

dobro je dobro rasti

# U MOJOJ ULICI

iskustva lokalnog ekonomskog razvoja



Open  
Society Fund  
Bosnia & Herzegovina



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

dobro je dobro rasti  
**U MOJOJ ULICI**

iskustva lokalnog ekonomskog razvoja

2008



*Izdavač*

Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka  
eda@edabl.org  
www.edabl.org

*Za izdavača*  
Zdravko Miović

*Autori*  
Dušan Vasiljević  
Gligor Stojkov  
Jakša Puljiz  
Mišel Pavlica

*Urednik*  
Mišel Pavlica

*Lektura i korektura*  
Slavica Savanović

*Dizajn*  
Nenad Savković

*Kompjuterska priprema*  
Ivan Jevđović

*Štampa*  
GRAFID d.o.o., Banja Luka

*Za štampariju*  
Branislav Ivanković

*Tiraž*  
500

## SADRŽAJ

<b>Uvod: studija kao izvidnica</b> .....	<b>7</b>
<b>U mojoj ulici neko zna da se igra, a neko ne zna</b> .....	<b>11</b>
(lokalni ekonomski razvoj u Srbiji)	
Uvod – LER stanuje i u Srbiji.....	11
Pravni okvir za LER.....	12
Resursi lokalne samouprave – broj stanovnika, teritorija, budžet.....	16
<b>Šta opštine i gradovi u Srbiji čine sami za sebe</b> .....	<b>19</b>
Lokalne razvojne strategije.....	19
Unutrašnja (re)organizacija lokalne samouprave za bavljenje LER-om – lokalna uprava u službi privređivanja.....	21
Kancelarija za LER.....	23
Drugi institucionalni elementi lokalne samouprave za podsticanje LER-a.....	27
Lokalna samouprava između viška zaposlenih i manjka kvalifikovanih.....	29
Politika lokalnih javnih prihoda – kako napuniti budžet, a ne oterati investitore?.....	30
Zemljište – instrument ili resurs.....	31
Lokalni fondovi za podršku privredi – kada opština jednom rukom vraća.....	34
Modeli obezbeđivanja finansijske potpore.....	34
Neke karakteristike lokalnih programa podrške privredi.....	36
Instrumenti LER-a: industrijski parkovi, biznis inkubatori i zone unapređenog poslovanja.....	38
Industrijski parkovi.....	38
Biznis inkubatori.....	41
Zone unapređenog poslovanja.....	43
Teritorijalni marketing.....	45
<b>Šta opštine i gradovi čine jedni za druge – oblici međuopštinske saradnje</b> .....	<b>47</b>
<b>Šta država radi za LER?</b> .....	<b>49</b>
Institucionalna struktura za države za podršku LER-u.....	49
Nacionalni investicioni plan – kad sredstva padaju sa neba.....	51
Privreda kao partner u LER-u: neka iskustva sa privatno-javnim partnerstvima.....	53
Zaključak.....	54

<b>A u mojoj ulici znamo ko se čega igra</b> .....	<b>57</b>
(lokalni ekonomski razvoj u Makedoniji)	
Uvod.....	57
Organizacija lokalne samouprave.....	57
Instrumenti LER-a raspoloživi u lokalnoj samoupravi i van nje.....	58
Stanje sa planiranjem lokalnog (ekonomskog) razvoja:	
donatori, metodologije, iskustva.....	60
Međuopštinska saradnja u Makedoniji.....	62
Normativni okvir LER.....	64
Zemljište kao važna alatka, ali i kočnica razvoja.....	64
Javno-privatna partnerstva (JPP) – iskustva u Makedoniji.....	66
Male hidrocentrale i LER.....	68
Obrazovanje i LER.....	69
Fiskalna decentralizacija i zaduživanje opština.....	71
Sektorske strategije, programi i instrumenti koji utiču na LER.....	75
Mala i srednja preduzeća i opštine.....	75
Strane investicije, tehnološko-industrijske (slobodne) zone i LER.....	79
Samozapošljavanje i makedonska iskustva.....	81
Poljoprivreda i LER.....	83
Regionalni (i lokalni) razvoj u Makedoniji .....	85
Institucionalni okvir za regionalni razvoj u Makedoniji .....	85
Uloga opština u sklopu okvira za regionalni razvoj.....	88
Međunarodni projekat regionalnog razvoja GTZ-REDEM.....	90
Pristup i aktivnosti GTZ-REDEM projekta.....	90
Pojedinačni koraci sprovedeni u regionima.....	94
Glavni rezultati GTZ-REDEM projekta.....	95
<b>Pa, u mojoj ulici mi ćemo odsad određivati igre</b> .....	<b>97</b>
(lokalni ekonomski razvoj u Hrvatskoj)	
Uvod.....	97
Nacionalna politika razvoja malog i srednjeg poduzetništva.....	99
Program razvoja malog i srednjeg poduzetništva 2004–2007.....	101
Poduzetničke zone – recept za lokalni razvoj?.....	109
Državne potpore razvoju poduzetničkih zona.....	113
Suradnja javnog i privatnog sektora – nove mogućnosti za lokalni razvoj .....	117
Od pretpristupnih do strukturnih fondova – pogled iz lokalne	
i regionalne perspektive.....	124

Pretpristupni fondovi u Hrvatskoj – od CARDS-a do IPA-e.....	124
Kapaciteti lokalnih i županijskih aktera za korištenje pretpristupnih fondova.....	128
Zaključak.....	135
<b>I u mojoj ulici volimo igru. Ali koja su pravila igre?</b> .....	<b>139</b>
(lokalni ekonomski razvoj u Bosni i Hercegovini)	
Uvod.....	139
Nadležnosti i resursi za LER.....	141
Nadležnosti za LER.....	141
Resursi za LER.....	142
Imovina lokalne samouprave.....	142
Privatizacija i efektuiranje bivših industrijskih kapaciteta .....	145
Nedostajući resursi za LER.....	147
Finansiranje LER-a.....	148
Stručna podrška LER-u.....	152
Sektorske politike i instrumenti i međunarodna podrška od značaja za LER.....	155
Strukturne promjene.....	155
Sektorska podrška .....	157
Sektor MSP.....	158
Sektor poljoprivrede.....	162
Sektor turizma.....	167
Informaciono društvo.....	170
Lokalni i regionalni razvoj.....	173
Zaključak.....	176
<b>Prilozi</b> .....	<b>179</b>
Prilog 1: Normativni okvir za LER.....	180
Prilog 2: Imovina i nadležnosti jedinica lokalne samouprave.....	184
Prilog 3: Anketa načelnika opština u BiH o LER-u.....	187
Prilog 4: Tabela pregled važnih aspekata LER-a u zemljama zapadnog Balkana.....	198
Srbija.....	198
Makedonija .....	203
Hrvatska.....	207
Bosna i Hercegovina.....	214



Zdravko MIOVČIĆ

# UVOD: STUDIJA KAO IZVIDNICA

Ova komparativna studija slučajeva je neka vrsta izvidnice projekta „Stvaranje okvira za obuhvatan i efektivan lokalni razvoj u BiH<sup>1</sup>“. Projekat treba da doprinese bitnom unapređivanju politika podrške lokalnom ekonomskom razvoju u Bosni i Hercegovini, kako bi se efektivirala rastuća lokalna energija i sredstva, još uvijek pretežno donatorska, koja se ulaže u sve brojnije lokalne razvojne inicijative. Izvidnica treba da olakša snalaženje i smanji lutanja na terenu koji je još uglavnom nov i nepoznat. Radi se, dakle, o komparativnoj analizi odgovarajućih iskustava, primjenjenih rješenja i njihovih efekata u BiH i u zemljama iz neposrednog okruženja, preduzetoj kako bi se došlo do boljih politika i praksi lokalnog ekonomskog razvoja (LER-a). Radi se o zemljama koje su, ne tako davno, pripadale istom ideološkom i ekonomskom obrascu. Istovremeno, radi se o zemljama čije se ekonomije i društva u cjelini nalaze u transformaciji, svaka na svoj način i sa svojim sopstvenim izazovima, uspjesima i greškama.

Pošli smo od definicije LER-a, kako je daje Svjetska banka<sup>2</sup>: *Svrha lokalnog ekonomskog razvoja (LER) je izgradnja privrednog kapaciteta određenog lokalnog područja radi unapređenja njegove ekonomske budućnosti i kvaliteta života za*

- 
- 1 Ovaj projekat (kraći naziv projekata je FIELD - Framework for Inclusive and Effective Local Development in BiH), realizuje razvojna agencija Eda uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH i Inicijative za reformu lokalne i javne uprave Instituta otvoreno društvo iz Budimpešte.
  - 2 Swinburn, G., S. Goga and F. Murphy. 2004. Local Economic Development Primer. Bertelsmann Stiftung, UK DFID, The World Bank. Raspoloživo na: [www.worldbank.org/urban/led](http://www.worldbank.org/urban/led)



*sve aktere. Radi se o procesu kroz koji partneri iz javnog, poslovnog i nevladinog sektora zajednički rade na stvaranju boljih uslova za privredni rast i povećanje zaposlenosti.*

S druge strane, na terenu se ostvareni efekti tako definisanog procesa najčešće obeshrabrujuće razlikuju od očekivanih. Ono što u nizu slučajeva<sup>3</sup> možemo da vidimo je da je **mного toga planirano, jako malo urađeno, a skoro ništa ostvareno.**

Nešto, očigledno, ne štima. Uzroci nikad nisu očigledni. Ova studija ne pretenduje da da dijagnozu uzroka. Ona nije toliko istraživačkog, koliko je praktično-političkog (policy) karaktera. Vodeći nas kroz pravo malo bogatstvo primjera, pokušaja, iskušenja i (ne)uspjeha, ona treba da pomogne i kreatorima politika i praktičarima da bolje odgovore novim velikim izazovima sa kojima se lokalni nivo suočava.

Uz sve teškoće i nedorečenosti, u praksi LER postaje sve važnija funkcija lokalnih vlasti. Preuzimanje tog zadatka skoro pa da je diktirano novim kontekstom koji karakteriše *decentralizacija*, na unutrašnjem planu, i rastuća *globalizacija*<sup>4</sup>, u međunarodnim okvirima. Posezanje za LER-om od strane lokalnih vlasti na neki način je i iznuđeno krizama uzrokovanim neefikasnom privatizacijom i neuspješnim prestrukturiranjem preduzeća, kao procesima koji su se odvijali izvan uticaja lokalnog nivoa koji za posljedicu imaju ogromne gubitke u radnim mjestima i velike socijalne pritiske na najniži, lokalni nivo vlasti.

LER je kod nas relativno nova praksa i praktično se *uvozi, presađuje* iz razvijenih, industrijskih zemalja<sup>5</sup>, kao više-manje metodološki razrađen koncept i skup instrumenata. Nalazimo se usred procesa *transformacije, tranzicije*, nastojeći da ostvarimo brz prelaz iz jednog društveno-ekonomskog sistema u drugi, uz istovremene strukturne ekonomske promjene. Za razliku od zapadnoevropskih zemalja, ovdje nisu jasno definisane politike strukturnih promjena, nisu stvorene institucionalne pretpostavke (mnoštvo interaktivnih institucija), niti odgovarajući

---

3 Pogledati, recimo: Miović, Z. 2007. VOZIMO LI „NA LERU“. Eda. Raspoloživo na: [www.edabl.org/publikacije.htm](http://www.edabl.org/publikacije.htm)

4 Nije slovna greška. Radi se o terminu koji „hvata“ lokalni aspekt globalizacije: globalne kompanije u stalnom traganju za tržišno i investiciono konkurentnim lokalcijama.

5 Ovo nije pravilo: umjesto ovog koncepta donatori i međunarodni implementatori ponekad nastoje da u BiH prilagode koncepte i rješenja isprobana prethodno u zemljama u razvoju, pa se više radi o programima razvoja zajednica nego o LER-u.

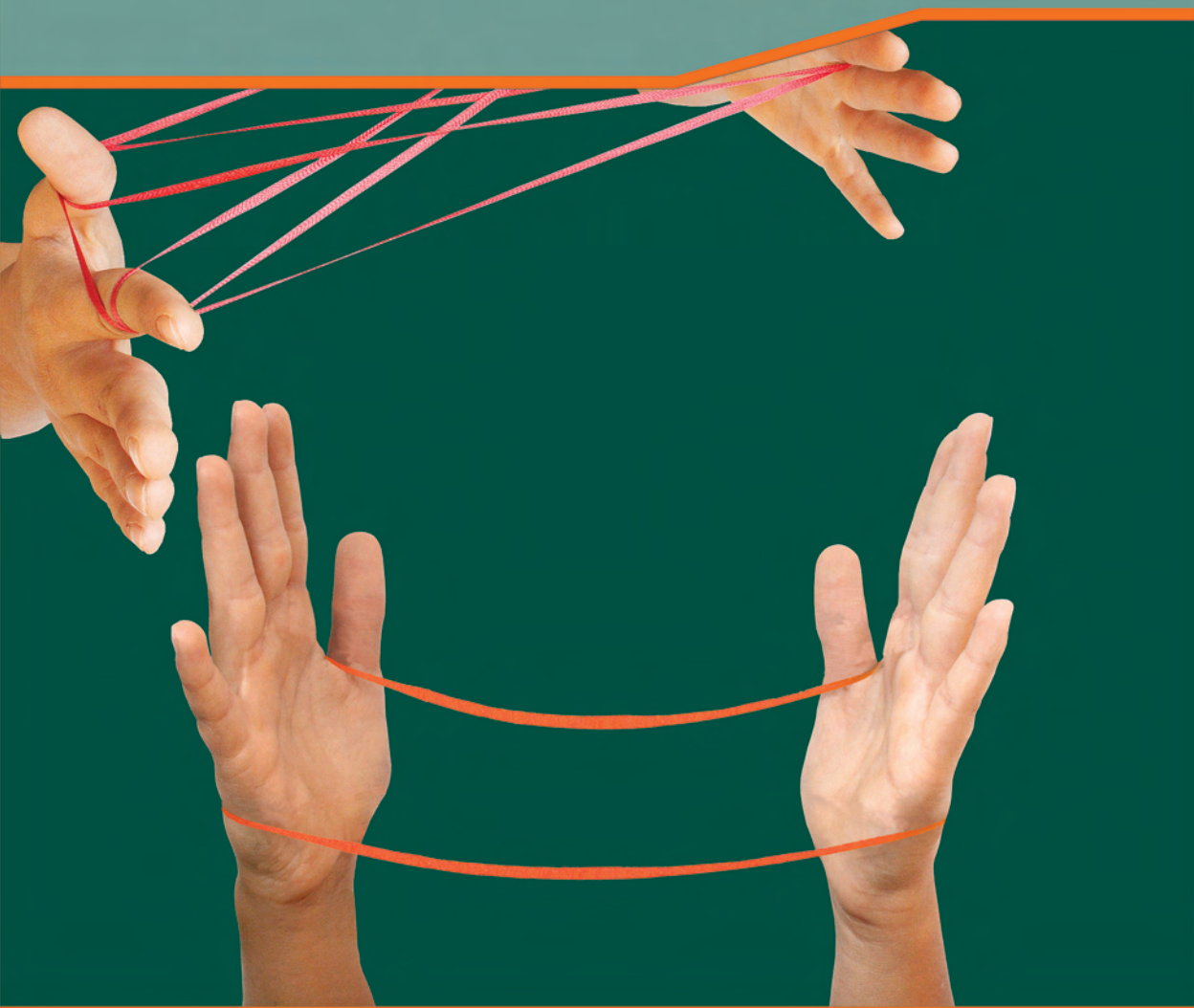
finansijski fondovi za podršku strukturnim programima i projektima. S druge strane, programi LER-a najčešće nemaju jasan fokus, već se radi o mješavini komunalnih infrastrukturnih projekata, izgradnji poslovne infrastrukture i okruženja za razvoj malih i srednjih preduzeća, te projektima podrške razvoju lokalne poljoprivredne i turističke ponude.

**Gdje smo i šta nam je činiti?** Ovo studijsko putovanje prvo kreće na istok, kroz Srbiju i Makedoniju, koje su, kao i BiH, još uvijek u velikoj mjeri zavisne od donatorske podrške i predstavljaju polje za *presađivanje* rješenja. A onda dalje na zapad, u Hrvatsku, koja je nekoliko koraka naprijed u razvoju domaćih politika podrške i korišćenju evropskih fondova za podršku lokalnom razvoju. Na kraju, vraća se na polazno mjesto i početno pitanje, oslikavajući okvir, probleme i stavove ključnih aktera u BiH.

**Ko su autori?** Nisu ni profesori ni čisti praktičari, već dragocjena kombinacija istraživača i praktičara. Jakša skladno kombinuje rad na institutskim istraživačkim projektima sa izradom i praćenjem regionalnih i lokalnih razvojnih programa, dok Gligor, Dušan i Mišel, svako na svoj način, analiziraju lokalne i regionalne ekonomije i stvaraju strategije.

Svi oni su, opet, okupljeni na poslu sa Edom, koja istražuje i osmišljava politike, stvara razvojne strategije i pomaže u njihovoj realizaciji, nastojeći da ostvari svoju misiju: *transformaciju upravljanja na Balkanu, od reaktivnog ka kreativnom.*

Zdravko Miović



Dušan VASILJEVIĆ

# U MOJOJ ULICI NEKO ZNA DA SE IGRA, A NEKO NE ZNA

– lokalni ekonomski razvoj u Srbiji –

## UVOD – LER STANUJE I U SRBIJI

Težište zadataka lokalne samouprave u Srbiji se u prvoj deceniji XXI veka dramatično pomerilo u odnosu na kraj XX veka. Glavni izazov više nije izvršavati osnovne upravne funkcije i obezbediti minimum funkcionisanja komunalnih službi. Danas je izazov razvijati opštinu koja će biti konkurentna drugim opštinama i kao mesto za život i kao mesto za biznis.

Lokalni ekonomski razvoj (LER) ni u jednoj zemlji nije jeftina aktivnost. Pored kvaliteta zaposlenih u upravi, potrebna su ulaganja u e-upravu da bi se investitorima, za koje je vreme novac, period pribavljanja dozvola skratio na minimum; potrebna su ulaganja u infrastrukturu koja je potrebna investitorima; najzad, potrebno je u saradnji sa obrazovnim institucijama obezbediti da opština raspolaze odgovarajućom radnom snagom, jer su ljudi početak i kraj svega, a na tržištu radne snage u Srbiji uz veliki broj nezaposlenih postoji i veliki manjak pojedinih profila. Zbog svega toga, neke su opštine zaključile da nisu dovoljno bogate da se bave lokalnim ekonomskim razvojem. Na sreću, većina opština je zaključila da nisu dovoljno bogate da se ne bave lokalnim ekonomskim razvojem. Postojanje slučajeva da od dve opštine, koje su jedna do druge i vrlo slične po svojim karakteristikama, jedna ubrzano napreduje, a druga stagnira, možda najubedljivije govori da to koliko se pažnje posvećuje lokalnom ekonomskom razvoju ima značajnog uticaja na privrednu perspektivu svake sredine.

Baviti se lokalnim ekonomskim razvojem pre svega znači prepoznati komparativne prednosti (ne samo lokalne, već i regionalne i nacionalne) i raditi na tome da se one na najbolji način iskoriste. Taj zadatak nikada nije bio složeniji jer je za privlačenje istog investitora konkurencija i susedna opština, i opština u drugom kraju Srbije, i opština u Bugarskoj i opština u Kini. A ulozi su veliki, jer investitori, naročito strani, znače svež kapital, nova radna mesta, bolji kvalitet života...

**Koji faktori su investitorima najvažniji pri odlučivanju za državu u koju 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: Istraživanje sprovedeno u aprilu 2008. godine od strane Strategic Marketing Research za potrebe USAID Programa podsticaj ekonomskom razvoju opština na uzorku od 105 investitora iz 21 opštine u Srbiji.*

## PRAVNI OKVIR ZA LER

U decembru 2007. godine donet je novi Zakon o lokalnoj samoupravi. Prema tački 9. stava 1. u članu 20. Zakona o lokalnoj samoupravi, jedinica lokalne samouprave, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom „donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave“. Zakonom o lokalnoj

samoupravi je takođe predviđena mogućnost postavljanja pomoćnika predsednika opštine zaduženih za pojedine oblasti, pri čemu je ekonomski razvoj pomenut na prvom mestu. Navedene odredbe ne bi bile posebno značajne da nisu prvo priznanje u pravnom sistemu Srbije da je ekonomski razvoj legitimna nadležnost lokalne samouprave.

Kao i u mnogim drugim slučajevima, i ovde je pravo kaskalo za praksom. Čelnici mnogih gradova i opština u Srbiji, pod uticajem prioriteta koje nameće javno mnjenje, odavno su se aktivno angažovali na projektima lokalnog ekonomskog razvoja. Razlog kašnjenja pravnog okvira je dublji od poslovične birokratske neažurnosti i leži u dosta raširenom strahu na republičkom nivou da veće angažovanje lokalne samouprave u oblasti privrede može dovesti do feudalizacije privrednih tokova karakteristične za 80-te godine prošloga veka kada su opštine nazivane državama unutar države. Drugi značajan razlog je monotipska koncepcija lokalne samouprave. Naime, do donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi, i najmanje opštine i najveći gradovi su imali iste zakonom utvrđene nadležnosti. U takvom sistemu, po pravilu se zakonom ne prenosi ni jedna nadležnost na nivo lokalne samouprave, sve dok se ne proceni da će i one sa najmanjim kapacitetima biti u stanju da je sprovede.

Donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi je ipak veliki broj zakonskih prepreka za bavljenje gradova i opština ekonomskim razvojem ostao na snazi. Kao najznačajnije, izdvajaju se neodgovarajuća uređenost svojinsko-pravnih odnosa na nepokretnostima kao i nefunkcionalni odnosi organa i preduzeća koje osniva lokalna samouprava sa organima i preduzećima čiji je osnivač Republika Srbija.

Lokalna samouprava u Republici Srbiji ne poseduje svoju imovinu. Vlasnik opštinske zgrade i vlasnik stolice u kojoj sedi predsednik opštine je Republika Srbija. Opština, na primer, ne može raspolagati sa poslovnim prostorom bez saglasnosti Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije. Poseban nonsens je da je ta saglasnost potrebna i za kupovinu nepokretnosti, a ne samo za prodaju. Veliki je broj predstavnika opština koji svedoče o tome da su na tu saglasnost često čekali i po više godina, a čekanje od šest meseci se smatra dobrim rezultatom. Koliko destimulišuće to deluje na potencijalne ulagače nije teško pretpostaviti. Prema dosta konzervativnim procenama dva naučna instituta iz Beograda, neefikasnost sistema raspolaganja imovinom koju koristi lokalna samouprava dovodi do gubitaka u njihovim budžetima od preko 100.000.000 evra godišnje<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Studija o ekonomskim troškovima podržavljenja imovine lokalne samouprave, Ekonomski institut i Institut za ekonomska i socijalna istraživanja, oktobar 2005.

Posebno pitanje je vezano za imovinsko-pravni status građevinskog zemljišta, budući da je i svaka parcela kojom opština raspolaže i koju bi želela da ponudi potencijalnom investitoru vlasništvo Republike Srbije. Istini za volju, lokalna samouprava ovde ima mnogo veću slobodu, jer je ovlašćena da građevinskim zemljištem raspolaže bez obaveze traženja saglasnosti od Republičke direkcije za imovinu. Ono što ipak otežava poziciju opština spram investitora (stranih pogotovo) je činjenica da investitori građevinsko zemljište ne mogu dobiti u svojini, već samo stiču pravo zakupa – po pravilu na 99 godina.

U kompleks imovinsko-pravnih problema spadaju i pitanja vezana za transformaciju vojne imovine. Kao i u drugim zemljama srednje i istočne Evrope, i u Srbiji proces tranzicije obuhvata i redefinisane sistema odbrane i potreba tog sistema. Kao rezultat tog procesa, veliki deo imovine koju koristi vojska biva proglašavan za višak sa stanovišta potreba sistema odbrane. U određenom broju zemalja u regionu, ta bivša vojna imovina je brzo i efikasno stavljena u funkciju privrede, često upravo posredstvom lokalne samouprave kojoj je data na raspolaganje.

I u Srbiji je lokalna samouprava imala velika očekivanja od procesa takozvane komercijalizacije vojne imovine. U junu 2006. godine, Vlada Srbije donosi Master plan otuđenja vojnih nepokretnosti. Po Izvodu iz spiskova Master plana, na teritoriji Republike Srbije nalazi se ukupno 447 vojnih kompleksa koji uključuju i:

- Suinvestiranje u stanogradnju, 6 kompleksa;
- Klubovi vojske, 42 objekta;
- Kasarne, 51 kompleks;
- Sportsko-rekreaciono i turistički centri, 7 kompleksa;
- Aerodromi, 12 kompleksa;
- Skladišta, 103 objekta;
- Poligoni, vežbališta i strelišta, 56 kompleksa;
- Zemljišta, 120 lokacija;
- Ostalo (luka, vojna ekonomija i tome slično), 18 kompleksa.

Predviđeno je da vojna imovina obuhvaćena Master planom bude komercijalizovana na jedan od sledeća tri načina:

1. Prodajom putem tendera,
2. Razmenom sa institucijama koje koriste sredstva u državnoj svojini i
3. Kroz ulaganje u zajedničku izgradnju stanova.

Sledeći neke dobre prakse iz regiona, Vlada Republike Srbije se opredelila da višak vojne imovine bude prvo ponuđen opštinama. Do sada je od 79 opština na kojima se nalazi vojna imovina sa spiska za komercijalizaciju, 59 pozitivno odgovorilo na ponudu Ministarstva odbrane da se započnu pregovori o transferu te imovine.

Nažalost, još uvek nema primera da je proces komercijalizacije vojne imovine doveden do kraja. Jedan deo problema leži u tome da taj proces vodi Vojska, odnosno Ministarstvo odbrane, kojima je otuđenje viška imovine gotovo jedini način da dođu do sredstava za zbrinjavanje velikog broja vojnih lica koja nemaju rešeno stambeno pitanje, a ne neko drugo telo Vlade Republike Srbije. Vojska je isključivo zainteresovana da za svoju imovinu dobije najvišu moguću cenu, i nema ni kapacitet ni interes da vodi računa o tome koja vrsta upotrebe te imovine nosi najveću dugoročnu korist za privredu i društvo.

Drugi problem pri komercijalizaciji vojne imovine leži u proceduri koja kao prvi korak podrazumeva procenu vrednosti imovine koja je predmet otuđenja iz vlasništva vojske. Ta nezahvalna uloga je pala Poreskoj upravi koja, po sopstvenom priznanju, nije dovoljno osposobljena da vrši procenu. To i ne čudi, jer iako nije teško proceniti vrednost kluba vojske, koji se može tretirati kao bilo koji komercijalni objekat u centru grada, kada se radi o kasarni, aerodromu, poligonima, kod kojih tržište nikada nije postojalo, Poreska uprava je u potpunom mraku. Kao rezultat toga, često imamo situaciju da je procena vrednosti imovine od strane Poreske uprave, koja služi i kao početna cena pri otuđenju, nerealno visoka čime se otežava postizanje sporazuma između vojnih vlasti i lokalne samouprave.

Problemi koje privreda ima sa upravom u gradovima i opštinama, a posledica su i pravnog okvira, su pre svega vezani za proces izdavanja različitih dozvola i odobrenja, pri čemu je gradnja svakako najveći problem. Korupcija je jedan aspekt problema, a drugi važni aspekti su nepostojanje planskih dokumenata, nizak nivo informatičke opremljenosti uprave, kao i podeljenost nadležnosti za pojedine segmente procesa izdavanja dozvola između lokalnih i republičkih organa i preduzeća.

Lokalna samouprava nema nikakvog zakonskog osnova za vršenje uticaja na rad područnih jedinica republičkih službi ključnih za lokalni ekonomski razvoj: javna preduzeća (Elektroprivreda Srbije, Telekom, Srbija vode, Srbija šume...), Poreska uprava, katastar, policija itd. Suviše često se čuje da su građani ljuti na



opštinu zbog nerazumevanja na koje nailaze u Poreskoj upravi, a istina je da je jedina krivica opštine u tome što se Poreska uprava fizički nalazi u zgradi opštine. Lokalna samouprava ima i bitno otežan pristup podacima bitnim za planiranje i sprovođenje projekata LER. Većinu tih podataka održavaju republički organi. Oni opštinama i gradovima naplaćuju pristup kao i svim drugim fizičkim i pravnim licima, tako da većina opština u praksi ne može da ostvari uvid u te podatke.

## RESURSI LOKALNE SAMOUPRAVE – BROJ STANOVNIKA, TERITORIJA, BUDŽET

Verovatno najvažnija karakteristika lokalne samouprave u Srbiji jeste veličina gradova i opština kao jedinica lokalne samouprave. Sa 145 jedinica lokalne samouprave na oko 7,5 miliona stanovnika, odnosno prosekom od preko 50.000 stanovnika po opštini, jedinice lokalne samouprave u Srbiji su među najvećima u Evropi.

### Broj stanovnika u jedinicama lokalne samouprave

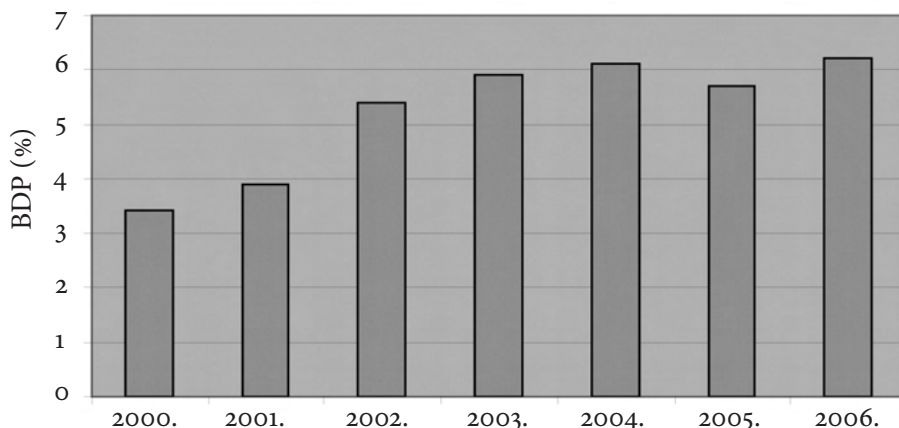
Red. br.	Broj stanovnika	Broj jedinica lokalne samouprave
1.	do 10.000	6
2.	10.001–20.000	49
3.	20.001–30.000	29
4.	30.001–50.000	28
5.	50.001–70.000	11
6.	70.001–100.000	9
7.	preko 100.000	13

Gledano i po površini gradova i opština, prosečna jedinica lokalne samouprave u Srbiji sa oko 610 kvadratnih kilometara površine takođe spada među najveće u Evropi. Važna karakteristika jedinica lokalne samouprave je i to da se praktično svaka sastoji iz jednog centralnog naselja i većeg broja manjih naselja, najčešće sela. U nekim opštinama, odnosno gradovima, može se naći i preko 100 različitih naselja, od kojih bi većina, u sistemima lokalne samouprave nekih drugih zemalja, ispunjavala uslove da budu posebne opštine. Zahvaljujući i ovoj veličini, skoro svaka opština u Srbiji poseduje sopstvene komunalne sisteme, kao što je sistem vodosnabdevanja, odvod otpadnih voda i slično. I ovo je jedan od razloga zbog

koga postoji oprez kod republičkih organa da bi u uslovima visokog stepena decentralizacije, opštine u Srbiji imale tendenciju razvijanja kao država unutar države.

Lokalne samouprave su od početka decenije značajno unapredile svoj finansijski položaj. Ukupni prihodi države u 2006. godini iznosili su oko 10.000.000.000 evra, odnosno 39,8% BDP. Od tog iznosa, prihodi lokalne samouprave su činili 1.640.000.000 evra, odnosno nešto više od 6% BDP. Prosečna jedinica lokalne samouprave raspolagala je budžetom od oko 11.300.000 evra. Gledano po glavi stanovnika, prihod lokalne samouprave u 2006. godini je iznosio oko 220 evra<sup>2</sup>.

### Prihodi lokalne samouprave kao procenat BDP-a



Izvor: Stipanović Branko, *Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji, Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou, Stalna konferencija gradova i opština i Savet Evrope, Beograd, 2007, str. 19.*

Što se izvornih prihoda lokalne samouprave tiče, njihov udeo u ukupnim prihodima porastao je sa manje od 30% u 2006. godini na 35,8% u 2007<sup>3</sup>, iako država postavlja maksimalne iznose stopa za većinu značajnijih izvornih prihoda. To je postignuto zahvaljujući decentralizaciji prava za utvrđivanje stope poreza na imovinu, čime je ovaj poreski oblik prešao u kategoriju izvornih prihoda, iako i u ovom slučaju Republika utvrđuje najvišu dozvoljenu stopu.

<sup>2</sup> Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou, Savet Evrope, Beograd, 2008, str. 19.

<sup>3</sup> Isto, str. 22.

Gradovi i opštine imaju pravo i da se zadužuju, pod uslovom da im ukupan iznos neotplaćenog duga ne prelazi 50% tekućih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, kao i da iznos anuiteta ne pređe 15% tekućih prihoda iz prethodne godine. Tržište bankarskih kredita je već solidno zaživelo, tako da se primanja po tom osnovu za 2006. godinu procenjuju na 4,5% tekućih prihoda<sup>4</sup>. U isto vreme, ne postoji ni jedan primer emitovanja municipalnih obveznica, iako opštine i gradovi i na to imaju pravo.

Struktura rashoda lokalne samouprave je jako indikativna, jer nam pomaže da zaključimo koji deo sredstava se koristi na tekuće poslove, a koji deo sredstava se koristi za razvoj. Uvidom u funkcionalnu klasifikaciju rashoda, možemo da uočimo da su u 2005. godini jedina četiri grada (koja su imala taj status do početka 2008. godine) trošila na komunalnu infrastrukturu (u ovoj stavci je sadržan najveći deo rashoda za razvoj) skoro 60% svojih budžeta, dok je u slučaju 141 opštine taj udeo bio samo 36,5%. S druge strane, za socijalne funkcije (socijalna zdravstvena i dečja zaštita, osnovno i srednje obrazovanje), opštine su trošile više od 22% svojih budžeta, a gradovi nepunih 14%. Donekle iznenađuje i podatak da su opštine na zaštitu životne sredine trošile više nego dvostruko veći deo svojih budžeta (4,9%) u odnosu na gradove (2,4%).

Slična je situacija i kada se analizira ekonomska klasifikacija. Ona nam pokazuje da su rashodi za zaposlene u opštinama iznosili preko 30%, a u gradovima manje od 16%. U isto vreme, izdaci za osnovna sredstva i subvencije (iz kojih se uglavnom finansiraju izgradnja infrastrukture i razvoj) zajedno su kod opština činili manje od 30%, a kod gradova više od 62% ukupnih rashoda<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Isto, str. 27.

<sup>5</sup> Isto, str.25.

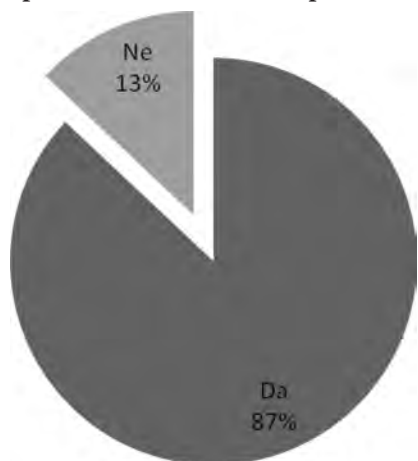
## ŠTA OPŠTINE I GRADOVI U SRBIJI ČINE SAMI ZA SEBE

### LOKALNE RAZVOJNE STRATEGIJE

Gotovo da nema opštine u Srbiji koja nije prošla, ili u ovom trenutku ne prolazi kroz proces strateškog planiranja svog razvoja. Popularnost strateškog planiranja je posledica više faktora: najpre, jedna od prvih aktivnosti koje donatorske organizacije sprovode sa lokalnim samoupravama je vezana za izradu strateškog plana; dalje, tradicija izrade sveobuhvatnih planskih dokumenata je u opštinama u Srbiji postojala još u socijalističkom periodu, tako da kada je ta aktivnost bila promovisana od strane donatora, nije shvaćena kao nametanje nekog stranog koncepta; i na kraju, od samog ustanovljavanja polovinom 2007. godine, Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj je insistiralo na postojanju planskih dokumenata na nivou lokalne samouprave i čak najavljivalo da će neke vrste pomoći države opštinama i gradovima biti uslovljene postojanjem strateških planova razvoja.

Prema podacima iz istraživanja Centra za slobodne izbore i demokratiju sprovedenog u junu 2007. godine<sup>6</sup>, od 16 lokaliteta obuhvaćenih istraživanjem (11

**Da li je Vaša opština razvila ili još uvek razvija neki opštinski ili među-opštinski strateški/akcioni plan?**



opština, 4 gradske opštine i 1 grad), ukupno ih 10 već ima usvojenu strategiju lokalnog ekonomskog razvoja, ili neki srodan dokument, a u ostalih 6 opština je donošenje strateškog razvojnog plana u toku. Istraživanja Tima za sprovođenje strategije za smanjenje siromaštva potpredsednika Vlade Republike Srbije iz aprila 2007. godine, govore da je u tom trenutku 87% opština imalo ili razvijalo neki razvojni plan. Među razlozima koje navode opštine koje su rekle da nisu u procesu izrade razvojnih planova prevladavaju nedostatak novčanih sredstava (37%) i nedostatak internih kapaciteta – ljudi i opreme (25%).

Izvor: Istraživanje Tima za sprovođenje strategije za smanjenje siromaštva potpredsednika Vlade Republike Srbije iz aprila 2007. godine

<sup>6</sup> Vasiljević, Simić i Vuković, Lokalni ekonomski razvoj – Analiza stanja i mogućnosti, CeSID, Beograd, 2007.

Strateški plan lokalnog ekonomskog razvoja ima ulogu veze između sadašnjosti i budućnosti. Da bi on bio to, još pre rada na njegovoj izradi mora postojati snažna politička volja da se on i primeni. Moraju postojati i volja i sposobnost da se u proces izrade plana, makar na nivou konsultacija, uključe svi oni koji imaju šta da kažu na tu temu. Nažalost, nisu retke opštine u Srbiji koje su donele strateški plan lokalnog ekonomskog razvoja u čijoj izradi nije učestvovao ni jedan privrednik! S druge strane, postoje i opštine u kojima proces izrade strateškog plana vode saveti za ekonomski razvoj ili slična tela u kojima ravnopravno učestvuju funkcioneri lokalnih samouprava, zaposleni u upravi, privrednici i stručnjaci. Prema podacima iz istraživanja u sklopu projekta Preduzetnička Srbija koji sprovode UNDP, Ministarstvo privrede i Stalna konferencija gradova i opština i koji je predstavljen u aprilu 2007. godine, čak 82% regionalnih agencija za mala i srednja preduzeća je učestvovalo u izradi planova lokalnog ekonomskog razvoja u opštinama koje one pokrivaju.

Strateški planovi opština i gradova u Republici Srbiji po pravilu kao prioritete predviđaju razvoj turizma, sa naglaskom na seoski i banjski turizam, razvoj poljoprivrede, sa naglaskom na proizvodnju zdrave hrane, razvoj proizvodnih kapaciteta, sa naglaskom na industrijske parkove (ili još popularnije – tehnološke parkove) i biznis inkubatore. Dakle, u strateškim planovima opštine hoće sve. Zaboravlja se da je strateško, kao i svako drugo planiranje, u suštini pravljenje izbora između nekoliko mogućih opcija, a sve u skladu sa raspoloživim resursima i usvojenom vizijom razvoja.

Ni jedna opština nema dovoljno resursa da sve gore pomenute opcije tretira kao prioritete. Srećne su one koje imaju dovoljno resursa da nešto više urade na stvaranju uslova za razvoj u jednoj ili dve oblasti. Nažalost, eksperti koji pišu strateške planove i lokalni političari znaju da svaki izbor znači i eliminaciju drugih alternativa, barem na određeno vreme. Znaju i da će, ako predvide da strateško opredeljenje opštine treba da bude razvoj banjskog turizma, naljutiti recimo poljoprivrednike, makar one koji ne razumeju da više turista znači i veću tražnju za njihovim proizvodima. Tako mnogi strateški planovi nikada ne prerastu fazu spiska želja.

Možda najvažniji momenat koji određuje da li će neki strateški plan zaživeti ili ne je da li je operacionalizovan kroz određenje projekata koji će se kao prioritetni sprovoditi u narednom periodu. Strateški plan koji nije ispraćen ovom aktivnošću je osuđen da ostane dokument koji po pravilu niko nije pročitao, sem možda onih koji su ga pisali, i koji skuplja prašinu na nekoj polici. Za to vreme

se, bez konsultacije strateškog plana, koncipiraju i sprovode različiti razvojni projekti, bez ikakve ambicije da budu deo neke strategije razvoja i bez uklopljenosti u bilo kakvu viziju koja bi obavezivala makar onu vlast koja je strateški plan donela, da ne govorimo o onima koji su ga nasledili od prethodne lokalne vlasti. Na sreću, u strateškim planovima razvijanim uz učešće donatorskih programa, vezi između strateških ciljeva i konkretnih projekata se, po pravilu, posvećuje posebna pažnja.

I na kraju, nema kvalitetnog strateškog plana bez prakse periodične evaluacije i prilagođavanja njegovog sadržaju promenama koje su se desile. Ovo je verovatno najslabiji element u procesu strateškog planiranja u opštinama u Srbiji. Kako vreme nakon usvajanja plana prolazi, tako strateški plan postaje dokument koji se sve ređe konsultuje i na koji se sve manje poziva. To je delimično i zbog toga što ne postoji obaveza izvršnih organa opština da izveštavaju skupštinu opštine o napretku u sprovođenju strateškog plana. Naročito s promenama u lokalnoj vlasti, nova lokalna rukovodstva su sklonija da iznova definišu startegiju razvoja nego da se bave osavremenjavanjem postojećeg.

### **Unutrašnja (re)organizacija lokalne samouprave za bavljenje LER-om – lokalna uprava u službi privređivanja**

Istraživanje sprovedeno u aprilu 2008. godine od strane Strategic Marketing Research za potrebe USIAD Programa podsticaj ekonomskom razvoju opština na uzorku od 105 investitora iz 21 opštine u Srbiji pokazalo je da investitori češće koriste organe lokalne samouprave nego državne organe kao izvore informacija pri razmatranju uslova za investiranje. Na pitanje postavljeno u istom istraživanju zbog čega su doneli odluku da investiraju baš u opštini u kojoj su investirali, green field investitori u čak 26% slučajeva navode pozitivan stav i inicijative lokalne vlasti. Ovo su samo neki od podataka koji uverljivo govore o tome da delovanje lokalne samouprave značajno određuje ekonomsku perspektivu lokalnih zajednica.

Naravno, postoji i druga, manje svetla, strana medalje. Stavovi predstavnika 305 privrednih subjekata različite veličine iz 10 opština sa kojima saraduje USAID Program podsticaj ekonomskom razvoju opština pokazuju da se lokalna uprava smatra preprekom za dalji razvoj u čak 14% slučajeva. Poređenja radi, taj procenat u Češkoj Republici je samo 4%, a i u Ukrajini je manji nego u Srbiji – 11%. Strani investitori, kao posebna kategorija privrednika, lokalnu upravu u Srbiji kao

prepreku daljem razvoju navode u čak 21% slučajeva. Kao potvrdu ovih stavova, možemo navesti rezultate studije Svetske banke *Doing Business 2008*, koja je za 2008. godinu upoređivala jednostavnost poslovanja u čak 178 ekonomija sveta. Prilikom ocene ukupne lakoće poslovanja, Srbija je dospela na 86. mesto. Međutim, u kategoriji „izdavanje dozvola“ Srbija zauzima drastično slabiju poziciju (149. mesto). Prema ovom izveštaju, da bi se prikupila potrebna dokumentacija za dobijanje odobrenja za izgradnju skladišta u Srbiji potrebno je uspešno okončati 20 postupaka, ceo proces traje oko 204 dana i košta oko 2.713% BNP po glavi stanovnika. Iz sledeće tabele se vidi dramatična nekonkurentnost Srbije u mnogim elementima okvira za poslovanje koji se može značajno unaprediti pojednostavljenjem upravnih postupaka koje sprovode republički organi i organi lokalne samouprave.

#### Rang Srbije među 178 zemalja u pogledu osnovnih pokazatelja lakoće poslovanja

Br.	Jednostavnost...	Rang
1.	Pokretanja biznisa	90
2.	Dobijanja dozvola	149
3.	Zapošljavanja radnika	110
4.	Upisivanja svojinskih prava	115
5.	Dobijanja kredita	13
6.	Zaštite investitora	64
7.	Plaćanja poreza	121
8.	Prekogranične trgovine	58
9.	Sprovođenje ugovora	101
10.	Zatvaranje biznisa	103

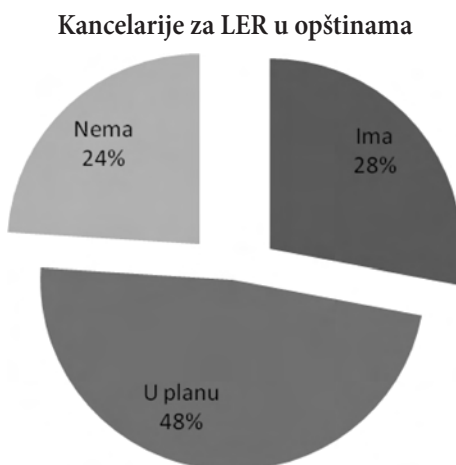
Izvor: *Doing Business 2008, the World Bank Group.*

Na sreću, lideri lokalne samouprave su sve svesniji potrebe da reorganizuju upravu na način koji će unaprediti percepciju lokalnih vlasti kod investitora, i realno unaprediti kvalitet usluga koje uprava pruža privredi. Zato napredna opštinska rukovodstva osnivaju odeljenja za lokalni ekonomski razvoj, privredu ili mala i srednja preduzeća u okviru opštinske uprave, imenuju opštinskog menadžera, savetnike za investicije i ustanovljavaju opštinske uslužne centre koji građanima, privrednicima i naročito velikim investitorima pomažu da se lakše probiju kroz administrativne procedure.

## Kancelarija za LER

Jedan od najvažnijih koraka u pravcu stvaranja uprave koja će biti na usluzi, a ne na teretu privredi, je formiranje organizacione jedinice u okviru opštinske uprave zadužene za lokalni ekonomski razvoj, koje se najčešće popularno nazivaju kancelarije za LER. Prema CeSID-ovom istraživanju<sup>7</sup>, u 7 od 16 opština iz uzorka su već osnovane kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, ili slične organizacione jedinice opštinske uprave sa zadatkom da se brinu o privrednom razvoju, a u četiri opštine su pripremljene radnje za otvaranja ovakve kancelarije bile u toku u vreme sprovođenja istraživanja. Prema istraživanju sprovedenom u okviru projekta „Preduzetnička Srbija I“ sprovedenog od strane UNDP-a, Ministarstva privrede i SKGO (Stalna konferencija opština i gradova) iz aprila 2007. godine, 28% opština ima kancelariju za LER, dok 48% planira da je osnuje.

Praksa opština u Srbiji je u vezi sa kancelarijama za LER sve samo ne jednoobrazna. U manjem broju opština, ove kancelarije se osnivaju u okviru kabineta predsednika opština. Razlog za takvu organizaciju je nastojanje da ta jedinica u okviru uprave bude u što tešnjem kontaktu sa prvim čovekom opštine koji je u ovakvom sistemu organizacije prvi kontakt potencijalnih investitora sa opštinom i njihovo poslednje utočište u slučaju problema sa organima opštine. Negativna posledica ovog modela je to da kancelarije za LER pri kabinetu predsednika opštine mogu da servisiraju samo manji broj korisnika, pa se usredsređuju samo na veće investitore. Ovakvim načinom organizacije uprave za lokalni ekonomski razvoj se zanemaruje uloga male privrede i zapostavlja činjenica da je ona zaslužna za lavovski deo bruto domaćeg proizvoda i ukupnog broja radnih mesta. Poseban problem kancelarije za LER pri kabinetu predsednika opštine je prevashodna usmerenost na privlačenje novih investitora i zanemarivanje servisiranja postojećih preduzeća budući da je za tu ulogu potrebna mnogo tešnija veza sa organima uprave nego što je ima kabinet predsednika opštine koji se smatra stranim telom u upravi.



*Izvor: Podaci iz istraživanja u sklopu projekta Preduzetnička Srbija UNDP-a iz aprila 2007.*

<sup>7</sup> Vasiljević, Simić i Vuković, Lokalni ekonomski razvoj – Analiza stanja i mogućnosti, CeSID, Beograd, 2007, str. 9.



Kancelarije za LER koje se nalaze u okviru opštinske uprave se najčešće osnivaju ili kao odeljenja (osnovne organizacione jedinice u okviru uprave) ili još češće kao odseci (organizacione jedinice u okviru nekog odeljenja – najčešće u okviru odeljenja za finansije i privredu). Reklo bi se da postoje ubedljivi argumenti u korist odeljenja, a ne odseka, kao što su isticanje značaja te organizacione jedinice davanjem statusa odeljenja i učestvovanje načelnika odeljenja na sastancima kolegijuma predsednika opštine, čime se povećava njegov uticaj i mogućnost koordinacije sa drugim odeljenjima opštinske uprave. Ipak, i opštine koje su se opredelile za odsek u okviru odeljenja imaju svoje argumente. Najpre, u većem broju opština postoji tradicija odseka za privredu u okviru odeljenja za finansije i privredu. Davanje odseku status odeljenja zahteva odluku skupštine opštine, što pretpostavlja postojanje političke volje, a zahteva i dodatno vreme. Pored toga, pozicija načelnika odeljenja često spada u politički plen koji se nakon izbora deli u skladu sa stranačkim kvotama, pa je zadržavanje kancelarije za LER na nivou odseka i način da se obezbedi da taj šef kancelarije „preživi“ promenu stranaka na vlasti i ostane kao faktor kontinuiteta na čelu kancelarije za LER.

U praksi opština u Srbiji postoji još jedan organizacioni oblik za poslove lokalnog ekonomskog razvoja, koji je ujedno i najmanje zastupljen. Radi se o agencijama za lokalni ekonomski razvoj, koje imaju status sličan javnim preduzećima koje osniva opština. Iako je postojanje samostalnih agencija za LER praksa koja je veoma raširena u nekim zemljama (pre svega u SAD), u Srbiji su se pokazale uglavnom slabosti tog modela kao što su udaljenost od predsednika i od uprave, status političkog plena itd., ali ne i prednosti (veća samostalnost i fleksibilnost u radu).

Postoji i velika šarolikost u poslovima koje obavljaju kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Uslovno rečeno, može se reći da postoje dva ekstrema. Na jednom su kancelarije koje deluju gotovo isključivo kao jedinice za pisanje razvojnih projekata. Neke od tih kancelarija imaju određenju ulogu u sprovođenju projekata, ali su još češće one koje ne učestvuju ni u projektima koji se realizuju na osnovu predloga koje su same izradile. Na drugom ekstremu su uglavnom one kancelarije osnovane u skladu sa metodologijom USAID Programa podsticaj ekonomskom razvoju opština. Pri osnivanju tih kancelarija, predviđen je jako ambiciozan obim poslova kojima će se baviti:

1. predlaže propise (pravilnike, naredbe i uputstva) u okviru svoje nadležnosti;
2. predlaže Skupštini opštine i predsedniku opštine podsticajne mere (predlaganje propisa, organizovanje promotivnih manifestacija i sajmova, kampanja, medijskih aktivnosti), za osnivanje novih preduzeća i privlačenje stranih investicija na teritoriji opštine;

3. predlaže Skupštini opštine i predsedniku opštine propise kojima se prilagođava i unapređuje sistem izvornih javnih prihoda i daje mišljenje na akte kojima se menja stopa, odnosno visina izvornih prihoda lokalne samouprave ili na drugi način utiče na položaj poreskih obveznika – privrednih subjekata;
4. predlaže Skupštini opštine i predsedniku opštine mere za pojednostavljanje upravnih i inspekcijskih postupaka, kako bi se unapredio ekonomski razvoj;
5. predlaže Skupštini opštine i predsedniku opštine pokretanje inicijative za izmenu republičkih propisa koji imaju negativan uticaj na privredni razvoj opštine;
6. predlaže Skupštini opštine i predsedniku opštine mere za povećanje nivoa zaposlenosti i smanjenje siromaštva, posebne mere za poboljšanje radnih sposobnosti i stvaranje jednakih šansi za zapošljavanje manje zastupljenog pola i socijalno ugroženih grupa;
7. predlaže Skupštini opštine i predsedniku opštine mere za zaštitu životne sredine;
8. predlaže, u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, mere i aktivnosti za zapošljavanje dela radnika koji usled restrukturiranja velikih društvenih preduzeća i smanjenja broja zaposlenih u javnim preduzećima, ostaju bez zaposlenja;
9. pokreće inicijativu za ustanovljavanje industrijskog i tehnološkog parka, biznis inkubatora kao i za sanaciju i rehabilitaciju degradiranih površina na teritoriji opštine;
10. pokreće inicijativu za izradu, izmenu ili dopunu urbanističkih planskih akata (namena površina, plan parcelacije građevinskog zemljišta, plan mreže i objekata saobraćajne, energetske, vodoprivredne, komunalne i druge infrastrukture) u cilju stvaranja uslova za efikasniji privredni razvoj i daje mišljenje u postupku koji nije pokrenut po njegovoj inicijativi;
11. daje mišljenje u postupku donošenja i sprovođenja investicionih programa opštine;
12. daje mišljenje u postupku dodele građevinskog zemljišta na trajno i privremeno korišćenje i vrši kontrolu namenskog korišćenja građevinskog zemljišta;
13. organizuje pružanje podrške, u saradnji sa organima nadležnim za privatizaciju, u postupku privatizacije preduzeća sa teritorije opštine;
14. organizuje pružanje pravne i druge stručne pomoći za unapređenje inovatorstva i pronalazaštva, kao i za njihovu primenu u privredi;

15. organizuje pružanje stručne pomoći, u saradnji sa organima nadležnim za registraciju privrednih subjekata, pri registraciji i preregistraciji preduzeća i radnji;
16. organizuje pružanje pravne i druge stručne pomoći, saveta i informacija, u postupku osnivanja preduzeća, odnosno radnje kao i pri osnivanju poslovnih udruženja;
17. organizuje i učestvuje u organizaciji savetovanja o unapređenju rada i razvoja privrede na teritoriji opštine;
18. organizuje i učestvuje u organizaciji kampanja za informisanje javnosti o značaju novih investicionih ulaganja i promovisanju koncepta društveno odgovornog poslovanja prema lokalnoj zajednici, zaštita životne okoline, filantropske aktivnosti)
19. organizuje ili učestvuje u pripremanju promocijnih i marketinških materijala (za sajmove, manifestacije, postavljanje na Internet sajt) kojima se predstavljaju investicioni potencijali opštine;
20. razvija programe obuke i organizuje obuku za pravna lica (mala i srednja preduzeća) i preduzetnike za pisanje projekata i pripremu kreditne dokumentacije;
21. razvija programe obuke i organizuje obuku instruktora i konsultanata za potrebe razvoja privrede i preduzetništva u opštini (marketing, upravljanje ljudskim resursima, odnosi sa javnošću, računarske tehnologije);
22. saraduje sa bankama i drugim finansijskim organizacijama koje kreditiraju mala i srednja preduzeća;
23. saraduje sa nadležnim organima na republičkom nivou;
24. saraduje sa poslovnim udruženjima i udruženjima građana;
25. saraduje sa drugim gradovima i opštinama, razmenjuje primere dobre prakse i preduzima aktivnosti na usklađivanju razvojne politike sa susednim opštinama;
26. uspostavlja i održava jedinstveni informacioni sistem statističkih podataka i informacija od značaja za poboljšanje pristupa poslovnim informacijama, razvoj privrede i smanjenje nezaposlenosti na teritoriji opštine u saradnji sa Republičkim zavodom za statistiku, Republičkim geodetskim zavodom i drugim organima i organizacijama;
27. pruža administrativno tehničku pomoć Komisiji za lokalni ekonomski razvoj i opštinskom menadžeru;
28. obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i propisima Skupštine opštine/ grada.

Ipak, i u opštinama u kojima su nadležnosti kancelarija za LER ovako široko postavljene, praksa je bitno drukčija u odnosu na obim poslova koji je utvrđen propisima. Prvo ograničenje u obimu poslova je vezano za unutrašnje kapacitete kancelarija. Prema podacima UNDP-ovog projekta „Preduzetnička Srbija I“ iz aprila 2007. godine, 35% kancelarija za LER ima samo jednog zaposlenog, 30% ih ima dvoje, 15% troje i 20% više od troje. Već ovo je dovoljan dokaz da takve kancelarije ne mogu pretendovati na obavljanje velikog dela predviđenih poslova.

Drugo ograničenje u nadležnostima kancelarija za LER se odnosi na to da je veliki deo te ambiciozne liste poslova povezan sa nadležnostima drugih odeljenja. Ovde se pre svega misli na poslove kancelarija za LER gde one daju inicijative ili mišljenja u vezi sa pitanjima koja su u nadležnosti drugih odeljenja (urbanizam, finansije, inspekcijski poslovi...). Ta odeljenja često nemaju dovoljno razumevanja za nastojanja drugih delova uprave da se mešaju u njihove nadležnosti. Kao rezultat toga, najčešći poslovi kojima se bave kancelarije su podrška procesu strateškog planiranja, stvaranje i održavanje baze podataka od interesa za lokalni ekonomski razvoj, kontakti sa privrednim udruženjima, direktna podrška lokalnoj poslovnoj zajednici kroz pružanje informacija, predlaganje programa za podršku privredi i upravljanje, priprema i nadzor u realizaciji projekata od značaja za LER, marketing i održavanje odnosa sa organima i organizacijama viših nivoa vlasti odgovornim za ekonomski razvoj. Čak je i ova sužena lista poslova takva da je veći broj kancelarija koje ne obavljaju ni sve ove poslove, od onih koje pored ovih obavljaju još neke.

### **Drugi institucionalni elementi lokalne samouprave za podsticanje LER-a**

Pored kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, do lokalnih izbora 11. maja 2008. godine, u skladu sa starim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, postojala je i fakultativna pozicija opštinskog, odnosno gradskog menadžera. Prema odredbama tog Zakona, menadžer u okviru svojih poslova, posebno: 1) predlaže projekte kojima se podstiče ekonomski razvoj i zadovoljavaju potrebe građana i obezbeđuje zaštitu životne sredine; 2) podstiče preduzetničke inicijative i stvaranje privatno-javnih aranžmana i partnerstava; 3) podstiče i koordinira investiciona ulaganja i privlačenje kapitala; 4) inicira izmene i dopune propisa koji otežavaju poslovne inicijative. Posebno je interesantna odredba po kojoj opštinskog menadžera ugovorom angažuje predsednik opštine, tako da on predstavlja sastavni deo opštinske uprave. Prema podacima PALGO Centra iz

juna 2007. godine<sup>8</sup>, broj opštinskih menadžera je 71, što znači da je tu zakonsku mogućnost iskoristilo oko 40% gradova i opština. Još jedan kuriozitet u vezi sa ovom pozicijom je da su od 71 postavljenog menadžera, samo tri žene.

Jedna od ključnih uloga opštinskog menadžera je da bude veza između predsednika opštine i opštinske uprave. Ta uloga nije laka budući da se i menadžer doživljava kao strano telo u upravi. Novi Zakon o lokalnoj samoupravi pokušava da ovaj problem prevaziđe eliminisanjem pozicije menadžera i otvaranjem, takođe fakultativne, mogućnosti postavljanja pomoćnika predsednika opštine zaduženog za ekonomski razvoj. Predsednik opštine postavlja pomoćnika u okviru opštinske uprave čime bi se trebali unaprediti odnosi sa opštinskim službama.

Bogatstvo institucionalnih oblika za bavljenje lokalnim ekonomskim razvojem u nekim opštinama dopunjava član opštinskog veća zadužen za privredu. Njegova uloga u velikoj meri zavisi od snage koju veće kao organ ima u strukturi lokalne vlasti, a ta snaga dosta varira od opštine do opštine i često je presudno uslovljena dogovorom stranaka koje čine vladajuću koaliciju o tome da li žele jako ili slabo veće. Tako smo u prethodnom periodu imali veća čiji su članovi delovali gotovo kao lokalni ministri za pojedine oblasti, dok su u nekim drugim opštinama veća bila toliko marginalizovana da su se sastajala samo kada je to zakon zahtevao, a njihovi članovi nisu imali određene resore.

I na kraju, u opštinama se sve češće uspostavljaju saveti za ekonomski razvoj, komisije za zapošljavanje i slična tela osnovana od strane skupštine opštine ili predsednika opštine. Ova tela su savetodavnog karaktera i njihova osnovna uloga je da pruže mogućnost privrednicima da utiču na politike lokalne samouprave u vezi sa ekonomskim razvojem. Najčešće se osnivaju na inicijativu donatorskih programa i to po pravilu da bi učestvovala u procesu strateškog planiranja lokalnog ekonomskog razvoja. U određenom broju slučajeva, ta tela su nastavila da postoje i nakon usvajanja strateškog plana, delom da bi nadgledala njegovu primenu, a delom su dobijala i savetodavnu ulogu za opštinske organe u vezi sa pitanjima kao što su visina nameta na privredu koje uvodi lokalna samouprava, razvoj infrastrukture, programi podrške lokalne samouprave privredi, unapređenje rada uprave i slično.

---

<sup>8</sup> Ocena i unapređenje prakse opštinskih i gradskih menadžera u Srbiji, PALGO Centar, Beograd, 2007, str. 3.

## Lokalna samouprava između viška zaposlenih i manjka kvalifikovanih

Jedno od otvorenih pitanja u vezi sa modernizacijom lokalne uprave je status zaposlenih u upravama opština i gradova. Zakon koji uređuje tu oblast je jedan od najzastarelijih u sistemu lokalne samouprave i pruža jako skučen okvir za motivisanje zaposlenih. Poseban problem je zakonsko ograničenje ukupnog fonda plata za svaku jedinicu lokalne samouprave koje dovodi do toga da je jako teško zadržati, i još teže privući, kvalitetne kadrove osposobljene da učestvuju u izradi lokalnih propisa podsticajnih za razvoj privrede, da definišu programe podrške privredi, da deluju kao menadžeri projekata, nadgledaju ih i ocenjuju njihovu uspešnost. Sada je u toku žestoka konkurencija za privlačenje i zadržavanje tih kadrova jer u tome, kao nikada pre, lokalnoj samoupravi konkurišu i banke i nevladine organizacije, i državna uprava i privreda. Odgovor lokalnih samouprava je do sada uglavnom bio angažovanje mladih kadrova i ulaganje u obuku postojećih kadrova, uz oslanjanje na donatorske programe koji se bave lokalnim ekonomskim razvojem. Nažalost, ograničenja u obimu plata gradove i opštine stavljaju u jako podređen položaj dovodeći do toga da često gube kadrove u koje su dugo ulagali.

U kojoj meri kapaciteti kancelarija za LER zavise od kvalifikacija zaposlenih je opšte poznato. Međutim, praksa upravljanja ljudskim resursima u opštinama Srbije je izrazito raznolika. Na jednoj strani su opštine koje su na insistiranje donatora u kancelariji za LER angažovali zaposlene sa konkretnim kvalifikacijama, pre svega sa znanjem stranih jezika, što u praksi po pravilu znači kvalitetnije kadrove. Na drugoj strani su opštine koje su kancelarije za LER osnovale na inicijativu donatora, ali gde donatori nisu insistirali na kvalifikacijama zaposlenih u njima, pa su se u kancelarijama za LER našli zaposleni bez kojih se moglo u odeljenjima iz kojih su prebačeni. Ovakvo stanje potkrepljuju i istraživanja. Tako prema podacima Tima za sprovođenje strategije za smanjenje siromaštva, na pitanje „Da li u okviru opštine postoje stručni kadrovi potrebni za izradu projekata finansiranih donacijama ili iz fondova EU“, 65% ispitanika odgovara da imaju obučeni ljudi, ali ne dovoljno, 24% smatra da u okviru njihove opštine ima dovoljno obučeni, dok 8% smatra da uopšte nema obučeni ljudi za izradu projekta.

## POLITIKA LOKALNIH JAVNIH PRIHODA – KAKO NAPUNITI BUDŽET, A NE OTERATI INVESTITORE?

Javne finansije su jedan od najvažnijih instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja. Gotovo svaka odluka u ovoj oblasti ima određeni uticaj na privredna kretanja. Da li će lokalni budžet biti razvojni ili socijalni, koliko će se puniti od strane građana, a koliko od privrede, ko će imati olakšice, a ko dobiti podsticaje – sva ova pitanja nekada posredno, a nekada neposredno utiču na sudbinu čitavih preduzeća.

Princip koji utvrđuje Zakon o finansiranju lokalne samouprave je da su svi prihodi nenamenski (što znači da mogu da se koriste za bilo koju svrhu u nadležnosti lokalne samouprave), sem onih čiji je namenski karakter utvrđen zakonom. Najvažniji prihodi koji imaju namenski karakter su naknada za uređivanje građevinskog zemljišta i naknada za korišćenje građevinskog zemljišta. Ovi prihodi se koriste za uređivanje građevinskog zemljišta i za izgradnju i održavanje objekata komunalne infrastrukture.

Porez na imovinu bi trebalo u narednom periodu, zahvaljujući pre svega ažuriranju procene vrednosti imovine, da dobije mnogo veći značaj kao izvor prihoda za lokalne samouprave. Kada se to desi, porašće i njegov značaj za lokalni ekonomski razvoj, jer će gradovi i opštine moći da se takmiče u privlačenju investicija i dobro balansiranom politikom olakšica za plaćanje poreza na imovinu.

Broj lokalnih komunalnih taksi je veliki, ali su prihodi od njih, sem od dve ili tri najznačajnije, relativno mali. Komunalne takse se prema zakonu uvode za korišćenje prava, predmeta i usluga (dakle, kao kompenzacija za nešto što takseni obveznik dobija od opštine), ali ih gradovi i opštine koriste pre svega kao poreski instrument. Firmarina je dobar primer za to, jer se plaća pre svega prema procenjenoj veličini i platežnoj snazi taksenog obveznika, ali i po vrsti delatnosti. Analiza praksi koje opštine primenjuju u vezi sa firmarinom pokazuje i tendenciju diskriminacije sektora usluga i trgovine u korist proizvodnje u čemu se ogleda duboko ukorenjeno nerazumevanje potencijala koje naročito sektor usluga ima za porast zaposlenosti i bruto domaćeg proizvoda. Tendencija prevaljivanja opterećenja za finansiranje poslova lokalne samouprave sa građana na privredu je vidljiva i u politici cena komunalnih usluga. Tarife koje se primenjuju na pravne subjekte su po pravilu trostruko veće nego u slučaju domaćinstava, a razlika je u nekim slučajevima i 10 puta.

