ПРИРУЧНИК

ЗА МОДЕРНО УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИМ ЕКОНОМСКИМ РАЗВОЈЕМ

Снежана Ђорђевић

СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА
ГРАДОВА И ОПШТИНА

ФОНД ЗА
ОТВОРЕНО ДРУШТВО

ПРИРУЧНИК
ЗА МОДЕРНО УПРАВЉАЊЕ
ЛОКАЛНИМ ЕКОНОМСКИМ РАЗВОЈЕМ



СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА
ГРАДОВА И ОПШТИНА

ФОНД ЗА
ОТВОРЕНО ДРУШТВО



П Р И Р У Ч Н И К

ЗА МОДЕРНО УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИМ ЕКОНОМСКИМ РАЗВОЈЕМ

Снежана Ђорђевић

Београд, децембар 2007.

Приручник за модерно управљање локалним економским развојем

I издање

Издавач
Стална конференција градова и општина

Главна и одговорна уредница
Зорица Вукелић

Приредила
Слађана Грујић

Графички дизајн:
Атеље

Штампа
Досије

Тираж: 400 примерака

ISBN 978-86-82455-67-7

Ова публикација је припремљена у оквиру пројекта „Превазилажење законских препрека за локални економски развој у Србији" који се реализује уз финансијску подршку Института за локалну управу (ЛГИ) при Институту отворено друштво (ОСИ) Будимпешта.

Електронска копија публикације може се преузети на сајту Сталне конференције градова и општина www.skgo.org рубрика публикације

Садржај

ПРЕДГОВОР **1**

1. СМИСАО ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГРАЗВОЈА У ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ **5**
Наднационалне интеграције 6
Партнерство централне и локалних власти 7
Предузетничка локална власт 8
Друштвено одговорно пословање 8
Улога државе и локалних власти 9
Користи коју имају заједница и компаније 9

2. РЕФОРМА ДРЖАВЕ, РЕФОРМАДРЖАВНЕ УПРАВЕ И РЕФОРМА СУДСТВА **11**
Држава и локалне власти као предузетници 11
Амбијент за инвестирање - узроци слабих улагања 12
Опорезивање 13
Децентрализација и јачање локалне власти 14
Својина и финансијска аутономија 14
Локалне финансије 15
Модели организације власти 15
Реформа државне и локалне управе 16
Локална администрација и управљање 17
Управљање локалном администрацијом 18
Партиципација грађана и локалне заједнице у рад локалних власти 19
Реформа судства 19

3. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ, СВОЈИНСКИРЕЖИМ И ИЗДАВАЊЕ ДОЗВОЛА **21**
Просторно планирање и катастар 21
Законска регулатива и стандарди 22
Земљишна политика 24
Зонирање 25
Практични проблеми 26
Својина и стицање права својине на грађевинском земљишту 26
Упис на непокретностима 27
Закуп непокретности 28
Израда пројеката и издавање дозвола 28

4. МОДЕРНИЗАЦИЈА АДМИНИСТРАЦИЈЕ - ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ 31
Модернизација администрације 32
Услови за примену у Србији 33
Услужни центар 33
Примена у Србији 34

5. СТРАТЕГИЈСКО УПРАВЉАЊЕ 37
Стање у Србији 40
Стратегија очувања животне средине и ЛЕАП 40
Стање у Србији 42
Маркетинг локалне самоуправе 42
Примена у Србији 43
Регионални програми кооперације 44

6. РЕФОРМА ЈКП И УСЛУГА 45
Промена начина избора директора и управних одбора ЈКП-а 46
Регулаторно тело 46
Набавке и концесије 47
Приватизација ЈКП-а 48
Други облици који прате приватизацију 49
Повлачење власти из монополских послова и функција 49
Продаја имовине 50
Концесије 50
Франшизе 50
Ваучери 51
Услови за примену ових инструмента у Србији 51
Дерегулација 51
Реализација продаје – облици аукција 52
Уговори 54
Особине уговора 55
Дизајн уговора 55
Типови уговора и преузетих обавеза 56
Начин селекције 57
Врсте конкурса и објављивање конкурса 57
Дискреција службеника 58
Начин плаћања услуга 58
Шта се очекује од испоручиоца робе или услуга? 58
Утврђивање цене услуга 58
Уговорни подстицаји 59
Селекција 59
Надгледање и контрола 60
Администрирање уговора 60
Захтеви и спорови 61
Затварање уговора 61

7. ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ 63
Фискална аутономија локалних власти у Србији 63
Директне стране инвестиције 64
Програми поделе трошкова и самоопорезивање 65
Програми финансијске помоћи 65
Гаранције кредита 65
Микрокредитни фондови 66
Проточни и одрживи фонд (Revolving Fund) 66
Инструменти јавних финансија 67
Владина давања 67
Приватни извори 67
Обвезнице и друге хартије од вредности 67
Локално самоопорезивање 68
Специјално опорезовани дистрикти 68
Корекциона такса (Impact fee) 69
Корисничка такса (Users fee) 69
Посвећени порез (Dedicated tax) 69
Примена у Србији 69
Државна давања и међународне донације 70

8. СЛОЖЕНИЈИ ОБЛИЦИЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА 71
Локална агенција или корпорација за економски развој 71
Инкубатор бизнис центар 72
Примена у Србији 73
Индустријски парк (индустријски, технолошки и научни паркови) 74
Структура и оснивање парка 75
Изградња парка 75
Функционисање парка 76
Државна помоћ и подстицаји 76
Примена у Србији 76
Слободне зоне 77
Примена у Србији 78
Зона унапређеног пословања 79
Примена у Србији 80
Приватно-јавна партнерства 80
Врсте и тип аранжмана 81
Примена у Србији 82
Проточни и одрживи фонд (Revolving Fund) 82
Оснивање проточног (одрживог) фонда 83
Браунфилд простор и инвестиције 86
Локација 86
Значај браунфилд пројеката 87
Иновативне развојне браунфилд стратегије 88
Употреба парцела после чишћења 88
Регулација браунфилд зона 89
Браунфилд пројекти у Србији 90

Друге локације и објекти 91
Нови Сад 92
Београд 94
Афирмација браунфилд инвестиција 97
Законски амбијент 97
Сарадња јавног и приватног сектора 97
Сертификација 98
ИСО 2001 сертификат 98
Бенчмаркинг 102
Шта се мери процесом бенчмаркинга? 103
Зашто мерити извођење? 103
Врста мера 103
Критеријуми за добар сет мера извођења 104
Одељење за развој 105
Планирање 106
Преглед планова и дозволе 106
Инспекција 107

ПРЕДГОВОР

Стална конференција градова и општина (СКГО), као национална асоцијација градова и општина у Србији, има задовољство да вам представи публикацију која се бави промоцијом различитих метода управљања локалним економским развојем. Публикација је припремљена у оквиру пројекта „Превазилажење законских препрека за локални економски развој у Србији" који финансира Институт за локалну управу (ЛГИ) при Институту отворено друштво (ОСИ) у Будимпешти. Овај пројекат, слично претходним напорима усмереним ка повраћају имовине и фискалној децентрализацији, одговара подршци коју Институт за локалну управу пружа законодавним иницијативама и студијама на пољу фискалне децентрализације, финансијског управљања и буџетирања и локалног економског развоја.

Базу за израду Приручника чиниле су три студије које су урађене на пројекту: Студије о иновативним праксама финансијског управљања у области локалног економског развоја у земљама Централно-Источне Европе, Студије о иновативним праксама које примењују локалне самоуправе у подстицању локалног економског развоја и Студије о потребним изменама републичких и локалних прописа за примену модерних метода подстицања локалног економског развоја. На овај начин створена је богата аналитичка база података о међународним, регионалним и искуствима у развијеним општина у Србији у коришћењу различитих финансијских инструмената унапређења локалног економског развоја.

Приручник за модерно управљање локалним економским развојем је, пре свега, намењен локалним властима да би увиделе могућности које се пред њима отварају у области подстицања локалног економског развоја. Преузимање ове важне функције од стране локалних власти има велики значај, јер подстиче укупан економски развој друштва, утиче на привлачење инвестиција и отварање нових радних места у локалним срединама, а тиме посредно и на решавање бројних проблема савремених друштава.

Овај приручник има два велика дела. Први обухвата глобални и национални амбијент локалног економског развоја, док други чини анализу конкретних инструмената и иновативних пракси у овој области.

У оквиру првог дела анализиран је смисао и значај локалног економског развоја у савременом глобализованом свету, у великим интеграцијама и савременим националним државама с посебним освртом на локалне власти.

Да би локалне власти могле успешно обављати овако комплексне послове, морају пре свега постојати системска решења којима оне добијају одговарајући статус, мрежу различитих нивоа локалне власти, својину, надлежности, организациону и финансијску аутономију и партнерске односе са државом.

Други део се бави најважнијим *реформским садржајима,* који морају да буду до краја спроведени у Србији, да би локалне власти имале капацитет да користе одређене инструменте и да подстакну развој. Најбитнији садржаји су реформа администрације, затим, децентрализација, битни аспекти економске реформе и, коначно, јачање капацитета локалних власти.

Велика целина ове студије бави се, такође, и анализом конкретних инструмената и иновативних пракси. Студија почиње од *својине*, пре свега анализирајући грађевинско земљиште које је изузетно битно за инвестиције. У том контексту се отвара питање просторног планирања, зонирања, својинског режима, режима издавања дозвола као важних аспеката привлачења капитала и инвестиција.

Друга важна група инструмената јесу разноврсни, условно названи, *правни инструменти*. Они су обрађени у две групе. Прва група обухвата модернизацију администрације, услужни центар, као и нове начине рада које свака локална власт мора да усвоји, као што су стратегијско управљање, еколошко планирање и акциони план, маркетинг, као и коришћење регионалних програма кооперације. За добро уређене администрације у Србији неопходно је донети Закон о локалној администрацији и Закон о локалним службеницима.

У наставку се анализирају као посебна група правних инструмената *пружање услуга* у ширем смислу, па се анализира реформа јавно комуналних предузећа, промена начина избора директора и управних одбора ЈКП, приватизација, увођење регулаторних тела, набавке, концесије, франшизе, продаја имовине, ваучери, аукције и уговори.

Трећа група инструмената јесу *финансијски инструменти* који пре свега подразумевају постојање финансијске децентрализације и довољне фискалне капацитете локалних власти. У ову анализу су укључени неки најважнији инструменти које познаје упоредна пракса транзиционих али и развијених земаља: државна давања, програми поделе трошкова и самоопорезивања, програми финансијске помоћи, микрокредитни фондови, као и гаранције кредита. Посебно су анализирани инструменти јавних финансија, као што су владина давања, приватни извори, обвезнице и друге хартије од вредности, локално самоопорезивање, револвинг фонд, специјално опорезовани дистрикти, корекциона и корисничка такса, посвећени порез и међународна давања.

Четврти део студије се односи на *сложене облике ЛЕР*. Када се говори о иновативним праксама локалног економског развоја обично се управо мисли на методе које садрже сложенији облици, као што су: инкубатор бизнис центар, индустријски, технолошки и научни парк, слободна зона и зона унапређеног пословања. У овом делу су посебно анализирана приватнојавна партнерства јер је сарадња приватног и јавног сектора саставни део свих ових сложених облика. Посебна пажња је посвећена револвинг фонду који, иако је финансијски инструмент, представља веома сложен пројекат за себе. Револвинг фонд је уз то и веома важан ослонац свим видовима пројеката ЛЕР.

Овај комплексан део студије завршава се доста опсежном анализом браунфилд (brownфиелд) пројеката, јер су врло комплексни. Они у себи садрже просторно

планирање, чишћење и обнову запуштених, неискоришћених и загађених локација (екологија) и траже примену финансијског менаџмента и преговарања са бројним социјалним актерима.

Завршни део студије представља *сертификација и бенчмаркинг* као инструменти којима се могу квантитативно и квалитативно мерити не само процеси подстицања локалног економског развоја, већ и све друге делатности, услуге и послови које обављају локалне власти.

1. СМИСАО ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА У ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ

Савремени свет се данас дели на три интегрисана региона: амерички, европски и пацифички регион. У том контексту се јављају неке нове напетости и конфликти између водећих светских региона, као и на релацији север– југ, исток–запад и запад–запад, али ти сукоби више немају тако наглашен идеолошки садржај и попримају нове садржаје.

Општи амбијент ових процеса чини промењена природа светске економије и започети процес глобализације. Светска привреда је све више повезана, токови финансија и капитала су изузетно брзи и невидљиви за око националних држава. Долази до ренесансе либералних принципа у економији и све ређе се примењују институти протекционистичког меркантилизма. Ови процеси су довели до интензивног кретања капитала и до убрзане глобализације. Сваког тренутка новац одлази на оне тачке земљине коре где се најбрже може оплодити мимо знања националне државе, а све чешће и против њеног интереса. У сфери трговине промена је драстична. Размена се обавља у етру тако интензивно да роба седам пута промени купца, тј. власника да би се, при том, тек једном променило место њеног складиштења. Национална држава тако губи важне полуге моћи губитком контроле новчаних токова, али и местом фирми. Наиме, савремене фирме су веома мобилне и све ређе се везују за неки простор или ограничавају њиме. Мултинационалне компаније (МНК) које са лакоћом покривају глобално тржиште и саме измичу националним државама јер имају веома разноврсно (мултинационално) и непознато порекло акционарског капитала. Њихов интерес је превасходно економске природе, остваривање што већег профита, па се не може ограничити нити свести на националне интересе. У овој сложеној констелацији односа, различите националне привреде су се различито снашле. Националне привреде које прихватају тржиште као мерило вредности својих услуга и робе, лагодније су се укључиле у процесе развоја и заузеле су боље место на светском тржишту. Други важан чинилац развоја јесте улагање у знање, у развој науке и њену креативну примену, па су информатика и технологија неопходан предуслов конкурентности и успеха на светском тржишту.[1]

---

[1] Џозеф Штиглиц: „Противречности глобализације", SBM-x, 2002, Archibugi Daniel & David Held: „Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order", Cambridge: Polity Press, 1976. и David Held: "Models of Democracy" Cambridge, Polity Press, 1987

Отуда, национална држава постаје преузак оквир за решавање веома важних питања живота људи, као што су на пример: производња и складиштење нуклеарне енергије, истраживања свемира и развој свемирске технологије која постаје прескупа за сваку појединu државу, затим, контрола извођења нуклеарних проба итд.[2] Све већи број питања треба решавати на нивоу наднационалних интеграција, као на пример, у Европи кроз Европски парламент и његова тела.

Национална држава, с друге стране, постаје преширок оквир за решавање веома конкретних проблема грађана, који се успешно могу решавати само активним учешћем грађана и локалних заједница свих нивоа организовања (општине, окрузи, департмани, региони). Партиципација грађана и прелаз са позиције клијента на позицију активног грађанина који исказује своје интересе и потребе и иницира бројне активности, такође је једна од важних предуслова функционисања предузетничке државе. Овај други процес је основа јачања и ренесансе локалне власти.

Национална држава пролази кроз процесе *губитка суверенитета и надлежности*.[3] Она губи и своју *националну валуту* (у Европи се уводи евро), губи *војску* (јединствене трупе НАТО), *царину* као битне чиниоце и полуге суверенитета и власти.

Ипак, савремена држава јача локалне нивое власти и развија партнерски однос са њом, знатно повећава укупну функционалност друштва, прилагођава се глобалним тенденцијама, омогућава бољу покретљивост капитала и радне снаге и, коначно, обезбеђује грађанима бољи квалитет услуга и општи стандард живота.

Наднационалне интеграције

Поредећи по глобалним регионима, најинтензивнија је интеграција у Европи јер доводи у питање границе, валуту, царине, војску, надлежности државе итд. Најзначајније асоцијације су Европска заједница (EU), Европска заједница за слободну трговину (EFTA) итд.

У Европи је присутан процес усаглашавања правних норми. Националне државе морају да хармонизују своје законодавство са европским и то често није ни једноставан ни пријатан процес. Чак и *законодавна активност* као једна од најважнијих еманација суверенитета националне државе није више у потпуној надлежности националне државе, већ се прилагођава логици и потребама интеграције.[4]

---

[2] Amin S.: „Capitalism in the Age of Globalization", Zed Press, London 1997, Gill S.: „Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism", Millennium 24(3), 1995, Greider W.: „One World, Ready of Not: The Manic Logic of Global Capitalism", Simon and Schuster, New York, 1997, Luttwak E.: „Turbo- Capitalism", Basic Books, New York, 1999.

[3] Zevin R.: „Are World Financial Markets more open?" U: T. Banuri & J.S. Schor (eds); „Financial Openness and National Authonomy", Oxford University Press, Oxford, 1995, Jonnes R. J. B.: „Globalisation and Interdependence in the Internationa Finance and the State", Frances Pinter, London 1995.

[4] „Sub-national Democracy in the European Union", ed. by John Loughlin, Oxford University Press, 2001.
Elmar Rieger i Stephen Liebfriend: „Wellfare State Limits to Globalisation", u radu: „The Global Transformations Reader", ed. by David Held & Anthony Mc Grew, Polity Press, 2000. str. 332–227.
„Regional Convergence in the EU", ed. by Juan Cuadrado-Roura, Marti Parallada, SPRINGER, 2002.
„The Rise of Meso Government in Europe", ed. by L. J. Sharpe, Sage Publications, 1993.

И поред националног усаглашавања нормативног регулисања разних области у разним земљама, националне особености нису избрисане. Системи локалне самоуправе Велике Британије, Немачке, Шведске, Италије и Француске веома су специфични, али морају постојати заједнички стандарди за све. Европска повеља о локалној самоуправи прецизира минимум стандарда обавезан за све европске земље.

Политичка структура органа власти Европе указује на изузетан значај који се придаје локалним властима. *Савет европских општина и региона (CEMR),* као и бројне комисије за регионални и европски развој, комисије за сарадњу локалних власти итд. представљају изузетно важне политичке органе. Поред тога, у Бриселу постоји мноштво институција и представништава регионалних, општинских власти које нуде преглед компаративних предности општина и региона, спремност и отвореност за сарадњу са другим локалним субјектима у свету.[5]

Амерички регион се, пре свега, економски интегрише у трговачки савез НАФТА – Северноатлантска асоцијација за слободну трговину (економија САД, Мексика и Канаде се вишеструко повезују) без креирања икаквих политичких представничких институција и органа.

Азијске земље су направиле бројне привредне и политичке савезе, као што су: Југоисточноазијска уговорна организација (SEATO), Централна уговорна организација (CENTO), Јужноазијска асоцијација за регионалну кооперацију (SAARC), као и Југоисточни азијски регион (SEAR). У овом контексту се отвара низ питања, као на пример припадност одређених држава неком од постојећих региона, као што су: Турска и Иран, Русија, Украјина, Белорусија, Централна Азија итд.[6]

На дневном реду савременог света јесте и неопходност доградње постојећих и креирање нових међународних политичких институција и процедура, као и реконцептуализација или демократизација међународних економских институција.[7]

Партнерство централне и локалних власти

Улога централне власти од изузетног је значаја па се отуда овај модел зове и *модел локалне развојне државе* због неопходности тесне сарадње и кооперације централног и локалног нивоа власти. Она утврђује развојну мисију, сама развија мрежу институција подршке, доноси законе којима се регулише ова осетљива материја, уз идентификовање и санкционисање могућих превара и злоупотреба.

---

[5] „Enabling and Disabling Local Government - Choices for the Future", ed. by Steve Leach, Howard Davide & Ass. Open Univestiy Press, 1996. i Greider W.: „One World, Ready of Not: The Manic Logic of Global Capitalism", Simon and Schuster, New York, 1997, Luttwak E.: „Turbo-Capitalism", Basic Books, New York, 1999.

[6] Björn Hettne: „Global Market versus Regionalism", u: David Held & Anthony McGrew: „The Global Transformations Reader", Polity Press, 2000.

[7] James M. Buchanan: „The Economics and the Ethics of Constitutional Order", The University of Michigen Press, Ann Arbor, 1991.

Предузетничка локална власт

Локалне власти и централна власт у овом процесу реформи развиле су нови, партнерски квалитет односа повећавајући тиме ефикасност и квалитет услуга. Између локалних власти се такође развио однос конкуренције у правцу снажнијег привлачења капитала, грађана и других развојних ресурса. Локалне власти које су се боље припремиле за предузетничку улогу улажући у професионализацију рада, модернизацију модела управљања и развијајући методе бољег коришћења развојних потенцијала, постају далеко конкурентније и својим грађанима лакше обезбеђују услуге широке лепезе разноврсности, далеко вишег стандарда и квалитета и, што је врло битно, услуге које су прилагођене конкретним потребама грађана.

Економски односи су поље на које, до пре 30 година, локална заједница није у већој мери утицала. У време спровођења великих реформи државе, потискивањем државе благостања, реформом начина управљања и настанка предузетничког управљања и предузетничке државе, локална власт добија многе важне функције, а међу најважније спадају: подстицање економског развоја, привлачење капитала, отварање нових радних места и креирање приватно јавних партнерстава ради спровођења пројеката којима се решавају неки проблеми, пружају неопходне *услуге грађанима* и сл.

Локална заједница почиње полако да следи, добрим делом, и економске принципе, те постаје далеко активнија у креирању амбијента привлачног за инвестиције, покретање бизниса и привлачење капитала. Она, при том, развија широку лепезу пројеката и партнерстава са приватним и трећим сектором, али и са грађанима ради обезбеђивања бољег квалитета живота.

Друштвено одговорно пословање

У новије време се много говори о концепту друштвено одговорног пословања. Све више се захтева од предузећа да послују на одговоран начин, уз стално подизање стандарда одговорности и транспарентности. Многа предузећа у Србији се у односу са јавношћу, формално декларишу за овај приступ,[8] али одговорно пословање не може стати на симболици и захтева да постане интегрални део пословних стратегија компанија. Постоје ретки добри примери компанија које су усвојиле ову стратегију и циљ је да овакав приступ буде генерално присутан.[9]

---

[8] То представља „зелено умивену" (greenwash) стратегију социјалне одговорности.

[9] Радна група ISO за друштвену одговорност (WG SR) поставила је темеље за ISO 26000 на свом другом састанку, 26–30. септембра 2005. године, у Бангкоку на Тајланду. ISO 26000 ће организацијама дати усаглашено, међународно договорено упутство за друштвену одговорност, надовезујући се на најбољу праксу и поштовање релевантних декларација и конвенција Уједињених нација и агенција Уједињених нација, а нарочито Међународне организације рада (IOW). Стандард неће садржати захтеве који би омогућили да се ISO 26000 користи за сертификацију.

