



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Marija Žikić
Dejan Mak

Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja

Projekat *Institucionalna podrška SKGO*

Beograd, 2010



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Analiza je rezultat rada Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) u okviru projekta „Institucionalna podrška SKGO“. Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština. Analiza ne predstavlja zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Autor analize je isključivo odgovoran za informacije koje se u njoj nalaze.

Sadržaj

Uvod.....	5
1. Institucionalni oblici za podršku LER u Srbiji.....	7
1.1. Pravni okvir.....	7
1.2. Pregled institucionalnih oblika za podršku LER.....	9
2. Funkcionalnost institucionalnih oblika i raspodela funkcija medju institucijama.....	13
3. Organizacioni modeli u okviru istih institucionalnih oblika.....	17
4. Definisane korelacije između institucionalnih oblika i ekonomskih parametara.....	21
4.1. Indikatori uspešnosti i ekonomski parametri razvoja.....	21
4.2. Institucionalni oblici KLER-a u korelaciji sa ekonomskim parametrima.....	23
4.3. Stepen razvijenosti opština.....	25
5. Predlaganje najoptimalnijeg modela sa najboljim efektima po lokalnu zajednicu (najoptimalniji model za grad, opštinu od 50.000 do 100.000 stanovnika i za opštine ispod 50.000 stanovnika).....	29
5.1. Optimalni model za opštinu, ili grad od 50.000 do 100.000 stanovnika.....	30
5.2. Optimalni model za opštine manje od 50.000 stanovnika.....	30

Uvod

Lokalni ekonomski razvoj (LER) je, danas, nesumnjivo termin koji se najčešće upotrebljava u lokalnim samoupravama. Nažalost, većina ne zna šta on podrazumeva.

LER treba da je napor različitih sektora. Privatna preduzeća su ta koja stvaraju dobrobit u lokalnim zajednicama, ali uspeh njihovog poslovanja zavisi od povoljnosti lokalnih uslova koji utiču na poslovanje. Lokalne samouprave imaju ključnu ulogu u stvaranju uslova za uspeh poslovanja. Tako su za LER zaduženi lokalna uprava, privatni sektor i sami građani, ustvari svi oni koji imaju interes za lokalni ekonomski razvoj.

U celom svetu je takav trend da su lokalne zajednice baza razvoja privrede. Takve se tendencije ispoljavaju i kod nas. Ipak, u Srbiji proces decentralizacije nije do kraja završen, pa bi se moglo reći da tlo nije sasvim pripremljeno za apsolutnu primenu koncepta LER-a kakav se primenjuje u drugim državama.

Trenutno stanje u opštinama jeste takvo da ne postoje institucionalizovani oblici organizovanja na opštinskom nivou za iniciranje i sprovođenje razvojnih projekata. Naime, pojedinačni pokušaji kroz različite forme organizovanja postoje, ali su oni na nedovoljnom stepenu razvijenosti i sa nedovoljno jasnim nadležnostima i odgovornostima. Iz ove činjenice proizilazi da se veoma teško razvijaju i realizuju razvojne ideje koje nesporno postoje na lokalnu. Sve to dovodi da se ne koriste dovoljno potencijali opština, a time ni regiona. Na taj način, ruralna područja ostaju i dalje nerazvijena i bez organizovanih pokušaja da se ubrza razvoj.

Cilj ove analize da se na osnovu dijagnoze stanja u izabranim lokalnim zajednicama, uradi Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, i daju preporuke za najoptimalniji model.

Analiza je sprovedena metodom uzorka i tom prilikom je anketirano sedamnaest jedinica lokalne samouprave iz svih krajeva Republike Srbije, koje po mišljenju radne grupe predstavljaju reprezentativne uzorke.

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

U užem smislu, lokalni ekonomski razvoj se shvata kao proces strateškog planiranja kroz saradnju lokalnih vlasti, privatnog sektora i nevladinog sektora, usmerenog na podsticanje investicija koje će obezbediti visok i dugoročan ekonomski rast lokalne zajednice.

1. Institucionalni oblici za podršku LER u Srbiji

1.1. Pravni okvir

Pravni okvir za poslove lokalnog ekonomskog razvoja definisan je Ustavom i zakonskim regulativama koji se donose na republičkom nivou, i odlukama koje se donose na opštinskom nivou.

U Srbiji je veoma veliki deo regulative u ovom pogledu nacionalna regulativa koja ne može da se promeni direktnim aktivnostima lokalnih vlasti. To, međutim, ne znači da ta regulativa ne treba da bude deo analize, budući da je od veoma velike važnosti da se spozna kako se ona sprovodi, a to je u nadležnosti lokalne administracije i tu mnogo može da se uradi.

Ključna pitanja LER-a i decentralizacije koja se tiču jedinica lokalne samouprave jesu: Koje su nadležnosti i ovlašćenja lokalnih vlasti? Kakvi su im resursi na raspolaganju?

Srbija je, još uvek, visoko centralizovana zemlja u kojoj lokalna samouprava ima veoma ograničena ovlašćenja.

Funkcionisanje lokalne samouprave definisano je, pre vega, sledećim zakonskim propisima: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o budžetskom sistemu.

“Lokalna samouprava je pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo.” (Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl glasnik RS 129/2007)

U vršenju svojih nadležnosti, lokalna samouprava obavlja sledeće poslove koji su bitni za lokalni ekonomski razvoj (Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl glasnik RS 129/2007):

1. **donosi programe razvoja;**
2. **donosi urbanističke planove;**
3. donosi budžet i završni račun;
4. **utvrđuje stope izvornih prihoda opštine, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada;**
5. uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti kao i organizacione, materijalne i druge uslove za njihovo obavljanje;
8. **donosi programe uređenja građevinskog zemljišta, uređuje i obezbeđuje vršenje poslova uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta i utvrđuje visinu naknade za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta;**
9. **donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave;**
10. **uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja,** utvrđuje visinu naknade za korišćenje poslovnog prostora i vrši nadzor nad korišćenjem poslovnog prostora;

11. stara se o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine;
20. donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i stara se o njihovom sprovođenju, određuje erozivna područja, stara se o korišćenju pašnjaka i odlučuje o privođenju pašnjaka drugoj kulturi;
22. stara se i obezbeđuje uslove za očuvanje, korišćenje i unapređenje područja sa prirodnim lekovitim svojstvima;
23. **podstiče i stara se o razvoju turizma na svojoj teritoriji i utvrđuje visinu boravišne takse;**
24. stara se o razvoju i unapređenju ugostiteljstva, zanatstva i trgovine, uređuje radno vreme, mesta na kojima se mogu obavljati određene delatnosti i druge uslove za njihov rad;
25. **upravlja imovinom opštine i** koristi sredstva u državnoj svojini i stara se o njihovom očuvanju i uvećanju;
30. **podstiče i pomaže razvoj zadrugarstva;**

Zakon o lokalnoj samoupravi stvara i pravni okvir za saradnju između lokalnih vlasti, privatnog sektora i nevladinih organizacija. Lokalne vlasti, međutim, moraju da uoče svoju lidersku poziciju u stvaranju partnerstva, budući da su one najodgovornije za donošenje i sprovođenje odluka kojima se rešavaju postojeći problemi u zajednici i podstiče njen razvoj.