Dakle, opštine su zbog relativno malog udela izvornih prihoda upućene na to da maksimalno iskoriste one izvore prihoda koje kontrolišu. Lokalna samouprava je takođe sklona da najveći teret opterećenja izvornim prihodima usmeri na privredne subjekte, i to upravo na one za koje proceni da su platežno najsposobniji, a to su često sveže privatizovana preduzeća i strani ulagači. Razloga za to ima više, a sledeća dva nisu najmanje važna među njima: a) pravna lica, za razliku od fizičkih, ne glasaju i b) vlast misli da se socijalni mir najbolje čuva prevalljivanjem poreskog opterećenja na uspešna preduzeća.

Ono što se zaboravlja je da svaku dadžbinu na kraju plate sami građani. Pored toga, rezultat prevelikog opterećenja onih koji stoje bolje, a poštede onih koji stoje lošije, može da bude da se prvi demotiviraju da ulažu ili se čak dovedu u finansijske probleme, a da oni koji su pošteđeni svejedno propadnu. Ovim se svakako ne čuva socijalni mir. A da preduzeća ne glasaju, tačno je samo donekle. U opštinama u kojima se privreda, ili pojedini sektori privrede, neopravdano opterećuju davanjima, preduzeća glasaju – i to nogama, tako što odlaze iz tih opština ili ih pri razmatranju gde se locirati zaobilaze u širokom luku.

## ZEMLJIŠTE – INSTRUMENT ILI RESURS

Građevinsko zemljište je najveći resurs koji kontrolišu gradovi i opštine, a upravljanje građevinskim zemljištem je, uz upravljanje finansijama, najvažniji instrument za podsticanje privrednog razvoja kojim raspolaže lokalna samouprava. Upravljanje građevinskim zemljištem od strane lokalne samouprave u Srbiji ima tri najvažnija elementa:

- Pripremu zemljišta za investitore – ova faza pre svega obuhvata prostorno planiranje, uređenje svojinsko-pravnih odnosa i infrastrukturno opremanje zemljišta;
- Raspolaganje građevinskim zemljištem, odnosno njegovo davanje u zakup;
- Vođenje politike lokalnih prihoda u vezi sa zemljištem.

Jedna od osnovnih teškoća u vezi sa stavljanjem građevinskog zemljišta u komercijalnu upotrebu je nepostojanje planskih, odnosno urbanističkih akata. Izrada ovih akata je u nadležnosti lokalne samouprave koja, po pravilu, nema dovoljno sredstava da finansira njihovu pripremu. U nedostatku kompletnih, sistemskih rešenja, opštine i investitori se dovijaju tako što investitori koji dobiju zemljište u zakup finansiraju izradu urbanističkog projekta ili podnose zahtev za dobijanje akta o urbanističkim uslovima koji za određenu lokaciju mogu da nadomeste



nepostojanje planova detaljne regulacije. Ovaj problem značajno produžava proces dobijanja dozvola za gradnju i smanjuje interesovanje potencijalnih investitora.

U Srbiji je građevinsko zemljište još uvek skoro isključivo u državnoj svojini. Ipak, ovlašćenja lokalne samouprave u vezi sa građevinskim zemljištem su velika. Najznačajnije ovlašćenje je to što gradovi i opštine neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini samostalno daju u zakup radi izgradnje na rok do 99 godina. Iako se ovo pravo na zakup od 99 godina često smatra za ekvivalent pravu svojine, postoji znatna pravna neizvesnost u vezi sa tim da li će to pravo dugoročnog zakupa ikada prerasti u pravo svojine i pod kojim uslovima. Ovo naročito otežava nastojanja lokalnih samouprava da privuku strane green field investitore koji se teško mire s time da treba da ulože ogromna sredstva u izgradnju objekta na zemljištu na kome imaju samo pravo zakupa i to nakon što za zemljište plate cenu kao da ga pribavljaju u svojini.

Prihodi u vezi s građevinskim zemljištem (naknada za uređivanje građevinskog zemljišta, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, porez na imovinu, pa i zakupnina) su među najznačajnijim izvornim prihodima i zajedno čine oko dve trećine svih izvornih prihoda lokalne samouprave. Iznos zakupnine utvrđuje se u procesu licitacije, odnosno prikupljanja ponuda, a stope naknada za uređivanje i za korišćenje građevinskog zemljišta opštine i gradovi utvrđuju potpuno samostalno. Kao i u slučaju ostalih lokalnih prihoda, i u pogledu naknada u vezi sa građevinskim zemljištem se ustalila praksa da su privredni subjekti u znatno nepovoljnijem položaju u odnosu na fizička lica.

Zahvaljujući mogućnosti arbitrarnog utvrđivanja merila za plaćanje naknada u vezi sa građevinskim zemljištem, lokalna samouprava kao najvažniji kriterijum zapravo koristi vrstu delatnosti kojom se bavi privredni subjekt koji koristi zemljište, da bi mogla zapravo da oporezuje obveznike prema njihovoj pretpostavljenoj platežnoj moći. U nekim opštinama razlikuje se preko 30 vrsta delatnosti, da bi one profitabilnije mogle da budu posebno tretirane. Tako je naknada za uređenje građevinskog zemljišta, koja bi trebalo da bude cena za opremanje zemljišta infrastrukturom, vremenom postala praktično porez na gradnju i kao takav je jedan od nekoliko najvažnijih izvora prihoda lokalne samouprave, ali i značajno opterećenje građanima i investitorima koji planiraju gradnju.

U Srbiji, preduzetničko upravljanje građevinskim zemljištem zahteva više od strateškog i prostornog planiranja, umešnosti u pregovaranju sa vlasnicima

pojedinačnih parcela, spremnosti za ulaganje u infrastrukturu i sofisticiranog finansijskog menadžmenta; ono što nekada može da odluči da li će veliki investitor doći u jednu ili drugu opštinu je koje je opštinsko rukovodstvo spremnije da se ne drži uvek striktno zakona i da omogući investitoru da dođe do zemljišta pod uslovima povoljnijim od tržišnih (ili praktično bez naknade). Podsticajna mera u vezi sa zemljištem koja je opštinama najjednostavnija sa stanovišta legalnosti je davanje popusta u plaćanju naknada za uređenje građevinskog zemljišta ili potpuno odustajanje od naplaćivanja ove naknade, budući da tu zakonodavac ne predviđa gotovo nikakva ograničenja.

Što se zakupnine građevinskog zemljišta tiče, situacija je dosta složenija. U velikom broju opština je praksa da se nude veliki popusti za plaćanje zakupnine unapred, iako je princip da se taj prihod naplaćuje u ratama tokom čitavog perioda zakupa. Smisao ove mere je ipak manje da bude olakšica investitorima, a više da omogući opštini da odmah može da raspolaze sa celim prihodom od zakupnine, umesto da narednih 99 godina dobija ta sredstva u relativno malim ratama. Kada ipak žele da zemljište daju u zakup pod uslovima povoljnijim od tržišnih, s obzirom na to da zakon zabranjuje neposrednu pogodbu, opštine se dovijaju tako što sa investitorom koga žele na određenoj lokaciji dogovore da će mu, nakon što on na licitaciji ponudi ubedljivo najveću cenu za zakup zemljišta, naknadno dodeliti popust i do 99% ponuđene cene. Pojedine opštine su odredile uslove pod kojima investitori mogu dobiti popuste za plaćanje naknade za uređenje i zakupnine, dok su druge to prepustile na procenu svojim izvršnim organima.

Onaj ko bi pomislio da nadležna ministarstva strogo kažnjavaju raspolaganje zemljišta neposrednom pogodbom, budući da zakon to ne predviđa, bio bi u velikoj zabludi. Naprotiv, nadležni ministri su u nekoliko navrata hrabрили lokalne samouprave da investitorima daju zemljište bez naknade, pa čak i najavljivali da opštine koje ne budu imale tu praksu neće imati prava na podršku Republike za jačanje lokalne ekonomije. Ipak, iako sve veći broj opština nudi velikim investitorima zemljište praktično bez naknade, činjenica je da ih veliki investitori ne opsedaju. To ubedljivo govori da besplatno zemljište ne može da nadoknadi odsustvo planskih dokumenata, izgrađene infrastrukture i efikasne uprave.

## LOKALNI FONDOVI ZA PODRŠKU PRIVREDI – KADA OPŠTINA JEDNOM RUKOM VRAČA

Veliki broj gradova i opština u Srbiji ima neku vrstu mehanizma za pružanje finansijske podrške privredi. Prema rezultatima istraživanja u sklopu projekta Preduzetnička Srbija sprovedenog u 102 opštine u aprilu 2007. godine, 29 opština ima programe finansijske pomoći i za mala i srednja preduzeća i za poljoprivrednike, 24 opštine imaju programe samo za poljoprivrednike, a 6 samo za mala i srednja preduzeća.

Pored finansijske podrške privredi, opštine obezbeđuju i različite oblike materijalne pomoći, naročito za poljoprivrednike (semenski i priplodni materijal, đubrivo), sredstva privrednicima sa svoje teritorije za učešće na privrednim sajmovima, programe obuke i slično. Prema pomenutom istraživanju UNDP-a, od 102 opštine obuhvaćenje istraživanjem, kao oblici finansijske pomoći najčešće su navođene kreditne šeme za poljoprivrednike (u 26 opština), kreditne šeme za mala i srednja preduzeća (15 opština), grantovi za samozapošljavanje (13 opština), subvencije kamatnih stopa (8 opština), grantovi za ulaganja (7 opština) i kreditne garancije (u četiri opštine).

### Modeli obezbeđivanja finansijske potpore

Neke opštine finansijski podržavaju samo nezaposlena lica sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje, preduzetnike (koji nemaju status pravnih lica) i registrovana poljoprivredna gazdinstva, dok druge finansiraju i mala i srednja preduzeća (pravna lica). Ređe su opštine koje finansijski podržavaju nezaposlena lica kada osnivaju sopstvenu firmu kao i preduzeća i organizacije čiji je osnivač opština kada obezbeđuju zaposlenje mladim pripravnicima. U najvećem broju slučajeva, lokalna samouprava pruža finansijsku podršku za pribavljanje osnovnih sredstava (čiji je očekivani vek trajanja duži od tri godine).

U nastavku je data tabela koja rezimira nalaze USAID Programa podsticaj ekonomskom razvoju opština iz istraživanja o lokalnim fondovima za podršku privredi u četiri jedinice lokalne samouprave iz aprila 2007. godine.

Naziv fonda	Fondovi u 2006 (mil. dinara)	Broj korisnika	Prosek fin. podrške (mil. dinara)
Subotički Fond za unapređenje privrede putem razvoja privatnog preduzetništva	15	30	0,5
Subotički Fond za poljoprivredni razvoj	15	45	0,3
Kragujevački Fond za razvoj poljoprivrede	60	200	0,3
Kragujevački Program podrške preduzetništvu	8	30	0,27
Loznički Fond za finansiranje programa za jačanje preduzetništva i malih preduzeća namenjen nezaposlenim licima	9	34	0,26
Loznički Fond za razvoj poljoprivredne proizvodnje	6	30	0,2
Loznički Program za zapošljavanje mladih	2,5	30	0,08
Subvencionisanje kamatne stope za kredite namenjene za razvoj privrednih subjekata na teritoriji opštine Indija	1,7	3	0,57
<b>Ukupno</b>	<b>117,2</b>	<b>402</b>	<b>0,29</b>

Prvi, dosta raširen model pružanja podrške preduzetništvu je beskamatno pozajmljivanje sredstva preduzetnicima. Ipak, izraz beskamatno treba uzeti uslovno jer neke opštine obračunavaju troškove obrade kredita i to od 1 do 2% godišnje, odnosno 3% u slučaju programa podrške poljoprivrednim gazdinstvima. Ti beskamatni krediti često imaju grejs period (oko 18 meseci) i rok dospeća od 36 do 60 meseci. U Kragujevcu postoji i program obezbeđivanja podsticajnih sredstava za preduzetnike koja se vraćaju samo u iznosu od 25%. Manje primenjivan oblik podrške privredi predstavljaju mikrokrediti za preduzeća u nastajanju („start-up krediti“) sa grejs periodom od 12 meseci i rokom dospeća od 30 meseci

koji se primenjuju na primer u Loznici. Ova vrsta kreditiranja je značajna jer za privredne subjekte u nastajanju predstavlja gotovo jedini institucionalni izvor kapitala.

Drugi model finansijke podrške privredi od strane lokalne samouprave podrazumeva obezbeđivanje subvencija za komercijalne kredite malim i srednjim preduzećima i preduzetnicima, najčešće u iznosu od oko 3 procentna poena, pri čemu komercijalna banka odlučuje o tome ko može dobiti kredit, a opština snosi troškove banke zbog smanjenja kamatne stope. U primeni ovog modela, lokalne samouprave nastoje da postignu dogovor sa komercijalnom bankom koja realizuje aranžman da banka za korisnike subvencioniranog kredita dodatno smanji kamatnu stopu. Informacije govore da je za sada to uspelo opštini Indija, i to da smanji standardnu kamatnu stopu za 1 procentni poen.

Osnovni elementi programa podrške privredi se često definišu u izbornoj kampanji. To znači da dobar deo postojećih programa praktično predstavlja i ispunjenje predizbornih obećanja gradonačelnika. I sve ključne odluke (kriterijumi, iznosi, odluke o dodeli...), obično donose komisije čije članove imenuje predsednik opštine. Nažalost, često nema jasnih kriterijuma na osnovu kojih se biraju članovi komisija. Uopšteno govoreći, članovi se biraju iz redova opštinske uprave i poslovne zajednice. Oni su obično saradnici predsednika opštine i/ili članovi opštinskog veća i udruženja lokalnih preduzetnika. Uloga skupštine opštine je veoma ograničena i uglavnom uključuje donošenje odluke o osnivanju fonda i odobravanje budžetskih aproprijacija. Deo poslova upravljanja fondovima koji nisu u nadležnosti banaka ili nekih drugih pravnih lica obavlja opštinska uprava – obično kancelarija za lokalni ekonomski razvoj ili odeljenja za finansije i privredu, odnosno odeljenja za poljoprivredu.

Uloga komercijalnih banaka u opštinskim programima podrške privredi znatno varira. Kod mnogih programa banke nemaju nikakvu ulogu, u nekima samo izvršavaju ugovor o kreditu za račun opštine dok lokalna samouprava donosi ključne odluke, a u trećim konačnu odluku o dodeli sredstava donosi poslovna banka, a lokalna samouprava samo snosi troškove subvencioniranja kamatne stope.

### **Neke karakteristike lokalnih programa podrške privredi**

Primetno je da relativno mali broj privrednih subjekata podnosi zahteve za finansijsku podršku lokalne samouprave. To je rezultat više faktora. Najpre, veliki broj

privrednika i ne sazna za konkurs za dodelu sredstava dok konkurs ne bude završen. Dalje, mnogi privrednici su onemogućeni da dobiju sredstva zbog teškoća u pribavljanju obezbeđenja jer nemaju niti nepokretnost koju bi mogli založiti, niti mogućnost da dobiju garanciju banke. Ovo pogotovo važi za preduzeća u nastajanju, odnosno za takozvana start up preduzeća. I na kraju, zbog relativno visokih kamatnih stopa za kredite privredi, čak i krediti koje lokalna samouprava subvencionira smanjujući stopu za oko tri procentna poena, nisu dovoljno atraktivni za preduzetnike.

Uz to, i činjenica da su svi programi podrške privredi relativno novi ukazuje na problem kontinuiteta, odnosno da nove opštinske vlasti po pravilu radije ustanovljavaju nove programe nego što održavaju one zatečene. I pravni okvir za lokalne fondove za podršku privredi je kontroverzan. Dok su neke opštine u uverenju da nemaju prava da pružaju podršku preduzećima, već samo poljoprivrednicima, nezaposlenim licima i preduzetnicima, u drugim se podrška preduzećima pruža već više godina. Takođe, pojedine opštine su se opredelile za davanje beskamatnih zajmova i zbog uverenja da je opštinama zabranjeno da daju novac pod kamatu, dok su druge uvele kategoriju „administrativni troškovi“ koja se izražava kao procenat odobrenih sredstava.

Iako najveći broj odobrenih kredita u sklopu aktuelnih programa još nije dospelo za naplatu, procenat naplate dospelih kredita je dosta visok. Razlozi za to su hipoteka koja se uspostavlja za veće iznose kredita kao i interes korisnika kredita da izbegnu diskvalifikaciju za naredne opštinske programe podrške privredi do koje bi došlo ako bi propustili da uredno izmire svoje kreditne obaveze.

U nekim slučajevima, mehanizam direktne kontrole i praćenja namenskog trošenja sredstava postoji, u drugim ne. S druge strane, mogućnost za zloupotrebu sredstava je smanjena primenom mehanizma prema kome banka prenosi sredstva na račun korisnika, dok korisnik ne može da podiže sredstva sa računa već jedino može da ih prenese dobavljaču robe na osnovu profakture.

Za većinu programa, 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. Ipak, neke opštine, kao Indija, imaju određene indikatore koje koriste prilikom procene isplativosti programa podrške privredi i koji se fokusiraju na poređenje budžetskih rashoda za subvencije, na

jednoj, i prihoda i to ne samo po osnovu povraćaja kredita i beskamratnih pozajmica već i po osnovu uvećenja prihoda od poreza na zarade na osnovu novog zapošljavanja, na drugoj strani.

I na kraju, još jedna pouka iz iskustva opština u Srbiji sa programima podrške privredi. S obzirom na mnogo manji iznos sredstava koja opštine plasiraju kroz ove programe u odnosu na programe Republike, Pokrajine i stranih donatora, bolje rezultate postižu opštine koje ono malo sredstava što imaju koriste da pre svega informišu svoje privrednike o svim sredstvima i programima koji im stoje na raspolaganju i pomognu im da za njih uspešno apliciraju, nego one koje se nadaju da će sopstvenim finansijskim podsticajima uspeti da postignu naročite rezultate.

### **INSTRUMENTI LER-a: INDUSTRIJSKI PARKOVI, BIZNIS INKUBATORI I ZONE UNAPREĐENOG POSLOVANJA**

Gotovo svaka opština u Srbiji ima realizovan neki projekat lokalnog ekonomskog razvoja, ili je u procesu njegovog planiranja ili realizacije. To važi za opštine koje su sledile udžbeničke metode i prvo ustanovile komisije za strateško planiranje, izradile strateške planove, definisale prioritetne projekte lokalnog ekonomskog razvoja i ustanovile kancelarije za LER sa zadatkom da između ostalog prate sprovođenje tih projekata. S druge strane, i opštine koje su preskočile sve pripremljene faze su spremno uskočile u projekte lokalnog ekonomskog razvoja. U poslednje vreme, najpopularniji među njima u Srbiji su industrijske zone/parkovi, biznis inkubatori i zone unapređenog poslovanja.

#### **Industrijski parkovi**

Jedan od najznačajnijih zaključaka sadržanih u Strategiji podsticanja i razvoja stranih ulaganja Vlade Republike Srbije je da je neophodno unaprediti mogućnosti za brzo otpočinjanje aktivnosti investitora koji se odluče za ulaganje u Srbiju. Najveća prepreka za to je nedostatak lokacija sa potpuno uređenim svojinsko-pravnim odnosima i sa odgovarajućom infrastrukturnom opremljenošću. Kao važan element prevazilaženja ovog problema, Strategija predviđa osnivanje industrijskih parkova.

Izraz industrijski parkovi u Srbiji se koristi sa dva bitno različita značenja: u prvom značenju, industrijski park se izjednačava sa industrijskom zonom kao

kategorijom zemljišta namenjenog (po pravilu prostornim generalnim planom) za obavljanje proizvodno-industrijskih delatnosti. U planskim dokumentima upotrebljava se i pojam radna zona koji ima nešto šire značenje. U drugom, užem značenju, industrijski park podrazumeva infrastrukturno opremljeno zemljište koje jedan subjekt (upravitelj industrijskog parka) oprema u svrhu korišćenja od strane više privrednih subjekata, pri čemu pojedinačne parcele unutar industrijskog parka upravitelj može iznajmljivati, odnosno prodavati, korisnicima industrijskog parka, a može im pružati i usluge određene ugovorom između upravitelja i korisnika industrijskog parka (kao što su usluge obezbeđenja, kantine, konferencijskog centra, centra za obuku itd.).

Prethodno terminološko objašnjenje je dato zbog toga što i Nacionalni investicioni plan, kao važan izvor finansija za projekte lokalnog ekonomskog razvoja, tu stavku u svom finansijskom planu naziva uopšteno „industrijske zone/parkovi“ ne praveći razliku među njima. Ovakvim pristupom se ide isključivo za infrastrukturnim uređenjem lokacija pogodnih za proizvodne delatnosti, dok se pitanje načina upravljanja ostavlja da bude rešeno praksom lokalnih samouprava. U međunarodnoj praksi se ovakav pristup naziva „*build it, and they will come*“ i koristi se više u značenju jedne zablude, nego preporuke. To je donekle uočeno i u politici Nacionalnog investicionog plana koji je na samom početku, krajem 2006. godine predvideo 45.000.000 evra za opremanje 49 industrijskih zona/parkova da bi se taj plan kasnije redukovao nakon što se uvidelo da neke od lokacija za koje su već bila odobrena sredstva za ovu namenu nemaju obezbeđene ni fundamentalne pretpostavke kao što su uređeni svojinsko-pravni odnosi i postojanje prostorno-planskih dokumenata.

U komparativnoj praksi, industrijski parkovi se najčešće osnivaju kao forma privatno-javnog partnerstva u kome javni sektor (najčešće opština) obezbeđuje zemljište i deo infrastrukturnog opremanja, a privatni sektor dodatno oprema park, održava infrastrukturu i pruža usluge korisnicima industrijskog parka. Industrijskim parkom najčešće upravlja privredno društvo u kome, po pravilu, lokalna samouprava ima udeo u vlasništvu kao i upravljačka prava u skladu sa tim udelom.

U Srbiji s druge strane, velika većina industrijskih zona ustanovljenih od strane lokalne samouprave nikada nije prerasla taj status i postala industrijski park jer ne postoji jedan upravitelj koji se brine o parku i njegovim korisnicima i nakon što parcele budu raspoređene. Tamo gde upravitelj postoji, radi se skoro isključivo o preduzeću čiji je jedini ili većinski osnivač opština. Dakle, praksa privatno-javnih partnerstava u ovoj oblasti nije ni približno dovoljno zaživela. Tamo gde



privatni sektor ima veću ulogu, radi se o gotovo potpuno privatnim inicijativama. Tu vodeću ulogu u osnivanju industrijskog parka ima određeno veliko preduzeće sa viškom zemljišta, koje osnivanjem industrijskog parka želi da u svoju blizinu dovede privredne subjekte koji su deo njegovog proizvodnog lanca – bilo da se radi o snabdevačima ili kupcima roba. Uloga lokalne samouprave u ovim slučajevima je da obezbedi olakšice u plaćanju određenih lokalnih dažbina, a pre svega naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Nažalost, za sada i ovi privatni industrijski parkovi nemaju visok stepen popunjenosti svojih kapaciteta.

U ovom trenutku najinteresantnija inicijativa u ovoj oblasti je namera indijske Embasi grupe da u Indiji, nadomak Beograda, izgradi informatičko-tehnološki park. Prema najavama, samo u prvoj fazi projekta će biti zaposleno 2.500 ljudi u poslovnom prostoru od oko 25.000 kvadratnih metara, a predsednik opštine se nada da bi narednih godina na prostoru od oko 250.000 kvadratnih metara zaposlenje moglo naći i 25.000 ljudi.

Vlada Republike Srbije je u podršci razvoju industrijskih parkova prepoznala potencijal da bude efikasno oruđe za podsticanje regionalnog razvoja. Putem usmeravanja subvencija u manje razvijene regione, pre svega za izgradnju nedostajuće infrastrukture, pomaže im se da postanu atraktivnije lokacije za potencijalne investitore. S druge strane, davanjem podsticaja za proširenje i unapređenje industrijskih parkova u razvijenijim delovima zemlje, pruža im se podrška da još snažnije preuzmu uloge lokomotiva razvoja Srbije.

Još pre nekoliko godina, u okviru ministarstava Vlade Republike Srbije počela je priprema zakona o industrijskim i tehnološkim parkovima. Uloga tog zakona je trebalo da bude da obezbedi zakonski okvir da nacionalni nivo vlasti podržava osnivanje i funkcionisanje industrijskih parkova kroz podsticajna sredstva za njihovo osnivanje (obezbeđivanje sredstava za otkup i uređenje svojinsko-pravnih odnosa na zemljištu, subvencije i olakšice za infrastrukturu i za opremanje parkova), poreske olakšice za korisnike parkova, pružanje posebnog administrativnog tretmana za korisnike parkova (sve dozvole na jednom mestu), kao i kroz sprovođenje programa sertifikacije industrijskih parkova koji podrazumeva da država dozvoljava samo onim lokacijama koje zadovolje tačno propisane kriterijume da nose naziv industrijski park. Ipak, taj zakon još uvek nije donet i nema naznaka da će to uskoro biti promenjeno.

## Biznis inkubatori

Biznis inkubator je organizacija čija je svrha da pruži podršku opstanku i ubrzanom razvoju preduzeća u fazi kada su ona najugroženija – neposredno po osnivanju. Najjednostavnijim rečnikom, biznis inkubator obezbeđuje svojim korisnicima (malim preduzećima i preduzetnicima) poslovni prostor, odnosno neke dodatne usluge kao što su zajednički poslovni sekretarijat, kancelarijsku opremu, knjigovodstvo, preduzetničko savetovalište, finansijske savete, marketing, umrežavanje i sl. pod uslovima povoljnijim od tržišnih. Zbog svog efekta na povećanje postotka privrednih subjekata koji uspešno posluju i u prvim godinama postojanja, biznis inkubatori su jedan od raširenih instrumenata za podsticanje zapošljavanja.

U nekim slučajevima, korišćenje poslovnog prostora, odnosno usluga biznis inkubatora, može biti besplatna, u drugim je subvencionisana, a u trećim korisnici plaćaju punu tržišnu cenu. Tamo gde je boravak preduzeća u inkubatoru besplatan ili subvencionisan (uglavnom sredstvima lokalne samouprave ili agencija za podršku privredi i preduzetništvu), najčešće je predviđeno da preduzeća napuste inkubator u periodu 2–5 godina nakon ulaska. U slučajevima subvencionisanog boravka, koji su ujedno i najčešći, po pravilu se nivo subvencija u inkubatoru postepeno smanjuje u odnosu na početni period, dok se ne pređe na tržišne cene zakupa i usluga.

Do maja 2005. godine, kada je otvoren Biznis inkubator centar u Knjaževcu, u Srbiji nije postojao ni jedan biznis inkubator, a sada ih ima oko 15 koji su počeli sa radom ili su registrovani. Inkubator u Knjaževcu je značajan ne samo zbog toga što je prvi u Srbiji, već i po tome što njime upravlja udruženje građana (Timočki klub), a ne, kako je to najčešće slučaj, privredno društvo. U Savetu biznis inkubatora, koji odlučuje o prijemu preduzeća i radnji u inkubator, pored osnivača su zastupljeni i predstavnici lokalne samouprave, banaka, udruženja privatnih preduzetnika i privrednici.

Drugi biznis inkubator u Srbiji je osnovan već u septembru 2005. godine u Nišu i to kao društvo sa ograničenom odgovornošću u kome su osnivači grad Niš sa 51% i Regionalna agencija za mala i srednja preduzeća sa 49%. Subotički biznis inkubator, koji je osnovan 2006. godine, zanimljiv je po tome što među svoje osnivače pored lokalnih i pokrajinskih vlasti i regionalne agencije za mala i srednja preduzeća uključuje i jednu privatnu kompaniju (ATB Sever), kao i jednu obrazovnu instituciju (Viša tehnička škola Subotica), pri čemu obe imaju po 10% učešća u osnivačkim pravima u Poslovnom inkubatoru Subotica d.o.o.

Značajan podsticaj razvijanju biznis inkubatora dao je Nacionalni investicioni plan kojim je za 2007. godinu bilo predviđeno preko 200 miliona dinara za ukupno 15 biznis inkubatora. Ono što pretilo da postane specifičnost modela razvijanja biznis inkubatora u Srbiji je da se sredstva NIP-a koriste i za izgradnju objekata za biznis inkubatore, dok je praksa u razvijenom svetu upravo suprotna, pa se za tu namenu adaptiraju poslovni i proizvodni objekti koji se više ne koriste (brownfields). Tako se u Kruševcu izgradnja biznis inkubatora površine 1.400 kvadratnih metara finansira sredstvima NIP-a u iznosu od 36.000.000 dinara i sredstvima opštine Kruševac u iznosu od 32.000.000.

Osnovni pokazatelji za pet biznis inkubatora obuhvaćenih istraživanjem koje je u jesen 2007. sproveo USAID Program za podsticaj ekonomskom razvoju opština govore da prosečan biznis inkubator u Srbiji ima 6,6 korisnika (preduzeća, odnosno preduzetnika) koji zapošljavaju 26,8 radnika. Pored toga, prosečni broj zaposlenih koji opslužuju biznis inkubator je 2,6. Iako su ovi inkubatori tek u povoju pa podaci o njihovim rezultatima nisu pogodni za poređenje sa iskustvima razvijenih ekonomija, korisno je napomenuti da su u 2005. godini biznis inkubatori u Severnoj Americi, prema podacima američke Nacionalne asocijacije biznis inkubatora (NBIA) iz oktobra 2006. godine, podržali više od 27.000 novih preduzeća u kojima je bilo zaposleno više od 100.000 radnika. To znači da je prosečan biznis inkubator u Severnoj Americi samo tokom 2005. godine podržao više od 20 preduzeća u kojima je bio zaposlen 71 radnik. Prema istraživanjima NBIA<sup>9</sup>, svaki dolar budžetskih subvencija za tekuće troškove biznis inkubatora u SAD rezultira sa oko 30 dolara uvećanja lokalnih poreskih prihoda.

Različiti su podaci o tome koliko preduzeća propadne nedugo po osnivanju. Prema jednom izvoru, 55% preduzeća koja posluju van biznis inkubatora propadne u toku prvih pet godina postojanja, dok u slučaju preduzeća koja su prošla proces inkubacije, čak 90% njih dočeka petogodišnjicu. Prema drugim izvorima, više od 50% preduzeća propadne još u prvoj godini, a dodatnih 30% prestane sa radom pre kraja pete godine postojanja. Kada se uz to ima u vidu da broj novih privrednih društava koja se osnuju u Srbiji godišnje prelazi 10.000, da je broj preduzetničkih radnji koje se osnuju svake godine 40-50 hiljada, a da broj privrednih subjekata koji se brišu iz privrednih registara iznosi preko 30.000 svake godine, pitanje koje se nameće je da li bi možda trebalo da zaboravimo na biznis inkubatore jer 15-20 njih za celu zemlju predstavlja samo kap u moru ili bi, naprotiv, trebalo težiti tome da svaki novi privredni subjekt dobije podršku sličnu onoj koju pružaju biznis inkubatori.

<sup>9</sup> [http://www.nbia.org/resource\\_center/bus\\_inc\\_facts/index.php](http://www.nbia.org/resource_center/bus_inc_facts/index.php)

Budući da je prostor za korisnike biznis inkubatora najograničeniji resurs, vredi naglasiti da čak 29% biznis inkubatora u Kanadi čine takozvani virtualni biznis inkubatori, koji korisnicima ne nude subvencionirani prostor već samo usluge – biznis konsaltinga, korišćenje informacionih tehnologija, zajedničkog poslovnog sekretarijata, kancelarijsku opremu, knjigovodstvo, finansijske savete, marketing, umrežavanje sa drugim privrednim subjektima... Ovo ja naročito značajna napomena za Srbiju gde biznis inkubatori pružaju jako skromnu lepezu usluga korisnicima čija je najveća korist od inkubatora korišćenje prostora pod subvencioniranim uslovima.

Pored definisanja obima usluga inkubatora, upravljanje biznis inkubatorom je još jedan veliki izazov. Kada je javni sektor osnivač inkubatora, postoji tendencija da se radna mesta popunjavaju ili kadrovima bez odgovarajućeg znanja i iskustva, ili da se veštački stvaraju radna mesta u okviru pravnog lica za upravljanje inkubatorom i da se ista popunjavaju „zaslužnim“ kadrovima. Ako se želi izbeći da biznis inkubator bude finansijski beznadežno neodrživ, borba protiv nezaposlenosti ne sme da počne suvišnim zapošljavanjem u pravno lice za upravljanje biznis inkubatorom.

Proces odlučivanja o tome koji privredni subjekti dobijaju pravo korišćenja usluga inkubatora je jako osetljiv momenat za svaki biznis inkubator. S jedne strane, postoji mogućnost da se mesta u biznis inkubatoru najpre obezbede za privredne subjekte interesno povezane sa osnivačima ili upraviteljem inkubatora, za one sa političkim vezama ili na osnovu nepotizma. S druge strane, i ako su ovi uticaji isključeni, kada biraju „stanare“ biznis inkubatora, upravitelji imaju tendenciju da favorizuju one privredne subjekte za koje veruju da imaju dobru perspektivu da opstanu duži niz godina, pa tako često budu odabrana preduzeća za koje se veruje da bi opstala i bez pomoći biznis inkubatora.

### **Zone unapređenog poslovanja**

Zone unapređenog poslovanja predstavljaju jedan od malog broja oblika privatno-javnog partnerstva u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja koji se od 2003. godine razvija u nekim gradovima i opštinama Srbije. Zona unapređenog poslovanja, poznata i kao BID zona (eng.: business improvement district – BID) predstavlja deo urbanog jezgra (najčešće je to trgovačka zona) u okviru koga privredni subjekti koji su vlasnici, odnosno zakupci nepokretnosti, kao i fizička i pravna lica koja obavljaju privrednu delatnost u zoni, izdvajaju posebna sredstva

kroz plaćanje uvećanih iznosa određenih poreza, taksi i naknada, koje spadaju u izvorne prihode jedinice lokalne samouprave, radi finansiranja unapređenja, razvoja i promocije te zone. Koncept BID zone, koji se temelji na partnerstvu između vlasnika nekretnina i trgovaca s jedne strane, i lokalne samouprave s druge strane, je nastao u Kanadi, brzo se proširio na SAD, a zatim i na druge kontinente. Danas u Srbiji BID zone postoje u 9 gradova i opština.

Princip BID-a je, barem u teoriji, dosta jednostavan. Većina vlasnika radnji u trgovačkoj zoni se organizuje u udruženje (pravno lice za upravljanje zonom – najčešće društvo sa ograničenom odgovornošću) koje postigne dogovor sa lokalnom samoupravom o povećanju stope nekog lokalnog izvornog prihoda – uglavnom firmarine ili naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Sastavni deo dogovora sa opštinom je da će iznos prikupljenih sredstava na osnovu te dodatne stope biti prenošen BID udruženju koje će ga koristiti za poboljšanje uslova poslovanja, povećanje obima privrednih aktivnosti i poboljšanje kvaliteta života u zoni. Osnovne aktivnosti pravnih lica koja upravljaju zonama unapređenog poslovanja obuhvataju:

- Sprovođenje projekata ulaganja u sekundarnu infrastrukturu u zoni, kao i revitalizaciju, održavanje, uređenje i ulepšavanje javnih površina, izgleda zgrada, ulica i trotoara, itd.);
- Zastupanje interesa korisnika zone u odnosima sa organima i javnim preduzećima lokalne samouprave;
- Promovisanje zone kroz marketinške aktivnosti i organizovanje različitih festivala i događaja.

Osim što korist od ustanovljenja zone imaju privredni subjekti koji posluju u zoni i građani koji u njoj žive ili provode slobodno vreme, korist od nje dobija i lokalna samouprava i to kroz uvećane budžetske prihode po osnovu uvećanja cena nekretnina i zakupnine.

Kao i većina drugih privatno-javnih partnerstava u Srbiji, i BID zone, makar one koje su prve osnovane, su rezultat inicijative donatora. U nastavku je data analiza stanja pre ustanovljavanja četiri najstarije BID zone u 2003. godini i godinu dana nakon toga. Analizu je izradio USAID Program reforme lokalne samouprave u Srbiji koji je ujedno imao vodeću ulogu u ustanovljavanju tih zona. ⇒

**Povećanje obima poslovanja privrednih subjekata u zoni**

- Zrenjanin: 17% za kafiće i restorane, 10% za radnje
- Valjevo: 20–30% u zavisnosti od vrste privredne delatnosti
- Niš: 23% za kafiće i restorane, 9% za radnje

**Povećanje zaposlenosti u zoni**

- Zrenjanin: 10%
- Valjevo: 8%
- Niš: 10%

**Popunjavanje kapaciteta poslovnog prostora i povećanje cene zakupa poslovnog prostora**

- Zrenjanin: cena zakupa se povećala 3–5 puta (3 puta za veće poslovne prostore, 5 puta za prostore manje od 20 m<sup>2</sup>); u Nišu: povećana cena zakupa do 4 puta.
- Valjevo: pre osnivanja BID-a 8 od 160 poslovnih prostora je bilo prazno, sada su popunjeni svi kapaciteti.
- Kruševac: izgrađeno više od 4.000 m<sup>2</sup> novog poslovnog prostora, i više od 2.000 m<sup>2</sup> stambenog prostora.

Naravno, i u vezi sa BID zonama nije uvek sve jednostavno i idealno. Da bi privoleli i vlasnike radnji i lokalnu samoupravu na ovo partnerstvo, donatori finansiraju revitalizaciju i ulepšavanje zone. Problem nastaje u toku narednih godina kada više nema donatorske šargarepe. Tada su vlasnici radnji s jedne strane manje zainteresovani da plaćaju uvećane iznose taksi, a dešava se i da lokalna samouprava odbija da prenosi sredstva BID udruženjima jer nije zadovoljna njihovim aktivnostima. Kao i u slučaju većine drugih programa lokalnog ekonomskog razvoja, svaka promena lokalne vlasti predstavlja novi izazov za održivost BID zona, a slično je i sa promenom tima koji predstavlja interese preduzetnika u BID zoni.

**TERITORIJALNI MARKETING**

Do nedavno je potencijalni investitor koji poseti prosečnu opštinu u Srbiji mogao sa sobom da ponese samo brošuru sa podacima o geografskom položaju, znamenitim bitkama i poznatim spomenicima. Danas je to stanje bitno promenjeno. Većina opština ima ne samo brošure, već i power point prezentacije i sadržaje na internet stranama namenjene potencijalnim ulagačima u opštinu.

Nažalost, i ova druga generacija marketinškog materijala opština i gradova ima ozbiljne nedostatke. Prvi nedostatak je da ni novi materijali ne sadrže dovoljno podataka bitnih za potencijalne ulagače – o stanju infrastrukture, strukturi radne snage, raspoloživim lokacijama za gradnju itd. Drugi nedostatak je da marketinški materijal po pravilu ne sadrži informacije koje bi investitorima ukazale zašto uložiti baš u tu opštinu, a ne u neku drugu, odnosno šta je komparativna prednost određene opštine u odnosu na konkurentske opštine.

Na nešto opštijem planu, najveća zamka u promovisanju investicionog potencijala lokalne samouprave je u tome što opštine često prvo brinu o marketinškom materijalu kojim će privući potencijalne investitore, a tek onda o tome šta će im ponuditi. Praksa je pokazala da je to je velika greška jer su najbolji promoteri investicionog potencijala svake opštine investitori koji već posluju u njoj. Ako su njihova iskustva pozitivna, i drugi će slediti njihov primer i investirati u opštinu. Ako su iskustva postojećih investitora loša, glas o tome putuje brzo i daleko, i desetine brošura, power point prezentacija i promotivnih filmova ne mogu da ga nadglasaju.

## ŠTA OPŠTINE I GRADOVI ČINE JEDNI ZA DRUGE – OBLICI MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

Kako je na samom početku istaknuto, gradovi i opštine u Srbiji su izrazito veliki u poređenju sa jedinicama lokalne samouprave u većini drugih evropskih država. Kao takve, i pored slabijeg fiskalnog stanja u odnosu na opštine u razvijenijim zemljama, jedinice lokalne samouprave su sposobne da samostalno obavljaju veliki deo poslova za koje se u drugim zemljama osnivaju razni oblici međuopštinske saradnje. Sem u oblastima kao što su regionalne deponije i regionalne razvojne agencije, moglo bi se reći da međuopštinska saradnja u Srbiji nije naročito razvijena.

Regionalne razvojne agencije predstavljaju jedan od odgovora na nepostojanje regiona u Srbiji. Ipak, one najčešće nisu odgovor samih opština na to stanje, već odgovor međunarodnih donatora, a pre svega Evropske agencije za rekonstrukciju. Regionalne razvojne agencije imaju različite nazive (regionalna agencija za ekonomski razvoj, regionalni centar za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i sl.), ali se osnivaju sa namerom da obavljaju slične poslove: izrada strategija i analiza (teritorijalnih i sektorskih), savetovanje i povezivanje privrednih subjekata, obuka, izrada predloga projekata i upravljanje projektima. Ove agencije su prevashodno usmerene na to da budu servis sektoru malih i srednjih preduzeća kojima nude paket usluga za registraciju privrednih subjekata, obuku za one koji započinju sopstveni biznis, naprednu obuku iz oblasti kao što su spoljno-trgovinsko poslovanje, e-business, marketing, poslovno komuniciranje, poslovni engleski, poslovno planiranje itd. Pored ovih aktivnosti, regionalne razvojne agencije često ostvaruju saradnju sa opštinskim kancelarijama za LER, učestvuju u osnivanju biznis inkubatora i sprovođenju opštinskih programa za podršku privredi (54% opština koje su odgovorile na upitnik UNDP-a je odgovorilo da učestvuju u ovim programima) i sl.

Regionalne razvojne agencije (RRA) se osnivaju kao društva sa ograničenom odgovornošću. Među osnivačima postojećih agencija su Vlada Republike Srbije, Nacionalna služba za zapošljavanje, Izvršno veće Vojvodine, 55 lokalnih samouprava, 13 regionalnih privrednih komora, 14 banaka, 12 udruženja preduzetnika, 13 privrednih subjekata, 11 udruženja građana, četiri univerziteta i četiri naučna centra. Barem prema ovoj karakteristikici, RRA zaista predstavljaju jedan oblik privatno-javnog partnerstva. Što se broja zaposlenih u regionalnim agencijama tiče, on se u 2007. godini kretao između 3 i 11 po agenciji.



Trenutno u Srbiji postoji 13 RRA, ali je važno napomenuti da one, budući da nastaju na inicijativu donatora, a ne kao rezultat državne strategije regionalnog razvoja, ne pokrivaju celu teritoriju, odnosno sve opštine u Republici. Na izvestan način, Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva predstavlja krovnu organizaciju za sve regionalne agencije i centre. Pored toga, regionalne agencije su osnovale Asocijaciju regionalnih razvojnih agencija Srbije koja za sada okuplja 13 članica.

Ustanovljavanjem Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj Vlade Republike Srbije polovinom 2007. godine, regionalizacija Srbije je prestala da bude tabu tema. Ipak, i to ministarstvo se protivilo stvaranju političkih ili administrativnih regiona i zastupalo je potrebu stvaranja razvojnih, odnosno planskih regiona. Budući da se očekuje da će Republika za svaki razvojni region akreditovati jednu razvojnu agenciju, možemo očekivati nastavak trenda transformacije regionalnih agencija za mala i srednja preduzeća u regionalne razvojne agencije.

U međuvremenu, regionalne agencije beleže rast aktivnosti koji se vidi i iz podatka da su prihodi ovih agencija u 2006. godini bili od 20 do 120% veći nego u 2005. godini. Ohrabruje i podatak da u strukturi prihoda regionalnih agencija sredstva od strane lokalnih samouprava ni u jednom slučaju ne prelaze 16% prihoda, dok kod nekih agencija sredstva ostvarena na tržištu čine i do 50% ukupnih prihoda<sup>10</sup>. Ta tendencija jačanja finansijske samostalnosti bi trebalo da pomogne regionalnim agencijama da u skladu sa svojim planovima prošire vrstu usluga koje pružaju na uvođenje standarda kvaliteta, osnivanje biznis klubova, ruralni i održivi razvoj i sl.

---

<sup>10</sup> Prema podacima iz istraživanja UNDP projekta Preduzetnička Srbija koji je predstavljen u aprilu 2007. godine.

## ŠTA DRŽAVA RADI ZA LER?

### INSTITUCIONALNA STRUKTURA ZA DRŽAVE ZA PODRŠKU LER-u

Ključno ministarstvo za poslove lokalnog ekonomskog razvoja je Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja. Ovo Ministarstvo predstavlja jedan od najsloženijih sistema u sklopu državne uprave u Srbiji. Ovo se vidi i iz samog prikaza nadležnosti svakog od pet državnih sekretara u ovom Ministarstvu: privreda i privatizacija, zapošljavanje, regionalni razvoj, ekonomski odnosi sa inostranstvom i turizam. U većoj ili manjoj meri, svaka od ovih nadležnosti ima uticaj na pitanja lokalnog ekonomskog razvoja.

U sklopu Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj deluje i veći broj agencija sa značajnom ulogom u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem. Vredi posebno pomenuti Agenciju za mala i srednja preduzeća i preduzetništvo koja je osnovana posebnim zakonom sa ciljem da kreira podsticajno okruženje za rast i razvoj MSPP učestvovanjem u izradi republičkih propisa, nefinansijskom podrškom MSPP (konsalting, povezivanje, informisanje o izvorima finansiranja), obukom za preduzetnike i menadžere. U poslednje vreme, ova Agencija nastoji da ima značajniju ulogu i u koordinaciji regionalnih centara za MSPP.

Još jedna od agencija koje deluju u sistemu Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj, je Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA) koja već nekoliko godina važi za jednu od najuspešnijih agencija ovog tipa u ovom delu Evrope. Neke od usluga koje SIEPA pruža su izrada informativnih publikacija koje omogućavaju stranim preduzećima da lakše posluju u Srbiji, pomoć preduzećima i investitorima oko pribavljanja dozvola i licenci, pomoć srpskim izvoznicima na međunarodnom tržištu, upoznavanje potencijalnih investitora sa mogućnostima „brownfield“ i „greenfield“ investicija i slično. Odlukom Vlade Republike Srbije, ova Agencija administrira dva značajna programa, od kojih je jedan namenjen izvoznicima, a drugi privlačenju investicija.

Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija predviđa podsticajna sredstva za investitore i to na osnovu broja radnih mesta koje će otvoriti, kao i na osnovu vrednosti investicije. Za lokalni ekonomski razvoj je posebno značajno da se ovom Uredbom naročito podstiču investicije u opštine u kojima je stopa nezaposlenosti viša od republičkog proseka. Pored toga, među 9 kriterijuma za dodelu sredstava nalaze se i: a) udeo domaćih ⇒

dobavljača, b) uticaj investicije na životnu sredinu, c) efekti investicije na razvoj opštine i d) podrška lokalne samouprave u realizaciji investicije.

Ovaj poslednji kriterijum, podrška opštine, ocenjuje se prema tome da li investitor ima pismo o namerama lokalne samouprave kojim opština podržava investitora. Broj poena koje investitor može da dobije po ovom osnovu zavisi od toga da li je opština pokazala spremnost da investiciju podrži davanjem pogodnosti za plaćanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta, naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i zakupnine pri čemu se najveći broj poena dobija ako opština oslobodi investitora obaveze plaćanja ovih prihoda, a manji ako odobri odloženo plaćanje na rok od najmanje 10, odnosno 5 godina.

Što se efekata ovog programa tiče, prema podacima Agencije za prvih godinu dana su sprovedena četiri konkursna kruga nakon kojih je sredstva dobilo ukupno 38 preduzeća, od kojih je nešto više od polovine inostranih. Ovi investitori su se obavezali da zaposle ukupno 10.756 radnika i ulože 292.000.000 evra.

Među agencijama značajnim za lokalni ekonomski razvoj treba pomenuti i Nacionalnu službu za zapošljavanje (NSZ) koja je prepoznatljiva po brojnim programima obuke nezaposlenih, ali koja ima i niz drugih usluga koje pruža, a o kojima se u javnosti manje zna. Tako NSZ upravlja programima zapošljavanja koji uključuju subvencije nezaposlenim licima za samozapošljavanje, subvencije poslodavcima za otvaranje i opremanje novih radnih mesta, podršku za investiranje otpremnine u obezbeđivanje novog radnog mesta i sl.

Fond za razvoj Republike Srbije već niz godina raspolaže velikim sredstvima koja su dostupna pre svega malim i srednjim preduzećima i to najčešće u formi kredita pod uslovima bitno povoljnijim od onih tržišnih. Od velikog značaja za koncept lokalnog ekonomskog razvoja je to što se jednostavnom analizom rasporeda sredstava Fonda prema sedištu firmi dolazi do zaključka da određene opštine prolaze mnogo bolje od drugih. Jedan od zaključaka sigurno jeste i da ima puno toga što lokalne vlasti mogu da urade za privredne subjekte na svojoj teritoriji da bi im pomogle da lakše dođu do veoma povoljnih kredita.

Iako bi se očekivalo da Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS), kao resorno ministarstvo za poslove lokalne samouprave ima jednu od ključnih uloga i u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem, iz ovih ili onih razloga to nikada nije bio slučaj. Uloga ovog ministarstva u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem se do sada uglavnom ogledala u upravljanju programom

grantova gradovima i opštinama iz prihoda od igara na sreću, budući da su neki od projekata finansiranih iz ovog izvora bili u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja. Očekuje se i da bi MDULS moglo da ima vodeću ulogu u projektu uvođenja elektronske uprave u javnu upravu na nivou Republike i lokalne samouprave. Ako se taj projekat realizuje na zadovoljavajući način, to će predstavljati ogromno unapređenje efikasnosti sada već poslovično skupe i neefikasne države.

## NACIONALNI INVESTICIONI PLAN – KAD SREDSTVA PADAJU SA NEBA

Dokorašnja Kancelarija za nacionalni investicioni plan (NIP) Vlade Republike Srbije, a od jula 2008. godine Ministarstvo za NIP, je jedno od mesta ka kome naši gradonačelnici sve češće upućuju svoje poglede. U septembru 2006. godine, Vlada Srbije odlučila je da pokrene Nacionalni investicioni plan (NIP) i za tu svrhu je opredelila milijardu evra. Ubrzo je ovaj plan učinjen još ambicioznijim, i to tako što je odlučeno da se u periodu od 2006–2007. godine za NIP opredeli 1.600.000.000 evra. Izvor ovih sredstava bili su privatizacioni prihodi (u to vreme je prodat državni udeo u jednoj od dve tada postojeće mreže mobilne telefonije) kao i suficit u republičkom budžetu. Prioriteti zbog kojih je NIP predložen su nezaposlenost, zadržavanje stope privrednog rasta, povećanje životnog standarda i neravnomeran razvoj.

Manje od pola godine od najave NIP-a, predstavnici Međunarodnog monetarnog fonda su oštro kritikovali ovaj plan ukazujući da će on potkopati makro-ekonomsku stabilnost, da suviše mali deo sredstava ide na prave investicije, a preveliki u potrošnju i da način upravljanja NIP-om nije dovoljno transparentan i efikasan. I strani i domaći stručnjaci su ukazivali na druge moguće načine da se utroši višak sredstava u budžetu, od kojih je vraćanje dugova samo jedna pominjana mogućnost. Suprotno očekivanjima ekonomista, na listi najvećih projekata finansiranih iz NIP-a u 2007. godini su na prva dva mesta rekonstrukcija 157 domova zdravlja i remont vojnih aviona, a među najvećih pet projekata su i nabavka protivpožarnih vozila i opreme, ulaganje u obrazovne institucije kao i ulaganja u prostor za smeštaj starih lica.

Međutim, nakon određenih reformi u načinu donošenja odluka u vezi sa NIP-om, stav međunarodnih institucija se menja tako da u maju 2008. godine Svetska banka najavljuje da je, zadovoljna zbog načina na koji Vlada Srbije sprovodi preporuke te organizacije u vezi sa upravljanjem NIP-om, pripremila kredit od 50.000.000 evra za finansiranje projekata iz NIP-a.

U isto vreme, u budžetu Republike Srbije za 2008. godinu je za NIP opredeljeno 47.000.000.000 dinara, odnosno više od pola milijarde evra. Odlukom Vlade, za strateške prioritete u 2008. godini su predviđeni: a) razvoj infrastrukture koja će doprineti održivom ekonomskom razvoju, poboljšanju životnog standarda, smanjenju siromaštva, smanjenju zavisnosti od klimatskih promena i zaštiti i očuvanju životne sredine; b) povećanje zaposlenosti; c) obrazovanje usmereno na sticanje znanja i sposobnosti potrebnih za rast i povećanje konkurentnosti nacionalne ekonomije i tehnološki razvoj i d) ruralni razvoj.

Što se projekata lokalnog ekonomskog razvoja tiče, najviše sredstava je angažovano za finansiranje opremanja industrijskih zona/parkova za koje su odobravana sredstva u proseku od oko 30.000.000 dinara, s tim što su u nekim opštinama odobrena sredstva iznosila i preko 130.000.000 dinara. Inicijalno je broj odobrenih projekata u 2007. godini za industrijske parkove bio 49, da bi naknadno taj broj bio znatno smanjen. Za 15 biznis inkubatora predviđena su sredstva u rasponu od 4.000.000 do 36.000.000 dinara.

Drugi projekti značajni za lokalni ekonomski razvoj čije finansiranje je odobreno iz NIP-a su ustanovljavanje turističko-informativnih centara, agro-biznis centara, izgradnja turističke infrastrukture i slično. Ipak, mnogo je veći broj projekata koji samo posredno imaju veze sa lokalnim ekonomskim razvojem kao što je izgradnja i rekonstrukcija puteva, vodovodnih i kanalizacionih mreža, toplovoda i gasovoda, postrojenja za preradu otpadnih voda i slično. Zanimljivo je da je NIP-om planirana i izrada softvera za naplatu poreza na imovinu od strane lokalne samouprave, što opet ima poseban značaj za lokalni ekonomski razvoj.

Važno je napomenuti da, iako za većinu projekata izgradnje infrastrukture i lokalnog ekonomskog razvoja predlozima projekata apliciraju lokalne samouprave, one nisu korisnici odobrenih sredstava, već čitav postupak javnih nabavki i plaćanja sprovodi Kancelarija za NIP Vlade Republike Srbije.

## PRIVREDA KAO PARTNER U LER-u: NEKA ISKUSTVA SA PRIVATNO-JAVNIM PARTNERSTVIMA

Srbija nema poseban zakon o privatno-javnim partnerstvima (PJP), i po tome se ne razlikuje od većine drugih zemalja. Takav kakav jeste, pravni okvir ipak dopušta ustanovljavanje različitih oblika PJP. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba stanovništva može: a) osnovati preduzeće, ustanovu ili drugu organizaciju, ili b) ugovoriti poveravanje poslova pravnom ili fizičkom licu na načelima konkurencije i javnosti.

Nažalost, praksa sa PJP je prilično nerazvijena. U prethodnim delovima je govoreno o određenim iskustvima sa PJP u vezi sa industrijskim parkovima, biznis inkubatorima, zonama unapređenog poslovanja i razvojnim agencijama. Ipak, reklo bi se da se tu radi o izuzecima koji potvrđuju pravilo. Postojeća PJP su najčešće rezultat agendi donatora, a ne inicijative privatnog ili javnog sektora.

Može se samo spekulirati šta su razlozi takvom stanju, mada se neki odgovori nameću: postoji dosta nizak nivo razumevanja između privrede i lokalne samouprave koji vuče korene još iz vremena kada ova dva sektora gotovo da nisu imala dodirnih tačaka, ali i iz skorijeg perioda tokom koga se više razvijao osećaj suprotstavljenosti nego partnerstva. Pored toga, nedovoljno poznavanje mogućnosti i mehanizama za uspostavljanje PJP sigurno ima negativnih efekata. I na kraju, rigidni pravni okvir, naročito u slučaju takvih oblika PJP kao što su koncesije, ima bitno ograničavajući uticaj.

Među poslove lokalne samouprave u koji su PPP prodrle više nego u druge spadaju upravljanje otpadom, parking servis i snabdevanje gasom. Kao oblici PJP najčešći su poveravanje delatnosti i zajednička društva koja lokalna samouprava osniva sa privatnim partnerima. Sledeći veliki zadaci u vezi sa PPP u Srbiji će biti izmena pravnog okvira kojom će se olakšati koncesije u sektoru komunalnih delatnosti, kao i donošenje i sprovođenje strategije za svojinsku transformaciju javnih komunalnih preduzeća koja su sada praktično isključivo u državnoj svojini.

## ZAKLJUČAK

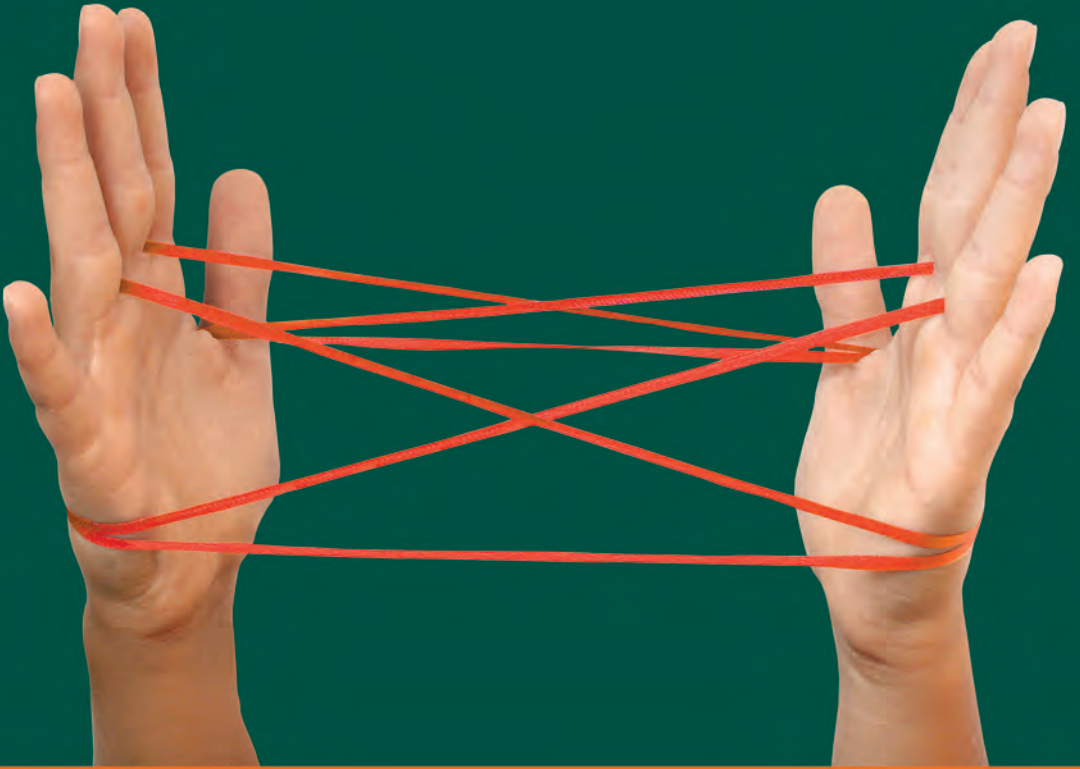
Uslovi za privređivanje u Srbiji su daleko od idealnih. I pored toga, činjenica je da su i u uslovima koji su zajednički za sve gradove i opštine u Srbiji neke sredine uspele da postignu impresivne ekonomske rezultate, dok su druge postigle da još više zaostanu za republičkim prosekom. U odgovoru na pitanje zašto je to tako i šta razdvaja dobitnike na planu privrednog razvoja od gubitnika, danas neizostavno moramo posegnuti i za konceptom lokalnog ekonomskog razvoja. Ovaj koncept nam govori da postoji mnogo toga što društvo i država mogu da urade za privredu da bi privreda mogla da pomogne društvu.

Iskustvo lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji je kontroverzno, jer s jedne strane ukazuje na to država privredi najviše može da pomogne tako što joj neće smetati, ali s druge strane govori i da u savremenom društvu to više nije dovoljno. Naime, najveće i najučestalije primedbe privrednika na republičku i lokalne vlasti tiču se nepostojanja urbanističkih i prostornih planova, spore i korumpirane uprave koja otežava dolaženje do potrebnih dozvola i visokih poreskih opterećenja koja su rezultat skupe i neefikasne države. Nažalost, političarima je mnogo lakše da se bave uspostavljanjem lokalnih fondova za podršku privredi i otvaranjem inkubatora, biznis centara i zona unapređenog poslovanja nego pitanjima koja fundamentalno određuju uslove privređivanja. To ne čudi, jer reformisati upravu zahteva mnogo više vremena i energije nego osnovati biznis inkubator. Pored toga, svaki biznis inkubator je prilika da se zaposle još jedan direktor i jedna sekretarica, a možda i još poneko.

Ipak, ni koncept države kao noćnog čuvara ne izgleda kao dobar pristup. Ako je ikada važio, danas više ne važi princip uravnoteženja stepena razvoja tako što se privreda seli tražeći jeftinije resurse kao što su zemljište i radna snaga. Pojava da su razvijeni sve razvijeniji, a nerazvijeni sve nerazvijeniji važi i u globalnim razmerama i na nivou regiona i opština Srbije. Oni koji budu samo čekali da neko primeti kako su kod njih resursi jeftini, nikada neće dočekati da ih primete. Zemljište bez odgovarajuće infrastrukture gotovo kao da ne postoji, kao što ne postoji ni radna snaga ako nije obučena, ili nema potencijal da bude brzo obučena. Zato je veliki zadatak i države i društva da obezbede odgovarajuća ulaganja u infrastrukturu, kao i u obrazovanje i obuku stanovništva. Samo pod tim uslovima može se obezbediti prisustvo na svetskoj mapi podele rada.







Gligor STOJKOV

# A U MOJOJ ULICI ZNAMO KO SE ČEGA IGRA

– lokalni ekonomski razvoj u Makedoniji –

## UVOD

Makedonija ima jednostepeni sistem lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave – ELS u Makedoniji su opštine, opštine u gradu Skoplju i grad Skoplje kao posebna jedinica. S obzirom na njegov karakter i funkcije glavnog grada, grad Skoplje ima malo drugačiji sistem lokalne vlasti sa mešavinom opština i grada sa nadležnostima šire gradske prirode. Opštine imaju status pravnih subjekata.

Osnove za uređivanje sistema lokalne samouprave su postavljene Ustavom Republike Makedonije i njegovim amandmanima<sup>1</sup>, kao i Zakonom za lokalnu samoupravu i Zakonom za grad Skoplje<sup>2</sup>. Zakon o finansiranju ELS daje osnove o finansiranju nadležnosti ELS.

## ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Jedinice lokalne samouprave svoje nadležnosti ostvaruju preko demokratskih organa izabranih na neposrednim izborima od strane građana. Organi lokalne samouprave su Skupštine opština (u slučaju Skoplja to je Skupština grada Skoplja) i gradonačelnik. Svaka opština postavlja svoju administraciju prema svojoj veličini

---

<sup>1</sup> Ustav je usvojen 1991, a Amandmani 2001. godine

<sup>2</sup> Oba zakona su usvojena u toku 2002. godine

i potrebi, na osnovu diskrecionog prava za samostalno organizovanje svoje administracije. Zaposleni u opštinskoj administraciji vrše stručne i profesionalne poslove i imaju status državnih službenika, a na njih se primenjuju ista pravila (zakoni i podzakonski akti) koji važe i za državne službenike na nacionalnom nivou.

Opštine u Makedoniji su autonomne u izvršavanju svojih ustavno i pravno definisanih nadležnosti, a nadzor nad njihovim radom i zakonitošću vrši centralna vlast. Opštine nisu predmet administrativnih instrukcija; one treba samo da se usaglase sa zakonodavnim principima i da postupaju i ostvaruju svoje nadležnosti prema Zakonu. Kao što je to uobičajeno u Evropi, opštine uživaju generalnu moć nad nadležnostima; u oblastima za koje su nadležne, odgovornost je isključivo opštinska. Normativne aktivnosti opština se realizuju kroz usvajanje Statuta i drugih akata koji treba da se objave pre nego što stupe na snagu. Objavljivanje ovih dokumenata se vrši u lokalnim Službenim novinama/glasnicima.

Pored oblika lokalne samouprave, Zakon uređuje i oblike mesne samouprave; urbane zajednice u gradskim sredinama i mesne zajednice u svim drugim područjima. Oni nemaju svojstvo pravnog subjekta i zbog toga se ne mogu opisati kao poseban stepen lokalne vlasti. Organizovanje i rad mesnih samouprava se uređuje Statutom opština (ukoliko opština ima potrebu, želju i sredstva za to), a njihova zakonska nadležnost je da razmatraju pitanja iz svakodnevnog života građana na tom području. Dodatno, Zakon daje pravo opštinama da delegiraju (predsedniku skupštine mesne samouprave) neke od svojih nadležnosti koje su od lokalnog značaja za građane mesnih zajednica.

## INTRUMENTI LER-a RASPOLOŽIVI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI I VAN NJE

Nadležnost za LER opštine ostvaruju najčešće preko formiranja odeljenja za lokalni ekonomski razvoj u okviru svoje administracije i kroz njihovu saradnju sa drugim sektorima i odeljenjima u opštinama koje imaju dodirne tačke sa LER-om. Ostvarujući svoje nadležnosti u vezi sa LER-om, lokalne samouprave obično pozivaju sve zainteresovane subjekte da učestvuju u utvrđivanju razvojnih prioriteta opštine i izradi Strategija LER-a.

U periodu tranzicije, zbog ekonomskih problema na nacionalnom nivou, najveći ekonomski problem je nezaposlenost. Iz tog razloga, u razvojnim strategijama se traže načini i mere kako da se smanji nezaposlenost u opštinama, a ove aktivnosti

i mere su u tesnoj vezi sa nacionalnom strategijom za smanjenje nezaposlenosti. Prekvalifikacija radne snage i obrazovanje mladih kadrova u skladu sa zahtevima tržišta rada najčešće su mere koje se koriste za povećanje zaposlenosti.

Istovremeno, inicijative za razvoj privrede na lokalnom nivou su najčešće splet mera i aktivnosti koje ne mogu uvek da budu definisane samo kao ekonomske, već su više mere za lokalni razvoj. To su najčešće: (1) izgradnja i adaptacija infrastrukture, (2) poboljšanje javnih usluga, (3) podrška ili sponzorisane lokalnih projekata za zapošljavanje, (4) urbanističko planiranje razvojnih zona u opštinama i (5) delovanje kroz forme javno-privatnog partnerstva kao mehanizma za privlačenje spoljašnjeg razvojnog kapitala. Delovanje kroz oblike javno-privatnog partnerstva ima najčešće za cilj da obezbedi razvoj preko zajedničkog ulaganja (opština i biznis partnera) u postojećim ili novim preduzećima u cilju povećanja njihove efikasnosti i efektivnosti.

U svrhu poboljšanja konkurentne pozicije lokacija ili lokalnih kompanija, opštine se odlučuju za određenu vrstu subvencija i to u obliku: (1) smanjenja lokalnih poreskih stopa na koje opština ima uticaj, (2) povlašćenog iznajmljivanja zemljišta i zgrada u vlasništvu ili na raspolaganju opština, (3) smanjenja cene zemljišta (iako u ovakvim situacijama postoje izvesni problemi), (4) obezbeđivanja fizičke poslovne infrastrukture (voda, kanalizacija, pristupni putevi, parking), (5) obezbeđivanja objekata, ili (6) povlašćenih poslovnih usluga u biznis inkubatorima gde se opština javlja kao jedan od osnivača. Radi fokusiranja i kanalisanja razvoja, kao način da se ostvari ukupan razvoj lokalne zajednice, formiraju se industrijske zone<sup>3</sup> u opštinama, odnosno, definišu se mesta gde se lociraju biznisi (naročito proizvodni kapaciteti).