У прошлости се вредност неког предузећа заснивала искључиво на његовим финансијским резултатима, а данас постаје битан његов социјални, еколошки и финансијски успех, уз мерење позитивног утицаја на друштво. Инвеститори, потрошачи и разне интересне групе, чији степен софистицираности постаје виши него икад, захтевају од предузећа да узму у обзир социјалне и еколошке критеријуме при доношењу пословних одлука. Од предузећа се очекује да остваре добре резултате и у нефинансијским областима као што су: људска права, пословна етика, одличан квалитет радних услова, мере за заштиту животне средине, корпоративни допринос и корпоративно управљање, развој заједнице, разноврсност понуде, пријатељски однос према заједници итд.

Улога државе и локалних власти

Држава и посебно локална власт морају јачати овај концепт и омогућити привредницима и бизнису да се системски укључују у дебате о развојним потребама средине заједно са другим актерима, чиме се креира свест о свим димензијама развоја и о друштвено одговорном пословању. Локална власт треба да активно креира привлачан амбијент за улагање и инвестиције и стално испитује потребу грађана и локалне заједнице у целини.

Општина мора постати лидер у подстицању економског развоја. Она креира услове за настанак, као и за развој бизниса обликујући пријатан амбијент за живот. У том смислу локална власт треба да:

1. обара порезе и ствара порески привлачан амбијент за инвестирање;
2. обезбеди одличну инфраструктуру и пропратне услуге за развој бизниса;
3. укључује бизнис, уз остале социјалне актере, у креирање и реализацију стратегије друштвено одговорног развоја;
4. креира привлачне услове живота у заједници (урбанистички добро уређен град, добре школе, одличне здравствене установе, чиста животна средина, спортски и рекреациони програми, атрактивна културна понуда итд.);
5. развија културу друштвено одговорног пословања и развоја која мора постати обавеза свих актера локалне средине, а пре свега бизниса.

Користи коју имају заједница и компаније

Примена концепта одговорног пословања доноси заједници много користи а свакако значајно смањује могуће штете које је бизнис често чинио. Заједница добија послове као нова и алтернативна радна места, подиже животни стандард и опште услове живота у којима се афирмишу важне социјалне вредности.

Применом ове филозофије успоставља се нова врста креативне комуникације предузећа и заједнице. У том амбијенту свака локација добија неке нове предности

које се, додуше, углавном не могу препознати на први поглед, али које се могу пронаћи и искористити као основ за развој новог и обогаћеног тржишта и бизниса.

Основна корист од одговорног пословања за предузеће може бити обухваћена следећим тачкама:

1. побољшани односи са регулаторним телима;
2. друштвена дозвола за рад;
3. репутација и управљање брендом;
4. лакше управљање пословним ризиком;
5. конкурентност и тржишно позиционирање;
6. лакши и бољи приступ капиталу;
7. уштеде трошкова и пословна ефикасност;
8. повећано ангажовање, мотивација и задржавање запослених;
9. адекватна организациона трансформација и стално унапређивање;
10. активно учење и иновације.

2. РЕФОРМА ДРЖАВЕ, РЕФОРМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И РЕФОРМА СУДСТВА

Да би локална власт квалитетније и ефектније подстакла локални економски развој неопходно је спровести неке врло битне системске реформе. Међу најбитније спадају: реформа државе, управе, економске реформе ради побољшања амбијента за инвестирање, као и реформа судства и јачање капацитета правне државе.

Држава и локалне власти као предузетници

Србија има непредузетничку државу, и њене капацитете у том правцу тек треба развијати. Преко 40 одсто цена свих услуга и робе формирају се под директним или индиректним утицајем владе, па је неопходно направити либерализацију и промену оваквог начина понашања. Државе свуда у свету негују индиректан утицај на привреду, а мање иду на директно планирање, директан утицај и инвестирање. То треба имати у виду када се развија Стратегија подстицања и развоја страних улагања и Стратегија привредног развоја Републике Србије у правцу подстицања улагања и креирања пријатељског амбијента за бизнис.

Веома је важно смањити субвенције и ићи само на хоризонталне (у висини до 1 одсто БДП). Смањити државна улагања која су, по правилу, разбацивање новца пореских обвезника и усмеравају се према политичким приоритетима, а не по тржишним критеријумима.

У области регулисања тржишта хартија од вредности изузетно је значајно допустити слободни оптицај страних вредносних папира јер ће фондови моћи да улажу. Доношење Закона о инвестиционим фондовима (2006), важан је допринос бољем улагању и развоју бизниса. Слободно кретање страних вредносних папира направило би конкуренцију Народној банци и Трезору из иностранства и без ограничења. Позитивни ефекти ове конкуренције били би реалније (јефтиније) тржиште хартије од вредности.[10]

[10] Инфлација од 8,5 одсто је и даље висока

У контексту ових активности треба поменути и неопходност ефикаснијег спровођења Закона о стечају и обезбедити ликвидацију као начин којим се ослобађа нова употребна вредност.

Закон о заштити конкуренције представља материју антимонополске политике за коју се ЕУ залаже. На основу досадашњих искустава, потребно је омогућити да Комисија за заштиту конкуренције изриче прекршајне санкције. Комисија треба да доставља Влади финансијски план најкасније до 1. октобра текуће године за наредну годину да би се процедура усвајања финансијског плана Комисије ускладила са усвајањем Закона о буџету.

Треба размотрити подизање границе раста предузећа са 10 милиона евра годишњег прихода домаћег предузећа (остваренog на српском тржишту), које учествује у концентрацији са страним предузећем, јер је праг претерано низак и њиме се дестимулише раст предузећа и његова конкурентност на светском тржишту.[11]

Закон треба да предвиди „ћутања управе", тако да одсуство одговора Комисије значи одобрење захтева за концентрацијом.

При усвајању закона по угледу на стандарде и принципе ЕУ треба имати у виду да решења не треба аутоматски преузимати, већ у процесу анализе решења усвајати она која подстичу владавину права и економске слободе.

Амбијент за инвестирање - узроци слабих улагања

Најважнији чиниоци који утичу на степен инвестиција у једној земљи јесу *квалитет пословног окружења* и, још уже посматрано, *квалитет микроекономских чинилаца* и услова за инвестирање.

Политичка неизвесност, лош имиџ земље, макроекономска (не)стабилност, нерешена питања односа са Косовом свакако имају негативан утицај, али нису најбитнији чиниоци. Такође се може рећи да ни постојећа макроекономска нестабилност са инфлацијом 8,5 одсто на годишњем нивоу, са дефицитом трговинског биланса и текућег рачуна, малим суфицитом буџета и спољним дугом од бар 70 одсто од БДП ипак нису ствари које превише узбуђују инвеститоре.

О квалитету пословног окружења и даље најквалитетније говоре *економске слободе* и *владавина права*. Владавина права обезбеђује предвидивост понашања привредних актера и државе, док економске слободе показују то који степен независности и „ослобођености" од државне принуде уживају привредни актери. Одсуство владавине права и економских слобода јесте основни узрок слабих улагања и слабог економског развоја у Србији.

---

[11] До прописивања ниских граница дошло је због тога што се у изради Закона угледало на словеначки закон, премда је словеначко тржиште мање од тржишта Србије. Норвешка је пример проблема изазваних ниском границом, док је Шведска избегла те проблеме и омогућила својим фирмама „Волво" и „ИКЕА" да постану транснационалне компаније.

Опорезивање

Општа оцена стања у Србији јесте та да је број пореза и других дажбина још увек већи од оптималног. Поред тога државна потрошња у Србији је са 55 одсто од БДП највиша у Европи. Добра страна пореског система јесу ниске стопе пореза на добит предузећа (10 одсто), пореза на доходак, на корпоративну добит, ПДВ (18 одсто) и оне су међу најнижим у Европи. Такође је добро то што се порез на доходак, на корпоративну добит, наплаћује по равној или јединственој пореској стопи.

Лошу страну система чине високе стопе пореза на терет послодавца и наплата многобројних такси и накнада с којима се сваки привредни субјекат сусреће у свом редовном пословању (претежно комунално-инфраструктурне природе). Порез на платни списак је енорман (73 одсто) што треба кориговати. Неке анализе указују на то да општине утврђују нереално високе цене еколошке таксе без утемељених критеријума и са тумачењима прописаних надлежности, мимо важећих упутстава Министарства науке и заштите животне средине.

Сва предузећа, без обзира на величину, имају велике пореске подстицаје везане за улагање у основна средства за обављање регистроване делатности (посебно одређене производне делатности уз веће пореске олакшице за мала предузећа) и за запошљавање нових радника. Систем пореских подстицаја није прилагођен структури улагања у Србији. Ослобађање од пореза на 10 година за улагача који уложи 600 милиона динара и запосли најмање 100 лица, што је основни облик подстицаја, подстиче само велика улагања и искључује улагања у мала и средња предузећа (изузев пореског кредита за новозапослене раднике и улагања у основна средства).[12]

У наредном периоду важно је спровести свеобухватну реформу јавних финансија и:

а. смањити државну потрошњу на мање од 40 одсто од БДП;[13]
б. смањити порез на платни списак, ПДВ на 15 одсто и високе стопе пореза на терет послодавца;
в. допустити фискалну децентрализацију и
г. развити облике пореских подстицаја и за мала и за средња предузећа.

У наредном периоду је потребно утврдити и прогласити подручја од посебног интереса (девастирана подручја), ради подстицања равномернијег развоја.[14] Одређени број подстицаја се односи на неразвијена подручја, али је неопходно донети нови закон који ће уредити ову материју.

Важно је урадити детаљну студију о могућностима смањења оптерећења привредних делатности.[15] Изменама одговарајућих закона треба предвидети пореске подстицаје за одговорно понашање према животној средини, за улагања у истраживање и развој, као и за улагања у обуку запослених, а евентуално, и за отварање индустријских паркова; разрешити проблеме код наплате пореза на капиталну добит.

---

[12] Закон о порезу на добит предузећа.

[13] У Европи има земаља са државном потрошњом мањом од 30 одсто од БДП, нпр. Литванија, Ирска, Албанија.

[14] На то упућују и правила о пореским подстицајима одређена пореским законима

[15] Изменити праксу пореске управе која приликом обрачунавања пореза не разликује календарску од финансијске године.

Децентрализација и јачање локалне власти

Процес децентрализације у Србији споро иде, па у њој и даље доминира централизација и хијерархијски однос између центра и локалних власти и тек предстоје реформске промене у правцу јачања аутономије локалних власти и креирању партнерских односа између локалних власти и државе. Локалне власти морају предстојећим реформама ојачати своје капацитете за обављање низа важних послова, међу којима је подстицање локалног економског развоја једно од најважнијих.

У наредном периоду веома је битно развити мрежу локалних власти и обогатити је новим законом о територијалној организацији, законом о градовима, Београду, регионима и јачањем месне самоуправе (месна заједница, кварт итд). Нови систем локалних избора требало би да афирмише самостални мандат одборника и да обезбеди неке од предузетничких модела иако је нови Устав унео одређене проблеме у организацију власти.

Закон о финансирању локалних власти повећао је финансијску аутономију локалних власти.

У наредном периоду се отвара као актуелно и питање модернизације и приватизације ЈКП и локалних услуга, реформе администрације и даље демократизације целине система.

Својина и финансијска аутономија

Локалним властима је 1995. године, Законом о средствима у својини Републике Србије, одузета сва имовина без образложења и без икаквог обештећења – проглашена је својином Републике Србије. Успостављен је централизован систем управљања имовином коју користе градови и општине. Локалним властима је остављено право коришћења имовине, ограничено им је располагање али су им остављене све обавезе покривања трошкова текућег и инвестиционог одржавања.

По том режиму локалне власти за сваки акт располагања имовином (прибављање, отуђење, пренос права коришћења, успостављање хипотеке, давање у закуп или раскид закупа) морају да прибаве сагласност Републичке дирекције за имовину. Дирекција, по правилу, на те захтеве не одговара и процедура траје јако дуго, тако да скоро 70 одсто свих захтева локалних власти остаје нерешено, а на решавање се у просеку чека три године и 10 месеци. Овај начин рада блокира елементарно функционисање локалних власти и стални је извор конфликата, нерационалности и неефикасности. Без својине, локалне власти не могу ефикасно обављати своје послове, а посебно не могу подстицати економски развој, привлачити инвестиције и помоћи отварању нових радних места, што су развојни приоритети Србије и најважнија потреба грађана.

Године 2005. направљена је студија којом је израчуната и финансијска штета коју је друштво имало јер општина није власник имовине, губитком директних инвестиција и пропадањем бројних развојних пројеката. На основу тих прорачуна, не рачунајући губитке по основу нереализованих инвестиција (који су највећи), овај систем је довео до губитака вредних око 1,3 милијарде евра и више хиљада радних места, а

свака наредна година доноси најмање по 103 милиона евра губитка. У Србији, у којој је преко трећине становника незапослено и 70 одсто становништва живи на рубу сиромаштва ови разлози нису јачи од жеље политичара за утицајем тако да је враћање имовине локалним властима још увек неизвесно.

Закон о имовини локалне власти један је од најдуже одлаганих закона. Нацрт овог закона је урађен у лето 2004. године, прошао је јавну расправу у скоро свим општинама, један је од ретких чије су доношење захтевали и писмено потписали скоро сви градоначелници и председници општина без обзира на политичку припадност, да би овај нацрт тек у децембру 2005. ушао у скупштинску процедуру, али ни до данас није усвојен. Ово је сликовит пример отпора који централна власт (или неки њени утицајни кругови) има и снага жеље за контролом локалне власти и располагање њиховом имовином.

Овај закон би обезбедио локалним властима неопходне инструменте за успешну реализацију својих надлежности и послова и дао шансу да оне постану важни мотори развоја. Њиме би се коначно увео ред успостављањем *јавних регистара имовине* и појачала одговорност у располагање имовином јер Закон уводи обавезу јавног надметања при промету имовином и *детаљну буџетску контролу*.

Локалне финансије

Нови закон о локалним финансијама, усвојен у јулу 2006. године, обезбедио је локалним властима предвидив, прегледан, стабилан и праведан систем финансирања који им омогућава планирање и укључивање грађана у креирање оптималног сета услуга.

Све локалне власти су добиле могућност да *утврђивањем стопе изворних пореза* стварају стимулативан амбијент за инвестирање и привлачење капитала. Од великог значаја је и коначно добијено право за *прикупљање изворних пореза*. Фонд за уједначавање обезбеђује далеко веће приходе сиромашнијим општинама, а за развијеније општине ће преношење пореза на имовину у режим изворних прихода бити важан финансијски извор.

Модели организације власти

Важан део аутономије локалне власти подразумева њихову слободу избора оптималног *модела организације власти*. Оптималност се мери могућношћу одређених организационих решења да допринесу развоју заједнице и квалитетном и ефикасном задовољавању потреба грађана. Препоруке и резолуције Савета Европе указују на несумњиву компаративну предност модела у којима *директно бирани градоначелник* има далеко веће надлежности и одговорност и важан је инструмент подстицања транспарентности, ефикасности и економичности рада уз повећану транспарентност и дијалог са грађанима. Закон о локалној самоуправи из 2002. године руководио се овим препорукама и успешним искуствима ових модела у свету, па је увео овај модел. У претходне две године испоставило се да је општинско веће креирано као испостава политичких партија и препорука је да га треба искључити из модела, а позицију градоначелника ојачати.

Уместо да се ова решења коригују и укине општинско веће Устав Србије чланом 191. регулише да „скупштина општине одлучује о начину избора извршног органа" иако по свим европским стандардима модели организације локалне власти спадају у законску, а не уставну материју. Нова решења закона о локалној самоуправи такође иду на увођење *модела слабог градоначелника,* који је у пракси инфериорнији у погледу капацитета решавања комплексних питања које савремене локалне власти имају.

Поред тога, у складу са препорукама о значају професионализације рада локалних власти у свету, а поготову у транзиционим земљама, уведен је као опциони модел *градски (општински) менаџер*. Функција менаџера је да креира и реализује развојне пројекте, подстиче стратегијско планирање и развој и помаже стварању јавно приватних партнерстава. Својим професионалним знањима менаџер олакшава рад општине, подиже квалитет рада стручних служби, квалитет одлучивања и решавања конфликата и брине за стандарде друштвено одговорне власти. Важан део његових активности се односи на подстицање партиципације грађана и обезбеђивање транспарентности рада општине (града).

Менаџер је у нашем систему, у првој фази, добио пре свега функцију подстицања економског развоја док у даљој еволуцији постојећим надлежностима треба додати и функцију постављања, контроле и координације рада администрације, чиме се заокружује права природа овог института.

За јачање потенцијала овог института од великог је значаја јачање факултетских програма за образовање менаџера. Други важан корак је формирање асоцијације менаџера, њихово повезивање и умрежавање, размена информација, знања и искустава и обезбеђивање квалитетне и сталне обуке за подстицање економског развоја. Општински менаџер има велики развојни потенцијал у повезивању са међународном асоцијацијом општинских менаџера (ICMA) која има богато и разноврсно искуство у овој области.

Реформа државне и локалне управе

Стратегија реформе државне управе у Србији се односе централне али и локалне власти. Започети процес реформи треба да се настави доношењем и применом Закона о локалној управи и Закона о локалним службеницима. Овај корак је део комплексног процеса децентрализације власти, којим локалне власти треба да се оспособе за ефикасно, законито, транспарентно и одговорно функционисање и пружање квалитетних услуга грађанима. Поред закона, неопходно је упорно радити на оспособљавању локалних службеника да понесу терет квалитетног извршавања послова који доноси децентрализација. Неке од најважнијих садржаја представља модерни менаџмент и финансијски менаџмент. Од великог је значаја за даљи развој система оспособљавање општина и градова, њихових надлежних органа и службеника да преузму активну улогу у подстицању економског развоја и у подстицању страних улагања у привреду.

Локална администрација и управљање

У Србији општине са мање од 50.000 становника имају јединствену администрацију. Веће општине и градови имају сложену организацију управе састављену од више организационих јединица (секретаријата, одељења). Те организационе јединице су специјализоване за одређену област рада и послова локалних власти: локални привредни развој и финансије, образовање, здравље, социјална заштита, дечија заштита (неретко под једним називом друштвене делатности), затим комунални послови, просторно планирање, урбанизам и градња, култура, информисање, спорт и рекреација, рад са месним заједницама итд.

У петнаест година централистичког и ауторитарног система службеници су сведени на пуке извршиоце слова закона. Сиромашење друштва, слабе плате, немогућност усавршавања и изостанак улагања у професионалне обуке и тренинге, довели су до пада квалитета рада администрације на свим, а поготово на локалном нивоу. Анализе стања администрације локалних власти рађене после 2000. године, углавном, у припреми међународних пројеката, указују на бројне слабости локалне администрације. Један од најчешћих проблема је неадекватна образовна и професионална структура запослених, недовољан број запослених, недовољна обученост коју тражи модерна администрација. Ови проблеми су у унутрашњости и малим местима још наглашенији.

Примање на посао, целокупан начин рада (архаичан, аутоматизован, некреативан и немотивишући), напредовање у струци (релативно слаба покретљивост), отпуштање са посла итд. указују на застарели систем у коме је политичка подобност веома значајан чинилац док професионални критеријуми нису од пресудне важности. Плате у јавном сектору по правилу су ниске, не постоји награђивања према раду, нити постоји ризик од губљења посла због нерада.

Реформа у овој области тек треба да развија све чиниоце модерне, демократске, ефикасне администрације, да врати професионалне стандарде у струку и у већој мери развија свест о власти и администрацији као услужном сервису грађана.

Веома је важно да систем афирмише стратешко планирање и управљање, да афирмише професионалне вредности и одвоји сферу политике и администрације, да обезбеди дигнитет професије и заштити струку од политичких утицаја, заштити грађане од ароганције и ћутања бирократије, да уведе и даље афирмише вредности тимског рада, систем сталног праћења ефеката и квалитета рада (перманентна евалуација) и учења на искуствима. После 2000. године покренут је процес обука и тренинга и на локалном нивоу који су дали одличне резултате и развили свест о томе да обуке морају постати стални начин рада.

Један број општина је направио пионирску реформу општинске администрације, повезао је све службе информационим системом, направио квалитетне базе података, увео софтверске пакете који прате све делова процеса рада, направио услужни центар (*one stop shop*), позивни центар (*call center*) и увео принципе модерног менаџмента у рад администрације. Ове општине личе на модерне европске општине јер редовно мере потребе становника, креирају услуге према тим потребама, развијају тимски начин рада општинске администрације и запослених у јавнокомуналним предузећима, развијају мисије, фокусирају се на резултате, стално прате ефекте рада

и уводе неке од чинилаца награђивања према раду. Неке од тих пионирских локалних власти јесу општине Инђија, Параћин, Зрењанин, Кикинда, делимично градови Београд и Нови Сад итд.

Грађани лакше долазе до информација (веб странице, брошуре, леци), до докумената (чак се понегде достављају на кућу), брже им се решавају предмети (имају увид у степен решености предмета, мери се и стално скраћује брзина а подиже квалитет решавања предмета) и лакше пријављују изостанак или слаб квалитет услуге (call centre). Често се грађани питају да оцене квалитет услуга, да дају сугестије, направе приоритете итд. Ипак, ово су светли примери лидерских општина које већина локалних власти у Србији треба тек да сустигне.

Управљање локалном администрацијом

Начелник управе координира и управља радом целокупне администрације и у тесној је сарадњи са начелницима који воде појединачне секретаријате (одељења). Начелник је постављен од стране градоначелника, уз сагласност скупштине. Надлежности овог функционера се нису суштински мењале још из осамдесетих година тако да није промењена логика старог система у коме држава и администрација реализују власт над грађанима, стављајући их у подређену и зависну позицију а начелник је непосредни реализатор ових активности. Према закону, начелник управе мора бити правник, имати положен државни испит и пет година искуства. Основни посао му је да управља општинском управом (администрацијом), поставља шефове департмана (секретаријата), суспендује запослене, развија интерну организацију уз одобрење градоначелника и коначно подноси извештај скупштини и градоначелнику.