Ipak dve su osnovne strategije podsticanja lokalnog razvoja:

- Direktne strane investicije, odnosno privlačenje 'stranih' firmi da investiraju, a kroz razne podsticaje koje lokalna vlast daje, kao što su jeftino zemljište, poreske olakšice itd.
- Podsticanje lokalnih privrednih subjekata i pojedinaca od strane lokalne vlasti da razviju poslove i time ubrzaju ekonomski razvoj zajednice

Mere koje lokalne zajednice preduzimaju u cilju jačanja konkurentnosti i poboljšanja lokalne investicione klime, uključujući sledeće:

- Razne olakšice (smanjenje komunalnih taksi i sl.)
- Podrška malim i srednjim preduzećima
- Investiranje u tešku infrastrukturu (komunalno opremanje zemljišta – industrijske zone)
- Investiranje u laku infrastrukturu, uključujući ljudske resurse, regulaciju i sisteme institucionalne podrške
- Unapređenje administrativnih procedura

Za poslove iz svojih nadležnosti opština se finansira izvornim i ustupljenim prihodima. Ovi prihodi mogu biti namenski (koriste se za unapred određenu namenu), ili nenamenski. Pri tome, u nadležnosti opštine su jedino izvorni prihodi, na čiju visinu i način naplate jedino može uticati. (Sl. glasnik RS 62/2006)

U izvorne prihode, koji se najčešće koriste kao „alat za privlačenje investicija“ i generalno, ekonomski razvoj spadaju:

- Porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon
- Lokalne administrativne takse;
- Lokalne komunalne takse;
- Boravišna taksa;
- Naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta;
- Naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta;
- Naknada za zaštitu životne sredine;
- Prihodi od koncesione naknade

U zavisnosti od strategije privlačenja investicija i politike podrške MSP, lokalne vlasti svojim Odlukama predviđaju razne olakšice i oslobađanja od plaćanja naknada po raznim kriterijumima.

Ostali propisi kojima se reguliše oblast poslovanja, pa samim tim i mogućnosti za unapređenje lokalnog ekonomskog razvoja, su u nadležnosti Republike Srbije. Dodatno otežavajuću okolnost predstavlja činjenica da lokalne samouprave ne poseduju sopstvenu imovinu, već su jedino korisnici državne imovine.

Imajući u vidu pravni okvir u kome deluju lokalne samouprave nužno se javlja potreba i imperativ za decentralizacijom zemlje, ali i modernizacijom uprave koja će se bazirati na depolitizaciji i profesionalizaciji.

1.2. Pregled institucionalnih oblika za podršku LER

Strateški prioritet većine jedinica lokalnih samouprava u Srbiji jeste stvaranje uslova za lokalni ekonomski razvoj.

U dosadašnjoj praksi iskristalisala su se neka rešenja organizacionih oblika za „telo“ koje se bavi ekonomskim razvojem:

1. Organizacioni deo Opštinske uprave, u formi odeljenja za LER ili niži organizacioni oblik – odsek, najčešće u okviru Odeljenja za privredu (Sokobanja, Pirot, Zaječar, Vršac)
2. Posebno pravno lice čiji je osnivač opština, najčešće u obliku društva sa ograničenom odgovornošću(d.o.o) - Knjazevac
3. Organizacioni deo nekog javnog preduzeća, npr. u Direkciji za izgradnju,
4. U okviru Udruženja preduzetnika ili nekog sličnog lokalnog udruženja sa funkcijom podrške razvoju
5. Javna služba - Agencija za razvoj
6. Fondacija za razvoj (Majdanpek)

Svaki od napred navedenih organizacionih modela ima dobre i loše osobine, i stvar je procene lokalne samouprave za koji će se odlučiti.

Praksa u Nemačkoj, ali i istočnoevropskim zemljama(Češka, Slovačka) jeste da se osniva posebno pravno lice – privredno društvo. Ovaj model prihvaćen je i od strane nekih opština u Srbiji (Knjaževac, Majdanpek, Novi Beograd) koje osnivaju društvo sa ograničenom odgovornošću (doo). Ovaj model organizacione strukture znatno je fleksibilniji i lakše se prilagođava promenama na tržištu. Takođe, omogućuje veće učešće privatnog sektora, kroz osnivačka prava ili u upravnom odboru. Međutim, osnovni razlog zbog kog se opštine opredeljuju za ovaj model jeste kupovina zemlje i pripremanje lokacija za greenfield investicije. Naime, lokalne samouprave u Srbiji ne poseduju svoju imovinu, i zemlju pribavljaju po posebnim uslovima (eksproprijacija za javni interes). Sa druge strane, strani investitori najčešće ne žele da pregovaraju sa više vlasnika, obzirom da su prosečne veličine parcela u Srbiji prilično male, i da za formiranje parcele od oko 5ha, najčešće treba pregovarati sa 5-10 vlasnika. Iz tog razloga, nužno se javlja potreba za medijatorom koji će otkupiti zemlju od vlasnika sitnijih parcela, objediniti ih i infrastruktorno opremiti za investiranje.

U daljem tekstu dat je tabelarni pregled prednosti i nedostataka svakog od predloženih organizacionih oblika:

Organizacioni deo Opštinske uprave	
Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> • Relativno lako formalizovanje organizacije (Izmenom Odluke o organizaciji opštinske uprave i sistematizaciji radnih mesta) • Najčešće se formira iz redova zaposlenih radnika opštinske uprave, tako da ne povećava masu platnog fonda koji je ograničen • Finansijska stabilnost zagarantovana • Ne postoji problem dodatnog obezbeđenja poslovnog prostora i opreme • Kabinet predsednika opštine je najčešće u istoj zgradi, pa je olakšana komunikacija sa njim • Nalazi se na izvoru informacija, priprema i donošenja odluka, pa relativno lakše može da utiče na ove procese 	<ul style="list-style-type: none"> • Birokratizovan aparat – deo uprave • Nefleksibilna organizacija • Zaposleni moraju biti zaposleni u skladu sa Zakonom o radu u državnim organima (položen državni ispit) • Nemogućnost adekvatnog sistema motivacije i nagrađivanja zaposlenih • Nepostojanje zakonskih mogućnosti za kupovinu zemlje radi pripremanja parcela za greenfield investicije (mogući način pribavljanja zemlje jeste eksproprijacija) • Ne može da ima svoju imovinu

Društvo sa ograničenom odgovornošću / Fondacija	
Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> • Fleksibilna organizaciona struktura • Zaposleni ne moraju biti zaposleni u skladu sa Zakonom o radu u državnim organima (položen državni ispit) • Mogućnost adekvatnog sistema motivacije i nagrađivanja zaposlenih • Mogućnost za kupovinu zemlje radi pripremanja parcela za greenfield investicije (mogući način pribavljanja zemlje jeste eksproprijacija) • Može imati svoju imovinu • Mogu delom da se finansiraju na tržišnom principu, prodajom usluga • Mogućnost PPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Može postojati otpor dela političkog establišmenta • Mogućnosti za koruptivne radnje (npr. prilikom kupovine zemlje) • Nepostojanje jasnih zakonskih propisa o tome da li opštine mogu osnivati d.o.o • Fondacije se osnivaju u skladu sa Zakonom o fondacijama i zadužbinama, koje je u nadležnosti Ministarstva kulture i prevashodno ima drugačiji cilj, odnosno očuvanje kulturne baštine

Organizacioni deo nekog JP – npr. Direkcije za izgradnju	
Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> • Relativno lako formalizovanje organizacije (Izmenom Odluke o sistematizaciji radnih mesta) • Najčešće se formira iz redova zaposlenih radnika, tako da ne povećava masu platnog fonda koji je ograničen • Ne postoji problem dodatnog obezbeđenja poslovnog prostora i opreme 	<ul style="list-style-type: none"> • Javna preduzeća se nalaze na pragu privatizacije • Po zakonu o javnim preduzećima, ista se osnivaju za obavljanje poslova od opšteg interesa. Međutim, zakonom nije predviđeno unapređenje ekonomskog razvoja kao delatnost od opšteg interesa • Zaposleni u najvećoj meri nemaju iskustvo u pisanju projekata • Nemogućnost adekvatnog sistema motivacije i nagrađivanja zaposlenih • Ne postojanje zakonskih mogućnosti za kupovinu zemlje radi pripremanja parcela za greenfield investicije (njihova imovina ima status državne)

Javna agencija	
Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> • Veći stepen poverenja zbog organizacionog oblika – javna služba • Po zakonu o javnim agencijama osniva se za vršenje razvojnih i stručnih poslova • Mogu joj biti povereni poslovi lokalne samouprave • Može da se finansira iz različitih izvora • Nadzor nad radom vrši Skupština grada/opštine, odnosno Veće 	<ul style="list-style-type: none"> • Potreban je određeni vremenski period za osnivanje – donošenje Odluke na skupštini za osnivanje, pa zatim sama procedura osnivanja • Ne postojanje zakonskih mogućnosti za kupovinu zemlje radi pripremanja parcela za greenfield investicije (njihova imovina ima status državne)

Udruženje preduzetnika ili slično	
Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> • Fleksibilna organizaciona struktura • Zaposleni ne moraju biti zaposleni u skladu sa Zakonom o radu u državnim organima (položen državni ispit) • Mogućnost adekvatnog sistema motivacije i nagrađivanja zaposlenih • Mogućnost PPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Može postojati otpor dela političkog establišmenta • Finansijska nestabilnost • Kadrovski potencijal često je slab • Potreba za obezbeđenjem poslovnog prostora • Mali uticaj na promenu procedura u opštinskoj upravi (izdavanje dozvola, priprema investicionih projekata i td) • Skupština grada/opštine najčešće nema uvid u poslovanje • Predsednik opštine ili Veće nemaju uticaj na donošenje odluka o aktivnostima

2. Funkcionalnost institucionalnih oblika i raspodela funkcija medju institucijama

Lokalni ekonomski razvoj podrazumeva multidisciplinarni pristup i zavisi od strateškog opredeljenja svake lokalne samouprave.