Formirani Centri za podršku preduzetništva i malih i srednjih preduzeća – MSP na mikro-regionalnom nivou (za više od jedne opštine) su jedan od spoljnih instrumenata LER-a koji je na raspolaganju opštinama. Ove institucije omogućuju podršku MSP u smislu poboljšanja njihovog rada i smanjenja troškova (zajednički nastupi na sajamskim manifestacijama, pravna pomoć, razvojni i finansijski konsalting i slično). Mreža za podršku MSP pokriva teritoriju cele Makedonije, a više informacija o toj mreži se nalazi u delu studije koji govori o podršci MSP.

Dopunski oblik podrške LER-u su biznis inkubatori, odnosno mikro lokacije raspoložive novoformiranim firmama na ograničen period posle njihovog osnivanja

<sup>3</sup> Pored onih koje formira država sa velikim opsegom povlastica

(najčešće ne duže od pet godina). Kompanije dobijaju povlašćene cene za iznajmljivanje prostora u biznis inkubatorima (niže od tržišnih cena), a često su predviđene i poslovne usluge po nižim cenama (usluge računovodstva, pravna pomoć i slično). Na žalost, u najvećem broju makedonskih inkubatora povoljnosti počinju i završavaju iznajmljivanjem poslovnog prostora po nižim cenama, a kompanije su upućene na spoljne ponuđače ostalih poslovnih usluga.

Od 2008. godine, u spoljašnje resurse opština u vezi sa LER-om mogu se ubrojiti i sredstva iz Evropskih fondova – IPA, CBC, CIF, FP7<sup>4</sup>. Na osnovu programskih aktivnosti i dokumenata na svim nivoima i realnih mogućnosti za apliciranje, oni mogu biti posmatrani kao dopunski instrumenti za generisanje lokalnog razvoja.

Bitan element za LER, koji može da se računa kao spoljašnji resurs, su tehnološko-industrijske (slobodne ekonomske) zone, formirane od strane države. U ovom momentu jedina funkcionalna zona nalazi se u blizini Skoplja, a planirano je formiranje još tri ovakve zone: još jedna u Skoplju, u Štipu i Tetovu. Kompanije u ovim zonama su oslobođene od carinskih dadžbina pri cirkulaciji njihovih proizvoda za izvoz i dobijaju dopunske poreske olakšice. U zoni u Skoplju već su se smestila dva velika proizvođača automobilskih delova: Johnson Controls i Johnson Mathey, a neke druge kompanije najavljuju zainteresovanost da koriste njene povoljnosti. Promocija tehnološko-industrijskih razvojnih (slobodnih ekonomskih) zona, kao područja gde se koncentrišu proizvodni biznisi zbog povoljnijeg poslovnog okruženja i tretmana, ima veliki značaj za LER, a uticaj je dugoročan i manifestuje se najčešće preko povećanja zaposlenosti i uključenja lokalnih kompanija kao podizvođača.

### STANJE SA PLANIRANJEM LOKALNOG (EKONOMSKOG) RAZVOJA: DONATORI, METODOLOGIJE, ISKUSTVA

LER podrazumeva prilagođavanje lokalnih zajednica dinamičnim ekonomskim kretanjima i stvaranje uslova za porast blagostanja lokalnog stanovništva preko povećanja prihoda. Što je veći stepen razumevanja procesa LER-a, strateškog planiranja i njegovog korištenja za jačanje lokalnih ekonomskih kapaciteta, to je neophodno prilagođavanje promenama jednostavnije.

---

<sup>4</sup> Pretpristupni instrument (IPA), Program za konkurentnost i inovacije (CIP), Programi prekogranične saradnje (CBC) i Okvirni program – FP7

Iskustvo makedonskih opština je različito. Prema podacima iz 2007. godine<sup>5</sup>, 94% opština ima strateške razvojne dokumente. Veći deo njih (54% od ukupnog broja opština) je usvojilo strategije LER-a, dok 40% opština posmatra razvoj u širem kontekstu i usvojile su strategije lokalnog razvoja.

Podaci pokazuju da se najveći broj opština koje su usvojile strategije LER-a prvo i najviše fokusira na sprovođenje aktivnosti i programe koji se odnose na investicije u infrastrukturu (93%). Zatim sledi, sa manje ili više istim intenzitetom, implementacija planova koji se odnose na podršku postojećim MSP (77%), podsticanje otvaranja novih biznisa (79%), podsticanje domaćih i privlačenje stranih investicija (76%), razvoj tripartitnih partnerstava (centralne vlasti, biznis sektor i nevladine organizacije) kroz pripremu strategija LER-a (77%), te razvoj međuopštinske i prekogranične/pogranične saradnje (73%). Malo manje od polovine opština smatra da postoji poteba za obukom i prekvalifikacijom radne snage (45%) u korist LER-a, a slično je i sa razvojem partnerstva između opština i privatnog sektora u vezi sa upravljanjem i investicijama u javna preduzeća (38%). Zatim sledi jačanje kapaciteta i umrežavanje postojećih institucija (komora, agencija i sl. – 27%), podrška klasterima sa ekonomskim potencijalom u opštinama (29%) i privatizacija javnih preduzeća (13%).

Strateško planiranje LER-a u Makedoniji još uvek nije zasnovano na jasnoj pravnoj osnovi. Ono uživa nizak nivo podrške centralne vlasti i zbog nejasne podele nadležnosti u vezi sa LER-om na centralnom nivou između resornih ministarstava u smislu obezbeđivanja smernica za strateško planiranje. Ovo se posebno tiče utvrđivanja sadržine, metodologije i postupka pripreme strategija LER-a i dostavljanja relevantnih podataka i nacionalnih strateških dokumenata opštinama, sa ciljem da se obezbedi koherentnost i realnost planiranja LER-a.

Najveći broj opština je pripremio strategije za lokalni (ekonomski) razvoj koristeći tehničku i/ili finansijsku pomoć i metodologije međunarodnih organizacija koje pomažu razvoj u Makedoniji (EAR, SIDA, VNG, UNDP, USAID, GTZ, Svetska banka i dr.). Upoređivanjem postojećih strategijskih dokumenata vidi se da se oni značajno razlikuju po metodologiji, načinu pripreme i sadržini. Primetna je velika nekonzistentnost između pripremljenih strategija i relativno je teška njihova međusobna usporedba, odnosno usklađeno delovanje na osnovu dvije ili više od njih. Ovaj aspekt je posebno važan zbog potrebe za regionalnim pristupom ekonomskom razvoju i sredstvima koja stoje na raspolaganju opštinama na osnovu projekata za regionalni razvoj o čemu će biti više reči u nastavku.

<sup>5</sup> Informacija o statusu strateškog planiranja u procesu decentralizacije, maj 2007, Ministarstvo lokalne samouprave RM

Iako je veliki deo obuhvata strateškog planiranja LER-a slobodan za interpretacije i nedefinisan na državnom nivou, od 2008. godine opštine imaju obavezu da dostave trogodišnje strateške planove razvoja Ministarstvu finansija i Generalnom sekretarijatu Vlade RM. Ovi strateški planovi imaju za cilj da opišu planirane investicije iz budžeta opština u narednom periodu. Obaveza podnošenja planova proizlazi iz obaveze svih korisnika sredstava iz centralnog budžeta da obaveste Vladu o svojim planovima (prema Zakonu za budžetske korisnike). Da bi uživale dotacije iz centralnog budžeta (blok i namenske) za realizovanje prenesenih nadležnosti iz druge faze decentralizacije (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita), opštine moraju precizirati planiranu namenu ovih sredstava Ministarstvu finansija.

## MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA U MAKEDONIJI

Ispunjavanje povećanog obima opštinskih nadležnosti, dopunjenih poslovima od javnog interesa i lokalnog značaja, predstavlja težak zadatak ukoliko ne budu obezbeđeni odgovarajući resursi. Postojeća kombinacija fiskalnih transfera, lokalnih poreza i taksi u Makedoniji, ne uspeva da do kraja odgovori ovim potrebama, pa se u uslovima gde nedostaju finansijski, administrativni i ljudski resursi, opštine (naročito manje) suočavaju sa poteškoćama u ispunjavanju svojih nadležnosti i obavljanju javnih usluga. Međuopštinska saradnja, koja se početkom procesa decentralizacije započela razvijati i primenjivati kao sredstvo za povećanje efikasnosti i efektivnosti u realizovanju obaveza lokalnih vlasti, je jedan od načina za prevazilaženje ovog problema. Implikacija ovog pristupa je veoma jasna: opštine mogu da se udruže da bi sprovele nadležnosti zajedničkim resursima i naporima. Početkom procesa decentralizacije, pojavljuje se uzlazni trend međuopštinske saradnje, a prema istraživanjima<sup>6</sup> obavljenim početkom 2007. godine, želja i potreba za međuopštinskom saradnjom bila je najveća u sledećim oblastima:

- zajedničko planiranje razvoja;
- zajednička komunalna preduzeća;
- mrežno povezivanje sličnih opština radi zajedničkog vršenja usluga;
- međusobno vršenje usluga između opština, uz nadoknadu.

Kao mogućnost, međuopštinska saradnja je postavljena u Zakonu o lokalnoj samoupravi i sva dosadašnja iskustva su realizovana na osnovu tog Zakona. Ipak, praksa je pokazala da zbog deklarativnog pristupa Zakonu postoji potreba za

<sup>6</sup> Ministarstvo lokalne samouprave RM, [www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)

preciznim regulisanjem nekih pitanja izradom posebnog Zakona o međuopštinskoj saradnji, kojim bi se preciznije uredio način vršenja nadležnosti više opština, a da se pri tome ispoštuje princip dobrovoljnosti pristupanju takvoj saradnji.

Opštine mogu sarađivati i sa jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja, kao i da budu članovi u međunarodnim asocijacijama lokalnih vlasti. Za međunarodnu saradnju ne traži se nikakva dozvola, osim što su opštine dužne da informišu Ministarstvo lokalne samouprave, a ono je dužno da vodi evidenciju o ostvarenoj međunarodnoj saradnji.

Opštinama se dozvoljava i pravo formiranja udruženja koje će štiti njihova prava i unapređivati zajedničke interese. Udruženje u kom su članovi više od 2/3 od ukupnog broja jedinica lokalne samouprave ima tretman nacionalnog udruženja i ovlašćeni je pregovarač sa centralnim državnim institucijama. U ovom momentu u Makedoniji postoji samo jedno udruženje opština, Zajednica jedinica lokalne samouprave – ZELS, u kome su na dobrovoljnoj bazi okupljene sve 84 opštine i grad Skoplje.



## NORMATIVNI OKVIR LER

Amandmanima na Ustav Republike Makedonije iz 2001. godine, jedinice lokalne samouprave dobijaju nadležnosti na polju LER-a. Na osnovu ovog ustavnog opredeljenja, Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine detaljnije propisuje nadležnosti ELS:

- planiranje LER-a;
- utvrđivanje razvojnih i strukturnih prioriteta;
- vođenje lokalne ekonomske politike;
- podrška razvoju MSP-a i preduzetništva na lokalnom nivou i učešće u uspostavljanju i razvoju lokalne mreže institucija i agencija;
- promovisanje partnerstava.

Pored toga, postoji značajan broj sektorskih zakona<sup>7</sup> koji se direktno ili indirektno odnose na LER, kao i veći broj vladinih strategija i programa. LER je, kao nadležnost lokalne samouprave, na samom početku svog razvoja, iz razloga što je decentralizacija ekonomskog razvoja u početku bila briga centralne vlasti preko ministarstva, područnih jedinica, različitih agencija i drugih institucija.

## ZEMLJIŠTE KAO VAŽNA ALATKA, ALI I KOČNICA RAZVOJA

Ako na LER gledamo kao na način podizanja ekonomske baze i kvaliteta života građana i povećanje njihovog blagostanja, jedna od najboljih alatki koja je na raspolaganju opštinama je urbanističko i ruralno planiranje u kombinaciji sa upravljanjem građevinskim i poljoprivrednim zemljištem. Činjenica da je građevinsko zemljište, koje je u prethodnoj državi bilo društveno vlasništvo, ostalo državno i posle decentralizacije, značajno je oslabila upotrebljivost ove moćne alatke. Naime, realizacija urbanističkih planova, uključujući i njihove delove koji se odnose na investicije u poslovne svrhe, je veoma spora i neefikasna, a ponekad i potpuno blokirana zbog nedovoljnog kapaciteta centralnih vlasti da se na odgovarajući način izbore sa izazovima koji se odnose na ovo pitanje. Ukupna situacija se dopunski komplikuje procesom denacionalizacije nekretnina u državnom vlasništvu koji još uvek traje. Zemljište oduzeto posle Drugog svetskog rata, a čiji je vlasnik država, ovim se procesom vraća prethodnim vlasnicima.

---

<sup>7</sup> Zakon o trgovini, Zakon o turističkoj delatnosti, Zakon o ugostiteljskoj delatnosti, Zakon o mineralnim sirovinama, Zakon o ravnomernom regionalnom razvoju, Zakon o javnim ulaganjima, Zakon o građevinskom zemljištu, Zakon o koncesijama i JPP, Zakon o energetici i zakoni o osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju.

U sadašnjim uslovima, investitori koji su zainteresovani za izgradnju ili drugi način iskorišćavanja građevinskog zemljišta prinuđeni su da učestvuju u nizu administrativnih procesa koji se odvijaju paralelno na lokalnom i centralnom nivou. Preko urbanističkog planiranja i infrastrukturnih investicija iz njihovog domena, opštine pokušavaju da privuku investitore i da stvore povoljne uslove za investicije. Konačno, stvaranje novih vrednosti i lokalno zapošljavanje su direktni pozitivni efekti svake investicije i interes opština po ovom pitanju je jasan. Uporedo (naravno, ako je zemljište u državnom vlasništvu, što je najčešći slučaj) investitori moraju da se bore sa komplikovanim postupcima prodaje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu koje vodi Ministarstvo transporta i veza. Jedna dopunska, ali važna, karakteristika ovih postupaka prodaje je to što Ministarstvo nema zakonski mehanizam da zemljište proda i da ga da u dugoročni zakup direktno zainteresovanom investitoru. Zemljište mora biti predmet javnog poziva za prodaju, što dopunski usporava i usložnjava stvari. Sličan problem se javlja i pri proceduri eksproprijacije zemljišta pri izgradnji infrastrukturnih objekata na državnom ili privatnom zemljištu i sl.

Imajući ovo u vidu, u toku poslednjih godina razvila se inicijativa lokalnih vlasti da građevinsko zemljište u državnom vlasništvu promeni svog titulara i da se tako prevaziđe nepovoljno stanje u kojem se opštine nalaze. Polako, ali sigurno, ova inicijativa nailazi na povećano razumevanje kod centralne vlasti, pa je iznalaženje konačnog rešenja u toku.

Jedno od rešenja koje se sagledava kao zajednički stav lokalne samouprave, je prenošenje prava vlasništva (od države opštinama) za građevinsko zemljište koje je u državnom vlasništvu, a prema urbanističkim planovima je namenjeno za građevine od lokalnog značaja<sup>8</sup>. U najmanju ruku, očekuje se da pravo upravljanja ovim zemljištem bude preneseno lokalnim vlastima ili javnim preduzećima, a time i ovlašćenje da sprovedu postupke prodaje ili davanja u dugoročni zakup. Osnov je Član 12 novog Zakona o građevinskom zemljištu (jul 2008. godine). Novina u ovom Zakonu je distribucija sredstava prikupljenih prodajom ili davanjem u zakup državnog zemljišta u odnosu 60% (državni Budžet) prema 40% (budžet opštine na čijoj se teritoriji nalazi zemljište). Druga interesantna mogućnost koju predviđa Zakon je ta da opštine dobiju građevinsko zemljište potrebno za vršenje njihovih osnovnih obaveza od države bez naknade. Ova mogućnost može biti osnov za realizovanje javno-privatnog partnerstva gde bi učešće opština bilo upravo zemljište.

<sup>8</sup> Pod građevinama od lokalnog značaja podrazumevaju se građevine 3, 4. i 5. kategorije ) Zakon o gradnji predviđa 5. kategorija (1 – nacionalni interes do 5 – čisto lokalni interes)

Ove reforme nisu jedine i prati ih niz poteškoća. Pored prostog transfera vlasništva, potrebno je da se dovrši proces denacionalizacije privatnog vlasništva nacionalizovanog posle Drugog svetskog rata (očekuje se da se u najvećoj meri završi do kraja 2008. godine). Od velike koristi bi bilo okončanje reforme katastra na celokopnoj teritoriji Makedonije, što uključuje digitalizaciju mapa koje služe kao geodetske podloge u procesu urbanističkog planiranja. Isto tako važan proces u vezi sa građevinskim zemljištem je legalizacija nelegalnih građevina. Ne postoje precizni podaci o broju nelegalnih gradnji, a time ni mogućnost da se naprave procene o kakvom obimu posla se radi. Treba napomenuti da u Makedoniji postoji praksa da se gradi pre nego što završi postupak izdavanja odobrenja za gradnju, kao i da se gradi van obima izdatog odobrenja.

### JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA (JPP) – ISKUSTVA U MAKEDONIJI

Od januara 2008. godine, oblast JPP u Makedoniji regulisana je Zakonom o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu koji predviđa dva modela za rad. Prvi model je koncesioni, odnosno tzv. francuski ili kontinentalni model, koji potiče iz, i primenjuje se u francuskom pravu, a drugi je vrsta produžene javne nabavke. Prema prvom modelu, određena javna usluga koja je u principu ekskluzivno pravo javnog sektora, dodeljuje se na obavljanje privatnom partneru. Privatni sektor preuzima rizik za vršenje javne usluge, a svoju investiciju nadoknađuje naplatom usluge koju isporučuje od krajnjih korisnika. Primer ovakvog oblika JPP je izgradnja vodovoda, gde privatni partner prvo izgradi vodovod, a zatim upravlja njim i organizuje prikupljanje nadoknade za korišćenje usluge.

Prema drugom predviđenom modelu ili produženoj javnoj nabavci, javnu uslugu koja je ekskluzivno pravo javnog partnera i dalje vrši javni partner (centralne i lokalne vlasti), dok privatni partner ulazeći u ovaj oblik JPP ima obavezu da omogućiti i implementira izgradnju, rekonstrukciju ili nadogradnju infrastrukturnih objekata vezanih za određenu uslugu. Kao ovakav primer može se posmatrati nacionalni projekat izgradnje škola putem JPP. Privatni partner izgradi školu i u periodu od 20 do 30 godina je obavezan da vrši održavanje objekta. Istovremeno, javni partner je dužan da isplaćuje mesečnu nadoknadu za korišćenje objekta. Prednost za javnog partnera kod ovog oblika JPP je ta što nije dužan da odmah isplati privatnog partnera kao što je to slučaj pri klasičnoj javnoj nabavci (gde se isplata dešava odmah ili u roku od 12 meseci).

Kao opciju, ovaj Zakon omogućuje i druge oblike JPP, kao što su npr. koncesije javnih usluga. Ovakva situacija je suprotna produženim javnim nabavkama zato što privatni partner nema obavezu ulaganja u infrastrukturu, ali je zadužen, odnosno dobija ekskluzivno pravo, da vrši javnu uslugu, što naplaćuje od krajnjih korisnika.

Neki od oblika JPP, kao što su koncesije, primenjivali su se i pre donošenja ovog zakona s obzirom na to što je i prethodno postojao Zakon o koncesijama koji je dao osnovne pravce za ovakav vid aranžmana. U Makedoniji na ovom polju postoje iskustva u komunalnoj sferi, odnosno komunalnim delatnostima. Koji oblik JPP će biti odabran i primenjen zavisi od svake pojedinačne situacije saglasno Zakonu i prirodi partnerstva. Realizacija partnerstva, odnosno proces stupanja u partnerstvo, odvija se u više koraka ili faza prikazanih u sledećem pregledu.

#### Kako do dogovora o JPP saglasno Zakonu o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu?

	Faza	Odgovorni subjekt
1.	Studija izvodljivosti	Javni partner
2.	Odluka o uspostavljanju JPP	Javni partner
3.	Planiranje sredstava u budžetu	Javni partner
4.	Formiranje komisije za sprovođenje postupka	Javni partner
5.	Priprema tenderske dokumentacije	Komisija za sprovođenje postupka
6.	Javni poziv (otvoren, ograničen, pregovarački postupak)	Komisija za sprovođenje postupka
7.	Ponuda (otvorena, ograničena) – 1. faza, 2. faza pregovarački postupak – 3. faza	Zainteresovani (privatni) partneri
8.	Otvaranje ponuda	Komisija za sprovođenje postupka
9.	Evalvacija ponuda	Komisija za sprovođenje postupka
10.	Izveštaj o evalvaciji ponuda i predlog odluke o izboru	Komisija za sprovođenje postupka

	Faza	Odgovorni subjekt
11.	Odluka o izboru	Skupština opštine
12.	Dostava odluke ponuđačima	Javni partner
13.	Zaključivanje ugovora o JPP	Javni i privatni partner
14.	Pravna zaštita	Zainteresovani (privatni) partneri

## MALE HIDROCENTRALE I LER

Strategija za energetska efikasnost Republike Makedonije izrađena u decembru 2003. godine ima cilj da poveća energetska efikasnost u zemlji i da služi kao vodič za planiranje razvoja kod državnih organa, lokalne samouprave, biznis sektora, civilnog društva, kao i za sve druge korisnike energije. U Makedoniji 80–85% električne energije koja se proizvodi dobija se iz termoelektrana, a saglasno Strategiji glavnih ugljenokopa postoje rezerve do 2014. godine. Istovremeno, procenat uvoza električne energije iz inostranstva je visok i očekuje se da će ubrzano rasti<sup>9</sup>.

Ideja izgradnje malih hidroelektrana koja potiče iz šezdesetih godina prošlog veka (a bila je napuštena zbog promene fokusa ka velikim hidrocentralama) ponovo postaje aktuelna. Početkom 2007. godine, Vlada započinje proces za dodelu koncesija za izgradnju šezdeset malih hidroelektrana<sup>10</sup>, u sklopu šireg plana za izgradnju 400 malih hidroelektrana do kraja 2009. godine, koje treba da zadovolje 10% od potreba za električnom energijom. Zainteresovanih za ovaj posao ima mnogo, i među domaćim i među stranim firmama. Odluka za izgradnju prve 41 male hidroelektrane je donesena, a posao će voditi 17 firmi iz Italije, Nemačke, Luksemburga, Slovenije i svakako Makedonije (Skoplje i Prilep). Struja iz malih hidrocentrala će se koristiti za domaće potrebe i prodavaće se po povlašćenim tarifama prema odluci Regulatorne komisije za energetiku. Njen celokupni otkup vršiće državna kompanija za elektroprenos.

Iako opštine nemaju direktan uticaj na odluke o dodeljivanju koncesija za lokacije gde će se graditi male hidrocentrale, niti na uslove vršenja delatnosti i visinu cene proizvedene struje, izgradnja malih hidroelektrana će imati pozitivan uticaj na

<sup>9</sup> U toku 2007. godine, uvezeno je 30% od potrebne električne energije, dok se za 2008. godinu predviđa rast uvoza na 39% ukupnih potreba.

<sup>10</sup> Na rekama Vardar, Bregalnica, Pčinja, Crn Drim i Kriva Reka

lokalne zajednice. Opštine učestvuju u ovom procesu preko izmena urbanističkih planova i izgradnje pristupne infrastrukture, a koncentrišu se i na korišćenje novih razvojnih elemenata kao što su male akumulacije.

## OBRAZOVANJE I LER

Fakultetsko (visoko) obrazovanje u Makedoniji podržava pozitivan trend razvoja u poslednjim godinama. Zbog otvaranja većeg broja privatnih fakulteta, studenti imaju sve veći izbor u pogledu nastavka školovanja. Istovremeno je u toku implementacija nekoliko projekata podržanih od strane različitih donatora, koji su na posredan ili neposredan način usmereni na buđenje preduzetničkog duha kod mladih u pogledu mogućnosti koje nude mali biznisi.

Univerziteti se moraju prilagođavati brzim promenama izazvanim prilivom novih znanja i tehnologija sa ciljem da se u obrazovanju ponudi jedan integrisani pristup baziran na ekonomskim i socijalnim potrebama društva. Na taj način, mladi će moći da preuzmu leadersko mesto u ekonomskom razvoju zemlje, bez razlike da li je reč o razvoju lokalne zajednice odakle dolaze ili razvoju u širem, nacionalnom, smislu.

Ograničavajući faktor za prilagođavanje je to što se univerziteti u Makedoniji još uvek suočavaju sa određenim problemima kao što su nedovoljno prilagođeni programi i metode zahtevima Bolonjskog procesa, minimalno angažovanje novog i mladog naučnog kadra, nedovoljna koordinacija i saradnja među fakultetima, loša materijalna i tehnička opremljenost, neodgovarajuće vrednovanje akademskog kadra, itd. Nedovoljna saradnja između univerziteta i biznis sektora (iako ima pokušaja da se ovo prevaziđe u nastavi kod privatnih visokoobrazovnih institucija) je dodatni faktor koji podstiče odliv mozgova, zbog čega se ne smanjuje stopa nezaposlenosti. Problem predstavlja i nizak nivo pažnje koji se posvećuje studiranju preduzetništva kao predmeta, što je verovatno pridonelo intervenisanju donatora na tom planu.

Predmet preduzetništvo najčešće je integrisan u pojedinim ekonomskim studijama ili u studijama za poslovnu administraciju, a predaje se i na Mašinskom fakultetu u Skoplju od 1996. godine. Ipak, još uvek ne postoje posebni dodiplomski programi posvećeni isključivo proučavanju preduzetništva. Jedino Ekonomski institut pri Univerzitetu „Sv. Kiril i Metodije“ u Skoplju ima program preduzetništva na nivou postdiplomskih studija. Uzevši u obzir gore pomenuto, makedonski

univerziteti su u poslednjih nekoliko godina započeli proces prestrukturisanja programa saglasno principima koji proizilaze iz Bolonjske deklaracije i Evropskog kredit transfer sistema. Istovremeno se preduzimaju određeni koraci ka decentralizaciji i dekoncentraciji Univerziteta i inteziviranju saradnje između univerziteta i privrede. Ovo vodi ka povećanju samozaposlenosti studenata i povećanju broja novootvorenih preduzeća, što je i preduslov za lokalni i regionalni ekonomski razvoj, ali i za razvoj na nacionalnom nivou.

Pozitivan uticaj na ekonomski razvoj lokalne mikro sredine imalo je osnivanje Centra za razvoj novih biznisa pri Univerzitetu „Sv. Kiril i Metodije“ u Skoplju (decembar 2005. godine) i Centra za razvoj novih biznisa pri Univerzitetu „Sv. Kliment Ohridski“ u Bitolju (maj 2007. godine). Kao osnivači ovih centara pojavljuje se nekoliko institucija, među kojima su i opštine u kojima su ovi centri locirani. Centri su usmereni prevashodno ka sadašnjim i nedavno diplomiranim studentima koji bi kao grupa trebalo da promovišu nov način kreativnog razmišljanja i visok nivo mobilnosti u regionu kao preduslov za ekonomski razvoj.

Dopunski proces koji će imati veliki uticaj na LER u određenim sredinama je trend otvaranja novih (visoko obrazovnih) institucija, tj. fakulteta i koledža. Postoje inicijative i programi za otvaranje univerziteta i fakulteta finansiranih od strane države na celom teritoriju Makedonije radi približavanja visokog obrazovanja onima koji odustaju od njega zbog nepovoljnog socijalnog i finansijskog položaja. Država ima pripremljene programe za unapređenje univerzitetskog obrazovanja podržane finansijskim sredstvima iz budžeta Republike Makedonije, a određene su i lokacije za izgradnju novih objekata visokoškolskog obrazovanja. Saglasno ovim programima, predviđeno je otvaranje:

- novog Univerziteta za informatičke tehnologije u Skoplju<sup>11</sup> sa devet fakulteta (fakulteti za kompjuterske nauke i inženjerstvo, za mrežne i komunikacijske tehnologije, za robotiku, za tehnologije informatičkog društva, za medijumske tehnologije, za informacione sisteme i servise i za biomedicinsko inženjerstvo i instituti za primenjene nauke i tehnologije i za bazična ispitivanja),
- novih fakulteta na postojećim univerzitetima (fakultet za medicinske nauke i filološki fakultet na državnom univerzitetu „Goce Delčev“ u Štipu, fakultet za ugostiteljstvo i turizam u Đevđeliji, tehnološko-tehnički fakultet u Probištipu, mašinski fakultet u Vinici, elektrotehnički fakultet u Radovišu

---

11 Ovaj univerzitet je veoma specifičan u pogledu nastavnog kadra. Planirano je da polovina profesora ovog univerziteta dođe iz renomiranih institucija i ustanova iz SAD i Evrope, a nastava će se odvijati isključivo na engleskom jeziku.

na državnom univerzitetu „Sv. Kiril i Metodije“ u Skoplju, tehnološko-tehnički fakultet u Velesu, veterinarski fakultet u Bitoli i pravni fakultet u Kičevu na državnom univerzitetu „Sv. Kliment Ohridski“ u Bitoli, te fakultet za medicinske nauke, filozofski fakultet, fakultet za umetnost, filološki fakultet, fakultet za fizičku kulturu, fakultet za prehrambenu tehnologiju i ishranu i fakultet za primenjene nauke na državnom univerzitetu u Tetovu).

Dosadašnja praksa u organizaciji visokoobrazovnih institucija u Makedoniji je bila njihova koncentracija u većim urbanim sredinama: Skoplje (Sv. Kiril i Metodije), Bitola (Sv. Kliment Ohridski) i Tetovo (državni univerzitet i Univerzitet jugoistočne Evrope). Ovo je prvi put da se planira disperzija i dekoncentracija visoko obrazovnih institucija, čime se omogućuje povećanje prosečnog nivoa obrazovanja stanovništva povećanjem interesa za studiranje i smanjenjem troškova.

Disperzija univerziteta i njihovo udaljavanje od Skoplja će imati snažan uticaj na ekonomski razvoj u lokalnim sredinama gde će se formirati nova jezgra znanja i ekspertize, pre svega gledano sa dugoročne perspektive. Povećanje broja visokoobrazovanih građana i povišen prosečan nivo obrazovanja su neraskidivo povezani sa povećanjem kreativnosti, preduzetništva i konačno, povećanjem broja i kvaliteta MSP. Jedan deo univerziteta sarađivaće sa centrima za započinjanje biznisa i centrima za karijeru (čije se otvaranje planira u skorij budućnosti) što će dodatno da ojača čitav ovaj proces.

## FISKALNA DECENTRALIZACIJA I ZADUŽIVANJE OPŠTINA

Dobra lokalna samouprava bliska građanima je jedan od ključnih ciljeva Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koju je prihvatila i Republika Makedonija. Odredbe Povelje naglašavaju potrebu za snažnim, adekvatnim finansiranjem nadležnosti opština da bi se stvorio demokratski sistem lokalne samouprave. Iz tog razloga, fiskalna decentralizacija teži regulisanju finansijskih odnosa u državi na način koji će obezbediti prihode za svaki nivo vlasti u saglasnosti sa nadležnostima i standardima fiskalnih potreba (tzv. vertikalna fiskalna ravnoteža). Sa druge strane, potrebno je da se postigne i pravedna raspodela sredstava prema svim jedinicama lokalne samouprave (tzv. horizontalna fiskalna ravnoteža), u odnosu na njihovu veličinu i u odnosu na njihov doprinos u stvaranju ovih sredstava. Istovremeno, fiskalna decentralizacija znači i devoluiranje odgovornosti za troškove i prihode



opštinskih nivoa. Najvažniji faktori u ovom smislu su autonomija koja je data opštinama u pogledu određivanja raspodele troškova, kao i mogućnosti za povećanje prihoda i efikasnosti javnog (lokalnog) sektora.

Da bi se ostvarila fiskalna decentralizacija, u Makedoniji je usvojen Zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave<sup>12</sup>, koji je stvorio nove mehanizme za finansiranje opština preko kombinacije prihoda od poreza, taksi i dotacija. Ovim se zakonom fiskalna decentralizacija sprovodi u fazama i predviđa se uspostavljanje mehanizma za finansiranje opština koji je transparentan i zasnovan na objektivnim kriterijumima i normama koje mogu da se svedu na:

- fazne transfere nadležnosti opštinama usaglašene sa njihovim kapacitetima;
- pravednu i odgovarajuću raspodelu finansija;
- smanjenje fondova u budžetu centralne vlasti i fondova za funkcije koje se prenose opštinama, nasuprot povećanju budžeta jedinica lokalne samouprave za izvršavanje njihovih funkcija.

### Izvori opštinskih prihoda

Sopstveni izvori prihoda:

1. Sopstveni izvori prihoda
  - Lokalni porezi (porez na imovinu, porez na promet sa nekretninama, porez na nasledstvo i porez na poklon);
  - Lokalne takse (komunalne takse, administrativne takse);
  - Lokalne dadžbine i naknade (naknada za uređivanje građevinskog zemljišta, naknada za prostorno planiranje itd.);
  - Prihodi od vlasništva (zakupnine, prihodi od prodaje vlasništva itd.);
  - Kazne.
2. Dotacije (dogovor između donatora i gradonačelnika po odobrenju skupština opština)
3. Sopstveni doprinosi (Odlukom skupština opština definišu se sve potrebne promene)

Prihodi koji se dele:

1. Lični porez (raspoređen u 12 transfera)
  - 3% od ličnog poreza na plate zaposlenih koji žive na teritoriji opštine. Pri određivanju ovih podataka koristi se popis iz 2002. godine, budući da je poslodavac u Makedoniji odgovoran za plaćanje ličnog poreza u ime zaposlenih.
  - 100% ličnog poreza sakupljenog od zanatskih delatnosti.

<sup>12</sup> Zakon je usvojen u septembru 2004., a počeo je da se primenjuje od 1. juna 2005. godine

#### Transferi od centralnih vlasti:

1. PDV prihodi (3% od ukupno naplaćenog poreza u prethodnoj godini) Postoji Fond za izjednačenje, koji koristi kriterijume za redistribuciju, i to: 50% u zavisnosti od broja stanovnika u opštini i 50% u zavisnosti od kriterijuma raspodele koji je postavila Vlada. Metodologiju raspodele razvija svake godine Ministarstvo finansija u saglasnosti sa komisijom za monitoring razvoja finansijskog sistema. Ona ima posebne delove za grad Skoplje.
2. Transferi za određenu namenu / bezuslovni grantovi (zavisno od projekata i programa) Odgovarajući fondovi i ministarstva prate upotrebu transfera. Svaka nepravilnost povlači stopiranje transfera od strane fondova i ministarstva.
3. Kapitalni transferi (u saglasnosti sa Vladinim programima) Odgovarajući fondovi i ministarstva slede upotrebu naznačenih transfera. Svaka nepravilnost povlači stopiranje transfera.
4. Blok transferi (u saglasnosti sa Zakonom o lokalnoj samoupravi) Odgovarajući fondovi i ministarstva odgovorni su za definisanje metodologije i kriterijuma za transfere koji se realizuju u najmanje 12 tranši.
5. Delegirana nadležnost Gradonačelnik i odgovarajuće ministarstvo (prema nadležnosti) postižu dogovor.

*Izvori finansiranja Jedinica lokalne samouprave u Makedoniji prema Zakonu o finansiranju jedinica lokalne samouprave iz 2004. godine<sup>13</sup>*

LER, kao nadležnost opština, finansira se iz lokalnih prihoda i za njega nisu predviđene zakonske dotacije iz centralnog budžeta. Kao izuzetak mogu se tretirati transferi koji služe za finansiranje investicionih, odnosno infrastrukturnih projekata, a obezbeđuju se na osnovu programa od strane centralne vlasti. Dostupna sredstva iz ovih transfera (kapitalni – za određenu namenu i blok transferi) su nedovoljna da pokriju realne potrebe za finansiranjem razvojnih projekata u kontekstu LER-a, za šta opštine imaju veliki interes.

U svakom slučaju, aktuelni sistem finansiranja lokalnih vlasti, zasnovan na kombinaciji lokalnih poreza, delova državnih poreza i dotacija Vlade, u velikoj meri je u saglasnosti sa evropskim praksama i sigurno je da se udeo opština u Makedoniji u javnoj potrošnji povećava uporedo sa procesom decentralizacije. Međutim, ako govorimo o neophodnoj fiskalnoj autonomiji opština, treba reći da ova autonomija obuhvata i pravo lokalne samouprave da se zadužuje, pored prava da se sredstva obezbeđuju iz drugih izvora.

<sup>13</sup> Stojkov G. „Kako do boljeg sprovođenja strategija lokalnog ekonomskog razvoja u Makedoniji“, OSI-LGI; 2007.

Prema izmenama Zakona o finansiranju ELS iz juna 2006. godine „Opština može da se zadužuje u zemlji i inostranstvu samo uz prethodnu saglasnost Vlade Republike Makedonije, utvrđenu na osnovu mišljenja Ministarstva finansija“. Istovremeno, javna preduzeća osnovana od strane opština mogu da se zaduže samo uz prethodno izdatu garanciju od skupštine opštine, a gradonačelnik je dužan da traži saglasnost od Ministarstva finansija za sve izdate garancije. Zakonski okvir za hartije od vrednosti je otvoren i daje jednake mogućnosti opštinama i gradu Skoplju, kao i drugim učesnicima na tržištu, da izdaju hartije od vrednosti. Ipak, na ovom polju još uvek ne postoje iskustva u Makedoniji.

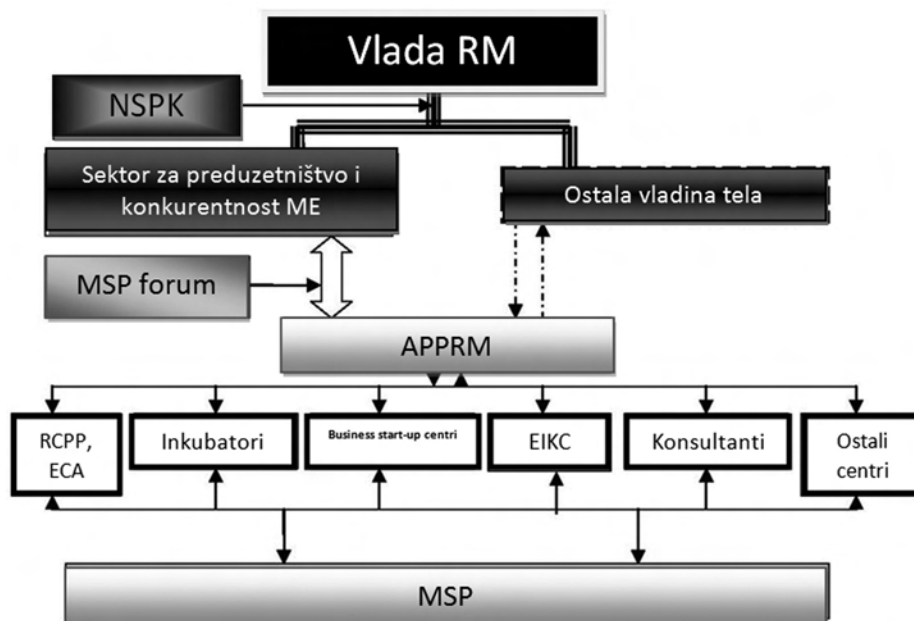
Proces pripreme makedonskih opština za zaduživanje je započeo (formiranjem registra imovine opština, procenom kreditne sposobnosti, obukama na temu zaduživanja i sl.) i to najčešće uz podršku stranih donatora. Do sada je nekoliko opština (Veles, Kočani, Strumica) započelo postupke zaduživanja, pri čemu prioritet imaju projekti iz oblasti energetske efikasnosti i infrastrukture.

## SEKTORSKE STRATEGIJE, PROGRAMI I INSTRUMENTI KOJI UTIČU NA LER

### MALA I SREDNJA PREDUZEĆA I OPŠTINE

Osnova sistemske podrške malim i srednjim preduzećima – MSP je prva Nacionalna strategija za razvoj MSP 2002–2012, donesena 2002. godine. Na osnovu ove Strategije je donesen Program mera i aktivnosti za promociju preduzetništva i stvaranje konkurentnosti za MSP 2002–2006, koji je u martu 2007. godine nadograđen Programom za razvoj preduzetništva, konkurentnosti i inovativnosti MSP 2007–2010. Osnovna institucionalna infrastruktura u Makedoniji je prikazana shemom koja istovremeno prikazuje i međusobnu saradnju svih institucija na nacionalnom i lokalnom nivou.

Institucije za podršku MSP (prema nivou delovanja)



#### Na nacionalnom nivou:

- Sektor za preduzetništvo i konkurentnost (u daljem tekstu: Sektor za MSP u Ministarstvu privrede) odgovoran za kreiranje i nadgledanje sprovođenja politike za MSP,
- Agencija za podršku preduzetništva RM – APPRM, odgovorna za sprovođenje nacionalne politike za MSP, definisane Programom i Strategijom, kao osnovnim razvojnim dokumentom,
- Nacionalni Savet za preduzetništvo i konkurentnost (NSPK), kao oblik dijaloga javnog i privatnog sektora, sa posebnim osvrtom na širi program za konkurentnost,
- Forum za MSP, kao oblik dijaloga javnog i privatnog sektora, sa posebnim osvrtom na MSP,
- ostala ministarstva, odgovorna za konkretne aspekte koji se odnose na politike za MSP, kao što su Ministarstvo finansija, obrazovanja i nauke, rada i socijalne politike, transporta i veza, itd.

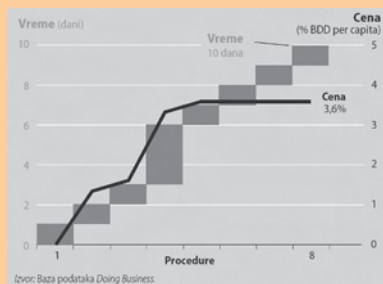
#### Na lokalnom nivou:

- Poslovni centri – operativno je ukupno deset regionalnih centara, uključujući pet Regionalnih centara za podršku preduzetništvu – RCPP (locirani su u Skoplju, Strumici, Velesu, Kumanovu i Bitolju), tri Agencije za podršku preduzetništvu – ESA (locirani su u Ohridu, Tetovu i Gostivaru), Regionalna agencija za razvoj preduzetništva u regionu Prilepa – PREDA, kao i jedan Romski poslovni centar u Skoplju,
- Poslovni inkubatori – operativno je sedam inkubatora (u Prilepu, Štipu, Makedonskoj Kamenici, Delčevu, Velesu, Ohridu i Strumici), kao i inkubator Preduzetnički servis za mlade – PSM, fokusiran na IKT, koji radi u Skoplju od 2007. godine,
- Evro-info korespondentni centar (EIKC), koji nudi informacije i pomoć za poslove vezane sa EU (npr. tržišta EU, poslovna saradnja, traženje partnera, fondovi EU i tenderi, zakonska regulativa u EU, standardi u EU, itd.),
- Centri za započinjanje biznisa u Skoplju, pri Mašinskom fakultetu, u Bitolju, pri Tehničkom fakultetu, i u Tetovu, pri Univerzitetu jugoistočne Evrope.
- Konsultanti – oko 150 domaćih i međunarodnih konsultanata,
- Poslovne asocijacije – najmanje 20 lokalnih i bilatelarnih poslovnih asocijacija, koji pokrivaju pojedine sektore, uključujući i pet nacionalnog karaktera (Privredna komora Makedonije, Savez privredne komore, Ekonomska komora severozapadne Makedonije, Zanatska komora, Komora IKT kompanija – MASIT),

- Ostali – četiri centra za transfer tehnologija – CTT (tri u Skoplju i jedan u Bitolju – tehnološka jezgra na Prirodno-matematičkom fakultetu, Mašinskom fakultetu, Elektrotehničkom fakultetu, kao i Evro-regionalnom tehnološkom centru, pri Tehničkom fakultetu u Bitolju), Centar za istraživanja, razvoj i kontinuirano obrazovanje – CIRKO, pri Mašinskom fakultetu, Centar za primjenjena istraživanja i permanentno obrazovanje u poljoprivredi, pri Poljoprivrednom fakultetu, kao i Regionalni inovacijski centar u Štipu.

Imajući u vidu prethodno prikazane nadležnosti lokalne samouprave i strategije na centralnom nivou za podršku MSP i preduzetništvu, može se konstatovati da je potreba za saradnjom na relaciji centralna–lokalna vlast očigledna. Sadašnje stanje sa zakonodavstvom može se oceniti kao pozitivno, ali nekorišćenost mogućnosti koje pružaju MSP je dodatni razlog za jače aktiviranje informativnih funkcija u nadležnosti opština. Podrška kroz centre za lokalni ekonomski razvoj, poslovne inkubatore, tehnološke parkove i sl., gde su u najvećem broju slučajeva opštine suosnivači navedenih institucija, obuhvata aktivnosti koje opštine preuzimaju u vezi sa lokalnim razvojem.

### Bitolj – prvorangirani grad u izveštaju Svetske banke po lakoći poslovanja u jugoistočnoj Evropi<sup>14</sup>



Zlatko ima san. On želi da pokrene kompaniju za web dizajn u svom rodnom gradu Bitolju, nakon što je diplomirao informatiku u Belgiji. On je pun ideja i već ima nekoliko spremnih klijenata. Sve što treba da uradi je da registruje biznis, pre nego što zasuče rukave i baci se na posao. Za samo 10 dana njegova kompanija će biti

operativna, a njegov prvi projekt može da bude u poodmakloj fazi. Zlatko je imao sreću da je iz Bitolja, koji je rangiran kao grad sa najvećom lakoćom poslovanja u jugoistočnoj Evropi (prema izvještaju koji je Grupa Svetske banke izdala početkom jula mjeseca 2008. godine). Da je pokušao da registruje svoje poslovanje u nekom drugom gradu morao bi da čeka mnogo duže pre nego što bi mogao da poželi dobrodošlicu svojim prvim klijentima. On zna da, čak i kad bi on sam mogao da čeka pedesetak dana, njegovi klijenti ne bi mogli.

<sup>14</sup> Doing business in South-east Europe 2008. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

Izveštaj Poslovanje (*Doing Business*) meri načine na koje vladine regulative dovode do jačanja poslovnih aktivnosti ili do njihovog ograničavanja. Izveštaj obuhvata 22 grada iz jugoistočne Evrope, koji mogu da se porede jedan sa drugim, kao i sa 178 privreda širom sveta. Lakoća poslovanja se ocenjuje na osnovu četiri teme na lokalnom i regionalnom nivou: pokretanje poslovanja, dobijanje dozvola, registracija vlasništva i sudsko izvršenje ugovora.

Bitolj je prvo mesto kao biznis lokacija zaslužilo po više osnova. Pokretanje biznisa je najlakše u Bitolju – potrebno je proći kroz 10 procedura (za deset dana) i u toku procesa potrošiti samo 3,59% dohotka per capita (za razliku od potrebnih 61 dan u Mostaru, BiH, i dohotka 79,4% per capita u Prizrenu, Srbija). Minimalni potrebni kapital predstavlja još jedan značajan (makedonski) iskorak u pravom smeru – u Bitolju (kako i celoj Makedoniji) ne postoji zahtev za preduzetnike za minimalni iznos kapitala, pre nego što počnu da rade.



Makedonija je takođe nedavno uvela kancelariju za registraciju u kojoj se proces završava nakon samo jedne posete. Kao rezultat, vreme potrebno za registraciju je smanjeno za 3 dana, a Makedonija je najbliže i registrovanju poslova preko Interneta, pošto se obaveštenja o registraciji objavljuju na internet strani Centralnog registra kompanija.

Bitolj je na vodećoj poziciji i po pitanju brzine dobijanja građevinske dozvole (taj proces zahteva samo 94 dana, dok u Mostaru, BiH, procedura traje čak 535 dana), kao i po najbržem izvršenju presuda (45 dana, dok je za isti proces u Šibeniku, Hrvatska, potrebno 700 dana).

Bez obzira na sličan regulatorni okvir za registraciju vlasništva širom regiona, vreme, cena i broj procedura variraju, zbog lokalnih administrativnih praksi i poreza. Grad Bitolj je rangiran na najvišem mestu, sa 6 procedura, 22 dana i cenom koja iznosi 3,2% vrednosti imovine.

Bitolj je i grad s najbržim izvršenjem sudskih presuda – 45 dana, zajedno sa Zrenjaninom i Kruševcom (Srbija) i Skopljem, gde taj proces traje 60 dana. Dok sudsko izvršenje ugovora u jugoistočnoj Evropi u proseku traje 573 dana, po ceni od 30,3% vrednosti potraživanja i sa 40 proceduralnih koraka, u Bitolju je to moguće uraditi za 345 dana, uz 21,1% vrednosti potraživanja i u 39 proceduralnih koraka.

## STRANE INVESTICIJE, TEHNOLOŠKO-INDUSTRIJSKE (SLOBODNE) ZONE I LER

Strane direktne investicije u 2006. godini iznosile su 350.700.000<sup>15</sup> USD i u odnosu na 2005. godinu beleže porast od 202%, odnosno 234.500.000 USD. Najveći deo toga je rezultat privatizacije Elektroprivrede Makedonije u iznosu od preko 200.000.000 USD. Zemlje sa najvećim stranim direktnim investicijama u Makedoniju su Austrija sa 231.600.000 USD (privatizacija Elektroprivrede Makedonije – ESM), Ruska Federacija sa 17.600.000 USD, Britanska Devičanska Ostrva 16.700.000 USD, Grčka sa 16.300.000 USD, Slovenija sa 14.100.000 USD, itd., pri čemu najveći interes postoji u snabdevanju električnom energijom, gasom i vodom (u šta je investirano 226.000.000 USD) i prerađivačku industriju (gde je investirano 50.500.000 USD). Učešće ovih delatnosti u ukupnim stranim direktnim investicijama iznosi 78,8%.

Ukupan broj zaposlenih u poslovnim subjektima sa direktnim stranim investicijama u 2006. godini je povećan za 3,327, u odnosu na stanje iz 2005. godine. Prosečna bruto plata po zaposlenom u 2006. godini u poslovnim subjektima sa stranim direktnim investicijama iznosi 421 EUR i pokazuje nominalni porast od 5,6% u odnosu na 2005. godinu.

Interesantna destinacija za direktne strane investicije su tehnološko-industrijske (slobodne privredne) zone u Makedoniji. Povoljnosti koje se nude u ovim zonama su mnogostruke:

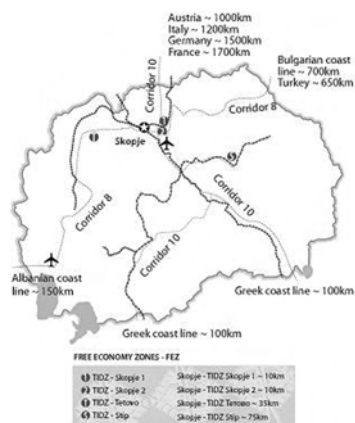
- desetogodišnje oslobađanje od obaveze plaćanja godišnjeg poreza na dobit,
- smanjenje ličnog poreza na dohodak (koji iznosi 10%) za 50%,
- oslobađanje od obaveze plaćanja PDV i carine za proizvode, sirovine, opremu i mašine,
- dostupnost zemljišta na dugoročni zakup do 50 godina, sa mogućnošću produženja roka za još 25 godina po koncesionim cenama,
- oslobođenje obaveze plaćanja komunalnih taksi, što omogućuje besplatno priključivanje gasa, vode, kanalizacije i električne energije,
- oslobođenje od plaćanja nadoknade za sticanje građevinske dozvole, uprava tehnoloških zona potpomaže bržu registraciju biznisa, što dopunski utiče na smanjenje troškova investitora,
- pogodnost za multinacionalne kompanije uključuje i nadoknadu za troškove za izgradnju i obuku do iznosa od 500.000 EUR, ukoliko pokrenu biznis u zonama,

<sup>15</sup> Izveštaj o inostranim investicijama od 31. jula 2005. do 22. oktobra 2007. godine, Državni Zavod za statistiku Republike Makedonije.



- za proizvodne aktivnosti, aktivnosti u oblasti informatičke tehnologije (razvoj softvera, sklapanje hardvera, digitalno snimanje, kompjuterski procesi i slično), naučno-istraživačke aktivnosti i nove tehnologije bazirane na visokim ekološkim standardima na raspolaganju su i dopunske benificije.

Primeri stranih ulaganja u tehnološko-industrijskim zonama su firme Džonson Controls i Džonson Meti koje investiraju u tehnološko-industrijskoj zoni u Bunardžiku (opština Ilinden, Skoplje). Ove investicije imaju pozitivan uticaj na LER obližnjih opština, naročito u opštini Ilinden gde se sada lociraju i drugi manji (domaći) biznisi u oblasti transporta, špediterskih poslova, prehrambene industrije, građevinstva i obrazovanja (nova zgrada fakulteta veterine iz Skoplja biće locirana u blizini tehnološko-industrijske zone).



### Specifičan primer stranih investicija sa pozitivnim efektom na lokalnu ekonomiju

U južnom delu Makedonije, u Gevgeliji i Dojranu<sup>16</sup>, postoji dugogodišnji trend organizovanja igara na sreću u kazinima. Postojeća kazina su obnovljena i preuzeta uglavnom od strane stranih investitora, a ostvarene su i *greenfield* investicije u ovaj tip objekata. Razvoj ove vrste biznisa u regionu doveo je do toga da Gevgelija bude tretirana kao makedonski Las Vegas. U ovom gradu postoje dva kazina, a u planu je da budu izgrađenu još tri, dok u Dojranu rade još dva kazina. Sva kazina, i izgrađena i planirana, su strane investicije (Bugarska, Turska, Slovenija, Švedska....) sa niskom zastupljenošću domaćeg kapitala. Poslednji izgrađeni kazino u Gevgeliji „Flamingo“ lociran je neposredno uz granični prelaz sa Grčkom (Bogorodica-Evzoni) i uključuje investicije od 30.000.000 EUR. Kazina u ovom regionu su među najvećim i domaćim i stranim investicijama u državi.

Posećenost kazina isključivo stranim gostima (i to u velikoj meri iz severnih oblasti Grčke) čini ovaj biznis vrlo isplativim. Procenjuje se da dnevni promet

<sup>16</sup> Međusobno su udaljene oko 30 km i nalaze se na samoj granici sa Grčkom na dva različita granična prelaza.

ovih kazina iznosi oko 1.000.000 EUR, pri čemu državna kasa ima višestruku korist. Za rad kazina plaća se naknada za licencu za rad od približno 400.000 EUR po kazinu. Pored toga, za svaki tip igre na sreću se plaća posebna naknada u vidu takse na svaki pojedinačan aparat za kockanje – za svaki rulet sto 2.000 EUR na mesec, za blek džek 1.500 EUR na mesec i za svaku slot mašinu 250 EUR na mesec. Osim toga, kazina plaćaju porez na dobit na godišnjem nivou i celokupni doprinos na plate i druge dadžbine za zaposlene.

Efekti su vidljivi na lokalnom nivou. Zaposleno je više od 1.000 ljudi iz ovog mikro-regiona sa samo 45.000 stanovnika, što značajno doprinosi poboljšanju standarda stanovništva. Ljudi koji rade u kazinima su pretežno mladi ljudi koji poznaju strane jezike. Pozitivno je i to što kazina investiraju u zaposlene organizujući obuke za profesionalnu nadogradnju. Zbog povećane potrošnje stanovništva, kase opština Gevgelija i Dojran imaju prihod na osnovu godišnjeg poreza na imovinu (stopa koja se uobičajeno primenjuje je 0,10% od tržišne vrednosti imovine), što s obzirom na vrednost investicije nije zanemarivo.

Opštine Gevgelija i Dojran koriste geografsku lokaciju kao svoju glavnu prednost pri privlačenju ovih stranih investicija. Uzimajući u obzir način na koji se dobija dozvola za rad kazina i prethodno opisanu proceduru dobijanja državnog građevinskog zemljišta, mogućnosti lokalnih administracija da ozbiljno utiču na investitore ili na vreme potrebno za realizaciju investicije ovog tipa su dosta ograničene. Ipak, pažljivim urbanističkim planiranjem i lobiranjem kod centralnih vlasti (svakako u ograničenom obimu), moguća su određena ubrzanja. Konačno, bratimljenje Gevgelije sa Las Vegasom iz SAD je prihvaćeno kao početak jednog dugog i plodnog partnerstva gde bi preookeanska iskustva bila prenesena u Makedoniju.

## SAMOZAPOŠLJAVANJE I MAKEDONSKA ISKUSTVA

Nezaposlenost u Makedoniji je jedan od najozbiljnijih problema i ponajviše je posledica negativnog uticaja tranzicije na tržište rada. I sam proces približavanja EU podrazumeva dodatni pritisak na preduzeća u smislu njihovog adaptiranja u skladu sa zahtjevima slobodnog tržišta. Prema dostupnim statističkim podacima<sup>17</sup>, 36,1% od ukupno aktivnog stanovništva (885.609) je nezaposleno, a od njih 82% je nezaposleno duže od 2 godine. Nezaposlenost je veća u urbanim

<sup>17</sup> Državni Zavod za statistiku Republike Makedonije, Istraživanje radne snage, oktobar 2006. godine.

nego u ruralnim područjima (68% od nezaposlenih živi u urbanim sredinama), ali jaz se smanjuje i zbog toga što 44% siromašnih živi u ruralnim oblastima. S obzirom na visoku stopu nezaposlenosti, preduzima se niz mera na lokalnom i nacionalnom nivou, pri čemu je samozapošljavanje jedna od aktivnih mjera za smanjenje nezaposlenosti.

**Definicija samozapošljavanja prema državnom Zavodu za statistiku:**

Zaposleni za vlastiti račun ili samozaposleni su lica koja imaju vlastiti poslovni subjekt – biznis, samostalno vrše delatnost ili rade na poljoprivrednim imanjima sa ciljem da ostvare prihod, a pri tome ne zapošljavaju druga lica.

U skladu sa definicijom samozapošljavanja, procenat samozaposlenih u Makedoniji je 10%. Njihov broj iznosi 53.252 (8% u 2003. godini) ili 6% od aktivnog stanovništva. 53% od ukupnog broja samozaposlenih radi u poljoprivrednom sektoru, 5% u prerađivačkoj industriji, 7% u građevinstvu, 22% u trgovini na veliko i malo, 5% u aktivnostima vezanim za nekretnine i 10% u oslatim oblastima.

Preduzetnička kultura i preduzetnički duh mogu jedino da se promovišu preko odgovarajućeg celoživotnog obrazovanja i obuke. Više subjekata radi sa različitim ciljnim grupama na samozapošljavanju u cilju povećanja produktivnosti i otvaranja novih radnih mesta (rast postojećih preduzeća i stimulisanje samozapošljavanja) i razvoja ekonomije bazirane na znanju. Planirano je ulaganje 6 miliona EUR iz centralnog budžeta za podsticanje samozapošljavanja putem kreditnih linija za nezaposlene za započinjanje sopstvenog biznisa. Za svako novo radno mesto će se dodeljivati do 3.000 EUR, a finansiraće se projekti sa najviše pet radnih mesta. Rok vraćanja kredita je tri godine, sa jednogodišnjim grejs periodom i kamatom od 1% godišnje. Korisnik mora da učestvuje sa najmanje 30% vlastitih sredstava u ukupnoj vrednosti projekta i da obezbedi zalog u dvostruko vrednosti kredita ili dva žiranta. Disperzija ovog programa kroz celu zemlju je obezbeđena kroz ravnomerno učešće nezaposlenih iz svih opština preko agencija za zapošljavanje.

U toku 2007. i 2008. godine, realizovana su dva slična programa, gde su učesnici dobijali grant od 2.000 odnosno 3.000 EUR za započinjanje biznisa. Program je sprovodio UNDP uz učešće Ministarstva rada i socijalne politike i Agencije za zapošljavanje i ukupan budžet od 3.000.000 EUR. Podrška je bila usmerena ka samozapošljavanju 1.000 lica, a pružana im je obuka za izradu biznis plana. Ovaj program je nadopunjavao aktivnostima na smanjenju siromaštva u Republici Makedoniji.

## POLJOPRIVREDA I LER

Nacionalna strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj 2007–2013. godine doneta je juna 2007. godine od strane Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu i deo je nacionalnog okvira koji se odnosi na poljoprivredu. Ona ima dva međusobno povezana cilja. Prvi od njih je da se za makedonske vladine institucije i interesne grupe (ruralno stanovništvo, poljoprivrednike i poljoprivredna udruženja, grupe proizvođača i prerađivača) obezbedi višegodišnji referentni osnov za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja. Drugi cilj je da se uspostavi baza za podršku implementacije hijerarhijski nižih operativnih planova za poljoprivredu i ruralni razvoj, a naročito Pretpristupnog dokumenta za poljoprivredu i ruralni razvoj (IPA-RD), i stvori osnov za otvaranje dijaloga sa Evropskom komisijom.

Iako Strategija direktno ne proziva lokalne vlasti, ona ih ipak dotiče. Naime, dajući pregled poljoprivrednih aktivnosti i oblika kroz koje one mogu da se ostvare, ona govori i o podršci MSP u ovoj oblasti; zanatima i ruralnom turizmu koji je nedovoljno razvijen (agro, eko, kulturni, etno, seoski, planinski, gastronomski, lovni turizam i dr.). Ovi prioriteti Strategije bi trebalo da budu iskorišćeni od strane opština kao osnov za pripremu strategija LER-a, uključujući i ruralni razvoj.

Organska poljoprivreda je specifična oblast koja treba da podigne nivo konkurentnosti makedonske poljoprivrede, što je posebno važno u kontekstu približavanja EU. Za taj cilj je pripremljena i u avgustu 2007. godine donesena Nacionalna strategija sa akcionim planom za organsku poljoprivrednu proizvodnju. Strategija predviđa uključivanje organske poljoprivrede u nacionalne i lokalne strateške dokumente koji uključuju ruralni razvoj. Ovo podrazumeva podršku lokalne samouprave u razvijanju modela organske proizvodnje i u pogledu zaštite i održivog korišćenja prirodnih resursa. Predviđa se da se finansiranje za realizaciju ovih aktivnosti obezbedi i dodeli opštinama iz Budžeta Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu.

Odlukom Vlade RM, u februaru 2007. godine, formirano je međuresorsno telo za ruralni razvoj. Članovi ovog tela su predstavnici različitih ministarstva i državnih agencija. Zadaci tela uključuju identifikovanje problema iz oblasti ruralnog razvoja i predlaganje rešenja, čime se obezbeđuje koordiniran nastup u preduzimanju aktivnosti povezanih sa procesom kreiranja i koordiniranja integrisane politike ruralnog razvoja. Na žalost, glavni nedostatak ovog tela proizilazi iz njegovog sastava, budući da ne postoji direktna uključenost predstavnika lokalnih vlasti.

Svakako, postojanje planskih dokumenata na nacionalnom nivou, i pored njihovih nedostataka, olakšava poziciju lokalne samouprave pri dizajniranju lokalnih strateških dokumenata i omogućuje da se u obzir uzmu raspoloživi resursi namenjeni za realizaciju lokalnih strategija.

## REGIONALNI (I LOKALNI) RAZVOJ U MAKEDONIJI

Više od jedne decenije regionalna politika – politika ravnomernog regionalnog (ekonomskog) razvoja – nije mogla da privuče pažnju (stručne) javnosti i da zauzme odgovarajuću ulogu u razvoju Makedonije. Analiza postojećeg razvojnog okvira pokazala je ozbiljne nedostatke otkrivši da je, i pored postojanja sektorskih razvojnih programa resornih ministarstva, integralno upravljanje razvojem bilo obeshrabrivano i ograničavano, kako zbog preklapanja nadležnosti ministarstava, tako i zbog nepostojanja odgovarajućeg institucionalnog okvira za zajedničko upravljanje javnim sredstvima. Zbog ovoga je bilo nemoguće postići sinergijski efekat od ulaganja u razvoj različitih regija.

U isto vreme, uzimajući u obzir iskustva novih država članica EU, Makedonija je uvidela značaj regionalnog razvoja za svoj prijem u EU. Povećanjem razumevanja za ovu novu problematiku, usledilo je i ubrzanje reforme aktuelnog političkog okvira. Jedan od ovih koraka je i nacionalna Strategija za ravnomerni regionalni razvoj<sup>18</sup> koja, zajedno s Zakonom o ravnomernom regionalnom razvoju i odgovarajućim podzakonskim aktima, formira potreban zakonski okvir.

### INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REGIONALNI RAZVOJ U MAKEDONIJI

U okviru priprema za ulazak u EU, makedonska Vlada definisala je striktni vremenski okvir za izradu relevantnog zakonodavstva i uspostavljanje institucionalnih struktura za podršku regionalnom razvoju. Istovremeno je prenela Ministarstvu lokalne samouprave obavezu upravljanja regionalnim razvojem i vođenja aktivnosti na pripremi zakona i strategije za regionalni razvoj. Ovaj proces je rezultovao usvajanjem Zakona o ravnomernom regionalnom razvoju u aprilu 2007. godine (u daljem tekstu: Zakon), pripremom podzakonskih akata za primenu Zakona i pripremom Strategije regionalnog razvoja Republike Makedonije (u daljem tekstu: Strategija). Zakon definiše 8 razvojno-planskih regija u Makedoniji:



<sup>18</sup> Njena izrada je u toku i očekuje se da bude pripremljena u toku 2008. godine

1. Pološki region;
2. Skopski region;
3. Severoistočni region;
4. Istočni region;
5. Jugoistočni region;
6. Vardarski region;
7. Pelagonijski region;
8. Jugozapadni region.

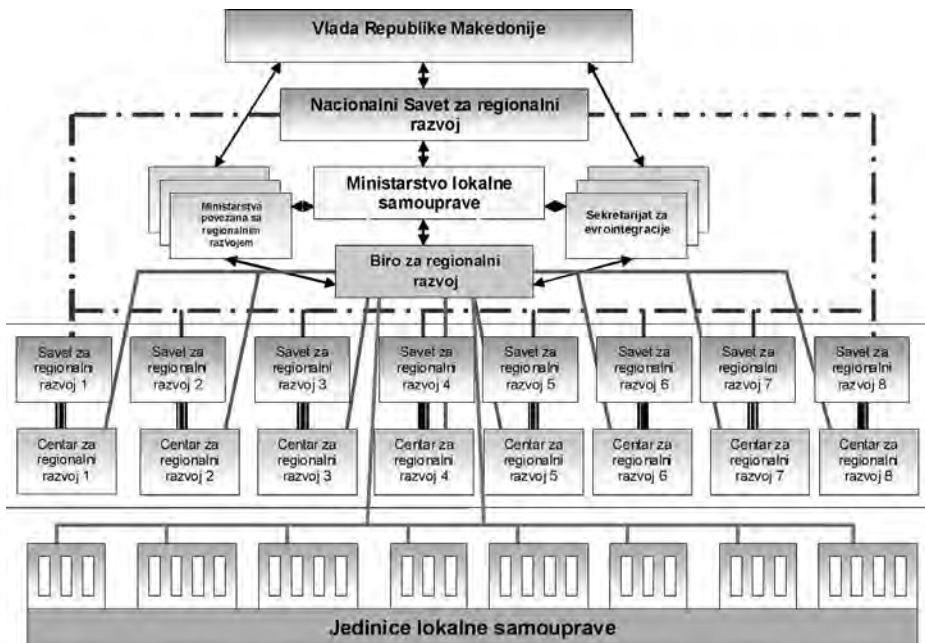
Zakon istovremeno određuje sledeće nosioce politike ravnomernog regionalnog razvoja:

- Svet ravnomernog regionalnog razvoja Republike Makedonije;
- Ministarstvo lokalne samouprave;
- Savete za razvoj planskih regiona,

i sledeće operativne nosioce regionalnog razvoja:

- Biro za regionalni razvoj (dosadašnji Biro za podršku razvoja ekonomski nedovoljno razvijenih područja);
- Centre za razvoj planskih regiona;
- Jedinice lokalne samouprave, odnosno opštine.