У Србији се још увек на начелника гледа на традиционалан начин, он се из превазиђене правничке перспективе фокусира на извршавање слова закона и реализацију одлука. У модерним системима локалне власти овај функционер би требало да преузме читав низ нових активности модерног управљања. За сада законска решења не постављају захтев за тим да начелник управе поседује и развија вештине које су неопходне за рад модерне извршне власти. У даљој еволуцији система отвара се могућност да менаџер преузме и ову функцију, и то би захтевало и посебну припрему стручњака за ове послове. У суштини, чак и да се не обједине ове две позиције (у упоредним системима позиција менаџера их обједињава), нашем систему предстоји промена локалне администрације и начина управљања њоме од филозофије владања и реализације власти над грађанима према развијању управе и администрације као сервиса грађана са развојем вештина модерног управљања и менаџмента.

У Србији не постоје специјализовани и довољно развијени програми обуке за *јавну управу и управљање* у локалној власти које опремају студенте и стручњаке овим важним вештинама. Дуготрајнији део реформи тиче се образовања професионалаца за рад у локалној власти, као и обуке политичара да сарађују и тимски раде са професионалцима.

Партиципација грађана и локалне заједнице у рад локалних власти

Укључивање грађана у рад општина и градова веома је слабо и не подстиче се довољно. Грађани су маргинализовани и њихов директан утицај на власт је занемарљив. Иако су Законом и општинским актима предвиђени механизми утицаја грађана на доношење одлука путем грађанских иницијатива, референдума и зборова грађана, они се врло ретко користе у пракси. Разлози су делимично у томе што сви ови облици имају само саветодавни карактер, одлуке не обавезују скупштину, па тиме и немају неку моћ утицаја. Поред тога, општински функционери и општинска администрација немају развијену стратегију увећавања и подизања квалитета грађанске партиципације (боље информисање, стална контрола квалитета услуга и предлози и иницијативе грађана) као претпоставку квалитетнијег рада и управљања. Грађани су, с друге стране, опхрвани егзистенцијалним проблемима и не виде у општини место где се могу наћи решења за њихове проблеме. Тако грађани и општинске власти остају удаљене и супротстављене стране, са подвојеним потребама и интересима.

Велики број међународних пројеката који се реализују од 2000. године инсистира да основ израде пројекта буде анализа потреба грађана и уже групе корисника (users groups,final beneficiaries), што помаже изградњи нове демократске културе локалних власти. СКГО, бројне НВО итд. раде на креирању тренинга и обуке за укључивање грађана у процесе одлучивања, у процес пружања услуга укључујући и повећавање степена утицаја грађана на коначни изглед и квалитет тих услуга.

Реформа судства

Један од проблема чије се превазилажење сматра веома битним за подстицање страних директних улагања јесте и реформа судства. У Србији још увек није задовољено начело владавине права јер недостаје доследна примена прописа и ефикасан судски систем. Правна држава је, осим повећања економских слобода, други кључни услов за већа приватна улагања.

У системском смислу је отворено питање веће независности ове гране власти. Отворено је питање позиције *тужилаштва* и његове претеране зависности од извршне гране власти. Други изузетно велики проблем је *корупција* у правосудним органима, чије су последице изузетно тешке (случајеви повезаности правосудних функционера чак и са организованим криминалом).

Постављање и напредовање кадрова, искључиво по критеријумима професионалности и професионалних ефеката у раду, веома је битно обезбедити. Делимично је тај процес уведен

функционисањем Високог савета правосуђа, али ови принципи треба да прожму читав систем.

Нови Устав је значајно ојачао утицај извршне гране власти, као и политичких партија на постављање и напредовање кадрова посебно угрозивши позицију тужилаштва.

Од 2000. године начињени су позитивни кораци у едукацији судија, која се спроводи континуирано у свим областима права. Ефикасност рада судова редовно се прати преко месечних, тромесечних, шестомесечних и годишњих извештаја о раду судова и судија и извештаји се достављају Министарству правде и Врховном суду Србије. Ипак треба појачати рад на модернизацији судова и усавршавању судија, поготово у областима са мањком стручности, што подразумева неопходност амбициозније употребе информационих технологија, стварање електронских база података, јачање међусобне повезаности судова у Србији, као и њихове повезаности са другим државним органима.

Важно питање успостављања *судског буџета* као једног од института веће аутономије судова стално се одлаже. Средства којима располажу судови недовољна су за квалитетно обављање послова у њиховој надлежности, а начин добијања средстава је веома често повезан са дневно политичким захтевима, што је опасан механизам руинирања аутономије судства.

Доскоро је поступак трговачке арбитраже као начин решавања спорова био недовољно развијен, али је доношење Закона о арбитражи знатно олакшао поступак решавања колективних и индивидуалних радних спорова, путем мирења или арбитраже.

У нашем правном систему не постоје нотари (јавни бележници) који би такође могли да растерете судове одређених послова, као што је, рецимо, овера потписа.

3. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ, СВОЈИНСКИ РЕЖИМ И ИЗДАВАЊЕ ДОЗВОЛА

Својина, инфраструктура, режим коришћења и промета грађевинског земљишта, режим издавања дозвола, све то спада у круг питања која су од великог значаја за привлачење инвестиција и за подстицање локалног економског развоја. Од великог значаја је добра правна регулатива, као и коришћење бројних инструмената.

Ова анализа је посвећена земљишној политици, планирању и катастру које обухвата системска решења и практичне проблеме. Посебна пажња се посвећује једном броју питања, као што су: стицање права својине на грађевинско земљиште, упис некретнина, могућност закупа непокретности, као и режим издавања дозвола.

Просторно планирање и катастар

Код нас су најкрупнији проблеми нерешена имовинска питања и катастар. Питање имовине је веома комплексно и без његовог решавања нема нормалног економског и просторног развоја друштва. Проблем *имовине,* с једне стране, потиче од последица национализације, тако да велики број парцела и објеката нема јасан имовински статус. С друге стране, одузимање имовине локалним властима 1995. године ставља општине у пасивну позицију зависности од државе у читавом низу правних и комерцијалних послова.

У Србији је у току сређивање катастра. *Катастар* је јавна књига која представља основну државну евиденцију о земљишту и непокретностима, као и правнима на њима (тип својине). Катастар уписује парцелу са свим њеним одликама и са копијом плана (изглед парцеле). *Земљишна књиīа* је јавна књига која уписује парцелу (број), објекте који на њој постоје и прецизира власничкоправни однос на основу валидне документације.

У изради је и закон о враћању одузете имовине општинама.

Део стручних закона и прописа има низ добрих решења, али услед непостојања правне државе и адекватне судске заштите, кршење је редовна пракса. Добра је

пракса то да Инжењерска комора као државна институција и стручно тело издаје али *и одузима* лиценце појединцима. Ове лиценце су потврда стручности али и етичности и придржавања стандарда професије у обављању тих послова. Ресорно министарство даје решења о подобности за фирме за пројектовање и изградњу. Свака та лиценца и решење онемогућавају да се реализују пројекти нелегалне градње. Ипак пракса код нас и даље обилује нестручношћу и кршењем стандарда професије.

Следећа група проблема је у вези са архаичним и монополским начином рада. Модернизација рада би подразумевала расписивање *конкурса* и укључивање и приватних стручних агенција у такмичење за израду просторних и урбанистичких планова, као и планова реализације јавних пројеката. То увек ствара обиље идеја, борбу стручним квалитетом, појефтињује и подиже квалитет коначног производа рада.

То је простор да се у већој мери укључи и јавност у ове процесе. Данас се одлуке доносе у затвореним круговима (било стручним, било политичким или најчешће у комбинацији), а јавни увид се сматра процедуралним чиниоцем објављивања у службеном гласнику. Овакав начин рада је неопходно из корена променити.

Веома је битно да скупштина општине има развијену просторну политику као део стратегије развоја, да у те процесе укључује стручњаке али и јавност, као и да реализација ове политике буде јавна, отворена и што јаснија обичним грађанима. То је најбољи пут стварања доброг амбијента за економски и одрживи развој локалне заједнице.

Законска регулатива и стандарди

Законом о планирању и изградњи утврђени су услови и начин планирања и уређивања простора, грађевинског земљишта, изградња објеката, надзор над применом закона. Њиме се захтева формирање републичке агенције за просторно планирање.[16]

Уређење простора се заснива на начелима:

- одрживог развоја и очувања квалитета и разноврсности расположивих природних и створених ресурса;
- подстицања равномерности територијалног развоја државе, односа сарадње и координације између територијалних јединица и
- идентификације реалних потреба грађана, доступности јавних услуга и служби, повећања ефикасности и одговорности у коришћењу, управљању, заштити и унапређењу простора, али и обезбеђивање јавности у поступку доношења планова.

Најважнија *планска документа* су: Стратегија просторног развоја Србије, шеме просторног развоја, просторни план подручја посебне намене, регионални просторни план и просторни план општине. Наведена планска документа морају бити усаглашена са Стратегијом просторног плана Републике Србије.

Врсте урбанистичких планова су: *општи урбанистички планови* као генерални план који доносе градови и град Београд и план општег уређења, које доносе мања

[16] Закон о планирању и изградњи, „Службени гласник РС", бр. 47/2003.

насеља и села. Ови планови се разрађују *регулационим* плановима, и то су план генералне регулације који уместо општег могу користити мала насеља и села и план детаљне регулације који имају све општине и он је основ за спровођење и уређивање грађевинског земљишта.

Саставни делови урбанистичких планова јесу: правила уређења простора, правила грађења објеката и графички део.

Урбанистичко планирање садржи неколико важних група питања:

- план намене земљишта подразумева зонирање простора по намени: становање, привреда, пословни део, комерцијални део, рекреација, паркови; затим, распоред и комбиновање намена;
- локални транспорт и саобраћај и мрежа саобраћајница и саобраћајне инфраструктуре (путеви, улице, аутопутеви, трансверзале, магистрале, аеродроми, луке, брзи шински системи);
- развој техничке инфраструктуре (водовод, канализација, топловод, гасовод, електромреже, објекти);
- урбана обнова и реконструкција, урбанистичко пројектовање, изградња и конзервација архитектонског наслеђа.



Скупштина општине доноси *просторни план* и њиме ближе уређује начела просторног уређења, циљеве просторног развоја, организације, заштите, коришћења и намене простора и он садржи текстуални и графички део. Правилником о садржини и изради планских докумената детаљно је разрађен начин израде и садржаја овог документа.[17]

Скупштина усваја просторни план по извршеној стручној контроли и јавном увиду. Јавни увид је, нажалост, бирократизован и објективно је далеко од очију јавности (неретко и стручне јавности). Овај документ би требало правити идентификовањем потреба становника уз њихову активну партиципацију (анкете, упитници, фокус групе, јавне расправе око спорних питања итд.). Као коначни документ треба га „превести" на обичан језик, организовати телевизијске дебате у којима се грађанима и јавности образлажу понуђена решења, њихове последице и ефекти, могућа решења датог проблема уз давање детаљних података *о цени и трошковима* сваког од решење. Такво објављивање документа представља позив јавности да да своје мишљење, предлоге, сугестије и да помогне што бољем решењу. Предност оваквог начина рада јесу далеко боље услуге и много задовољнији грађани.

Саставни део просторног плана требало би да чини и *уговор о примени* који се прави на четири године и потписују га одговарајући орган скупштине и учесници у реализацији планских решења (дирекција, комуна предузећа, урбанистички заводи или неке приватне агенције).

---

[17] „Службени гласник РС", бр. 60/2003.

Он прецизира услове за приступ одговарајућим фондовима (према специфицираним планским решењима и мерама) и начин и динамику обезбеђивања средстава за реализацију. Њиме је могуће укључити и приватне фирме у процес реализације бројних пројеката што је веома важан чинилац динамичнијег и квалитетнијег економског развоја.

Општина поред свега поменутог добија део *прихода* из активности везаних за простор: уређење земљишта и грађевинско земљиште, пословни простор, давање у закуп, коришћење непокретности, коришћење природног лековитог фактора, боравишне таксе па, у ширем смислу, и приходи од концесија у комуналним и другим областима. У делу о финансијским инструментима овом питању ће бити посвећена посебна пажња.

Земљишна политика

Земљишна политика се дефинише просторним, а разрађује урбанистичким плановима. На основу урбанистичких планова уређује се земљиште и спроводи контрола над земљиштем.

Агенције или дирекције за грађевинско земљиште у општини (граду) јесу институције које имају право и дужност да газдују земљиштем. Оне раде на прибављању земљишта за грађење, на његовом припремању и опремању, раде на издавању и управљању земљиштем, продају га или га дају у краткорочан или дугорочан закуп. Ове агенције имају висок степен аутономије у административним и финансијским пословима, али њихов начин рада има све слабости читавог система.

Земљиште се код нас ретко унапред припрема за градњу и тек треба увести праксу да градови и општине благовремено формирају резерве земљишта за грађење тзв. *банке земљишта*. У земљама тржишне економије, поред утицаја јавног сектора на производњу земљишта, важну улогу има приватни сектор, о чему се и код нас може размишљати јер је конкуренција увек благотворна. Организације које се на Западу баве тим послом називају се „промотори" грађевинског земљишта. Њихов посао се одвија у неколико фаза:

1. проналазе земљиште које је профитабилно, упознају се са статусом, могућом наменом земљишта с обзиром на планске документе (планове, зонинг) и са условима за градњу;
2. праве пројекат уређења земљишта и успостављају контакте са финансијским институцијама ради обезбеђивања средстава за куповину и сређивање земљишта;
3. купују земљиште, сређују га у смислу обезбеђивања инфраструктуре, као што су: путеви, прикључци на све комуналне услуге, водовод, канализација, струја, гас, телефон, интернет и друге услуге, као што је чишћење и уклањање смећа итд;
4. парцелишу целокупно земљиште и продају парцеле.

Ово спада у веома уносне и корисне послове, у смислу њиховог доприноса развоју града и простора. Особа која се бави том професијом зове се и „девелопер" (онај који развија) и од великог значаја је за стварање бољих и једноставнијих услова за инвестирање и градњу.

Овај посао захтева велика финансијска улагања која ретко који појединац сам поседује. Ова средства се лако добијају од банке јер се лако и враћају, али предстоји прецизирање услова за узимање и враћање кредита. Важан део ће свакако бити прецизно креирање финансијских инструмената, као што је обрачун трошкова припремања, опремања земљишта и осталих трошкова којима се затвара целина пројекта. Што се тиче саме технике припремања земљишта она је потпуно иста као и у јавном сектору.

Неуважавање закона и планских решења, које је код нас често, води хаосу, дивљој парцелацији и градњи. На овој основи настају многи проблеми и конфликти, као угрожавање безбедности људи, увођење нефункционалних решења, стање урбанистичког нереда, а касније кориговање ових решења веома је скупо. Та корекција се врши применом санационих планова. Наша насеља су, нажалост, пребогата овим лошим појавама.

Отуда је веома битно појачати казнену политику при кршењу планова и водити кампање за очување професионалних стандарда у урбанизму. *Главни архитекта или урбаниста* би у том смислу требало да буде додатни гарант доброг спровођења политике и враћања урбанистичког реда. Поред тога веома је важно подстицати конкуренцију у стручним пословима и повећавати транспарентност и јавност рада.

Зонирање

Зонирање је процес којим се утврђује који део земљишта има коју намену. Намена земљишта значи прецизирање за које активности се земљиште може користити. Најбитнији садржаји су: становање, индустријска и друга производња, бизнис, шопинг зона, рекреација, спорт, култура итд.

Намена земљишта је економска категорија, а као урбанистичко-техничка категорија представља компромис између цене (ренте) и колективних потреба. Европа традиционално нема зонирање за одређене подељени функције, већ често један простор обједињава више функција. Овај квалитет даје предност тако уређеним насељима јер успешније задовољавају разноврсне потребе грађана. Ипак, треба управљати таквим простором и међусобно ускладити микрофункционалне системе. Да би се успешно и маштовито разрешили конфликти и подстакао развој града као лепог, угодног и подстицајног амбијента за живот и рад људи, неопходно је уложити много креативности.

Уметност урбанизма је у томе да креира лепе и функционалне градске целине и просторе. Многа од тих решења имају конкретне последице по простор. Ако се, рецимо, планира изградња трга одмах се може рачунати с тим да ће рента објеката на тргу бити и до 20 пута већа него у објектима или на парцелама иза трга. Отуда је простор за корупцију и друге облике патологије у овој области веома присутан.

Држава може повећавати употребљивост земљишта зонингом и јавним инвестицијама, идентификацијом својине на коришћење земљишта, развијањем и стварањем информационог система о земљишту итд. Локалне власти такође могу активно допринети подизању вредности земљишта стварањем одличног амбијента за инвестирање о чему ће касније бити више речи. При уређењу земљишта од изузетног је

значаја уређење саобраћаја и распоред саобраћајница јер помаже лакшем и бржем савладавању простора и смањује временско-просторну дистанцу. Позиција саобраћајнице често значајно утиче на цену објекта или парцеле било да је подиже било да је спушта.

Јавност рада и афирмација професионалних стандарда један је од најбољих начина заштите од могућих злоупотреба и доношења решења која нису функционално оправдана и оптимална по град и грађане, већ им је основни мотив зарада уске групе људи.

Зато је још важније да се израда планова, као и реализација пројеката остварује путем јавног конкурса јер се тиме афирмишу стручни стандарди а посао се даје најквалитетнијим фирмама и појединцима. Јавност рада и укључивање јавности јесте друга битна одлика овог начина рада, која свакако доводи до подизања квалитета, смањивања корупције, повећања уштеда и далеко већег задовољства грађана.

Држава, односно локална самоуправа, дефинише зоне приоритетне урбанизације и тако усмерава процес инвестирања, што касније за собом повлачи кретање предузећа, радних места и становништва. Разматрање и доношење инвестиционих и развојних одлука важан је процес и изузетно је значајно да се не затвара у ексклузивни круг моћних и утицајних.

Скупштина може (или не) путем планирања да стимулише и олакша развој приватне и јавне имовине на економски ефикасан и рационалан начин и да одреди правце будуће сарадње јавног и приватног сектора (подстицање сарадње и заједничких пројеката и аранжмана).

Практични проблеми

Својина и стицање права својине на грађевинском земљишту

Устав Србије је коначно омогућио стицање својине на грађевинском земљишту под тржишним условима чиме је отклоњена једна од главних препрека развоја повољне климе за страна улагања. Наша пракса више не мора бити оптерећена прављењем *ад хоц* решења, проблемом одређивања цене земљишта и стањем умањене правне сигурности. Постоје и одређене административне препреке које ће се ускоро превазићи новим Законом о планирању и изградњи. Овим одредбама ће се променити стање којим је отежано враћање имовине власницима јер су протекли рокови у којима је требало да општине донесу одлуку о проглашењу јавног грађевинског земљишта.[18]

Недостатак расположивог грађевинског земљишта на тржишту проузрокован је не само правним препрекама, већ и одсуством ажурне и потпуне базе података о неизграђеним парцелама на којима се слободно може стицати право својине или закупа, као и недовољно развијеним и брзим административним процедурама.

---

[18] Чланом 84. Закона о планирању и изградњи дата је могућност преноса права коришћења на земљишту искључиво ранијем власнику, али не и његовом следбенику који је стицалац права коришћења по основу теретног уговора. Одредба члана 79. неспроводива је јер се њоме земљиште враћа ранијем власнику јер је протекао рок у коме су општине требале да прогласе јавно земљиште. Само неколико општина у Србији је донело такву одлуку. Нови закон треба да буде усвојен до краја 2007. године.

У Србији се касни са уређивањем проблема својине. Усвојен је Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине како би се утврдила укупна обавеза државе на враћање одузете имовине што је први корак ка усвајању Закона о повраћају имовине као изузетно важног, системског закона. У међувремену су на снази одредбе Закона о основама својинскоправних односа,[19] које предвиђају дугу и комплексну процедуру обавезног прибављања оцене Министарства за економске односе са иностранством[20] да је стицање непокретности неопходно за обављање делатности страног лица.

У складу са правилима ЕУ и тежњом за децентрализацијом потребно је пренети власништво на земљишту јединицама локалне самоуправе. Због превенције злоупотреба, законом треба јасно дефинисати овлашћења општине. Тако би општина имала могућност самосталног задуживања залагањем ове имовине и у складу са тим би самостално сносила последице неиспуњавања обавеза.

Основне препоруке у наредном периоду јесу:

а. Усвојити нови *Закон о основама својинскоправних односа*. По усвајању Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине усвојити Закон о повраћају имовине.
б. Израдити базу података о расположивим парцелама грађевинског земљишта. Усвојити измене и допуне Закона о планирању и изградњи којима се омогућава промет права коришћења (члан 84) и прописују нови рокови за проглашење јавног грађевинског земљишта (у случају да нису испоштовани, тај задатак од општина преузима Министарство за инфраструктуру).
ц. Усвојити што пре *Закон о имовини локалне самоуправе*.

Упис на непокретностима

У Србији постоји систем обавезног уписа права на непокретностима у јавне књиге (*катастар непокретности и земљишне књиге*), а који је неопходан предуслов да својина или друго право буде засновано, односно пренето с једног лица на друго. Суштински проблем налази се у непокривености целе територије Србије земљишним књигама. Статистика показује да је око 77 одсто евиденције покривено катастром непокретности као јединственом евиденцијом, 15 одсто земљишном књигом и катастром земљишта као двојном евиденцијом и 8 одсто катастром земљишта као постојећом евиденцијом.[21]

У Србији је у току пројекат сређивања катастра и уписа права на непокретности.[22] У току су припреме новог Закона о државном премеру и катастру непокретности који би требало да се усвоји до краја 2007. године, а који подражава увођење модерног катастра у виду примене информационих технологија и израде дигиталних катастарских планова. План је да катастар непокретности буде завршен до 2010. године.[23]

---

[19] Члан 82ц, став 4.

[20] Раније Министарство за међународне економске односе СЦГ.

[21] Закон о земљишним књигама је из 1930. године.

[22] Финансира га Светска банка од 2005. године.

[23] Тренутно је 77 одсто непокретности Србије, без Косова и Метохије, дигитално евидентирано.

Тако ће се коначно омогућити упис непокретности у катастар на основу појединачног захтева, а не само, као до сада, искључиво по службеној дужности, чиме је било знатно успорено побољшање катастарске евиденције.

У контексту сређивања катастра и регулисања својине отвара се могућност коришћења хипотеке као моћног средства заштите поверилаца и повећања укупног обима кредитних послова у Србији. Закон о хипотеци је усвојен децембра 2005. године. Хипотекарни кредити су најјефтинији кредити, евиденција и упис некретнина омогућују знатну капитализацију, а степен коришћења ових кредита је практично индекс прелаза са ниске на средњу развијеност.

Закуп непокретности

Законом о имовини у својини Републике Србије сва имовина покрајине и локалних власти постала је државна док „развлашћене" локале власти имају само права коришћења и закупа.