Obzirom da su skoro sve Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (dalje: KLER) nastale u okviru nekog donatorskog programa (MEGA, GTZ – KWD, Exchange i sl) funkcije koje se obavljaju sve kancelarije su u najvećem delu iste i podrazumevaju:

I Marketing:

- Priprema, inoviranje i distribucija promotivnih materijala
- Organizacija promotivnih manifestacija
- Učešće na sajmovima i privrednim izložbama
- Organizacija i/ili učešće u informativnim kampanjama o važnosti direktnih stranih investicija i promociji poslovnog koncepta koji se odražava na lokalnu zajednicu
- Predstavljanje lokalne samouprave na regionalnom, državnom i međunarodnom nivou u aktivnostima vezanim za LER

II Održavanje postojećih, privlačenje novih i širenje lokalnih poslovnih aktivnosti

- Stalni kontakt sa predstavnicima investitora (domaćih i stranih)
- Sistematski pristup u odnosima sa potencijalnim investitorima
- Organizacija obilazaka privrednih potencijala, za potencijalne investitore

III Kontakti i direktna podrška lokalnoj poslovnoj zajednici

- Dnevni kontakti sa lokalnim preduzetnicima, organizacija istraživanja u cilju unapređenja njihovih poslovnih sposobnosti
- Procena i vrednovanje mogućnosti za jačanje kapaciteta instrumenata podrške LER
- Pružanje pravne i tehničke podrške, davanje saveta i blagovremeno pružanje informacija
- Kreiranje trening programa za početnike u biznisu i poslovna udruženja
- Organizacija treninga za MSP i preduzetnike u oblasti pisanja projekata i pripreme dokumentacije za kreditne zahteve
- Pružanje pomoći lokalnim preduzetnicima u registraciji i preregistraciji
- Promovisanje koncepta preduzetništva i javno privatnih partnerstava

IV Podrška procesu strateškog planiranja

- Dnevna komunikacija sa Komisijom za strateško planiranje
- Praćenje aktivnosti i sastanaka Komisije
- Nadzor nad realizacijom projekata proisteklih iz Strateškog plana za LER

V Podsticaj finansiranja

- Kontakti sa poslovnim bankama koje imaju filijalu u opštini u cilju korišćenja podataka sa finansijskog tržišta i adekvatnog informisanja predstavnika lokalne poslovne zajednice
- Identifikacija trenutnih finansijskih kapaciteta i preporuka najpovoljnijih finansijskih paketa usluga i kredita, korisnicima usluga kancelarije za LER
- Priprema preporuka za kreiranje lokalnih mikrofinansijskih i garantnih šema

VI Unapređenje radne snage

- Saradnja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje (NSZ) – opštinskom filijalom
- Priprema i realizacija edukativnih programa u oblasti LER i preduzetništva
- Priprema baze podataka raspoložive radne snage na području opštine
- Priprema obuka i prekvalifikacija u skladu sa potrebama investitora
- Pružanje informacija nezaposlenima u vezi mogućnosti za pokretanje sopstvenog biznisa, potrebama investitora i programima samozapošljavanja

VII Priprema i nadzor u realizaciji projekata od značaja za LER

- Analiza uslova na tržištu i mogućnosti za pokretanje novih razvojnih projekata
- Kontakti sa međunarodnim organizacijama i donatorima
- Istraživanje mogućnosti za finansiranje razvojnih programa
- Priprema, upravljanje i realizacija razvojnih projekata

VIII Savetodavna funkcija & Predlaže Skupštini i Predsedniku opštine / Gradonačelniku

- Stimulativne mere za otvaranje novih MSP i privlačenje stranih investicija
- Regulative (pravilnici, naredbe i uputstva) u oblasti ekonomskog razvoja
- Mere za poboljšanje sopstvenih izvora prihoda; poboljšanje radne sposobnosti i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i ugrožene grupe; povećanje stope zaposlenosti i smanjenje siromaštva; poboljšanje inspeksijskih procedura koje utiču na ekonomski razvoj

Bitan aspekt inicijalne organizacije, ali i kasnije aktivnosti na LER-u jeste povezivanje LER-a sa drugim planovima i strategijama na lokalnom nivou. Lokalna zajednica u svakom trenutku poseduje (formalne ili neformalne) planove i programe razvoja u raznim oblastima za koje je nadležna lokalna vlast, kao što su oblasti upravljanja zemljištem, gradnje, saobraćaja, zaštite životne sredine, komunalnih usluga, vanprivrednih delatnosti, socijalne zaštite i slično. Povezivanje strategije LER-a sa ovim i drugim srodnim programima i međusobna koordinacija ima svoje dobre strane: izbegava se dupliranje napora, racionalnije koriste ograničeni resursi i povećava ukupan efekat lokalnih programa. Istovremeno, omogućuje se utvrđivanje globalnih strateških prioriteta i rešavaju neke dileme koje su prisutne u svakom trenutku u bilo kojoj zajednici.

Poslovima koji su od značaja za lokalni ekonomski razvoj bave se i mnoge druge lokalne i republičke ustanove i preduzeća: Direkcije za izgradnju, lokalne turističke organizacije, Nacionalna služba za zapošljavanje, ministarstva I sl. Delokrug posla je jasno razgraničen sa Ministarstvima, sa kojima se saradnja uglavnom zasniva na korišćenju raznih podsticajnih programa sa nacionalnog nivoa. Ocena te saradnje iskazane u sprovedenoj Analizi, uglavnom zavisi od uspešnosti kancelarija za LER da ostvare saradnju sa predstavnicima ministarstva I obima finansiranja raznih projekata.

Saradnja sa SIEP-om, kao najznačajnijom republičkom institucijom za privlačenje investicija, je različito ocenjena. SIEPA nema uspostavljen kanal komunikacije sa lokalnim samoupravama I ta saradnja takođe zavisi od umešnosti same lokalne samouprave da se nametne kao prepoznatljiva. Nažalost, neke od institucija koje se bave, odnosno trebalo bi da se bave projektima koji su I od lokalnog ekonomskog značaja, ostale su neocenjene jer lokalni nivo nije upoznat sa njihovim postojanjem, a još manje sa poslovima koje bi trebalo da obavljaju(Nacionalna razvojna turistička

korporacija www.razvojturizma.rs). Privredna komora Srbije i generalno ceo komorski sistem, kao predstavnik biznisa uopšte nije prepoznata kao značajan partner za saradnju. Sa druge strane, saradnja sa SKGO, koja artikulira zahteve i potrebe lokalne samouprave, je ocenjena vrlo visoko.

Situacija na lokalnu je sasvim drugačija, i evidentno je da ne postoji jasna diverzifikacija i podela poslova. Poslovi se prepliću i vrlo često dupliraju i organizacija posla zavisi isključivo od lične sposobnosti i autoriteta šefa kancelarije za LER da pozicionira Kancelariju.