### Institucionalna struktura regionalnog razvoja u Makedoniji



Savet za ravnomerni regionalni razvoj je glavno integraciono telo na nacionalnom nivou, koje usaglašava regionalnu razvojnu politiku sa sektorskim politikama i makroekonomskom politikom Republike Makedonije. On je sastavljen od 18 članova – 9 od njih su predstavnici ministarstava uključenih u regionalni razvoj (centralne vlasti), dok preostalih 9 članova dolazi iz regiona, odnosno opština – predsednici skupština za regionalni razvoj (8 predstavnika) i predsednik Zajednice jedinica lokalne samouprave – ZELS.

Ministarstvo lokalne samouprave je ovlašćeno da kreira i sprovodi nacionalnu politiku ravnomernog regionalnog razvoja. U saradnji sa drugim resornim ministarstvima, koja odvajaju sredstva za podsticanje regionalnog razvoja, ono je odgovorno za utvrđivanje i upravljanje nacionalnom politikom u saglasnosti sa ostalim nacionalnim stratejskim dokumentima. Kao poseban subjekt u okvirima Ministarstva, Biro za regionalni razvoj je odgovoran za sprovođenje nacionalne politike ravnomernog regionalnog razvoja. Biro ima ulogu glavne operativne jedinice u sprovođenju politike, što podrazumeva raspodelu sredstava, praćenje implementacije i obezbeđivanje osnovne podrške Centrima za razvoj u regijama.

Saveti za razvoj planskih regija formiraju se za svaku pojedinačnu plansku regiju i u njihov sastav ulaze gradonačelnici opština iz određene regije. Oni su odgovorni za razvojnu politiku u okvirima sopstvene regije preko formalnog usvajanja regionalnih razvojnih dokumenata, koordinaciju različitih regionalnih nosilaca na polju razvoja, identifikovanje regionalnih područja sa specifičnim razvojnim potrebama, kao i promovisanje prekogranične saradnje sa regijama iz drugih država. Centri za razvoj planskih regija (formirani od strane opština iz svake regije) su glavna tela za sprovođenje aktivnosti regionalnog razvoja i odgovorni su za pripremu regionalnih razvojnih dokumenata. Istovremeno, oni su glavna regionalna pokretačka sila u svrhu korišćenja nacionalnog finansiranja razvoja, preko pripreme i realizacije razvojnih projekata.

Institucionalni okviri povezuju nacionalni Savet i regionalni Savet na nivou politike (što je prikazano u dijagramu na prethodnoj stranici isprekidanim linijama), dok je povezanost između Centara i opština, sa jedne strane, i Biroa, sa druge strane, uspostavljena na operativnom nivou (kao što je prikazano u dijagramu punim linijama).

Zakon definiše raspoloživa sredstva za finansiranje regionalnih razvojnih projekata u visini od 1% BDP-a, što iznosi oko 50.000.000 EUR na godišnjem nivou.



Ona su definisana na regionalnoj osnovi (na osnovu kriterijuma koji obuhvataju stepene razvijenosti regija), ali se raspoređuju na osnovu projekata. Najveći deo sredstava (70%) će biti stavljen na raspolaganje Centrima za razvoj regija za finansiranje regionalnih razvojnih projekata, dok će preostala sredstva biti direktno dostupna opštinama za finansiranje ruralnih oblasti (10%), kao i područja sa specifičnim razvojnim potrebama (20%). Sredstva na raspolaganju u 2008. godini iznosila su ukupno 6.000.000 EUR.

## ULOGA OPŠTINA U SKLOPU OKVIRA ZA REGIONALNI RAZVOJ

Opštine preuzimaju glavne operativne dužnosti kako bi bile u mogućnosti da maksimalno iskoriste raspoložive finansijske resurse, a posebno u periodu pre formiranja Centara (kraj 2008. godine). Za vreme početnog perioda, opštine će biti odgovorne za: (i) pripremu predloga projekata (u saglasnosti sa smernicama datim od strane Biroa za regionalni razvoj), (ii) podnošenje zahteva za finansiranje (projekti za regionalni razvoj, projekti za razvoj područja sa specifičnim razvojnim potrebama i projekti za razvoj sela), i (iii) realizaciju projekata po donošenju odluke od strane Biroa ili za praćenje realizacije projekata, ako je implementacija prepuštena nekom drugom.

Imajući u vidu regionalni pristup, koordinacija sprovođenja regionalnih razvojnih projekata će biti od velike važnosti. Kao prvo, svi predloženi projekti trebaju biti u saglasnosti sa Regionalnim razvojnim programima date regije, što je preduslov za finansiranje projekata počinjući od druge godine. Kao drugo, opštine će istovremeno imati vodeću ulogu i u procesima jačanja svesti o procesu regionalnog razvoja. Konačno, uspešni napori na međuopštinskoj saradnji će biti od velike koristi za ovaj proces i doprineće povećanju nivoa odobrenog finansiranja.

Drugi dodatni faktor koji još više naglašava ulogu opština u razvojnom procesu je dostupnost finansiranja iz EU za prekogranične razvojne projekte koji se implementiraju u saradnji sa opštinama iz susjednih država. Kao što pokazuju iskustva iz drugih zemalja kandidata za prijem u EU, regije i opštine će imati ulogu važnih učesnika i korisnika u programu IPA, kao i u pripremi za strukturne fondove. Opštine su nosioci prekogranične saradnje i njihova važnost za razvojne projekte EU sve više raste. I pored toga što je veoma verovatno da će EU politika za regionalni razvoj u Makedoniji biti koncentrisana na nacionalnom nivou, nedostatak kapaciteta na lokalnom i regionalnom nivou može da ima ozbiljan negativan efekat na apsorpciju sredstava EU u kasnijim fazama pristupanja.

Kontekst regionalnog razvoja dalje naglašava važnost uloge opština za LER. Osim posedovanja vodeće uloge u kreiranju politike, na lokalne vlasti u Makedoniji mora se gledati i kao na važne inicijatore lokalnih razvojnih programa odgovorne za razvijanje politike LER-a i sprovođenje programa preko javne potrošnje. Opštine su odgovorne i za pripremu lokalne fizičke infrastrukture, kao i za druge komponente razvoja lokalne poslovne klime koje pridonose poslovnom napretku.

Zahtevi za planiranjem, implementacijom i koordinacijom razvoja u velikoj su meri slični na sva tri nivoa (nacionalnom, regionalnom i lokalnom), a njihovo ispunjavanje zahteva učešće nosilaca razvoja i podizanje nivoa transparentnosti. Priprema kvalitetnih programa regionalnog razvoja će biti još važnija kada finansiranje projekata bude dolazilo iz spoljašnjih izvora (gledano iz regionalne perspektive). Ovi programi će se sastojati iz aplikativnih projekata sa definisanim finansijskim zahtevima za implementaciju. Opštine i regionalne vlasti moraju razumeti da će umrežavanje, koordinacija i aktivno angažovanje u stvaranju partnerstava biti kritični faktori za uspeh. Ovo će biti naročito važno pri organizovanju mnoštva različitih subjekata koji prirodno ne saraduju (javni sektor, nevladine organizacije, privatni sektor, univerziteti), kao i za povećanje nivoa poverenja između javnog, privatnog i nevladinog sektora. Zato lokalne institucije treba da sagledaju potrebe i očekivanja poslovnog sektora (naročito MSP) i da razumeju međuzavisnost svih lokalnih aktera važnih sa aspekta regionalnog i lokalnog razvoja. Štaviše, opštine trebaju biti spremne da u najvećoj mjeri uključe privatni sektor u proces generisanja ideja i inovacija, kako bi iskoristile njegove kreativne snage.

## MEĐUNARODNI PROJEKAT REGIONALNOG RAZVOJA GTZ-REDEM

Na svom putu ka EU, Makedonija je suočena sa raznim izazovima koji ozbiljno stavljaju na ispit rešenost i spremnost za reforme. Jedan od njih je i izazov ravnomernog regionalnog (ekonomskog) razvoja. To je oblast u kojoj su aktuelni naponi na pripremi regionalne razvojne politike i uključivanje opština u planiranje regionalnog razvoja. Višeslojna podrška regionalnom razvoju predstavljena u daljem tekstu je pilot aktivnost na uspostavljanju osnove za ravnomeran ekonomski razvoj u Makedoniji. Putem aktivnosti na projektu Regionalni ekonomski razvoj u istočnom delu Makedonije – REDEM (*Regional Economic Development of the Eastern Part of Macedonia*), GTZ je ohrabrio i podržao stvaranje sistema za upravljanje ravnomernim razvojem.



Uporedo sa razvojem institucionalnog i zakonodavnog okvira, ova podrška je rezultovala i sticanjem dragocenih praktičnih iskustava. Uzimajući u obzir aktuelnu situaciju u zemlji, ta iskustva će biti posebno važna u procesu sprovođenja aktivnosti u ostalih 6 plansko-razvojnih regiona Makedonije, ali i u ostalim balkanskim zemljama kojima tek predstoji uspostavljanje sistema regionalnog organizovanja. Ova iskustva omogućuju nadgradnju na već postojećim osnovama, umesto počinjanja od početka.

### PRISTUP I AKTIVNOSTI GTZ-REDEM PROJEKTA

U početku sprovođenja projekta, Makedonija nije imala prethodno iskustvo sa regionalnim razvojem – nisu postojale nikakve regionalne razvojne strukture, niti zakonski okvir za organizovanje aktivnosti regionalnog razvoja. U takvim okolnostima institucionalnog i zakonskog vakuuma, najvažnije je bilo raditi paralelno na regionalnom (i lokalnom) (na uspostavljanju regionalnih razvojnih struktura i pripremi regionalnih razvojnih programa) i na nacionalnom nivou (na stvaranju zakonskog i institucionalnog okvira za ravnomerni regionalni razvoj). Projekat je započeo uključivanjem 19 opština, ali je posle definisanja plansko-razvojnih regiona broj opština povećan na 23 kako bi se obuhvatila dva regiona.

Aktivnosti i naponi u okviru projekta regionalnog razvoja su bile usredsređene na dva nivoa, nacionalni i regionalni. Na nacionalnom nivou, glavni politički partneri ovog projekta bili su Ministarstvo lokalne samouprave i Biro za privredno nedovoljno razvijena područja. Aktivnosti na nacionalnom nivou su se fokusirale na obezbeđenje podrške ove dve institucije stvaranju zakonskog okvira za ravnomerni ekonomski razvoj. Podrška je obuhvatila sledeće aktivnosti:

1. Pripemanje i usvajanje Zakona o ravnomernom regionalnom razvoju:
  - angažovanje makedonskih eksperata u procesu pripreme koncepta i nacarta dokumenta,
  - angažovanje međunarodnih eksperata radi razmene iskustava sa makedonskim ekspertima,
  - organizovanje i moderiranje konsultativnih radionica,
  - podrška aktivnostima predstavljanja usvojenog Zakona o ravnomernom regionalnom razvoju i Nacionalne strategiju za ravnomerni regionalni razvoj,
  - podrška u pripremi podzakonskih akata.
2. Podrška u pripremi Nacionalne strategije za ravnomerni regionalni razvoj:
  - angažovanje makedonskih eksperata u procesu izrade koncepta i nacarta dokumenta,
  - angažovanje međunarodnih eksperata radi razmene iskustva sa makedonskim ekspertima i uključenim partnerima,
  - organizacija konsultativnih radionica u planskim regijama radi integrisanja regionalnog mišljenja i prioriteta u nacionalnom dokumentu.
3. Mere za podizanje svesti i građenje kapaciteta partnerskih institucija:
  - studijska putovanja po različitim zemljama, kako u okviru EU (Austrija, Finska, Bugarska i Nemačka), tako i van nje (Albanija) radi sakupljanja i razmene iskustava sa relevantnim subjektima u državama koje su posećivane,
  - posećivanje drugih događaja povezanih sa regionalnim razvojem (npr. Konferencija o finansiranju regionalnog razvoja u Beogradu),
  - organizacija događaja u cilju okupljanja eksperata, predstavnika javne uprave nacionalnog, regionalnog i lokalnog nivoa i njihovih socio-ekonomskih partnera radi izgradnje partnerskih odnosa.

Aktivnosti su organizovane u saradnji sa NVO Capacity-Building International, Germany (InWEnt) koja obezbeđuje usluge u oblasti izgradnje kapaciteta i razvoja ljudskih resursa i funkcioniše u okvirima Nemačke razvojne saradnje.

Aktivnosti koje se sprovode na regionalnom nivou su bile daleko raznovrsnije i njihov prikaz je dat u sledećoj tabeli.

### Aktivnosti GTZ–REDEM za podršku regionalnom razvoju

Uključenost	Podrška formiranju i jačanju struktura za regionalno upravljanje	
Politički nivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podrška formiranju i radu Regionalne Skupštine gradonačelnika Bregalničko-strumičke regije</li> <li>• Organizacija studijskih putovanja u Nemačku i Bugarsku sa ciljem razmene iskustava</li> <li>• Učešće na različitim sajmovima (Nacionalni štand na Ekspo Real 2007 – Minhen; Poljoprivredni sajam – Plauen, Zagreb)</li> <li>• Podrška formiranju Saveta za razvoj planskih regija</li> </ul>	
Kombinovano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionalni sajam opština i lokalnih biznisa u Skoplju</li> <li>• Učešće na Sajmu lokalne samouprave, u organizaciji ZELS-a</li> <li>• Priprema Programa za razvoj planskih regiona u pilot regijama (Istočni i Jugoistočni)</li> </ul>	
Operativni nivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizacija obuke za regionalno upravljanje za predstavnike kancelarija za LER</li> <li>• Formiranje Udruženja za regionalni razvoj Bregalničko-strumičke regije</li> <li>• Studijska putovanja u sklopu programa obuke</li> <li>• Sajmovi (Euregija 2006 u Lajpcigu; poseta Ekspo Real 2006 Minhen)</li> </ul>	

	Podrška u utvrđivanju prioriteta i sprovođenju projekata regionalnog razvoja	Mikroprojekti
	<p>Izbor regionalnih razvojnih prioriteta (od strane regionalne skupštine gradonačelnika) i utvrđivanje zajedničkih regionalnih razvojnih projekata (pilot projekti)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• promocija turizma</li> <li>• razvoj koncepta za regionalni razvojni fond</li> <li>• infosistem za praćenje ponude i potražnje poljoprivrednih proizvoda u regionu</li> <li>• regionalni investicioni vodič</li> <li>• koordinacija između opština radi poboljšanja putne infrastrukture u regiji</li> <li>• procena potencijala geotermalnih voda u regiji</li> </ul> <p>Utvrđeni pilot projekti su bili implementirani od strane regionalnih menadžera (Udruženje za regionalni razvoj), a bili su podržani serijom aktivnosti na izgradnji kapaciteta.</p>	<p>Podrška i kofinansiranje realizacije mikroprojekata (65 mikroprojekata u vrednosti od 350,000 EUR) namenjenih za:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• razvoj regionalnih inicijativa za stvaranje novih radnih mesta</li> <li>• podsticanje preduzetništva</li> <li>• razvoj regionalnih brendova</li> <li>• korišćenje lokalnih resursa</li> <li>• analiza i usvajanje dobrih praksi iz regiona EU</li> <li>• regionalni i lokalni marketing u saradnji sa privatnim sektorom</li> </ul>

## POJEDINAČNI KORACI SPROVEDENI U REGIONIMA

Pored prethodno predstavljenih aktivnosti, za sagledavanje pristupa GTZ–REDEM, neophodno je uzeti u obzir i sledeće važne elemente. Kao prvo, opštinama se prilazilo na regionalnoj osnovi, odnosno aktivnosti su planirane na način da uključe pitanja važna za više opština istovremeno. Kao drugo, korišćen je participativni pristup pri utvrđivanju prioriteta relevantnih učesnika u celoj regiji. GTZ–REDEM projekat je razmotrio i prihvatio razvojne ideje i prioritetne projekte predložene od strane relevantnih regionalnih učesnika, umesto da unapred planira pojedine aktivnosti. GTZ je također bio fleksibilan u finansiranju projekata prema potrebama opština gde god te potrebe nisu odstupale od glavnih parametara finansiranja. Ovim pristupom je obezbeđeno široko učešće relevantnih aktera u svim fazama planiranja i implementacije i stalna mogućnost konsultacija između važnijih subjekata i GTZ-a. Davanje podrške prioritetima regionalnih aktera se pokazalo kao veoma važan element za obezbeđenje visokog nivoa posvećenosti i osećaja vlasništva kod relevantnih regionalnih učesnika.

Potpuno novo iskustvo koje je ponudio ovaj projekat je pristup izgradnji struktura za regionalno upravljanje, a pojedinačni koraci su sprovedeni po sledećem rasporedu:

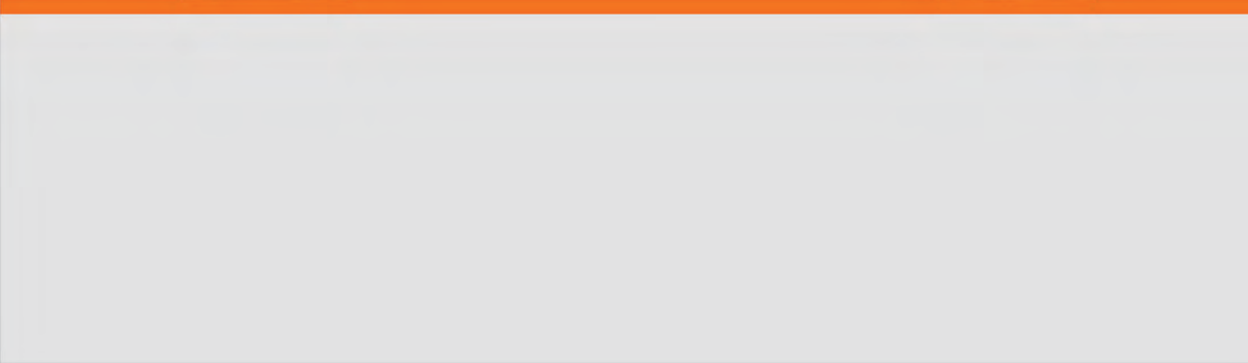
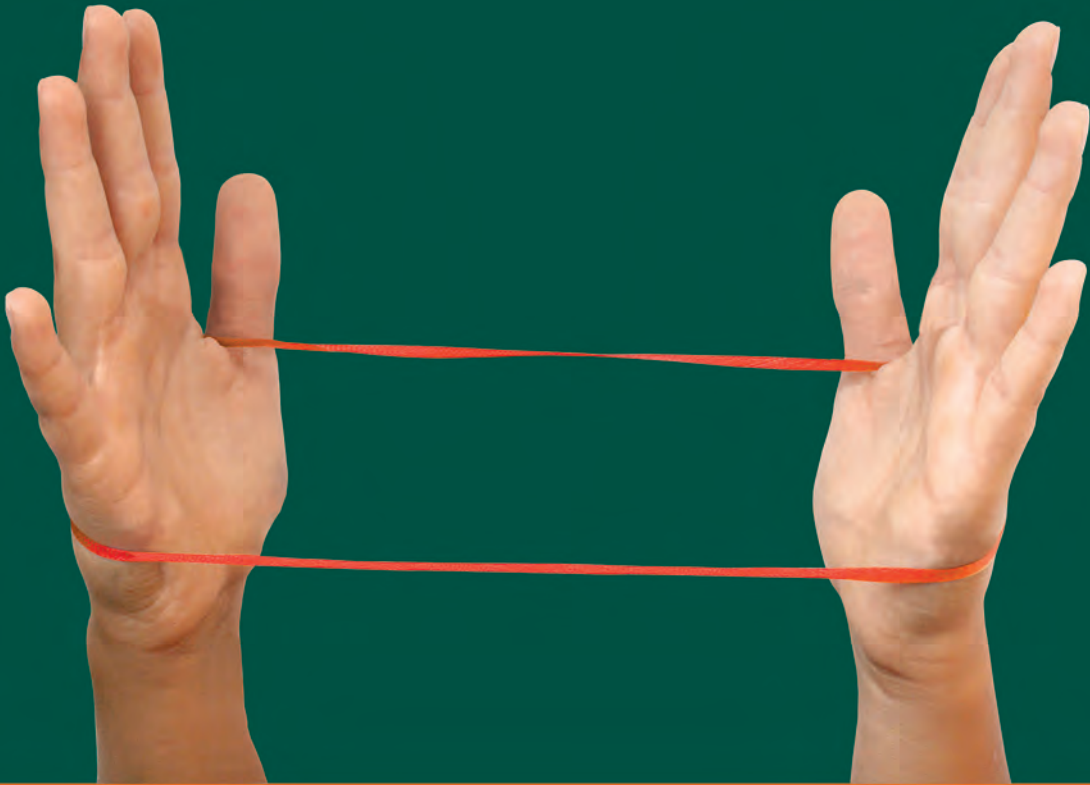
1. Obezbeđivanje i održavanje političke volje i posvećenosti lokalnih lidera (gradonačelnika);
2. Obezbeđivanje profesionalnog znanja i izgradnje poverenja i razumevanja između regionalnih političkih partnera (gradonačelnika i koordinatora LER-a);
3. Uspostavljanje dveju regionalnih struktura za upravljanje razvojem: na političkom i na operativnom nivou;
4. Jačanje regionalnih struktura i regionalni marketing;
5. Izgradnja kapaciteta struktura za regionalno upravljanje na operativnom nivou kroz implementaciju regionalnih razvojnih projekata;
6. Implementacija mikroprojekata;
7. Promocija preduzetništva i aktivnosti LER-a;
8. Priprema programa za razvoj razvojno-planskih regija u skladu sa zahtevima Zakona, i
9. Podrška implementaciji Zakona o ravnomernom regionalnom razvoju.

## GLAVNI REZULTATI GTZ-REDEM PROJEKTA

Glavni rezultati projekta na sva tri nivoa, lokalnom, regionalnom i nacionalnom, mogu se rezimirati na sledeći način:

1. Regionalni i lokalni nivo:
  - razvijena vizija za promociju regionalnog razvoja,
  - postignuta opšta saglasnost da regionalni (ekonomski) razvoj nalaže delovanje na nivou cele regije – lokalni i regionalni akteri poseduju kapacitet da probleme sagledaju iz šire, regionalne, perspektive pri planiranju i iznalaženju rešenja,
  - postignuto značajno poboljšanje u horizontalnoj koordinaciji između političkih subjekata, kao i operativnih struktura u regiji,
  - stvorena mreža eksperata za regionalni razvoj (na primer Udruženje za regionalni razvoj),
  - službenici za LER u opštinama osposobljeni da pripremaju visokokvalitetne razvojne projekte primenom metodologije EU (što je potvrđeno kroz nekoliko odobrenih aplikacija),
  - stvorena osnova za primenu Zakona o ravnomernom regionalnom razvoju u projektnim regionima,
  - ojačani kapaciteti su omogućili regionalnim i lokalnim akterima da na odgovarajući način odgovore na promene u zakonodavstvu u oblasti regionalnog razvoja.
  
2. Nacionalni nivo:
  - Ministarstvo lokalne samouprave (MLS) sagledava važnost regionalnog razvoja i uspostavlja Odeljenje za regionalni razvoj,
  - MLS je pripremilo Zakon o ravnomernom regionalnom razvoju,
  - MLS i Biro su pripremili podzakonska akta: (i) Metodologiju za izradu programa za razvoj planskih regija, (ii) Kriterijume za prioritizaciju regija i (iii) Indikatore za definisanje područja sa posebnim razvojnim potrebama,
  - MLS je sagledalo potrebu za većom transparentnošću i spremno je na češće konsultacije sa regionalnim akterima,
  - Vertikalna koordinacija između centralnog i regionalnog nivoa je poboljšana, pri čemu institucije na centralnom nivou imaju veći senzibilitet za pitanja i probleme lokalnog nivoa.





Jakša PULJIZ

# PA, U MOJOJ ULICI MI ĆEMO ODSAD ODREĐIVATI IGRE

– lokalni ekonomski razvoj u Hrvatskoj –

## UVOD

Lokalni i regionalni razvoj u Hrvatskoj sve više je pod utjecajem samostalnih odluka lokalnih i regionalnih aktera. To ne znači da središnja razina više nije važna. Naprotiv, njen utjecaj je i dalje golem, međutim, očito je da se lokalnim i regionalnim čelnicima nudi sve više mogućnosti da utječu na vlastiti razvoj.

Dobar primjer predstavlja izgradnja auto-cesta. Središnja razina je intenzivnim ulaganjima u cestovnu infrastrukturu učinila da su nekad periferna područja, izvan svake pažnje investitora, odjedanput postala lako dostupna, svega sat-dva vožnje do najvećih urbanih centara poput Zagreba i Splita. Naravno, nisu sve jedinice imale jednake koristi. One lokalne jedinice koje su brže reagirale, te ranije izradile potrebne prostorne planove i osigurale sve potrebne uvjete za funkcioniranje zona, izvukle su najveću korist. U nekim slučajevima je inicijativa pojedinih, aktivnijih jedinica dovela do naknadne reakcije središnje države i stvaranja potrebne zakonske regulative koja je, zatim, potaknula i ostale jedinice na sudjelovanje. Primjer za to je područje javno-privatnog partnerstva. Još jedna dobro poznata mogućnost za poticanje lokalnog i regionalnog razvoja jest pretprikladna pomoć Europske Unije.

U nastavku će se prezentirati primjeri poticanja lokalnog i regionalnog razvoja u Hrvatskoj. Prvo će se predstaviti jedan od nacionalnih programa sa vrlo izravnim

učincima na lokalni ekonomski razvoj – program poticanja razvoja malog i srednjeg poduzetništva. Zatim će se predstaviti iskustva sa poduzetničkim zonama i podrška središnje razine razvoju poduzetničkih zona. Određena iskustva sa primjenom javnog-privatnog partnerstva u Hrvatskoj su predstavljena u slijedećem dijelu. Konačno, na kraju su ukratko predstavljene mogućnosti kao i određena iskustva sudjelovanja lokalne i regionalne razine u pretpristupnim programima pomoći Europske Unije.

## NACIONALNA POLITIKA RAZVOJA MALOG I SREDNJEG PODUZETNIŠTVA

Razvoj malih i srednjih poduzeća nalazi se u srži lokalnog ekonomskog razvoja. Razvoj malih i srednjih poduzeća je od posebne važnosti za rast slabo razvijenih i perifernih područja u kojima je teško očekivati dolazak velikih investicija. Mala i srednja poduzeća imaju posebnu važnost u suvremenom, globalizacijskom okruženju, u kojima velika poduzeća sve češće mijenjaju svoje lokacije u potrazi za troškovno najisplativijom. U tom pogledu, rast malih i srednjih poduzeća čvrsto ukorijenjenih u lokalnoj sredini se pokazuje kao puno stabilniji oblik razvoja. Lokalne i regionalne jedinice postaju sve aktivnije u podršci razvoju poduzetništva, međutim, u pravilu je njihova podrška vrlo ograničena zbog relativno malih resursa koji im stoje na raspolaganju. Zbog toga je podrška nacionalne razine razvoju poduzetništva još uvijek od velike važnosti.

Prema ocjenama iz različitih inozemnih izvora Hrvatska je posljednjih godina prilično unaprijedila poduzetničku klimu, čemu su dobrim dijelom zaslužni rezultati u području poticanja razvoja malog i srednjeg poduzetništva. Izvješće Europske komisije o napretku Hrvatske u 2007. godini ističe dobar napredak koji je postignut u području poslovnog okruženja, a osobito kod različitih aspekata politike podrške malim i srednjim poduzećima. Navodi se kako je Hrvatska uspostavila sveobuhvatnu politiku podrške razvoju MSP-a, te se posebno ističe porast ulaganja u inovacije i konkurentnost. Izvještaj Europske komisije i OECD-a „SME Policy Index 2007“ ističe napredak Hrvatske u poticanju e-poslovanja, posebice u pogledu pružanja usluga javnog sektora namijenjenim poduzetnicima, kao i u smanjenju regulatornog okvira koji otežava poslovanje putem projekta HITROREZ (tzv. „regulatorna giljotina“). Također se ističe vrlo široka ponuda poticajnih mjera za razvoj MSP-a, te značajan napredak postignut u razvoju specijaliziranih web-portala koji na jednom mjestu nude sve ključne informacije vezane za poduzetništvo. Doista, kada se pogleda strateški i institucionalni okvir, te konkretne mjere za razvoj malih i srednjih poduzeća, dobiva se dojam da se radi o jednoj razvijenoj javnoj politici. Međutim, vrlo je teško donositi ocjene o rezultatima politike, budući da praćenje i vrednovanje učinaka politike još uvijek nije došlo na zadovoljavajuću razinu.

Temeljne smjernice poticanja malog i srednjeg poduzetništva definirane su kroz višegodišnji program razvoja malog i srednjeg poduzetništva, dok se godišnjim operativnim planovima pobliže definiraju konkretne mjere zajedno sa planiranim

financijskim sredstvima. Program i operativni planovi obuhvaćaju veći broj područja kao što su promocija poduzetništva u društvenoj zajednici, jačanje konkurentnosti poduzeća, obrazovanje, poduzetnička infrastruktura, inovacije i financiranje. U provedbu operativnih planova uključen je veliki broj aktera. Na nacionalnoj razini najvažniju ulogu ima Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MGRIP) koje donosi višegodišnji program i operativne planove te koordinira cjelokupnom provedbom programa. Značajnu ulogu u provedbi ima Hrvatska agencija za malo gospodarstvo (HAMAG). Najvažnija područja djelovanja HAMAG-a su jamstva za poduzetničke kredite, bespovratna financijska sredstva za krajnje korisnike (poduzetnici, obrazovne i potporne institucije), te izobrazba i razvoj mreže konzultanata. U financiranju malog i srednjeg poduzetništva također sudjeluje Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) kroz kreditiranje poduzetnika uz vrlo povoljne kamate. Postoji niz drugih institucija na nacionalnoj i regionalnoj razini koje sudjeluju u provedbi pojedinih mjera kao što su Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska udruga poslodavaca, razna ministarstva, agencije i druga javna tijela i organizacije. Institucije na regionalnoj razini kao što su regionalne razvojne agencije se za sada uglavnom pojavljuju kao krajnji korisnici poticaja, dok se u nekim slučajevima pojavljuju kao pružatelji usluga za druge krajnje korisnike, u pravilu poduzetnike. Model poticanja malog i srednjeg poduzetništva sa prikazom prioritetnih područja djelovanja je prikazan na slijedećoj slici.

### Model poticanja malog i srednjeg poduzetništva



Izvor: Operativni program MGRIP-a za 2008. godinu, uz dopune autora

## PROGRAM RAZVOJA MALOG I SREDNJEG PODUZETNIŠTVA 2004–2007.

Ukupni iznos poticaja za razvoj poduzetništva u razdoblju 2004–2007. godine je iznosio 592,6 milijuna kuna, što se može ocijeniti kao relativno umjeren iznos. Naime, ako se uzme u obzir da su ukupni prihodi državnog proračuna u istom razdoblju iznosili 369,8 milijardi kuna, proizlazi da su poticaji iznosili tek 0,16% ukupnih proračunskih prihoda. Ipak, pozitivna je činjenica da se vrijednost poticaja sa svakim novim programom značajno povećava. U slijedećoj su tablici prikazani oblici i iznosi poticaja za unaprijeđenje konkurentnosti malih i srednjih poduzetnika, nove poduzetnike, obrazovanje te promociju poduzetništva u razdoblju 2004–2007. godine.

### Potpore razvoju poduzetništva u razdoblju 2004–2007. godine

Prioriteti i mjere	Broj korisnika poticaja	Ukupno odobreni poticaji (kn)	Udjel u ukupnoj vrijednosti poticaja (%)	Prosječna veličina poticaja (kn)
<b>Konkurentnost</b>				
Izvoz	58	1.690.708	0,7	29.150
Zajednički proizvod (Klasteri)	13	1.817.669	0,7	139.821
Tehničko usklađivanje	1.260	25.286.291	10,2	20.068
Konkurentna proizvodnja	2.042	67.045.235	27,0	32.833
Inovacije i inovacijsko-proizvodni klasteri	568	11.740.269	4,7	20.669
Marketinške aktivnosti	1.934	42.860.568	17,3	22.162

Prioriteti i mjere	Broj korisnika poticaja	Ukupno odobreni poticaji (kn)	Udjel u ukupnoj vrijednosti poticaja (%)	Prosječna veličina poticaja (kn)
<b>Poduzetništvo ciljnih skupina</b>				
Poduzetništvo branitelja	257	2.915.361	1,2	11.344
Poduzetništvo žena	1.657	13.128.543	5,3	7.923
Poduzetništvo mladih	420	3.515.812	1,4	8.371
Socijalne usluge	1	3.802	0,0	3.802
Poduzetnik početnik	1.280	7.143.581	2,9	5.581
Osobe s invaliditetom	26	215.102	0,1	8.273
<b>Promidžba poduzetništva</b>				
Učenička zadruga i učeničko poduzeće	302	3.321.854	1,3	11.000
Obrazovanje u poduzetništvu	249	18.465.857	7,4	74.160
<b>Zadružno poduzetništvo</b>				
Nova zadruga	205	4.342.592	1,7	21.183
Konkurentna zadruga	169	9.795.808	3,9	57.963
Poticanje razvoja obrtništva	4.371	34.974.892	14,1	8.002
<b>UKUPNO</b>	<b>14.812</b>	<b>248.263.944</b>	<b>1,7</b>	<b>16.761</b>

Izvor: Operativni plan poticanja malog i srednjeg poduzetništva u 2008. godini, izračun autora

Najveći iznosi poticaja za mala i srednja poduzeća su utrošeni za mjeru konkurentna proizvodnja (27% od ukupne vrijednosti poticaja). Ova mjera obuhvaća više pojedinačnih poticaja:

- ulaganje u razvoj i nabavku novih tehnologija i razvoj novih proizvoda (oprema, transfer znanja),
- ulaganje u razvoj ekološki prihvatljivije i energetske učinkovitije proizvodnje,
- stručno osposobljavanje zaposlenih za uvođenje novih tehnologija,
- usluge u razvoju novog proizvoda,
- informatičku podršku uvođenja sustava unutarnjeg carinjenja.

Pripadajući iznos poticaja dodatno se uvećava:

- za 20% ako je korisnik ostvario rast zaposlenih u posljednje dvije godine,
- za 20% ako je korisnik ostvario izvoz veći od 15.000 eura u prethodnoj godini.

Najviši iznos potpore po korisniku je 300.000 kuna.

Druga mjera po važnosti jesu marketinške aktivnosti za koje je utrošeno oko 17,2% sredstava. Korisnici ove mjere su gospodarski subjekti, jedinice lokalne i regionalne samouprave, različita gospodarska udruženja (HGK, asocijacije inovatora, itd.). Gospodarskim subjektima se kroz ovu mjeru financiraju troškovi za:

- nastupe na sajmovima/izložbama i stručnim skupovima u 2007. godini za zakup prostora (do 50% troškova uređenog prostora),
- promidžbeni materijal (do 20.000 kuna),
- istraživanje tržišta (do 60.000 kuna),
- kreiranje brenda (do 50.000 kuna),
- dizajn (do 50.000 kuna),
- učenje stranih jezika za gospodarske subjekte koji imaju više od 10% izvoza, do 50% iznosa, najviše do 10.000 kuna.

Predloženi iznos potpore dodatno se uvećava:

- za 20% ako je korisnik ostvario rast zaposlenih u razdoblju 2005/2006. godina.

Najviši iznos potpore po korisniku je 200.000 kuna. Ostalim korisnicima se iznosom do 50.000 kuna sufinancira:

- zakup izložbenog prostora,
- uređenje i opremanje izložbenog prostora.



Od ostalih mjera po važnosti se mogu izdvojiti:

- potpora razvoju obrta (14,1%) gdje postoji cijeli niz pod-aktivnosti, od nabave strojeva do prekvalifikacije radnika,
- tehničko usklađivanje (10,2%), koje uglavnom obuhvaća troškove stjecanja različitih certifikata,
- obrazovanje (7,4%), usmjereno ka obrazovanju novih poduzetnika, širenju poduzetničkih obrazovnih programa u osnovnim i srednjim školama te visokim učilištima,
- poduzetništvo žena (5,3%), gdje se uglavnom sufinanciraju troškovi pokretanja poduzeća ili troškovi vezani za odobrenje kredita,
- inovacije i inovacijsko-proizvodni klasteri, gdje se uglavnom sufinanciraju troškovi (4,7%).

Ono što je upadljivo je relativno mala vrijednost prosječne potpore. Čak šest mjera bilježi prosječnu vrijednost potpore manju od 10.000 kuna, dok istovremeno samo jedna bilježi prosječnu vrijednost veću od 100.000 kuna (klasteri). Niska vrijednost prosječnih poticaja dovodi u pitanje učinkovitost samih poticaja. Vrlo je teško zamisliti da potpore od 20.000 kuna mogu dovesti do razvoja nekih značajnih inovacija, ili da potpore od 32.000 kuna mogu značajno povećati konkurentnost proizvodnje. Čini se kao da je MGRIP-u važnije podijeliti poticaje što većem broju korisniku, nego briga o učinkovitosti dodijeljenih poticaja.

Druga važna skupina mjera su potpore za razvoj poduzetničke infrastrukture. Najvažnije mjesto zauzimaju ulaganja u poduzetničke zone, dok je puno manji iznos dodijeljen potpornim institucijama. U odnosu na poticaje iz prethodne tablice, u ovom su slučaju prosječni poticaji značajno veći, čemu su najviše doprinijeli poticaji za poduzetničke zone (tabela na sljedećoj strani).

Ako se zna da se ukupna ulaganja u poduzetničke zone mjere desecima milijuna kuna, onda se dodijeljeni poticaji u većini slučajeva ne mogu smatrati posebno značajnom pomoći. Međutim, treba uzeti u obzir da poticaji koje Vlada dodjeljuje za izgradnju zona nisu jedini oblik pomoći. U brojnim je slučajevima Vlada pomogla razvoju zona kroz dodjelu zemljišta lokalnoj jedinici ili odobrenjem prava građenja. Tako je u razdoblju 2004–2007. godine u više od 60 jedinica lokalne samouprave za potrebe gradnje poduzetničkih zona ustupljeno ili dano na upravljanje oko 12 milijuna četvornih metara državnog zemljišta. Prepuštanje zemljišta lokalnoj jedinici, odnosno davanje prava građenja ima veliku važnost, ne samo zbog financijske vrijednosti već još više što je često puta upravo državno vlasništvo nad cijelim ili dijelom zemljišta najveća prepreka za izgradnju zone.

## Poticaji za razvoj poduzetničke infrastrukture u razdoblju 2004–2007. godine

Prioriteti i mjere	Broj poticaja	Ukupno odobrene potpore (kn)	Udio u ukupnoj vrijednosti poticaja (%)	Prosječna veličina potpore (kn)
Poduzetničke zone i potporne institucije				
Poduzetnički centri i regionalne razvojne agencije	138	7.076.476	2,1	51.279
Poduzetnički inkubatori i tehnološki parkovi	61	6.367.622	1,8	104.387
Izgradnja poduzetničkih zona	494	332.019.853	96,1	672.105
<b>Ukupno</b>	<b>693</b>	<b>345.463.951</b>	<b>100,0</b>	<b>498.505</b>

Izvor: Operativni plan poticanja malog i srednjeg poduzetništva u 2008. godini, izračun autora

Dodatni važan oblik poticanja poduzetništva jest subvencioniranje kamata i izdavanje jamstava za dobivanje kredita kod komercijalnih banaka. MGRIP u suradnji sa županijama subvencionira kamatu za poduzetnike u okviru kreditne linije „Lokalni projekti razvoja – Poduzetnik“. Kamata se subvencionira u rasponu od 2% do 4% ovisno o kategoriji korisnika. Tako je npr. za žene i mlade poduzetnike, te za ulaganja u nove tehnologije osigurana subvencija u iznosu od 4%. U razdoblju 2004–2007. godine odobreno je 3.778 kredita sa subvencioniranim kamatom, a ukupna vrijednost kredita je iznosila značajnih 4,06 milijardi kuna. Nadalje, tijekom 2007. godine MGRIP je pokrenuo novu kreditnu liniju „Lokalni projekti razvoja – Mikrokreditiranje“ u koju se uključilo 20 županija s ukupnim kreditnim potencijalom od 85 milijuna kuna. Projekt je rezultat velikog interesa poduzetnika upravo za manjim kreditima, a koji nisu bili dostupni u ranijim programima. Predviđeni su iznosi kredita u rasponu od 35.000 do maksimalno 200.000 kuna, uz fiksnu kamatu do 7% i subvenciju od 2% (1% MGRIP, 1% županija), što znači maksimalno 5% za korisnika. U 2007. godine ukupno je odobreno 210 kredita u iznosu od 34 milijuna kuna.

Posebno važnu ulogu u poticanju razvoja malog i srednjeg poduzetništva ima Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR). HBOR nudi osam povoljnih kreditnih programa namijenjenih malim i srednjim poduzetnicima za financiranje ulaganja u modernizaciju i proširenje poslovanja. Visina kredita je do 8 milijuna kuna, rok otplate 10 godina (uz 2 godine počeka), a kamatna stopa se kreće od 2% do 4% ovisno o statusu korisnika. Ako se npr. radi o korisniku na područjima posebne državne skrbi tada kamatna stopa iznosi 2%. U 2006. godini malim i srednjim poduzetnicima je plasirano oko 600 milijuna kuna kredita. Prema podacima iz godišnjeg izvješća HBOR-a za 2006. godinu, od 2000. godine je otvoreno oko 6.600 novih radnih mjesta u malom i srednjem gospodarstvu temeljem kredita HBOR-a.

Jamstveni programi Hrvatske agencije za malo gospodarstvo (HAMAG) omogućuje poduzetnicima koji nemaju dovoljno kvalitetna jamstva prema komercijalnim uvjetima banaka, da pod određenim uvjetima, dobiju potrebna jamstva i tako dođu do kredita. Prema podacima MGRIP-a u razdoblju 2004–2007. godine zahvaljujući jamstvima HAMAG-a omogućena su ulaganja u iznosi od 1,1 milijardu kuna. Jamstveni programi HAMAG-a su posebno usmjereni prema skupinama poduzetnika koje imaju otežane mogućnosti pribavljanja jamstava, kao što su poduzetnici na područjima posebne državne skrbi ili novi poduzetnici. U 2007. godini HAMAG je donio nove jamstvene programe za ulaganja u poduzetničke zone, nove tehnologije kao i za velike projekte. Također, HAMAG je posebno aktivan na razvijanju mreže konzultanata te suradnje sa regionalnim razvojnim agencijama i centrima za poduzetništvo.

Jedno od područja gdje je Hrvatska ostvarila posebno značajan napredak je osnivanje specijaliziranih portala usmjerenih ka poticanju poduzetništva. Tako se na portalu Hitro ([www.hitro.hr](http://www.hitro.hr)) mogu naći sve informacije potrebne za osnivanje poduzeća, kao i informacije o korištenju e-usluga za poduzetnike kao što su e-Mirovinsko, za uplatu doprinosa za mirovinsko osiguranje preko interneta, e-PDV, web-bon i druge e-usluge. Drugi portal pod nazivom Poslovni navigator ([www.poslovni-navigator.hr](http://www.poslovni-navigator.hr)) ima cilj da sve projekte s poticajnim sredstvima namijenjene poduzetnicima predstavi na jednom mjestu. Sličnu nakanu ima i portal Otvorena vrata ([www.otvorena-vrata.hr](http://www.otvorena-vrata.hr)) koji sadrži sve dostupne poticaje za širu grupu korisnika, koja osim poduzetnika, uključuje i studente, znanstvenike, poljoprivrednike, obitelji, branitelje, itd. Također, osnovan je obrazovni portal o poduzetništvu pod nazivom Hitpop (<http://www.eobrazovanje.mingorp.hr>) što je skraćeno od „Hrvatski

internetski portal za obrazovanje u poduzetništvu“. Portal bi trebao omogućiti komunikaciju i razmjenu informacija o poduzetničkom obrazovanju na razini Hrvatske. Portal je ujedno elektronička podrška osnivanju Regionalnog centra za poduzetničko obrazovanje (Poduzetnička akademija) za zemlje jugoistočne Europe.

U travnju 2008. godine Vlada RH usvojila je četverogodišnji program poticanja malog i srednjeg poduzetništva za razdoblje 2008–2012. godine, te operativni program poticanja za 2008. godinu. Glavna promjena u odnosu na prethodni program je povećanje planiranog iznosa poticaja za 50% u odnosu na 2007. godinu, što se može ocijeniti kao vrlo značajno povećanje. Također, usvojene su sljedeće nove mjere:

- subvencioniranje kamata za kredite brzo rastućim poduzećima (tzv. „gazele“),
- osnivanje fonda rizičnog kapitala kojim će upravljati Poslovno-inovacijski centar Hrvatske (BICRO),
- provedba projekta „Hrvatska izvozna ofenziva“ sa ciljem podizanja vrijednosti izvoza i povećanjem broja izvoznika.

Kod nekih je mjera došlo do umjerenog povećanja maksimalne vrijednosti poticaja, kao npr. kod poticaja za inovacije, gdje je granica pomaknuta sa 150.000 na 200.000 kuna ili kod jačanja konkurentnosti gdje je došlo do povećanja sa 300.000 na 400.000 kuna što svakako ide u prilog većoj učinkovitosti mjera na poslovanje poduzeća.

Na žalost, nema puno studija i izvješća koje se bave učincima Programa na razvoj malog i srednjeg poduzetništva. MGRIP objavljuje tek rezultate ankete korisnika poticaja, koja ne pruža dovoljno informacija za kvalitetnu analizu. Prema rezultatima ankete korisnika poticaja iz programa razvoja malog i srednjeg poduzetništva koju je proveo MGRIP, poduzetnici su povoljno ocijenili provedbu programa u razdoblju 2004–2006. godine. Na skali od 1 (najlošije) do 5 (najbolje), prosječna ocjena iznosi 3,8. Ocjene za pojedine elemente su sljedeće: informiranost o poticajima 3,70, iznos odobrene potpore 3,82, brzina obrade zahtjeva 3,45 i učinak na poslovanje 4,17. Osim samih kvalitativnih stavova korisnika poticaja, važni su i kvantitativni pokazatelji rezultata poslovanja korisnika. Prema podacima iz ankete korisnici u promatranom razdoblju bilježe rast ukupnog prihoda za 38,1%, rast broja zaposlenih 28,1%, rast ulaganja u dugotrajnu imovinu 81,4%, te rast izvoza 62,4%, iz čega se može zaključiti da su korisnici potpora poslovali vrlo

uspješno. Međutim, sama anketa ne nudi podatke o izravnim učincima poticaja na poslovanje poduzeća. Drugim riječima, još uvijek ostaje nepoznato u kojoj mjeri je navedeni rast ekonomskih pokazatelja posljedica korištenja mjera iz programa poticanja malog i srednjeg poduzetništva, a koliko je rezultat drugih faktora. Relativno visoke ocjene učinkovitosti poticaja je vrlo teško objasniti obzirom da podaci o prosječnoj veličini poticaja ukazuju da se radi o malim pojedinačnim poticajima.

## PODUZETNIČKE ZONE – RECEPT ZA LOKALNI RAZVOJ?

Poduzetničke zone su jedan od najprepoznatljivijih primjera podrške razvoju lokalnog gospodarstva u Hrvatskoj. Uspješni primjeri razvoja pojedinih zona, a sa njima povezani uspješni razvoj lokalne zajednice motivirali su brojne lokalne administracije da započnu sa izgradnjom zona. Može se slobodno reći da je izgradnja poduzetničkih zona postala pravi hit među lokalnim jedinicama. Prema raspoloživim podacima krajem 2007. godine bilo je aktivno 130 zona, a procjenjuje se da ih se još najmanje toliko nalazi u različitim pripremnim fazama. Za usporedbu u 2000. godini je bilo 28 aktivnih zona. Vladin program razvoja poduzetničkih zona za razdoblje 2004–2007. godine navodi brojku od planiranih 400 poduzetničkih zona u Hrvatskoj, što je zaista veliki broj uzme li se u obzir da u Hrvatskoj ima oko 570 lokalnih jedinica. Međutim, ambiciozni planovi za izgradnju zona su ponekad u suprotnosti sa realnim gospodarskim stanjem i mogućnostima privlačenja poduzetnika, a nekad i sa brojnim administrativnim preprekama koje je potrebno preskočiti. Zbog toga uspješne primjere poduzetničkih zona isto tako prate manje uspješni primjeri zona koje su privukle vrlo mali broj poduzetnika, kao i onih koje nisu odmakle dalje od prazne ledine.

Tajna uspjeha poduzetničkih zona leži prije svega u brojnim prednostima koje zone nude poduzetnicima. Imati na jednom mjestu dovoljno veliko zemljište za izgradnju proizvodnih ili skladišnih kapaciteta, sa svim potrebnim dozvolama i osiguranim priključcima te povoljan geografski položaj u blizini glavnih prometnica ili blizu većih gradova predstavlja niz vrlo privlačnih pogodnosti za poduzetnike. U Hrvatskoj je naročito vidljiv pozitivan utjecaj izgradnje prometne infrastrukture na razvoj zona. Tako je uz trasu auto-ceste Zagreb–Split već niknulo nekoliko velikih zona, a nekoliko novih se još priprema za početak gradnje. Slično se događa i na ostalim dionicama novosagrađenih auto-cesta. Prednosti zona naročito dolaze do izražaja u zemljama poput Hrvatske, gdje je industrija tradicionalno bila koncentrirana u velikim gradovima, što je imalo niz nedostataka kako za građane tako i za sama poduzeća. Onečišćenja zraka i vode, buka, prometna zagušenost, samo su neke od popratnih pojava prisutnosti industrije u gradskim naseljima. S druge strane, industrijska poduzeća se suočavaju sa rastućim troškovima poslovanja kao posljedica sve većeg komunalnog doprinosa, viših poreznih davanja za radnike i drugih troškova povezanih sa lokacijom u gradovima. Pored postojećih poduzeća, visoki troškovi proizvodnje na gradskim lokacijama su odbijali i nove investitore u potrazi za adekvatnim lokacijama. Zbog toga su poduzetničke zone sa jeftinim i dovoljno velikim parcelama, te povoljnim geografskim položajem bile idealno rješenje kako za

poduzeća koja su već poslovala u neadekvatnim gradskim lokacijama, tako i za nove investitore. Za poduzeća u gradskim lokacijama je posebno poticajno djelovala mogućnost da postojeća zemljišta prodaju po visokim cijenama, daleko većim od onih koje plaćaju za zemljišta u poduzetničkim zonama, čime, pored seljenja na jeftiniju lokaciju, ostvaruju i pozitivan financijski učinak. Ovakvi trendovi seljenja industrije iz velikih gradova su najvidljiviji u gradu Zagrebu, iz kojeg se iselio ili se uskoro planira iseliti na jeftinije lokacije u susjednim županijama cijeli niz poznatih poduzeća.

Rastom poduzetničke zone, sve su vidljivije i koristi za lokalnu zajednicu. Porast zaposlenosti, povećana lokalna potrošnja i rast proračunskih prihoda tek su neke od posljedica rasta poduzetničke zone. Pozitivni efekti su naročito vidljivi u onim slučajevima gdje je lokalna zajednica prije toga bila suočena sa značajnim socio-ekonomskim poteškoćama poput visoke nezaposlenosti i također, u manjim sredinama, gdje dolazak nekoliko većih investitora može drastično promijeniti sliku lokalnog razvoja. Najpoznatiji primjer brzog razvoja temeljenog na poduzetničkoj zoni je vjerojatno općina Dugopolje blizu Splita. Općina koja je osnovana tek 1997. godine, bila je suočena sa visokom nezaposlenosti, iseljavanjem stanovništva u susjedni Split te općenito vrlo lošim imidžom zaostalosti. Međutim, jedno desetljeće kasnije Dugopolje je primjer visoko razvijene općine, sa vrlo niskom nezaposlenosti i bogatim obrazovnim, kulturnim i sportskim sadržajima. Razmjer promjene najbolje ilustrira podatak da je proračun općine narastao skoro 18 puta od 1999. do 2007. godine pa je tako Dugopolje u 2007. godini zabilježilo skoro dvostruko veće proračunske prihode po stanovniku od Grada Zagreba. Osnovica ovako brzog razvoja je poduzetnička zona u kojoj je više od 160 investitora do sada sagradilo svoje objekte. Ono što je za Dugopolje posebno važno istaknuti je da se uspjeh ostvario, premda općina Dugopolje nije bila prva koja je krenula sa izgradnjom poduzetničke zone u tom području. Međutim, kao i kod svake uspješne priče o razvoju tako su i ovdje ključnu ulogu odigrali ljudski resursi. Zahvaljujući sposobnosti lokalne administracije, Dugopolje je puno brže pripremalo prostorno-plansku dokumentaciju koja je bila podloga za dobivanje potrebnih lokacijskih i građevinskih dozvola. Također, općina je svim kupcima zemljišta osigurala lokacijske dozvole, čime je značajno skraćeno vrijeme potrebno da se kupljeno zemljište u zoni može staviti u funkciju, a što se pokazalo od izuzetne važnosti za poduzetnike.

Postavlja se pitanje da li je Dugopolje samo izolirani slučaj ili se slična priča može ponoviti kod većeg broja jedinica. Kod analiziranja uspjeha Dugopolja treba uzeti u obzir da se radi o vrlo maloj općini sa svega 3.000 stanovnika, pa

je logično da tako velika poduzetnička zona ima jako veliki utjecaj na lokalni razvoj. Stoga se može očekivati, ako se slična priča i ponovi, da će se to dogoditi samo kod manjih mjesta, dok je puno teže očekivati da će poduzetničke zone u većim mjestima proizvesti tako značajne razvojne učinke. Eventualno se može dogoditi, ako u potpunosti zažive neke mega-zone u blizini većih mjesta, poput poduzetničke zone Podi kraj Šibenika (koja bi se trebala prostirati na površini od čak 550 hektara) ili se dogode neka značajna ulaganja u proizvodnju sa visokom dodanom vrijednosti, da se onda razvojni uspjeh i kod većih mjesta približi razini uspjeha Dugopolja.

Valja biti svjestan da uspjeh poduzetničkih zona također ovisi o stanju nacionalne ekonomije te globalnih ekonomskih tijekova. U tom kontekstu, situacija u Hrvatskoj je bila vrlo povoljna u posljednjih šest-sedam godina, kada se krenulo masovnije u izgradnju zona. Naime, u tom je razdoblju zabilježen vrlo solidan rast gospodarstva, povećana su inozemna ulaganja kao i investicije domaćih tvrtki, a istovremeno je došlo do iznimnog rasta troškova poslovanja u velikim gradovima, što je sve zajedno djelovalo poticajno na ulaganja tvrtki u poduzetničke zone. Budući da je potencijal za preseljenje tvrtki iz velikih gradova u zone u okruženju već sad dobrim dijelom iscrpljen, očito je da je privlačenje inozemnih ulaganja u zone, uz rast postojećih tvrtki, ključni faktor koji može dovesti do daljnjih značajnih efekata na lokalni i regionalni razvoj. Zbog toga sve više na važnosti dobiva aktivan pristup prema potencijalnim investitorima. U tom pogledu vrlo važnu ulogu ima Agencija za poticanje izvoza i ulaganja (APIU) koja predstavlja koordinacijsko tijelo na nacionalnoj razini za privlačenje stranih investicija pa je kvalitetna komunikacija lokalnih jedinica sa Agencijom vrlo važna, pogotovo što većina jedinica nema dovoljno iskustva u privlačenju stranih investitora. Uspješna suradnja pojedinih lokalnih jedinica sa Agencijom je već dala konkretnih rezultata kao npr. u Varaždinu gdje je u tijeku izgradnja biotehnološkog parka od strane švicarsko-engleskih investitora koji bi trebao privući investicije veće od 100 milijuna eura kroz idućih 5-7 godina.

Još jedan važan faktor koji utječe na privlačenje investitora je stalni rast broja zona kako unutar Hrvatske tako i u susjednim zemljama što povećava konkurenciju među zonama i privlačenje ulaganja čini još zahtjevnijim. Zbog toga su se lokalne jedinice, a posebno one u manje atraktivnim geografskim područjima, počele natjecati u razini olakšica za investitore u zonu. Najčešće su olakšice: prodaja infrastrukturno uređenog zemljišta za vrlo nisku cijenu, iznajmljivanje parcele na dugi rok uz simboličnu cijenu najma, snižene komunalne naknade ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade u određenom vremenskom



razdoblju, plaćanje komunalnog doprinosa u ratama, oslobađanje plaćanja poreza na tvrtku za određeno vremensko razdoblje, oslobađanje od lokalnih pristojbi kod priključivanja na infrastrukturne sustave, itd. Razina olakšica se često puta veže za ulaganje u određene djelatnosti ili razinu novog zapošljavanja. Osim toga, brojne jedinice pružaju logističku potporu za dobivanje potrebnih dozvola te u odnosima sa komunalnim poduzećima zaduženim za opskrbu električnom energijom, vodoopskrbu i kanalizaciju, itd. što je za poduzetnike od iznimne važnosti budući da često puta postupak dobivanja građevinske i drugih dozvola i pristanaka može znatno oduljiti vrijeme realizacije investicije.

Značajne razlike u razini olakšica su već dovele do nekoliko slučajeva preseljenja poduzeća iz jedne zone u drugu. Tome pridonosi i rast troškova komunalnih usluga za poduzeća smještena u najatraktivnijim zonama kojim upravitelji zona odgovaraju na pojačanu potražnju poduzetnika i sve veće troškove infrastrukturnog opremanja zone. Takav pristup pogađa uglavnom manje poduzetnike sa slabijom profitabilnosti koji su potom prisiljeni tražiti jeftinije lokacije. S druge strane, ovakvi procesi pomažu konkurentnosti zona u manje atraktivnim područjima. Također, u najuspješnijim se zonama sve više primjećuje porast preprodaje zemljišta, zbog čega pojedini upravitelji zona prodaju zemljišta zamjenjuju konceptom iznajmljivanja zemljišta i/ili stavljanjem raznih klauzula sa rokovima za pokretanje poslovnih aktivnosti na parceli.

U posljednje vrijeme sve je izraženiji trend lokalnih jedinica da poduzetničke zone postanu urbanistički što kvalitetnije mjesto koje će osim poslovnih nuditi i druge sadržaje. Tako se često u planskoj dokumentaciji predviđaju zone za izgradnju restorana i hotela, trgovačkih i sportskih centara. Također, sve se više pažnje posvećuje izgledu zone. Tako se hortikulturnim pojasom oplemenjuje područje uz cestu, ograde između parcela moraju biti jednoobrazne, vodi se računa o pješačkim zonama i dovoljno velikim parkiralištima. Porast kvalitete sadržaja u zoni se često puta odražava i na kvalitetu cjelokupne lokalne zajednice, naročito kod manjih mjesta. Mjesta postaju ugodnija za življenje, pa se nekadašnji procesi migracija zaustavljaju, a u nekim slučajevima dolazi do doseljavanja novog stanovništva. Tako je, npr. spomenuta općina Dugopolje bez problema rasprodala svih 70 parcela za gradnju obiteljskih kuća u blizini poduzetničke zone.

## DRŽAVNE POTPORE RAZVOJU PODUZETNIČKIH ZONA

Početak razvoja poduzetničkih zona u Hrvatskoj je krenuo spontano, kao samostalna inicijativa lokalnih jedinica u drugoj polovici 90-ih godina. Država, odnosno ministarstva se počinju aktivnije uključivati u projekte razvoja zona tek nakon 2000. godine sufinanciranjem troškova izgradnje i ustupanjem zemljišta za potrebe gradnje zone. Usporedo sa rastom broja zona rasli su i državni poticaji za njihovu izgradnju. Tako su ukupni poticaji za izgradnju zona u četverogodišnjem razdoblju 2000–2003. godine iznosili 84,5 milijuna kuna, dok je samo u 2007. godini odobreno poticaja u ukupnom iznosu od 98,2 milijuna kuna. Međutim, u posljednje dvije godine primjećuje se pad udjela poticaja za izgradnju zona. Tako je udjel poticaja za izgradnju zona u 2005. godini iznosio 64,7%, da bi u 2007. pao na 50,5%. Operativni plan za 2008. godinu potvrđuje nastavak ovog trenda budući da se predviđa pad udjela poticaja za zone na 37,3%, s tim da će razina poticaja u apsolutnom iznosu ostati približno ista kao i u 2007. godini. Ovakav relativni pad važnosti izgradnje zone u odnosu na ostale prioritete pokazuje da Vlada želi što veći naglasak dati na neke druge poticaje, prvenstveno one koji su izravnije povezani sa poticanjem konkurentne proizvodnje i izvoza. Međutim, izgradnja zona i dalje ostaje, pojedinačno gledano, najvažnija mjera poticanja razvoja poduzetništva.

U operativnom planu za 2008. godinu postaje uočljivo kako pristup izgradnji poduzetničkih zona sve više dobiva strateške odrednice. Tako je jedan od uvjeta da se zahtjevi jedinica lokalne samouprave podnose isključivo putem županija, čime županije postaju koordinatori za praćenje razvoja poduzetničkih zona na svom području. Također, traži se da županije uz listu zahtjeva dostave i plan razvoja zona za minimalno 2008. i 2009. godinu, s tim da je poželjno da predviđeno razdoblje bude 2008–2012. godine. Nadalje, županije su dužne provesti rangiranje poduzetničkih zona po prioritetima, uz obaveznu obradu podataka o zonama (planirano, napravljeno, preostaje za napraviti, uložena sredstva po izvorima i namjenama, itd.). Konačno, unaprijeđen je sustav odlučivanja o iznosu financiranja zahtjeva, budući da su navedeni ključni kriteriji na temelju kojih se donosi odluka. Konkretno, prioritet kod odobravanja sredstava potpore imaju one poduzetničke zone koje osiguravaju veću zaposlenost u:

- proizvodno-prerađivačkim gospodarskim aktivnostima,
- tehnološkim razvojno-inovacijskim centrima,
- strateškim aktivnostima poslovne podrške (logističko-distributivnim centrima).

Nesumnjivo da su navedeni kriteriji jako dobro pogođeni, obzirom na značajno zaostajanje Hrvatske prema sva tri kriterija u odnosu na većinu novih zemalja članica Europske Unije. S druge strane, ovakav pristup krije opasnost da dođe do zanemarivanja razvoja zona u manjim, perifernim sredinama u kojima je teško očekivati značajan porast zaposlenosti, odnosno značajna ulaganja u tehnološke ili logističko-distributivne centre.

Operativni plan predviđa tri moguće vrste poticaja u okviru projekta razvoja poduzetničkih zona:

- za izradu projektne dokumentacije za zonu (na razini idejnog/glavnog/izvedbenog projekta za infrastrukturu, parcelacijski elaborati, geodetske podloge),
- za izgradnju infrastrukture u zoni,
- za promidžbu u svrhu privlačenja potencijalnih investitora (5% od ukupno odobrenih sredstava potpore).

Troškove izrade projektne dokumentacije MGRIP financira do 100% iznosa, dok je za projekt izgradnje poduzetničkih zona potrebno osigurati sufinanciranje iz vlastitih ili drugih izvora, budući da MGRIP sufinancira troškove do 50% investicije (na područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima i otocima do 70% investicije).

Konkretni uvjeti koje podnositelji zahtjeva za financiranje moraju ispuniti postaju sve složeniji. **Prijavitelji koji traže sufinanciranje izrade projektne dokumentacije moraju u 2008. godini priložiti slijedeću dokumentaciju:**

1. Odluku predstavničkog tijela o osnivanju poduzetničke zone
  - Odluka treba sadržavati popis svih katastarskih čestica koje zona obuhvaća, kopiju katastarskog plana, izvatke iz zemljišnih knjiga, posjedovne listove, uvjerenja o statusu nekretnine;
2. Prostorni plan uređenja jedinice lokalne samouprave, uključivo izvod iz grafičkog dijela prostornog plana
  - prednost imaju poduzetničke zone koje se nalaze na prostoru za koje je izrađen Urbanistički plan uređenja i/ ili Detaljni plan uređenja poduzetničke zone;
3. Riješeni imovinsko-pravni odnosi unutar poduzetničke zone
  - Treba dokazati da je zemljište u zoni u vlasništvu jedinice lokalne/ područne samouprave, ukoliko nije u cijelosti, treba dokazati da su riješeni imovinsko-pravni odnosi na katastarskim česticama namijenjenim izgradnji infrastrukture u zoni;

4. Studiju opravdanosti izgradnje poduzetničke zone koja treba sadržavati:
  - a. ispitati poduzetnički potencijal
  - b. stanje infrastrukture do zone
  - c. dinamiku izgradnje infrastrukture u zoni
  - d. način i izvore financiranja
  - kao prilog uz Studiju opravdanosti iz prethodnih godina treba dostaviti Izvješće što je ostvareno prema predviđenoj dinamici iz Studije, kao i razloge eventualnog prolongiranja rokova, rekapitulaciju dosadašnjih ulaganja prema izvorima i namjeni, te popunjeni „Podaci o zoni“ prema tablicama MGRIP-a;
5. Izvod iz Proračuna jedinice lokalne i/ili područne samouprave za 2008. godinu, kao dokaz planiranih i izdvojenih sredstava namijenjenih za izgradnju poduzetničke zone, sa obrazloženjem;
6. Bianco mjenica i/ili zadužnica naslovljena na Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, sa klauzulom „bez protesta“, uz mjenično očitovanje;
7. Ponude za idejni projekt, glavni projekt
  - Prednost imaju zahtjevi s potpisanim ugovorom o izradi dokumentacije.

**Prijaviteljima koji se kandidiraju za potporu za izgradnju infrastrukture, uz gore navedeno potrebna je i dodatna dokumentacija:**

- Projektna dokumentacija (na razini idejnog, glavnog, odnosno izvedbenog projekta), troškovnik;
- Ishodovane potrebne građevinske dozvole, ukoliko nema ishodovane građevinske dozvole, potrebna je preslika zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole sa popisom dokumentacije u pravitku (ovjerena žigom i datumom od strane nadležnog ureda);
- Prednost imaju zahtjevi koji uključuju potpisan ugovor s izvođačem (uključivo troškovnik), ukoliko nema ugovora, presliku objavljenog natječaja javne nabave i troškovnik po ponudi za izvođenje radova.