За давање у закуп или коришћење, отказ закупа, односно коришћења и стављање под хипотеку непокретности у својини Републике Србије, јавна предузећа и установе, локалне власти, јавне службе и покрајински органи, морају добити сагласност Дирекције за имовину Републике Србије[24] чиме се драстично успорава и отежава промет непокретности на целокупној територији Србије. Неопходно је променити ово стање.

Досадашња решења Закон о планирању и изградњи регулативу поступка, предмета и трајања закупа препустио је локалној самоуправи, што је створило шаролику праксу. Пре свега, покрајинским и локалних властима треба вратити имовину. Затим, важно је усвојити посебан Закон о грађевинском земљишту који ће прецизирати одређене стандарде давања у закуп грађевинског земљишта, обавезујуће за локалну самоуправу. Саставни део овог пакета тиче се јачања фискалне аутономије, па би општинама требало препустити да саме утврђују политику локалних такси (изворних прихода) да би општине могле креирати привлачне услове за инвестиције. Тај пакет инструмената подстакао би конкуренцију локалних власти.

Израда пројеката и издавање дозвола

Због недостатка материјалних средстава општине нису испоштовале рокове за израду општих урбанистичких и регулационих планова који су предвиђени Законом о планирању и изградњи. Ово стање значајно омета развој инфраструктуре и отежава отклањање бројних својинскоправних проблема. Влада, која је по закону дужна да финансира израду тих планова, такође нема средстава да то уради. Неопходно је померити законом утврђене рокове, што даје општинама простора да у наредном периоду донесу наведене планове, а и Влади да изради планске акте вишег реда за шире територијалне јединице (округе).[25]

---

[24] Чланови 8. и 8а Закона о средствима у својини Републике Србије.

[25] Неопходно је обавити орто-фото снимање на локалном и глобалном нивоу.

У случају да детаљни просторни и урбанистички планови не могу бити брзо завршени, било би важно усвојити бар зонирање (стамбени, индустријски, рекреативни, пољопривредни делови територије града и општине).

Новим Законом о планирању и изградњи треба поједноставити и скратити поступак издавања грађевинских дозвола до 15 дана, те образовати посебну службу при општинама, којој ће се предавати захтеви за издавање одобрења за изградњу (и прикључака на услуге), а која ће прикупљати сву неопходну документацију и издавати дозволе (све дозволе на једном месту, one stop shop).

4. МОДЕРНИЗАЦИЈА АДМИНИСТРАЦИЈЕ - ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ

Са процесом децентрализације и преузимањем подстицања локалног економског развоја за локалне власти постаје изузетно важно да све те послове обављају квалитетно, ефикасно и у интересу грађана. Како је већина тих послова веома комплексна, капацитети локалне администрације и служби морају бити на високом нивоу. Отуда је неопходно модернизовати администрацију, направити услужни центар, радити на медијском представљању општине и развити низ инструмената и начина рада којима се стварају предуслови за бизнис и пријатељско окружење. Сви ови процеси су свакако тесно везани и ослањају се на реформе у држави, али и локална власт може много тога независно да уради примењујући знања из ове области и користећи потенцијале информационе технологије (електронска власт).

У ове инструменте спада модернизација администрације, услужни центар (све дозволе на једном месту или оне стоп схоп), као и суштинска промена у начину рада: увођење стратегијског планирања и управљања (стратегијски план), еколошког планирања и ЛЕАП (локални еколошки акциони план), као и развијање маркетинга (доношење маркетинг плана).

Важан део ове групе инструмената представља процес модернизације услуга у ширем смислу речи. До сада су те услуге биле монополски обезбеђиване од стране јавно комуналних предузећа, чија је реформа неодложна. С друге стране, неопходно је да се у овом сектору у скоријој будућности отвори простор приватизацији и утакмици за обављање локалних јавних послова. Локална власт мора да се припреми за нову позицију и нове послове које мора обављати јер је она гарант да се сви ти послови обављају у општем интересу грађана и заједнице. Да би то могла квалитетно урадити, она мора да овлада бројним вештинама.

Модернизација администрације

Реформа локалне администрације, управе и службеника у Србији још увек није спроведена, тако да је наша администрација пословично успавана, спора и неефикасна. На позиције се често долази партијским каналима, па су и послови несигурни. Исти канали се користе за вертикално кретање (прелазак на рад у министарства). Образовна структура службеника веома често у локалној власти није адекватна ни по врсти, ни по степену, а ни по квалитету знања које би морали имати. Администрација обично не располаже инструментима модерног планирања и управљања, тимског рада, што је делимично питање закона које хитно треба донети, а, с друге стране, локалне власти морају имати вољу и упорност да примене све принципе модерног формирања администрације, управљања, професионализације и деполитизације.

Најважнији принципи су:

- подела политичких од професионалних, административних позиција;
- администрација мора бити политички неутрална, службеници треба имају статус државних службеника и треба да се подстиче њихова покретљивост (*хоризонтална* која значи да се окушају на различитим врстама послова и вертикална покретљивост у смислу кретања од општине преко региона, државе, града да би обогатили своје знање схватањем специфичности сваке од позиција);
- запошљавање службеника, њихово напредовање, кретање у каријери (хоризонтална и вертикална покретљивост), награђивање (напредовањем или платом) мора да се заснива на заслугама, професионалном знању, стручности и залагању (*мерит систем*);
- службеници се морају обавезивати на стручност, морају бити одани стандардима професије и струке и не могу се смењивати због политичких уверење која су приватна ствар одвојена од послова;
- треба увести *принцип ћутања администрације* чиме се грађани штите од лењости или потенцијалних злоупотреба од стране администрације одуговлачењем процедуре. Овај принцип значи то да ако службеници не одговоре на захтев грађана у прецизно утврђеном року, ћутање се сматра аутоматски давањем права захтеву грађана.

Један број општина у Србији много је урадио на модернизацији администрације. Целокупан административни систем је компјутеризован, направљене су базе података, служба је организационо модернизована, процедуре максимално поједностављене и убрзане. Грађанима су у сваком тренутку преко интернета, уласком у свој предмет, доступне информације о моменту у ком се налази обрада њиховог предмета.

Поред тога, неке општине су отишле корак даље па су све комуналне услуге „увезале“ у целовит систем, повезујући јавно комунална предузећа са општинским службама и намећући и њима исти степен јавности рада, прегледности и стандарде ефикасности. Инђија је већ пословични пример добро уређене општине.

Услови за ӣримену у Србији

За добро уређење администрације у Србији неопходно је донети закон о локалној администрацији и Закон о локалним службеницима.

Услужни центар

Услужни центар омогућава инвеститору да у најкраћем року и уз минималне трошкове дође до свих потребних дозвола, као што су грађевинска, употребна дозвола, до свих осталих докумената који су му потребни да би отпочео и надаље водио свој бизнис, до свих потребних прикључака за водовод, канализацију, електричну, телефонску, телекомуникациону мрежу, као и у систем коришћења других услуга локалних комуналних предузећа (смеће, зеленило итд.).

Будући да је наш систем још увек у великој мери централизован и да је бизнис упућен на то да низ својих обавеза и права реализује пред државним институцијама и органима, било би јако корисно да услужни центар обезбеди инвеститорима и бизнису информације и упутства о томе како се најефикасније могу реализовати обавезе и обавити све потребне процедуре код државних институција.

Показало се да у Србији, као и у другим транзиционим земљама, основни проблем за инвеститоре не представљају, у крајњем случају, ни законска ограничења ни проблеми са не тако вештом и обученом администрацијом уколико у тој средини постоји добра воља и љубазно особље. Прави проблем који дефинитивно доводи до одласка инвеститора јесте крајње непрофесионално понашање локалних комуналних предузећа и других јавних монопола, нељубазност администрације и функционера, неажурност, траљавост у раду, ароганција и одсуство интереса за привлачење бизниса.

Чак и у садашњим условима може се доста урадити на побољшању услова у том смислу да се инвеститорима олакша рад и да се осете добродошлим у средину у коју желе да инвестирају. Услужни центар значајно олакшава инвеститорима први корак у покретању бизниса, па је вероватно да ће се, ако постоје други услови за улагање, бизнис ту задражати и повући и друге за собом.

Свака општина увођењем овог центра повећава своју привлачност, а увођење овакве праксе у што већи број општина у Србији објективно повећава привлачност Србије као места за инвестирање, што мултипликује бенефиције за цело друштво. Једна од системских последица примене овог инструмента о коме се обично не размишља много јесте, услед веће прегледности процедуре давања дозвола и пружања целине услуга, значајно смањење корупције која је рак сваког система. Услужни центри не морају нужно елиминисати корупцију, али прегледност и јавност информација олакшава откривање и доказивање корупције па се оваквом облику понашања који је у Србији јако развијен, озбиљно сужава простор.

Треба имати у виду да увођење услужног центра значи и промену начина понашања за све актере: политичке функционере, менаџере и администрацију. Све службе општине и сви појединци морају бити спремни и заинтересовани за стварање добре бизнис

климе и бржег и ефикаснијег одговарања на потребе и захтеве инвеститора. Интерним правилима се може увести принцип ћутања администрације, које би подразумевало да ће, по истеку одређеног времена, инвеститор знати одговор на свој захтев.

У нашем амбијенту се отварају две могућности: прва је значајно скраћивање процедура, а друга је мање радикална, али ипак побољшава услове јер, мада су рокови нешто дужи, ток процедуре је сасвим прегледан и јасан. Оба решења траже ажурно стављање података на веб-сајт општине и заувек уклањају лошу праксу која годинама фрустрира и бизнис и грађане неодређеним одговором администрације да је „предмет у разматрању".

За *инвеститора* услужни центар значи уштеду времена, енергије и новца у реализацији послова који су у вези са покретањем и даљим вођењем послова. Све процедуре постају прегледније и јасније, тако да инвеститор у сваком тренутку зна у којој се фази налази његов предмет што олакшава његово планирање. То доводи до осећаја сигурности за улагање инвестиција и за дугорочније задржавање бизниса у тој средини. Чиста правила игре, која системски искључују корупцију, доводе до развијања осећаја поверења према локалним властима и до спремности инвеститора да дугорочно сарађују и уђу у разноврсне пројекте и аранжмане које локална власт буде развијала у будућности. На овај начин инвеститор и сам постаје заинтересован за заједницу у којој ради.

За *локалне власти* услужни центар развија функционални информациони систем и уводи модеран ефикасан и квалитетан начин рада. Он је темељ за електронску управу и власт до које се долази даљом применом овог система на остале области рада локалне власти.

Овим системом се постижу значајне, неочекиване уштеде: уводе се стандарди у све најбитније области рада што даје шансу да се прати квалитет, ефикасност, ефективност и продуктивност. Општина сада прецизно зна у којим областима напредује, где стагнира а где трпи неуспехе и, што је још важније, јасно види који су чиниоци успеха и неуспеха. Овај начин рада олакшава процес учења, кориговања грешака и даљег напредовања.

Овим системом се уводи транспарентан и јаван рад који повратно повећава поверење инвеститора, али и грађана уопште у локалну власт. Значајно се смањује простор за корупцију и друге облике патологије која је погубна за напредак сваке средине.

Овај систем отвара шансу за развој и одржавање амбијента пријатељског према бизнису и стални дијалог са представницима бизниса. На овај начин локалне власти отварају простор за комуникацију са широм јавношћу и за увођење и афирмацију разноврсних облика партиципације која је годинама била маргинализована и небитна.

Примена у Србији

Услужни центри су уведени у пуном смислу или делимично у низ општина у Србији: у Београду на општинама Вождовац, Стари град, Савски венац, затим у Зрењанину, Суботици, Врању, Инђији итд. Они имају сличан модел, али није идентична примена.

У Зрењанину су, на пример, у оквиру Канцеларије за инвестиције и локални економски развој омогућене шеме организоване подршке за инвеститоре, које обухватају добијање свих лиценци и дозвола на једном месту у року од 24 сата. Лепеза

услуга је доста велика и обухвата: проналажење смештаја, изнајмљивање канцеларијског простора, аутомобила, обезбеђивање телефонске линије и интернета, везе са релевантним локалним и државним институцијама и организацијама.[26]

До сада нису рађена истраживања о резултатима и ефектима увођења ових центара, као и о степену задовољства крајњих корисника овим услугама. Било би интересантно видети да ли је систем довео и до неких нежељених резултата, изигравање процедура, злоупотреба или одржавање неких видова корупције. За овај инструмент је врло битно то да је подржан променом начина рада и понашања локалне власти у целини, што је тешко обезбедити за кратко време. Добро је да се примена ових програма и коришћење његових капацитета захтева бројним међународним пројектима, као и програмима техничке помоћи.

[26] О отварању Канцеларије за инвестиције и локални економски развој могу се добити подаци на адреси www.zrenjanin.org.yu/актуелно/ОтвореноКанцеларија MEGA.htm. Ова канцеларија је део програма MEGA, а одлука о шемама организоване подршке инвеститорима донесена је у оквиру њеног програма рада. Више података о програму MEGA може се добити на адреси www.mega.ui-serbia.org.

5. СТРАТЕГИЈСКО УПРАВЉАЊЕ

Усвајање и примена *стратегијског управљања и планирања* јесте важна област рада општина, и успешност подстицања економског развоја директно је ослоњена на ове вештине. Данас су општине принуђене да раде на прилагођавању људских ресурса новим економским потребама и променама, да помогну у информисању бизниса о новим тенденцијама (промена климе, имиџа и ставова бизниса), у обнови локалне инфраструктуре, да помогну у отварању нових предузећа, олакшају и подстакну пружање нове врсте услуга, креирање иновација, нових технологија и вештина, трансфера технологије и његове примене итд.

Стратегијско управљање је савремени начин посматрања и решавање разноврсних проблема које друштво има. Овај модел проистекао је из војне стратегије, затим је примењен на сферу бизниса и економије, а касније на управљање у друштву уопште (па и у локалним заједницама) ради што веће ефикасности и економичности. Модерно управљање се више не може замислити ван овог контекста.

До Другог светског рата у привредним и политичким организацијама постојала је пирамидална организација која је подразумевала односе хијерархије, надређености и подређености. Овај начин организовања је показао бројне слабости те се прелази на другачије шеме организовања које подразумевају флексибилнији и кооперативнији систем односа, хоризонталне линије организовања и везе, сарадњу, већу иницијативност чинилаца власти, већу партиципацију грађана и свих учесника, што све заједно повећава успешност система у целини.

Са рецесијом, која осамдесетих година постаје осетнија, друштво се суочава са потребом одговорнијег односа према будућности. У локалним, поготову урбаним срединама, преламају се бројни проблеми: преструктурирање света рада тражи укључивање људског знања и високе технологије где год је могуће, флексибилнији начин организовања власти, већу иновативност и партиципацију грађана и људи уопште у решавање бројних и разноврсних проблема. Деведесетих година локалне заједнице мучи сиромаштво, сегрегација, економска криза и одлив капитала, трансформација света рада и професија, криза и неизвесност развоја, ерозија и разарање центра, криминал, дрога итд. Нова предузетничка филозофија власти постаје све значајнија и постепено потискује велферистичку филозофију и праксу државе благостања свуда у развијеним земљама света.

Стратешко управљање је постало успешан одговор околини с нараслим турбуленцијама и великим неизвесностима и оно помаже локалним властима и другим

актерима да се прилагоде променљивим условима пословања и живота али, још више од тога, да саме креирају виши квалитет и промену. Потенцијали људске креативности, нараслих знања и високе информационе технологије изузетно су важни и бескрајни, и то је поље у коме се креирају контуре новог света. Стратешко планирање треба да помогне властима да се определе између добитника (успеха) и губитника (неуспеха), затим да фокусирају пажњу на критичке исходе и изборе, као и да развију стратешку свест свих чинилаца.

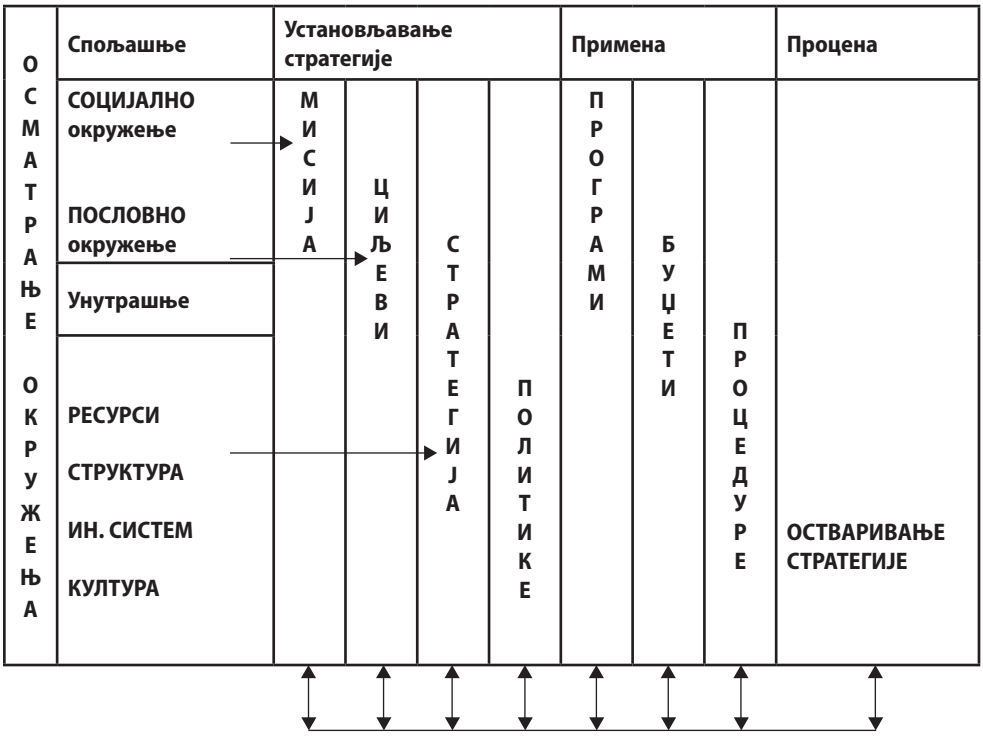
Стратешки менаџмент подразумева постојање четири основна процеса:

1. скенирање околине,
2. формулисање стратегије,
3. примена стратегије и
4. вредновање и контрола.

За локалне власти, поготову у Србији, изузетно је важно да схвате све предности оваквог приступа јер је знање и ових метода једна од важних компаративних предности у развоју.

Занимљиво је указати на однос чинилаца организације, управљања и стратешког управљања.

Наредна табела приказује све димензије, фазе и активности које обухвата систем стратешког управљања и планирања.



Модел стратегијског управљања

Сви чиниоци *организације* (циљеви, структура, ресурси, људи, информациони систем) и *управљања* (планирање, организација, руковођење, координација, контрола и организација) међусобно утичу једни на друге. Сложеност и међусобну зависност свих етапа реализације стратешких пројеката успешно показује шема модела стратегијског управљања.

	Организација	**Управљање**
1.	циљеви	планирање
2.	структура	организација
3.	ресурси	руковођење (координација)
4.	људи	контрола
5.	информациони систем	организација

Успешно планирање, руковођење и одлучивање у локалној заједници велики је изазов за стручњаке чији су пројекти стално све сложенији, амбициознији и траже сарадњу, синхронизацију, креативност и тимски рад. Усмеравање развоја локалне заједнице и њених материјалних и људских ресурса, представља велики изазов.

Код израде стратегије треба увек узети у обзир глобалне тенденције, затим стратегију и политику државе као стратегије ближег регионалног простора (специфичности развојних стратегија региона, округа и суседних општина).

У локалној средини се укрштају, *стратегије власти* и *стратегије бизниса,* у територијалном и функционалном смислу. Деликатност управљања је увећана и конкуренцијом између појединих сектора и грана власти (законодавне, извршне, управне и судске) и посебно претераним утицајем централа политичких партија које неретко угрожавају сарадњу главних политичких чинилаца на локалном плану који, да би остварили успех, морају да сарађују.

У области зона, грана бизниса, управљање је отежано недограђеношћу тржишног система као и непостојањем правне државе која гарантује да су правила игре уређена законом заиста та по којима се свако мора понашати.

Сваку озбиљну и аутентичну стратегију карактерише *свеобухватност* и *дуговечност* коју на на четири године мењана власт може у мањој или већој мери мењати, повећавајући или смањујући развојне потенцијале те средине. Исти закључак се може извести и када је у питању крупан бизнис који не признаје статичност, краткорочност и локалност. Од успеха или неуспеха у сфери стратегијског планирања, од свеобухватности његовог приступа, зависе успон, пад, криза и просперитет сваке средине.

Локалне власти су постале посебно осетљиве и рањиве с обзиром на усложњавање проблема које морају решити и нарастања врста услуга које морају обезбедити у својој средини. Знање, организација и технологија јесу важни савезници које треба мудро користити.

Зато се каже да локалне власти постају својеврсна „предузећа" која свакодневно решавају изузетно комплексне и тешке задатке, а њихови менаџери па и градоначелници јесу најоптерећенија категорија извршних функционера. Посао им је изузетно динамичан, комплексан, напоран, одговоран, фрустрирајуће обилан и несигуран. Само *стратегијско управљање* даје колико толико *сигурне оријентире и ослонце* у решавање изузетно тешких проблема са гаранцијом успеха, даљег развоја и обнове локалне средине.

Укратко, *стратешки план* је документ којим општина поручује грађанима и инвеститорима које циљеве жели да постигне, у ком временском периоду, које ресурсе ће користити, која буџетска и друга средства планира да утроши да би реализовала те циљеве и на који начин то ради. Већ сама чињеница да постоји стратешки план општине пружа грађанима и инвеститорима осећај сигурности јер знају да јавни службеници раде на побољшању живота у заједници, а не искључиво на напредовању појединаца.

Стање у Србији

Нажалост, у Србији је мали број општина заиста схватио значај и смисао планског приступа развоју. Велики број општина уопште није припремио нити усвојио план, у многим случајевима усвојени документи су мањкави и неупотребљиви, а готово сви су донесени уз подстицај и иницијативу споља. Процес креирања овог документа треба да укључи све битне актере локалне средине који својим идејама треба да идентификују основни правац развоја општине.

Тек на основу стратешких развојних докумената потенцијални инвеститор је у стању да схвати у ком правцу ће се кретати развој општине у једном дужем периоду, без обзира на то ко је на власти, да би видео објективније и место свог бизниса у том амбијенту. Стратешки документи уносе предвидивост и омогућавају инвеститорима да лакше и прецизније дугорочно планира.