Tako imamo slučaj da se edukacijom radne snage i izradom baze podataka bave i Kancelarija za LER i Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) koja je sa tim razlogom i osnovana. Činjenica je da programi NSZ vrlo često nisu u skladu sa potrebama lokalne zajednice, ali to svakako ne predstavlja razlog da se prave duple strukture koje se bave istim poslom, već je suština u povećanju uticaja lokalne zajednice na vrstu obuke koju organizuje NSZ. Takođe, osim baze podataka o nezaposlenim licima, od strane donatorskih programa se često nameće i izrada raznih drugih baza podataka koje inače u sklopu svojih redovnih aktivnosti rade druge službe, kao npr: baza podataka poljoprivrednih gazdinstava, baza podataka privrednih subjekata i sl. Ovi podaci u jednom delu su svakako neophodni u radu KLER, ali ne postoji ni jedno ekonomsko ni drugo opravdanje da se kancelarije bave izradom baze podataka, osim u delu **da bude utvrđen način i rokovi za prikupljanje podataka od službi koje to već rade**, jer je prikupljanje podataka u sopstvenoj režiji vrlo skupo, pre svega imajući u vidu ograničen kadrovski i finansijski kapacitet opština.

Situacija sa lokalnim institucijama i preduzećima je još haotičnija, iako bi ove odnose po prirodi stvari trebalo lakše urediti. Iako je nemoguće povući oštar rez između aktivnosti koje obavljaju lokalne institucije, jer su vrlo komplementarne i uslovljene, trebalo bi definisati KO, ŠTA, KAKO i u kojim rokovima radi. **Rezultati ankete pokazuju da ima dupliranja aktivnosti, ali da se to u praksi prevazilazi. Očigledno je da se to radi na dogovornoj osnovi bez jasno utvrđenih aktivnosti i jasnog sistema podele odgovornosti.** Veliki broj KLER, po rezultatima ankete, vodi projekte NIPa, koji su pre svega bazična infrastruktura. Takođe, neke KLER rade i socijalne projekte i sl. Ovo stanje stvari je očigledna posledica nedostatka stručnih kadrova u lokalnoj administraciji i da na neki način KLER predstavlja think thank, odnosno zbog ograničenja zapošljavanja KLER se uglavnom formira od najsposobnijih ljudi u opštinskim/gradskim administracijama, tako da povlačenjem ovih ljudi u jednu službu ostale organizacione jedinice ostaju sa znatno smanjenim kapacitetima za rad.

Iz ocene saradnje sa ostalim lokalnim institucijama očigledno je da se saradnja zasniva na individualnom principu, jer su ocene saradnje različite od opštine do opštine i ne postoje sistematizovani kanali komunikacije i raspodele posla. Od lokalnih institucija najlošije je ocenjena saradnja sa Direkcijom za izgradnju, na čije rezultate rada bi trebalo da se naslanja funkcionisanje KLER. Nažalost, situacija u Srbiji je takva da su kapaciteti Direkcija za izgradnju u najvećoj meri vrlo skromni, da je evidentan nedostatak planske i projektne dokumentacije – za koju svrhu su osnovani, i da na neki način se ove dve lokalne institucije doživljavaju kao direktni rivali.

Opis poslova samih KLER je takođe različit. Ukoliko je kancelarija organizovana kao Odeljenje u okviru opštinske/gradske uprave vrlo često KLER rade i upravno-administrativne poslove kao što su: kategorizacija smeštaja (Sokobanja), promena namene zemljišta i sl. Saradnja sa drugim odeljenjima je, prema rezultatima ankete, uglavnom dobra. KLER su uspele da implementiraju razne olakšice u lokalnu fiskalnu politiku i odluke. U skoro svim anketiranim opštinama postoje pripremljene lokacije za investicije i one se kao takve promovisu i nude na investicionom tržištu. Iz toga proizilazi da je saradnja sa Odeljenjem za urbanizam dobra, ali ostaje nejasno da li su i koliko informacije KLER o potrebama privrede sagledane kroz izradu planske urbanističke dokumentacije.

Kadrovska osposobljenost takođe varira. Edukacija koju su zaposleni u KLER prošli je uglavnom organizovana od strane donatorskih programa u okviru kojih je formirana sama kancelarija za LER ili SKGO, i odnosi se na: PCM, privlačenje investicija i opštinski marketing. Nažalost, i posle mnogih edukacija zaposleni u KLER nisu u potpunosti osposobljeni da samostalno pripremaju projekte za fondove EU, već se u velikoj meri koriste usluge outsourcing-a.

3. Organizacioni modeli u okviru istih institucionalnih oblika

Zakonski okvir ne određuje organizacionu strukturu koju je nužno uspostaviti, već je to ostavljeno svakoj lokalnoj samoupravi da uredi u skladu sa sopstvenim potrebama. Bez obzira na koji model se opština/grad odluči, neophodna je bliska saradnja sa predsednikom opštine i formiranje multidisciplinarnog tima koji će se baviti LERom. Tim koji radi mora da uključuje saradnike iz raznih oblasti (ekonomija, pravo, turizam, građevina i sl) pošto je i sam rad na razvoju lokalne ekonomije multidisciplinarn. Pored klasičnih ekspertskih struka, kao što su ekonomija, pravo, inženjerstvo i slično, posebnu važnost imaju i sposobnosti organizacije rada i komunikacije.

Veoma bitna pretpostavka uspešnosti tima/tela za LER je bliska saradnja sa predsednikom opštine, kao nosiocem izvršne vlasti u opštini.

Kao neophodna karika između predsednika opštine i Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj javlja se Pomoćnik predsednika opštine za LER. On treba da bude odgovoran za sve aktivnosti, ali čitav proces će se odvijati u timu koji je zadužen za sprovođenje svih akcija. U početku tim ne mora biti veliki, to čak nije ni moguće u malom gradu sa deficitom kvalifikovanih službenika. Vremenom, prilivom posla, novca i edukovanih pojedinaca, tim se može povećavati. Bitno je da bar deo tima bude angažovan na poslovima LER-a sa punim radnim vremenom kako bi se mogao u potpunosti posvetiti strateškom planiranju i implementaciji razvojnih projekata. Ukoliko je rad na strategiji LER-a neorganizovana i sporedna aktivnost, dopunski posao svima koji na njemu rade, nije realno očekivati uspeh.

Imajući u vidu koje su obaveze Pomoćnika predsednika opštine za LER, aktivnosti koje se od njega očekuju su sledeće:

- Organizovati grupu ljudi koji će raditi na LER-u od grupe kompetentnih pojedinaca stvoriti tim koji će odgovoriti svim zahtevima vezanim za LER
- Kreirati strateški plan razvoja – poželjno je da tim zajedno radi na postavljanju strategije, napraviti spisak svih ideja koje su realno ostvarive. Zato je dobro da su u timu stručnjaci iz svih oblasti, da bi se jednako posvetila pažnja svim segmentima zajednice (u ovom delu se u skladu sa vizijom i misijom postavljaju konkretni načini dostizanja ciljeva, izraženo preciznim ciframa)
- Izdvojiti prioritete i najrealnije aktivnosti, dakle, videti šta je moguće preduzeti sad i ovde, sa raspoloživim sredstvima.
- Napraviti plan aktivnosti i staviti ih u vremenski okvir (najbolje bi bilo napraviti set nezavisnih projekata nad kojima će koordinirati opštinski menadžer)
- Raditi na izvršenju aktivnosti uz kontinuirano praćenje promena i prilagođavati se novonastaloj situaciji

Važno je istaći i potrebu saradnje sa privatnim i nevladinim sektorom, sa kojima svakako nije moguće uspostaviti hijerarhijski odnos kao unutar državnih organa.

Takođe, ovaj tim trebalo bi da dobije i institucionalnu formu, kao i kancelarijski prostor, nužnu opremu i skroman budžet za sastanke, prikupljanje podataka i slične troškove. Organizaciona forma može biti u obliku službe ili odeljenja unutar lokalne uprave, ili posebno formirana organizacija.

Širok spektar zadataka u domenu razvoja privrede može da se ispuni samo novom, fleksibilnom organizacijom. Konvencionalne organizacione strukture sa klasičnim resornim principom i strogom hijerarhijskom strukturom, kao jedinom strukturom uređivanja, u budućnosti neće imati vrednost. Konvencionalna praksa je uglavnom kriva za rasparčavanje nadležnosti, za nepreglednost administrativnih struktura, kao i za nesposobnost da obuhvati tekuće probleme i da iznađe zadovoljavajuća rešenja.