**Za potporu za promidžbu u svrhu privlačenja potencijalnih investitora potrebno je priložiti:**

- Objavljen javni natječaj za izvođača i/ili račun i/ili ugovor tvrtke koja vrši usluge promidžbe;
- Prednost imaju zahtjevi s potpisanim ugovorom s izvođačem.

Jedan od većih problema sa kojim se lokalne vlasti i poduzetnici susreću kod ulaganja u poduzetničke zone su troškovi priključaka na elektroenergetsku mrežu. Ti su troškovi često puta predstavljali značajno opterećenje za poduzetnika, pogotovo što bi Hrvatska Elektroprivreda (HEP) tražila da se troškovi plate jednokratno. Takav pristup je imao negativan učinak na privlačenje poduzetnika u zonu, zbog čega su se često lokalne jedinice uključivale u sufinanciranje troškova izgradnje trafostanica, odnosno priključenja na mrežu, što je opet opterećivalo njihove vlastite proračune. Da se radi o vrlo značajnom pitanju potvrđuju podaci MGRIP-a iz 2007. godine, prema kojima 85 zona još uvijek nije priključeno na mrežu, dok su 32 zone priključene samo djelomično i nužni su im dodatni kapaciteti. Zbog navedenih poteškoća, MGRIP i HEP su u rujnu 2007. godine potpisali sporazum o zajedničkom ulaganju u elektroenergetske kapacitete za potrebe poduzetničkih zona. Na temelju sporazuma za sve zone i poduzetnike u njima naknada za priključenje električne energije će biti jednaka – 1350 kuna po kilovatu angažirane snage, bez obzira na stvarne troškove izrade priključka. Naime, ta cijena se prije razlikovala, ovisno o udaljenosti zone od postojećih izgrađenih elektrosustava i drugih okolnosti. Razlika do stvarne cijene priključka financirat će se iz poticajnih sredstava Ministarstva i iz dobiti HEP-a. Nadalje, Sporazum predviđa mogućnost odgode plaćanja troškova priključenja za poduzetnike koji ulažu u zone na način da će poduzetnici s HEP-om moći dogovoriti da naknadu za priključenje ne plaćaju odjednom, kao do sada, već da ga tijekom više godina plaćaju mjesečno kroz račune za potrošenu struju.

Koliki je doista značaj zona za lokalni, kao i ukupni razvoj Hrvatske, vrlo je teško procijeniti budući da takvih studija nema, a situacija na terenu se brzo mijenja. Prema podacima iz operativnog plana poticanja malog i srednjeg poduzetništva za 2007. godinu, u poduzetničkim zonama je početkom 2007. godine bilo aktivno 1.260 poduzetnika, koji su zapošljavali 18.320 zaposlenih, a oko 400 poduzetnika je u fazi ishoda dozvola ili izgradnje poslovnih objekata. Ako se uzme u obzir da je u 2007. godini prosječan broj zaposlenih iznosio 1.516.909 onda proizlazi da je zonama zaposleno otprilike 1,2% ukupne radne snage. Međutim, premda se ne može govoriti o jako velikom broju zaposlenih u zoni, prisutan je kontinuirani porast broja zaposlenih u zonama, a realizacijom najavljenih investicija u zone, broj zaposlenih će sigurno nastaviti rasti. Druga važna stvar je da je izgradnjom zona povećana zaposlenost u brojnim manjim mjestima sa relativno visokom nezaposlenosti, što je posebno važno sa stajališta uravnoteženog regionalnog razvoja.

## SURADNJA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA – NOVE MOGUĆNOSTI ZA LOKALNI RAZVOJ

Posljednjih se godina suradnja javnog i privatnog sektora na projektima od zajedničkog interesa nametnula kao vrlo česta tema u Hrvatskoj kod sagledavanja novih pristupa poticanju lokalnog razvoja. Poticaj raspravi su dala saznanja o brojnim uspješnim projektima u drugim europskim zemljama realiziranim kroz javno-privatno partnerstvo (JPP), ali i ambiciozni razvojni planovi pojedinih lokalnih čelnika koji značajno nadmašuju financijske mogućnosti lokalnih proračuna, čime su potaknuti da potraže nove oblike financiranja.

Sam pojam javno-privatnog partnerstva je jako širok i obuhvaća niz mogućih aktivnosti, odnosno načina suradnje javnog i privatnog sektora. Uglavnom se pojam koristi za projekte od javnog interesa u koje se aktivno uključuje privatni partner, u pravilu kroz financiranje izgradnje, izgradnju i upravljanje raznim objektima. Ulaskom privatnog sektora u projekte, javni sektor se rješava brojnih rizika vezanih za kvalitetu i troškove gradnje kao i naknadnog upravljanja. Također, kapital privatnog sektora omogućuje realizaciju projekata sa značajnim socio-ekonomskim učincima koji bi inače ostali nerealizirani zbog ograničenih financijskih i/ili administrativnih kapaciteta javnog sektora. S druge strane, privatni sektor dobiva mogućnost sklapanja dugoročnih ugovora koji mu jamče stabilnost i financijski povrat investicije. Razlikuju se dva osnovna ugovorna oblika JPP-a:

- tzv. privatna financijska inicijativa – gdje privatni partner naplaćuje uslugu od javnog sektora, a ne od krajnjeg korisnika objekta,
- koncesija, gdje privatni partner naplaćuje usluge od korisnika građevine.

Primjeri građevinskih objekata izgrađenih prema prvom obliku su uvjetno rečeno „nekomercijalni objekti“ odnosno škole, vrtići, bolnice, sudovi, zatvori, itd., dok su u drugom slučaju to hoteli, garaže, studentski domovi, bazeni i drugi objekti.

Vlada RH se tek odnedavno uključila u stvaranje okvira za poticanje JPP-a osnivanjem radne skupine za izradu Zakona o JPP-u 2005. godine. Međutim, njegovo se usvajanje očekuje tek do kraja 2008. godine. Ipak, u 2006. godini usvojene su Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, a u 2007. godini Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative, čime

su stvoreni određeni uvjeti za reguliranje javno-privatnog partnerstva dok se ne usvoji Zakon o JPP-u. Najvažniji dio Smjernica su detaljno razrađene odredbe vezane za obvezni sadržaj Ugovora javnog i privatnog partnera te detaljan postupak izbora privatnog partnera, koji se bira putem javnog natječaja.

**Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva** navode što se uređuje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu i što sve mora sadržavati takav ugovor. Tako se kao dio obvezatnog sadržaja navodi slijedeće:

1. svrhu i predmet ugovora,
2. jasnu identifikaciju rizika i podjelu rizika između javnog i privatnog partnera,
3. obvezu privatnog partnera da potpuno ili djelomično snosi izdatke za provedbu projekta, ili, pak, da pruži prihvatljivo jamstvo da će ti izdaci biti podmireni od treće osobe,
4. posljedice neizvršenja ugovornih obveza ugovornih strana te mogućnost ugovaranja ugovornih kazni,
5. obveze javnog partnera, uključujući iznos, način i vrijeme davanja vlastitog uloga gdje je takav ulog potreban kao i način tog davanja (najam ili licenca), kao i povrat tog uloga na kraju dogovorenog razdoblja,
6. način i uvjete pod kojima financijske ustanove koje financiraju projekt mogu ući u javno-partnerski projekt,
7. minimalne standarde koji će se primijeniti pri projektiranju, te standarde prostora i kvalitete usluga i zahtjeve za provedbu projekta,
8. mogućnost poboljšanja usluga za vrijeme trajanja projekta, a sukladno propisima donesenim nakon sklapanja ugovora,
9. način i uvjete plaćanja,
10. jasno određenje naknade troškova za koje će se tražiti plaćanje od strane korisnika građevine, osiguravajući pri tome da visina tih troškova bude u skladu s zahtjevima učinkovitog korištenja građevine. Pri tome, treba nastojati da se smanje takve naknade, posebno za korisnike nižih imovinskih kategorija,
11. potpunu transparentnost i obvezu javnog partnera da objavi podatke koji se odnose na vođenje javno-partnerskih projekata,
12. pravo privatnog partnera da u dogovoru s javnim partnerom, tijekom trajanja ugovora uvede mjere racionalizacije, poboljšanja ili inovacije u način vođenja projekta ili u način pružanja usluga,
13. pravo javnog partnera da nadzire provedbu projekta kojeg izvodi privatni partner,

14. vrijeme na koje je ugovor sklopljen te uvjete za produljenje ili skraćivanje roka ugovora, kao i uvjete i načine njegova raskidanja prije isteka roka na koji je sklopljen, kao i naknada u tom slučaju,
15. principe i opseg osiguranja provedbe projekta, kao i dodatna jamstva i obveze ugovornih strana,
16. definiranje vlasništva po prestanku ugovora,
17. pravo javnog partnera da raskine ugovor po diskrecijskoj osnovi i iznos naknade koja se nameće privatnom partneru u takvom slučaju,
18. postupak i način rješavanja sporova proizašlih iz ugovora,
19. pravo privatnog partnera da raspolaže svojim potraživanjima koja ima prema javnom partneru i krajnjem korisniku,
20. pravo privatnog partnera da na treću osobu prenese svoje obveze koje ima prema javnom partneru.

Brojni i komplicirani uvjeti koje je potrebno ispuniti sukladno Smjernicama potvrđuju da je sklapanje javno-privatnog partnerstva vrlo zahtjevan zadatak. Dosadašnja iskustva pokazuju da je za kvalitetnu pripremu projekta JPP-a potrebno najmanje 12 mjeseci (od početka priprema do potpisa ugovora i početka radova). Svjesna problema, Vlada je uz pomoć partnerskih institucija organizirala niz edukativnih radionica za predstavnike javnog i privatnog sektora. Međutim, dosadašnja iskustva pokazuju da je, pored edukacije, za uspješnu realizaciju projekata potrebna jaka konzultantska scena, budući da se u većini slučajeva kapaciteti lokalne, odnosno regionalne samouprave vrlo sporo razvijaju, a osim toga u mnogim je slučajevima, pogotovo kada se radi o složenijim projektima, poput hotelskih objekata ili bolnica, teško očekivati da će i u budućnosti moći razviti sve potrebne vještine i znanja za samostalnu realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva. U Hrvatskoj je još uvijek mali broj konzultanata sa iskustvom u pružanju potpore javnom sektoru, što ne iznenađuje obzirom da je riječ o vrlo mladom instrumentu. Međutim, postupno se može očekivati sve veće zanimanje za ovaj oblik pružanja konzultantskih usluga javnom sektoru.

Osim niza prednosti, javno-privatno partnerstvo nosi i određene rizike za jedinice lokalne i regionalne samouprave, kojih valja biti svjestan prije upuštanja u projekt. Jedan od rizika se krije u mogućnosti da dođe do prevelikog zaduživanja koje bi dovelo u pitanje normalno funkcioniranje lokalne, odnosno regionalne jedinice. Zbog toga se traži da javni partner prije potpisivanja ugovora sa privatnim partnerom mora dostaviti prijedlog ugovora o JPP-u zajedno sa svim relevantnim informacijama (natječajna dokumentacija za izbor partnera, ukupni godišnji financijski troškovi provedbe ugovora, financijske obveze proračuna



lokalne/regionalne jedinice, raspodjela rizika među partnerima) na mišljenje odjelu za javno-privatno partnerstvo pri Agenciji za promicanje izvoza i ulaganja (APIU). Sukladno uvjetima iz Smjernica, ukupan godišnji iznos svih naknada, koje javni partner temeljem svih ugovora o javno-privatnom partnerstvu plaća privatnim partnerima, ne smije prelaziti 35% ostvarenih proračunskih prihoda prethodne proračunske godine umanjene za kapitalne prihode. Također, ukoliko analiza projekta pokazuje da projekt, makar i djelomično, zahtjeva financiranje iz državnog proračuna, potrebno je ishoditi odobrenje Vlade za provedbu takvog projekta.

Ima nekoliko zanimljivih projekata na regionalnoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj koji mogu poslužiti kao primjer javno-privatnog partnerstva. Može ih se podijeliti u dvije grupe. U jednoj su projekti koji se bave izgradnjom infrastrukturnih objekata od javnog interesa kao što su škole, vrtići i sportske dvorane, i mogu se označiti kao klasični primjeri JPP-a. Primjer projekta iz prve grupe jest sklapanje ugovora o izgradnji srednje škole u Koprivnici prema modelu javno-privatnog partnerstva, između javnog partnera – Grada Koprivnice i privatnog partnera – tvrtke Tehnika iz Zagreba. U ovu skupinu spadaju i projekti izgradnje osnovnih škola koje je pokrenula Varaždinska županija, te izgradnje sportskih dvorana u Zagrebu i Splitu. Javno-privatno partnerstvo kod prve grupe projekata se obično provodi na način da lokalna jedinica osigura zemljište za gradnju javnih objekata i sve potrebne dozvole, a privatni kapital financira i sam izvodi gradnju objekata, što od lokalne/regionalne jedinice potom naplaćuje u obliku najma idućih 25-30 godina, nakon čega objekt prelazi u vlasništvo lokalne/regionalne jedinice. Posebno je važno istaknuti da sve rizike za kvalitetu gradnje i ispunjavanje svih dogovorenih standarda usluge te za održavanje objekta u cijelosti snosi privatni investitor. Ako privatni partner ne bi ispoštovao ugovorne obveze, onda se uvode penali, u pravilu kroz umanjenu ratu najma. Budući da je lokalnoj jedinici od posebnog interesa da takvi projekti što prije počnu sa realizacijom, postupak izdavanja dozvole bi trebao ići relativno brzo, što znači da se ubrzava i cjelokupna realizacija projekta.

#### **Primjer izgradnje školskih objekata kroz javno-privatno partnerstvo u Koprivnici**

Projekt izgradnje gimnazije i sportske dvorane u Koprivnici je započeo 2003. godine provedbom javnog natječaja za idejno rješenje. Nakon odabira rješenja, krenulo se u pribavljanje građevinske dozvole i suglasnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa za prihvaćeno idejno rješenje. Nakon dobivenih suglasnosti i dozvola te riješenih imovinsko-pravnih pitanja dogovoren je

okvirni model javno-privatnog partnerstva. Prema modelu, Grad Koprivnica u projekt ulaže zemljište s pripadajućom infrastrukturom i projektnom dokumentacijom u vrijednosti od oko 20 milijuna kuna. Privatni partner financira izvedbu projekta od gradnje do održavanja i upravljanja građevinom tijekom trajanja ugovora, a javni partneri plaćaju ugovorenu mjesečnu ratu otplate kroz 25 godina. Nakon 25 godina, gimnazija i dvorana prelaze u vlasništvo javnih partnera (grad i županija Koprivničko-križevačka). Krajem 2005. godine objavljen je poziv za izražavanje interesa za sve prihvatljive i sposobne tvrtke zainteresirane za izgradnju gimnazije i sportske dvorane po modelu JPP-a. Nakon odabira privatnog partnera, sklopljen je ugovor prema kojem cijena najma zgrade i sportske dvorane iznosi oko 844 tisuće kuna mjesečno na rok od 25 godina, pa ukupni troškovi najma tijekom 25 godina iznose oko 253 milijuna kuna. Gradnja gimnazije i sportske dvorane je započela u sedmom mjesecu 2006. godine, a završena je u devetom mjesecu 2007. godine.

Drugi tip projekata javno-privatnog partnerstva se odnosi na ulaganja u turističke kapacitete kroz zajednička ulaganja ili temeljem koncesijskog ugovora jedinice lokalne samouprave i privatnog partnera. Tu spadaju projekti Posedarje Rivijera, kojim se predviđa gradnja novih turističkih kapaciteta, a čiji su nositelji općina Posedarje u Zadarskoj županiji i tvrtka Ingra iz Zagreba, zatim projekt Stubičke toplice koji pored turističke ima i lječilišnu komponentu, te više projekata između Grada Šibenika i privatnih partnera kojima se planira izgradnja novih turističkih objekata ili prenamjena postojećih u turističke svrhe.

Od navedenih projekata, prema razini ulaganja se izdvajaju oni grada Šibenika. Grad Šibenik je 2007. godine krenuo u realizaciju ukupno sedam turističkih projekata na četiri atraktivne lokacije, otok Obonjan, Kuline, područje bivše vojarne Bribirskih knezova u samom centru grada te tvrđave Sveti Nikola, Sveti Mihovil, Šubićevac i Sveti Ivan. Ulagačima se ustupa pravo građenja ili se daje koncesija za spomenute lokacije na 50 godina. Privatni partner preuzima odgovornost za financiranje projektiranja, izgradnju i upravljanje objektima, a nakon isteka dogovorenog roka objekti će bez naknade ili uz minimalnu naknadu biti vraćeni na upravljanje gradskoj upravi ili će se koncesija nastaviti pod posebnim uvjetima. Dakle, radi se o primjeru javno-privatnog partnerstva prema tzv. BOT modelu (Build, Operate, Transfer). Od predviđenih sedam projekata, do sada su potpisani ugovori sa privatnim partnerima za realizaciju dva projekta: projekt Obonjan Rivijera i projekt Hotel Šibenik na lokaciji Kuline. Obonjan Rivijera predviđa gradnju hotela te turističkih vila ukupnog kapaciteta 3000 kreveta, te marine

s 200 vezova na površini od 545 tisuća hektara, a očekuje se otvaranje više od 1000 radnih mjesta. Projekt Hotel Šibenik se realizira na poluotoku Mandalina, u neposrednoj blizini gradskog središta Šibenika. Projektom je na lokaciji veličine 56 tisuća kvadratnih metara planirana izgradnja dva hotela do 1100 kreveta, marine za mega-jahte te športsko-rekreacijskih, trgovačko-poslovnih i drugih sadržaja. Početkom 2007. godine Grad Šibenik je objavio prednatječaj na koji se javio 21 investitor za realizaciju projekta Obonjan, te 13 investitora za realizaciju projekta Hotel Šibenik. Potom je u slijedećem koraku grad pozvao natjecatelje koji su zadovoljili uvjete da podnesu svoje konačne ponude. Za projekt Obonjan Rivijera pristigle su četiri prijave, sve od inozemnih investitora, dok je za realizaciju projekta Hotel Šibenik pristigla samo jedna ponuda domaćeg investitora. U kolovozu 2007. godine odabrani su partneri za projekt Obonjanska rivijera (Orco Property Group) i za projekt Hotel Šibenik (NCP-Remontno brodogradilište). Ukupna vrijednost ulaganja u projekt Obonjanska rivijera se procjenjuje na minimalno 100 milijuna eura, a u projekt Hotel Šibenik oko 53 milijuna eura.

### Ugovor o javno-privatnom partnerstvu na projektu Hotel Šibenik

Grad Šibenik daje investitorima pravo građenja na zemljištu u svojem vlasništvu. Ugovorom Grad investitorima jamči da će im na korištenje predati nekretninu čistog vlasništva, neopterećenu hipotekama i dugovanjima, te da će osigurati komunalne i infrastrukturne uvjete, potrebne za neometano poslovanje budućeg hotelskog kompleksa što uključuje gradnju odgovarajuće prometnice, kanalizacijske i vodovodne mreže, te elektroenergetske mreže. Također, dogovoreno je da će u mjeri u kojoj to bude moguće na gradnji objekata angažirati lokalne tvrtke. Nadalje, hoteli sagrađeni u okviru projekta nakon 50 godina prelaze u vlasništvo Grada, kada će se opet raspisati natječaj na daljnjih 49 godina. Na tom natječaju NCP će uživati pravo prvenstva, a postoji i stavka u ugovoru kojom se koncesija može produžiti. Grad Šibenik će od investitora dobivati godišnje devet kuna po kvadratu cjelokupnog prostora te još 1,5% od dobiti za ustupljeno pravo građenja. Za vrijeme trajanja ugovora NCP-Hoteli (tvrtka osnovana za potrebe realizacije projekta) na zemljištu neće zasnivati bilo kakve zaloge, terete ili prava u korist trećih osoba. NCP-Hoteli ne mogu prenositi prava iz ugovora na treće stranke bez suglasnosti Grada Šibenika. Također, šest mjeseci prije isteka ugovora Grad će odlučiti hoće li raspisati javni natječaj za upravljanje Turističkim naseljem ili će sam preuzeti to pravo. Ukoliko se raspiše javni natječaj, a tvrtka NCP-Hoteli se na njega odluči prijaviti, imat će prednost, ali samo ukoliko bude cijenom povoljnija kao i ostali ponuđači. Tvrtka NCP-Hoteli morala je priložiti bankovnu garanciju kojom jamči za ispunjenje ugovornih obveza.

Suradnja javnog i privatnog sektora na projektima iz područja turizma se pokazala posebno zahtjevnom, što je vjerojatno jedan od razloga što još uvijek nedostaje iskustva sa provedbom takvih projekata, naročito na strani lokalnih i regionalnih jedinica koje se u pravilu prvi put susreću sa takvim tipom projekta. Upravo zbog činjenice da je provedba javno-privatnog partnerstva vrlo kompliciran posao, a naročito kada je riječ o komercijalnim projektima gdje privatni partner raspolaže sa znatno više iskustva, lokalne samouprave su sklone angažiranju konzultantskih tvrtki, što se na primjerima Koprivnice i Šibenika pokazalo kao dobar potez. Konzultanti su u oba slučaja imali ključnu ulogu u pripremi modela JPP-a i provedbi natječajnog postupka. U slučaju Šibenika, uloga konzultanata je dodatno uključila aktivnu promociju projekta kod većeg broja potencijalnih investitora. Tu je zadatak konzultanta bio osigurati da lokalna zajednica dobije ozbiljnog i pouzdanog investitora. S druge strane, pružajući potencijalnim investitorima niz dodatnih informacija te ozbiljnom pripremom natječajnog postupka, konzultanti su utjecali na povećanje povjerenja investitora u sposobnosti lokalne samouprave da realizira sve svoje obaveze iz ugovora, što je naročito bitno kod projekata kao što je izgradnja turističkih kapaciteta gdje lokalna samouprava mora izvršiti niz obveza poput osiguranja kvalitetne prometne i komunalne infrastrukture.

Osim već potvrđenog zanimanja lokalne i regionalne razine, primjećuje se također sve veća zainteresiranost središnjih državnih tijela da sudjeluju u projektima JPP-a. Tako je ministar znanosti, obrazovanja i športa u ožujku 2006.godine najavio da će njegovo ministarstvo primijeniti model javnog-privatnog partnerstva za gradnju školskih, sveučilišnih i znanstvenih objekata. Međutim, dvije godine poslije još uvijek nema vijesti o realizaciji konkretnih projekata. Koliko je javno-privatno partnerstvo osjetljivo područje potvrđuje nedavna smjena župana Varaždinske županije, pri čemu su kao jedan od razloga navedene prevelike financijske obveze za županiju proizašle iz ugovorenih projekata javno-privatnog partnerstva. Naravno, vrlo je teško ocijeniti koliko je riječ o političkim podmetanjima, a koliko o stvarnim problemima nastalim kao posljedica ulaska u projekte JPP-a. Ipak, ovaj primjer potvrđuje da je projektima javnog-privatnog partnerstva potrebno pristupati sa oprezom, dok će za potpuniju ocjenu o uspješnosti modela javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj trebati pričekati još neko vrijeme.

## OD PRETPRISTUPNIH DO STRUKTURNIH FONDOVA – POGLED IZ LOKALNE I REGIONALNE PERSPEKTIVE

### PRETPRISTUPNI FONDOVI U HRVATSKOJ – OD CARDS-a DO IPA-e

Na svom putu pridruživanja Europskoj Uniji Hrvatska se susreće sa već trećom generacijom pretpristupnih fondova. Od početnog CARDS-a, preko PHARE-a, ISPA-e i SAPARD-a, pred Hrvatskom trenutno stoji izazov korištenja sredstava iz IPA fonda. Svaka nova generacija programa je ujedno značila korak bliže logici i procedurama korištenja sredstava Strukturnih fondova. Proces izrade programskih dokumenata postao je znatno intenzivniji i zahtjevniji nego prije. Tako se za sve komponente IPA-e izrađuju operativni programi, s tim da kod nekih komponenti ima više operativnih programa. Svi su programi višegodišnji, osim kod prve komponente „Izgradnja institucija i pomoć u tranziciji“ gdje je zadržano jednogodišnje programiranje. Nadalje, puno se veća pažnja posvećuje kvalitetnoj sektorskoj analizi, međuresorskoj koordinaciji te uključivanju partnerskih institucija civilnog društva kao i regionalne i lokalne razine u proces programiranja. Ovakav pristup predstavlja znatan odmak od prakse kod CARDS-a gdje je naglasak bio na godišnjem programiranju i individualnim projektima te puno jednostavnijim programskim dokumentima. Nositelji izrade programskih dokumenata su sada hrvatska tijela državne uprave, a ne više tijela Europske komisije, kao što je bilo kod CARDS-a.

Kao što je spomenuto, kod IPA-e je uveden principa partnerstva što znači da lokalne i regionalne jedinice dobivaju priliku da se aktivno uključe u proces izrade operativnih programa, što je razlika u odnosu na ranije generacije programa pomoći, gdje se proces izrade ključnih dokumenata odvijao isključivo na relaciji središnja državna tijela – delegacija EK ili samo EK. Najviše prostora za doprinos lokalne i regionalne samouprave procesu izrade programskih dokumenata postoji kod komponente prekogranična suradnja, te komponente regionalni razvoj. To je logično budući da su obje komponente prvenstveno namijenjene akterima na lokalnoj i regionalnoj razini.

IPA nudi nešto veća financijska sredstava u odnosu na ranije programe, premda ne bitno veća. Tako je za Hrvatsku rezervirano 590 milijuna eura u razdoblju do 2010.g., pri čemu se godišnja alokacija povećava od 141 milijun eura u 2007. na 154 milijuna eura u 2010. Za usporedbu, u 2006. je Hrvatskoj bilo na raspolaganju

oko 135 milijuna eura. Također, struktura pomoći u IPA-i se postepeno mijenja, budući da se smanjuje udjel tehničke pomoći namijenjene prvenstveno jačanju kapaciteta tijela središnje uprave, a povećava udjel ostalih komponenti, naročito komponente regionalni razvoj i razvoj ljudskih resursa što ide na ruku lokalnoj i regionalnoj razini. U slijedećoj tablici su navedene komponente IPA-e sa pripadajućim prioritetima i planiranim financijskim sredstvima u razdoblju 2007–2010. godine.

### Komponente IPA-e i financijska sredstva na raspolaganju 2007–2010. godine

Financijska sredstva (mil. EUR)	Prioriteti	Komponenta
180,1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>acquis</i></li> <li>• politički kriteriji</li> <li>• Programi Zajednice</li> </ul>	I IPA Komponenta Jačanje institucija i pomoć u tranziciji
56,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zemlje članice EU</li> <li>• Srbija, Crna Gora, BiH</li> <li>• transnacionalni programi</li> </ul>	II IPA Komponenta Prekogranična suradnja
199,1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promet</li> <li>• okoliš</li> <li>• regionalna konkurentnost</li> </ul>	III IPA Komponenta Regionalni razvoj
53,9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zapošljavanje</li> <li>• obrazovanje</li> <li>• socijalna uključenost</li> </ul>	IV IPA Komponenta Razvoj ljudskih resursa
102,9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• infrastruktura</li> <li>• proizvodna ulaganja</li> <li>• strategije</li> </ul>	V IPA Komponenta Ruralni razvoj

Koliko će od navedenih iznosa biti na raspolaganju regionalnim i lokalnim akterima nije još poznato, budući da se još uvijek razrađuju godišnje alokacije na pojedine projekte. Postoje dva načina na koji lokalna, odnosno regionalna razina može doći do sredstava iz IPA-e. Jedan su tzv. veliki projekti iz područja prometa i zaštite okoliša, kao što su npr. odlagališta otpada, vodoopskrbni sustavi

i sl. Regionalna, odnosno lokalna samouprava dostavlja dokumentaciju nadležnom tijelu na nacionalnoj razini koje potom vrši kontrolu i eventualno dopunu projektne dokumentacije te ga zatim šalje Europskoj komisiji koja odlučuje o financiranju. Primjer takvih projekata jest izgradnja regionalnog centra za gospodarenje otpada u Šibensko-kninskoj županiji gdje Europska komisija kroz ISPA-u sudjeluje sa 6 milijuna eura, odnosno 68% ukupnih troškova. Drugi je način kroz sudjelovanje na javnim natječajima za bespovratna sredstva. Primjer su natječaji u okviru PHARE programa ili prekogranični programi suradnje, gdje se projekti sufinanciraju sa puno manjim iznosima nego u slučaju tzv. velikih projekata.

Premda nema objavljenih podataka o tome koliko je točno od ukupne pretpri- stupne pomoći bilo namijenjeno korisnicima na lokalnoj i regionalnoj razini, izvješća podnesena Saboru RH o korištenju pretpri- stupne pomoći zaključno sa 30.6. i 31.12. 2007. godine daje okvirnu sliku stanja. Prema podacima iz izvješća proizlazi da je ukupna vrijednost pretpri- stupne pomoći kroz programe CARDS 2003, CARDS 2004, PHARE 2005, PHARE 2006, ISPA i SAPARD iznosila 297,3 milijuna eura. Ovaj se iznos odnosi na ugovorenu pomoć (kod programa CARDS 2003 i 2004, PHARE 2005 i SAPARD) te na dodijeljena sredstva (PHARE 2006 i ISPA). Iz pregleda liste pojedinih projekata, proizlazi da je ukupna vrijednost ugovorenih, odnosno dodijeljenih sredstava za projekte namijenjenih lokal- noj i/ili regionalnoj razini iznosila 90,4 milijuna eura, odnosno 31,2% ukupnih sredstava.

#### Pretpri- stupna pomoć namijenjena lokalnoj/regionalnoj razini, stanje 31.12.2007.

Program	Sredstava za lok./ reg. razinu (mil. EUR)	Udjel u ukupnim sredstvima	Vrste projekata
CARDS 2003	10,3	36,0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• izgradnja poduzetničkih zona</li> <li>• jačanje kapaciteta nevladinih udruga</li> <li>• razvoj turizma</li> <li>• vodoopskrba</li> </ul>
CARDS 2004	14,9	33,9%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• razvoj turizma</li> <li>• zapošljavanje</li> <li>• vodoopskrba</li> <li>• razminiranje</li> </ul>

Program	Sredstava za lok./ reg. razinu (mil. EUR)a	Udjel u ukupnim sredstvima	Vrste projekata
PHARE 2005	17,3	25,1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podrška Romima</li> <li>• poslovna infrastruktura (zone, inkubator)</li> <li>• zapošljavanje</li> <li>• prekogranična suradnja</li> </ul>
PHARE 2006	12,9	14,5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• potpora izvozu MSP-a</li> <li>• podrška Romima</li> <li>• prekogranična suradnja</li> <li>• doprinos civilnog društva pretprijetnom procesu</li> </ul>
ISPA	28,5	48,3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pročistač za otpadne vode</li> <li>• regionalni centar za gospodarenje otpadom</li> </ul>
SAPARD	8,9	100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ulaganje u poljoprivredne posjede</li> <li>• ulaganje u proces prerade i trženja poljoprivrednih proizvoda</li> </ul>
Ukupno	92,8	30,4%	

*Napomena: Obuhvaćena su ugovorena sredstva, a tamo gdje proces ugovaranja još traje podaci se odnose na dodijeljena sredstva*

Premda saborska izvješća ne sadrže podatke o korištenju CARDS 2001 i CARDS 2002, može se pretpostaviti da su iznosi i struktura sredstava slični onima za CARDS 2003 i 2004. Uglavnom, može se zaključiti da je lokalnoj razini bilo namijenjeno oko 30% ukupnih sredstava. Međutim, pri tome postoje značajne razlike među programima. Dok je program SAPARD u cijelosti namijenjen lokalnim korisnicima, uglavnom poljoprivrednim imanjima i poduzećima iz prehrambene industrije, PHARE 2006 je bio prvenstveno namijenjen korisnicima na nacionalnoj razini, odnosno tijelima državne uprave. Ukupni iznos sredstava namijenjen lokalnoj razini je relativno mali, uzevši u obzir da navedeni programi



pokrivaju razdoblje od otprilike četiri godine, što bi značilo da je godišnji iznos alokacije oko 23,2 milijuna eura. Samo za usporedbu, ukupni proračunski prihodi lokalnih jedinica u 2006. godini su iznosili 18,7 milijardi kuna, odnosno oko 2,6 milijardi eura.

Također, treba naglasiti da vrlo mali dio ukupne pomoći dolazi u obliku direktne podrške poduzetnicima. Izuzetak predstavlja tek SAPARD, odnosno, V komponenta kod IPA-e koja je namijenjena prvenstveno poljoprivrednim proizvođačima, odnosno prehrambenoj industriji. Od ostalih programa, jedino je kod PHARE 2006 realiziran projekt potpore izvozu u Europsku uniju gdje su korisnici bili poduzeća, a čija je vrijednost bila 2,7 milijuna eura. Kod većine projekata korisnici su tijela lokalne, odnosno regionalne samouprave, javne ustanove te organizacije civilnog društva.

Kroz program IPA – Operativni program za regionalnu konkurentnost predviđen je nastavak financiranja ulaganja u postojeću i novu poslovnu infrastrukturu na područjima RH koje zaostaju u razvitku u iznosu od 14.610.000 eura (IPA: 10.957.500 eura, ostalo nacionalno sufinanciranje). Daljnjih 14.530.250 eura (IPA: 10.895500 eura, ostalo nacionalno sufinanciranje) namijenjeno je poboljšanju poslovne klime kroz jačanje mjera potpore i usluga poslovnog savjetovanja, poticanju umrežavanja te nastavku postupka certifikacije regija za privlačenje stranih ulaganja započelih kroz program CARDS 2002.

## KAPACITETI LOKALNIH I ŽUPANIJSKIH AKTERA ZA KORIŠTENJE PRETPRISTUPNIH FONDOVA

Gledajući iznose financiranja iz pretpristupnih fondova očito je da se još uvijek radi o relativno malim sredstvima. Međutim, vrijednost pretpristupne pomoći leži puno više u stečenom iskustvu u području dizajniranja i upravljanja projektima, a koje će biti od presudne važnosti kada Hrvatska postane zemlja članica i kada se iznosi na raspolaganju višestruko povećaju. Iskustva novih zemalja članica pokazuju da se sredstva na raspolaganju povećavaju čak četiri do pet puta nakon ulaska u Uniju. Stoga je pitanje kapaciteta za korištenje pretpristupnih, odnosno strukturnih fondova najvažniji izazov na svim razinama. Poseban su izazov značajne regionalne razlike u kapacitetima. Dok neke županije bilježe već više desetaka osoba aktivno uključenih u izradu i provedbu projekata sufinanciranih kroz pretpristupne programe, kod nekih drugih se radi o svega par pojedinaca sa vrlo slabom političkom i financijskom podrškom.

Ključni nositelji regionalnih kapaciteta su postale razvojne agencije. Trenutno, u svim županijama, osim u Gradu Zagrebu, djeluju razvojne agencije, s tim da neke poput Istarske i Međimurske imaju više razvojnih agencija. Važan doprinos razvoju regionalnih kapaciteta pruža mogućnost zapošljavanja na teret projekta financiranog kroz pretpristupnu pomoć. Ovakva se praksa prvenstveno primjenjuje od strane županijskih razvojnih agencija koje na ovaj način mogu privući kadrove bez političkog pritiska na izbor kadrova koji se često javlja kada je riječ o zapošljavanju koje se financira iz županijskog proračuna. Također, županijska i lokalna razina imaju važnu prednost u odnosu na nacionalnu u pogledu privlačenja ljudskih resursa, budući da su u mogućnosti ponuditi bolje financijske uvjete svojim zaposlenicima. Tako je već zabilježeno nekoliko slučajeva prelaska stručnih osoba iz središnje državne uprave u lokalna i županijska tijela.

Međutim, premda novo zapošljavanje, posebice mladih i obrazovanih, predstavlja ključni smjer u kojem ide proces podizanja kapaciteta, često puta ima i svoja opterećenja u vidu povećanih zahtjeva za radnim prostorom kao i rastućim osjećajem nepovjerenja i/ili rivalstva koji se javlja od strane kadrova koji već godinama rade u županijskim službama. Stoga je vrlo zanimljivo iskustvo Istarske županije koja je razvila pristup koji ide ka uključivanju što većeg broja postojećih zaposlenika u županijskoj administraciji u projekte financirane kroz pretpristupne fondove. Tako trenutno jedna trećina svih zaposlenih u županiji sudjeluje u većoj ili manjoj mjeri u projektima financiranim kroz pretpristupnu ili bilateralnu pomoć zemalja članica<sup>1</sup>. Tako je umjesto male jezgre stručnjaka, bez kvalitetne komunikacije i podrške od ostalih županijskih službi kao što je bio slučaj u većini županija, Istarska županija uspjela znatno proširiti razinu uključenosti u „europske projekte“, čime se znatno dobilo na unutarnjoj efikasnosti i jačanju kapaciteta te općenito većoj podršci i razumijevanju za „europske projekte“. Naravno, da bi se razina uključenosti uopće mogla proširiti bilo je potrebno pripremiti dovoljno kvalitetnih projektnih prijedloga, a koji su kasnije bili odabrani za financiranje. Drugi važan faktor je politička podrška koja mora postojati da bi se županijski akteri uopće odvažili na sudjelovanje u natjecanjima za pretpristupnu pomoć.

Institut za međunarodne odnose iz Zagreba je u svibnju 2007. za potrebe Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka proveo anketu regionalnih razvojnih agencija i županijskih tijela sa ciljem procjene njihova kapaciteta za korištenjem pretpristupne pomoći. Ključni su nalazi pokazali slijedeće:

<sup>1</sup> Oriano Otočan, član županijskog poglavarstva Istarske županije, izlaganje na konferenciji „Priprema hrvatskih regija za korištenje strukturnih fondova“, Zagreb, 16.5.2008.

- Na županijskoj razini, uključujući županijske razvojne agencije i županijsku administraciju je identificirano oko 220 osoba uključenih u neki aspekt korištenja pretpristupne pomoći. Međutim, prisutne su značajne regionalne razlike u pogledu broja uključenih osoba. Tako npr. za Istarsku županiju su prijavljene 53 osobe, dok su u Šibensko-kninskoj županiji prijavljene samo 2 osobe. U većini županija je manje od 10 osoba uključeno u neki aspekt korištenja pretpristupne pomoći.
- 45,7% ispitanika smatra da posjeduju vrlo dobar, dok 50% ispitanika ocjenjuje vlastite kapacitete prosječnim, svega 3,3% ispitanika smatra da imaju slabe kapacitete. S druge strane, podaci pokazuju da gotovo polovica ispitanika nema nikakvo iskustvo sa provedbom projekata. Ova disproporcija se može tumačiti kao pokazatelj da regionalni akteri precjenjuju vlastite kapacitete za korištenjem pretpristupne pomoći.
- Gotovo 60% ispitanika je navelo da slaba koordinacija sa ostalim akterima u županiji, kao i odgovornim institucijama na središnjoj razini, negativno utječe na pripremu projektnih prijedloga za natječaje.
- Preko 50% ispitanika navelo je manjak osoblja, odnosno nedovoljno obučene zaposlene kao ozbiljnu prepreku u svom radu.
- Najveći nedostatak znanja i vještina je pronađen kod ispunjavanja natječajne dokumentacije te primjene specifičnih tehničkih vještina poput izrade analize troškova i koristi ili analize utjecaja na okoliš. U većini slučajeva zaposlenici u županijskoj administraciji imaju veću potrebu za treningom nego zaposlenici u županijskim razvojnim agencijama.
- Kod većine ispitanika je zabilježen vrlo niski postotak napuštanja stručnih osoba, što ima povoljan učinak na održivost kapaciteta. Ovo je značajna razlika u odnosu na situaciju na nacionalnoj razini gdje je prisutan vrlo veliki odljev stručnjaka.

Može se pretpostaviti da je upravo povećanje broja „europskih projekata“ na lokalnoj i regionalnoj razini, odnosno demonstracijski efekt bio od ključne važnosti za promjenu svijesti i veću političku podršku za aktivno sudjelovanje na natjecajima, posebice kod onih županija koje su u početku bile vrlo skeptične i pasivne. Tome su poseban obol dali natječaji iz područja prekogranične suradnje, koji su primjer najmasovnijeg uključivanja organizacija na regionalnoj i lokalnoj razini. Do sada je kroz programe CARDS 2004 i PHARE 2005 financirano ukupno 78 projekata na lokalnoj i regionalnoj razini, pri čemu su u brojnim slučajevima nositelji projekta bile županijske administracije ili županijske razvojne

agencije. Premda se radilo o relativno malim dodijeljenim iznosima bespovratnih sredstava, koji su se uglavnom kretali između 100.000 i 200.000 eura, puno je važnije bilo stečeno iskustvo koje je umnogome ojačalo kapacitete prijavitelja. Tako se moglo primijetiti kako se sa svakim novim natječajem iz područja prekogranične suradnje povećava broj projekata sa hrvatskim partnerom kao nositeljem projekta.

S druge strane, demotivirajući faktor za mnoge lokalne i regionalne aktere jest činjenica da do sredstava iz pretpristupnih fondova nije lako doći. Naime, procedure prijavljivanja su puno zahtjevnije nego kod domaćih natječaja, a sama evaluacija puno stroža pa je potrebno mnogo truda uložiti u kvalitetu prijave. Također, treba posebno voditi računa o uvjetima prijavljivanja, kompletnosti prijave i pravovremenom slanju, budući da se često puta dogodilo da je veliki broj prijava odbijen upravo zbog neprihvatljivosti prijavitelja (ako je npr. riječ o društvu koje dijeli dobit), nedostatne dokumentacije ili zakašnjele prijave. Poseban izazov kod većine dosadašnjih natječaja je bila činjenica da je engleski bio službeni jezik. Prijavnica je morala biti ispunjena na engleskom, a jednako je tako sva službena komunikacija morala biti na engleskom jeziku<sup>2</sup>. Slabo poznavanje engleskog jezika, odnosno neiskustvo sa pisanjem prijava projektnih prijedloga na engleskom jeziku vjerojatno je jedan od razloga slaboj kvaliteti dijela projektnih prijedloga kod dosadašnjih natječaja. Zbog vrlo stroge procedure evaluacije prijava i ugovaranja, kao i relativno manjkavih prijava, proces zaključivanja ugovora se često puta znatno odužio, tako da je u pojedinim slučajevima prošlo i više od godinu dana od prijave na natječaj do potpisa ugovora. Međutim, za većinu nositelja projekata su prave muke počele nakon početka provedbe projekta, jer valja poštivati stroge odredbe vodiča o upravljanju bespovratnim sredstvima doniranim od strane pretpristupnih programa pomoći (tzv. PRAG)<sup>3</sup>. Ako se uzme u obzir da se većina korisnika prvi put susrela sa takvom procedurom, kao i da su kapaciteti tijela zaduženog za praćenje provedbe još uvijek nedostatni što je proces provedbe dodatno otežalo, ne iznenađuje da se često puta mogao čuti komentar da je sredstva iz pretpristupnih programa lakše osvojiti, nego potrošiti<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Izuzetak je predstavljao tek SAPARD program gdje se natječajna dokumentacija slala na hrvatskom jeziku, a tako će biti i kod V komponente IPA-e namijenjene ruralnom razvoju.

<sup>3</sup> PRAG je skraćeni naziv za Practical Guide to Contract Procedures for EC External Actions.

<sup>4</sup> Kod prvog natječaja za prekograničnu suradnju sa Slovenijom i Hrvatskom odgovorno tijelo je bila Delegacija Europske komisije, a kod kasnijih natječaja je to postala Središnja agencija za financiranje i ugovaranje.

Primjer općine Kamanje potvrđuje da mala veličina lokalne jedinice ne mora biti prepreka za sudjelovanje u pretpristupnim programima. Radi se o vrlo maloj općini sa svega 1100 stanovnika smještenoj uz hrvatsko-slovensku granicu u Karlovačkoj županiji. Općina je osnovana tek 2003. godine i odmah u početku se suočila sa vrlo slabim proračunom. Zbog toga se okrenula vanjskim izvorima financiranja. U suradnji sa susjednom općinom na slovenskoj strani, prijavila je više projekata u okviru programa prekogranične suradnje. U vrlo kratkom vremenu, općina je uspjela dobiti financiranje za tri projekta u iznosu od 400.000 eura. Za usporedbu, godišnji proračun općine je u 2006. godini iznosio oko 1,2 milijuna kuna, odnosno oko 165.000 eura. Presudnu ulogu za dobivanje sredstava je imala visoka motiviranost lokalne administracije, kvalitetna suradnja sa prekograničnim partnerom, te pomoć stručnjaka na pripremi projektnih prijava. Inače, u lokalnoj administraciji rade samo dva stalna zaposlenika.

Zbog prisutnih poteškoća pokrenuto je niz projekata usmjerenih ka jačanju kapaciteta za korištenje pretpristupne pomoći. Tako se kroz CARDS 2004 financira projekt koji ima za cilj podizanje regionalnih kapaciteta iz područja strateškog planiranja, koordinacije i upravljanja razvojnim programima te razvijanju specifičnih tehničkih vještina za pripremu i upravljanje projektima na regionalnoj i lokalnoj razini. Također, u pripremi je niz projekata za jačanje kapaciteta institucija na nacionalnoj razini što je vrlo važno za efikasnu provedbu natječaja. Nedostatni kapaciteti na nacionalnoj razini se brzo reflektiraju na regionalne i lokalne aktere u vidu zastoja u objavi natječaja, odnosno vrlo sporog provedbi natječaja (spora priprema natječajne dokumentacije, dugo trajanje odabira i ugovaranja projekata), kao i kasnijem praćenju provedbe projekata.

Usprkos kontinuiranom povećanju broja regionalnih i lokalnih aktera koji sudjeluju na natječajima za pretpristupnu pomoć, ne treba se zavaravati u pogledu dostignutih kapaciteta. Oni su još uvijek mali, posebice u kontekstu pristupanja Europskoj Uniji i daleko većih sredstava koji će tada biti na raspolaganju na svim razinama. Koliko su zahtjevni kapaciteti za efikasno sudjelovanje u Kohezijskoj politici Europske Unije, svjedoči podatak iznesen tijekom nedavne konferencije o pripremi hrvatskih regija za korištenje strukturnih fondova. Tamo je predstavnik mađarske nacionalne razvojne agencije potvrdio da u Mađarskoj trenutno radi oko 1000 voditelja projekata financiranih iz Strukturnih fondova („project managera“), s tim da se očekuje njihovo daljnje povećanje.<sup>5</sup> Za usporedbu, u

<sup>5</sup> Izlaganje na konferenciji „Priprema hrvatskih regija za korištenje strukturnih fondova“, Zagreb, 16.5.2008.

Hrvatskoj je obzirom na ukupan broj financiranih projekata, teško očekivati da trenutno postoji više od 150 osoba koje su imale iskustvo vođenja projekta financiranog kroz pretpristupne programe, s tim da se u velikoj većini radilo o vrlo malim financijskim iznosima.

Pored jakih kapaciteta za upravljanje projektima, još jedna važna pretpostavka za uspješno sudjelovanje u programima pretpristupne pomoći jest postojanje jasnog strateškog okvira. Temeljni strateški okvir na županijskoj razini predstavljaju tzv. Regionalni operativni programi (ROP). Proces izrade ROP-ova, započeo je kao pilot-projekt u Zadarskoj i Šibensko-kninskoj županiji na inicijativu i uz financijsku podršku od strane Delegacije Europske komisije s glavnim ciljem upoznavanja regionalnih i lokalnih aktera sa praksom strateškog planiranja i ujedno osigurati strateški okvir za planirane projekte u ove dvije županije. Uskoro su se i druge županije zainteresirale za izradu ROP-ova, središnja državna tijela su se također uključila u proces financiranja ROP-ova tako da trenutno sve županije osim Grada Zagreba imaju izrađene ROP-ove. Sama izrada ROP-ova je donijela niz koristi za regionalne i lokalne aktere: kao prvo, širi krug ljudi je aktivno sudjelovao po prvi put u procesu strateškog planiranja poštujući princip partnerstva; drugo, županije su identificirale svoje dugoročne i srednjoročne prioritete i ciljeve čime su dobiveni potrebni inputi sa kojima se regionalna razina može kvalitetno uključiti u proces izrade programskih dokumenata u okviru IPA-e i kasnije strukturnih fondova; i treće, dobivena je vrlo velika baza projektnih prijedloga, koji će poslužiti za slijedeći korak, a to je odabir prioriternih projekata i njihova daljnja razrada kako bi se mogli kandidirati za financiranje kroz IPA-u.

Međutim, postoji i niz poteškoća i slabosti u vezi sa provodljivošću i kvalitetom ROP-ova. Naime, proces izrade ROP-ova se odvijao u uvjetima u kojima nisu postojali definirani strateški prioriteti sa nacionalne razine koje bi trebalo uzeti u obzir kod formuliranja županijskih prioriteta, tako da su se županije našle bez temeljnog strateškog orijentira. Međutim, to se čini puno manjim nedostatkom u usporedbi sa nedefiniranim sustavom financiranja provedbe ROP-ova. Naime, same županije, kao ni jedinice lokalne samouprave ni izbliza ne raspolažu dovoljnim financijskim sredstvima za njegovu provedbu. Budući da je pretpristupna pomoć na koju se može računati još uvijek mala, jasno je da ključ leži u podršci nacionalne razine provedbi ROP-ova. Tek se sa usvajanjem strategije i zakona o regionalnom razvoju, te nužnih podzakonskih akata može očekivati stvaranje potrebnog okvira za definiranje financijskog okvira za provedbu županijskih razvojnih strategija. Nadalje, ROP-ovima nedostaje jasna vizija međužupanijske suradnje, već su isključivo okrenuti prema vlastitoj županiji, čime se umanjuje

potencijal za razvoj većih projekata koji bi okupili više županija oko zajedničkih prioriteta, a što će biti posebno važno kod kandidiranja tzv. velikih projekata za financiranje iz pretprijetnih programa i kasnije strukturnih fondova. Međutim, tu problem nije samo na županijama već na središnjoj razini koja još uvijek nije izradila razvojne prioritete za područje tzv. širih regija koje obuhvaćaju veći broj županija. Također, sama kvaliteta izrade ROP-a je značajno varirala među županijama. U nekim je proces izrade ROP-a doista završio sa vrlo razvijenim osjećajem vlasništva od strane lokalnih i regionalnih aktera, uz vrlo kvalitetno završene sve faze izrade, dok je u nekim županijama, proces izrade ROP-a shvaćen tek kao nužnost da se ima jedan takav dokument „kada ga već svi drugi imaju“ što je umanjilo kvalitetu i vrijednost ROP-a kao strateškog okvira. Zbog navedenih nedostataka jako je bitno da se rad na ROP-ovima nastavi, kako bi se nedostaci uklonili, a županije što kvalitetnije pripremile za razdoblje kada im budu na raspolaganju veće mogućnosti financiranja iz europskih razvojnih fondova.

Prema najavama iz Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, u tekućoj i idućoj godini planira se niz aktivnosti kako bi se pomoglo županijama u procesu razrade projektnih ideja, i tako što prije osiguralo financiranje iz pretprijetnih programa. Međutim, time se neće riješiti drugi, već spomenuti, problem, a to su slabi financijski kapaciteti lokalnih i županijskih jedinica. Naime, sufinanciranje je jedan od temeljnih principa korištenja pomoći iz razvojnih fondova Europske Unije. Problem će naročito doći do izražaja nakon što postanu dostupnija puno veća sredstava strukturnih fondova za čije će korištenje biti potrebno osigurati i veća vlastita sredstava kako bi se princip sufinanciranja zadovoljio. Stoga će biti potrebno ili rezervirati veća sredstva iz državnog proračuna kojima će se nadoknaditi manjak financijskih kapaciteta lokalnih i županijskih proračuna ili ubrzati decentralizaciju fiskalnih prihoda kako bi se povećali vlastiti prihodi lokalnih i županijskih jedinica.

## ZAKLJUČAK

Lokalnim i regionalnim akterima u Hrvatskoj otvara se sve više mogućnosti za poticanje ekonomskog razvoja. S jedne strane postoje nacionalne politike namijenjene lokalnim i regionalnim akterima kao što je politika razvoja malog i srednjeg poduzetništva koje postaju sve sofisticiranije i financijski bogatije. S druge strane, pojavljuju se novi instrumenti poput javno-privatnog partnerstva koji na prvi pogled nude rješenja za pomirenje ambicioznih razvojnih planova sa malim lokalnim i regionalnim proračunima. S treće strane sve više se povećavaju sredstava europskih razvojnih fondova namijenjena lokalnoj i regionalnoj razini. To nisu jedine nove mogućnosti, ali svakako zauzimaju sve važnije mjesto u podršci lokalnom ekonomskom razvoju.

Da bi se nove mogućnosti pravilno iskoristile, potrebno je uložiti puno truda. Nove mogućnosti traže puno više znanja i vještina nego što su lokalni i regionalni akteri do sada navikli, pa će spremnost na učenje i brzina usvajanja novih znanja presuditi „pobjednike“. U slučaju javno-privatnog partnerstva potrebno je postupati sa pažnjom, posebno ako se koristi za realizaciju velikih projekata sa značajnim financijskim učinkom na lokalne i županijske proračune. Međutim, složenost i doza rizika koja postoji kod novih mogućnosti ne bi smio biti alibi za nedjelovanje od strane lokalnih i regionalnih aktera.

Reakcije lokalnih i regionalnih jedinica su u većini slučajeva spore i potrebni su poticaji izvana da se pokrenu i testiraju nove mogućnosti. Ipak, čini se da lokalne i regionalne jedinice polako postaju sve više svjesne da se poput poduzeća nalaze u jednoj konkurentskoj utakmici u kojoj se od njih traži aktivan pristup za postizanje uspjeha. U demonstriranju prednosti aktivnog pristupa posebno uvjerljive znaju biti male općine, budući da su kod njih efekti najbrže vidljivi. To se dobro vidi kod poduzetničkih zona koje su se pokazale kao jedan od efikasnijih instrumenata poticanja lokalnog razvoja. Međutim, sa sve većim brojem zona u Hrvatskoj, ali i široj regiji, i tu se stvari polako mijenjaju, tako da nije dovoljno samo izgraditi zonu, već je puno više napora potrebno uložiti u aktivno traženje investitora.

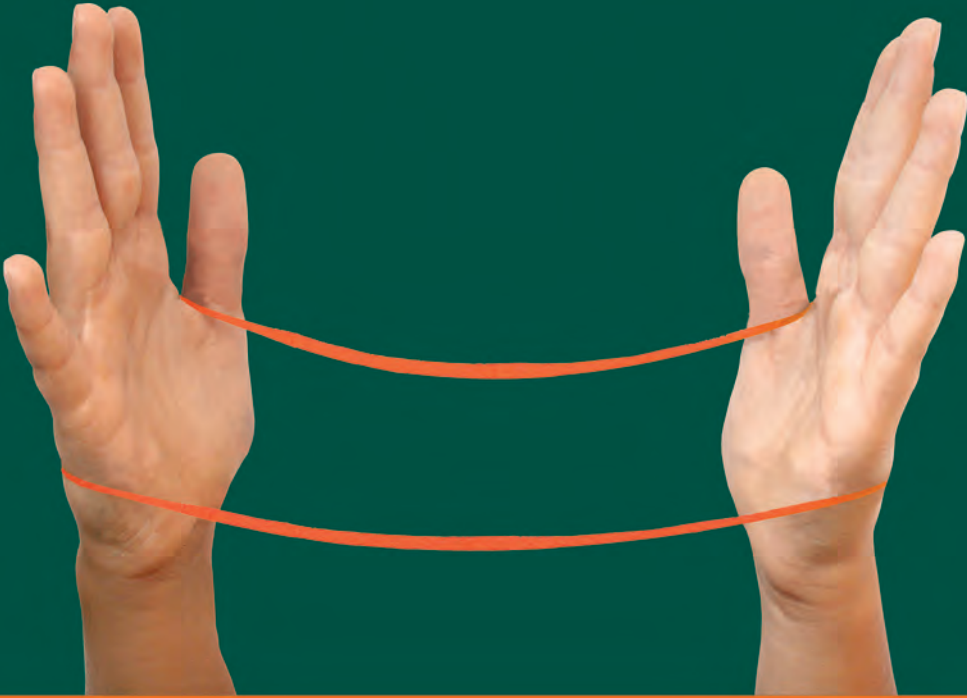
Međusobna suradnja i partnerski odnos nacionalne, regionalne i lokalne razine od vitalne je važnosti za razvojni uspjeh. Međusobna suradnja različitih aktera dodatno dobiva na važnosti u kontekstu povlačenja sredstava iz pretpripravnih i kasnije, strukturnih fondova Europske Unije. Novi pretpripravnici instrumenti daju puno veći naglasak na strateškom pristupu razvoju koji, između ostalog,



podrazumijeva izradu dugoročnih razvojnih programa, poštivanje principa partnerstva i postojanje značajnih kapaciteta na svim razinama uključenim u pripremu i provedbu razvojnih programa. Premda su sredstva trenutno na raspolaganju lokalnoj i regionalnoj razini relativno mala, to ih ne bi smjelo navesti da ih zbog toga zanemare. Dapače, svako iskustvo sudjelovanja u pretpristupnim programima je više nego dobrodošlo i bit će od izuzetne koristi kao priprema za razdoblje članstva kada će se raspoloživa sredstva višestruko povećati.

Budućnost pripada onim lokalnim i regionalnim jedinicama koje budu znale jasno artikulirati kakav razvoj žele i koje budu spremne uložiti više napora da zadane ciljeve ostvare. Kao i do sada, poticanje razvoja postojećih i privlačenje novih poduzeća je od ključne važnosti za lokalni razvoj. Međutim, načini poticanja i privlačenja poduzeća postaju sve složeniji. Zato se od lokalnih i regionalnih lidera posebno traži otvorenost prema novim idejama i brzina reakcije na promjene u okruženju, ako i dalje žele ostati u utrci za kvalitetnijim razvojem.





Mišel PAVLICA

# I U MOJOJ ULICI VOLIMO IGRU. ALI KOJA SU PRAVILA IGRE?

– lokalni ekonomski razvoj u Bosni i Hercegovini –

## UVOD

Na globalnom tržištu, nisu samo zemlje i regije te koje se takmiče u konkurentskoj utakmici u nastojanju da investitorima ponude više od drugih. Globalizacija lokalnim zajednicama nameće neprekidnu konkurentsku borbu za ljude (znanje i ideje) i kapital (investitore), a lokalni ekonomski razvoj (LER) postaje sredstvo za ostvarenje globalne konkurentnosti na lokalnom nivou i podrazumijeva proces kojim se podešava stalna konkurentna transformacija u cilju stvaranja mjesta *ugodnijeg za život i boljeg za poslovanje*.

Zbog rastućeg uticaja međunarodnih asocijacija (EU, CEFTA...), autonomija država u pogledu kreiranja makroekonomskog okvira se sve više ograničava. Istovremeno, lokalno poslovno okruženje dobija na značaju, a ponašanje lokalnih vlasti bitnije opredjeljuje investicione odluke i aktivnosti poslovnog sektora. Dobri rezultati nekih opština u privlačenju investicija najbolje pokazuju koliko je ekonomski razvoj zapravo lokalna stvar<sup>1</sup>. Snažna konkurentna pozicija dovodi nove investitore, donosi nova radna mjesta, znanje i tehnologije i povećava lokalne prihode i kvalitet života. Zato se portfolio opštinskih poslova proširuje sa klasičnih upravnih i komunalnih nadležnosti, a fokus dobrog lokalnog upravljanja sve više uključuje konkurentne i razvojne aspekte.

---

<sup>1</sup> Opština Indija je jedina opština sa područja zapadnog Balkana koja je svrstana među najbolje lokacije za direktne strane investicije prema European Cities & Regions of the Future 2008/09.

U deklarativnom smislu, ni u Bosni i Hercegovini (BiH) stvari nisu drugačije: LER postaje sve važniji aspekt interesovanja jedinica lokalne samouprave, koje pritisnute mnogobrojnim razvojnim (ekonomskim, socijalnim, ekološkim, infrastrukturnim, obrazovnim...) problemima shvataju svoju odgovornost i obavezu da aktivno rukovode poslovima stvaranja konkurentnog lokalnog životnog i poslovnog okruženja. Rastući interes za LER nije, nažalost, praćen postojanjem adekvatnog okvira koji podržava lokalne zajednice u preuzimanju nove razvojne uloge. Ono što ponajviše nedostaje su odgovarajući (finansijski, materijalni, organizacioni i ljudski) resursi i smjernice (strategije, politike, programi, mjere i instrumenti) za efektivnije vođenje LER-a.

Ova studija analizira podešenost najvažnijih elemenata okvira za podršku LER-u u BiH sa aspekta nadležnosti, resursa, finansiranja i stručnog pristupa i efekata domaćih sektorskih politika i instrumenta i međunarodne podrške. Dajući pregled dosadašnjih iskustava i rješenja i poredeći ih sa stavovima i mišljenjima načelnika opština, sa jedne, i dobrim principima i praksama LER-a u razvijenom svijetu, sa druge strane, studija nastoji da da važne preporuke za unapređenje okvira za podršku LER-u u BiH.

## NADLEŽNOSTI I RESURSI ZA LER

### NADLEŽNOSTI ZA LER

Zakoni u oba entiteta u BiH propisuju nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje uključuju poslove LER-a<sup>2</sup>, mada se kao termin „lokalni ekonomski razvoj“ nigdje doslovno ne spominje. Prisutan interes opština za LER je pored opšteg konteksta globalizacije ponajviše posljedica potrebe da se rješavaju nagomilani lokalni razvojni problemi proizašli iz (loših) rezultata procesa tranzicije (neefikasna privatizacija, neuspješno prestrukturiranje preduzeća, gubitak radnih mjesta, socijalni pritisci...). Lokalne zajednice, kao najniži i građanima najbliži nivo vlasti, trpe najveće pritiske i najviše su pozvane da otklanjaju posljedice loših rezultata tranzicije, iako nisu bile u situaciji da na nju značajnije utiču.

Rezultati ankete<sup>3</sup> koju je u toku mjeseca marta 2008. godine provela Razvojna agencija Eda najbolje potvrđuju da opštine, ne samo da moraju, već i žele da se bave razvojem. Preko 90% anketiranih načelnika vidi LER kao veoma važnu obavezu lokalnih vlasti, od čega 58% misli da LER treba da bude podjednako važna obaveza kao i druge klasične nadležnosti (kao npr. prostorno uređenje ili obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti), dok gotovo jedna trećina (preciznije 32%) smatra LER najvažnijom obavezom lokalnih vlasti. Mišljenje da je LER znatno više obaveza entitetskih (kantonalnih) nego lokalnih vlasti dijeli svega 5% načelnika opština.

*Veća opština,  
veći interes za LER*

Veći finansijski, materijalni, organizacioni i ljudski kapaciteti potrebni za vođenje razvoja koje velike opštine posjeduju, ali i nagomilani i kompleksni razvojni problemi koje moraju da rješavaju, upućuju na veću spremnost i interes većih opština za bavljenje LER-om, što se potvrđuje i kroz rezultate sprovedene ankete. Nešto manji interes za LER kod načelnika manjih opština ne odražava nužno nedostatak razumijevanja nove i proširene uloge lokalnih zajednica, već može da bude i posljedica racionalne procjene da opština ne posjeduje odgovarajuće resurse za uspješno bavljenje LER-om.

I novi globalni kontekst i trendovi, i stvarni ekonomski problemi na terenu i jasno izražen interes načelnika, možda ukazuju i na potrebu nešto eksplicitnijeg uvođenja nadležnosti za LER u djelokrug poslova lokalne samouprave (kao što

<sup>2</sup> Pogledati Prilog 1: Normativni okvir za LER

<sup>3</sup> Anketa (Prilog 3) je uključila 38 opštinskih načelnika iz oba entiteta koji su dostavili svoje odgovore na postavljena pitanja u vezi sa LER-om.

je to npr. slučaj u Makedoniji<sup>4</sup>). Kao izvorna nadležnost opština, LER treba da bude u rangu sa nadležnostima kao što su uređenje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti, utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora (...), donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova i dr.

## RESURSI ZA LER

Proces decentralizacije treba biti praćen odgovarajućim prenosom javnih funkcija na lokalni nivo. Stvarna autonomija jedinica lokalne samouprave podrazumijeva što jasnije razgraničenje funkcija između lokalnih i viših nivoa vlasti, kao i stvaranje pretpostavki za obavljanje preuzetih nadležnosti<sup>5</sup>. Za ovo je potrebno postojanje odgovarajućih resursa koji će biti pod kontrolom lokalnog nivoa: realne ekonomske osnove, s jedne, i kapaciteta za servisiranje preuzetih ovlašćenja, s druge strane. Ekonomska osnova podrazumijeva postojanje ili mogućnost ostvarivanja kontrole nad odgovarajućim materijalnim<sup>6</sup> i finansijskim resursima, dok kapaciteti uključuju ljudske i organizacione resurse. Za BiH je karakterističan problem raskoraka između nadležnosti koje su dodijeljene lokalnoj samoupravi i resursa koje opštine posjeduju za izvršavanje tih nadležnosti. Kako sve opštine imaju isti obim nadležnosti, taj raskorak je posebno izražen kod manjih, ruralnih, siromašnih i nerazvijenih opština.

Kritično stanje materijalnih resursa uzrokovano je, prije svega, neriješenim pitanjem imovine lokalne samouprave, sa jedne, i neuspjehom procesa privatizacije čije prave posljedice trpi upravo lokalni nivo, sa druge strane.

### Imovina lokalne samouprave

U pravnom pogledu, raskorak između nadležnosti i resursa najvidljiviji je u pogledu imovine: jedinice lokalne samouprave su odgovorne za funkcije

<sup>4</sup> U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, opštinske nadležnosti u Makedoniji uključuju i: Lokalni ekonomski razvoj – planiranje LER-a; utvrđivanje razvojnih i strukturnih prioriteta; vođenje lokalne ekonomske politike; podrška razvoju MSP i preduzetništva na lokalnom nivou i, u tom kontekstu, učešće u uspostavljanju i razvoju lokalne mreže institucija i agencija i promovisanje partnerstva.

<sup>5</sup> Pogledati Prilog 2: Imovina i nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

<sup>6</sup> Imovina i prirodni resursi: poljoprivredno zemljište, gradsko građevinsko zemljište, šume, mineralna bogatstva, hidropotencijal, nacionalni parkovi, zaštićene zone i turistički resursi, infrastruktura, nefunkcionalne privredne nepokretnosti...

### Problemi lokalne samouprave predstavljeni iz ugla javno-komunalnih preduzeća

Privatizacija i nedosljedni zakonski propisi u pojedinim su lokalnim zajednicama doveli stvari do apsurdna: Lokalna samouprava je odgovorna za kvalitet komunalnih usluga, a nema nadležnosti nad komunalnim preduzećima. Privatni sektor je vlasnik značajnih preduzeća i objekata komunalne infrastrukture, a često nema interesa da investira i podiže kvalitet usluga, jer ne može da ostvari profit.