Стратегија очувања животне средине и ЛЕАП

Други важан стратешки документ општине јесте локални еколошки акциони план (ЛЕАП) заснован на развијеној стратегији очувања животне средине. Ова стратегија и план су неопходни чиниоци развоја јер уз квантитативни економски развој гарантују и квалитет живота.

Идеал савременог друштва јесте развој привреде и услуга у складу са природним богатствима и потенцијалима, развој чисте технологије којом се без остатака[27] затвара циклус размене материја са природом. Најразвијеније државе су се тек донекле примакле том идеалу иако имају највише финансијске моћи да се упусте у процес увођења чисте технологије. Увођење чисте технологије захтева огромна улагања, услед чега профит јако пада, па су широм планете отпори велики, а животна средина се и даље угрожава: озонска рупа се шири, феномен стаклене баште изазива глобално отопљавање које прети отапањем глечера и поплавама, разни видови загађења се емитују итд.[28]

---

[27] Отпад који није могуће рециклирати, штетне материје итд.

[28] Ал Гор је добио Нобелову награду за мир за 2007. годину за свој пројекат и филм - апел о неопходности промене еколошке политике у САД, себичним кочничарима и општој добробити планете која се још може излечити.

Наша земља, као и већина транзиционих земаља, има прљаву технологију, има у великој мери нарушену природну равнотежу и угрожен живи свет и животну средину у целини. Застарела технологија је створила многе изворе загађења (фабрике без филтера, загађивање ваздуха, река и подземних вода и тла итд.). Општине дуго нису имале надлежности нити средстава да заштите или бар очисте део загађеног тла, воде или ваздуха. После бомбардовања 1999. у једном броју општина изазвана је права еколошка катастрофа (Панчево, Крагујевац, Нови Сад, Бор итд.) док је коришћење пројектила са незасићеним уранијумом директно утицало на пораст броја малигних обољења. Погоршано здравствено стање грађана је алармантан показатељ угрожености нашег окружења.

Општине, међутим, треба да почну са озбиљним радом на идентификацији реалног стања у својој средини уз идентификацију степена и врсте загађења (вода, ваздух, тло, екосистем) и опасности по здравље и живот људи. Последица ове активности јесте израда и примена локалног еколошког акционог плана и развијање непробуђене еколошке свести грађана.

Успешна реализација ове надлежности захтева партнерске односе између државе и локалних власти, као и сарадњу суседних општина. Закон захтева сарадњу у програму заштите ваздуха, вода, земљишта, шума, биљног и животињског света и природних добара. Поред тога свака општина има права да, по својој процени, стави под заштиту природна добра која нису од изузетног, али јесу од локалног значаја, да реагује на неке нове видове загађења, као што су заштита од јонизујућих зрачења, заштита од отпадних и опасних материја, као и да независно спроводите инспекцијски надзор над применом закона.

Локални еколошки акциони план (ЛЕАП) идентификује стање екологије у локалној заједници, утврђује конкретне проблеме и еколошке приоритете, креира акциони програм којим ће се ти проблеми решити уз прецизирање техничких, политичких и управљачких решења за проблеме.

ЛЕАП захтева процену могућности реализације и за стално праћење и оцењивање резултата тих активности.

Израда и реализација тог плана подразумева широко учешће различитих учесника у процесу планирања и подразумева дуготрајнији рад на њему - пројектује се на око три године. Свака општина или град ће направити специфичан еколошки план у складу са својом проценом и потребама, али основна визија тог програма јесте изградња одрживе заједнице, задовољавање потреба становника за одрживим квалитетом живота и развој привреде уз поштовање ограничења природног окружења.

Ови планови доводе до повећане свести о еколошким проблемима, изградњи консензуса о еколошким приоритетима, доносе више стручности у креирању еколошке политике, подстичу међусекторску сарадњу, а могу подстаћи партнерске односе локалних актера у овим пројектима јер здравље средине повезује све. Посредно, овај план охрабрује доношење економски и еколошки рационалних одлука што је веома важно и што резултира тиме да се економија не развија науштрб здравља, као и то да је укупан ефекат развоја очувана и побољшана животна средина.

Стање у Србији

ЛЕАП је усвојен у великом броју општина у Србији, али га не прате неопходне активности без којих он остаје само „слово на папиру". Предуслов је повећан ниво информисаности и знања о еколошким проблемима, активно учествовање грађана у доношењу одлука које се тичу животне средине, свест о могућим начинима решавања приоритетних проблема. Управо је то наредни и врло важан круг активности који треба да прати доношење ових планова.

ЛЕАП говори о намерама локалних власти да створе здраво, чисто окружење, али за сам развој су неопходне инвестиције које ће бити привучене, између осталог, и добрим плановима развоја донесеним од кредибилних локалних власти.

Маркетинг локалне самоуправе

Маркетинг је изузетно важан инструмент којим локална власти атрактивно, јасно и прегледно представља све своје развојне потенцијале и своје компаративне предности. Путем маркетинга се могу изразити: свест о региону ком општина припада, свест о правцима развоја, свест о врстама ресурса, могућности њиховог коришћења, отвореност за сарадњу и погодности за инвестирање.

Постоје углавном три вида и начина презентовања ових података: савремена технологија нам даје огромне могућности мултимедијалне презентације путем *веб-сајта*; други битан начин је *класичан промотивни материјал*, док у трећи спада такозвани *маркетинг један на један* који подразумева квалитетан рад и однос према сваком инвеститору без обзира на величину и снагу пројекта који доноси.

Најбољи начин за представљање општине (града) јесте *веб-сајт* због великог домета које овако пласиран садржај има. Добро је да веб-сајт буде поред матерњег и службених језика у општини, на енглеском па, по могућству, и на још једном светском језику (било би добро да бар информације значајне за бизнис буду дате на ова два језика, ако не целокупан садржај), јер се превођењем на више језика упућује на то да је општина отворена према свету и да је спремна на сарадњу.

Важно је то да постоје прегледно и интересантно приказани подаци о граду, географској позицији и специфичностима, инфраструктурној повезаности (путеви, аеродроми, железница, реке, воде).

Од посебног је значаја дати потпуне информације о могућностима за инвестирање уз прецизирање области привредних делатности, постојећим потенцијалима, врстама ресурса, о квалитету радне снаге, амбијенту за живот и целини квалитета живота у смислу постојања образовних, културних институција, садржаја уметности, спорта, рекреације итд.

Не треба никад заборавити да је маркетинг процес и да се подаци на сајту морају стално ажурирати, да се мора подизати квалитет информација и да бизнису треба увек слати нове позиве са уверљивим аргументима да је баш ваша општина право место да дођу и инвестирају.

Треба увек имати у виду да је веб-сајт средство двосмерне комуникације, што значи да је веома битно да постоји могућност да корисници поставе питање, дају сугестије, мишљење о неким питањима које општина сама може идентификовати или о питањима које корисници сматрају битним. Стручњаци за израду доброг маркетинга имају велики значај, али се сматра да је најквалитетнија димензија доброг сајта преношење партнерског односа и сарадње грађана, власти и бизниса у покушају да подстакну економски развој и да од своје средине направе удобно, подстицајно и пријатно место за живот. На постављена питања се у најкраћем року морају давати што употребљивији и прецизнији одговори.

Веб-сајт не може заменити добро функционисање локалне администрације нити брзину и квалитет рада, али може предности и „адуте из рукава" локалне самоуправе да пласира на адекватан начин тако да привуче инвеститоре.

Маркетинг један на један обухвата активности локалних званичника приликом контакта са инвеститорима. Једну од највећих грешака представља непримерено понашање: да се инвеститори деле на велике и мале, да се на пријем чека и недељама без прецизирања термина када је пословни састанак могућ. То је поуздан начин да се направи антимаркетинг и заувек изгубе инвеститори. Поред тога, мали пројекти су често пилот-пројекти за испитивање инвестиционе климе за велике пројекте, па се на тај начин губи шанса за могућ посао у будућности.

Промотивни материјал треба да буде квалитетно урађен, по могућности у мултимедијалној форми, да садржи што више информација које интересују инвеститоре, а што мање општих места и лепих жеља. Он представља моћан инструмент који ствара утисак озбиљности једне локалне самоуправе.

Када је реч о представљању *локалних стратегија, планова и других докумената* на интернету, приметно је да расте број општина које презентују ове документе, често у сажетом облику да би на што убедљивији и сликовитији начин приказале све компаративне предности инвестирања у својој средини. Чињеница је да општине које су више учествовале у различитим програмима подршке од стране међународне заједнице боље користе ове инструменте што упућује на то да су одлично усвојиле маркетиншке вештине.

Примена у Србији

Већина локалних власти у Србији има неке облике маркетинга, али је ово недовољно искоришћен инструмент. Маркетингу треба посветити далеко већу пажњу јер не тражи велика улагања, а објективно доноси многа добра.

Маркетиншки добар приступ постоји у Инђији за коју са правом кажу да је пионир који је давно кренуо са стварањем позитивног имиџа, добро искористио све маркетиншке технике и методе и, што је најважније, својим начином рада потврдио све информације које даје о себи.[29]

[29] Сав маркетиншки материјал је доступан на веб-сајту општине Инђија www.indjija.net.

Од већих градова одличан пример су Београд и Суботица који имају обиље добро и прегледно датих информација о свим специфичностима своје средине, о квалитету својих локалних служби и потенцијалима за инвестирање.

За ове активности није потребно много мудрости јер свака општина може да уложи довољно новца за квалитетан веб-сајт и да исти ажурира. Када се ради о мерењу ефеката маркетинга, реч је о вечитом питању на које још увек нема прецизних одговора осим учења на грешкама. Посебан проблем у евакуацији јесте чињеница да ефективност маркетинга долази до изражаја ако је локална власт осетљива на потребе инвеститора, а док се у супротном маркетинг претвара у списак лепих жеља и празних обећања.

Регионални програми кооперације

Више пута смо нагласили значај повезивања општина и градова у окружне или регионалне целине при реализацији пројеката и решавању заједничких проблема. Овакав начин рада указује на зрелост локалне средине, способност да своје потребе и проблеме стави у шири контекст, да се удружи са другим општинама и покуша заједно с њима да задовољи неке заједничке потребе. У Србији овакав начин рада није много развијен пре свега зато што централне власти немају слуха за објективни значај локалних власти, на велике потенцијале које оне имају, нити схватају функционални и развојни смисао и значај регионалних целина у Европи. Најчешће, како је то и у Устав из 2006. године стављено, оне прихватају формирање нових покрајина, али по процедури доношења устава.

Како су локалне власти далеко практичније суочене са потребом сарадње па тиме схватају функционалне потенцијале овог вида развоја, реалније је очекивати да се програми кооперације успоставе на иницијативу самих локалних власти. Дефинитивно, ови програми су до сада недовољно развијани и треба им посветити далеко већу пажњу.

Регионални програми кооперације јесу успешан метод поделе трошкова у реализацији амбициозних и скупих инвестиционих пројеката, чија би реализација била неизводљива за једну општину. Програм заједнички реализују заинтересоване општине датог региона укључујући све расположиве ресурсе јавног али и приватног сектора.

Тако створено регионално партнерство може да укључи групу општина, општину и округ или регионалну власт са приватним предузетницима.

Представници јавних власти и бизниса, свих чланова пројекта одржавају редовне седнице и претресају на нивоу региона сва отворена питања реализације пројекта, као и остваривања што квалитетнијег партнерства за будућност.

Сваки од тих аранжмана може се касније опет активирати према потребама свих чланица.

6. РЕФОРМА ЈКП И УСЛУГА

Реформа јавно комуналних предузећа у Србији још је у почетној фази и крупни реформски потези тек предстоје. Стање ових предузећа је мање-више свуда слично: запуштени капацитети, лоша организација, опремљеност и менаџмент, вишак запослених, веома ниска продуктивност, неефикасност, нереалне цене и неконкурентност. Реформа ЈКП-а мора обухватити модернизацију организације и менаџмента, отпуштање великог броја запослених, запошљавање стручних људи, увођење правила и принципа рада у тржишним условима и тиме подизање продуктивности, ефикасности и економичности рада.

Област јавних комуналних предузећа уређена је Законом о јавним предузећима и Законом о комуналним делатностима. Цене комуналних услуга нису тржишне већ их утврђује комунално предузеће уз сагласност општинске или градске управе, а на основу законом утврђених критеријума и у складу са Владином политиком раста цена.[30]

Процес приватизације је значајно ограничен одредбом да се у комуналним предузећима може приватизовати највише до 49 одсто од укупне вредности државног капитала.[31] Законом је такође одређен највиши проценат државног капитала који се може у акцијама пренети запосленима без накнаде.

Процес приватизације је неумитан и пре свега се очекује у производњи и дистрибуцији. Што се тиче преноса, за мреже постоје три решења. Прво – да остане државна својина, друго – да се закључи концесија и треће – да се прода. У сва три случаја за улаз приватног капитала у домен мрежа потребна је професионална и објективна јавна агенција – регулаторно тело које може ради уштеде, опслуживати целу Србију.

---

[30] Усвојен је нови Закон о изменама и допунама Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса.

[31] Закон о комуналним делатностима, члан 21.

Промена начина избора директора и управних одбора ЈКП-а

Једно од крупних проблема пружања услуга јесте нетранспарентан начин избора директора и управних и надзорних одбора ЈКП-а. О овим позицијама одлучују политичке партије; постоји висок степен волунтаризма, а премало је професионализма који је баш на овим позицијама веома значајан.

Отуда је важно ове процесе променити, и то пре свега увођењем транспарентности у читаву процедуру избора директора, чланова управног и надзорног одбора јавног комуналног предузећа.

Једна од могућности је следећа. У процедури избора учествује *комисија* (од пет чланова) коју чине стручњаци из области делатности од јавног интереса за које се оснива јавно комунално предузеће. Мандат чланова комисије траје до престанка мандата одборника скупштине која је извршила именовање. Комисију именује градоначелник. Комисија расписује јавни конкурс за директора и чланове управног и надзорног одбора јавног комуналног предузећа.

Пре именовања директора, односно чланова управног и надзорног одбора јавног комуналног предузећа, одржаће се *јавна расправа* о стручности предложених кандидата.

Комисија предлаже кандидате градоначелнику односно Скупштини града у року од 15 дана од дана када је истекао рок у за пријаву.

Директора јавног комуналног предузећа именује и разрешава *градоначелник*. Чланове управног и надзорног одбора именује и разрешава *Скупштина*. Уколико се на јавној расправи оспори стручност предложених кандидата, ова комисија предлаже другог кандидата са листе пријављених кандидата на јавном конкурсу.

Биографије свих кандидата, као и коначан избор и образложење, морају се јавно објавити на веб-страни града и општине. Чланови изборног и управног одбора морају једном у шест месеци подносити извештај о свом раду као јавни документ који је транспарентан и доступан јавности. Једини разлог смењивања са поменутих позиција могу бити доказан немар, лош рад и непрофесионалност.

Регулаторно тело

У сусрет приватизацији једног броја услуга, па и могућности да ЈКП добију конкуренте и боре се за послове у локалној заједници, потребно је подићи институционални капацитет локалних власти.

Локална власт (град, општина) оснива посебно *регулаторно тело* за праћење обављања делатности од општег интереса, прописује стандарде за укључивање и приватног сектора водећи рачуна о демократичности, квалитету, ефективности и ефикасности реализације услуга.

Регулаторно тело предлаже скупштини локалне власти и градоначелнику:

1) *услове и стандарде за обављање делатности од јавног интереса* чије обављање организује локална власт непосредно или преко привредних друштава, јавних предузећа, јавних установа или других правних лица чији је оснивач;
2) одређује *критеријуме уступања послова* приватницима или другим агенцијама;
3) *опште услове за закључивање уговора* којима се уступа обављање делатности од општег интереса;
4) *доношење прописа* којима се уређује обављање делатности од општег интереса када је то у надлежности локалне власти.

Чланове регулаторног тела именује скупштина из реда стручњака за обављање делатности од општег интереса. Мандат чланова регулаторног тела траје до престанка мандата одборника скупштине која је извршила именовање.

Набавке и концесије

Закон о набавкама је увео стандарде и процедуре у процес набавки чиме је значајно смањен простор за могућу корупцију. И поред тога, корупција је у Србији веома присутна и велики је баласт развоју система. Власти би могле у далеко већој мери да афирмишу добре примере, да дају примере злоупотреба, анализирају могућности стварања рупа у закону, да уложе напор у израчунавање висине штете проистекле из тих злоупотреба и да развију систем подстицаја одржавању јавног добра и оздрављењу система у целини.

Локалне власти имају могућност да део својих послова пренесу и на приватне фирме и агенције (путем конкурса) што је уређено *Законом о концесијама*. Проблем који се јавља јесте у томе да је основни субјект давања и одобравања концесија Влада Србије преко Агенције за имовину, док су локалне власти поменуте тек као субјекти који могу покренути иницијативу за давање концесије. У том смислу је битно кориговати ова решења и омогућити локалним властима да саме дају концесије. Свакако да је суштински основ давање концесије својина локалних власти над имовином, па је већ дуго ургентно коначно усвајање закона којим се имовина враћа локалним властима.

Од велике важности је подизање капацитета локалних власти да прате квалитет реализације ових послова, уз пуно поштовање професионалних и стручних стандарда и законитости. Основа ових процеса је сарадња локалних и републичких власти, сарадња са струковним и професионалним агенцијама и удружењима ради утврђивања стандарда за сваку од ових области и стално праћење ефеката ових делатности с обзиром на потребе грађана. Обука у вештини креирања и склапања квалитетних, потпуних уговора којима се општина и грађани штите од могућих ризика и проблема, свакако ће бити од све већег значаја за локалне заједнице.

Концесије представљају улагања у домаћу привреду према законској процедури једнаких услова за све потенцијалне приватне улагаче (домаће и стране) кроз партнерство са јавним сектором, по принципу „изгради, користи, предај". Реч је о једном од ретких закона у региону који изричито захтева принципе транспарентности, недискриминације, пропорционалности, ефикасности и извесности у објављивању

процедуралних информација у међународним медијима. Кључ за подстицање улагања путем концесија налази се у сигурности имовинских и уговорних права.

Важно је упознати се у већој мери са процедуром давања концесија, са предностима оваквог типа улагања и концесијама које може дати локална самоуправа. Концесије могу да привуку инвестиције у области у којима су дуго били монопол, а квалитет услуга је био врло слаб. Друга димензија концесија је тежња да се креира већа конкуренција промовисањем концесија у областима где Србија има компаративну предност услед геостратешког положаја. Тако се намећу следеће области за потенцијалну сарадњу приватног и јавног сектора: изградња и коришћење енергетских постројења, изградња туристичке инфраструктуре, коришћење термалних извора, комуналне делатности, изградња и коришћење путева, истраживање и експлоатација руда. Пракса и искуство земаља у окружењу и централноевропских земаља показују да су се концесионим аранжманима углавном решавали инфраструктурни проблеми где се питање висине путарине *пост фестум* (мађарски пут М15) показало као спорно и социјално тешко одрживо.

Приватизација ЈКП-а

Приватизација је коришћена свуда у свету као важан инструмент реформе, чак и у неким социјалистичким земљама где је идеолошки постојало непријатељство према приватној својини. Дилема о томе да ли је ефикасније и боље организовано јавно или приватно предузеће стално је отворена и подложна анализама. Показује се на много примера да су приватна предузећа ипак ефикаснија и одговорнија. Многи аутори с правом указују на то да, иако је тип својине битан (конкуренција својина), својина по себи није пресудни чинилац успеха.

Конкуренција је важан чинилац веће успешности система у целини (па је отуда приватизација у системском смислу од изузетно великог значаја), док су пресудни чиниоци успешности појединих организација *добра организација, модеран менаџмент, примена инструмената финансијског менаџмента, обучена, мотивисана и добро награђена радна снага*. Нове технологије имају изузетно велики значај јер значајно олакшавају рад и штеде милионе.

Приватизација је имала различите ефекте у различитим земљама. Општа је оцена да је приватизација, по правилу, подстакла конкуренцију а са њоме подигла квалитет производа, ефикасност, доступност, а оборила цену. С друге стране, приватизација је проузроковала многе проблеме са којима се свако друштво борило на свој начин. Наука је пажљиво бележила све проблеме који су се у ових 30 година појавили, анализирала их и тражила начин да се њихове негативне последице елиминишу.[32]

Очигледно је да је једна од мудрости та да приватизацију треба добро припремити и не залетати се у њу. Боље је ићи и по фазама него нагло. Између осталог време даје шансу да се виде последице, да се свака социјална група увери у бенефиције овог система и да се боље припреми за ново стање.[33]

---

[32] Duane S. Windsor: „Piecemeal Privatization: the US Domestic Transportation Example" у раду: „Restructuring State and Local Services – Ideas, Proposals, and Experiments", ed. by Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London 1998. str. 100–128.

[33] Ronald W. Jensen: „A Wave of Privatization Efforts" у раду: „Restructuring State and Local Services – Ideas, Proposals, and Experiments", ed. by Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London 1998. str. 65–70.

У Србији приватизација ЈКП-а иде веома споро и у наредном периоду је од великог значаја да се ови процеси наставе. Једна од важних последица приватизације ЈКП-а, бар у неким областима, јесте повлачење локалне власти из директног уређивања услуга и препуштање тих делатности већем броју актера који су у сталној конкуренцији. Тиме се, по правилу, добија бољи квалитет услуга, већа ефикасност и веће задовољство грађана. Локална власт се растерећује непродуктивних ЈКП-а на које се дају субвенције, али мора преузети послове контроле приватних предузећа у погледу реализације уговорних обавеза, реализације стандарда услуга и обезбеђивања оптималног квалитета и цена.

Други облици који прате приватизацију

Локалне власти данас преузимају обавезу да грађанима обезбеде квалитетне и разноврсне услуге са знатно ограниченим буџетима. Отуда морају користити бројне инструменте којима се комбинују потенцијали читавог друштва укључујући и приватни сектор, као и тржишне механизме. Конкуренција спада у златни принцип подизања квалитета услуга, а обарања њене цене.

Међу најважније инструменте спадају: уговарање, франшизе, концесије, ваучери, продаја имовине и објеката, повлачење власти и јавног сектора из производње и пружања одређених услуга, дерегулација – све су то појавни облици реформе савремене државе и власти (федерације, држава али и локалних власти које преузимају све важније послове, надлежности и функције).[34]

Бројна и разноврсна истраживања примене ових инструмената од стране државе али и локалних власти у низу земаља указују на то да су остварени добри резултати и да су подстакли развој.