Danas se kao dobro rešenje nameće vođenje politike uslovljeno tržišnim mehanizmom. Ovaj princip je prihvaćen kao dobar na svim nivoima upravljanja, kako na državnom, tako i na lokalnom. Vršiti se privatizacija i modernizuje način funkcionisanja državnih organa. Uvodi se i fleksibilnija organizacija po uzoru na privredna društva i utemeljuju se tržišni principi gde god je to moguće, a svi procesi počivaju na strateškom upravljanju i planiranju. Celokupna uprava se, dakle, reorganizuje po uzoru na preduzeće koje teži da odgovori zahtevima tržišta. U procesu tranzicije donošenje odluka spušta se sa državnog nivoa na nivo lokalne zajednice i pojedince koji njom rukovode. Ovo se odvija realizacijom načela decentralizacije.

TRADICIONALNI MENADŽMENT OPŠTINA	NOVI MENADŽMENT OPŠTINA
Strategijska akcija <ul style="list-style-type: none"> • Sopstvena sredstva • Stremljenje ka efikasnosti 	Strategijska akcija <ul style="list-style-type: none"> • Spoljni i sopstveni izvori • Stremljenje ka finansijskim inovacijama i kreativnosti
Kadrovi <ul style="list-style-type: none"> • Homogen talenat • Egalitarizam • Neodlučnost 	Kadrovi <ul style="list-style-type: none"> • Heterogen talenat iz ekonomije i finansija • Individualnost zaposlenih • Odlučnost
Organizacija službi u opštinama <ul style="list-style-type: none"> • Hijerarhijska i tipična • Centralizovana i kruta • Stabilna i nepromenljiva 	Organizacija službi u opštinama <ul style="list-style-type: none"> • Horizontalna i netipična • Decentralizovana • Dinamička inovativna

Budući da je rad LER-u kompleksan, jer obuhvata mnoge aspekte života lokalne zajednice, i kao takav podrazumeva saradnju raznih odeljenja lokalne vlasti, **bilo bi poželjno uspostaviti radne grupe po pojedinim pitanjima LER-a**. Njih bi trebalo da sačinjavaju pojedinci sa znanjem i odgovornošću za poslove svoga odeljenja. Sugestija vezana za radne grupe odnosi se na neku kasniju fazu LER-a, pošto imajući u vidu situaciju po opštinama nerealno je očekivati u startu brzu transformaciju odeljenja.

Neophodno je naglasiti da je ovaj model prihvatljiv u svakoj lokalnoj upravi, ali sa izvesnim prilagođavanjem specifičnosti situacije. Kao što su primeri iz prakse pokazali, neće svugde biti moguće upućivanje radnika sa jednog radnog mesta na drugo, na pojedinim mestima biće potrebni novi ljudski resursi, mada, generalno, sugestija je da to budu lica koja su već radila na poslovima koja će i obavljati u timu lokalnog ekonomskog razvoja. Nezavidna situacija u opštinama zahteva proverene i iskusne pojedince.

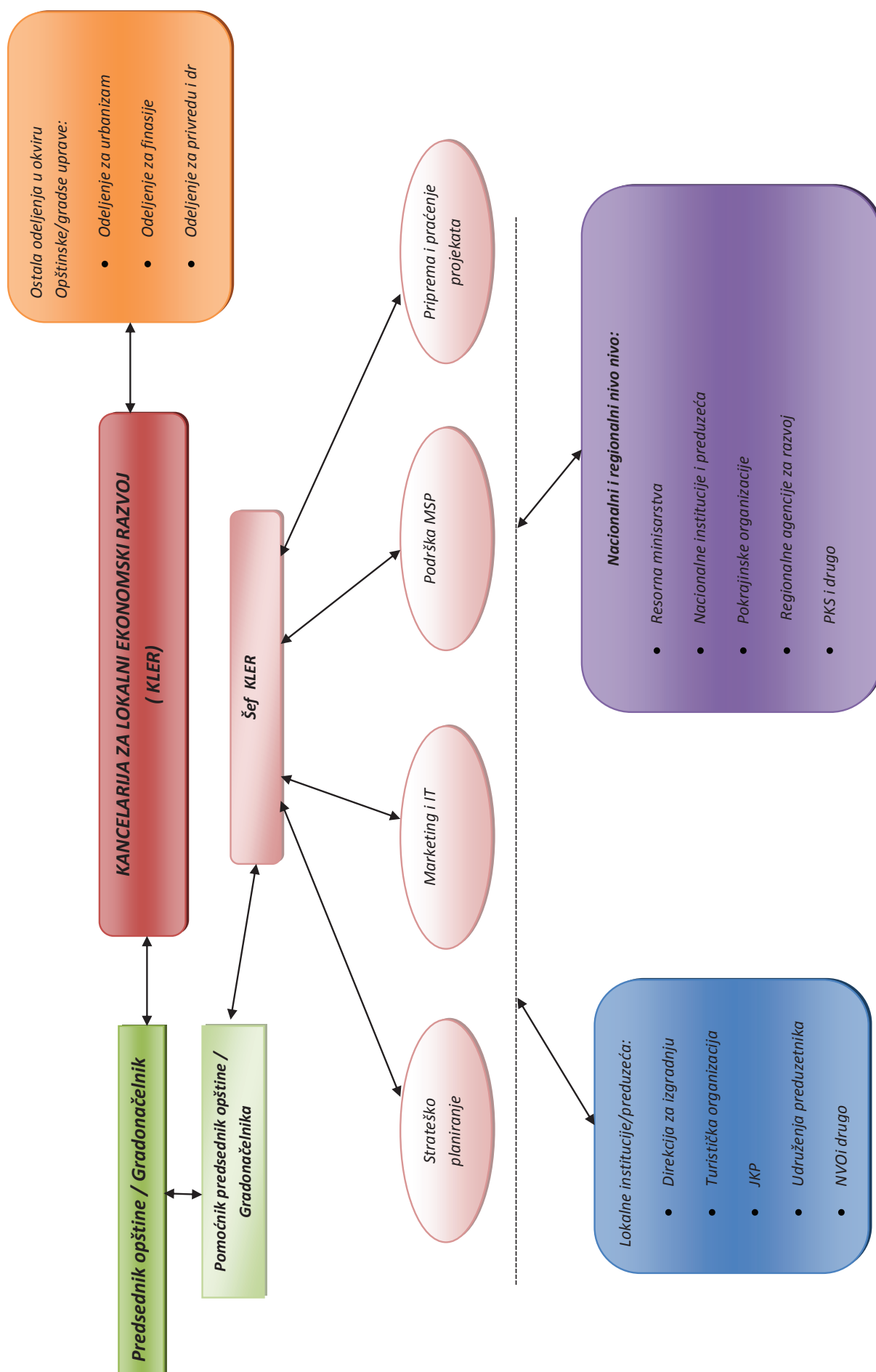
Najzastupljeniji institucionalni oblik Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj svakako jeste u okviru opštinske/gradske uprave.

U ovom institucionalnom obliku javljaju se tri organizaciona modela:

1. Kancelarija za LER u obliku odeljenja
2. Kancelarija za LER u obliku službe
3. Projektni tim u okviru kabineta predsednika opštine/gradonačelnika

Što se tiče ostalih institucionalnih oblika koji su napred navedeni, oni su u formi koja je opisana.

Ipak, na osnovu aktivnosti i funkcija KLER, možemo predstaviti samu organizacionu strukturu Kancelarije za ekonomski razvoj, zasnovanu na osnovnim funkcijama a koja se može prilagođavati u skladu sa potrebama.



4. Definisane korelacije između institucionalnih oblika i ekonomskih parametara

4.1. Indikatori uspešnosti i ekonomski parametri razvoja

Lokalni ekonomski razvoj u predstavlja proces promena. Za razliku od proteklih decenija većina lokalnih samouprava u Srbiji danas postaju konkurentne i nastoje da učine sve što je u njihovoj moći da privuku više direktnih investicija sve u cilju otvaranja novih radnih mesta i povećanja životnog standarda stanovništva. Ipak neke od opština i gradova su u ovom procesu uspešnije od drugih.