Kako je ovo moguće? U preduzećima koja se bave vodosnabdjevanjem i komunalnim djelatnostima javni sektor bi trebao da bude većinski vlasnik kapitala. Međutim, u toku procesa privatizacije se dogodilo da su pojedina preduzeća u cjelosti privatizovana, čime su mnogi objekti komunalne infrastrukture (pa čak i oni koji su izgrađeni iz samodoprinos lokalnog stanovništva) prestali da budu vlasništvom opština. Problematična je i primjena Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave, ("Službeni glasnik RS", broj 70/06), koji obavezuje preduzeća (za proizvodnju i distribuciju vode) da prenesu imovinu na jedinice lokalne samouprave. Ova je odredba suštinski neprovođiva, jer bi njenom primjenom preduzeća ostala bez imovine, a time i bez osnovnih pretpostavki za obavljanje djelatnosti.

Prethodno opisana situacija može se riješiti tako što će se:

- komunalna infrastruktura i objekti izgrađeni iz samodoprinos vratiti na upravljanje lokalnim zajednicama, jer jedino one imaju i interes i obavezu da obezbjede njihovo kvalitetno funkcionisanje,
- regulatorna funkcija zadržati u javnom sektoru, uz obavezu da se za lokalna preduzeća stvori okruženje u kome bi istovremeno bila obezbjeđena i mogućnost zadovoljavanja javnih interesa, ali i mogućnost ostvarivanja profita (partnerstvo javnog i privatnog sektora).

koje su im date u nadležnost, a da istovremeno nisu vlasnici imovine koja im je potrebna za obavljanje tih nadležnosti. Da bi mogle servisirati preuzete nadležnosti, opštine moraju imati obezbjeđen ravnopravan položaj u pogledu prava na svojinu i prava na stupanje u obligacioni odnos. Zakonski okvir treba da omogući primjenu principa ravnopravnosti, kroz priznavanje prava svojine jedinicama lokalne samouprave i obezbjeđenje samostalnosti u odlučivanju o sopstvenoj imovini.



Postoji niz regulatornih i praktičnih problema u vezi sa raspolaganjem lokalnom imovinom koji značajno sputavaju lokalne zajednice u bavljenju LER-om. Suštinu problema čini neusklađenost propisa u oblastima imovinsko-pravnih, a naročito vlasničkih odnosa. Propisima nije adekvatno definisano vlasništvo nad pojedinim objektima (kao što su npr. objekti bivše JNA, objekti komunalne infrastrukture, itd.), dok je u FBiH vlasništvo nad prirodnim resursima dodjeljeno kantonima, tako da opštine nemaju gotovo nikakvog uticaja na njihovo korištenje i upravljanje.

Ogroman broj slučajeva neriješenih imovinsko-pravnih odnosa usložnjava i komplikuje efikasno korištenje lokalnih resursa i kapaciteta. Uspostavljanje javnih evidencija, katastra i zemljišnih knjiga je takođe problematično, pošto postoji neusklađenost između evidencija ova dva registra<sup>7</sup>, pa nije moguće pripremiti kvalitetan popis imovine i resursa. Pored neriješenih imovinsko-pravnih i vlasničkih odnosa, preklapanje nadležnosti između lokalnih, kantonalnih i entitetskih vlasti, a djelimično i nedostatak kapaciteta, naročito u manjim i nerazvijenim opštinama, ima za posljedicu da lokalne zajednice u BiH ne raspolažu bazama podataka o imovini i lokalnim resursima na svojoj teritoriji<sup>8</sup>. Ostali problemi u vezi sa raspolaganjem imovinom važnom sa aspekta LER-a u BiH proizlaze iz:

- sporog, nezavršenog i problematičnog procesa privatizacije,
- napuštene i neiskorištene imovine bivše JNA (objekti, zemljište, „poljoprivredna dobra“...) i javnih ustanova (bolnice, škole, zatvori, domovi kulture...),
- neiskorištenih objekata i zemljišta zadruga i poljoprivrednih kombinata.

U okviru projekta Kreiranje i uvođenje modela vlasništva i raspolaganja nad lokalnim resursima, Ekonomski institut Banja Luka se bavi problemom imovine, u nastojanju da se jedinicama lokalne samouprave obezbijedi odgovarajuće učešće u raspolaganju lokalnim resursima usklađeno sa obimom njihovih nadležnosti. Uvođenje LER-a u portfolio poslova lokalne samouprave sve više aktualizuje pitanje usklađenosti između nadležnosti i resursa za njihovo servisiranje, posebno u smislu kontrole nad lokalnom imovinom važnom za LER.

---

<sup>7</sup> Procjenjuje se da je 95% imovine u katastarskoj evidenciji i samo 5% evidencija u zemljišnim knjigama usklađeno sa stvarnim stanjem.

<sup>8</sup> Proces sistematske inventure resursa i imovine na teritoriji opština je u toku i treba da se provede u više faza. Sačinjeni su i operativni planovi za početne korake i kreće se sa njihovom realizacijom.

## Privatizacija i efektuiranje bivših industrijskih kapaciteta

Proces privatizacije je jedan od elemenata reformskih promjena u BiH započetih potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma. Privatizacija je donijela određeni kvalitet u poslovanju manjeg broja korporatizovanih preduzeća, ali i veliki broj problema opštinama, entitetima i državi kao cjelini. Tok procesa privatizacije je spor, a iz procesa je u potpunosti isključena lokalna vlast, što je na kraju donijelo nove (ekonomske, socijalne, ekološke) probleme lokalnim sredinama, koje moraju rješavati lokalne zajednice.

Bivša industrijska preduzeća (svojevremeno neka od najvećih i najznačajnijih na prostoru ex-Jugoslavije) nekada su zapošljavala izuzetno veliki broj radnika i zauzimala su najatraktivnije lokacije na velikim površinama (npr. „Incel“ i „Čajavec“ u Banjaluci, „Celpak“ u Prijedoru, Željezara u Zenici, „Bosanka“ u Doboju...). Većina ovih preduzeća godinama ne radi i već dugo predstavlja ogroman (ekonomski, socijalni i ekološki) problem državnim, a posebno lokalnim vlastima.

Socijalni problemi uključuju nezaposlenost, kao i gubitak identiteta opštine ili grada u vezi sa kvalitetom života stanovnika. Ekonomski problemi proizilaze iz ekonomske neaktivnosti i akumuliranja gubitaka. Ovi poslovni subjekti se vode kao da obavljaju registrovanu djelatnost i obavezni su da plaćaju naknade i takse po tom osnovu. Iako ne rade i ne primaju plate, radnici su u radnom odnosu i postoji obaveza plaćanja poreza i doprinosa pošto zakonska regulativa iz oblasti radnih odnosa ne poznaje status „radnika na čekanju“. Ekološki problemi su posljedica zapuštenosti prostora i objekata koji često postaju deponije otpada, narušavaju izgled okoline i ugrožavaju zdravlje ljudi i kvalitet životne sredine.

Kod većine industrijskih preduzeća su se stekli uslovi za pokretanje stečajnog postupka. Jedan broj preduzeća (kao npr. „Celpak“ iz Prijedora) nalazi se u stečaju, a ima dosta preduzeća kod kojih stečajni postupak nije pokrenut (npr. kod „Incel“-a i određenog broja preduzeća iz holdinga „Čajavec“ iz Banjaluke), mada su odavno stvoreni zakonski uslovi.

Nakon provedenog stečajnog postupka ili u postupku reorganizacije stečajnog dužnika moguće je pristupiti prenamjeni lokacije (npr. za parkove, poslovne zone, za izgradnju poslovnih i stambenih objekata ili objekata za zadovoljavanje kulturnih i zabavnih potreba), promjeni djelatnosti ili prodaji imovine, u cilju podmirjenja obaveza. Uspješna prenamjena i promjena djelatnosti može da dovede do efektivnijeg korišćenja lokacije i zapošljavanja postojećih, ali i novih radnika.

### Primjer domaće prakse – „Celpak“ Prijedor

Fabrika celuloze i papira „Celpak“ is Prijedora je zapošljavala 3,800 radnika, ali su ratna dešavanja praćena prekidima u proizvodnji i gubitkom tržišta, te proces privatizacije, doveli do toga da se ovo preduzeće od 2004. godine nalazi u stečajju. Makropoložaj „Celpaka“ je povoljan i omogućuje dobru povezanost – drumska i željeznička komunikacija sa evropskim zemljama, a dodatna prednost je i blizina Banjaluke. Sama fabrika se nalazi u industrijskoj zoni, lokacija je obezbjeđena komunalnom i saobraćajnom infrastruktorom, a posjeduje i vlastiti željeznički kolosjek. Preduzeće je raspolagalo sa cca 500.000 m<sup>2</sup> izgrađenog građevinskog zemljišta, cca 80.000 m<sup>2</sup> zemljišta pod građevinskim objektima i zemljištem pod šumom, od čega se veći dio nalazi u užem centru grada. Imovina „Celpak“-a, raspoloživo zemljište, šuma i infrastruktura, upućuju na velike mogućnosti za brownfield i greenfield investicije, što bi imalo povoljan uticaj na razvoj opštine Prijedor.

Na dan otvaranja stečaja, javni sektor (akcijski fond) je bio najveći akcionar „Celpak“-a sa 71% učešća u kapitalu. Na osnovu prigovora jednog od povjerilaca (Elektroprivrede RS), skupština povjerilaca nije usvojila reorganizaciju stečajnog dužnika i donijela je odluku o prodaji imovine, isplati povjerilaca i gašenju pravnog lica. Kod prodaje (unovčenja nekretnina) zemljišta i građevinskih objekata i prenosa vlasništva, javljali su se problemi sa dokazivanjem vlasništva, zbog neusklađenosti katastra i gruntovnice i neusaglašenosti između poslovnih knjiga preduzeća i zemljišnih knjiga.

Kada se u pitanju neiskorišteni industrijski kapaciteti, i druge opštine u BiH mogu da nauče određene lekcije na primjeru prijedorskog „Celpak“-a. Važno je da se prije otvaranja stečajnog postupka zajedno sa većinskim vlasnikom kapitala (najčešće državom, odnosno entitetima) iznađu mogućnosti planskog rješavanja problema imovine kroz neke od oblika investiranja. Lokalna uprava može da se značajnije uključi i u sam proces unovčenja stečajne mase, zemljišta i objekata od interesa za opštinu, bilo kupovinom istih ili usmjeravanjem novih kupaca u skladu sa smjernicama razvoja opštine.

Jedno od mogućih rješenja problema je također da vlasnici kapitala zajedno sa lokalnom zajednicom i potencijalnim investitorima, poslije unovčenja imovine i izmirenja stečajnih povjerilaca (ukoliko preostane stečajne mase), organizuju određenu poslovnu aktivnost regulišući svoj odnos ugovorom. Sa preostalim dijelom imovine (objektima) i sa određenim brojem radnika (bilo u novom ili

u postojećem obliku organizovanja kroz postupak reorganizacije stečajnog dužnika) moguće je npr. organizovati preduzeće za upravljanje poslovnom zonom. Brownfield investicije predstavljaju primjer na koji je način moguće efektivirati neiskorišćene industrijske, ali i druge kapacitete.

## Nedostajući resursi za LER

I pored kritične situacije u pogledu raspolaganja lokalnom imovinom, loših rezultata privatizacije i nagomilanih ekonomskih i socijalnih problema koji ponajviše pritišću lokalni nivo, načelnici opština, prema rezultatima ankete, materijalne resurse smatraju najmanje nedostajućim za planiranje i realizaciju razvojnih projekata, stavljajući ih na posljednje mjesto iza finansijskih, ljudskih i organizacionih resursa. Pridavanje najvećeg značaja finansijskim resursima možda najviše svjedoči o finansijskoj nesamostalnosti, ali i o nedovoljnoj razvojnoj orijentaciji opština.

Jedinice lokalne samouprave u BiH su dugo bile suočene sa finansijskim problemima koji su doveli u pitanje čak i mogućnost izvršavanja osnovnih opštinskih, komunalnih i upravnih, nadležnosti. Razvoj nije bio prioritet, pa se i nije dovoljno razmišljalo o potrebnim resursima i kapacitetima. Međutim, promjena fokusa sa upravnog i komunalnog na razvojni aspekt i sve veća dostupnost finansijskih izvora neminovno podiže značaj ostalih, ljudskih, organizacionih i materijalnih resursa.

*Finansijski resursi više nedostaju malim, a organizacioni velikim opštinama*

Veće opštine imaju bolju finansijsku i materijalnu poziciju, a istovremeno su i više razvojno orijentisane nego male, čije kadrovske i organizacione strukture jedva mogu da izađu na kraj sa svojim

klasičnim poslovima koji nemaju izražen razvojni karakter. Zato ne iznenađuje što finansijski resursi više nedostaju načelnicima malih nego velikih opština. Bez obzira na veličinu opštine, nakon finansijskih, načelnici najdeficitarnijim smatraju ljudske resurse, dok organizacioni resursi, prema odgovorima dobijenim kroz anketu, više nedostaju velikim nego malim opštinama.

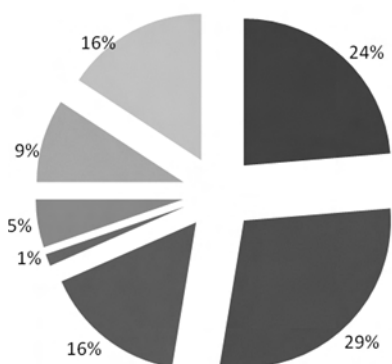
U BiH postoji niz ograničenja u pogledu normativnog okvira za LER, posebno u smislu zanemarivanja lokalnog nivoa u upravljanju resursima. Kontrola nad lokalnim resursima značajnim za LER i dalje se nalazi u rukama viših nivoa vlasti čiji se prioriteti i interesi u stvarnosti rijetko poklapaju sa lokalnim. Uspješno vođenje LER-a traži da se jedinicama lokalne samouprave dodjele odgovarajući resursi, u skladu sa njihovom novom i proširenom razvojnom ulogom.

## FINANSIRANJE LER-a

Načelnici opština u BiH u finansiranju razvoja računaju na različite izvore. Opštinski budžeti i privatni kapital (posmatran sa aspekta kapaciteta opština da iskoriste potencijal javno-privatnih partnerstava) su izvori na čiju raspoloživost opštine mogu najviše uticati. Naredna grupa izvora finansiranja, u koje se mogu ubrojati fondovi entiteta i kantona, fondovi EU i donatorska sredstva, uključuje vid eksterne finansijske pomoći (bilo u vidu donacija ili povoljnih kredita) koja je značajno manje pod kontrolom opština, kako u smislu iznosa, tako i u pogledu namjene sredstava. Treća grupa, koja uključuje kreditna sredstva banaka i sredstva Svjetske banke, se može podvesti pod klasičan vid zaduživanja i najskuplji izvor finansiranja razvoja.

Ako se ovako grupišu izvori finansiranja na koje načelnici opština najviše računaju u ostvarivanju svojih razvojnih planova, prema rezultatima ankete, **eksterni izvori finansiranja su preovlađujući sa 50% učešća, slijede vlastiti izvori i privatni kapital sa 39%, dok je na zaduživanje spremno samo 11% anketiranih načelnika.** Najveća upućenost na eksterne izvore nije iznenađujuća i posljedica je nekoliko faktora, kao što su nedostatak vlastitih budžetskih sredstava za finansiranje razvoja, nedovoljnog korištenja privatnog kapitala kroz javno-privatna partnerstva i visoke cijene i ograničenja u pogledu mogućnosti kreditnog zaduživanja opština.

### Izvori finansijske podrške na koje se najviše računa



- Opštinski budžet (24%)
- Fondovi entiteta / kantona (29%)
- Fondovi EU (16%)
- Sredstva Svjetske banke (1%)
- Donatorska sredstva (5%)
- Kreditna sredstva banaka (9%)
- Privatni kapital (16%)

Opštine u BiH još uvijek nisu ni potpuno spremne da iskoriste postojeće finansijske izvore kao što su fondovi EU i entiteta. Mada su bile u mogućnosti da

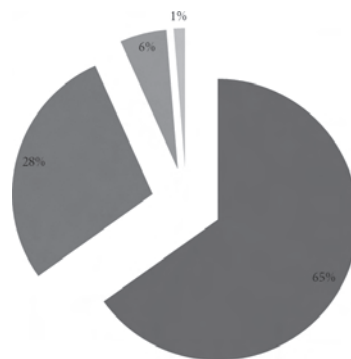
apliciraju na određena donatorska sredstva i fondove EU<sup>9</sup>, vrlo je mali broj onih koje su pripremile projektne aplikacije, a u slučajevima kada su se pojavile kao korisnici sredstava, nosioci implementacije najčešće su bile nevladine organizacije. Dosadašnji tok odobravanja sredstava iz Razvojnog programa RS<sup>10</sup> također pokazuje da stepen iskorištenosti raspoloživih fondova na koje mogu aplicirati opštine može da bude značajno veći.

Relativno velika upućenost načelnika opština na vlastite budžete (prema rezultatima ankete) više govori o tome koliko su opštine ustvari nepripremljene za finansiranje iz drugih izvora, nego što svjedoči o njihovim finansijskim kapacitetima da samostalno finansiraju razvoj. Opštinski izvori nisu dovoljni za finansiranje značajnijih infrastrukturnih i razvojnih projekata, zbog čega opštine moraju da prave težak izbor između kratkoročno prihvatljivijeg rješavanja socijalnih problema i finansiranja projekata koji stvaraju dugoročnije pretpostavke za razvoj i ekonomski rast.

Prihodovna strana budžeta opština u RS u 2006. godini, pokazuje da opštine ne uživaju značajniju eksternu budžetsku pomoć iz koje bi se mogao finansirati razvoj. Udio vlastitih izvora (poreski i neporeski prihodi) je visok, dok kapitalne pomoći i ostali izvori finansiranja participiraju sa manje od 10% u ukupnim budžetskim prihodima opština u RS.

#### Struktura opštinskih budžetskih prihoda (izvora finansiranja), RS, 2006.

- Poreski prihodi (65%)
- Neporeski prihodi (28%)
- Kapitalne pomoći (6%)
- Ostalo (1%)



<sup>9</sup> Pregled međunarodne podrške, dat je u poglavlju Sektorske politike i instrumenti i međunarodna podrška od značaja za LER.

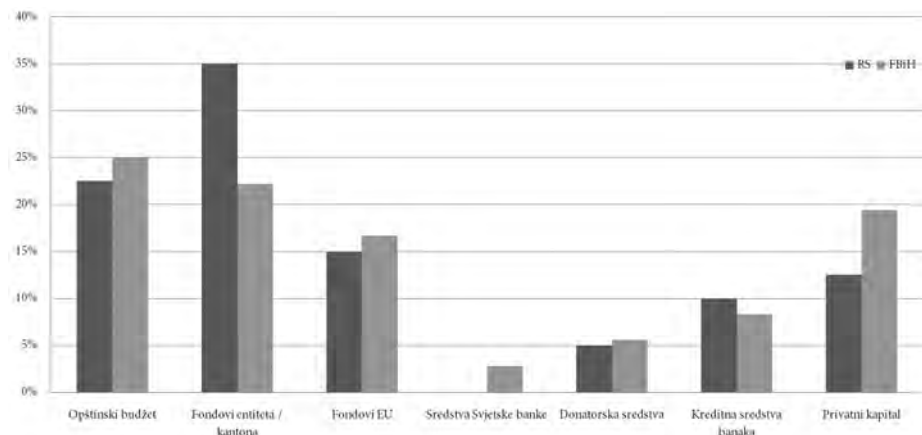
<sup>10</sup> Kroz 2 otvorena poziva putem Ekonomsko-socijalne komponente RPRS finansiraju se četiri vrste projekata, na grant osnovi: infrastruktura, unapređenje obrazovanja i reformisanje zdravstvenog i penzionog sistema. Projekte mogu prijaviti ministarstva, republičke uprave, lokalne zajednice, udruženja i nevladine organizacije. Do juna 2008. godine, aplicirano je sa 592 projekta, od čega su 124 odobrena za finansiranje, u vrijednosti 311 miliona KM. Ukupan fond iznosi 592 miliona KM i do sada je odobreno 53% sredstava. Dominiraju projekti iz oblasti infrastrukture (putevi, vodovodna i kanalizaciona mreža), kojih je odobreno 80, dok 40 projekata tretira unapređenje obrazovanja.

Lokalni investicioni i razvojni projekti finansirani iz drugih (vanbudžetskih) izvora uglavnom se ne evidentiraju kroz opštinske budžete, a ni postojeća rashodovna budžetska nomenklatura ne omogućuje jasno razdvajanje tekućih troškova i kapitalnih ulaganja (praćenjem stavki koje se odnose na operativnu potrošnju, kapitalne investicije i investiciono održavanje), zbog čega je finansiranje razvoja nejasno i zamagljeno. Postojeće budžetske evidencije i izvještaje potrebno je prilagoditi načinu finansiranja određenih lokalnih projekata radi mogućnosti praćenja strukture ulaganja i dobijanja jasnije slike finansijske konstrukcije.

Za uspješno finansiranje većih i dugoročnijih (posebno infrastrukturnih) projekata neophodno je obezbijediti odgovarajuće izvore finansiranja prilagođene potrebama investicije sa aspekata izvora i ročnosti, radi mogućnosti servisiranja preuzetih obaveza. Veća kapitalna ulaganja ne treba finansirati iz tekućih budžetskih prihoda, iz čega proizilazi potreba boljeg usklađivanja lokalnih i ostalih izvora finansiranja koji stoje na raspolaganju opštinama i prelaska sa jednogodišnjeg na višegodišnje budžetsko planiranje. Vrlo je mali broj opština u BiH (čak i onih koje su pripremile i implementiraju strategije razvoja) koje su napravile ozbiljne planove implementacije razvojnih projekata, koji kombinuju više različitih izvora i načina finansiranja.

Velike opštine su finansijski manje zavisne i više računaju na sopstvene, dok su male opštine upućenije na entitetske i kantonalne izvore finansiranja, što potvrđuju i rezultati ankete. Za RS su važniji entitetski fondovi, dok načelnici opština u FBiH nešto više preferiraju fondove EU i privatni kapital kao izvore finansiranja razvoja. Veći značaj entitetskih fondova za načelnike opština u RS posljedica je

### Izvori finansijske podrške po entitetima



mogućnosti obezbjeđenja finansiranja kroz Razvojni program RS, dok se veća upućenost načelnika opština u FBiH na privatni kapital može dovesti u vezu sa nešto značajnijim privatnim investicijama i uspješnijom primjenom koncepta javno-privatnih partnerstava u FBiH, ali i sa nedostatkom odgovarajućih razvojnih programa na nivou FBiH i njenih kantona.

U sektorskom pogledu, načelnici koji u finansiranju razvoja najviše računaju na opštinske budžete i privatni kapital u najvećem broju preferiraju sektor MSP kao najvažniji za razvoj opštine, dok kod opština koje najveći sektorski značaj pridaju infrastrukturi na strani izvora sredstava prevladavaju entitetski i kantonalni fondovi, fondovi EU, donatorska sredstva i kreditna sredstva banaka.

Postoji nekoliko važnih preporuka i zaključaka u vezi sa finansiranjem LER-a u BiH:

- Opštine treba da strateški planiraju LER i da pripremaju planove koji će pored aktivnosti, vremena realizacije i nosilaca implementacije predvidjeti i moguće izvore finansiranja usklađene sa zahtjevima pojedinih razvojnih mjera i projekata.
- Jednogodišnje budžetsko planiranje nije dovoljno sa aspekta razvoja. Za kvalitetno planiranje i implementaciju planova LER-a nužan je prelazak na višegodišnje finansijsko planiranje.
- Kapaciteti opština za pripremu projekata ne omogućuju da se u potpunosti iskoriste raspoloživi fondovi. Niski ljudski i organizacioni kapaciteti još će više postati usko grlo LER-u kada opštine na raspolaganju budu imale značajnije evropske fondove.
- Opštine u praksi nedovoljno koriste privatni kapital za finansiranje razvoja. S tim u vezi, potencijal lokalnih razvojnih mjera i instrumenta (poslovne zone, parkovi, inkubatori, marketing lokacije, unapređenje investicione klime, privlačenje investitora...), kao i odgovarajućih modaliteta finansiranja razvojnih projekata (JPP, obveznice, koncesije...) je nedovoljno iskorišten.



## STRUČNA PODRŠKA LER-u

Značaj ljudskih resursa i problem niskih opštinskih kapaciteta za bavljenje razvojem isprepliće se sa prethodno pomenutim aspektima LER-a. Upravljačko-organizacione strukture opština u BiH nisu podešene za bavljenje razvojem, bilo da se radi o planiranju strategija ili o implementaciji razvojnih projekata. Postojeća, strogo hijerarhijska, birokratska struktura lokalne administracije, podešena za izvršavanje administrativnih zadataka, relativno izolovana od drugih segmenata i aktera lokalnog života, u ogromnom je raskoraku sa izazovima upravljanja lokalnim razvojem i projektnim pristupom.

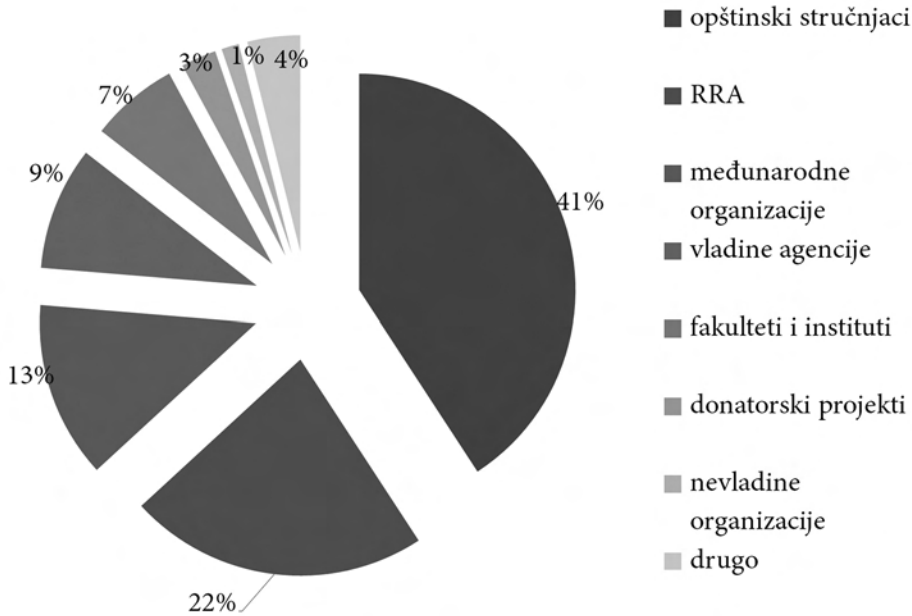
Pristup planiranju i realizaciji inicijativa LER-a u opštinama u BiH je raznolik. Određeni broj opština nema niti strategije LER-a, niti odgovarajuće organizacione strukture, postoje opštine koje su usvojile strategije, ali se niko specifično ne brine o njihovoj implementaciji, kao i one koje imaju lokalne razvojne ili agencije za MSP, mada još nisu okončale proces strateškog planiranja. Od najznačajnijih pristupa organizovanju lokalnih struktura za bavljenje LER-om mogu se izdvojiti:

- lokalne razvojne agencije koje su organizovane najčešće kao posebna pravna lica i finansirane od strane opština,
- komisije za planiranje opštinskog razvoja (prema pristupu UNDP-a i OSCE-a) koje nisu stalne organizacione strukture,
- kancelarije za upravljanje razvojem, organizovane kao dio postojećih opštinskih struktura, koje vode brigu o opštinskom razvoju i vođenju i praćenju implementacije strategija, ali postoje tek u nekoliko opština,
- timovi za pripremu projekata koji se osposobljavanju u toku pripreme opštinskih strategija i njihova uloga se najčešće završava okončanjem procesa izrade strategije.

Najveći broj opština još nema vlastite kapacitete i treba eksternu stručnu pomoć za planiranje i realizaciju planova LER-a, a pronalaženje i zadržavanje kvalitetnih kadrova, koji najčešće traže i pronalaze bolje plaćene poslove, predstavlja poseban izazov.

Ipak, u suprotnosti sa prethodnim navodima, anketa pokazuje da po pitanju **stručne podrške razvoju opštine** načelnici najviše računaju na vlastite snage, dok se na stručnu pomoć fakulteta i instituta, donatorskih projekata i nevladinih organizacija vrlo malo računa.

### Stručna podrška razvoju opštine



Evidentno je da postoji značajna disproporcija između mišljenja načelnika o vlastitim stručnim kapacitetima i stvarnog stanja ljudskih resursa i podešenosti organizacionih struktura opštinskih administracija u smislu njihove pripremljenosti za bavljenje razvojem. O niskim kapacitetima za pripremu projekata najbolje svjedoči stepen iskorišćenosti otvorenih kreditnih linija namjenjenih za jedinice lokalne samouprave u RS, a u obzir treba uzeti i da je proces obezbjeđenja finansiranja iz fondova EU mnogo kompleksniji i zahtjevniji, nego što je to slučaj sa pripremom projektnih prijedloga i kreditnih aplikacija kod domaćih institucija.

Razlozi zbog kojih načelnici opština preferiraju korištenje sopstvenih resursa kao najznačajniji vid stručne pomoći razvoju opštine ipak su razumljivi ako se u obzir uzmu sljedeće okolnosti:

- Kod jednog dijela opština postoji nerazumijevanje o važnosti i kompleksnosti razvojnih poslova. Većina opština još se uvijek nije uhvatila u koštac sa stvarnim razvojnim izazovima, a postojeći opštinski kadrovi se manje ili više uspješno nose sa sadašnjim opštinskim, pretežno administrativnim i komunalnim, poslovima.
- Eksterna pomoć koju su opštine uživale u pripremi i implementaciji razvojnih planova u najvećoj mjeri nije mogla da zadovolji kriterijume

profesionalnog kvaliteta i stručnog pristupa. Zbog toga je povjerenje opština u stručne kapacitete domaćih fakulteta i instituta i konsultanata koji su angažovani od strane donatorskih projekta nisko, pa i ne čudi što načelnici ne računaju ozbiljno na stručnu pomoć profesionalnih institucija i organizacija.

Postoji određeni nesklad između preferiranja opštinskih stručnjaka, ocjene da su finansijski resursi najviše nedostajući i istovremeno niskog stepena korištenja postojećih izvora finansiranja, bilo da su u pitanju domaći razvojni ili donatorski fondovi<sup>11</sup>. Možda se ovdje radi o isuviše površnom razumijevanju kompleksnosti sadržaja lokalnog razvoja i problema koji se njime rješavaju, pa se, nažalost, pričao o LER-u u BiH nerijetko svodi na puko bavljenje infrastrukturnim zahvatima.

Male opštine karakteriše lošije stanje ljudskih resursa i organizacionih kapaciteta i lakše priznaju da nemaju sopstvenih stručnih resursa za razvojne poslove. One više računaju na eksternu stručnu podršku, vladinih agencija i međunarodnih organizacija, nego što je to slučaj kod velikih opština. U RS se više računa na vladine, a u FBiH na regionalne razvojne agencije, gdje se na vladine strukture, kao na izvor stručne pomoći razvoju opštine uopšte ne računa, kao ni na stručnu pomoć donatorskih projekta i NVO. S druge strane, značajno veće povjerenje opština u FBiH u stručnu pomoć regionalnih razvojnih agencija (RRA) je posljedica njihovog značajnijeg prisustva (kroz 4 od 5 regionalnih centara) u FBiH, ali i određenih političkih kontroverzi u vezi sa uvođenjem koncepta 5 ekonomskih regija u BiH<sup>12</sup>. Povjerenje u stručnu pomoć fakulteta i instituta veće je kod načelnika u RS, dok se načelnici opština u FBiH opet nešto više pouzdaju u međunarodne organizacije.

Uporedo se pomjeranjem fokusa jedinica lokalne samouprave sa administrativnog na projektni i razvojni pristup, vlastiti stručni kapaciteti i eksterna stručna podrška sve više dobijaju na značaju. Opštinama na raspolaganju stoji sve više međunarodnih i donatorskih fondova (uključujući i fondove EU), a kvalitetni kadrovi i dobra organizacija posla su pretpostavka za uspješno planiranje razvoja, obezbjeđenje finansiranja i kvalitetnu implementaciju projekata i jednako važan faktor za efektiviranje potencijala lokalnih razvojnih instrumenata.

---

<sup>11</sup> Interesantan je i podatak da, prema anketi, 70% načelnika koji među dva najviše nedostajuća resursa ubrajaju ljudske, vidi opštinske stručnjake kao jedan od dva najvažnija izvora stručne pomoći razvoju opštine.

<sup>12</sup> Ovo je detaljnije pojašnjeno u poglavlju *Lokalni i regionalni razvoj*.

## SEKTORSKE POLITIKE I INSTRUMENTI I MEĐUNARODNA PODRŠKA OD ZNAČAJA ZA LER

### STRUKTURNE PROMJENE

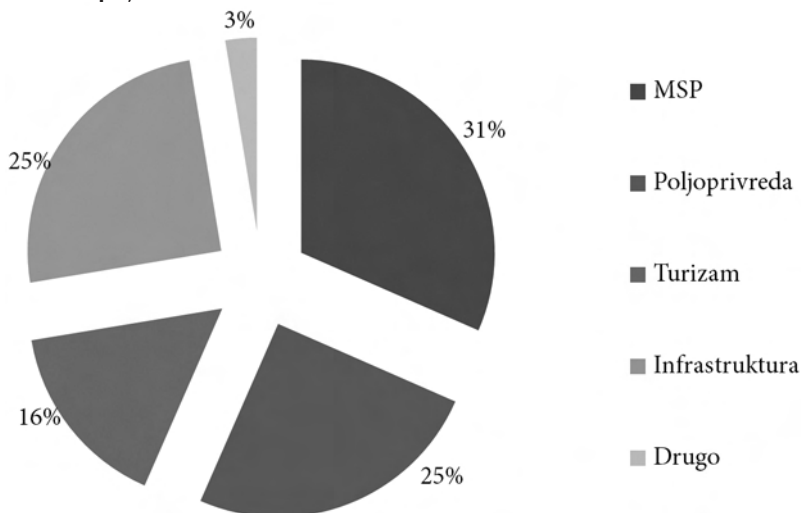
U BiH je izazov strukturnih promjena (privredne, društvene i socijalne strukture) ipak najviše prepušten lokalnim zajednicama, bez usklađenog djelovanja svih nivoa (lokalnih, regionalnih i nacionalnih, uključujući i nivo Evropske unije). Postojeće politike, institucije i fondovi kojima bi se trebale ubrzati, usmjeriti i olakšati ove promjene su nepovezane i neusklađene i praktično zanemaruju potrebe i interese lokalnog nivoa koji je ujedno i najzainteresovaniji za njihovo efikasno izvođenje jer znatno više od ostalih nivoa trpi posljedice odlaganja, promašaja i neusklađenosti.

Kao što je prilikom kreiranja politika podrške LER-u u vertikalnoj dimenziji u obzir potrebno uzeti neophodnost usklađivanja lokalnog i regionalnog upravljanja razvojem, jednako je važno da i viši nivoi vlasti, koji u horizontalnoj liniji kreiraju i realizuju intersektorske, sektorske i subsektorske politike i programe podrške, u dovoljnoj mjeri uvažavaju i lokalnu perspektivu. Lokalni nivo u BiH je do sada bio premalo konsultovan i uvažavan kada su u pitanju specifični lokalni razvojni interesi i potrebe, bez obzira koliko je njegov stav važan za efektivnost primjene sektorskih razvojnih politika kreiranih od strane viših nivoa vlasti.

Postoje nebrojeni primjeri koji pokazuju koliko je lokalni nivo zapravo nemoćan u nastojanjima da se sprovedu neophodne strukturne promjene lokalne privrede, jednako kao što je i osjetljiv na sve (ekonomske, socijalne, ekološke...) posljedice koje neuspješno i zakašnjelo restrukturiranje donosi. Privatizacija nije konačno rješenje za preduzeća značajna za lokalni razvoj (koja su u mnogim opštinama u BiH i dalje najveći nosioci zaposlenosti) već samo jedan od mnogih koraka na stvaranju nove privredne strukture, što podrazumjeva usklađeno djelovanje svih nivoa vlasti. Analiza problema sa kojima se suočavaju privatizovana preduzeća pokazuje da bitni spoljni uzroci njihove nekonkurentnosti i nerentabilnosti leže u lošem lokalnom poslovnom okruženju (opštinske takse i odobrenja, cijene komunalnih usluga), ali su još više posljedica nepostojanja specifičnih instrumenata i politika podrške na nivoima višim od lokalnih (subvencioniranje izvoza, politika deviznog kursa, dadžbine na uvoz opreme).

Anketa pokazuje da među navažnije sektore za ekonomski razvoj opštine načelnici ubrajaju sektor MSP (31%), a potom slijede poljoprivreda i infrastruktura (sa po 25%), te turizam (16%). Dobijeni odgovori mogu se dovesti u vezu sa strateškim opredjeljenjem načelnika u vezi sa važnim privrednim sektorima za budući razvoj, ali i sa postojećom privrednom strukturom opština. Ovakvo prioritiziranje sektora na može da posluži kreatorima javnih politika u osmišljavanju sektorske podrške razvoju.

#### Važnost pojedinih sektora za LER



Ne može se reći da je značaj koji načelnici opština pridaju pojedinim sektorima u punoj korelaciji sa postojećim sektorskim politikama i instrumentima podrške LER-u u BiH. Na primjeru plasmana sredstava iz Razvojnog programa RS, evidentno je da se sredstva namjenjena za finansiranje lokalne samouprave najviše koriste za finansiranje infrastrukturnih projekata, od kojih se vrlo mali broj može dovesti u direktnu vezu sa poslovnom infrastrukturom važnom za investitore i MSP<sup>13</sup>. I opštinama i Vladi je jednostavnije da implementiraju projekte izgradnje saobraćajnica, komunalne infrastrukture i sportskih dvorana, nego da se uhvate u koštac sa mukotrpnim i dugotrajnim poslom stvaranja pretpostavki za privlačenje investitora, kao što su poslovne zone, biznis inkubatori, tehnološki parkovi...

<sup>13</sup> Od 77 odobrenih projekata (do juna 2008. godine) iz ekonomsko-socijalne komponente Razvojnog programa RS, 30 se odnosilo na putnu, 32 na obrazovnu, sportsku i kulturnu, a 10 na komunalnu infrastrukturu i uređenje vodotoka. Od 5 preostalih projekata, samo se jedan (Projektovanje i opremanje poslovnih zona – izgradnja privredne infrastrukture u opštini Petrovo) odnosio na sektor MSP.

Načelnici većih opština preferiraju sektor MSP, a malih poljoprivredu, dok su kod prosječnih podjednako zastupljeni MSP i infrastruktura. Postoji snažna korelacija između mišljenja načelnika o važnosti LER-a i o važnosti sektora MSP za razvoj opštine. Većina načelnika koji LER smatraju najvažnijom obavezom lokalnih vlasti, kao i onih koji ga svrstavaju u rang sa standardnim opštinskim djelatnostima, ujedno ima stav da je MSP sektor najvažniji za razvoj njihove opštine, dok niti jedan načelnik koji je mišljenja da je LER više entitetska/kantonalna obaveza ne ubraja sektor MSP među dva najprioritetnija.

Za načelnike opština u RS je nešto važniji sektor poljoprivrede, dok je sektor turizma važniji za načelnike opština u FBiH. Ne postoji značajna razlika u stavovima načelnika iz različitih entiteta o važnosti sektora MSP i infrastrukture za razvoj opštine.

Interesantna je i korelacija između sektorskih preferencija načelnika i deficitarnosti određenih vrsta resursa važnih za LER, prikazana u narednoj tabeli.

Sektor	Najviše nedostajući resursi
MSP	finansijski
Poljoprivreda	finansijski
Turizam	organizacioni i ljudski
Infrastruktura	materijalni

Organizacioni i ljudski resursi najdeficitarniji su za načelnike opština koji preferiraju sektor turizma, dok su finansijski najviše nedostajući kada su MSP i poljoprivreda ocjenjeni kao sektori najvažniji za razvoj. Materijalni resursi su najviše nedostajući za načelnike koji najveću važnost daju sektoru infrastrukture, što indirektno potvrđuje da opštine imaju poteškoća u ostvarivanju kontrole nad lokalnom imovinom.

## SEKTORSKA PODRŠKA

Sektorsku podršku LER-u u BiH karakteriše nekoordinisan i neuravnotežen pristup, kako u smislu zakonodavnog okvira i obima podrške pojedinim sektorima, tako i po pitanju institucionalnih struktura, fondova, instrumenata i mehanizma podrške koji postoje na različitim nivoima. Federacija BiH uglavnom

„čeka“ donošenje rješenja na državnom nivou ili, u najboljem slučaju, pokušava da prati korake koje preduzima drugi entitet. RS je, s druge strane, obezbijedila značajne fondove za razvoj, ali još uvijek nema razvijene politike i institucionalne mehanizme za dosljedno praćenje razvojnih potreba sektora, regija i opština.

Podjednako je nekoordinisana, značajna i šarolika, međunarodna donatorska podrška BiH, koja u nekim slučajevima dodatno pridonosi komplikovanju situacije. Karakteriše je nizak stepen održivosti rezultata zbog čestog vođenja prioriteta koji se teško mogu okarakterisati kao razvojni i isto toliko čestog tretiranja istih ili sličnih problema. Najveći problem ipak predstavlja nizak kapacitet opština za pripremu i implementaciju projekata zbog neprilagođenosti lokalnih struktura i nepostojanja prakse bavljenja LER-om.

U nastavku slijedi pregled sektorskih institucionalnih struktura, programa i instrumenata, kao i međunarodne podrške značajne za LER u sektorima malih i srednjih preduzeća (MSP), poljoprivrede, turizma i informacionog društva.

## Sektor MSP

Od institucionalnih struktura za podršku MSP, u BiH<sup>14</sup> postoje Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa na nivou države, sa Sektorom za ekonomski razvoj i preduzetništvo, dok su na nivou entiteta za ova pitanja zaduženi RS Ministarstvo privrede, energetike i razvoja<sup>15</sup> i federalno Ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta. Normativni okvir koji se odnosi na podršku MSP u RS uključuje Zakon o podsicanju razvoja MSP, usvojena je Strategija razvoja MSP, a postoje i Republička agencija za razvoj MSP (RARS) i Investiciono-razvojna banka (IRBRS). U FBiH, na snazi je Zakon o poticaju razvoja male privrede, dok odgovarajuća strategija još nije donesena, niti su uspostavljene druge institucionalne strukture koje se specifično bave podrškom MSP.

Entitetski zakoni o preduzećima i privrednim društvima i prateći zakoni o registraciji su osnova za osnivanje, rad i prestanak preduzeća. Po prihvatanju

<sup>14</sup> Institucije na nivou BiH imaju ulogu kordinatora u donošenju i sprovođenju politika razvoja MSP.

<sup>15</sup> Budžetom Ministarstva za 2008. godinu planirano je izdvajanje 30.000 KM za sufinansiranje sajma male privrede Dobojsko, 3.000.000 KM za sufinansiranje podsticaja izvozu, 270.000 kao pomoć preduzećima u uvođenju ISO standarda i CE znaka, 100.000 KM kao pomoć za vođenje stečajnog postupka, dok se 100.000 KM izdvaja kao tekuća pomoć Institutu za geološka istraživanja.

Evropske povelje o malim i srednjim preduzećima, kao baznog dokumenta za formulisanje politika i provođenje reformi u oblasti MSP, pripremljen je i okvirni državni zakon o MSP, ali je došlo do poteškoća u postupku njegovog usvajanja. U kantonima i opštinama, također postoje ministarstva, odjeli i službe i preko trideset biznis centara i agencija koje pružaju pomoć MSP sektoru.

Značanja podršku sektoru MSP planirana je u okviru Razvojnog programa RS<sup>16</sup> 2007–2010 (RPRS) kojim se predviđa plasman sredstava kroz privredno-razvojnu komponentu putem IRBRS i njenih fondova (668 miliona KM) i kroz ekonomsko-socijalnu komponentu putem budžetskog sistema RS (592 miliona KM). Privredno-razvojna komponenta namjenjena je za finansiranje projekata na kreditnoj osnovi iz oblasti komparativnih prednosti, preduzetništva i MSP, korporativnog restrukturiranja, lokalnih inicijativa i stanogradnje. Ekonomsko-socijalnu komponentu čine društveno korisne investicije na bespovratnoj osnovi, a odnose se na infrastrukturu, razvoj zaposlenosti i ljudskih resursa (što uglavnom podrazumijeva ulaganje u unapređenje sistema obrazovanja), reformu penzijskog sistema i reformisanje zdravstvenog sistema. Za projekte razvoja preduzetništva, koji uključuju kreditne linije za izvozno orjentisanu proizvodnju, podsticanje preduzetništva, poslovne inkubatore i start-up-e, biće izdvojeno 167 miliona KM.

Polovinom 2006. godine osnovana je IRBRS koja ima za cilj podsticanje investicija i stimulisanje razvoja kroz upravljanje imovinom RS<sup>17</sup>. U skladu sa RSRS (privredno-razvojna komponenta), IRBRS putem komercijalnih banaka i mikro-kreditnih organizacija vrši plasman kreditnih sredstava kroz kreditne linije za:

- početne poslovne aktivnosti,
- preduzetnike i preduzeća,
- mikrobiznis u poljoprivredi,
- poljoprivredu,
- stambene kredite,
- jednice lokalne samouprave.

Kao institucija čija misija uključuje direktnu podršku razvoju MSP i preduzetništva, u RS od septembra 2004. godine djeluje Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća (RARS). RARS ima centralu u Banjoj Luci i dvije

<sup>16</sup> U okviru RPRS se konstatuje da je Reforma javne uprave bitan uslov za uspjeh ostalih reformi i predviđena je i podrška lokalnim inicijativama kroz plasmane sredstava za infrastrukturne i projekte od lokalnog značaja u iznosu od 150 miliona KM.

<sup>17</sup> IRBRS upravlja Fondom za stanovanje, Fondom za razvoj i zapošljavanje, Akcijskim fondom, Fondom za upravljanje nekretninama i potraživanjima, Fondom za restituciju i Fondom za razvoj istočnog dijela RS.



novouspostavljene regionalne kancelarije u Palama i Nevesinju, dok je planirano otvaranje još po jedne regionalne kancelarije u zapadnom i istočnom dijelu RS. Agencija treba da putem svojih regionalnih kancelarija sarađuje sa opštinskim razvojnim i agencijama za MSP pružajući podršku u razvoju lokalne infrastrukture za MSP, pripremi lokalnih projekata i obrazovanju kadrova, kao i tehničku pomoć. Za lokalni nivo posebno su važne započete aktivnosti na podsticanju pokretanja i razvoja lokalnih razvojnih agencija i centara za razvoj biznisa, pomoć i koordinacija razvoju njihove mreže i podsticanje međuopštinskih projekata. Agencija nema poseban budžet za finansiranje projekata<sup>18</sup> podrške MSP (uključujući i projekte na lokalnom nivou), već je upućena na fondove Vlade RS i resornih ministarstava.

Za razliku od RS, čini se da se u FBiH čekaju određena sistemska rješenja na državnom nivou, tako da politike i institucionalne strukture podrške sektoru MSP nisu na nivou onih koje postoje u RS. Vlada FBiH putem Federalnog ministarstva razvoja, poduzetništva i obrta obezbjeđuje grantove za podršku sektoru MSP kroz transfer za poticaj razvoja, poduzetništva i obrta<sup>19</sup>. Pored toga što potrebe za intervencijama višestruko prevazilaze sredstva koja se izdvajaju za ovu namjenu, najveći problem predstavlja fragmentisanost (federacija, kantoni, opštine) i nepostojanje strategija i sistemske podrške. Odabir prioritarnih intervencija događa se na godišnjem nivou, a plasman sredstava nema kontinuitet na principu namjenskog fonda, već predstavlja ad hoc budžetska izdvajanja.

BiH karakteriše mnogobrojnost institucija za podršku MSP, a stanje je još kompleksnije ako se institucijama nadležnim za ovaj sektor pridodaju i međunarodne organizacije i projekti koje se bave ovom problematikom. U nastavku slijedi pregled značajnijih međunarodnih projekata<sup>20</sup> u sektoru MSP sa uticajem na lokalni nivo.

<sup>18</sup> RARS se finansira iz budžeta Ministarstva privrede, energetike i razvoja u iznosu od 450.000 KM u 2008. godini. Ova sredstva namjenjena su najvećim dijelom za finansiranje operativnih troškova rada Agencije.

<sup>19</sup> U 2006. godini, projekti i aktivnosti u ovom sektoru podržani su sa ukupno 3,5 miliona KM: podsticanje preduzetništva kod mladih (300.000 KM), inovacije (150.000 KM), uključivanje žena u preduzetništvo (250.000 KM), priprema stručne literaturu za preduzetništvo (50.000 KM), promotivne manifestacije jedinica lokalne samouprave u vezi sa preduzetništvom (50.000 KM), unaprijeđenje preduzetničkog ambijenta u FBiH i dodatno obrazovanje mladih (150.000 KM), podrška formiranju obrtničkih komora u FBiH (400.000 KM), transfer tehnologija i znanja, uvođenje sistema kvaliteta i jačanje veza između obrazovnog, naučno-istraživačkog sistema i sektora MSP-a (200.000 KM), podrška projektima povećanja zaposlenosti finansiranim od opština, gradova ili kantona (330.000 KM), opstanak, rast i povećanje zaposlenosti MSP (1.570.000 KM), podrška programima, aktivnostima i manifestacijama od značaja za opštine, gradove, kantone i FBiH, u vezi sa razvojem ekosocijalne tržišne privrede (100.000 KM).

<sup>20</sup> Izvor: <http://www.mvteo.gov.ba>

*Međunarodna podrška* SEED-SDC, USAID i SIDA podržali su uspostavljanje usluga „sve na jednom mjestu“ (one-stop-shop) u opštinama i kantonima. Pored one-stop-shop-ova, Evropska komisija podržala je uspostavljanje servisa podrške biznisu preko SERDE<sup>21</sup>, što uključuje i pomoć pri registraciji, pripremi poslovnog plana i poslovnom povezivanju. Pružanjem usluga poslovnog savjetovanja malim i srednjim preduzećima bavili su se USAID, DFID, EC-QIF i drugi projekti i organizacije na regionalnom i lokalnom nivou. Ove projekte karakteriše snažan uticaj donatora i nizak stepen održivosti primjenjenih rješenja nakon finalizacije projekta. Njihova zajednička dobra strana je što su podstakli interes za slične inicijative kod preduzetnika i opštinskih administracija.

*Poslovni inkubatori* su uspostavljeni u Gradačcu (NBR), Mostaru, Tuzli, Sarajevu (SERDA), Prijedoru (Preda), Modriči (NBR) i Žepču (lokalno udruženje preduzetnika) i u najvećem broju su inicirani i finansirani od strane međunarodnih projekata. Pored inkubatora za uslužna i proizvodna MSP, uspostavljeni su i oni koji su obuhvatali određene sektore poput poljoprivrede (PIT – Nova Topola) i informaciono-komunikacionih tehnologija (EXIT centar Banja Luka). Inkubatori su najčešće dovođeni u vezu sa ostvarenjem određenih ne naročito ekonomskih ciljeva, kao što su održivost povratka, zapošljavanje žena i slično, tako da su i rezultati njihovog uspostavljanja i funkcionisanja i u tom smislu ograničeni. Većina projekata poslovnih inkubatora uglavnom se svodila na obezbjeđenje poslovnih prostora pod povoljnim uslovima (osnovna fizička infrastruktura), a malo je onih koji su dovoljno pažnje posvetili osmišljavanju i pružanju zajedničkih poslovnih servisa za korisnike. U pojedinim slučajevima, osnivanju inkubatora se pristupalo po inerciji (Modriča), bez ozbiljne analize potrebe za takvom vrstom usluge.

Od skorije implementiranih projekata Evropske komisije, sektorom MSP su se bavili EU TAC i EURED II projekat. EU TAC imao je za cilj povećanje konkurentnosti MSP, kroz pružanje obuke i izgradnju preduzetničkih kapaciteta. Osnovni problem ovog projekta leži u prenatlašavanju, odnosno gotovo isključivom korištenju, preduzetničke obuke kao sredstva za povećanje konkurentnosti MSP. Umjesto da se uvažavaju domaći kapaciteti za pružanje konsultantskih usluga, pokušalo se sa institucionalizovanjem projektnih struktura za pružanje trening i konsalting usluga MSP preko regionalnih razvojnih agencija.

U komponenti podrške MSP, EURED II projekat je imao za cilj pružiti podršku uspostavljanju institucionalnog okvira za MSP u BiH, uključujući usvajanje

<sup>21</sup> Sarajevska regionalna razvojna agencija

strategije i zakona o MSP i uspostavljanje odgovarajućih institucionalnih struktura na nivou države. Prethodno stvorene tenzije oko 5 ekonomskih regija u BiH bile su glavna prepreka ostvarenju ciljeva projekta u segmentu podrške MSP, tako da ni Zakon, ni Strategija, niti prateće strukture nisu uspostavljene. Kroz 4 od ukupno 5 poziva<sup>22</sup> u okviru fonda EURED projekta, Delegacija Evropske komisije podržala je 19 projekata i studija u oblasti MSP, koji su uključili razvoj poslovnih usluga, uspostavljanje info i centara za podršku MSP, poslovne inkubatore, promociju i podršku izvozu, uvođenje standarda kvaliteta, industrijske zone i dr.

USAID-CCA projekat razvoja klastera u drvoprerađi uključio je područje Zenice, Bihaca i Banja Luke i fokusirao se na identifikaciju problema, postavljanje prioriteta i pripremu akcionih planova, analizu djelatnosti i tržišta, obuku i tehničku pomoć. Pokušalo se i sa osnivanjem klastera drvoprerađivača u Krajini, ali se u toku projekta u fokus uzeo samo Unsko-Sanski kanton. Uspostavljanju klastera se pristupilo na prilično neformalan način tako da je, umjesto klastera, ustvari uspostavljen sistem raspodjele proizvodnih inputa na nivou kantona između 40 drvoprerađivačkih i drugih srodnih preduzeća<sup>23</sup>.

Od ostalih projekata koji su se bavili podrškom MSP mogu se izdvojiti:

- TAM/BAS projekat podrške MSP radi poboljšanja njihovih poslovnih performansi i otvaranja novih poslovnih mogućnosti,
- DEZA/GTZ projekat podsticanja MSP u regijama Banja Luka i Tuzla, na osnovu sektorskog pristupa (tekstil, koža i obuća, drvna i metaloprerađivačka industrija) kroz savjetovanje i usavršavanje preduzetnika i pružalaca poslovnih usluga,
- Program saradnje sa tržištima u nastajanju (PSOM) kojim se nastoje podržati zajednički poslovni projekti Holandije i BiH u cilju razvoja privatnog sektora i zajedničkih inovativnih pilot-projekata, transfera znanja i razvoja lanaca nabavke.

## Sektor poljoprivrede

U sektoru poljoprivrede, Ministarstvo spoljnje trgovine i ekonomskih odnosa BiH nadležno je za definisanje politika i usklađivanje djelatnosti i planova entitetskih vlasti i institucija. Od institucija na nivou BiH, uspostavljena je Kancelarija za veterinarstvo, a krajem 2007. godine pristupilo se harmonizaciji registracije

<sup>22</sup> Rezultati 5. poziva nisu zvanično objavljeni.

<sup>23</sup> Izvor: [www.usaidcca.ba](http://www.usaidcca.ba)

poljoprivrednih gazdinstava<sup>24</sup>. Na nivou entiteta, u FBiH postoji Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva<sup>25</sup> sa Sektorom za poljoprivredu, u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS<sup>26</sup> nalazi se Agencija za pružanje stručnih usluga u poljoprivredi, dok oba entiteta imaju jedinice za koordinaciju poljoprivrednih projekata (APCU). Ministarstva koja u svom resoru imaju poljoprivredu postoje i na nivou kantona u FBiH. Od institucionalnih struktura, podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju pružaju Poljoprivredni instituti i entitetski zadružni savezi, kao i poljoprivredne stručne službe koje djeluju na nivou entiteta, kantona i opština. Entitetski normativni okviri obuhvataju zakone o poljoprivredi i poljoprivrednom zemljištu i zakone o stočarstvu i veterinarstvu, a donesena je i Srednjeročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora (2006–2010) za FBiH i Strategija razvoja poljoprivrede u RS do 2015. godine.

Prema Zakonu o novčanim poticajima u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, u FBiH podsticaji se dodjeljuju putem resornog ministarstva i uključuju podršku za biljnu proizvodnju, animalnu proizvodnju<sup>27</sup>, kapitalna ulaganja<sup>28</sup>, stručne projekte, ruralni razvoj, organsku proizvodnju, ruralno nasljeđe, uzgoj i zaštitu autohtonih vrsta biljaka i životinja, organizaciju stručnih skupova, kongresa, simpozijuma, seminara, sajмова i edukacija, organizovanje zemljoradnika putem zadruga i udruženja i regresiranje kamata na kredite. Korisnici mogu ostvariti pomoć kao registrovani poljoprivredni proizvođači ili putem zemljoradničkih zadruga. Pri regresiranju kamate na investicione kredite u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji korisnik plaća 2% od ugovorene kamate, dok ostatak 2–10% finansira Federalno ministarstvo. Pored federalnih, poljoprivrednici u FBiH mogu ostvariti i pravo na kantonalne podsticaje. U praksi, mogućnosti ostvarivanja podsticaja u FBiH su ograničene malim proizvedenim količinama (minimalna količina za ostvarenje podsticaja je npr. 1200 litara svježeg kravljeg mlijeka ili 500 kg meda), ali i činjenicom da kantonalne vlasti često kasne sa njihovom isplatom.

Strategija razvoja poljoprivrede RS predviđa povećanje podsticajnih sredstava za poljoprivredu u cilju pružanja finansijske podrške proizvodnji, dugoročnim ulaganjima, ruralnom razvoju i nekomercijalnim poljoprivrednim gazdinstvima.

<sup>24</sup> Poljoprivrednici se registruju na dobrovoljnoj bazi radi ostvarenja prava na podsticaj i vođenja statistike o poljoprivrednim djelatnostima (poljoprivredno zemljište, poljoprivredne kulture, stočni fond, članovi poljoprivrednih domaćinstava).

<sup>25</sup> Iz budžeta FBiH je u 2007. godini izdvojeno 38 miliona KM za podsticaj poljoprivredi.

<sup>26</sup> Budžetom Ministarstva za 2008. predviđeno je izdvajanje 80.000.000 KM za podsticaj poljoprivrede i 2 miliona KM za sufinansiranje projekata u poljoprivredi, šumarstvu i vodoprivredi.

<sup>27</sup> Program kapitalnih ulaganja podstiče se sa maksimalno 25% od vrijednosti investicije.

<sup>28</sup> U iznosu do 100.000 KM po projektu lokalne zajednice.

Kroz implementaciju RPRS, planirano je formiranje klastera u poljoprivrednoj proizvodnji i prehrambenoj industriji, uz pripremu poljoprivrednog sektora za preuzimanje Zajedničke poljoprivredne politike EU<sup>29</sup> i njenih instrumenata (fondovi zajedničke poljoprivredne politike). Putem IRBRS će biti omogućeno kreditiranje licima upisanim u registar poljoprivrednih gazdinstava (u iznosu do 50.000 KM) i poljoprivrednim preduzećima (u iznosu do 3 miliona KM) za nabavku osnovnih i obrtnih sredstava<sup>30</sup>.

U Brčko Distriktu se također implementira Program razvoja poljoprivrede u sklopu kojeg postoji kreditna linija<sup>31</sup> za poljoprivredne proizvođače u ratarstvu, stočarstvu, voćarstvu i povrtlarstvu, za nabavku mehanizacije i opreme i izgradnju objekata za primarnu poljoprivrednu proizvodnju, a pripremljena je i Strategija razvoja poljoprivrede (2008–2013).

Međunarodna podrška sektoru poljoprivrede uključila je veliki broj projekata podržanih putem donacija i kreditnih linija. Pored Evropske Unije, najznačajniju podršku sektoru pružio je Međunarodni fond za razvoj poljoprivrede (IFAD) i Međunarodna asocijacija za razvoj (IDA), a značajna je i podrška američke vlade putem USAID-LAMP projekta. Inicijalno, ovi su projekti imali karakter socijalnih intervencija, da bi se u kasnijoj fazi pristupilo implementaciji projekata sa naglašenom razvojnom dimenzijom.

IFAD je finansijski podržao implementaciju nekoliko poljoprivrednih projekata u BiH u saradnji sa entitetskim jedinicama za koordinaciju poljoprivrednih projekata i kofinansiranjem obezbijedenim od strane entiteta. Kroz kreditnu komponentu projekta razvoja stočarstva i ruralnog finansiranja<sup>32</sup> odobravaju se sredstva za nabavku stoke, zajedničke poljoprivredne mehanizacije, razvoj malih prerađivačkih kapaciteta i nabavku opreme za veterinarske stanice. Podržava se formiranje udruženja poljoprivrednih proizvođača, obezbjeđuje obuka i savjetodavne usluge za mljekare, farmere i MSP u poljoprivredi i finansira obnova fizičke

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_en.htm)

<sup>30</sup> Kamatna stopa za mikrobiznis u poljoprivredi (za lica upisana u registar poljoprivrednih gazdinstava) iznosi 7,36%, odnosno 7,16% za projekte u nerazvijenim opštinama i 7,06% za članove klastera. Kamatna stopa za preduzeća čija je djelatnost poljoprivreda i ribarstvo iznosi 5,76%, odnosno 5,56% za projekte u nerazvijenim opštinama i 5,46% za članove klastera.

<sup>31</sup> Visina kredita 5.000–30.000 KM, rok otplate 5 godina, grejs period 6 mjeseci i kamatna stopa 4%.

<sup>32</sup> Ovaj šestogodišnji projekat se implementira od polovine 2002. godine, a projektno područje u RS obuhvata opštine Derventa, Brod, Rogatica, Novo Goražde, Kalinovik, Nevesinje, Berkovići, Srbac, Rudo, Čajniče i Trnovo. Projekat je podržao i donošenje Zakona o štedno-kreditnim zadrugama u RS koji je usvojen 2006. godine.

infrastrukture u kritičnim ruralnim područjima. Projekat unapređenja ruralnog preduzetništva, koji se također finansira iz kreditnih sredstava IFAD-a i iz entitetskih budžeta, ima za cilj povećanje prihoda siromašnog seoskog stanovništva<sup>33</sup> kroz podršku ruralnom preduzetništvu, osnivanje i razvoj udruženja proizvođača, preduzetničko finansiranje i investiranje na selu. Sredstva će se plasirati individualnim poljoprivrednim proizvođačima, prerađivačima, preduzetnicima i MSP u cilju započinjanja nove ili proširenja postojeće proizvodnje, uglavnom u mljekarstvu i voćarstvu. Projekat razvoja male komercijalne poljoprivrede<sup>34</sup> također implementiraju jedinice za koordinaciju projekata u poljoprivredi uz sufinansiranje entitetskih vlasti, a kreditna sredstva je obezbijedila IDA. Glavne komponente ovog projekta uključuju integrisanje poljoprivrednog tržišta i podršku privatnom agro-biznisu i razvoju komercijalne poljoprivrede. Projekat registracije zemljišta, koji se finansira iz kreditnih sredstava IDA i budžeta RS, ima za cilj uspostavljanje funkcionalnog sistema zemljišne administracije koji olakšava ulaganja i uključuje komponente registracije zemljišta, katastarsa i razvoja politika i zakonskog okvira radi uklanjanja prepreka koje postoje u sektoru upravljanja zemljištem. U toku je i odobravanje projekta razvoja poljoprivrede i ruralnih područja od strane IDA, sa kofinansiranjem iz granta švedske vlade i iz budžeta RS.

USAID-LAMP projekat<sup>35</sup> implementiran je kroz četiri regionalne kancelarije u cilju pružanja podrške održivoj poljoprivrednoj proizvodnji sa dodatnom vrijednošću. Glavne komponente projekta uključile su povezivanje tržišta (kroz razvoj novih i jačanje postojećih tržišnih odnosa između proizvođača, udruženja i potrošača), tehničku podršku, finansiranje (proizvodnih i prerađivačkih aktivnosti kroz MKO i kreditno-garantni fond) i unaprijeđenje regulative u poljoprivredi. Očekuje se da će u 2008. ili 2009. godini biti odobren nastavak USAID-LAMP projekta.

Partners for Development (Pfd) je program finansiran of američkog ministarstva poljoprivrede (USDA) i uključuje Gornjevrbaški poljoprivredni projekat (izgradnja kapaciteta organizacija poljoprivrednih proizvođača, poboljšavanje pristupa kreditima, izgradnja tržišnih veza između poljoprivrednih proizvođača, prerađivača i poslovnih subjekata, unapređenje poljoprivredne politike na opštinskom nivou), Projekt državnih karantinskih stanica (usklađivanje granične veterinarske inspekcijske regulative i procedura sa međunarodnim standardima, uspostavljanje

<sup>33</sup> Projektno područje obuhvata opštine Čelinac, Kotor Varoš, Kneževo, Teslić, Osmaci, Šekovići, Vlasenica, Han Pijesak, Milići, Bratunac, Srebrenicu i Lopare.

<sup>34</sup> Projekat se implementira između 2003. i 2009. godine, a projektno područje obuhvata opštine Trebinje, Ljubinje, Bileću i Berkoviće.

<sup>35</sup> Povezivanje poljoprivrednog tržišta i proizvođača, Izvor: <http://www.usaidlamp.ba/ba/index.html>

graničnih veterinarskih inspeksijskih stanica, pružanje obuke u vezi sa novim regulativama i procedurama granične veterinarske inspekcije), i Projekat informisanja o poljoprivrednom tržištu (podrška razvoju poljoprivrednih informacija, razvoj politika i ekonomski razvoj u poljoprivrednom sektoru BiH).

EU finansira Projekat podrške državnoj kancelariji za veterinarstvo, a cilj mu je povećanje kompetencija i kapaciteta Kancelarije i harmonizacija veterinarskih standarda sa EU. Glavne komponente uključuju izgradnju kapaciteta i zakonodavnog okvira, podršku veterinarskim inspekcijama i uspostavljanje državne veterinarske laboratorije. Pored ovog projekta, Delegacija Evropske komisije je putem EURED fonda finansirala osam projekata u sektoru poljoprivrede čiji su implementatori bili domaće institucije, agencije i nevladine organizacije.

Od ostalih aktuelnih međunarodnih projekata u poljoprivredi još se mogu izdvojiti:

- Uspostavljanje Centra za ruralni razvoj i poljoprivredu u Hercegovini koji finansira vlada Španije putem Agencije za međunarodni razvoj i suradnju (AECID), a implementira ga REDAH<sup>36</sup> i
- Projekat podsticanja poduzetništva u oblasti voćarstva i povrtlarstva u regiji Banja Luka – Tuzla koji je podržan od strane Švajcarske kancelarije za razvojnu saradnju (SDC/DEZA) i usmjeren na stvaranje novih radnih mjesta kroz podršku razvoju MSP u poljoprivredi.

Uspostavljanjem entitetskih kancelarija samo se djelimično doprinijelo stvarnoj koordinaciji implementacije projekata u poljoprivredi. Iz prethodnog je pregleda vidljivo da veliki broj donatora i projektnih aktivnosti tretira slične probleme i pokriva manje-više ista projektna područja. Drugi dio problema leži u činjenici da je većina projekata usmjerena prema primarnim poljoprivrednim proizvođačima, mada je evidentan i pozitivan pomak u smislu podrške razvoju institucionalnog okruženja, tržišta i prerađivačkih kapaciteta. I pored dostupnosti podrške, kapaciteti za pripremu i vođenje projekata su posebno problematični u nerazvijenim područjima koja ponajviše zavise od poljoprivrede i značajan su ograničavajući faktor za uspjeh domaćih i međunarodnih inicijativa.