Партнерства приватног и јавног сектора често су основа бројним развојним пројектима. Уговори су одличан начин да се флексибилно креирају аранжмани који одговарају конкретним потребама, а на тај начин су настали многи маштовити пројекти, корисници су задовољнији квалитетом, ефикасношћу, па и ценом услуга.

Повлачење власти из монополских послова и функција

Ова активност власти једна је од основних карактеристика модерне власти и она подразумева повлачење власти из напосредног обезбеђивања услуга у низа делатности уз омогућавање да те послове преузму приватне фирме. Власт утврђује стандарде, принципе политике и задржава право (што значи обавезу да грађанима гарантују квалитет датих услуга) посматрања, праћења и контроле. У пољу пружања услуга успоставља се конкуренција која обара цену, подиже квалитет услуга, од чега праве бенефиције имају пре свега грађани.

---

[34] E. S. Savas: „Privatization in State and Local Governement" у раду: „Restructuring State and Local Services – Ideas, Proposals, and Experiments", ed. by Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London 1998. str. 90–100.

Продаја имовине

Локална власт продаје имовину која не даје жељене ефекте или чак од ње има штете. Раније је продаја ређе коришћена, а сада се власт на њу одлучује на основу показатеља анализе добити и трошкова cost-benefit). У САД локалне власти продају најчешће аеродром (Њујорк, Лос Анђелес, Балтимор и други градови), фабрику за пречишћавање воде, радио и ТВ станицу, библиотеке итд. Слични процеси се дешавају и у Европи. Продајним уговором се купац обавезује да неће мењати намену датом објекту и да ће даље усавршавати дату делатност по стандардима које је продавац прецизно дефинисао. Велики број објеката је доживео препород после продаје. У Србији је предуслов ових процеса враћање имовине локалним властима и законско регулисање ове области.

Концесије

Локална власт расписује конкурс за давање неког јавног добра на коришћење приватној фирми под одређеним условима, за одређени период. Победник на конкурсу је онај који понуди најбоље услове за обављање те делатности у погледу цене, квалитета, обима услуга и других чинилаца који су битни за дати посао. Између фирме и локалне власти потписује се уговор о условима реализације датог посла, уз прецизирање узајамних права и обавеза и услова под којима се овај уговорни однос може прекинути. Локална власт, пре свега, мора водити рачуна о интересима и задовољству грађана услугама, па у уговорима морају бити чиниоци који ће указивати на опасне зоне у којима корисници могу бити угрожени.

Франшизе

Давање франшизе је веома слично концесији, мада су обично у питању послови мање вредности, иако то није правило. Локална власт расписује конкурс за обављање јавних послова и пружање јавних услуга, на који се јављају приватне фирме. Франшиза се може дати за прављење и одржавање путева, водовода, фабрике за пречишћавање воде, канализације, депоније смећа – често се користи за тзв. еколошке депоније које су уједно и миниелектране, затим постројења за рециклажу, мостови, железничке линије итд.

Победник на конкурсу потписује уговор са прецизно дефинисаним правима и обавезама. Локална власт прати квалитет услуга, начин рада, цену и реализацију укупних уговорних обавеза од стране приватне фирме. Грађани и даље плаћају локалним властима дату услугу, а она преноси новац приватној фирми. Овај механизам је додатна могућност интервенције или притиска на приватну фирму уколико на било који начин угрози потребе корисника.

Ваучери

Ваучер је вредносна хартија коју обично издаје држава, мада то некад може урадити и локална власт директно. Смисао овог инструмента је да се јавна услуга не плаћа више директно даваоцу услуга већ кориснику који може бирати између јавне и приватне институције. На тај начин је држава у низу земаља и у многим областима разбила монопол и подстакла конкуренцију. Институције које су имале монопол, по правилу, нису много бринуле о квалитету, цени и ефектима својих услуга нити потребама корисника. Ваучер је потпуно променио правила игре, тако да су институције биле принуђене да подижу квалитет услуга ако су желеле да задрже кориснике и да преживе. Локалне власти користе ваучере за плаћање услуга образовања (школе), примарне здравствене заштите (домови здравља), услуге за децу, за старе, за разне социјалне услуге (специјализоване приватне и јавне установе), за јефтиније станове, итд.

Овај инструмент захтева да буде системски уведен, али по преношењу бројних послова процесом децентрализације на ниво локалних власти (образовање, примарна здравствена заштита, социјалне услуге) он може бити користан инструмент за подизање квалитета услуга и укупног квалитета живота у локалној средини.

Услови за примену ових инструмената у Србији

ЗА успешну примену концесија и франшиза у Србији неопходно је доношење Закона о имовини локалних власти као и одговарајуће промене и допуне Закона о концесијама па могући и Закона о финансирању локалних власти.

Коришћење ваучера би се омогућило одговарајућим системским законима у свим областима у којима ваучери могу бити примењени (здравство, образовање, социјалне услуге итд)

Дерегулација

У изради закона држава отвора простор локалним властима и другим социјалним актерима да флексибилно уреде неке области, док држава утврђује принципе и стандарде о којима се мора водити рачуна. У неким областима које сама уређује исти принцип може примени и локална власт остављајући актерима да изаберу неку од опција или да чак и сами изаберу оптималан начин реализације неких послова уз придржавања одређених стандарда и принципа.

Дерегулација значи уклањање крутих законских и нормативних решења која кочe развој, а усвајање начелније регулативе. Њоме се оставља простор самим актерима да на оптималан начин уреде дату област да би се обезбедио флексибилнији начина рада.

Реализација продаје – облици аукција

Аукција је једна од најстаријих и веома интересантних механизама јавне продаје добара, робе, услуга, права на одређене делатности итд. Локална власт ће бити повремено у ситуацији да користи овај инструменте или неке од његових механизама. Тако на пример, при давању концесија, франшиза на одређена добра, услуге или производњу јавних добара локалне власти ће највероватније користити методе затворене аукције.

Аукције је тржишна размена и укупна њена регулација и процедура представљају покушај да се дата вредност прода по најбољој могућој цени. Правила и процедуре морају бити унапред прецизно утврђени, јасни и свима познати. Постоји више модела и за сваки од њих постоје осетљива и слаба места на којима постоји шанса злоупотребе правила. Једина препрека злоупотребама је креирање што јаснијих правила којима се злоупотребе онемогућавају.

Постоји четири начина аукција од којих су два *отворене* и *вербалне,* а два су *затворене* и *писане* са запечаћеним понудама.

1. *Енглеска аукција* (English auction) јесте отворена и вербална. Купци нуде цену од најниже према највишој, и после три понуде победник је особа која понуди највишу цену. Победник не плаћа цену коју је понудио, већ наредну, нижу цену, што се сматра својеврсном наградом за најбољу понуду. Овај тип аукција је веома распрострањен у САД и користи се за продају свега од имовине, акција, уметничких вредности, антиквитета, па до вина.
2. *Холандска аукција* (Dutch auction) јесте такође отворена и вербална аукција. Аукционар отвара аукцију нудећи изузетно високу цену на коју сигурно нико неће пристати. Даљи ток аукције иде постепеним смањивањем цене док се за неку од понуђених цена не нађе купац. После три понуде, купац је онај који је понудио највишу цену. И у овом случају, купац не плаћа цену коју је понудио, већ се она умањује за половину вредности између његове и следеће највише цене. Холандски тип аукције се користи у Европи за продају рибе, свеже убраног цвећа и друге робе.

   На тајној и затвореној аукцији, потенцијални купци дају запечаћену понуду цене за одређену робу.
3. *Аукција прве цене* јесте модел аукције код кога сви потенцијални понуђачи дају тајно цену у виду запечаћене понуде (sealed bids) и победник и коначни купац је особа који је понудила највишу цену. У неким околностима овај тип аукције није ефикасан, али се он ипак у многим ситуацијама користи. У САД на овом типу аукција се продаје све, од дрвне грађе, права на искоришћавање и прераду нафте, продају и права на дистрибуцију алкохолних пића итд.
4. *Аукција друге цене* јесте модел аукције код које такође сви дају запечаћене понуде за куповину одређене робе (sealed bids) и победник је особа која је понудила највишу цену. Победник, при том, за купљену робу или услуге не плаћа цену коју је понудио него цену наредног понуђача („другу цену“). Овај тип аукције се доста користи за продају стране валуте и хартија од вредности, права на коришћење минерала, на магнетски спектрум итд.

Ова четири типа су чисти модели, а сваки од њих може имати разне варијације. Тако, рецимо, продавац може да прогласи *резервну цену* испод које роба не може бити продата, уколико је роба коју продаје за њега од великог значаја.

Пошто је историја аукција препуна и покушаја да се изиграју правила, да би се ограничио простор тајног договора више актера ради преваре, током аукције се може *ограничити број понуда* које појединац може да понуди.

Потенцијалним купцима се може тражити да плате учешће на аукцији чиме се обезбеђује учешће квалификованих купаца са озбиљним намерама да купују. У неким случајевима купци који не победе, губе уплаћену своту.

Продавац може захтевати не само цену за робу коју продаје, него може тражити професионално објективну процену вредности своје робе или интензитет и вредност њеног коришћења. То право се често користи у продаји права на коришћење извора нафте. Купац купује право да експлоатише извор, али једном када крене производња, фирма плаћа властима део укупног прихода од извора. Постоје три варијанте продаје: потенцијални купци нуде понуду за таксу за одређено време узимајући фиксирану процену као дату, могу узети фиксну таксу а нудити понуде за процену и, коначно, могу креирати слободну понуду за оба дела (таксу и процену).

Веома је тешко проценити потенцијалну корист или могући губитак, тако да се овде сусрећемо са проблемом моралног ризика који је чест и у анализама осигурања. Тако, на пример, продајући полису осигурања од пожара власнику зграде, продавац полисе га „охрабрује" да буде мање опрезан у предупређивању могућности пожара. Овај концепт је применљив и на аукцијско тржиште. Тако, рецимо, продавац нафтне бушотине не може предвидети могућност појаве нових до тада непостојећих извора нафте на свом подручју. Та несигурност се превазилази тиме што уместо да се прода роба, продавац може да понуди удео у роби (нафти која се црпи) чиме ће корисник остати повезан са продавцем.

Постоје аукције на којима се понуда не даје само у виду цене, него и количине робе (услуга) која се жели купити, и то је вишејединична аукција. Ове аукције су сложеније и могу бити такмичарске или дискриминаторне. У *такмичарском моделу* сваки потенцијални купац добија количину, али за најнижу цену коју продавац сматра прихватљивом. У *дискриминаторном моделу* сваки потенцијални купац плаћа по цени коју је понудио.

За сваки од ових модела аукције, интересантно је посматрати позицију продавца робе, свих учесника и победника (као и два најјача понуђача) и применити теорију игара на приказ могућих исхода аукције. Психологија свих ученика опредељује ток и исход аукције.[35]

Код нас се аукције још увек везују за државу, али је нормално да са враћањем својине и локална власт организује аукције, па је преглед ових процеса добро имати у виду.

---

[35] Andrew J. Buck: „Privatizing Wine and Spirits Distribution in Pennsylvania" у раду: „Restructuring State and Local Services – Ideas, Proposals, and Experiments", ed. by Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London 1998, str. 129–147.

Уговори

Уговори су најраспрострањенији инструменти власти и имају изузетно широко поље примене. Не постоји област политике нити орган било ког нивоа власти који их данас не користи. Уговор је правни акт којим се регулишу узајамна права и обавезе власти (државе, као и локалних власти) и приватне организације која се обавезује да ће, у размену за новац, испоручити робу или услугу кориснику кога власт одреди. Приватна организација може бити профитна или непрофитна.

Данас власти путем уговора обезбеђују огроман број услуга и робе. Држава (али и други нивои власти) повукла се из многих сфера у којима је монополски обезбеђивала услуге и производила робу, остављајући тај простор приватним или другим јавним субјектима.[36]

Уговор се заснива на:

а. одлуци власти да сама не производи одређену робу или услугу већ да је набави од других;
б. односу који је пословни аранжман попут свих других пословних аранжмана на тржишту, у приватном сектору.

Генерално посматрано, у већини западноевропских земаља у реализацији јавних политика користе се уговори на сличан начин као и у УСА, али је у Европи уговарање законима мање детаљно разрађено.[37]

Неке одлуке о механизмима уговарања уграђене су у систем преко закона, аката и организационих аранжмана. Друге одлуке о дизајну појединачних уговора доносе власти које уговарају дате набавке и у том контексту им закон даје одређени круг дискреционих права да би форму и процедуру могли максимално прилагодити врсти специфичних потреба које имају, а тиме и робу и услуге које им требају.

Обично се у креирање уговора укључују стручњаци који траже одговоре на следећа питања да би оптимално обликовали уговор:

а. Која врста уговора ће се користити?
б. Како су захтеви уобличени и спецификовани?
ц. Коју врсту услуге власт тражи?
д. Да ли ће влада „куповати са полице" комерцијални производ или услугу?
ђ. Како ће уговор бити плаћен?
е. Да ли ће уговор укључити подстицаје?
ж. Како ће социоекономски захтеви бити промовисани и даље задовољавани?

---

[36] Steven J. Kelman: „Contracting" у раду: The Tools of Government / A Guide to the New Governance", ed.by Lester M. Salamon, Oxford University Press, 2002. str. 282–318.

[37] Око 15 одсто федералног буџета САД одваја се за обезбеђивање разних уговора док око 40 одсто одлази на дискрециони буџет. У реализацију уговора је укључено око 5,6 милиона људи. Сви нивои власти веома много, и сваке године све више, користе уговоре као инструменте обезбеђивања услуга и робе. Улагање у информациону технологију (набавка опреме, обука за коришћење и опслуживање система) повећано је три пута од 1990. до 2000. године. Видети: Steven J. Kelman: „Contracting" у раду: The Tools of Government / A Guide to the New Governance", Oxford University Press, 2002. str. 288.

Треба такође правити разлику између уговора којима се набављају услуге и роба директно за централну или локалну власт или је власт тек посредник у набавци за неког трећег субјекта (наручивање робе и услуга за друге).

Особине уговора

Уговори су применљиви на разноврсне ситуације и могу се обликовати према конкретним пословима и пројектима: власт обично у реализацији сваког уговора има врло специфичне захтеве и стандарде који су веома детаљни у погледу квалитета и количине робе и услуга.

Тако се уговором могу *директније* обезбедити жељени ефекти (квалитет робе, услуге) него другим инструментом који само подстиче или подржава одређени тип понашања.

Уговори користе постојећу административну структуру или постојеће тржишне структуре и механизме, па се каже да се *примењују по аутоматизму*. То значи да не постоји потреба да власт креира неке посебне услове, као што се намеће код неких других инструмената.

Уговор обавезује обе стране (а посебно уговарача) да се придржавају одређених стандарда у погледу квалитета, количине, начина испоруке робе и услуга, па зато спада у *принудне инструменте*. Уговор садржи и санкцију која се примењује у случају неиспуњавања обавеза од стране уговарача и конфликт се разрешава пред судом. Уговор се ослања на механизме правне државе. Без правне државе овај инструмент нема употребну вредност и не гарантује реализацију односа који регулише.

Уговори спадају у *високо видљиве инструменте* јер се њима прецизно регулишу све димензије права и обавеза уговорних страна. *Видљивост* указује на то до које мере су средства одвојена за деловање овог инструмента јасно приказана у нормалном буџетском процесу.

Закон и низ других аката захтевају да власти уложе напоре и припреме и објаве детаљне информације о структури јавних набавки робе и услуга да би се могао јавити што шири круг уговарача. Тиме се обезбеђује конкуренција свих заинтересованих актера и одлична понуда. Правила и процедуре селекције уговарача су, по правилу, одлично кодификована и брижљиво прецизирана у јавним документима.

Дизајн уговора

У дебати о томе како процес уговарања од стране власти треба да буде дизајниран, истакла су се три циља:

а. власт треба да добије што бољу понуду у квалитету и цени робе и одличну реализацију услуга које им требају;
б. онемогућити злоупотребе и корупцију, а промовисати интегритет свих чинилаца система;
в. обезбедити поштен однос према свим странама.

Типови уговора и преузетих обавеза

Уговори постоје да би се њима реализовали одређени циљеви и задаци и, по правилу, крајњи циљ је добијање одређених услуга и робе. Постоје многе врсте уговора у зависности од критеријума који се посматрају.

а. Тако уговори, посматрано према трајању, могу бити *краткорочни* или *дугорајни*.
б. По врсти, могу бити *заокружени, комплетни уговори* којима се уговарач обавезује да обезбеди одређене, специфичне резултате и произведе специфичне продукте. Највећи број уговора спада у ову категорију.
в. *Уговор највећег напора* само захтева од уговарача да уложи свој највећи могући напор да достигне одређени циљ. Ова врста уговора се склапа у ситуацијама када је посао који треба урадити, по многим одредбама, јако комплексан и неизвестан, па се од уговарача не може захтевати конкретан ефекат већ само напор у правцу постизања таквих ефеката.
г. Уговори могу бити *једнократни* (припремљени за једну специфичну ситуацију) и њима централна или локална власт задовољава неку потребу, као што је, на пример, изградња услужног центра.
д. *Уговори за испоруку* одређених услуга обично се склапају између власти и неког снабдевача робом (на пример, канцеларијски материјал), и њима се утврђује листа артикала, са које службеници могу редовно, а према потреби, наручивати артикле.
ђ. *Циљни* уговор се склапа тако што се направи главни уговор (мастер цонтрацт) којим се утврђују неки стандарди везани за посао који треба да се наручи и да ради дужи период (на пример, израда информационог система који треба агенција да обезбеди, рецимо, у наредних пет година). Ти стандарди, на пример, могу регулисати вредност сатнице рада или фиксне цене за неке циљеве који се унапред могу дефинисати (део софтверског система итд.).

Службеници више воле уговоре за испоруку и циљне уговоре него једнократне, из два основна разлога. Ова прва два типа уговора су дугорочнији, па обезбеђују велика појефтињења на наручену количину која цену спуштају и до пет пута (за уговарача то је сигурно тржиште за робу и услуге на дуже време). С друге стране, начин коришћења и опслуживања ових уговора једноставан је, лак, често аутоматизиран и брз.

У новије време се велики део наруџби може направити путем интернета (електронска куповина), што је изузетно појефтинило, убрзало и поједноставило процедуру.

Информациона технологија је отворила могућност вођења процеса набавки преко интернета, тако да су све понуде јавне, процедура такмичења је изузетно интересантна, одвија се лако, јасно и далеко једноставније него пре.[38]

---

[38] Steven J. Kelman: „Contracting" у раду: The Tools of Government / A Guide to the New Governance", Oxford University Press, 2002. str. 288.

Начин селекције

Начин селекције кандидата и одабир будућег уговарача спада у важне чиниоце овог система. Начин селекције уговарача има различите облике, и неки од њих су:

а. набавка уз широко укључивање врло великог броја понуђача;
б. укључивање и такмичење мањег броја уговарача са уже квалификоване листе (разни облици ограничене конкуренције) и
в. набавка из једног извора и власт преговара само са једним уговарачем.

Врсте конкурса и објављивање конкурса

У свим овим облицима *конкурс* је веома важан чинилац. Конкурс може бити *тренутни* (*ад хок*) и он се отвара за неки конкретан посао који треба да се додели. Конкурс, с друге стране, може бити *дуг и трајан* у случајевима када је процес набавке неке робе или услуге трајан и кад је добро да постоји стално отворена могућност за давање неке друге, боље понуде. Он подразумева трајно отворену конкуренцију у пружању дате услуге.

Веома је значајно да се детаљно и прецизно утврди шта власт очекује од конкурса:

а. коју врсту услуге и робе;
б. за које време;
в. постоје ли неки захтеви које уговарачи морају задовољити;
г. како објавити све те услове да би се дошло до највећег могућег броја кандидата (новине, интернет, друга средства информисања);
д. које време је остављено фирмама или појединцима да припреме сву документацију и да је пошаљу (веома је битно да се остави довољно времена).

Саставни део ове процедуре јесте и давање података о томе: како ће се вршити селекција, шта власт тражи, шта вреднује и колико. Прецизни критеријуми вредновања, довољно време за припрему документације и понуде обезбеђују да свим учесницима буде јасно која су правила игре и да се квалитетно припреме за утакмицу. На овај начин се стварају добри предуслови за обезбеђивање квалитетне конкуренције, богате понуде и што је веома важно ствара се шанса да такмичење буде праведно и да победи најбољи кандидат.

Без обзира на тип конкурса значајно јеи то да власт изрази своје захтеве и очекивања од потенцијалних уговарача. Понекад власт једноставно одређену робу или услуге купује са тржишта. Понекад је, међутим, услуга или роба веома специфична, па је на тржишту нема, али се може наручивати од произвођача. Неку робу уопште није могуће наћи на тржишту тако да у тим случајевима влада мора специјално наручивати производњу или обезбеђивање такве врсте услуга.

Дискреција службеника

Тесно повезано са овом фазом јесте и питање *дискреције службеника*. При склапању уговора, битно је увести објективне процедуре и што је могуће више смањити поље дискреције, јер је у овом пољу могућа корупција. Отуда се много размишљало у којој мери се службеницима може дати дискреција да одлучују на основу сопствене процене која понуда је најбоља или коју (чију) робу треба купити ако је у питању набавка.

Искуства указују на то да је увек препоручљив опрез у вези са дискреционим правима и да *ӣуна и оӣворена конкуренција ӣонуђача* даје мање дискреционих права него ограничена конкуренција. Исто тако селекција уговарача на основу најниже цене (што је лако мерљиво) оставља мање простора дискрецији него селекција најбоље понуде. Велики број чинилаца који се процењују и њихова комбинација чине процену компликованом, подложном субјективним проценама и простор дискреционог одлучивања се тиме шири.

Начин ӣлаћања услуӣа

Начин плаћања се углавном врши на два начина:

а. преко *надокнаде ӣрошкова* пружања дате услуге или производње робе у које спада висина свих легитимних, директних и индиректних трошкова или

б. преко *фиксне цене* утврђене за дати посао.

Начин плаћања *надокнаде ӣрошкова* обично се користи када је за уговарача неизвесна могућа структура трошкова, па није спреман на почетку да пристане на фиксну цену у уговору. Често се, као део уговора, појављује могућност додатне компензације, уколико при производњи робе и пружању услуга дође до неочекиваних додатних трошкова.

Шӣа се очекује од исӣоручиоца робе или услуӣа?