Jedan od faktora uspešnosti je svakako proaktivno delovanje lokalne samouprave u odnosu na poslovno okruženje. Lokalna samouprava koja u poslovnoj zajednici prepoznaje partnera ima daleko veće šanse da bude uspešnija od one koja sve prepušta slučaju verujući da se ključne stvari rešavaju na višem, pokrajinskom ili republičkom nivou.

Da li su danas opštine i gradovi dovoljno kompetentni da uzmu učešće u jednoj takvoj utakmici?

Anketiranje 17 opština i gradova pokazalo je da ne postoji jedinstven recept za ekonomski uspešnu opštinu već da model u velikoj meri zavisi od kompetentnosti lokalnih vlasti i eksperata za LER u lokalnu.

Najpre, primetno je da u većini anketiranih gradova i opština ne postoje razvijeni ekonomski parametri za praćenje uspešnosti kancelarija. Veliki problem predstavlja prikupljanje relevantnih podataka. Pojedini investitori zameraju lokalnim samoupravama što ih za određene njima bitne podatke (broj zaposlenih, broj nezaposlenih, stopa nezaposlenosti itd...) zaposleni u opštinama upućuju na druge institucije (Nacionalna služba za zapošljavanje, Narodna banka Srbije, Ministarstvo finansija, Poreska uprava...) uz obrazloženje da ne raspolaže istim.

Treba imati u vidu i to da skoro sve republičke institucije naplaćuju svoje baze podataka dok je prikupljanje od strane KLER-a veoma skup metod zbog ograničenih ljudskih resursa i nedostatka vremena.

Iskustva zaposlenih u KLER-a takođe idu u prilog tome da ni ostale institucije ne poseduju i veoma često nisu u mogućnosti da dostave relevantne i ažurirane podatke. Npr. Jedna filijala NSZ nije mogla kancelariji da dostavi stopu nezaposlenosti u lokalnoj zajednici jer takvim podacima ne raspolaže već samo brojem zaposlenih i nezaposlenih.

Opštine uglavnom pod indikatorima podrazumevaju nedeljna, mesečna i godišnja izveštavanja načelnika odeljenja. Postoje i indikatori koji nisu formalno definisani npr. U procesu privlačenja investicija: ukupan broj dobijenih pisama o namerama, broj održanih sastanaka, evidencija o poseti investitora. U oblasti marketinga: broj izrađenih brošura, ostalih promomaterijala kao i broj učešća na stranim i domaćim sajmovima.

Kao definisani indikatori (Sokobanja i Vranje) pojavljuju se:

- Broj i vrednost realizovanih projekata
- Broj korisnika usluga KLER
- Broj odobrenih kredita/subvencija uz pomoc i podrsku KLER
- Broj nezaposlenih lica na teritoriji opštine
- Broj kategorisanog smestaja u domacoj radinosti
- Broj registrovanih poljoprivrednih gazdinstava
- Statisticki podaci dostupni preko RZS
- Broj realizovanih projekata sa direktnom ekonomskom konotacijom – primer rast zaposlenosti
- Broj pisama o namerama, direktni kontakti sa potencijalnim investitorima
- Broj realizovanih investicija
- Broj urađenih biznis planova, datih preporuka ili pozitivnih mišljenja na dokumentaciju privrednika
- Broj organizovanih prezentacija, susreta sa lokalnom poslovnom zajednicom

Pored indikatora koji se razlikuju od opštine do opštine postoje i oni koje je odredio USAID-ov program MEGA (Vršac, Vranje, Paraćin, Pančevo, Kruševac, Loznica, Pećinci, Šabac) i na osnovu njih se ocenjuje ekonomska uspešnost opština u programu:

1. **Organizaciona kategorija** definiše poziciju Kancelarije za LER u Opštinskoj upravi. Ova kategorija ima 20 podkategorija sa maksimalnih 100 bodova.
2. **Strukturalna kategorija**– definiše kvalifikovanost i kompetentnost zaposlenih u Kancelariji za LER. Ova kategorija ima 5 podkategorija sa maksimalnih 92 boda.
3. **Funkcionalna kategorija**– definiše funkcionalnost rada i ostvarene rezultate Kancelarije za LER. Ova kategorija ima 9 podkategorija sa maksimalnih 215 bodova.

Tabela Da li su razvijeni ekonomski parametri/indikatori za praćenje efikasnosti rada KLER-a:

Sokobanja	Da	Novi Pazar	Ne
Boljevac	Ne	Loznica	Da
Pirot	Ne	Paraćin	Da
Knjaževac	Ne	Šid	Ne
Zaječar	Ne	Kruševac	Ne
Vršac	Da	Pećinci	Ne
Šabac	Ne	Pančevo	Ne
Bor	Ne	Majdanpek	Ne
Vranje	Da		

Jedna od osnovnih funkcija KLER-a je i formiranje aktivne baze podataka u cilju da pomogne sa jedne strane zaposlenima u kancelariji, opštinskoj upravi kao i opštinskom rukovodstvu, da u svakom momentu imaju informacije kojim resursima lokalna zajednica raspolaže, a sa druge strane ovakve baze, pre svega ekonomskih podataka, su od velike koristi i potencijalnim investitorima kojima su, u fazi skeniranja opštine ili grada, potrebne različite informacije o dostupnosti radne snage u određenom sektoru, prosek zarada zaposlenih po sektorima, pregled baza lokacija za greenfield i brownfield ulaganja isl.

Opštine koje su u USAID-ovom programu MEGA bile su u obavezi da naprave detaljan profil zajednice i taj model je preporučljiv i za ostale opštine i gradove u Srbiji.

Nažalost, mnoge informacije koje su neophodne da bi se precizno predstavila ekonomska slika opštine nisu dostupne zaposlenima u KLER-u a samim tim i potencijalnim investitorima. Praksa je pokazala da je ovo drugo gore, jer usled nedostataka određenih podataka relevantnih za ulaganje u lokalnu zajednicu, investitor se odlučuje da ne uloži i grad ili opštinu za koji se predhodno bio zainteresovao i pored dobre volje lokalnih vlasti.

Podatak kao što je GDP po opštinama ili GDP po glavi stanovnika je nemoguće dobiti. Statistički godišnjaci daju dobar godišnji pregled ali da bi postali zaista konkurentni danas je neophodno baratati ažuriranim podacima čak na kvartalnom i mesečnom nivou. Zastareli podaci nažalost nisu od velike koristi potencijalnom ulagaču.

Ipak, podaci na sajtu Nacionalne službe za zapošljavanje i Republičkog zavoda za statistiku mogu u značajnoj meri koristiti kancelarijama za LER. Jedna od preporuka kancelarijama bila bi i da na svom sajtu obezbedi link ovih institucija ako to do sada nisu uradile.

Za svaku pohvalu su inicijative SIPEPA-e na republičkom nivou i VIP-a, fonda za promociju investicija u Vojvodini koji su razradili elektronsku bazu podataka <http://serbia-locations.rs> i www.vip.org.rs do kog strani investitor može doći bilo kad i dobiti detaljan pregled greenfield i brownfield lokacija po opštinama i gradovima u Srbiji, a takođe može imati uvid i u stepen infrastrukturne opremljenosti unetih lokacija kao i u strukturu vlasništva definisanih parcela. Do sada na žalost manji broj opština redovno ažurira ove baze podataka.

Sve u svemu, delimična baza postoji, ali je neophodno sistematizovati ove podatke u jedinstvenu bazu. Nije redak slučaj dupliranja poslova i zahteva privrednih komora da im se dostavi određeni podaci o mogućnostima ulaganja, a da pri tom zaposleni u tim institucijama koji rade na poslovima formiranja baze podataka ne znaju da takva baza već postoji. Tu ne treba isključiti ni nedostatak komunikacije među institucijama.

Nažalost u Srbiji ne postoji jedinstven, od svih institucija i aktera razvoja prihvaćen, sistem prikupljanja ekonomskih parametara.