BiH ostvaruje veliki spoljnotrgovinski deficit u međunarodnoj razmjeni poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Nizak nivo konkurentnosti domaće poljoprivredne proizvodnje dovodi do snažnih pritisaka protiv liberalizacije trgovine. Poseban izazov za sektor poljoprivrede predstavlja pristupanje Zoni slobodne

---

<sup>36</sup> Regionalna razvojna agencija za Hercegovinu

trgovine u jugoistočnoj Evropi (CEFTA) i, u tom smislu, BiH vlasti rješenje vide u mogućim izmjenama Zakona o carinskoj tarifi i povećanju budžetskih izdvajanja za podsticaj poljoprivredne proizvodnje, pa čak i u mjerama kao što je ukidanje takse na poljoprivredno gorivo. Međutim, u vidu treba imati i otvorene pregovore o pristupanju Svjetskoj trgovačkoj organizaciji (WTO) čija pravila ograničavaju podsticaje poljoprivredi vezane za proizvod, pa je potrebno razviti instrumente proizvodno nevezane podrške, kao što su programi ruralnog razvoja. U pregovorima sa WTO, BiH mora da obezbijedi jasnu pregovaračku strategiju i dogovori poziciju nerazvijene zemlje, što joj, putem fleksibilnijih mjera za restrikciju uvoza, garantovanog minimalnog pristupa spoljnjim tržištima i nastavka prakse pružanja određenih oblika subvencija poljoprivrednoj proizvodnji, može dati više vremena za prilagođavanje privrede i povećanje konkurentnosti. Iz istog razloga, u sklopu pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, formirana je lista poljoprivrednih proizvoda za koje je potrebno obezbijediti prelazni period za liberalizaciju trgovine.

## Sektor turizma

U BiH postoje entitetska ministarstva koja imaju resor za turizam: Ministarstvo trgovine i turizma RS i Ministarstvo turizma i okoliša FBiH, dok u okviru Ministarstva Vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, postoji Odjeljenje za koordinaciju i upravljanje prirodnim resursima pod čijom je ingerencijom i sektor turizma. Također, na nivou entiteta su uspostavljene Turistička zajednica FBiH i Turistička organizacija RS, koje su uglavnom zadužene za promotivne aktivnosti u turizmu. Postoje kantonalne turističke zajednice u FBiH i gradske turističke organizacije u RS. Spoljnotrgovinska komora BiH je formirala Grupaciju za turizam i ugostiteljstvo koja objedinjava privredne subjekte u turizmu i ugostiteljstvu, kao i privredne komora entiteta, kantona, regija i gradova. Također je formirano Udruženje turističkih agencija i Udruženje hotelijera i restoratera BiH<sup>37</sup>. U FBiH je najavljena priprema strategije razvoja turizma, dok su u RS pripremljeni master planovi razvoja turizma za pojedna područja, kao što su npr. Jahorina i Sutjeska.

Budžeti ministarstava su relativno skromni<sup>38</sup> i ona se uglavnom bave postavljanjem regulatornog okvira u vezi sa turizmom, praćenjem turističkih tokova

<sup>37</sup> Izvor: <http://www.komorabih.ba/index.php?s=37>

<sup>38</sup> Vlada RS je u 2007. godini izdvojila 520.000 KM za razvoj turizma u RS, dok je u budžetu za 2008. godinu za ovu namjenu rezervisano 2,5 mil. KM. Planirano je izdvajanje i 410.000 KM za projekte sufinansiranja nacionalnih parkova.



i usmjeravanjem razvoja turizma. Ministarstvo turizma i okoliša FBiH implementira projekte i daje male grantove turističkim zajednicama i MSP u turizmu pretežno u vezi sa zaštitom okruženja, dok ministarstvo trgovine i turizma RS podržava osnivanje opštinskih turističkih organizacija. Lokalnim turističkim inicijativama nedostaje stručna pomoć u pripremi i realizaciji turističkih projekata. Karakteristično je i to što se vrlo mali broj turističkih agencija u BiH bavi receptivnim turizmom. Od značajnijih planova u sektoru turizma može se izdvojiti Master plan „Jahorina 2006–2016“<sup>39</sup> čiju je izradu finansiralo resorno ministarstvo RS, a pripremio ga je Hypo Alpe Adria Consulting.

Od značajnijih međunarodnih projekata u sektoru turizma mogu se izdvojiti aktivnosti USAID-CCA projekta i podrška Delegacije Evropske komisije putem EURED fonda. USAID-CCA projekat u sektoru turizma bio je fokusiran na Sarajevsko područje (kulturni i sportski turizam), Hercegovinu (religiozni i kulturni turizam) i Krajinu (ekološki i sportski turizam). Formirane su radne grupe sastavljene od predstavnika najznačajnijih aktera u sektoru sa ciljem da se do kraja projekta uspostave klasteri ili mreže međusobno povezanih službi i firmi za podršku, te relevantnih institucija koje se nalaze na određenom geografskom području<sup>40</sup>. Pripremljena je analiza turističkih regija Hercegovina, Sarajevo i Krajina, sa preporukama za razvoj proizvoda, marketinga i upravljanja turističkim odredištima, a BiH je promovisana kao turistička destinacija (promotivni spotovi, web stranice, međunarodni sajmovi). Na lokalnom nivou, dodjeljivani su mali grantovi za turističke djelatnosti, kao npr. za sponzorstvo i promociju rafting klubova i obuku i licenciranje skipera. Klasteri su posmatrani kao neformalne grupe i nije se inzistiralo na ugovornom regulisanju odnosa između članova, odnosno aktera koji su bili uključeni u radne grupe, tako da se u toku implementacije projekta praktično odustalo od udruživanja na principu klastera, a veća je pažnja posvećena aktivnostima promocije BiH turizma u cjelini. Određene promotivne aktivnosti privukle su pažnju nekih stranih turističkih operatera, ali je suštinsko pitanje da li su domaći turistički kapaciteti u ovom trenutku dovoljni da u potpunosti odgovore izazovima povećane turističke tražnje<sup>41</sup>.

---

39 Implementacija podrazumijeva izgradnju turističkog kompleksa uz učešće Vlade RS i stranih investitora sa ulaganjem od 272 mil. KM.

40 Izvor: <http://www.usaidcca.ba/>

41 BiH je uvrštena kao turistička destinacija u kataloge nekoliko inostranih turističkih operatera, kao što su Saga Holidays, AirMiles, Holiday Options, Sunshine World, Exodus i Regent Holidays iz Velike Britanije.

Delegacija Evropske komisije podržala je 15-ak turističkih projekata i studija u okviru javnih poziva<sup>42</sup> putem EURED fonda. Najznačajniji projekti su uključili turističko označavanje i uspostavljanje vinske rute u Hercegovini, projekat „Vodeni Ćiro“ na Drini, te projekat „Vrbas Adventure Resort“ na rijeci Vrbasu pored Banja Luke. Projekti kojima je odobreno finansiranje morali su da se dovedu u vezu sa odgovarajućim strategijama razvoja i da imaju regionalni karakter, što znači da je aplikant morao da pokaže da će od njihove implementacije koristiti imati više lokalnih zajednica. Implementatori turističkih projekata su lokalne razvojne agencije, nevladine organizacije, državne institucije i turističke organizacije. EURED fond predstavlja dobar mehanizam za finansiranje regionalnih i zajedničkih projekata više lokalnih zajednica, pokazuje na koji način funkcionišu fondovi Evropske unije i koji su kriterijumi potrebni da bi se domaći implementatori kvalifikovali za ova sredstva. Suštinski problem predstavlja nizak kapacitet opština za pripremu projektnih prijedloga i implementaciju projekata zbog čega je često prisutna praksa da se organi i organizacije lokalnih uprava samo formalno pojavljuju kao nosioci ili partneri na projektima, dok je priprema projekata najčešće u rukama nevladinih organizacija koje su se izvještile u ovim poslovima. Nadalje, Delegacija evropske komisije polaže više pažnje na formu (način i kriterijumi apliciranja, formalna partnerstva, kofinansiranje, izvještavanje...) nego na suštinu, zbog čega se velika energija rasipa na uštrb pravih rezultata implementacije projekata.

Sektor turizma u BiH ima kapacitete za razvoj kulturnog, zdravstvenog, religijskog, planinskog, ruralnog i avaturističkog turizma. I pored relativno velikog broja institucija koje vode brigu o ovoj privrednoj grani, turizam zahtjeva značajna promotivna, infrastrukturna i edukativna ulaganja i nedostaje mu sistem-ska podrška kroz odgovarajuće politike i instrumente koji bi bili u stanju da podrže mnogobrojne i raznovrsne lokalne inicijative. Upravo zato, čini se da je odnos institucija prema ovom sektoru reaktivan, odnosno da se pažnja posvećuje samo onim inicijativama koje su se već samostalno dokazale na tržištu, kao što su rafting, planinski i religijski turizam. Bez sistemskog pristupa, lokalni turistički projekti i dalje će ostati samo u sferi šansi i dobrih projektnih ideja.

---

<sup>42</sup> Ukupno je objavljeno 5 poziva, a rezultati posljednjeg poziva koji je također uključivao projekte iz sektora turizma nisu zvanično objavljeni.

## Informaciono društvo

U BiH gotovo da i ne postoje specifične institucionalne nadležnosti za sektor Informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT). Ovom problematikom tek se sporadično bave Ministarstvo komunikacija i transporta na nivou BiH i entitetska ministarstva, Ministarstvo saobraćaja i veza RS, sa resorom telekomunikacija i poštanskog saobraćaja, i Ministarstvo prometa i komunikacija FBiH, sa resorom za telekomunikacije, pošte i IKT. Savjet ministara BiH usvojio je Politiku razvoja informacionog društva kao bazni dokument za donošenje zakona i propisa i odluka o smjerovima razvoja, akcionim planovima i prioritetima u oblasti IKT, a pripremljena je i Strategija razvoja informacionog društva 2004–2010 koja sadrži politike, strateški i akcioni plan za razvoj sektora IKT u BiH i razmatra pet stubova razvoja: zakonodavstvo, upravu, obrazovanje, IKT infrastrukturu i IKT industriju. BiH vlasti izdvajaju tek neznatna sredstva za razvoj IKT, tako je izvjesno da akcioni plan koji uključuje 109 projekata neće biti pravovremeno implementiran. Zakonski okvir<sup>43</sup> nedovoljno pokriva oblast IKT<sup>44</sup>, i pored toga što se prioriteti izgradnje informacionog društva u BiH navode i u PRSP<sup>45</sup>, što je usvojena Strategija razvoja informacionog društva i doneseno nekoliko novih zakona<sup>46</sup>.

Od međunarodne podrške na polju IKT u BiH, mogu se izdvojiti aktivnosti Delegacije Evropske komisije i UNDP-a. Delegacija je u okviru EURED fonda

---

<sup>43</sup> Usvojeni zakoni koji imaju uticaja na IKT uključuju: Zakon o agenciji za informacije i zaštitu (Sl. glasnik BiH 15/02), Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (Sl. glasnik BiH 7/00), Zakon o elektronskom poslovanju i elektronskom potpisu u RS, Zakon o komunikacijama (Sl. glasnik BiH 33/02), Zakon o telekomunikacijama (Sl. glasnik BiH 02/24), Zakon o slobodi pristupa informacijama (Sl. glasnik BiH 28/00), Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, Zakon o standardizaciji (Sl. glasnik BiH 19/01), Zakon o osnivanju instituta za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo (Sl. glasnik BiH 51/02) i Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka (Sl. glasnik BiH 32/01). Većinu ovih zakona potrebno je doraditi i usaglasiti sa direktivama EU.

<sup>44</sup> Potrebno je još usvojiti zakone o: elektronskom poslovanju, sertifikacionom tijelu, elektronskom arhiviranju, kriptografiji, zaštiti podataka, agenciji za informaciono društvo.

<sup>45</sup> Prioriteti uključuju izgradnju telekomunikacione i informatičke infrastrukture za potrebe razvoja BiH, objedinjavanje sektora telekomunikacijske infrastrukture i IKT u sektor tehnologije informacionog društva, izradu zakona koji su vezani za pravnu infrastrukturu, revidiranje politike razvoja informacionog društva BiH, uvođenje poreskih olakšica za stimulaciju IKT sektora, itd.

<sup>46</sup> Usvajanjem zakona o elektronskom potpisu i elektronskom poslovanju, RS je napravila pozitivan iskorak, iako izdavanje sertifikata o elektronskom potpisu još uvijek nije zaživjelo u praksi.

odobrila finansiranje 4 projekta koji se mogu dovesti u vezu sa IKT-om<sup>47</sup>. Sudeći po trenutnom stanju ažuriranosti web stranica ovih projekata<sup>48</sup>, čini se da implementatori nisu uspjeli da obezbijede njihovu održivost. UNDP je podržao izradu i usvajanje već pomenutih dokumenata, politike i strategije razvoja informacionog društva u BiH. U toku je implementacija projekta uvođenja eUprave u Savjetu Ministara BiH, a BiH je također uključena u projekat reforme eZakonodavstva, kao i u eSEE inicijativu, čiji je cilj uključivanje zemalja jugoistočne Evrope u globalnu privredu zasnovanu na znanju kroz pružanje podrške razvoju informacionog društva u regiji<sup>49</sup>. Projekti čija je implementacija najavljena uključuju formiranje Agencije za informaciono društvo, uspostavljanje IKT inkubatora, nabavku računara i uvođenje interneta u škole i benchmarking informacionog društva u BiH. Sa aspekta lokalne uprave najinteresantniji je projekat uvođenja sistema upravljanja informacijama u 50 opština u BiH. Ovim će se projektom podržati upravljanje razvojem na način što će se radni procesi, javne nabavke, finansijski i računovodstveni sistemi, arhiviranje podataka i zemljišni registri objediniti u okviru jedinstvenog opštinskog informacionog sistema. Od ostalih značajnih međunarodnih projekata, uz pomoć USAID-a realizovan je aplikativni sistem za potrebe poreskog sistema u entitetima.

Znanje i primjena IKT su pretpostavke za razvoj efikasne javne uprave. Modernizacija i unapređenje efikasnosti zahtijevaju povezivanje poslovnih procesa i uvođenje elektronskih servisa koji pružaju pogodnosti, uštede i koristi i korisnicima i pružaocu usluge. Prema standardima EU, razvoj eUprave se može pratiti kroz 20 javnih servisa<sup>50</sup>. U BiH, veoma mali broj lokalnih uprava i drugih javnih institucija koje u potpunosti koriste potencijale novih tehnologija, a nivo obrazovanosti kadrova u korištenju IKT-a<sup>51</sup> je izrazito nizak. Većina opština i institucija posjeduje neažurne web stranice koje ne obezbjeđuju odgovarajući nivo raspoloživosti

<sup>47</sup> IT centar za poslovnu podršku, IKT inkubator, Info region u SZR i Info centar u Hercegovini (u implementaciji)

<sup>48</sup> [www.itbusiness.ba](http://www.itbusiness.ba) i [www.inforegion-nw.ba](http://www.inforegion-nw.ba) – stranice uopšte nisu u upotrebi

<sup>49</sup> Izvor: [www.is.gov.ba](http://www.is.gov.ba)

<sup>50</sup> Plaćanje poreza (prijava, plaćanje i analiza), pretraživanje posla, socijalne beneficije (nezaposlenost, dječiji doplatok, plaćanje za zdravstvo, studentski doplatok), lični dokumenti (pasoš, vozačka dozvola), registracija automobila, građevinske dozvole, prijava policiji (u slučaju krađe), javne biblioteke (pregledavanje kataloga i naručivanje), izdavanje sertifikata (rodni i vjenčani listovi), upis na visokoškolske institucije, prijava mjesta boravka (u slučaju promjene adrese), usluge vezane za zdravstvo (savjetovanje), zdravstveno i penziono osiguranje (uplate i pregledi), prijava prihoda firme, PDV, registracija preduzeća, statistički podaci, carine, ekološke dozvole, javne nabavke.

<sup>51</sup> Prema eSEEurope Regional Information and Communication Technologies Sector, Status and Usage Report iz 2004. godine samo 61% vladinih institucija ima pristup internetu.

informacija, kao ni mogućnosti elektronske interakcije sa građanima, privrednicima, potencijalnim investitorima i drugim korisnicima. Web portali koji nude više od samih informacija, kao što su npr. registar imovine ili mogućnost preuzimanja i elektronskog popunjavanja obrazaca, tek su u razvoju, ponajprije zahvaljujući podršci dobijenoj od međunarodnih donatora. Od primjera dobre prakse, moguće je izdvojiti CIPS sistem za vođenje registra građana, prebivališta i izdavanje dokumenata, projekte informatizacije poslovnih procesa u pojedinim opštinama (Sarajevo Centar, Tuzla), kao i automatizaciju poslova opštinskih matičnih službi također podržanu od strane međunarodnih donatora.

Poseban problem predstavlja i nizak nivo zaštite intelektualne svojine u BiH, što u velikoj mjeri sputava domaće inicijative na polju razvoja IKT, ali i ulazak renomiranih stranih firmi na domaće tržište. Neadekvatna normativna regulativa, inertnost, nerazumijevanje i slaba podrška institucija otežavajuće su okolnosti za djelovanje preduzeća u sektoru IKT u kojem u BiH posluje ukupno preko 2.000 firmi. I dok je određeni napredak na polju razvoja eUprave ipak vidljiv, segmenti obrazovanja i zdravstva u potpunosti su zapušteni, a BiH gotovo da i ne konkuriše na sredstva koja međunarodna zajednica izdvaja za podršku IT sektoru jugoistočne Evrope.

## LOKALNI I REGIONALNI RAZVOJ

Regionalne politike u Evropi nastale su 60-tih godina prošlog vijeka evoluirajući kroz nekoliko razvojnih faza. Njihova suština ogleda se u potrebi za regionalnim (teritorijalnim) balansiranjem razvoja radi smanjenja socijalnih i političkih tenzija i uklanjanja barijera međudržavnim integracijama. S vremenom su razvijeni i institucionalizovani mehanizmi za podršku ekonomskom rastu, smanjenju nezaposlenosti i povećanju konkurentnosti određenih područja i sektora u vidu zajedničkih evropskih fondova<sup>52</sup>. Najznačajniji od njih je EU Regionalni razvojni fond čija je namjena podržavanje ekonomskog razvoja i koji djeluje na osnovu definisanog programskog okvira i na principu kofinansiranja obezbjeđenog iz centralnih i lokalnih budžeta i od privatnog sektora. Na njega se nadovezuje EU Politika konkurentnosti kojom se regionalna pomoć nastoji usmjeriti kontrolisanjem principa i procedura alokacije sredstava. Distribucija sredstava ka nižim nivoima se vrši posredstvom odgovarajućih insitucionalnih struktura koje nadgledaju poštovanje kriterijuma alokacije uspostavljenih na nacionalnom nivou, a regije<sup>53</sup> su se pokazale kao najefektivniji mehanizam alokacije. Iako je oduvijek bio predmet mnogobrojnih polemika<sup>54</sup>, ovakav način intervenisanja ipak je značajno doprinio izjednačavanju standarda između evropskih zemalja<sup>55</sup>.

U nastojanju da se BiH pripremi za učešće u mehanizmima EU fondova, 2003. godine Delegacija Evropske komisije (EK) plasirala je koncept regionalizacije u okviru EURED projekta dajući svoj doprinos ad hoc uspostavljanju pet ekonomskih regija, regionalnih razvojnih agencija i razvojnih strategija. U teritorijalnom smislu, kao osnovno rješenje, Delegacija EK je ponudila 5 regionalnih centara<sup>56</sup> oko kojih su se obrazovale buduće regije, s tim da su opštine koje se nalaze uz teritorijalne rubove mogle da se opredjele kojoj će se regiji priključiti. Ovaj je proces uživao snažnu podršku Kancelarije visokog predstavnika – OHR-a, kao

52 Strukturalni fondovi (regionalni razvojni fond, socijalni fond, fond za poljoprivrednu podršku), Kohezioni fond i Fond za inicijative zajednice. Za zemlje koje pristupaju članstvu u EU, fondovi su objedinjeni u okviru IPA (Instrument for Pre-accession) fonda.

53 Pogledati: [http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/nuts\\_regions\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/nuts_regions_en.html); NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics.

54 Protivnici regionalnih politika smatraju da im se na ovaj način ograničava nacionalni suverenitet, zbog direktne veze između regija (regionalnih skupština) i Brisela (EU). Nije rijedak slučaj da se na nacionalnom nivou izdvajaju značajno veća sredstva u zajedničke evropske fondove od onih koja se vraćaju posredstvom uspostavljenih mehanizama alokacije, a da određena lokalna područja i dalje ostaju nerazvijena zbog relativno višeg prosjeka razvijenosti regije ili zemlje kojoj pripadaju.

55 Efikasnost korištenja EU fondova bila je najveća u Irskoj, Grčkoj, Španiji i Portugaliji.

56 Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Tuzla i Zenica.

najviše institucije vlasti u BiH, ali se odvijao na neformalan način, bez značajnijeg konsultovanja državnih, entitetskih i kantonalnih vlasti. Pri tom se ohrabrivalo učešće opština i drugih lokalnih aktera, organizacija i grupa koje predstavljaju nevladin, privatni i javni sektor, uz obećanje da će kao nagrada uslijediti plasman značajnijih evropskih razvojnih fondova.

S vremenom se pokazalo da je ključni momenat koji je ugrozio rezultate ovih nastojanja i dalji pozitivan razvoj događaja nepostojanje političkog konsensusa oko podrške procesu regionalnog organizovanja u BiH, kao i normativnog okvira za formulisanje regija i pratećih institucionalnih struktura. Zanimljiva je činjenica da složena ustavna struktura i teritorijalna organizacija BiH<sup>57</sup> ne ostavlja previše prostora za uspostavljanje regija na čisto ekonomskim principima<sup>58</sup>, mada se i „ekonomski kriterijumi“ za koje se zalagala Delegacija EK s pravom mogu dovesti u pitanje<sup>59</sup>. Ni u nastavku EURED projekta<sup>60</sup> nisu se uspjele institucionalizovati strukture za podršku regionalnom razvoju<sup>61</sup>, a zbog nepostojanja konsensusa u vezi sa uspostavljenim regionalnim okvirom, ni na polju podrške sektoru MSP nisu učinjeni značajniji pomaci<sup>62</sup>. Neke političke grupe počele su da predstavljaju regionalne strukture kao alternativu entitetskim nivoima vlasti, dok su njihovi politički neistomišljenici, nakon početne nezainteresovanosti i inertnosti, počeli da koriste upravo ovu argumentaciju za obaranje postojećeg regionalnog koncepta. Ovim je dalji napredak u pogledu regionalnog organizovanja u BiH doveden u ćorsokak; sa Delegacijom Evropske komisije koja pokušava da na životu održi koncept pet ekonomskih regija, FBiH koja inertno iščekuje rješenja na nivou države i RS koja aktivno zagovara vlastiti regionalni pristup<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Asimetrična federacija sa dva entiteta i jednim distriktom, od kojih je RS bez srednjeg nivoa vlasti, a FBiH ima 10 kantona. Regionalno uređenje nije razmatrano u okviru Dejtonskog ustava i Strategije PRSP.

<sup>58</sup> Podjela na razvojne jedinice ili ekonomske regije se događa kada postojeće administrativne strukture u zemlji ne mogu da osiguraju uslove za efektivan ekonomski razvoj. Razvojne jedinice nisu nužno formalne ili administrativne jedinice, već organi odgovorni za specifične razvojne aktivnosti.

<sup>59</sup> Samo dvije regije zadovoljavaju standarde NUTS II klasifikacije, što je osnovni kriterijum za korištenje razvojnih fondova.

<sup>60</sup> Decembar 2005 – novembar 2007. godine

<sup>61</sup> Regionalne razvojne agencije su neformalne i jedine institucije na regionalnom nivou. Delegacija EK finansira najveći dio njihovih operativnih troškova.

<sup>62</sup> Nije usvojena Strategija razvoja MSP i Zakon podrški o MSP, a nije uspostavljen niti Savjet za razvoj i preduzetništvo na nivou BiH.

<sup>63</sup> RS je donijela Razvojni program 2007 – 2010, osnovana je Investiciono-razvojna banka sa značajnim fondovima, a postoji i Republička agencija za MSP. U pripremi je Nacrt zakona o teritorijalnoj organizaciji RS.

Umjesto tehničkog i ekspertskog, ekonomska regionalizacija postala je krupno političko pitanje, a lokalne zajednice najveći talac nepostojanja konsenzusa oko regionalne koncepcije. I mada nominalno postoji više nivoa razvojnih politika (BiH, entiteti, pet ekonomskih regija, kantoni), aktuelni odnos regionalnog i lokalnog karakteriše neusklađenost, a često i konfrontacija. Razvojne politike i fondovi ne funkcionišu u skladu sa evropskim praksama (EU, državni, regionalni i lokalni nivo), a postojeći razvojni kapaciteti i institucionalne strukture ne omogućuju korištenje evropskih fondova jer nisu uspostavljeni mehanizmi kroz koje se domaća sredstva za razvojne namjene udružuju sa evropskim fondovima. Lokalne zajednice su najčešće prepuštene same sebi, čime je bitno ugrožena efektivnost njihovih razvojnih napora.



## ZAKLJUČAK

Lokalne razvojne perspektive u BiH nisu dovoljno uvažene i na odgovarajući način podržane zbog nepostojanja odgovarajućeg sistemskog i strateškog pristupa na nivoima vlasti višim od opštinskih. Cijenu neefikasnosti najviše plaća i najveće pritiske, zbog loših ekonomskih, socijalnih i drugih rezultata, trpi upravo lokalni nivo. I mada opštine izražavaju interes za bavljenje LER-om, viši nivoi vlasti još uvijek nemaju dovoljno sluha za njihove probleme i razvojne potrebe.

Aktuelni zakonski propisi bitno ograničavaju ulogu opština u upravljanju važnim lokalnim resursima i nisu usklađeni sa naglašenom razvojnom ulogom lokalnog nivoa. Strateška nepromišljenost, nekoordinisanost i neusklađenost, kako u horizontalnom, tako i u vertikalnom smjeru, ima za posljedicu da su lokalne vlasti, u razvojnom smislu, prepuštene same sebi. Opštine nemaju previše dodira sa savremenim razvojnim trendovima, a zbog odsječenosti od izvora finansiranja imaju poteškoća u planiranju i realizaciji svoji razvojnih zamisli.

Razvojni kapaciteti jedinica lokalne samouprave u formi ljudskih i organizacionih resursa su niski. Krute administrativne strukture nisu prilagođene za bavljenje razvojem, a najkvalitetniji kadrovi odlaze iz opštinskih struktura tražeći bolje plaćene poslove. Ni kvalitetna eksterna stručna pomoć nije raspoloživa u potrebnoj mjeri.

Iz svega prethodnog, može se zaključiti da jedinicama lokalne samouprave u BiH za uspješno bavljenje LER-om prioritetno nedostaju:

- sistemski i strateški okvir za podršku (strategije, politike, programi, mjere i instrumenti),
- kontrola nad važnim resursima (imovinom),
- odgovarajući izvori finansiranja (fondovi) primjereni potrebama lokalnog razvoja,
- interni i eksterni, ljudski i organizacioni kapaciteti.

### LER traži:

*Usklađeno djelovanje svih nivoa...*

Strukturne promjene ne smiju biti prepuštene stihiji niti bilo kojem pojedinačnom nivou, već traže usklađeno djelovanje svih nivoa (lokalnih, regionalnih i nacionalnih, uključujući i nivo Evropske unije), javnih politika, institucija i fondova.

Politike, instrumenti, institucije i fondovi za podršku razvoju moraju da budu uvezani kako na horizontalnom (teritorijalnom i sektorskom), tako i na vertikalnom principu. Usklađenost lokalnog sa regionalnim i nacionalnim postaje još značajnija u kontekstu širih evropskih integracija. Zato je pri osmišljavanju politika u obzir potrebno uzeti evropske perspektive i fondove, koji će predstavljati sve značajniji izvor finansiranja, kako regionalnog, tako i lokalnog razvoja.

*Odgovarajuće resurse i izvore finansiranja... svih nivoa...*

Jasno izražena spremnost i interes opštinskih načelnika u BiH da u portfolio najvažnijih poslova lokalne samouprave uvrste i LER još više naglašava nesklad između ograničenih resursa za bavljenje razvojem i rastućih

razvojnih potreba. Bolja kontrola jedinica lokalne samouprave nad lokalnim resursima može da obezbijedi značajne izvore za finansiranje razvoja, kroz bolje efektuiranje potencijala javno-privatnih partnerstava, umjesto dosadašnje prakse da lokalnim resursima neracionalno upravljaju viši nivoi vlasti.

Za kvalitetno planiranje i implementaciju planova LER-a nužno je ostvariti prelazak na višegodišnje budžetsko planiranje. Potencijal privatnog sektora u finansiranju lokalnog razvoja nije dovoljno iskorišten. Za partnerstvo javnog i privatnog sektora presudno je postojanje jasnog i uravnoteženog interesa, kako kod javnog partnera – opštine (javno dobro ili usluga), tako i kod privatnog partnera (profit).

*Kvalitetno planiranje...*

Efektivna primjena razvojnih mjera i instrumenta (poslovne zone, parkovi, inkubatori, marketing lokacije, unapređenje investicione klime, privlačenje investitora...) i odgovarajućih

modaliteta finansiranja razvojnih projekata (JPP, obveznice, koncesije...) zahtjeva kvalitetno planiranje. Pri pripremi razvojnih planova, pored aktivnosti, vremena realizacije i nosioca implementacije, treba predvidjeti i moguće izvore finansiranja usklađene sa zahtjevima pojedinih razvojnih mjera i projekata.

*Stručne i organizacione kapacitete*

Tranzicija sa klasičnih, upravnih i komunalnih, opštinskih poslova ka poslovima ozbiljnog bavljenja LER-om je otpočela i zahtjeva hitno prilagođavanje internih opštinskih, upravljačkih i organizacionih rješenja i unapređenje lokalnih kapaciteta

za bavljenje razvojem, uz veću raspoloživost kvalitetne eksterne konsultantske podrške za planiranje i realizaciju planova LER-a. Sadašnji kapaciteti opština u BiH za planiranje razvoja i pripremu projekata ne omogućuju da se iskoriste ni trenutno raspoloživi fondovi, a još će više postati usko grlo LER-u kada opštine

na raspolaganju budu imale značajnije evropske fondove. Znanje i kadrovi će činiti važnu pretpostavku za efektivno bavljenje razvojem, a opštine treba da naprave racionalan izbor između potrebe za razvojem vlastitih kadrova i mogućnosti korištenja eksternih stručnih kapaciteta.

# PRILOZI

## PRILOG 1: NORMATIVNI OKVIR ZA LER

BiH je organizovana kao neka vrsta asimetrične federacije sa (1) RS, u kojoj postoje 2 nivoa vlasti: opština/grad i republika, i (2) FBiH sa 3 nivoa vršenja vlasti: opština/grad, kanton i federacija. Lokalna samouprava je u nadležnosti entiteta i kantona. U RS, ingerenciju nad radom lokalne uprave imaju Ministarstvo uprave i lokalne samouprave i Ministarstvo finansija, dok u FBiH ove nadležnosti uz Ministarstvo finansija ima i Ministarstvo pravde. Svaki od 10 kantona FBiH ima vlastiti zakon o lokalnoj samoupravi.

Uporedni pregled nadležnosti opština u RS i FBiH, važnih sa aspekta lokalnog ekonomskog razvoja, dat je u narednoj tabeli.

RS karakteriše centralizovan model upravljanja, bez srednjeg nivoa vlasti, dok u FBiH kantoni zadržavaju mnoge tipično opštinske nadležnosti. Resursi neophodni za ostvarivanje lokalnih nadležnosti nisu jasno definisani, tim više što

Zakon o lokalnoj samoupravi RS (Službeni glasnik RS, br. 101/04)	
<p>Samostalne nadležnosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• donošenje budžeta i završnog računa budžeta</li> <li>• usvajanje programa razvoja opštine</li> <li>• usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i sprovedbenih planova</li> <li>• usvajanje urbanističkih planova i obezbjeđivanje njihovog provođenja</li> <li>• izdavanje urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje</li> <li>• uređenje i obezbjeđenje korišćenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora</li> <li>• upravljanje i raspolaganje imovinom opštine</li> <li>• vršenje katastarskih geodetskih i imovinsko-pravnih poslova</li> <li>• obavljanje specifičnih funkcija u oblasti ... zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline</li> <li>• uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti</li> <li>• uređenje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korišćenja javnih objekata i komunalne infrastrukture</li> <li>• obezbjeđivanje korištenja građevinskog zemljišta, davanje na korištenje, utvrđivanje naknade za uređivanje i korištenje, staranje o uređivanju, unapređivanju i zaštiti</li> <li>• obezbjeđivanje uslova za razvoj turizma</li> <li>• nadležnosti u oblasti zaštite prirodnih dobara i životne sredine</li> </ul>	

stvarna autonomija lokalnog nivoa suštinski počiva na odgovarajućoj ekonomskoj osnovi. Mada opštine u FBiH imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i na odgovarajuće izvore finansiranja i sredstva za obavljanje prenesenih poslova, njihove su nadležnosti isključivo izvedene, što predstavlja ograničenje za lokalne vlasti u smislu uticanja na uslove i aktivnosti ekonomskog razvoja na lokalnom nivou.

Sve opštine u BiH imaju ista ovlaštenja i odgovornosti bez obzira na njihovu veličinu (monotipska struktura), a ne postoji ni razlika između gradskih i seoskih opština. Posljedica ovakve situacije je da su velike opštine preglomazne i samodovoljne, dok one manje ne mogu da samostalno obavljaju niti osnovne funkcije. Pored ovog opšteg problema, postoji i niz drugih specifičnih ograničenja u obavljanju poslova u nadležnosti lokalne samouprave, prije svega u oblasti komunalnih djelatnosti, katastra i imovinsko-pravnih poslova, dodjeli koncesija i raspolaganju pripadajućim prihodima, korištenju poljoprivrednog zemljišta, te privatizaciji zgrada, poslovnih prostora i garaža.

#### Zakon o principima lokalne samouprave FBiH (Službene novine FBiH, br. 49/06)

##### Vlastite nadležnosti:

- donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave
- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje
- donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje
- utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem
- utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave
- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja
- upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture
- donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave
- poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama
- organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama
- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline

Zakon o lokalnoj samoupravi RS (Službeni glasnik RS, br. 101/04)	
Skupština opštine:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• donosi ekonomski plan, plan razvoja i investicione programe,</li> <li>• donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe</li> </ul>	
Načelnik opštine:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet, godišnji bilans stanja, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući i korištenje javnog zemljišta</li> </ul>	

Dobri primjeri ostvarivanja opštinskih nadležnosti, u smislu zakonskog regulisanja i resursa koji opštinama stoje na raspolaganju, uključuju oblasti prostornog planiranja, zaštite životne sredine, te prihoda od koncesija za proizvodnju električne energije.

	Zakon o principima lokalne samouprave FBiH (Službene novine FBiH, br. 49/06)
	Općinsko / gradsko vijeće: <ul style="list-style-type: none"><li>• donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, te provedbene planove, uključujući zoniranje</li></ul>
	Načelnik: <ul style="list-style-type: none"><li>• izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući zoniranje i korištenje javnog zemljišta</li></ul>



## PRILOG 2: IMOVINA I NADLEŽNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Za uspješno obavljanje svojih funkcija jedinice lokalne samouprave trebaju u svojim rukama imati odgovarajuće nadležnosti i resurse (materijalne, financijske, ljudske i organizacione). Pregled nekih važnih nadležnosti i resursa za vođenje LER-a naznačen je u pregledu u narednoj tabeli.

Zahtjevi LER-a	Nadležnosti	Resursi
Transportna, komunikacijska, energetska i komunalna infrastruktura i koncesije na prirodna dobra i javne službe	Lokalni i javni putevi, saobraćaj, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, elektro i vodosnabdjevanje, koncesije	Javna preduzeća u oblasti saobraćaja, održavanja puteva, prostornog planiranja, elektro prenosa, komunalna preduzeća
Raspoloživost i cijena nekretnina	Stambena izgradnja i fond, prostorno uređenje, građevinsko zemljište	Zemljište, nekretnine, javna preduzeća za gazdovanje nekretninama
Ekološki propisi i troškovi	Zaštita okoline, lokalni propisi i inspekcijski poslovi	Inspekcijske službe
Cijena, kvantitet i kvalitet radne snage	Obrazovanje (uključujući i obrazovanje za odrasle)	Institucije za neformalno obrazovanje, institucije tržišta rada
Efikasnost vlasti, poslovna klima, raspoloživost institucija za podršku	Ekonomski razvoj, MSP, turizam, poljoprivreda, ugostiteljstvo, zanatstvo	Organi uprave, institucije za podršku, službe, agencije
Kvalitet stanovanja i okruženja	Uređenje naselja i stanovanja, komunalne djelatnosti, zaštita životne sredine	Javna komunalna preduzeća, stambeni fond
Obrazovne, socijalne i zdravstvene usluge, kultura, sport i rekreacija	Obrazovanje, socijalna i zdravstvena zaštita, kultura, rekreacija, sport	Obrazovne institucije, zdravstvo i socijalna služba

Mada je zakonom utvrđeno da opštinsku imovinu čine objekti komunalne infrastrukture, objekti javnih komunalnih preduzeća, čiji je vlasnik lokalna samouprava, i druga imovina stečena od institucija i ustanova koje su prestale da postoje, u oblasti komunalnih djelatnosti u RS nije došlo do prenosa vlasništva nad imovinom sa republike na lokalnu upravu. Zbog svega ovoga, suprotno principu kojim se za svaku funkciju zahtjevaju odgovarajući resursi, imamo situaciju da su opštine nadležne za obavljanje komunalnih djelatnosti, dok je republika još uvijek vlasnik imovine neophodne za vršenje ovih poslova.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom sprječava opštinske vlasti da planiraju prostorni razvoj u dijelu imovine na koji se ovaj zakon odnosi. Poslovi katastra i imovinsko-pravni poslovi su u nadležnosti entiteta, a opštine u ovom pogledu nemaju nikakvih ingerencija. Opštine bi minimalno trebalo da vode katastar komunalne infrastrukture i imovinsko-pravne poslove, čime bi im se omogućila bolja kontrola i bolje gazdovanje nad prostornim i infrastrukturnim resursima u funkciji lokalnog razvoja. Naravno, postoji i određeni broj manjih opština koje nemaju niti resurse niti izražen interes da na sebe preuzmu ove poslove.

Prodaja nekretnina prema Zakonu o privatizaciji zgrada, poslovnih prostora i garaža u potpunosti je centralizovana, a namjena sredstava ostvarenih po osnovu prodaje je precizno određena. Opštinama je najprije oduzeto pravo odlučivanja o raspolaganju imovinom, a poseban problem predstavlja propisani način raspodjele onog dijela sredstava koji se prenosi opštinama.

U postupku odlučivanja o dodjeli koncesija opštine nemaju posebne ingerencije, niti mogu da utiču na visinu koncesione naknade. Jedina dobra strana što se 70% koncesione naknade uplaćuje u korist opština, ponovo je ograničena u smislu raspolaganja, odnosno namjene ovih sredstava. Sa aspekta LER-a bilo bi veoma važno kada bi jedinice lokalne samouprave bile u mogućnosti da daju koncesije na određena dobra i poslove, barem u oblasti komunalne infrastrukture. Problem predstavljaju i ograničene nadležnosti opština u vezi sa korištenjem poljoprivrednog zemljišta, dok se prostorno uređenje može posmatrati kao primjer oblasti u kojoj su opštinama dodjeljene adekvatne nadležnosti i resursi (prostorni, urbanistički i regulacioni planovi).

Osnovni problem u FBiH je to što, normativno, kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu specifično povjerene federalnoj vlasti. Lokalne vlasti mogu da obavljaju jedino one poslove koji su im delegirani i preneseni, pa su zavisne od viših nivoa

vlasti. Opštinama su izuzete nadležnosti u pogledu donošenja propisa koji se tiču uređenja i izgradnje stambenih objekata, razvoja infrastrukture, raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, dodjele koncesija i uređenja lokalnog poslovanja, čime im se onemogućuje da samostalno utiču na svoju konkurentsku poziciju važnu za LER.

U pogledu finansijskih resursa za ostvarivanje opštinskih funkcija i nadležnosti, bitna ograničenja postoje i u smislu učešća opština u raspodjeli prihoda. Od dobrih primjera može se izdvojiti odlučujuća uloga opština u upravljanju gradskim građevinskim zemljištem.

## PRILOG 3: ANKETA NAČELNIKA OPŠTINA U BIH O LER-U

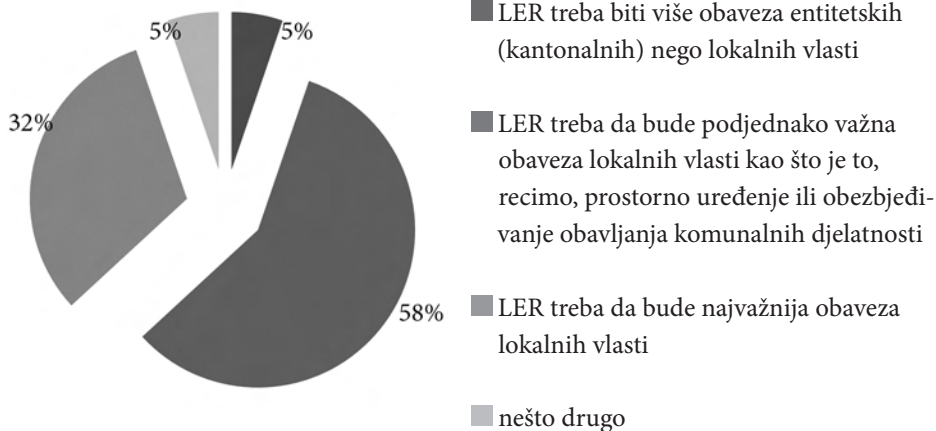
### Nadležnosti za LER

*Postoji interes,  
nedostaju nadležnosti*

Opštine u BiH pokazuju veliki interes za bavljenje LER-om. Rezultati ankete, provedene u toku mjeseca marta 2008. godine koja je uključila 38 opštinskih načelnika iz oba entiteta koji su dostavili svoje odgovore na postavljena pitanja u vezi sa LER-om, najbolje potvrđuju hipotezu da se opštine, ne samo da moraju, nego i žele da se bave razvojem.

Na pitanje o **važnosti LER-a**, 58% načelnika odgovara da LER treba da bude podjednako važna obaveza kao što su to druge klasične opštinske nadležnosti, kao npr. prostorno uređenje ili obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti, dok njih 32% ima mišljenje da LER treba da bude najvažnija obaveza lokalnih vlasti. Svega 5% anketiranih načelnika smatra da LER treba da bude znatno više obaveza entitetskih (kantonalnih) nego lokalnih vlasti.

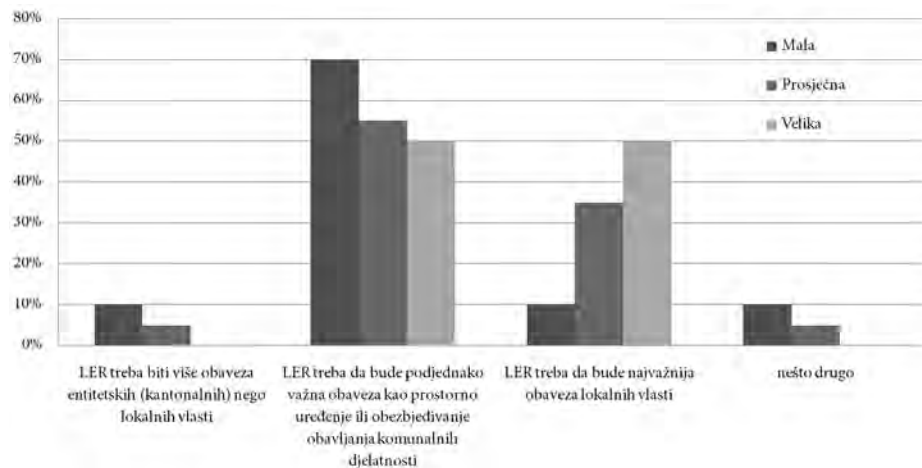
### Važnost LER-a za načelnike opština



*Veća opština,  
veći interes za LER*

Načelnici većih opština pridaju nešto veći značaj LER-u, a niti jedna velika opština obuhvaćena anketom ne smatra da LER treba da bude više entitetska, odnosno kantonalna obaveza.

### Važnost LER-a prema veličini opštine



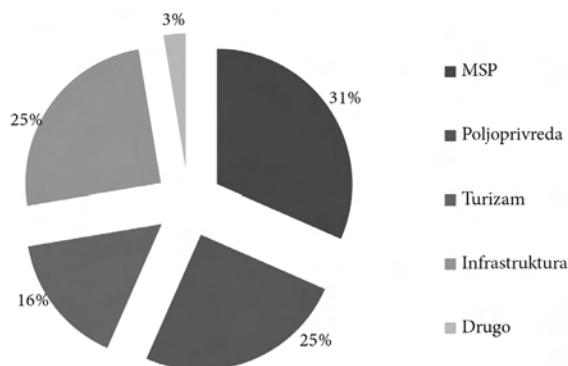
Načelnici malih opština nešto su oprezniji u smislu spremnosti da okarakterišu LER kao najvažniju obavezu lokalnih vlasti, i u najvećem procentu (70%) su skloni da važnost LER-a svrstaju u ravan sa izvornim, regulatornim i servisnim, opštinskim nadležnostima.

Distribucija stavova načelnika o važnosti LER-a se bitno ne razlikuje po entitetima.

### Najvažniji sektori za LER

Na pitanje o **sektorima koje smatraju najvažnijim za razvoj opštine**, među dva navažnija sektora 31% načelnika opština ubraja sektor MSP, a potom slijede poljoprivreda i infrastruktura, sa po 25%, te turizam sa 16%.

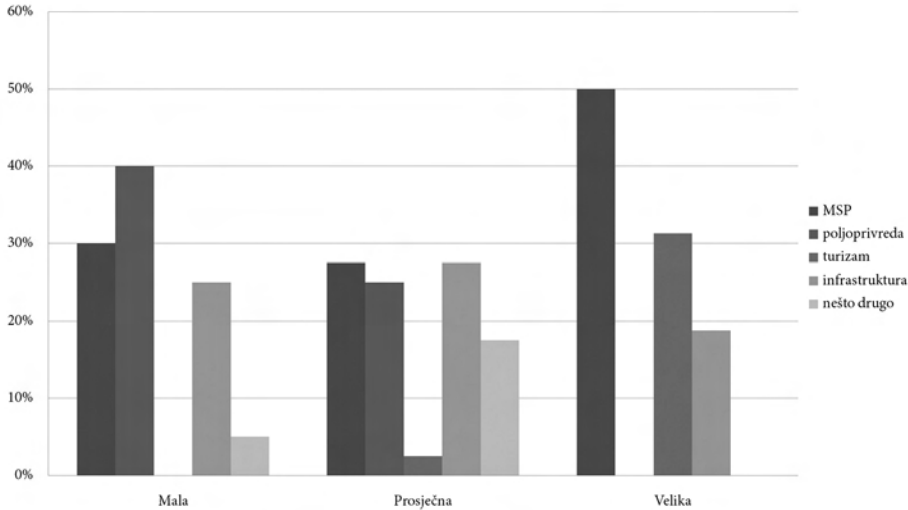
### Važnost pojedinih sektora za LER



*Velike opštine preferiraju sektor MSP, male poljoprivredu*

Kad se u obzir uzme veličina opštine, sektor MSP važniji je za načelnike velikih (50%), nego prosječnih (28%) i malih opština (30%).

### Važnost sektora prema veličini opština



Male opštine pridaju najveći značaj poljoprivredi (40%), a prosječne MSP-u i infrastrukturi (po 28%). Pored poljoprivrede, kod malih opština su zastupljeni i sektor MSP (30%) i infrastruktura (25%), dok turizam uopšte nije među najvažnijim sektorima za razvoj malih opština. Za načelnike opština srednje veličine, poljoprivreda (25%) je podjednako važna kao MSP i infrastruktura, dok turizam među dva najznačajnija sektora ubraja svega 3% načelnika. Načelnici velikih opština među dva najvažnija sektora, pored MSP-a, ubrajaju turizam (31%) i infrastrukturu (19%), dok sektor poljoprivrede nije zastupljen među njihovim sektorskim prioritetima.

*Sektor MSP-a najvažniji za LER*

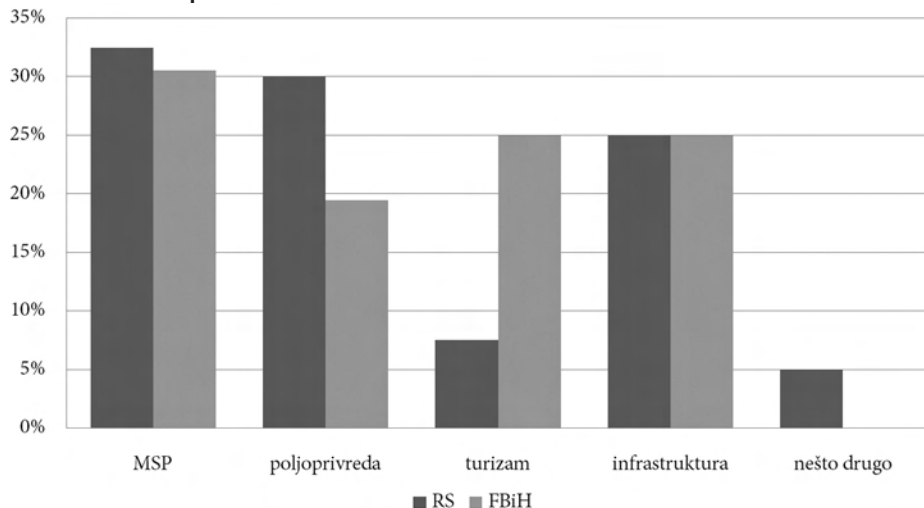
67% načelnika koji LER smatraju najvažnijom obavezom lokalnih vlasti i 64% onih koji bi LER svrstali u rang sa tradicionalnim opštinskim djelatnostima, ujedno ima

stav da je MSP sektor najvažniji za razvoj njihove opštine, dok niti jedan načelnik koji je mišljenja da je LER više entitetska/kantonalna obaveza ne ubraja sektor MSP među dva najprioritetnija.

*Poljoprivreda važnija u RS, turizam u FBiH*

Za načelnike opština u RS je nešto važniji sektor poljoprivrede, što odgovara većem broju malih opština i opština prosječne veličine iz RS koje su dostavile popunjen upitnik, dok je sektor turizma nešto važniji za načelnike opština u FBiH. Ne postoji značajna razlika u stavovima načelnika iz različitih entiteta o važnosti sektora MSP i infrastrukture za razvoj opštine.

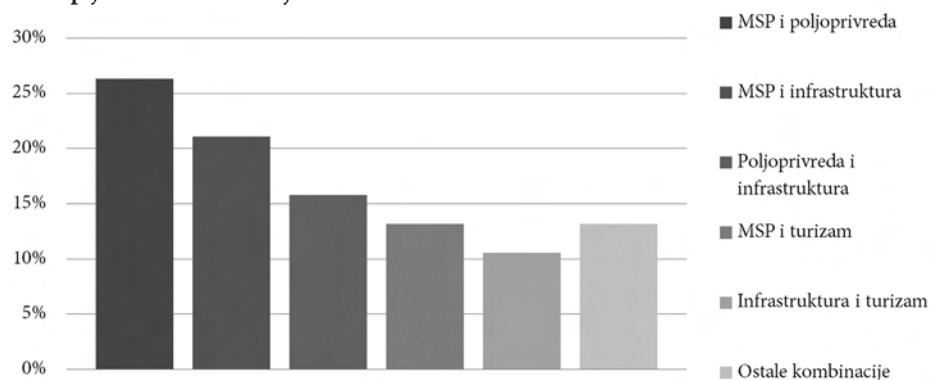
### Važnost sektora po entitetima



*Sektori MSP-a i poljoprivrede najzastupljenija kombinacija*

Kao kombinacija dva najvažnija sektora najzastupljeniji su MSP i poljoprivreda (26%), MSP i infrastruktura (21%), poljoprivreda i infrastruktura (16%) i MSP i turizam (13%), infrastruktura i turizam (11%) i ostale kombinacije (13%).

### Zastupljenost kombinacija dva sektora



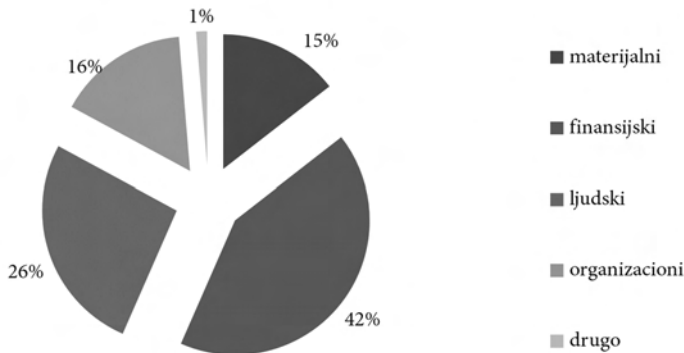
Kod malih opština su najzastupljenije kombinacije dva najvažnija sektora poljoprivreda i MSP, a zatim poljoprivreda i infrastruktura, dok je kod velikih opština sektor MSP najzastupljeniji u kombinaciji sa turizmom. Kod opština prosječne veličine, prisutna je prilično ujednačena zastupljenost svih mogućih kombinacija dva najvažnija sektora, ali ipak najviše njih preferira kombinaciju sektora MSP sa poljoprivredom i infrastrukturom.

## Resursi za LER

### *Finansijski resursi najdeficitarniji*

Na anketno pitanje o **vrstama resursa koji nedostaju u planiranju i realizaciji razvojnih planova**, najviše opštinskih načelnika (42%) ubraja finansijske među dva posebno nedostajuća resursa, dok 26% ima mišljenje da su ljudski resursi ti koji najviše nedostaju. Organizacioni i materijalni resursi su deficitarni za 16%, odnosno 15% načelnika opština, respektivno.

### Deficitarnost razvojnih resursa

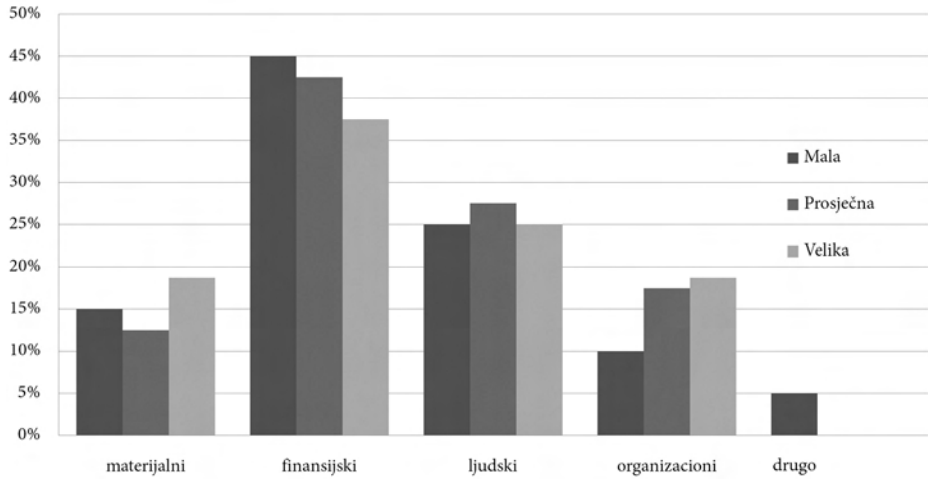


### *Finansijski resursi više nedostaju malim, a organizacioni velikim opštinama*

Važnost finansijskih resursa je, prema mišljenju načelnika, obrnuto proporcionalna veličini opštine. Sedam od osam anketiranih načelnika velikih opština, navodi ljudske i organizacione resurse kao jedan od dva najvažnija nedostajuća resursa za planiranje i realizaciju razvojnih planova, a ovaj je procenat podjednako visok i kod opština prosječne veličine (90%). Ipak, organizacioni resursi najmanje nedostaju malim opštinama, na uštrb finansijskih resursa.



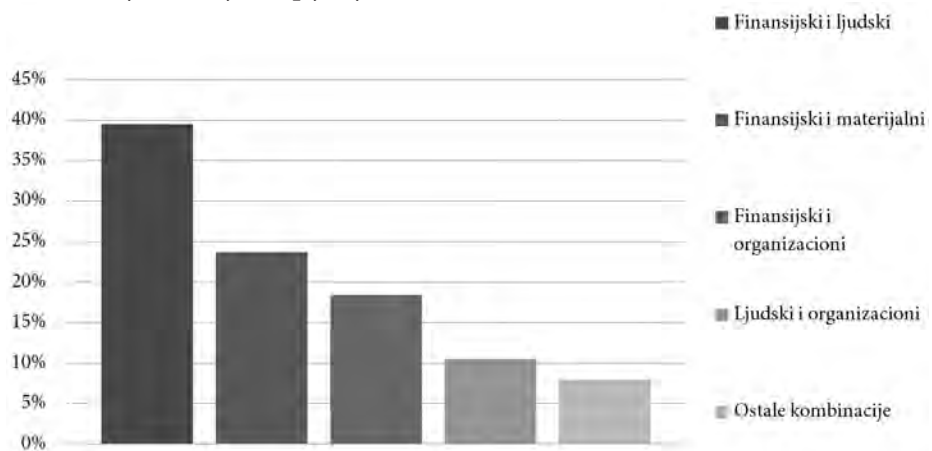
## Deficitarnost resursa prema veličini opštine



*Najzastupljenija kombinacija finansijskih i ljudskih resursa*

Načelnici opština koji finansijske resurse smatraju deficitarnim, kao ostale nedostajuće resurse navode ljudske (47%), materijalne (28%), organizacione (22%) i ostale (3%). Materijalni i organizacioni resursi su nešto važniji načelnicima opština iz FBiH, dok njihove kolege u RS veći značaj pridaju ljudskim resursima.

## Kombinacije dva najzastupljenija resursa

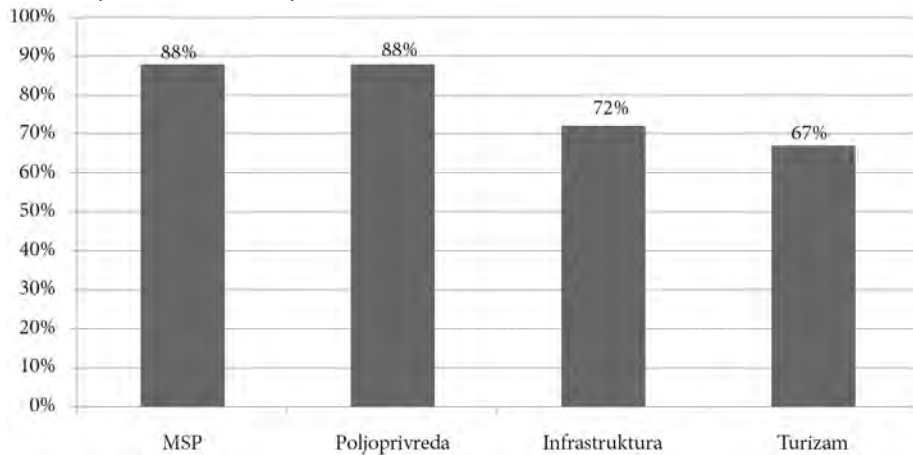


*Organizacioni i ljudski resursi najdeficitarniji kod opština koje preferiraju sektor turizma*

Kada se u obzir uzme korelacija između prioriternih sektora i najviše nedostajućih resursa u planiranju i realizaciji razvojnih planova, opštinski načelnici koji u prioritete ubrajaju sektor MSP i poljoprivredu u 88% slučajeva nedostajućim smatraju i finansijske resurse. Kod sektora infrastrukture i turizma ovaj je pro-

centat nešto niži u korist ljudskih i organizacionih resursa. Ljudski i organizacioni resursi su najdeficitarniji za opštine koje u dva najvažnija sektora ubrajaju sektor turizma, dok za infrastrukturu više nedostaju materijalni resursi.

### Korelacija između finansijskih resursa i sektora



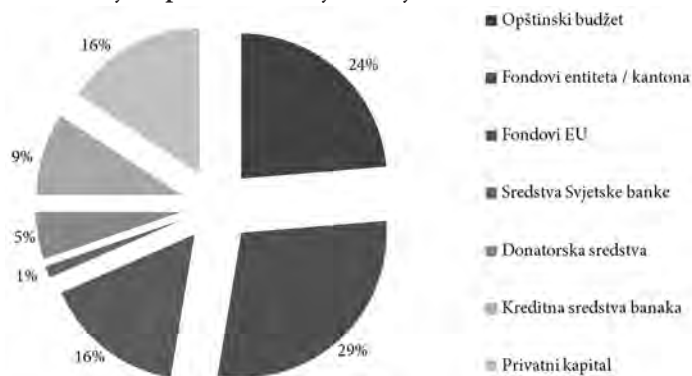
### Finansiranje LER-a

*Najviše se računa na entitetske i kantonalne fondove*

Kada su u pitanju **izvori finansijske podrške razvoju opštine**, načelnici najviše računaju na entitetske, odnosno kantonalne fondove (29%) i vlastite budžete (24%), a potom slijede fondovi EU i privatni kapital (sa po 16%)

i kreditna sredstva banaka (9%). Na donatorska sredstva računa 5% načelnika opština, a samo jedan načelnik ubraja sredstava Svjetske banke među dva izvora finansiranja razvoja opštine na koja se najviše računa.

## Izvori finansijske podrške na koje se najviše računa

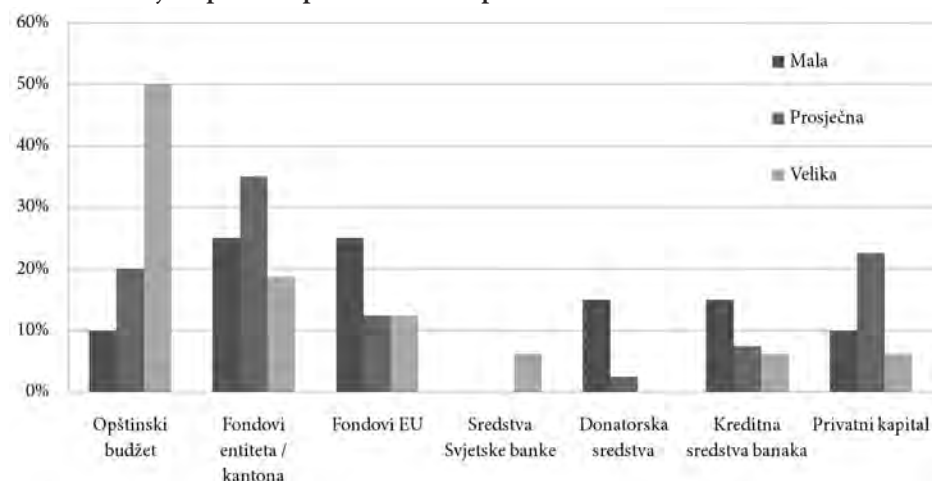


*Velike opštine najviše računaju na sopstvene, a male na entitetske i kantonalne izvore finansiranja*

U finansiranju razvojnih projekata, načelnici velikih opština evidentno najviše računaju na sopstvene budžete (50%), a tek potom na fondove entiteta / kantona (19%) i fondove EU (13%). Distribucija važnosti pojedinih izvora finansiranja kod prosječnih

opština nešto je ujednačenija, ali se ipak najviše računa na entitetske i kantonalne fondove (30%), a potom na privatni kapital (23%) i opštinske budžete (20%). Po pitanju izvora finansiranja načelnici malih opština najveći značaj pridaju entitetskim / kantonalnim fondovima i fondovima EU (po 25%), a potom donatorskim sredstvima i kreditnim sredstvima banaka (po 15%). U malim opštinama najmanje se računa na opštinske budžete i privatni kapital (po 10%).

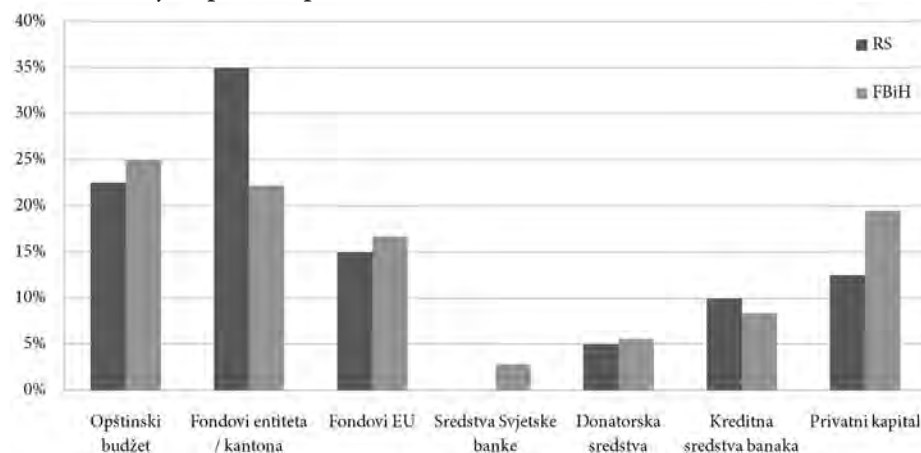
## Izvori finansijske podrške prema veličini opštine



*Entitetski fondovi važniji za RS, EU fondovi za FBiH*

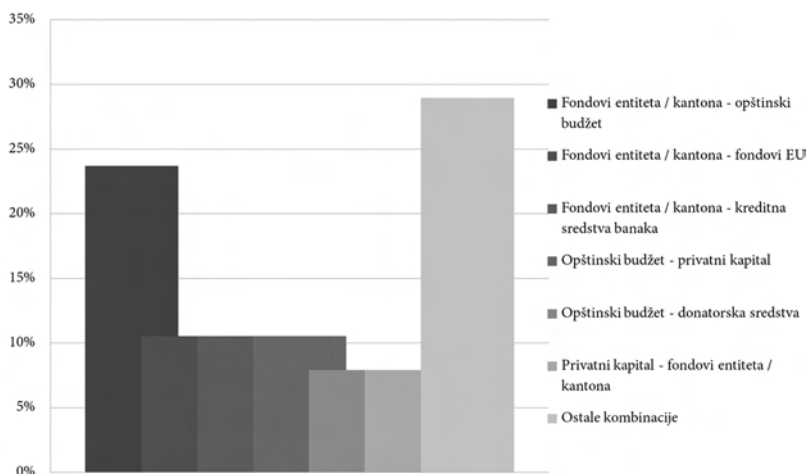
Opštinski načelnici u RS nešto manje računaju na vlastite budžete (23%) i EU fondove (15%) nego što je to slučaj u FBiH (25% i 17%, respektivno), ali zato, kada su u pitanju izvori finansiranja razvojnih projekata, veći značaj pridaju entitetskim fondovima (35% : 22%). Načelnici u FBiH više računaju na privatni kapital nego što je to slučaj u RS (19% : 13%).