Од испоручиоца робе и услуга очекује се да прецизно обезбеди услуге на које се обавезао уговором, а уколико то није прецизирано због немогућности да се предвиди, онда да документује сопствено улагање највећег могућег напора да се реализује пројекат и приђе постизању жељеног циља. Ова друга ситуација је најчешће присутна код научних истраживања у којима је постизање жељеног решења неизвесно.

Уколико се догоди да локална или централна власт буде незадовољна ефектима испоруке, отворен је простор да се преговара око корекција и подизања квалитета крајње услуге.

Уӣврђивање цене услуӣа

У уговорима фиксне цене прецизира се колика сума новца се даје за пружање дате услуге или испоручивање дате количине робе. Једини проблем може настати уколико због одређених промена или проблема израда добара и услуга пређе дату

суму, па уговарач губи на послу. Тада је, по правилу, отворен простор да се надокнаде неочекивани трошкови, али се од уговарача очекује да поднесе документе у вези са променама на које није могао да утиче и да поднесе све рачуне.

Уговори који покривају трошкове и утврђују индивидуални профит доста су честа форма. У САД је законски неприхватљива форма обрачуна у виду збира трошкова и процента од цене, јер се сматра да би у тој ситуацији уговарачи били подстицани да подижу цену како би и њихов профит био виши.

У погледу квалитета и истинитости података у вези са трошковима, влада САД захтева да уговарач потврди да су поднете информације у вези са трошковима веродостојне. Веродостојност се проверава и свака нетачна информација повлачи грађанску или кривичну санкцију за прекршиоца како је регулисано *Законом о истини у преговарању*.[39]

Уговорни подстицаји

Уговарачима се веома често дају разноврсни подстицаји да би се обезбедили неки квалитети које сам уговор не може да обезбеди. На пример, то могу бити подстицаји у циљу што квалитетнијег извођења пројекта, улагања максималних напора да се циљ реализује за што краће време, укључивање креативних и иновативних идеја или коришћења новца на најбољи могући начин, уз подстицање уштеде.

Подстицаји могу бити дати као *бонус на брзину*, тако да, на пример, за сваки дан завршетка пројекта пре истека максималног временског оквира, уговарач добија одређени бонус.

Други облик подстицаја често коришћен за повећање штедње и рационално коришћење новца јесте *учешће у оствареној уштеди*.

Селекција

Углавном се издвајају две врсте селекције: селекција најниже цене и селекција најквалитетније понуде.

У случају *селекције најниже цене* на први поглед избор најниже понуде јесте најпоштенији. Међутим, понекад кандидат који је понудио најнижу цену, за тај новац није у стању да обезбеди услугу или робу коју је обећао. До такве ситуације се долази или тако што је кандидат недовољно искусан, што превиди могуће трошкове или коначно зато што нереално обори цену да би добио посао, очекујући да ће касније, указивањем на проблеме у реализацији, добити шансу за допуну буџета. Тиме се елиминишу објективно квалитетни кандидати који су направили оптималну процену. Постоји много начина да се пре избора уговарача сва спорна питања отворе и избегну поменути проблеми.

---

[39] *Truth in Negotiations Act*, Закон о истини у преговарању, усвојен 1962. године.

Селекција најбоље понуде је флексибилнија, укључује већи број чинилаца у процену, при чему је цена тек једна од њих. Доста су важне и друге, као што је техничка опремљеност, обученост запослених, ранији резултати рада, креативност, ефикасност итд. Службеници државе или локалне власти у овом моделу селекције имају шансу да много квалитетније врше процену понуда и селекцију најбољег понуђача. Ипак, и овај тип селекције има извесних слабости, као што су превелик простор за субјективност при процењивању и велика дискрециона права владиних службеника.

Како сваки тип селекције има извесне слабости, а од великог значаја је обезбедити што већу праведност система и дати шансу најбољем понуђачу да добије уговор, дате су веома велике правне и квазиправне могућности за приговор и протест.[40] Подаци говоре о томе да око 15 одсто уложених протеста добије сатисфакцију, што значи да су грешке и злоупотребе у овим процесима могуће и да су оваква тела од великог значаја.

Надгледање и контрола

Надгледање се тиче начина на који уговарач обавља свој део посла и он се обавља од тренутка када уговор ступа на снагу. Варијанте контроле могу ићи од праћења свих активности које уговарач предузима до анализе само завршног чина пружања услуге или квалитета производа. У принципу, ниједан екстрем није добар, па је најбоље одредити кључне тачке и главне аспекте, као на пример, стандарди квалитета, финансије итд. Добро је да се ток реализације уговора анализира у сарадњи са уговарачем. Веома често постоје и одговарајући *грађански и кривични закони* којима се штити власт и јавни интерес од кршења стандарда на које би евентуално уговарач могао ићи.

Администрирање уговора

Када је уговор потписан, власт преузима важан посао администрирања. Процедура и све фазе су, по правилу, прецизиране и овај посао обухвата следеће чиниоце:

а. контролу трошкова и начина извођења уговора;
б. модификацију уговора;
в. временску димензију реализације уговора и затварање уговора.

Уговоре увек прати и могућност корупције тако да су *инспекције* веома важан део система. Лакше је направити контролу квалитета робе него начина пружања услуга, поготову уколико је реч о уговорима „улагања највећег напора".

[40] У САД је, на пример, основно тело задужено за испитивање нерегуларности процеса селекције Генерални књиговодствени биро (General Accounting Office). У случајевима да странке нису задовољне одговором овог тела имају и друге могућности. За ту сврху је основан и Протестни форум који је квазиправно тело. Незадовољне заинтересоване стране морају да буду у стању да докажу да влада није следила прописану процедуру или да су у процесу селекције направљене неке друге неправилности.

Модификације уговора нису претерано пожељна стања, али се понекад не могу избећи. Модификацију најчешће предлаже власт као уговорна страна јер се у међувремену појаве неке нове околности или нова сазнања која захтевају одређене корекције и у пројекту. Битно је да се такве ситуације не појављују често јер могу озбиљно угрозити начин реализације пројекта.

Понекад је уговарач тај који предлаже модификацију, и то најчешће јер се појављују за њега неочекивани проблеми које није у стању да реши, а препрека су реализацији циља.

Понекад прихваћене модификације нису праћене идентификацијом и обостраним прихватањем одговарајућих додатних средстава за реализацију, што се често може појавити као спор између уговорних страна.

Захтеви и спорови

Захтеви и спорови су саставни део уговарања. Захтеви су повезани, углавном, са додатним средствима која уговарач тражи да би реализовао посао до краја, било да ће та средства искористити за додатни или за исти посао у ванредним околностима.

Захтев власти се често тиче подизања квалитета неке димензије пројекта или, још чешће, редукције укупних трошкова посла уколико је поднета некоректна или некомплетна документација (рачуни) о коштању свих фаза пројекта.

Спорови се разрешавају или споразумом и прихватљивим решењем за обе стране или судским путем. Ни уговарачу а ни држави или локалној власти не одговара да се проблем разрешава на суду јер то озбиљно угрожава односе поверења који чине важан предуслов за уговарање. За саму власт је обично процедура доказивања да је уговарач направио неки превид веома компликована, утолико пре што, по правилу, администрација која прати пројекат није у стању да документује све фазе и елементе сваког од пројеката.

Затварање уговора

Затварање уговора је завршна фаза функционисања уговора и, по правилу, анализирају се ефекти уговора, квалитет услуге и робе, начин рада итд. Важан део анализе је финансијски биланс који указује на то да су обе стране испуниле своје финансијске обавезе или да остају неки спорни детаљи. Може се десити да држава или локална власт није дала део новца за који се по уговору обавезала или да, напротив, уговарач после реализације пројекта дугује свом јавном партнеру новац, за део посла који није завршила, а био је плаћен.

Понекад се деси да се уговор затвори пре времена и најтежи је случај *затварања због неуспеха* пројекта. Како је и неуспех доста тешко доказати, неретко је власт спремна да настави пројекат да би избегла ту ситуацију и власт у таквим ситуацијама најчешће изриче упозорење уговарачу да се пројекат не реализује у темпу, на начин и по стандардима договореним уговором, остављајући уговарачу извесно време (обично 10 дана) да направи неке суштинске корекције.

Понекад власт затвара трајни уговор када престане потреба за одређеном услугом или робом. Ово затварање, иако уговарачу није пријатно, спада у нормална стања и фазе у раду и не спада аутоматски у лоша искуства. Веома често држава или локалне власти исплаћују посебне бенефиције у знак захвалности на квалитетној и дугорочној сарадњи уговарачу, што је својеврсна надокнада за непријатност и шанса да уговарач опуштеније уђе у неизвесну фазу трагања за новим пројектима.[41]

[41] Steven J. Kelman: „Contracting" у раду: „The Tools of Government / A Guide to the New Governance", Oxford University Press, 2002. str. 304.

7. ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ

Реформе у транзиционим земљама доносе велику промену у вези са тржишним амбијентом, као и утицај тржишних закона. Држава, као и локалне власти, морале су посебно да овладају знањима и вештинама у области финансијског менаџмента. То је нарочито значајно за област подстицања економског развоја. Зато се посебно истиче значај финансијских инструмената које локалне власти могу користити и тиме постићи одличне резултате.

У овом делу се анализирају битни чиниоци финансијске аутономије локалне власти, као и чиниоци који недостају. Набројаћемо неке важне финансијске инструменте који се већ користе или који ће се убудуће користити у већој мери. Међу најбитније спадају: директне стране инвестиције, државна давања, гаранције зајмова, проточни, одрживи фонд, програми поделе трошкова и самоопорезивање, програми финансијске помоћи, микрокредитни фондови, владина давања, обвезнице и друге хартије од вредности, локално самоопорезивање, корекциона такса (impact fee), посвећени порез (dedicated tax), корисничка такса, специјално опорезовани дистрикти, државна давања и међународне донације.

Фискална аутономија локалних власти у Србији

Увођење фискалне децентрализације изузетно је важан развојни чинилац и нови Закон о локалним финансијама увео је европске стандарде, обезбеђујући финансијску аутономију локалним властима. Овај закон даје право локалној власти на изворне порезе, право да утврди стопе и да самостално убира те порезе.

Систем државних давања овим решењима је објективизован; законом је прецизно утврђено који део буџета чине државна давања и по којим критеријумима се дистрибуирају. Ова правила важе како за општа давања тако и за дистрибуцију средстава из Фонда за уједначавање.

На овај начин су општине и градови добили могућност стварања привлачног амбијента за инвестирање, објективно постоји шанса за успостављање конкуренције и стварање погоднијег пореског амбијента којим се привлаче инвестиције. Оваква

решења ће подстаћи ефикасност у коришћењу ресурса, људских ресурса и ојачаће механизам контроле општинског буџета. Посредно, „паљење" локалних мотора развоја снажно ће подстаћи целокупни развој друштва.

Усвојени Закон о задуживању локалних власти (2005) прецизира услове под којима локална самоуправа може, односно не може да се задужује, омогућава развој здравог тржишта капитала у Србији и подстиче дијалог општина и банака.

У овом контексту се отвара питање враћања својине општинама, као и важно питање могућности локалних власти да издају обвезнице и хартије од вредности и продају их на тржишту.

Директне стране инвестиције

Директне стране инвестиције јесу примарни чинилац економског развоја и све транзиционе земље покушавају да направе што боље услове да би страни капитал изабрао баш те средине да остане. У савременом свету, потражња за инвестицијама је велика, као и конкуренција око њих, а капитал има мноштво опција од којих покушава да бира најповољније.

Директне стране инвестиције прате три функционална принципа тиме што траже *ресурсе* у виду јефтине радне снаге или неопходних природних ресурса, *тржиште* у смислу креирања новог тржишта или учешћем на постојећем и коначно тражећи *већу ефикасност* приступом одређеном тржишту и обезбеђивањем боље економије обима итд.[42]

Инвестиције се такође могу делити на гринфилд (greenfield) и браунфилд (brownfield) у зависности од тога на какву основу се примењују. *Гринфилд инвестиције* код којих инвеститори улажу „од ледине" стварајући све предуслове за своје погоне. Инвеститорима је овакав вид улагања веома скуп, али понекад је то најбољи начин.

Браунфилд инвестиције се ослањају на просторе старих фабрика или постројења. На том простору, по правилу, већ постоји извесна инфраструктура (путеви, водовод, канализација, струја, телефон), али често је неопходно тај простор уредити да би уопште могао да постане нови погон и предузеће. Те интервенције иду од чишћења тла, уређења зелених површина, подизања квалитета инфраструктуре па преко стварања других предуслова за пословање.

Улога локалних власти и агенција за локални економски развој јесте то да истраже нове могућности за инвестирање. Битно је да они уоче који тип инвестиција је оптималан за нове инвеституре и да припреме и понуде што боље услове за инвеститоре.

---

[42] Економија обима значи да производња одређене робе или услуге постаје исплатива (оптималног квалитета и цене) тек када се достигне одређени обим (количина робе или број корисника услуга итд.) док је до те мере скупа и неефективна. То је један од важних економских показатеља који олакшава процену који ниво власти треба да обезбеди одређене услуге (економска страна принципа супсидијаритета). Овај принцип често указује општинама на то да за обезбеђивање одређене услуге (изградњу депоније, на пример) треба да се удруже са још једним бројем општина или чак регионално.

Програми поделе трошкова и самоопорезивање

Подела трошкова је техника којом локалне власти подстичу предности и економски развој своје заједнице. Та техника се користи у различитим контекстима, али најчешће у пројектима који траже већа улагања (подизање квалитета инфраструктуре бизнис зоне), а буџет је недовољан за такав захват.

Веома често за реализацију оваквих пројеката нису заинтересовани сви грађани па се у њихово финансирање укључују управо оне групе или појединци (привредници, власници одређене имовине итд.) који су непосредније заинтересовани за реализацију тог пројекта.

Ова техника се разликује од *самоопорезивања* јер за њу није неопходан референдум и често не обухвата све становнике заједнице. Самоопорезивање (*self imposed taxes*) користи се за пројекте који се тичу већине становника локалне заједнице (путеви, водовод, канализација, осветљење, гас, електрична енергија итд.) и за његово увођење је неопходно расписивање референдума.

Програми финансијске помоћи

Недостатак капитала је стална препрека и проблем економског развоја скоро свих земаља у свету, а посебно земаља у транзицији. Отуда су од великог значаја финансијски инструменти који омогућавају лакши приступ средствима. Добитник Нобелове награде за 2006. годину Индијац Мухамед Унис добио је награду управо за *изузетно инвентивну шему кредитних фондова* који су дали одличне ефекте у пракси, смањивши незапосленост а подижући капацитет малим предузећима и бизнису који, по правилу, има највише проблема да добије кредите.

Неки примери технике кредитних фондова јесу: гаранције кредита, микрокредитни фондови и проточни и одрживи фондови (револвинг фундс).

Гаранције кредита

Гаранције кредита спадају у изузетно корисне инструменте јавних финансија којима држава или локалне власти гарантују кредитним институцијама да ће дати кредит привредним субјектима бити враћен. Без такве гаранције, кредитне институције су много опрезније у одобравању кредита, што јако сужава понуду новца а тиме и могућност већег економског развоја.

У Србији давање гаранција од стране локалне власти може бити донекле проблем услед чињенице да локална власт још увек нема својину, али се надамо да ће и та препрека ускоро бити превазиђена.

Локалне власти, као и држава, веома су склоне да користе овај инструмент јер он, по правилу, не тражи никаква давања из буџета, а, објективно, њиме значајно олакшавају и подстичу укупан економски развој заједнице.

Микрокредитни фондови

Микрокредитни фондови су врло важни јер се усмеравају на категорију малих и средњих предузећа којима увек недостају финансије. Крупан бизнис, по правилу, на различите начине налази изворе средстава, док категорија средњих и чешће малих предузећа, који су важан део укупне привредне структуре једног друштва, имају највећих проблема да испуне услове и дођу до капитала. За банке су такви износи, по правилу, занемарљиви и не желе да се баве њима, тако да је разрада шеме обезбеђивања микрокредита и креирање таквих фондова од великог социјалног значаја. Овакви фондови најчешће обезбеђују кредите малих сума, али који су често од пресудног значаја за одржавање и развој малог бизниса. Ови кредити се могу додељивати корисницима преко механизама разрађеног фонда директно од стране општина. Мухамед Унис је управо разрадио ову шему микрокредитних фондова и применио је на широк круг корисника.

Проточни и одрживи фонд (Revolving Fund)

Проточни и одрживи фонд (Револвинг Фунд) веома је важан финансијски инструмент којим се омогућава да локална заједница има приступ кредитима под веома повољним условима (ниска каматна стопа која се креће испод тржишне, у распону од 2 одсто до 4 одсто) чак и у условима када не постоје никакве донације или државна давања. У такву ситуацију свака земља дође после извесног времена, па је веома битно обезбедити неки од инструмената одрживог економског развоја.

Локална заједница (општина, град, округ или чешће регион) стварају овакав фонд уз обезбеђивање почетног капитала. Почетни капитал обично долази из европских фондова и финансијских институција док тек мањи долази из локалне банке или из учешћа локалне власти. У функционисању фонда обезбеђује се финансијски менаџмент и од вештине примене различитих финансијских инструмената зависи у којој мери ће се и овај фонд развијати. Сви кредити које фонд даје морају бити враћени. Одобравање кредита се руководи затвореном шемом финансирања пројеката којима се враћање, по правилу, обезбеђује од плаћања датих услуга крајњих корисника.

Овај фонд такође може излазити на тржиште хартија од вредности па је његова функција и последица значајно кумулирање средстава путем протока средстава, продаје ХОВ, атрактивношћу каматних стопа (принцип левераге), привлачењем нових финансија. Израчунато је да у ЕУ овакав фонд, по правилу, увећава расположива средства за развој од два до десет пута.[43]

[43] О фонду ће много детаљније бити речи у делу о сложенијим облицима локалног економског развоја.

Инструменти јавних финансија

Владина давања

Напори за подстицање локалног економског развоја финансирани су из бројних извора. Један до сталних извора јесу давања централне власти. Иако се финансијски системи разликују од земље до земље, већина њих има одређену комбинацију извора којом обезбеђују базично финансирање економских развојних програма.

Приватни извори

У неким областима у којима су неопходни укључивање и подршка локалног бизниса важну улогу може имати Привредна комора која обезбеђује контакте, простор за договоре, често и финансијску подршку и укључивање приватног бизниса у разноврсне пројекте и јавно приватне аранжмане. Поред подршке власти и бизниса, постоји читава лепеза других извора који опет зависе од закона у свакој појединачној земљи.

Обвезнице и друге хартије од вредности

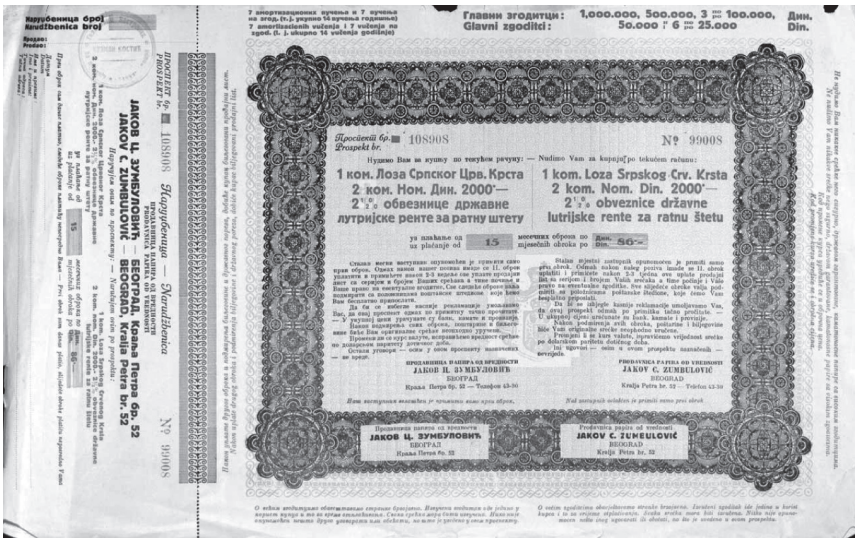
Локалне власти имају у великом броју земаља могућност да издају и продају обвезнице и хартије до вредности на финансијском тржишту. Обвезнице се могу продавати у различитим ситуацијама, али најчешће се користи овај начин прибављања средстава када се жели реализовати неки амбициозан пројекат за који се не може издвојити довољно новца из буџета. Обично је реч о амбициозним инфраструктурним објектима (водовод, депонија, културни, спортски центар итд.) чије услуге грађани континуирано плаћају у дужем временском периоду. Управо су та сигурна средства која ће континуирано стизати у дужем периоду основа за функционисање тог финансијског инструмента.

Новац који се добија коришћењем услуга објекта који се гради средствима прикупљеним продајом обвезница представља извор из кога се исплаћује новац власницима обвезница и то како главница тако и камата. Имајући у виду врсту објеката који се на овај начин граде, може се ићи на исплату у дужем временском периоду.

Привлачност ових обвезница за улагање пре свега лежи у њиховој сигурности. С друге стране, држава може интервенисати тако што ће им подићи и објективну вредност.

Држава има крупне разлоге да подржава овакве пројекте локалних власти јер су они од великог значаја за стандард и економски развој читаве земље. Свој партнерски однос и подржавање локалних пројеката држава испољава тако што дате хартије од вредности *ослобађа од опорезивања* што их чини још привлачнијим за инвестирање.

Овај финансијски инструмент се показао као изузетно користан. У Србији треба омогућити локалним властима да издају обвезнице и друге хартије од вредности и продају их на тржишту, чиме се знатно подижу развојни капацитети локалних власти.



Обвезница у Србији почетком 20. века

Предуслов овог процеса јесте враћање имовине локалним властима, доношење закона којим се то омогућава и, свакако, постојање сигурних механизама правне државе које једине могу обезбедити правну сигурност свим врстама улагања.

Локално самоопорезивање

Локално самоопорезивање је облик пореза који се уводи одлуком свих грађана на референдуму који расписује општина. Овај порез се уводи на дужи временски период (на пример, на пет година) и средства од пореза могу се трошити само за прецизно утврђене сврхе.

Овај инструмент је користан мада нема неке од погодности које, на пример, обезбеђује механизам обвезница. Тако, самоопорезивањем општина није у стању да одмах прикупи веће своте новца, већ приходи долазе у етапама, што ограничава могућност већих улагања.