4.2. Institucionalni oblici KLER-a u korelaciji sa ekonomskim parametrima

Problemi kojima se u ovom procesu kancelarije najčešće susreću su najčešće organizacioni. Oni su često hijerarhijski ne uređeni sa nejasno delegiranim dužnostima kao i nedefinisanim sistemom nagrada i kazni. Kadrovski problemi su takođe prisutni. Na određene pozicije postavljaju se osobe po političkom ključu bez predhodno urađenih testova iz struke kako bi se ocenila stručnost kandidata za određeno radno mesto.

Opština/Grad	Organizaciona forma KLER-a	Problemi u funkcionisanju KLER-a
Sokobanja	Odeljenje u okviru organa uprave (npr.za privredu)	Organizacioni, slaba motivisanost zaposlenih
Boljevac	Služba u okviru odeljenja	Kadrovski (nedostatak strucnih ljudi koji npr govore jezike)
Pirot	Služba u okviru Odeljenja	
Knjaževac	Posebni pravni subjekat (Lokalna agencija za razvoj)	Kadrovski (nedostatak strucnih ljudi koji npr govore jezike)
Zaječar	Odeljenje u okviru organa uprave	Slaba motivisanost zaposlenih u KLERu (npr.male plate zaposlenih)
Vršac	Odeljenje u okviru organa uprave	Kadrovski, Slaba motivisanost zaposlenih u KLERu
Pećinci	Posebni pravni subjekat (Lokalna agencija za razvoj)	-
Novi Pazar	Odeljenje u okviru organa uprave	Institucionalni, Kadrovski
Majdanpek		
Loznica	Odeljenje u okviru organa uprave (npr.za privredu)	Organizacioni, Kadrovski
Paraćin	Služba u okviru Odeljenja	Organizacioni, Kadrovski
Šid	Služba u okviru Odeljenja	Organizacioni, slaba motivisanost zaposlenih
Kruševac	Odeljenje u okviru organa uprave	Institucionalni
Šabac	Služba u okviru Odeljenja	Organizacioni, kadrovski
Bor	Služba u okviru odeljenja	Institucionalni
Pančevo	Odeljenje u okviru organa uprave (npr.za privredu)	Institucionalni, organizacioni, kadrovski
Vranje	Odeljenje u okviru sekretarijata	Slaba motivisanost zaposlenih

Prilikom ocenjivanja uspešnost kancelarija za LER u obzir se uzimaju više indikatora odnosno ocenjuju se funkcije koje kancelarije više ili manje obavljaju, a među kojima su:

- Razvoj ljudskih resursa
- Implementacija ekonomskih projekata
- Razvijanje baze podataka
- Održavanje odnosa sa institucijama
- Funkcija savetnika
- Podrška lokalnoj poslovnoj zajednici
- Privlačenje investicija
- Marketing
- Podrška opštinskog rukovodstva

U praksi teško da možemo potvrditi da kancelarije koje su ocenjene kao uspešne su istovremeno one čiji opštine ili gradovi beleže najintenzivniji ekonomski rast.

Loznica koja ima izuzetno visoko ocenjen KLER ipak zaostaje za opštinama u kojima KLER nije tako dobro ocenjen što se može videti iz veoma visoke stope nezaposlenosti od 40% ali potrebno je uzeti u obzir i činjenicu da u Srbiji ovakve kancelarije postoje tek nekoliko godina dok su se

problemi u privredi generisali poslednjih decenija te da nije realno da KLER za kratko vreme reše nagomilane ekonomske probleme brojnih lokalnih zajednica.

Pokazalo se da stepen ekonomske razvijenosti opština nije u direktnoj srazmeri sa uspešnošću kancelarija, pa ni sa institucionalnim oblicima kancelarija, mada je politika otvorenih vrata dobar koncept kada govorimo o odnosu šefova KLER-a i predsednika opštine, jer savetodavna funkcija stručnjaka se ne sme zanemariti i oni lokalni čelnici koji to prepoznaju imaju šanse da njihova lokalna zajednica bude uspešnija.

Naravno, na ekonomsku sliku lokalne zajednice utiče daleko više faktora od onih koji se uzimaju u obzir prilikom ocenjivanja uspešnosti kancelarija za LER, kao što su blizina ekonomski razvijenijih regiona, snaga lokalne poslovna zajednice kojoj, do određene mere KLER može biti partner (obezbeđivanje i pružanje informacije u vezi aktuelnih kreditnih linija, start up i sl.) ali nažalost u praksi nema ingerencija niti dovoljan autoritet da nešto korenito promeni.

Čest je slučaj da su uspešnije opštine one koje su bolje pozicionirane u odnosu na konkurentne i one koje se postavljaju kao fleksibilne i održavaju dobre odnose sa centralnim institucijama.

Ovde je potrebno uzeti u obzir i veliki politički uticaj koji imaju predstavnici lokalne izvršne vlasti.

4.3. Step en razvijenosti opština

<i>Opština/Grad</i>	<i>Prosečne zarade bez poreza i doprinosa, avgust 2010 u din.</i>	<i>Stopa nezaposlenosti</i>	<i>Broj zaposlenih</i>	<i>Broj nezaposlenih</i>
Sokobanja	30.585	25,43	4.378	1.637
Boljevac	25.787	23,73	2.791	957
Pirot	31.003	30,98	24.000	9.000
Knjaževac	21.709	39,56		4.386
Zaječar	30.088	32,97	19.522	7.280
Vršac	40.473	29,26	13.400	6.295
Pećinci	36.078	19,24	10.753	997
Novi Pazar	26.352	50,66	19.250	13.572
Majdanpek	33.668	21,78	6.558	2.056
Loznica	25.086	40,25	18.655	11.944
Paraćin	30.582	37,52	13.688	8.359
Šid	30.288	26,61		4.227
Kruševac	29.447	33,85	26.418	16.808
Šabac	33.097	26,60	27.459	12.952
Bor	34.679	29,07	20.533	5.621
Pančevo	36.532	24,03	39.016	11.722
Vranje	27.171	13,06	25.088	8.263
SRBIJA	33.955	25,8 (2009)		

Izvor: Republički zavod za statistiku, Nacionalna služba za zapošljavanje, SIEPA,

Zakonom o regionalnom razvoju Republike Srbije predviđeno je ocenjivanje opština po stepenu razvijenosti gde Član 30. glasi:

“Stepen razvijenosti opštine je mera razvijenosti opštine u odnosu na republički prosek”

Članom 36. ovog zakona opštine se razvrstavaju prema stepenu razvijenosti u sledeće grupe:

- 1. u prvoj grupi** su opštine čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka;
 - Vršac,
 - Pančevo,
 - Pećinci,
 - Kruševac,
 - Pirot,
 - Šabac.
- 2. u drugoj grupi** su opštine čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka ;
 - Bor,
 - Zaječar,
 - Vranje,
 - Sokobanja,
 - Parćin,
 - Šid,
 - Loznica.
- 3. u trećoj grupi** su opštine čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka
 - Novi Pazar,
 - Boljevac,
 - Majdanpek.
- 4. u četvrtoj grupi** su opštine čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka
 - Knjaževac.

Opštine iz stava 1. tačka 4. ovog člana imaju status **nedovoljno razvijenih opština**

Pripadanje određenoj grupi opština znači da su definisani i prioriteti kada se radi o dodeli sredstava iz republičkih fondova (NIP) te u tom slučaju prioritet sa kvalitetnim i pripremljenim projektima imaju nerazvijene opštine.

Institucionalni oblici KLER- a su uglavnom zastupljeni u sledećim modelima:

- Odeljenje u okviru organa uprave (npr. za privredu)
- Služba u okviru odeljenja
- Posebni pravni subjekat (Lokalna agencija za razvoj)

Iako nije vidljivo da su ovi oblici u direktnoj relaciji sa ekonomskim pokazateljima , odnosno primetno je da oni u značajnoj meri variraju, zajedničko za sve anketirane opštine i gradove jeste da postoji zajednički problemi u kvalitetnom funkcionisanju kancelarije a to su:

- Institucionalni - Izbeci preklapanje funkcija unutar odeljenja ili službi
- Organizacioni - Uspostaviti organizacionu strukturu koja omogućava najefikasniji rad
- Kadrovski - testirati zaposlene u KLER-u i novo-zaposlene koji stupaju u radni odnos, uvesti intenzivnije obuke zaposlenih (kursevi engleskog jezika, seminari za pisanje projekata)

Bez rešavanja ovih problema ne može se očekivati da KLER u Srbiji ozbiljnije utiče na ekonomske tokove svojih lokalnih zajednica.