### Izvori finansijske podrške po entitetima



Najzastupljenija kombinacija dva najvažnija izvora finansiranja za načelnike opština uključuje fondove entiteta / kantona i opštinske budžete (24%), dok su ostale kombinacije manje zastupljene.

### Zastupljenost kombinacija dva najvažnija izvora finansiranja

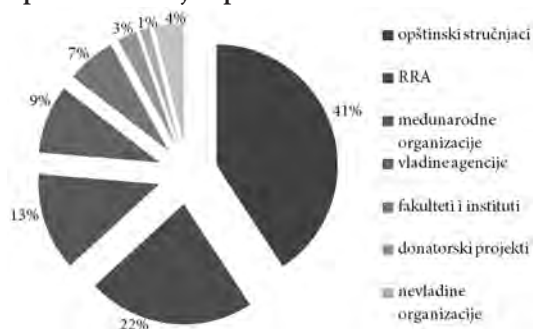


## Stručna podrška

*Najviše se računa na vlastite snage*

Anketa pokazuje da po pitanju **stručne podrške razvoju opštine** načelnici najviše računaju na vlastite snage – opštinske stručnjake (41%), regionalne razvojne agencije (22%) i međunarodne organizacije (13%), ali i na vladine agencije (9%), dok su ostali vidovi podrške značajno manje zastupljeni. Samo jedan od anketiranih načelnika ne ubraja opštinske stručnjake među dva najvažnija izvora stručne podrške razvoju opštine. Na stručnu pomoć fakulteta i instituta, donatorskih projekata i NVO se vrlo malo računa.

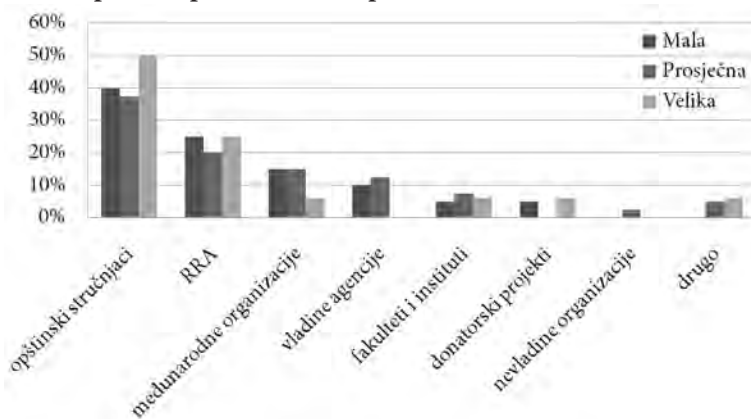
### Stručna podrška razvoju opštine



*Male opštine više računaju na eksternu stručnu podršku od velikih*

Načelnici velikih opština više se pouzdaju u sopstvene stručnjake, nego što je to slučaj kod prosječnih i malih opština, koje su više spremne da podršku potraže kod vladinih agencija i međunarodnih organizacija.

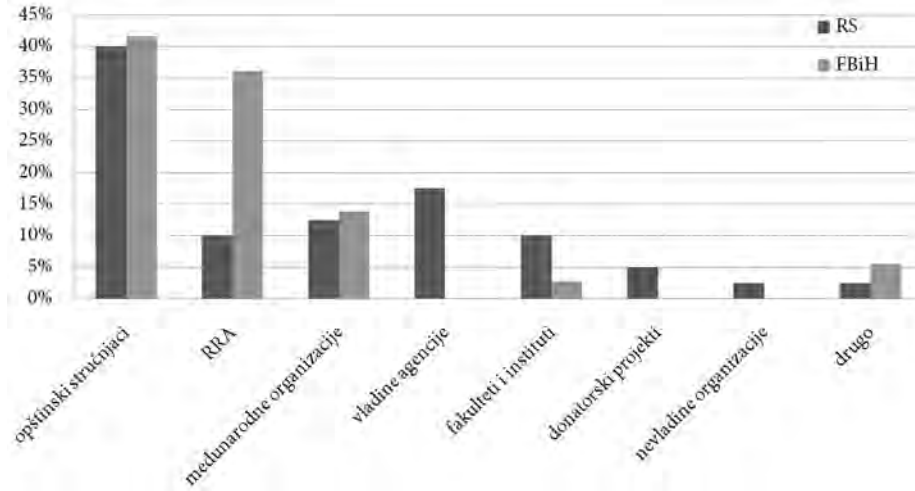
### Izvori stručne podrške prema veličini opštine



*U RS se više računa na vladine, u FBiH na regionalne razvojne agencije*

Kada se u obzir uzmu stavovi načelnika o izvorima stručne podrške po entitetima, evidentno je da se u FBiH značajno više računa na regionalne razvojne agencije (36%) nego što je to slučaj u RS (10%). Za razliku od svojih kolega iz FBiH, opštinski načelnici u RS preferiraju vladine agencije (18%), fakultete i institute (10%).

### Izvori stručne podrške po entitetima

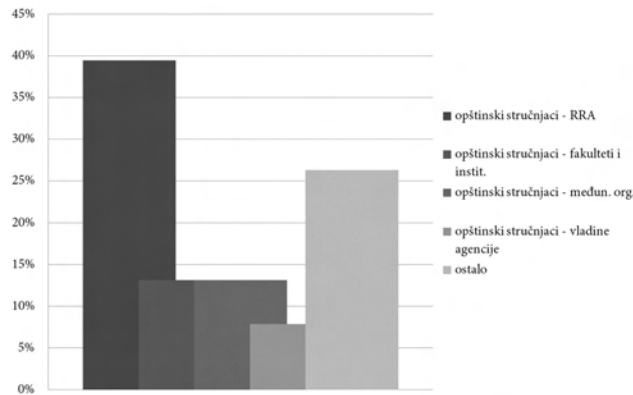


*Opštinski stručnjaci i RRA – najzastupljenija kombinacija*

Anketirani načelnici opština u BiH računaju na vlastite resurse u svim najznačajnijim kombinacijama stručne podrške razvoju opštine. Čak 87% načelnika koji kao stručnu pomoć vide opštinske stručnjake smatra da su

finansijski resursi jedan od dva najviše nedostajuća resursa, dok njih 77% među dva najvažnija sektora za razvoj opštine ubraja sektor MSP.

**Zastupljenost kombinacija dva najvažnija izvora stručne podrške**



## PRILOG 4: TABELARNI PREGLED VAŽNIH ASPEKATA LER-a U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

### SRBIJA

Aspekt procjene	Opis
Regulacija LER-a	<p>Prema članu 20. stav 1. tačka 9. Zakona o lokalnoj samoupravi, jedinica lokalne samouprave, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom „donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave.“</p>
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>Jedna od značajnijih mera u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem je snažno insistiranje Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja na tome da sve opštine koje žele da koriste republička sredstva za razvojne projekte, a naročito za projekte lokalnog ekonomskog razvoja, moraju imati razvijen strateški plan za LER ili neki drugi strateški razvojni dokument. Ono što je interesantno je da ovog pravila nema u pozitivnim pravnim propisima i da se radi, pre svega, o preporuci nadležnog Ministarstva.</p> <p>Nacionalni investicioni plan svakako predstavlja jedan od najvažnijih razvojnih instrumenata u Srbiji, i svakako ima višestruki značaj za lokalni ekonomski razvoj. S jedne strane, kroz NIP se finansiraju neke bazične pretpostavke za lokalni ekonomski razvoj, kao što su izgradnja infrastrukture, podizanje kapaciteta opština za naplatu izvornih prihoda i slično. S druge strane, NIP obezbeđuje sredstva za sprovođenje konkretnih projekata lokalnog ekonomskog razvoja, kao što su uspostavljanje industrijskih zona, odnosno parkova i biznis inkubatora, realizacija projekata turističkog razvoja...</p> <p>Fond za razvoj Republike Srbije već niz godina ima veliku ulogu u finansiranju razvoja malih i srednjih preduzeća. Jedinice lokalne samouprave koje su se adekvatno angažovale da obaveste privredne subjekte na svojoj teritoriji o mogućnostima koje im Fond pruža, a pogotovo one koju su razvile programe podrške svojim preduzećima da se uspešno prijave za ova sredstva, mogu se pohvaliti značajno većim sredstvima po glavi stanovnika koja njihovi privredni subjekti dobijaju od Fonda.</p> <p>Aktivnosti Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA) su mnogostruko značajne za lokalni ekonomski razvoj. Agencija je sprovela niz</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>obuka za predstavnike lokalne samouprave o tome šta je potrebno imati i raditi da bi se investitor odlučio da investira određenu opštinu. Pored toga, SIEPA intezivno saraduje sa lokalnim samoupravama na izradi baza lokacija pogodnih za razne vrste investicija. I na kraju, ona upravlja programom privlačenja investicija koji u nekoliko aspekata prepoznaju ulogu lokalne samouprave u ekonomskom razvoju. Naime, Uredbom o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija je predviđeno da se naročito podstiču investicije u opštine u kojima je stopa nezaposlenosti viša od republičkog proseka; pored toga, među 9 kriterijuma za dodelu sredstava nalaze se i a) udeo domaćih dobavljača, b) uticaj investicije na životnu sredinu, c) efekti investicije na razvoj opštine i d) podrška lokalne samouprave u realizaciji investicije. Sve su ovo elementi koji ili prepoznaju specifičnosti određene sredine, ili posebno vrednuju angažovanje lokalne samouprave na podršci investitoru koji aplicira za sredstva kod SIEPE.</p>
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>Budući da regioni u Srbiji ne postoje, ne može biti ni posebnih mera koje regioni sprovode na podsticanju lokalnog ekonomskog razvoja. Ipak, odsustvo institucionalnog mehanizma na regionalom nivou, koji bi bio uveden od strane države, dovelo je do samoorganizovanja gradova i opština (uglavnom na inicijativu donatora) i stvaranja regionalnih mehanizama, najčešće u formi regionalnih razvojnih agencija.</p> <p>Regionalne razvojne agencije (RRA) se osnivaju kao društva sa ograničenom odgovornošću, a među osnivačima postojećih agencija su pre svega jedinice lokalne samouprave sa teritorije za koju se osnovala RRA, ali i Vlada Republike Srbije, Nacionalna služba za zapošljavanje, Izvršno veće Vojvodine, regionalne privredne komore, banke, udruženja preduzetnika, udruženja građana, univerziteti i naučni centri.</p> <p>Najčešće navođeni poslovi kojima se regionalne razvojne agencije bave su izrada strategija i analiza (teritorijalnih i sektorskih), savetovanje i povezivanje privrednih subjekata, obuka, izrada predloga projekata i upravljanje projektima. Ove agencije su prevashodno usmerene na to da budu servis sektoru malih i srednjih preduzeća kojima nude paket usluga za registraciju privrednih subjekata, obuku za one koji započinju sopstveni biznis, naprednu obuku iz oblasti kao što su spoljno-trgovinsko poslovanje, e-business, marketing, poslovno komuniciranje, poslovni engleski, poslovno planiranje itd. Pored ovih aktivnosti, regionalne razvojne agencije često ostvaruju saradnju sa opštinskim kancelarijama za LER, učestvuju u osnivanju biznis inkubatora i sprovođenju opštinskih programa za podršku privredi.</p>



Aspekt procjene	Opis
Najvažnije lokalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>Najvažnije lokalne mere i instrumenti podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja mogu biti podjeljeni u nekoliko kategorija: reformisanje opštinske uprave da bolje odgovori potrebama privrede, podsticaji i olakšice, infrastrukturni razvoj, projekti edukacije i informisanja.</p> <p>Što se reformisanja opštinske uprave tiče, najčešće mere koje lokalna samouprava preduzima su formiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, opštinskih uslužnih centara i jedinstvenih šaltera. Pored toga, jedan broj opština je preduzeo mere da proširi upotrebu informacionih tehnologija u radu uprave, što u nekim opštinama uključuje i uvođenje GIS-a.</p> <p>Podsticaji i olakšice se u ovom ili onom obliku primenjuju u gotovo svakoj opštini. Najznačajnije olakšice su po pravilu vezane za građevinsko zemljište (zakupnina i naknada za uređivanje), kao i za pojedine lokalne takse, kao što je firmarina. Što se podsticaja tiče, praksa je raznovrsna i uključuje obezbeđivanje kredita i bespovratnih sredstava, subvencioniranje kamatne stope i pomoć u sredstvima. U nekim sredinama su korisnici samo preduzetničke radnje, dok u drugim za sredstva mogu konkurisati i preduzeća.</p> <p>Infrastrukturni razvoj u funkciji LER pre svega podrazumeva aktivnosti na opremanju potencijalnih lokacija za investiranje. U praksi to često obuhvata opremanje sadašnjih i budućih industrijskih zona i parkova, ali i jačanje ukupne energetske mreže, mreže puteva, proširivanje pokrivenosti bežičnog interneta i slično.</p> <p>Projekti edukacije i informisanja imaju mnogo direktniji značaj za lokalni ekonomski razvoj nego što se to na prvi pogled čini. Najpre, veliki broj opština ima praksu informisanja privrednih subjekata sa svoje teritorije o dostupnim programima, bilo da se radi o republičkim, pokrajinskim ili lokalnim projektima. Zatim, pojedine opštine nastoje da aktivno podržavaju programe prekvalifikacije radne snage i da utiču na ponudu obrazovnih profila u okviru srednjeg obrazovanja. Na kraju, opštine u Srbiji su gotovo listom u poslednjih nekoliko godina obnovile svoje marketinške materijale, pokrenule internet stranice i napravile plan učešća na raznim sajmovima ne želeći da se zadovolje time da čekaju investitore, već rešene da im krenu u susret.</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne / regionalne strategije / programi	<p>U nastavku je dat pregled strategija Vlade Republike Srbije koje u manjoj ili većoj mjeri predstavljaju i kontekst za planiranje lokalnog ekonomskog razvoja. Nažalost, praksa u Srbiji je takva da sektorske strategije uglavnom konsultuju samo Ministarstva i tela na čiji se rad one direktno odnose (i koja su te strategije i pripremila), ali ne i drugi organi i organizacije, pogotovo ne na nižim nivoima vlasti.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategija povećanja izvoza Republike Srbije za period od 2008. do 2011. godine</li> <li>• Nacionalna strategija održivog razvoja</li> <li>• Strategija regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine</li> <li>• Akcioni plan</li> <li>• Strategija dugoročnog ekonomskog razvoja srpske zajednice na Kosovu i Metohiji</li> <li>• Strategija dugoročnog ekonomskog razvoja juga Srbije – opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa</li> <li>• Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji</li> <li>• Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Republici Srbiji</li> <li>• Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji</li> <li>• Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine</li> <li>• Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji</li> <li>• Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine</li> <li>• Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2005–2010.</li> <li>• Strategija razvoja poljoprivrede Srbije</li> <li>• Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja</li> <li>• Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji</li> <li>• Strategija razvoja turizma</li> <li>• Strategija razvoja telekomunikacija u Republici Srbiji u periodu od 2006. do 2010. godine</li> <li>• Strategija za smanjenje siromaštva – internet prezentacija</li> </ul>
Strategije LER-a	<p>U kojoj mjeri opštine samostalno naručuju i finansiraju izradu razvojnih strategija? Kakvi su konsultantski kapaciteti angažovani na izradi strategija (domaći, strani... stručnjaci, organizacije, projekti)?</p> <p>Prema rezultatima dva nezavisna istraživanja, gotovo 90% opština ima ili je u procesu pripreme strategije razvoja. Ove strategije se donose pod različitim nazivima: strategije lokalnog ekonomskog razvoja, strategija razvoja opštine, strategija socijalno-ekonomskog razvoja...</p>

Aspekt procjene	Opis
Strategije LER-a	<p>Strategije razvoja se pretežno donose na inicijativu donatora, koji uglavnom i finansiraju značajan deo troškova njihove pripreme. U pogledu konsultantskih kapaciteta za izradu strategija, tržište nudi tri opcije: konsultante koji su zaposleni u donatorskim organizacijama koje podržavaju izradu strategije (jedina besplatna opcija), konsultante koji su potekli u donatorskim organizacijama, a onda se osamostalili na tržištu i konsultante angažovane pri domaćim institutima i univerzitetima, od kojih su se neki razvojnim strategijama bavili i 80-ih godina prošlog veka.</p>
Najvažniji novi modaliteti finansiranja projekata	<p>Projekti lokalnog ekonomskog razvoja se u Srbiji tradicionalno finansiraju iz tri izvora: budžetskim sredstvima lokalne samouprave, sredstvima Republike Srbije i iz donatorskih izvora. Inovativnijim izvorima finansiranja očigledno treba dosta vremena da zažive u praksi gradova i opština.</p> <p>Koncept privatno-javnih partnerstava je dosta popularan, ali samo ako sudimo po tome koliko se o njemu govori, a ne i po broju realizovanih partnerstava. Oblasti u kojima ima primera koje možemo podvesti pod PJP su ustanovljavanje zona unapređenog poslovanja (partnerstvo između lokalne samouprave i vlasnika radnji u centralnim gradskim zonama), industrijske zone, pa čak i regionalne razvojne agencije. I dalje je mali broj slučajeva u kojima je primenjen neki oblik PJP u pružanju komunalnih usluga (gradski saobraćaj, parking servis, upravljanje otpadom i snabdevanje gasom).</p> <p>Što se tiče korišćenja pretpristupnih fondova EU, važno je napomenuti da Srbija, budući da nema status kandidata, nema pristup najznačajnijim od tih fondova. Zato je iskustvo gradova i opština sa korišćenjem pretpristupnih fondova, sa izuzetkom opština koje učestvuju u programima vangradnične saradnje, vrlo ograničeno.</p> <p>Trenutno postoje velika očekivanja od mogućnosti finansiranja razvojnih projekata emitovanjem opštinskih hartija od vrednosti, ali se još uvek čeka koja će opština biti prva koja je izdala svoje obveznice.</p>
Organizacione strukture za LER	<p>Poslovi lokalnog ekonomskog razvoja se tradicionalno obavljaju u okviru odeljenja za finansije i privredu u okviru opštinske uprave. U ovakvoj organizaciji, naglasak je prevashodno na finansijama (a pre svega na pripremi i sprovođenju odluke o budžetu), dok privreda ima podređenu ulogu koja se često svodi na poljoprivredu.</p>

Aspekt procjene	Opis
Organizacione strukture za LER	<p>Trenutni trend je osnivanje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj – negde kao samostalnog odeljenja, negde kao posebne organizacione jedinice u okviru odeljenja za finansije i privredu.</p> <p>Ove kancelarije uglavnom imaju oko 3 zaposlena, a poslovi kojima se bave variraju od toga da se samo bave pisanjem programa do toga da aktivno rade na stvaranju boljeg okvira za privređivanje sa drugim odeljenjima u okviru uprave (finansije, urbanizam...) i sa organizacijama viših nivoa vlasti.</p> <p>Agencija za lokalni ekonomski razvoj je najmanje zastupljen organizacioni oblik na nivou lokalne samouprave. Njen pravni status je jednak javnim preduzećima koje osniva lokalna samouprava. Dosadašnja praksa ukazuje na teškoće u vezi sa uspostavljanjem funkcionalnih odnosa agencije sa opštinskom upravom, kao i na odsustvo dovoljno intezivnih kontakata sa predsednikom opštine.</p>

## MAKEDONIJA

Aspekt procjene	Opis
Regulacija LER-a	Eksplicitna nadležnost lokalne samouprave prema Članu 22 Zakona o lokalnoj samoupravi
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Politika ravnomernog regionalnog razvoja.</u></p> <p>Sprovodi je Biro za regionalni razvoj (nacionalna institucija) na osnovu regionalnih planova za razvoj koji su razvijeni od strane opština i usaglašeni na regionalnom nivou. Projekte sprovode opštine (30% finansijskih sredstava) ili regionalni centri u suvlasništvu opština (preostalih 70% sredstava). Rad novoformiranih centara finansira država u visini od 50% tokom prvih 5 godina. Učešće lokalnih samouprava je visoko, značajno i neuobičajeno za nacionalne programe i politike.</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Promocija i podrška samozapošljavanju</u> Politika se sprovodi od strane Ministarstva za rad i socijalnu politiku kroz Centre za zapošljavanje. Opštine nemaju neko značajnije učešće, ali se distribucija grantova i kredita odvija regionalno.</p> <p><u>Zemljoradnja i ruralni razvoj – IPARD (31,5 mil eur za period 2008–2010)</u> Iako Strategija ne traži direktno učešće lokalnih vlasti, ona daje pregled mogućih aktivnosti i oblika podrške za zemljoradnju, MSP povezanim sa proizvodnjom hrane i turizmom (kao osnova za ruralni razvoj). Agencija za sprovođenje ovih aktivnosti i monitoring evropskih finansija IPARD planira da osnuje regionalne/opštinske centre kako bi se približila korisnicima.</p> <p><u>Politika za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća</u> Ova politika se sprovodi od strane APPRM (Agencija za podsticanje preduzetništva) kroz mrežu regionalnih centara za razvoj preduzetništva, inkubatora i ostalih aktera. Ova mreža je veoma značajan element za sprovođenje politike, pošto se individualni projekti kompanija sprovode kroz ove centre. Lokalna samouprava je uključena kroz suvlasništvo centara i kofinansiranje rada (samo u toku osnivanja), ali nema neki značajan uticaj na sprovođenje mjera.</p> <p><u>Direktne strane investicije (slobodne ekonomske zone)</u> Ova oblast razvoja upravljana je isključivo od centralne vlasti. Opštine nemaju moć odlučivanja, ali ove zone imaju velik značaj za lokalni ekonomski razvoj u onim opštinama gde su locirane: Skoplje (Ilinden), a kasnije i Stip i Tetovo.</p>
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Cross-border-cooperation (CBC)</u> je najvažnija regionalna mera koja omogućava podršku lokalnom ekonomskom razvoju. Projekti moraju biti urađeni u suradnji sa opštinama iz susjednih država (Albanija, Bugarska i Grčka) i uglavnom moraju imati ekonomski razvoj kao svoj osnovni cilj. Obuhvaćene su opštine iz pograničnih regiona sa spomenutim susedima: Severoistočni, istočni i jugoistočni regioni – CBC sa Bugarskom; Jugoistočni, pelagoniski i jugozapadni – CBC sa Grčkom (program nije usvojen zbog protivljenja Grčke i moguće je da propadne u celini zbog toga); kao i Poloski, i Jugozapadni sa Albanijom. Opštine su direktni aplikanti i korisnici sredstva, s tim da je Operativni program razvijen od strane države.</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije lokalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Strategije lokalnog ekonomskog razvoja</u> Više od 90% svih opština ima nekakav strateški dokument razvoja (LER, održivi razvoj, socio-ekonomski razvoj). Konkretna metodologija i sadržaj ovih strategija u velikoj meri zavisi od donatorske agencije koja to finansira.</p> <p><u>Lokalni ekološki akcioni planovi</u> Obuhvat ovih planova je oko 80% opština. Najveći deo njih je finansiran od strane donatora ili Ministarstva životne sredine.</p> <p><u>Koncesionisanje i javno-privatna partnerstva</u> Ovaj instrument finansiranja LER-a je direktan rezultat zakona o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu. Ovaj zakon omogućava jedinicama lokalne samouprave da daju koncesiju na neke lokalne usluge i/ili osnuju javno-privatna partnerstva za realizaciju nekih opštinskih nadležnosti. Opština mora uraditi analizu potreba na osnovu čega se raspisuje konkurs i odabire privatni partner.</p> <p><u>Inkubatori</u> U Makedoniji radi 8 inkubatora koji su formirani pomoću programa za zapošljavanje Svetske banke i jedan koji je formiran tokom 2007. godine (kao Norveška bilateralna pomoć). Njihov rad nije na potrebnom nivou i većina njih ima problema sa finansiranjem. Jedini inkubator Svetske banke koji dobro radi je lociran u Ohridu, a to je ujedno i jedini inkubator u kome je glavni partner privatna kompanija.</p>
Najvažnije nacionalne / regionalne strategije / programi	<p><u>Nacionalna strategija ravnomernog regionalnog razvoja</u> Regionalni razvojni planovi (8 regiona) Program za regionalni razvoj – 2008.</p> <p><u>Nacionalna strategija za zapošljavanje – 2010.</u> Nacionalni akcioni plan za zapošljavanje Operativni plan za aktivne programe za zapošljavanje za 2008</p> <p><u>Strategija za razvoj MSP</u> Godišnji program za poboljšanje konkurentnosti makedonskih proizvoda i usluga uključuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• uvođenje sistema za upravljanje kvalitetom;</li> <li>• obuke zaposlenih za uvođenje IT sistema u posao;</li> <li>• učešće na međunarodnim konferencijama, biznis forumima i sajmovima, i</li> <li>• dizajn i uvođenje novih proizvoda i usluga.</li> </ul>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne / regionalne strategije / programi	<p><u>Strategija za ruralni razvoj i razvoj zemljoradnje</u></p> <p><u>Strategija za organsku poljoprivredu</u></p> <p><u>Strategija za razvoj turizma (master plan)</u></p> <p><u>Nacionalni program za razvoj obrazovanja</u></p>
Strategije LER-a	<p>Priprema strategija LER-a isključivo se financira iz donatorskih izvora. Donatori obično ponude određenom broju opština mogućnost finansiranja koju opštine prihvate ili ne prihvate (u zavisnosti od njihovog plana). Samostalnost u ugovaranju je u ovom smislu ograničena, pošto je pod uticajem donatora.</p> <p>Strategije pripremaju domaći konsultanti i/ili firme. U početku (pre 7-8 godina), glavno iskustvo i znanje dolazilo je iz inostranstva, ali se posljednjih godina u tom smislu isključivo koriste domaći kapaciteti.</p>
Najvažniji novi modaliteti finansiranja projekata	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finansiranje razvojnih projekata iz opštinskog budžeta ima veoma ograničene mogućnosti i nije u skladu sa razvojnim potrebama opština. U ovom segmentu je veoma ograničavajući faktor način pripreme opštinskih budžeta (na osnovu prošlih budžeta).</li> <li>- Državni izvori nisu mali, ali su dosta usitnjeni i rastureni po različitim ministarstvima (Transport – vodovodi, kanalizacije i putevi, Ekologija, Kultura – kulturni objekti, Obrazovanje – univerzitetski, srednjoškolski i objekti osnovnih škola, Rad i socijalna politika – socijalne ustanove i obdaništa, Zemljoradnja i Regionalni razvoj).</li> <li>- Donatori daju najviše sredstava za finansiranje projekata iz lokalnih strategija. Najveći donator je EU, ali se, uporedo sa razvojem operativnih programa u određenim oblastima, ova vrsta finansiranja uključuje sve više i u domaće budžete.</li> <li>- Očekuje se značajno učešće IPA fondova u finansiranju lokalnog razvoja, ali opštine imaju direktan pristup samo kroz CBC program. Regionalni razvoj, zemljoradnja, ljudski resursi i institucionalni razvoj su pod kontrolom države.</li> <li>- Korišćenje kredita je na samom početku, zbog potrebe dobijanja saglasnosti od centralne vlasti, odnosno ministarstva finansija.</li> <li>- JPP su isto na samom početku i ima samo nekoliko primera, koji su realizovani pre donošenja novog zakona. Još nisu realizovana partnerstva prema procedurama koje predviđa novi zakon.</li> </ul>

Aspekt procjene	Opis
Najvažniji novi modaliteti finansiranja projekata	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opštinske obveznice postoje samo kao mogućnost, ali su još uvek velika nepoznanica opštinama.</li> <li>- Najnovija mogućnost izvora sredstava za finansiranje razvojnih projekata je prodaja i dugoročni zakup državnog zemljišta. Na osnovu novog Zakona o građevinskom zemljištu, prihod od prodaje i zakupa građevinskog zemljišta se deli između lokalne samouprave i države u odnosu 40:60%.</li> </ul>
Organizacione strukture za LER	<p>Kancelarije za LER postoje u svakoj opštini, ali nisu na istom nivou kapaciteta. U nekim opštinama to su kancelarije sa jednim zaposlenim, dok u nekim radi i 10 lica (Ohrid i Strumica). Ove kancelarije su zadužene za sprovođenje i/ili monitoring sprovođenja LER strategija. One su uobičajeno ostrva gde rade mlađi ljudi i često obuhvataju širi dijapazon poslova (od LER-a), posebno u manjim opštinama.</p> <p>Malobrojne su agencije za LER ili agencije za sektorski razvoj (turizam, zemljoradnja), mada je u mnogim Strategijama LER-a predviđeno uspostavljanje ovakvih agencija ili biroa. Posebno je značajno formiranje pod-agencija za zemljoradnju.</p>

## HRVATSKA

Aspekt procjene	Opis
Regulacija LER-a	<p>Gospodarski razvoj eksplicitno je naveden kao zadaća županijskih jedinica prema članku 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.</p> <p>Članak 19. i članak 19.a nabrajaju poslove gradova i općina, te velikih gradova (iznad 35.000 stanovnika), među kojima gospodarski razvoj nije eksplicitno naveden.</p>
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Politika regionalnog razvoja</u></p> <p>Na temelju četiri tzv. „regionalna“ zakona (Zakon o Područjima od posebne državne skrbi, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o otocima i Zakon o obnovi i razvoju grada Vukovara) želi se ubrzati razvoj područja suočenih sa značajnim razvojnim poteškoćama ili prirodno-geografskim ograničenjima sa značajnim utjecajem na razvoj.</p>



Aspekt procjene	Opis
<p>Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER</p>	<p>Zakoni sadrže niz mjera, uglavnom fiskalnih poticaja, poput umanjenih stopa poreza na dobit i dohodak, prepuštanju dijela prihoda državnog proračuna lokalnim proračunima, itd.</p> <p>Zakon o poticanju ulaganja iz 2006.g. propisuje niz mjera poput poreznih i carinskih povlastica te direktnih potpora investitorima. Razina potpora i povlastica se razlikuje sukladno visini ulaganja, broju novo-zaposlenih, veličini poduzeća te stopi nezaposlenosti županije u kojoj se vrši ulaganje.</p> <p><u>Politika razvoja malog i srednjeg poduzetništva</u>  Ministarstvo gospodarstva provodi višegodišnji program i godišnje planove poticanja razvoja malog i srednjeg poduzetništva. Godišnji planovi obuhvaćaju jako veliki broj mjera, od poticanja konkurentne proizvodnje i razvoja poduzetničke infrastrukture do financiranja poduzetnika. Za više mjera se mogu prijavljivati kao korisnici regionalni i lokalni akteri poput županijskih razvojnih agencija, poduzetničkih centara, itd. Županije sudjeluju kao partneri u provedbi pojedinih mjera iz područja financiranja poduzetništva (npr. mjera regionalni jamstveni instrumenti), te kao koordinatori lokalnih jedinica kod podnošenja prijave za sufinanciranje poduzetničkih zona na području županije.</p> <p><u>Mjere iz nacionalnog plana zapošljavanja</u>  Hrvatski zavod za zapošljavanje u suradnji sa drugim resornim tijelima izrađuje višegodišnji Nacionalni akcijski plan zapošljavanja, te godišnje planove zapošljavanja sa nizom poticajnih mjera usmjerenih ka većoj zapošljivosti i boljoj obrazovanosti radne snage. Većina mjera uključuje subvencioniranje troškova rada novozaposlenih, odnosno troškova obuke. Regionalni i lokalni akteri do sada nisu imali važnu ulogu u pripremi i provedbi planova.</p> <p><u>Politika razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja</u>  Ministarstvo poljoprivrede je nositelj niza mjera sa ciljem unapređenja konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje i ukupnog ruralnog razvoja. Financijski su najvažnije izravne potpore za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda, te provedba operativnih programa usmjerenih ka povećanju poljoprivredne proizvodnje (financiranje podizanja višegodišnjih nasada, izgradnje govedarskih i svinjogojskih farmi, itd.). Od ostalih mjera mogu se izdvojiti projekt navodnjavanja poljoprivrednih površina, program osiguranja od šteta u poljoprivredi te subvencioniranje troškova nabave dizelskog goriva u poljoprivredi i ribarstvu.</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>Također se financira niz mjera namijenjenih jačanju poljoprivrednih zadruga, poboljšanju kvalitete obrazovanja u poljoprivrednim školama i sudjelovanja na izložbama, sajmovima u Hrvatskoj i inozemstvu.</p> <p>Lokalna razina ima važnu ulogu u provedbi programa dodjele državnog poljoprivrednog zemljišta i organizira provedbu javnog natječaja, te odbire najpovoljnije ponude za kupnju zemljišta.</p>
Najvažnije regionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Izgradnja podržavajuće infrastrukture za gospodarstvo</u>          Županije su u pravilu osnivači razvojnih agencija, koje postaju sve važniji faktor u poticanju razvoja gospodarstva pružajući niz savjetodavnih i obrazovnih usluga za poduzetnike. Županije se također pojavljuju kao osnivači visokoobrazovnih institucija (npr. veleučilišta), te kao financijeri osnovnih i srednjih škola na svom području. Nadalje, županije pružaju financijsku i operativnu podršku važnim projektima poput izgradnje poduzetničkih zona, projekata navodnjavanja, izmjere katastarskog zemljišta, osnivanja veletržnica, zračnih, pomorskih i riječnih luka, itd.</p> <p><u>Izrada strateških dokumenata</u>          Županijska tijela su odgovorna za donošenje županijskih prostornih planova i praćenje provedbe planova, odnosno ocjene stanja prostora. Također, županijska tijela su nositelji izrade i provedbe županijskih strategija razvoja.</p> <p><u>Sudjelovanje u programima nacionalne razine</u>          Županije sudjeluju u provedbi niza poticajnih mjera namijenjenih poduzetnicima čiji su nositelji ministarstva i druga tijela na nacionalnoj razini. Sufinanciranjem provedbe pojedinih mjera, županijska tijela osiguravaju dodatne pogodnosti za poduzetnike na svom području.</p> <p><u>Sudjelovanje u pretpristupnim programima</u>          Županijska tijela su dosta aktivna u pogledu sudjelovanja u natjecajima pretpristupnih programa. Posebno treba izdvojiti programe prekogranične suradnje u kojima su realizirani brojni projekti čiji su nositelji bila tijela na županijskoj razini.</p> <p><u>Razvijanje partnerskih odnosa sa drugim regijama</u>          Županije su nosioci međuregionalne suradnje sa partnerskim regijama u Hrvatskoj i drugim zemljama. U nekim slučajevima su zabilježeni vrlo korisni transferi znanja i konkretne pomoći partnerskih regija namijenjene razvoju gospodarstva.</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije lokalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Poduzetničke zone</u> Lokalne jedinice su nosioci izgradnje poduzetničkih zona koje su se u brojnim slučajevima pokazale vrlo važnim poticajem za lokalni ekonomski razvoj. Ipak, postoje značajne razlike među lokalnim jedinicama prema razini popunjenosti i komunalne opremljenosti zona.</p> <p><u>Institucionalna podrška</u> Sve veće lokalne jedinice imaju odjele za gospodarstvo koji imaju zadaću potpomagati razvoj lokalnog gospodarstva. Pored toga, neke jedinice su pružile još konkretniju podršku lokalnim poduzetnicima kroz osnivanje posebnih institucija poput poduzetničkih centara, lokalnih razvojnih agencija, tehnoloških centara, poduzetničkih inkubatora i drugih institucija.</p> <p><u>Izrada strateških dokumenata</u> Sve lokalne jedinice imaju obvezu donošenja prostornih planova. Većina lokalnih jedinica je već usvojila prostorne planove čime su unaprijedile uvjete za poslovanje poduzeća na svom području kao i privlačenje novih investitora. Izrada prostorne dokumentacije ima naročito važnu ulogu u primorskim i otočkim jedinicama gdje je interes investitora za izgradnju turističkih objekata vrlo velik, a time i rizik za nekvalitetno upravljanje prostorom. Također, veliki broj jedinica ima izrađene lokalne strategije razvoja. Međutim, za razliku od prostornih planova, ne postoji zakonska obveza donošenja razvojnih strategija osim u slučaju lokalnih jedinica na otocima.</p>
Najvažnije nacionalne / regionalne strategije / programi	<p><u>Nacionalna strategija regionalnog razvoja</u> (nacrt, usvajanje se očekuje do kraja 2008.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Županijske razvojne strategije (Regionalni operativni programi)</li> </ul> <p><u>Program poticanja malog i srednjeg poduzetništva 2008–2012.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Godišnji planovi poticanja malog i srednjeg poduzetništva</li> </ul> <p><u>Strategija ruralnog razvoja 2008–2013. godine</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operativni programi (za podizanje višegodišnjih nasada, navodnjavanje, razvoj stočarstva, svinjogojstva, itd.)</li> <li>- Županijske strategije razvoja poljoprivredne proizvodnje</li> </ul> <p><u>Strategija prostornog razvitka Republike Hrvatske</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Županijski prostorni planovi</li> </ul> <p><u>Nacionalni akcijski plan zapošljavanja</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Godišnji planovi zapošljavanja</li> </ul>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne / regionalne strategije / programi	<p><u>Nacionalna strategija razvoja turizma do 2010., Strateški marketing plan 2008–2012.(u izradi)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Županijske strategije razvoja turizma</li> </ul> <p><u>Okvir za usklađenost strategija</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Krovni strateški dokument kojim se definiraju prioriteti za IPA komponente III (Regionalni razvoj) i IV (Razvoj ljudskih potencijala).</li> </ul> <p><u>Operativni programi za IPA komponente III i IV</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Izrađeni su operativni programi za slijedeća područja: zaštita okoliša, promet, regionalna konkurentnost i razvoj ljudskih potencijala</li> </ul> <p><u>IPARD program</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Krovni strateški dokument kojim se definiraju prioriteti za IPA komponentu V (Ruralni razvoj).</li> </ul>
Strategije LER-a	<p>Nema pouzdanih podataka o broju lokalnih strategija razvoja, ali se procjenjuje da većina lokalnih jedinica ima razvojni plan. Pošto nema jedinstvene metodologije za sve jedinice, razvojni planovi se međusobno značajno razlikuju prema sadržaju i načinu izrade. Tek za lokalne jedinice na otocima postoji zakonski propisana metodologija izrade (Uredba o sadržaju i metodologiji izrade programa održivog razvitka otoka).</p>
Najvažniji novi modaliteti financiranja projekata	<p><u>Izdavanje obveznica i komercijalnih zapisa</u></p> <p>Polako se povećava broj lokalnih jedinica koje se zadužuju kroz izdavanje obveznica i komercijalnih zapisa na tržištu kapitala. Procjenjuje se da se do sada desetak, uglavnom većih gradova, odlučilo na izdavanje obveznica i komercijalnih zapisa. U posljednje se vrijeme bilježe slučajevi zaduživanja putem komunalnih poduzeća (gradovi Zagreb i Rijeka). Međutim, zbog potencijalnih problema nekontroliranog zaduživanja od strane jedinica lokalne i regionalne samouprave, Ministarstvo financija je u novom prijedlogu Zakona o proračunu odlučilo uspostaviti dodatna ograničenja za zaduživanje trgovačkih društava (u pravilu komunalna poduzeća) u vlasništvu lokalnih i regionalnih jedinica.</p> <p><u>Pretpristupni programi (IPA, PHARE, ISPA)</u></p> <p>Pojedine lokalne i županijske jedinice su već osigurale značajna sredstva iz pretpristupnih programa za financiranje razvojnih projekata. Radi se uglavnom o projektima u području komunalne infrastrukture i izgradnje poduzetničkih zona. Međutim, još uvijek se radi o malom broju jedinica – korisnika pretpristupnih sredstava. Za očekivati je da će se mogućnosti sudjelovanja povećavati kako se povećavaju godišnje alokacije sredstava kroz IPA-u.</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažniji novi modaliteti financiranja projekata	<p>Najviše mogućnosti financiranja se očekuje u komponenti zaštita okoliša (regionalni centri za sakupljanje i preradu otpada) i regionalna konkurentnost („grant“ sheme). Nešto manji iznosi su planirani za prekograničnu suradnju.</p> <p><u>Javno-privatno partnerstvo</u> Zabilježeni su primjeri korištenja JPP-a u izgradnji školskih, sportskih i turističkih objekata. Međutim, još uvijek se radi o vrlo malom broju projekata. Prema najavama, realizacija projekata uz korištenje JPP-a bi se trebala proširiti na druga područja poput izgradnje marina, vrtića, učeničkih i studentskih domova. Usvajanje zakona o JPP-u koje se očekuje tijekom 2008. bi trebalo doprinijeti daljnjem širenju JPP kao novog načina realizacije projekata.</p> <p><u>Jamstveni fondovi</u> Istarska županija je prva krenula sa osnivanjem jamstvenog fonda kojima pruža dodatne instrumente osiguranja za poduzetnike koji se, inače, ne bi mogli kreditno zadužiti. Na temelju istarskih iskustava, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva je pokrenulo projekt regionalni jamstveni instrumenti u kojem sudjeluju gotovo sve županije.</p> <p><u>„Cash pool“ – objedinjeno vođenje računa</u> Premda se ne radi o namjenskom financiranju projekata, cash pooling ima niz prednosti za lokalne financije koje omogućuju veću transparentnost i učinkovitost, što se potom odražava i na investicijsku aktivnost jedinica. Cash pooling je usluga koja jedinicama lokalne i regionalne samouprave i subjektima u njihovu vlasništvu (komunalnim poduzećima, ustanovama, itd.) pruža mogućnost jednostavnijeg upravljanja likvidnošću u smislu optimiziranja kamata, transparentnijih informacija, te efikasnijeg praćenja novčanih tokova. Uz veću transparentnost, važna prednost cash poolinga je to što se u sklopu određene grupe računa negativna stanja na računima („u minusu“) mogu pokrivati sredstvima drugih računa koja imaju pozitivno stanje. „Cash pooling“ također omogućuje da se sva sredstva drže kod jedne banke i tako izbori status većeg klijenta, što znači i povoljnije naknade i druge uvjeti za korisnike bankarskih usluga. Do sada je prilično veliki broj lokalnih jedinica iskoristio ovu mogućnost, dok je kod županija, za sada, nešto manje rašireno korištenje ovog instrumenta. Zanimljiv je primjer Varaždinske županije u kojoj su sve lokalne jedinice zajedno dogovorile o korištenju „cash-poolinga“ kod iste banke.</p>

Aspekt procjene	Opis
Organizacione strukture za regionalni i lokalni ekonomski razvoj	<p>Sve županijske jedinice su osnovale razvojne agencije (osim grada Zagreba). Razvojne agencije imaju niz važnih funkcija, prije svega u području strateškog planiranja, gdje su nosioci izrade regionalnih strategija razvoja, te u području korištenja pretprijetnih programa, gdje prijavljuju vlastite projekte te pomažu drugim prijaviteljima u pripremi projektnih prijedloga. Agencije su, također, vrlo aktivne u području podrške poduzetništvu, gdje pružaju niz informativnih i obrazovnih usluga. U posljednje vrijeme se primjećuje pojava sektorskih agencija (Agencija za ruralni razvoj Istre). Pored toga, unutar županijskih službi djeluje ured za gospodarstva koji ima zadaću praćenja stanja gospodarstva i razrade mjera za unapređenje stanja. Međutim, zbog vrlo slabih fiskalnih kapaciteta, uredi nemaju puno mogućnosti poticanja ekonomskog razvoja. Važnu funkciju za gospodarstvo imaju i uredi za poljoprivredu, te zavodi za prostorno planiranje.</p> <p>Na lokalnoj razini, organizacija administracije se razlikuje prema veličini jedinice. Veće jedinice imaju posebne urede za gospodarstvo, kao i prostorno planiranje, dok je kod malih jedinica čest slučaj da postoje tzv. jedinstveni odjeli koji objedinjavaju niz sektora, poput gospodarstva, poljoprivrede, komunalne infrastrukture, itd.</p> <p>Na županijskoj i lokalnoj razini također djeluju centri za poduzetništvo (neki na županijskoj razini su se transformirali u regionalne razvojne agencije), poduzetnički inkubatori, te nekoliko tehnoloških centara i parkova (od kojih neki teško da zaslužuju to ime). Njihova prisutnost i aktivnost značajno varira među županijama i lokalnim jedinicama. Primjetan je izostanak znanstveno-inovacijskih centara koji, inače, u mnogim zemljama članicama Europske Unije, imaju vrlo važnu ulogu. Jedini projekt koji je u tom smislu najavljen je izgradnja Bio-tehnološkog parka u Varaždinu.</p>

## BOSNA I HERCEGOVINA

Aspekt procjene	Opis
Regulacija LER-a	<p>Zakoni u oba entiteta u BiH (Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH i Zakon o lokalnoj samoupravi u RS) propisuju nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje uključuju i poslove LER-a. Resursi neophodni za ostvarivanje lokalnih nadležnosti, a tako i nadležnosti u vezi sa LER-om, nisu jasno definisani.</p>
Najvažnije nacionalne (entitetske) mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><i>Lokalna samouprava je u nadležnosti entitetskih (kantonalnih) vlasti, čime su i mjere i instrumenti od značaja za LER prevashodno entitetski.</i></p> <p><u>FIPA – Agencija za promociju stranih investicija</u>  FIPA je nacionalna agencija osnovana 2004. godine sa zadatkom da privlači direktne strane investicije u BiH i potiče postojeće investitore na proširenje svojih poslovnih aktivnosti. Zalaže se za promovisanje pozitivnog imidža BiH i doprinosi poboljšanju poslovnog okruženja za investicije i ekonomski razvoj. Rad Agencije uglavnom je skoncentrisan na promotivne aktivnosti na nacionalnom i međunarodnom planu i malo je konkretnih koristi koje su lokalne zajednice do sada imale.</p> <p><u>Podrška MSP putem Republičke agencije za MSP (RARS)</u>  RARS, čija misija uključuje direktnu podršku razvoju MSP i preduzetništva, putem svojih regionalnih kancelarija saraduje sa opštinskim razvojnim i agencijama za MSP pružajući podršku u razvoju lokalne infrastrukture za MSP, pripremi lokalnih projekata i obrazovanju kadrova, kao i tehničku pomoć. Za lokalni nivo posebno su važne započete aktivnosti na podsticanju pokretanja i razvoja lokalnih razvojnih agencija i centara za razvoj biznisa, pomoć i koordinaciju razvoju njihove mreže i podsticanje međuopštinskih projekata. RARS nema poseban budžet za finansiranje projekata, već se oslanja na finansiranje iz budžeta i RPRS. Postojeće lokalne kancelarije za MSP nisu dovoljne u kontekstu potreba planiranja, vođenja i praćenja LER-a.</p> <p><u>Podsticaj razvoja, preduzetništva i obrta u FBiH</u>  Federalno ministarstvo razvoja, preduzetništva i obrta obezbjeđuje grantove za podršku sektoru MSP kroz transfer za poticaj razvoja, poduzetništva i obrta. U 2006. godini, projekti i aktivnosti u ovom sektoru podržani su sa ukupno 3,5 miliona KM. Na lokalnom nivou finansirane su promotivne manifestacije jedinica lokalne samouprave u vezi sa preduzetništvom i pružana podrška projektima povećanja zaposlenosti finansiranim od strane opština, gradova ili kantona, kao i podrška programima,</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne (entitetske) mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>aktivnostima i manifestacijama od značaja za opštine, gradove, kantone i FBiH, u vezi sa razvojem ekosocijalne tržišne privrede. Problem predstavlja mali iznos plasiranih sredstava, velika fragmentisanost (federacija, kantoni, opštine) i nepostojanje strategija i sistemske podrške. Plasman sredstava nema kontinuitet na principu namjenskog fonda, već predstavlja ad hoc budžetska izdvajanja.</p> <p><u>Podsticaji u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji u FBiH</u>  Podsticaji uključuju podršku za različite vidove poljoprivredne proizvodnje. Korisnici mogu ostvariti pomoć kao registrovani poljoprivredni proizvođači ili putem zemljoradničkih zadruga. Pored federalnih, poljoprivrednici u FBiH mogu ostvariti i pravo na kantonalne podsticaje. U praksi, mogućnosti ostvarivanja podsticaja u FBiH su ograničene malim proizvedenim količinama, ali i činjenicom da kantonalne vlasti često kasne sa njihovom isplatom.</p> <p><u>Poslovne zone</u>  Ne postoje jasne politike podrške uspostavljanju poslovnih zona na entitetskim i nacionalnom nivou. Nekoliko poslovnih i bescarinskih zona (Gračanica, Vogošća, Visoko, Slobomir) uspostavljeno je na vlastitu inicijativu opština i/ili privatnog sektora, bez sistemske podrške. Veliki broj opština planirao je osnivanje poslovnih zona u svojim strateškim dokumentima (Laktaši–Aleksandrovac, Mrkonjić Grad, Petrovo, Trebinje...). U RS postoje određene najave podrške osnivanju zona, a ove aktivnosti za sada zajednički sprovode Ministarstvo privrede, energetike i razvoja, RARS i njemački GTZ.</p> <p><u>Koncesije</u>  Koncesije se dodjeljuju na osnovu Zakona o koncesijama za obezbjeđivanje infrastrukture i usluga, te istraživanje, eksploataciju prirodnih resursa, finansiranje, projektovanje, izgradnju, obnovu, održavanje i/ili rukovođenje radom infrastrukture. Odluku o dodjeli koncesije donosi Vlada (komisija za koncesije), dok jedinice lokalne samouprave nemaju izvorno zakonsko pravo da daju koncesije. Opštine, uz saglasnost ministarstva, utvrđuju prostor za eksploataciju pijeska, šljunka i kamena, a rudno blago je u vlasništvu RS i može se jedino steći pravo korištenja. Ingerencije opština u dodjeli koncesija i određivanju naknade su ograničene, isto kao i u pogledu raspolaganja finansijskim sredstvima. Položaj opština u vezi sa koncesijama nije definisan kroz Zakon o koncesijama. Opštine nemaju pravo ni da utiču na visinu koncesione kompenzacije niti na njenu naplatu.</p>



Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne (entitetske) mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>Prihodi od koncesija za proizvodnju električne energije idu opštinama i u njihovom je interesu da se ovaj resurs maksimalno koristi, kao i naknada za proizvedenu el. energiju iz hidroakumulacionih objekata na teritoriji opštine.</p> <p>Od <u>ostalih instrumenata značajnih za LER</u> još postoje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencija za promociju izvoza BiH</li> <li>• Investiciono-kreditna agencija BiH – IGA</li> <li>• Grantovi za nerazvijene opštine u RS – budžetska pomoć nerazvijenim opštinama u skladu sa rang listom razvijenosti opština</li> <li>• Pomoć nerazvijenim opštinama prvenstveno za razvoj infrastrukture putem Fonda za razvoj i zapošljavanje RS</li> <li>• Podrška ruralnom razvoju u RS putem Jedinice za koordinaciju poljoprivrednih projekata</li> <li>• Fondacija za održivi razvoj – ODRAZ u FBiH, kao ekvivalent Fonda za razvoj i zapošljavanje RS</li> <li>• Zavod za programiranje razvoja FBiH koji izračunava koeficijent (ne)razvijenosti opština na osnovu čega se (slično kao i u RS) vrše određene budžetske alokacije sredstava kao pomoć nerazvijenim opštinama</li> </ul>
Najvažnije regionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Savez opština istočne Hercegovine</u> Ovaj savez 7 opština nastao je kao regionalna interesna asocijacija ovog pograničnog i nerazvijenog područja RS sa ciljem bolje koordinacije i zajedničkog rješavanja regionalnih problema Istočne Hercegovine. Svoje aktivnosti fokusira u tri smjera, putem tri agencije: KIST (Agencije za kulturu, informisanje, sport i turizam) sa sjedištem u Nevesinju, Agencije za razvoj sa sjedištem u Bileći i Agencije za planiranje i projektovanje u Trebinju. I neke druge opštine također izražavaju interes za udruživanjem na principu Saveza opština Istočne Hercegovine.</p> <p><u>Cross-border-cooperation (CBC) – Prekogranična saradnja</u> Kao i ostale zemlje Zapadnog Balkana i BiH je uključena u CBC program čiji su korisnici nacionalne, regionalne i lokalne vlasti i NVO u BiH i susjednim zemljama. Do sada (jun 2008. godine) su uspostavljene zajedničke upravljačke strukture, pripremljeno je 8 prekograničnih programa, predstavljen CBC, IPA okvir i pripremljeni prekogranični programi regionalnim i lokalnim vlastima. Planirano je uspostavljanje regionalnog foruma zemalja Zapadnog Balkana i priprema aplikacija za slijedeće pozive za dostavljanje projekata.</p>

Aspekt procjene	Opis
<p>Najvažnije regionalne mjere i instrumenti od značaja za LER</p>	<p>Za lokalni aspekt je važno što opštine mogu biti aplikanti i korisnici programa, a projekte je potrebno pripremiti u saradnji sa prekograničnim opštinama iz susjednih zemalja.</p> <p><u>Regionalni ekonomski razvoj – EURED projekat</u>  EURED projekat je imao za cilj pružiti podršku uspostavljanju institucionalnog okvira za regionalni ekonomski razvoj i podršku MSP u BiH, uključujući konsolidaciju ekonomskih regija, pripremu regionalnih strategija razvoja i uspostavljanje RRA, kao i odgovarajućih institucionalnih struktura na nacionalnom nivou. Koncept 5 ekonomskih regija nije dobio očekivanu političku podršku u čitavoj zemlji, tako da RS razvija vlastiti regionalni pristup, a FBiH još uvijek iščekuje rješenja na nacionalnom nivou. Zahvaljujući plasmanu grantova putem EURED fonda (poziva za podnošenje prijedloga projekata na kojima su mogle učestvovati i opštine), podignut je interes na lokalnom nivou za pripremu i implementaciju lokalnih i regionalnih projekata. Ipak, učešće opština je skromno, s obzirom da su nosioci implementacije većine odobrenih projekata bile NVO.</p> <p><u>USAID–CCA projekat razvoja klastera u drvoprerađivačkim i turizmu</u>  USAID–CCA projekat započeo je osnivanje klastera drvoprerađivača u Krajini, ali se u toku projekta u fokus uzeo samo Unsko-Sanski kanton. Uspostavljanju klastera pristupilo na prilično neformalan način (klasteri su posmatrani kao mreže međusobno povezanih službi i firmi za podršku, te relevantnih institucija koje se nalaze na određenom geografskom području) tako da je ustvari uspostavljen sistem raspodjele proizvodnih inputa na nivou kantona između 40 drvoprerađivačkih i drugih srodnih preduzeća. USAID–CCA projekat u sektoru turizma bio je fokusiran na Sarajevsko područje (kulturni i sportski turizam), Hercegovinu (religiozni i kulturni turizam) i Krajinu (ekološki i sportski turizam). Pripremljena je analiza turističkih regija Hercegovina, Sarajevo i Krajina, sa preporukama za razvoj proizvoda, marketinga i upravljanja turističkim odredištima, a BiH je promovisana kao turistička destinacija (promotivni spotovi, web stranice, međunarodni sajmovi). Na lokalnom nivou, dodjeljivani su mali grantovi za turističke djelatnosti, kao npr. za sponzorstvo i promociju rafting klubova i obuku i licenciranje skipera.</p> <p>Od ostalih projekata koji su imali regionalni uticaj mogu se izdvojiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercooperation i MDP podrška LER-u u regionu Doboj (uključila je i pripremu razvojnih planova i osnivanje kancelarija za upravljanje razvojem u 4 opštine),</li> </ul>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije regionalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEZA/GTZ projekat podsticanja MSP u regijama Banja Luka i Tuzla, na osnovu sektorskog pristupa (tekstil, kože i obuća, drvna i metaloprerađivačka industrija) kroz savjetovanje i usavršavanje preduzetnika i pružalaca poslovnih usluga,</li> <li>• Uspostavljanje Centra za ruralni razvoj i poljoprivredu u Hercegovini koji finansira vlada Španije putem Agencije za međunarodni razvoj i suradnju (AECID), a implementira ga RRA REDAH.</li> </ul>
Najvažnije lokalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p><u>Međunarodna podrška</u></p> <p>Karakteristiše je snažan uticaj donatora i nizak stepen održivosti primjenjenih rješenja nakon finalizacije projekta. Dobra strana je podsticanje interesa za slične inicijative kod preduzetnika i opštinskih administracija. Glavni vidovi podrške na lokalnom nivou uključuju:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• uspostavljanje one-stop-shop-ova u opštinama i kantonima (SEED–SDC, USAID i SIDA),</li> <li>• uspostavljanje servisa za podršku biznisu, što uključuje i pomoć pri registraciji, pripremi poslovnog plana i poslovnom povezivanju (Delegacija EK u BiH)</li> <li>• pružanje poslovnog savjetovanja MSP (USAID, DFID, EC–QIF i drugi projekti i organizacije na regionalnom i lokalnom nivou)</li> </ul> <p><u>Poslovni inkubatori</u></p> <p>Najčešće su podržavani od strane donatora i dovođeni u vezu sa ostvarenjem određenih neekonomskih ciljeva, tako da su i rezultati ograničeni. Većina inkubatora se svodila na obezbjeđenje poslovnih prostora pod povoljnim uslovima.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inkubatori za proizvodne i uslužne djelatnosti su uspostavljeni u Gradačcu, Modriči i Šamcu (NBR), Mostaru (LINK), Sarajevu (SERDA), Prijedoru (Preda), (NBR) i Žepču (lokalno udruženje preduzetnika)</li> <li>• od ostalih vidova postoje inkubatori u sektoru poljoprivrede (PIT – Nova Topola) i inkubatori informaciono-komunikacionih tehnologija u Tuzli (BiT, Sintef) i Banjaluci (Exit Centar).</li> </ul> <p><u>Javno-privatna partnerstva</u></p> <p>Potencijal javno–privatnih partnerstava u BiH još je nedovoljno iskorišćen kao oblik finansiranja lokalnog razvoja. Ne postoji specifična zakonska regulativa, niti smjernice za JPP u BiH. Od značajnih projekata JPP</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije lokalne mjere i instrumenti od značaja za LER	<p>moгу se izdvojiti: Aqua park Banja Luka, izgradnja sportskih dvorana u Prijedoru i Šamacu, parking u Zvorniku, autobuske stanice na Palama i u Foči, prikupljanja i odvoz otpada u Zavidovićima i Posušju, projekat gasifikacije i toplifikacije u Bijeljini i projekat tržnice „Arizona“ u Brčkom.</p> <p><u>Kreditno-garantni fondovi</u></p> <p>Do sada je uspostavljeno nekoliko kreditno-garantnih fondova na opštinskom (Prijedor, Šamac) i na regionalnom nivou (Sarajevska i Mostarska regija, Brčko distrikt), a postoje i namjenski KGF-ovi kao što je fond za podršku mladim preduzetnicima i podršku poljoprivrednoj proizvodnji (Tuzla). Sa aspekta lokalne zajednice, KGF predstavlja efikasniji način podrške preduzećima, preduzetništvu ili poljoprivrednim proizvođačima nego što su to donacije i subvencije, s obzirom da se sredstva koja se izdvoje u portfolio fonda ne troše. KGF olakšava pristup kreditima preduzetnicima koji nisu u mogućnosti da obezbjede neophodne kolaterale koje traže komercijalne banke, a najčešće je i kamatna stopa nešto niža od komercijalne.</p>
Najvažnije nacionalne / regionalne strategije / programi	<p>Od nacionalnih strategija postoji Strategija borbe protiv siromaštva – PRSP (u toku je priprema Strategije razvoja BiH) i Strategija stručnog usavršavanja (VET) koju je usvojio Savjet ministara BiH. Pripremljena je BiH strategija razvoja MSP koja nije prošla proceduru usvajanja.</p> <p><u>Razvojni program Republike Srpske (RSRS)</u></p> <p>RPRS predviđa plasman sredstava kroz Profitabilne javne investicije putem Investiciono-razvojne banke RS (IRBRS) i njenih fondova (668 miliona KM) i kroz Društveno korisne javne investicije putem budžetskog sistema RS (592 miliona KM). Sredstva su namijenjena za revitalizaciju postojećih i izgradnju novih industrijskih postrojenja, putne infrastrukture i vodovodne i kanalizacione infrastrukture, te za oblasti poljoprivrede, obrazovanja, zdravstva, turizma i sporta. Kroz program podrške profitabilnim javnim investicijama namjerava se podržati razvoj poljoprivrede, energetike i lokalnih inicijativa, te MSP i stanogradnja. U okviru RPRS predviđena je i podrška lokalnim inicijativama kroz plasmane sredstava za infrastrukturne i projekte od lokalnog značaja u iznosu od 150 miliona KM.</p> <p>Trenutno se putem RPRS finansiraju četiri vrste projekata, na grant osnovi, preko budžetskog sistema: infrastruktura, unapređenje obrazovanja i reformisanje zdravstvenog i penzionog sistema. Projekte mogu</p>

Aspekt procjene	Opis
Najvažnije nacionalne / regionalne strategije / programi	<p>prijaviti ministarstva, republičke uprave, lokalne zajednice, udruženja i nevladine organizacije. Do juna 2008. godine, aplicirano je sa 592 projekata, od čega su 124 odobrena za finasiranje, u vrijednosti 311 miliona KM. Odobrenim projektima obuhvaćene su sve opštine u RS, a 58% projekata realizuje se u njenom istočnom dijelu u iznosu od 182 miliona KM. Dominiraju projekti iz oblasti infrastrukture (putevi, vodovodna i kanalizaciona mreža), kojih je odobreno 80, dok 40 projekata tretira unapređenje obrazovanja.</p> <p><u>NEAP – Nacionalni plan zaštite životne sredine</u>            U okviru granta Međunarodnog razvojnog fonda (IDF-a) Svjetske banke za institucionalno jačanje u sferi zaštite životne sredine početkom 2003. godine završena je izrada zajedničkog baznog programskog dokumenta – Akcionog plana zaštite životne sredine za BiH, tzv. NEAP-a (National Environmental Action Plan). Cilj NEAP-a BiH je identifikacija kratkoročnih i dugoročnih prioriternih aktivnosti i stvaranje osnove za pripremu dugoročne strategije zaštite u skladu sa privrednim i ekonomskim razvojem BiH. Namjera NEAP-a je izrada zajedničke politike zaštite životne sredine u kontekstu programa makroekonomskih reformi, borbe protiv siromaštva i procesa tranzicije. Na osnovu NEAP-a, većina opština u BiH je pripremila lokalne ekološke akcione planove – LEAP-e.</p> <p><u>Ostale strategije:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategija razvoja MSP u RS</li> <li>• Srednjeročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora (2006–2010) FBiH</li> <li>• Strategija razvoja poljoprivrede u RS do 2015. godine</li> <li>• Regionalne razvojne strategije (za 5 ekonomskih regija u BiH)</li> </ul>
Strategije LER-a	<p>70–80% opština u BiH ima pripremljen neki vid strateškog dokumenta razvoj, mada se značajno manji broj ovih planova i implementira. Proces uvođenja praksi planiranja i implementacije planova LER-a karakteriše mnogobrojnost i neujednačenost pristupa koji se kreću se od pružanja načelnih instrukcija bez stvarne stručne podrške opštinama (OSCE), do kompletne pripreme strategija od strane konsultanata, sa težištem na iscrpljujućim analizama, ali i bez konkretnog plana implementacije (domaći fakulteti i instituti). Određene metodologije planiranja razvoja opet polaze prvenstveno od socijalnih problema i potreba ugroženih grupa (metodologija planiranja razvoja zasnovanog na ljudskim pravima – UNDP), dok ostale uključuju adaptacije već gotovo standardne metodologije strateškog planiranja LER-a, razvijene od strane Svjetske banke i zasnovane na korištenju konkurentskih prednosti lokacija.</p>

Aspekt procjene	Opis
Strategije LER-a	<p>Određeni broj lokalnih zajednica koje još uvijek nema pripremljen strateški plan, a dosta je i onih kod kojih su ovi planovi u podmakloj fazi implementacije pa se već javlja potreba za sagledavanjem rezultata i ažuriranjem starih planova. Početnu fazu, u kojoj je priprema strategija lokalnog razvoja bila vođena od strane donatora, zamjenjuje proaktivnija uloga opština, kako u finansiranju pripreme strategija LER-a, tako i u traženju najboljih metodologija i konsultanata za izvršenje ovog posla.</p>
Najvažniji novi modaliteti finansiranja projekata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razvojni program Republike Srpske – RPRS</li> <li>• javno-privatna partnerstva</li> <li>• opštinske obveznice (Banja Luka, Laktaši)</li> </ul> <p>Putem obveznica koje kotiraju na tržištu kapitala finansira se izgradnja sportske dvorane u Laktašima u vrijednosti 10 miliona KM i mosta i prilazne saobraćajnice u Banjaluci u vrijednosti 7 miliona KM.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fondovi EU (IPA)</li> </ul> <p>U periodu od 2007. do 2013. godine se predviđaju sredstva u iznosu od 11,468 milijardi evra za Hrvatsku, Tursku, Makedoniju, Albaniju, Crnu Goru, Srbiju i BiH. Sa pet komponenti: podrška u tranziciji i izgradnja institucija, regionalna i prekogranična saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i razvoj ruralnih područja. Prve dvije komponente će biti raspoložive i zemljama potencijalnim kandidatima i zemljama kandidatima, a ostale tri samo zemljama kandidatima.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• donatorski fondovi</li> <li>• kreditiranje (komercijalne banke, svjetska banka, EBRD, IFAD)</li> <li>• budžetsko finansiranje (prelazak na višegodišnje budžetsko planiranje)</li> </ul>
Organizacione strukture za LER	<p>Organizacione strukture za LER u BiH su raznovrsne i odražavaju različite pristupe strateškom planiranju na lokalnom nivou. Određeni broj opština nema niti strategije LER-a, niti odgovarajuće organizacione strukture, postoje opštine koje su usvojile strategije, ali se niko specifično ne brine o njihovoj implementaciji, kao i one koje imaju lokalne razvojne ili agencije za MSP, mada još nisu započele proces strateškog planiranja. Od najznačajnijih pristupa organizovanju lokalnih struktura za bavljenje LER-om mogu se izdvojiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• lokalne razvojne agencije koje su organizovane najčešće kao posebna pravna lica i finansirane od strane opština,</li> <li>• komisije za planiranje opštinskog razvoja (po pristupu UNDP-a i OSCE-a) koje nisu stalne organizacione strukture,</li> </ul>

Aspekt procjene	Opis
Organizacione strukture za LER	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kancelarije za upravljanje razvojem, organizovane kao dio postojećih opštinskih struktura, koje vode brigu o opštinskom razvoju i organizovanju i praćenju implementacije strategija i postoje samo u manjem broju opština</li> <li>• timovi za pripremu projekata koji se osposobljavaju u toku pripreme strategija u pojedinim opštinama</li> </ul> <p>Upravljačko-organizacione strukture lokalnih jedinica nisu podešene za bavljenje razvojem (bilo da se radi o planiranju strategija ili o implementaciji razvojnih projekata) i najveći broj opština još uvijek treba eksternu pomoć u planiranju i realizaciji planova LER-a. U sektorskom pogledu, određeni broj opština ima kancelarije za podršku MSP, ali je mogućnost njihovog angažmana za potrebe LER-a ograničena. Opštine imaju problema sa zadržavanjem kvalitetnih kadrova koji najčešće odlaze na bolje plaćene poslove.</p>









Local Government  
and Public Service  
Reform Initiative