Kratkoročno dobra komunikacija između izvršne vlasti/prednika opštine i kancelarije može postaviti kancelariju kao značajan faktor koji utiče na pozitivne promene u lokalnoj zajednici, ali **dugoročno** neophodna je **potpuna depolitizacija** rada KLER-a na čijem će čelu biti postavljeni dobro obučeni stručnjaci/eksperti za LER i tek tada će korelacija između ekonomskih parametara i uspešnosti kancelarije biti vidljivija.

5. Predlaganje najoptimalnijeg modela sa najboljim efektima po lokalnu zajednicu (najoptimalniji model za grad, opštinu od 50.000 do 100.000 stanovnika i za opštine ispod 50.000 stanovnika)

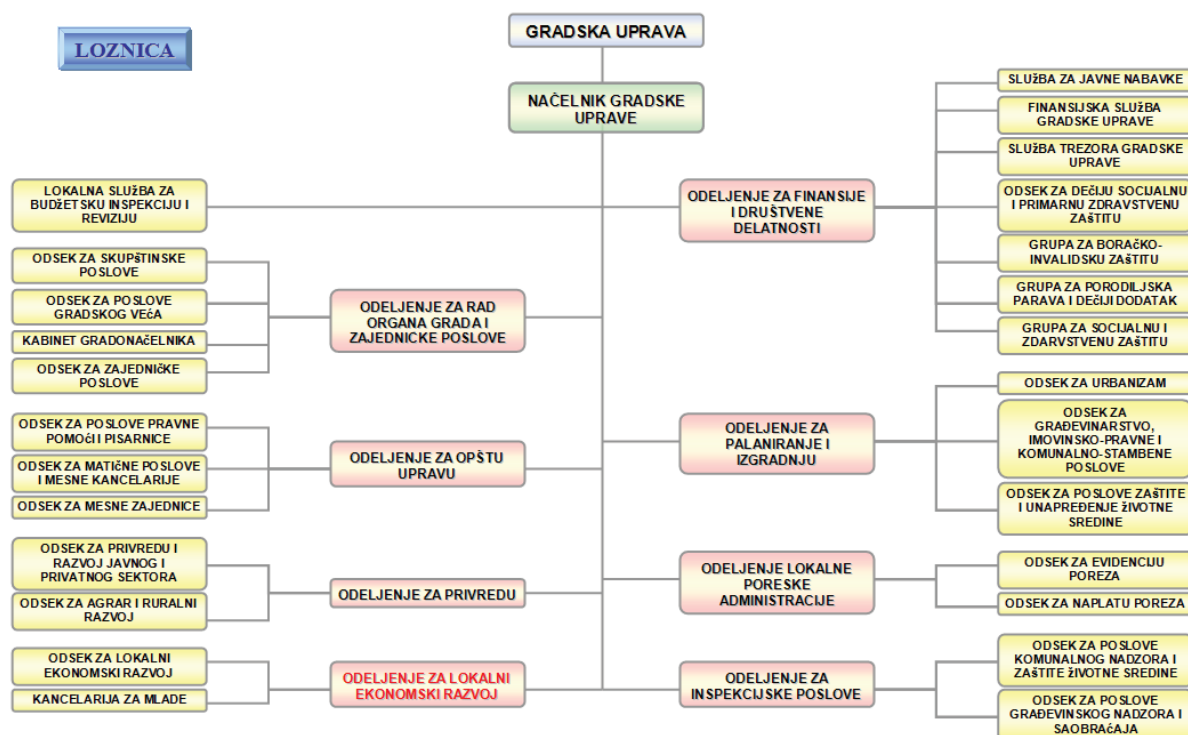
Opština /Grad	Broj stanovnika	Organizacioni model KLER-a
	Od 50.000 do 100.000	
Vranje	87.288	Odeljenje u okviru sekretarijata
Loznica	86.413	Odeljenje u okviru organa uprave
Novi Pazar	85.583	Odeljenje u okviru organa uprave
Zaječar	65,969	Odeljenje u okviru organa uprave
Pirot	63 791	Služba u okviru Odeljenja
Paraćin	58.301	Služba u okviru Odeljenja - Kancelarija u okviru Odeljenja za javne službe i LER
Bor	55.817	Služba u okviru odeljenja
Vršac	54.000	Odeljenje u okviru organa uprave
	Manje od 50.000	
Šid	38,973	Služba u okviru Odeljenja
Knjaževac	37.172	Posebni pravni subjekat (Lokalna agencija za razvoj)
Majdanpek	23,703	
Pećinci	21.506	Posebni pravni subjekat (Lokalna agencija za razvoj)
Sokobanja	18,571	Odeljenje u okviru organa uprave (npr.za privredu)
Boljevac	17.000	Služba u okviru odeljenja

5.1. Optimalni model za opštinu, ili grad od 50.000 do 100.000 stanovnika

Među anketiranim opštinama i gradovima od 50.000 do 100.000 stanovnika najzastupljeniji model je:

1. Odeljenje u okviru uprave/sekretarijata (Vranje, Loznica, Novi Pazar, Zaječar i Vršac)
2. Služba u okviru odeljenja (Piroć, Paraćin i Bor)

Organizacija gradske uprave i kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u Loznici:



5.2. Optimalni model za opštine manje od 50.000 stanovnika

Među anketiranim opštinama manjim od 50.000 stanovnika zastupljeni su sledeći modeli:

1. Posebni pravni subjekt (lokalna agencija za razvoj) (Knjaževac, Pećinci)
2. Služba u okviru odeljenja (Šid, Boljevac)

Prednosti i mane ovih modela opisani su ranije u analizi te je važno napomenuti da ne postoji jedinstven recept za uspostavljanje kancelarija za LER.

Velika razlika u organizacionoj strukturi, nivou dostignutog razvoja i potrebama lokalnih zajednica, ne dozvoljava da se favorizuje samo jedan od pomenutih oblika organizacije.

Najbolji model je potrebno odabrati na osnovu specifičnosti svake lokalne zajednice ponaosob.

Prilikom odabira modela lokalne vlasti zajedno sa konsultantima/stručnjacima za LER moraju uzeti u obzir upravo te specifičnosti kao i definisane prioritete razvoja usvojenih strateških dokumenata na nivou opštine ili grada i na osnovu toga da se opredele za odgovarajući model.

Za koji god model se lokalna zajednica opredeli bitno je da šefovi LER-a imaju redovnu komunikaciju sa donosiocima odluka tj. Predsednicima opština/gradonačelnicima.

Takođe oni se moraju više uključivati procese privlačenja investicija i aktivno učestvovati na sastancima zajedno sa predsednikom opštine i potencijalnim investitorom.

Jednom formirana kancelarija ne mora da znači da ona zauvek treba da zadrži isti organizacioni model. U dinamičnim sredinama ekonomske i društvene prilike se veoma brzo menjaju nekad u vrlo kratkim vremenskim intervalima. Ako jedan model danas odgovara lokalnoj zajednici već sutra on može zahtevati određene promene (organizacione, institucionalne, kadrovke) U skladu sa tim rukovodstvo mora da reaguje i da se prilagođava novim trendovima.

Fleksibilnost kancelarija dobro se ogleda u Vršачkom primeru gde su zaposleni u okviru odeljenja za LER istovremeno i deo Tehnološkog Parka doo, iako to nije definisano ranijom sistematizacijom u okviru uprave, ali na taj način ljudi koji u poslu imaju iskustva u mogućnosti su da promovišu novi projekat Tehnološki Park i da u tome daju svoj doprinos.

Takođe nije redak slučaj da su pojedine kancelarije uspešne zbog kvalitetnih pojedinaca, eksperata i entuzijasta koji su se našli na pravom mestu.

Najbolji model je definitivno onaj koji je dovoljno fleksibilan da u određenom momentu efikasno reaguje na promene, jer šefovi LER-a moraju da budu lokalni lideri koji su sposobni da upravljaju promenama.

www.skgo.org