Специјално опорезовани дистрикти

У неким случајевима општине формирају *специјални порески дистрикт*, прецизно утврђених граница, у коме се уводи одређена стопа пореза. Део тог пореза одлази у посебан фонд општине (не иде у генерални фонд тј. буџет), који је резервисан за финансирање специјалног пројекта. Овај дистрикт се, по правилу, формира у великим градовима и за реализацију изузетно великих пројеката (на пример, када водовод и канализациони системи треба да подрже крупне захвате на изградњи стамбеног простора).

Зона унапређеног пословања као сложенији вид подстицања локалног економског развоја користи овај механизам финансирања.

Корекциона такса (Impact fee)

Корекциона такса представља алтернативни приход који се користи када се жели утицати на уклањање цене или утицаја приватног развоја. Ово је једнократно давање, па се не може рачунати у сталне приходе. Овај инструмент потиче из концепта по коме ширење корисничког система утиче на систем у целини. При томе се има у виду цена ширења на друге области која мора бити покривена.

Отуда и стопа ове таксе треба да се прилагоди обрачуну трошкова који су направљени услед кретања читавог система на једну, уместо на другу страну. У том смислу општина одржава контролу над усмеравањем развоја у својој локалној средини.

Корисничка такса (Users fee)

Корисничка такса, по правилу, није велики извор да би био значајан за подстицање економског развоја, али представља један од финансијских инструмената који се користе. Они могу бити различити и међу најпознатије спада *путарина*. Овај приход се користи за одржавање путне инфраструктуре. Корисничке таксе могу бити укључене за све врсте услуга које се дају па их треба добро осмислити, одмерити висину и укључити у пакет финансијских инструмената локалног економског развоја.

Посвећени порез (Dedicated tax)

Посвећени порези су још један вид пореза које општина може да убира да би подстакла локални економски развој у својој средини. Порези коа што су *порез на боравиште, храну, пиће* стално су коришћени да подрже јавне напоре према подизању туризма. Тако се, рецимо, два од три одсто пореза на хотелски смештај могу одвојити за оглашавање локалног туризма чиме ће се привући нови гости за хотеле.

Примена у Србији

Да би се велики део ових пореза увео у Србији неопходне су извесне допуне Закона о финансирању локалних власти, Закона о инвестиционим фондовима, као и усвајање Закона о имовини локалне самоуправе којим ће се проширити простор за опорезивање.

За увођење микрокредитних фондова и револвинг фонда било би добро направити адекватне допуне Закона о инвестиционим фондовима или чак донети посебан закон за ту намену.

За примену муниципалних (општинских) обвезница треба допунити Закон о хартијама од вредности.

Државна давања и међународне донације

Давања централне власти и страних донатора спадају у важне изворе прихода за реализацију крупних пројеката локалног економског развоја. Сваки донатор има своју мисију коју жели да реализује кроз своја давања, па је идеална ситуација када се циљеви локалне власти, државе или донатора у том смислу поклапају, али је свакако неопходно да не буду опречна.

Отуда је веома важно имати добро развијене и јасне стратешке планове и пажљиво проучити и разумети циљеве и захтеве донатора, да би ефекти покренутих пројеката били што бољи.

Извори прихода могу доћи у разним облицима и треба имати у виду да многи индиректни трошкови могу на различите начине да се умање, што такође представља важан облик подршке пројектима.

Неке од земаља које су ушле у ЕУ указују на то да се локалне власти доста ослањају на интервенције државе, на фондове ЕУ, на корекционе таксе, корисничке таксе, али све више и самоопорезивање (које су, на пример, веома популарне у Финској).

Као успешан пример могуће је поменути трансформацију чешке Агенције за стране директне инвестиције у агенцију која подржава локални економски развој преко разних програма, који се усмерава на локалне компаративне предности.

Треба имати у виду неке од актуелних иницијатива које је увела Европска инвестициона банка, као и иницијативе за инвестиционе фондове. Иницијативе Европске комисије оснивају се на финансијском инжењерингу тако да Директива ЕС број 1083/2006 уводи три важна инструмента:

а. JEREMIE је пројекат помоћи и подршке *малим и средњим предузећима*. Овај пројекат је процесни и омогућава малим и средњим предузећима да користи део средстава из Европске банке за обнову и развој кроз европске финансијске институције да би се реализовали одређени финансијски ефекти (прилагођени су потребама микро, малих и средњих предузећа);

б. JESSICA подржава *регионални развој* и веома често подржава пројекте изградње и обнове урбане инфраструктуре и мрежа, пројекте енергетске ефикасности или пројекте информационе технологије, али и друге садржаје које може подржати ERDF па и ESF у неким случајевима;

в. JASPERS даје подршку у припреми *великих пројеката* у области заштите животне средине који захтевају инвестирање веће од 25 милиона евра и у области транспорта који захтевају више од 50 милиона евра.

8. СЛОЖЕНИЈИ ОБЛИЦИ ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Сложенији облици локалног економског развоја појављују се у различитим видовима. Реализују се на локалном, окружном или регионалном нивоу и знак су озбиљности приступа овим питањима. Укључују различите врсте приватно-јавног партнерства, често активну сарадњу локалних заједница, укључивање разноврсне правне и финансијске инструменте и, по правилу, захтевају примену вештина из области финансијског и другог менаџмента.

Међу најважније облике спадају инкубатор бизнис центри, индустријски, технолошки и научни паркови, слободне зоне, зоне унапређеног пословања, проточни и одрживи фонд, браунфилд пројекти итд. У овом контексту посебно разматрамо приватно-јавна партнерства, која више спадају у нови начин рада, али припадају овој целини јер су битан чинилац реализације ових пројеката. Друга институција коју анализирамо у овој целини јесте Агенција за локални економски развој јер је то институција која помаже да се овако сложени пројекти припреме на систематичан, професионалан и адекватан начин и успешно реализују.

Локална агенција или корпорација за економски развој

Локална агенција или корпорација за економски развој јесте институција која се формира да би на систематичан и организован начин подстакла економски развој у локалној средини (општини, граду, региону итд.).

Ову агенцију може створити општина, бизнис комора, привредна асоцијација, невладина организација која окупља лидере заједнице итд. У формалном смислу у неким земљама може бити и део одељења за економски развој. У том смислу ова агенција треба да буде у у функционалном смислу потпуно аутономна, да прави процене независно од власти, чиме се спречава конфликт интереса у овој јако осетљивој области.

Инкубатор бизнис центар

Инкубатор бизнис центар је сложени пројекат којим локална власт даје шансу појединцима да отпочну сопствени бизнис под изузетно повољним условима. Фаза отпочињања бизниса је критична јер, по правилу, појединци имају много проблема које морају сами решавати, а не постоје извори јефтиног новца (кредита) које могу користити, држава их, по правилу, не ослобађа пореза, тако да без икакве подршке, ови покушаји су углавном осуђени на пропаст.

Отуда су пројекти инкубатор бизнис центра и осмишљени као неопходна подршка бизнису у почетној фази и до сада су дали одличне ефекте. На овај начин су многе бизнис идеје и иницијативе прерасле у мали или средњи бизнис.

Овај пројекат реализују локалне власти али, по правилу, у његовој реализацији треба да постоји стратешка па и техничка сарадња државе и локалне власти, а неретко и пресудно важна подршка међународних фондова.

Инкубатор представља *пословни простор* који обезбеђује локална власт. То може бити новоизграђени простор, али често се преуређују запуштени и напуштени пословни простори или велике површине напуштене земље која се претвара у огледне, инкубаторске индустрије и дају се на употребу предузетницима уз изузетно ниску надокнаду.

Поред тога инкубатор обезбеђује *техничку подршку* која се састоји у постојању заједничке рецепције, рачуноводственог сервиса, коришћењу канцеларијске опреме, као телефакс, рачунар, копир-апарат, успостављању информационог система, помоћи око коришћења компјутера, асистенција приликом презентације фирме, одржавању курсева разних вештина итд.

Важну димензију услуга инкубатора чини и *стручна подршка* за послове, као што су: испитивање тржишта за робу или услуге, семинари о вођењу предузећа, маркетингу, проналажење фондова подршке, обука за финансијски менаџмент или друге важне менаџерске вештине, помоћ код запошљавања радника, административна и правна помоћ, као и обезбеђивање других неопходних информација.

Општина на овај начин даје шансу великом броју предузетника да опробају нове пословне идеје помажући им у решавању почетних проблема и ублажавајући терет високих трошкова пословања. Корисник инкубатора се обично задржава у том простору док не развије бизнис и буде у стању да сам сноси све трошкове функционисања фирме. Најчешће време останка се ограничава на годину-две у зависности од врсте посла.

Оснивање бизнис инкубатора веома позитивно утиче на велики број потенцијалних корисника на том простору, доприноси јачању предузетничке културе, повећавању знања о финансијском и бизнис менаџменту, о стању на тржишту и свакако директно утиче на отварање нових радних места, смањивање незапослености и на смањивање економских миграција.

Укратко, инкубатори имају бројне ефекте: учествују у економском развоју општине, промовишу и јачају мало и средње предузетништво, практично помажу да се заснују и развију нове фирме и смањи број пропалих *старт-уп* предузећа која увек представљају губитак капитала, али и оптимизма других да се може успети. Захваљујући инкубатору знатно се скраћује време које је неопходно да се фирма оснује и стабилизује.

Пружање пословних, техничких, образовних и других услуга клијентима инкубатора, као и другим заинтересованим малим и средњим предузећима врло је важна функција која поред тога што помаже корисницима, доприноси јачању предузетничке климе у општини и ширем подручју.

Примена инкубатор бизнис центара у низу земаља јако је смањила број пропалих старт-уп фирми и повећала број способних малих и средњих предузећа која су често важан производни ланац који подржава и велики бизнис. Неке од транзиционих земаља изузетно су добро искористиле потенцијале инкубатора, и међу веома успешне спадају Мађарска, Словенија, Чешка итд.[44] Инкубатори се, међутим, активно користе и у земљама које су економски далеко развијеније јер и у њима почетницима треба подршка и помоћ (Велика Британија, Немачка, скандинавске земље, Италија итд.).

Примена у Србији

У Србији је број малих и средњих предузећа вишеструко мањи од њиховог броја у околним и транзиционим земљама уопште, што је још један додатни аргумент да овај облик подстицаја локалног економског развоја треба у већој мери користити. Инкубатори су формирани у једном броју општина, али ипак овај инструмент није довољно коришћен.

У Војводини је усвојен програм привредног развоја којим су општине мотивисане да подстичу економски развој у свим облицима. Ова сарадња је довела до оснивања неколико инкубатора: у Новом Саду, Зрењанину и Суботици и у њиховој изградњи је промењена методологија Европске уније која сматра да регионални развој у великој мери зависи и од развоја малих и средњих предузећа, што се подстиче и олакшава оснивањем пословних инкубатора..

Интересантан је инкубатор у Зрењанину који је основан уз подршку војвођанског Фонда за подршку страних инвестиција, а оснивачи су му: ВИП, општина Зрењанин, уз техничку подршку Републичке агенције за мала и средња предузећа, ГТЗ, Ентранс и ОЕБС. Инкубатор је основан као предузеће, смештен је у центру града, у згради Водоторња и простор је веома прикладно опремљен. Овај инкубатор постоји годину дана и у њему су за сада само три фирме из области информационе технологије.[45]

Слични пројекти инкубатор центара су отпочети у источној Србији, али за сада њихови ефекти и учинци нису посебно успешни.

---

[44] Understanding Local Economic Development in the CEE/NIS Region, MEB Associates, Johns Hopkins University, Nov. 1998, pp11 (Business Assistance).

[45] Подаци о инкубатору расположиви су на сајту http://www.biz-zr.co.yu

Индустријски парк (индустријски, технолошки и научни паркови)

У свету се данас обично говори о три типа паркова: индустријским, технолошким и научним. Ови паркови представљају посебно наменски уређено земљиште које се, под повољним условима, нуди инвеститорима да отпочну пословање. Смисао ових паркова јесте у томе да се појединцима олакша проналажење и опремање пословног простора, а у ширем смислу, да се подстакне развој економије, посебно у одређеним областима за које земља може бити заинтересована. Индустријски парк представља корак унапред у односу на концепцију *ґринфилд,* односно нуђења земљишта без инфраструктуре.

Подстицање развоја *индустрије* свуда је веома битно, па је индустријски парк облик који се најчешће налази, поготову у транзиционим земљама. Развијене земље, међутим, схватају значај улагања у *науку*, примењена истраживања, тако да веома често улажу у научне паркове који су, по правилу, везани за научне и истраживачке центре. Степен улагања у науку у директној је сразмери са степеном развоја земље. Технолошки паркови развијају посебне *технологије* за разне индустријске или услужне области и од великог су значаја за економски развој многих земаља. Француска, на пример, има велики број технолошких паркова.

Транзиционе земље увек укључују индустријске паркове док на технолошке и научне веома често потпуно заборављају. Део разлога може бити у томе да је подизање индустрије својеврстан приоритет или да нису спремни да систематично подржавају развој научних и технолошких истраживања која траже доста улагања а исходи су неизвесни, али овај вид улагања остаје битан за касније развојне фазе.

У Азији, Америци и Европи постоје веома разноврсни типови паркова у којима се даје шанса разним бизнис иницијативама и идејама. Многи сматрају да су та места мотори развоја савремене привреде.



Индустријски парк, Тауланд



Бизнис парк, Велика Британија

Структура и оснивање парка

Оснивач парка је држава, али веома често то може бити општина, регион или чак појединачна фирма.

Услови за оснивање парка су обично:

- *одређена површина:* обично се за индустријски парк прописује да има бар 10 ха (индустријски) или 3 ха за технолошки парк;
- *статус земљишта:* не сме бити под хипотеком нити имати нерешен статус, мора постојати право коришћења или дугорочног закупа на земљишту;
- *постојање инфраструктуре:* путеви, вода, канализација, електрична енергија, гас, телефон, интернет, као и бројне друге услуге које могу бити обезбеђене корисницима парка. Те услуге иду од административних, преко бројних специфичних услуга корисних за делатности које спроводе корисници парка;
- *капацитет парка:* понекад се очекује да парк има минимални број корисника (бар три) и број запослених (око 100).

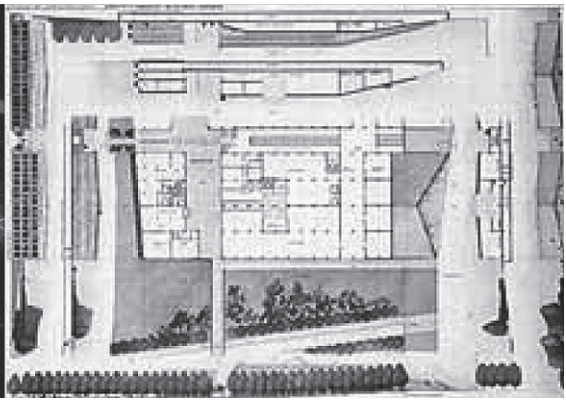
Паркови, по правилу, обезбеђују и *специјалне погодности за кориснике парка* које могу у пакету да обухвате и скуп погодности везаних за услуге локалне самоуправе.

Изградња парка

Оснивач парка гради капацитете и ово је одличан простор за развој партнерства између јавног и приватног сектора. Локална власт може ангажовати бројне приватне фирме у циљу изградње парка.



Немачка, Научни парк, Тауланд



Торино, Италија

Локална власт може овај посао урадити у великим размерама опремивши велики број парцела одједном или може у тај поступак ићи потпуније припремајући

парцелу по парцелу. Ова тактика може зависити од низа фактора, али међу најважније спада постојање интересовања инвеститора, потребе средине и расположива средстава за развој парка.

Функционисање парка

Управник парка је посебна фирма која се бави одржавањем квалитета парка, инфраструктуре, услуга које се у парку нуде.

С друге стране, управник парка одлучује о условима уласка у парк или изласка из њега, продаје или издаје у закуп парцеле (целокупно или делове), као и објекте (све или поједине) унутар индустријског тј. технолошког парка.

Између управитеља и корисника прави *уговор* којим се регулишу узајамна права и обавезе. Овим решењем су дефинисане основне обавезе управитеља према корисницима, а отворен је простор и за детаљнији круг обавеза (испитивање тржишта, лобирање итд.). Обавезе корисника су јасно прецизиране.

Државна помоћ и подстицаји

Индустријске, технолошке и научне паркове обично прати низ државних и других подстицаја и олакшица, као што су: структурна давања, бесповратна помоћ, пореске и царинске олакшице итд.). Предвиђа се да *локалне власти* могу дати такође подстицај из круга својих надлежности.

Веома често локане власти немају на располагању јаке инструменте подстицаја, али са економским развојем општине ови инструменти постају све разноврснији па тај вид подршке није занемарљив.

У неким земљама поред привредног друштва и органи локалне власти имају право да поднесу захтев за добијање државне помоћи и за разне врсте подстицаја за индустријски и технолошки парк чиме се успостављају различити видови партнерства и сарадње.

Примена у Србији

Индустријски паркови су важан инструмент подстицања економског развоја који тек треба развити у Србији. Они су, као вид хоризонталних субвенција, дозвољени и правилима ЕУ се њихова вредност толерише у висини до 1 одсто БДП.

Влада Србије (2004) и Министарство за економске односе са иностранством почетником 2006. усвојили су Акциони план за отклањање административних препрека за страна улагања. Овим документима се предлаже више различитих субвенција, као што су пореске олакшице, обука кадрова, припрема земљишта, индустријски паркови, које се могу користити само до уласка у ЕУ, јер су, сем индустријских паркова, ове друге забрањене као тзв. вертикалне субвенције. Наравно, у ЕУ се преко заједничке пољопривредне политике и регионалних политика користе и друге врсте

субвенција. Треба увек имати у виду да субвенције економски нису здраве и да иду на терет пореских обвезника.

Током 2006 године је припремљен ***Закон о индустријским и технолошким парковима.*** Овим предлогом закона, оснивач парка је држава мада инциијативу за оснивање може дати и локална власт која такође може да учествује и у оснивању.

Неки од примера успешних индустријских паркова јесу Зрењанин и Шимановци (општина Пећинци).

У складу са Генералним урбанистичким планом развоја *Зрењанина* до 2020. године, дефинисане су радне зоне намењене подизању привредних капацитета – индустријских паркова, уз најповољније услове уступања земљишта.[46] У Зрењанину су предвиђене четири индустријске зоне: Зона Багљаш, Зона БЕК, Зона РТЦ Пристаниште и Зона Југоисток. До сада укупне инвестиције износе преко 600 милиона евра, а као највећа се истиче фабрика биетанола. Од познатих фирми у Зрењанин су инвестирали Помпеа, Фулгар Механикалворк, Пекокар, као и још неке мање фирме. У овом тренутку прва зона је попуњена, друга је намењена за фабрику биодизела, а трећа је делимично попуњена.

Пећинци спадају у мање општине које су веома вешто искористиле све погодности доброг положаја и направиле индустријски парк који са радном зоном од око 160 ха бележи снажан успон. Шимановци су тренутно једна од најпожељнијих инвестиционих дестинација у Србији, а положај ове месне заједнице искоришћен је на најбољи могући начин. Њена радна зона је намењена изградњи објеката за производњу, прераду складиштење, разних намена и технологија.

У радној зони не могу бити заступљене делатности које врше загађење животне средине (тла, ваздуха и воде), које производе прекомерну буку и које користе радиоактивне и друге штетне материје чиме овај парк припада породици Европске мреже паркова који чувају животну средину (The European Network of Environmentally-Friendly Bussines-Industrial Parks). У овој зони најпожељнији су радни комплекси са површинама од 10 и више хектара, где се могу градити сви објекти у функцији технолошког поступка – главни пословни објекат и пратећи објекти – складишта, магацини, разне оставе, паркинзи и сл. До сада су Шимановци привукли преко 200 милиона евра инвестиција чиме су Пећинци општина са највећим инвестицијама по глави становника. Највећи инвеститори су ЈУБ, Тримо, Лож Ковинпластика, Дон кафа, ИТМ група.

Слободне зоне

Слободне зоне су део територије државе на којем влада успоставља и гарантује стимулативан режим пословања. Основну атрактивност слободних зона чини повлашћени царински третман, одговарајућа пореска ослобађања и поједностављене административне процедуре.

---

46 Подаци о генералном урбанистичком плану и буџету општине Зрењанин и ставкама буџета које се односе на индустријске зоне расположиви су на http://www.zrenjanin.org.yu

Идеално би било да се овај режим успостави у целој земљи, али како то није случај, овакви облици подстицања економског развоја веома су корисни и стимулативни за читаву привреду. Данас у свету постоји преко 5.000 слободних зона у око 120 земаља и преко њих се остварује више од 20 одсто укупне међународне економске размене.

Слободне зоне имају и у транзиционим земљама бројне позитивне ефекте, као што су:

- *повећање извоза и девизног прилива*;
- *отварање нових радних места* (тако, на пример, слободне зоне у Мексику запошљавају преко 400.000 радника);
- *успостављање сарадње компанија из зоне са предузећима у слабије развијеним деловима земље;*
- *повећање страних улагања и пренос нових технологија* (у слободним зонама Турске послује око 500 страних компанија кроз које је у турску привреду директно уложено 400 милиона САД долара; у 2004. години турске слободне зоне су остариле промет од око 22 милијарде САД долара уз стварање 40.000 нових радних места);
- *Ефикасан економски метод у функцији регионализације* (Мађарска је 2001. године кроз слободне зоне извезла робу и услуге у вредности преко 9 милијарди САД долара, првих 28 зона је запошљавало око 26.000 радника и у зоне су ушли светски гиганти који ангажују велики број домаћих предузећа као кооперанте, добављаче, превознике...).

Пословању зона погодује што боље пословно окружење које чини: општа правна и политичка сигурност дате земље, обучена и јефтина расположива радна снага, либерални увозно-извозни токови, минималне административне процедуре, квалитетне финансијске услуге, развијена инфраструктура и телекомуникације, увоз модерне технологије, подржавање иновативних делатности и јасна подстицајна пореска политика. За један број аутора посебан режим пословања у слободним зонама нарушава правила конкуренције у тој земљи и по њима, развој заосталих подручја и опште повећање конкурентности и извоза треба постићи стварањем стимулативног пословног окружења на целокупној територији.

Примена у Србији

Слободне царинске зоне у Србији постоје у једном броју општина као што су: Нови Сад, Смедерево, Ковин, Шабац, Сремска Митровица, Суботица итд. Ова материја је уређена Законом о слободним зонама који је усвојен 2006. године (Сл.гласник РС бр. 62/06).

Садашњи корисници слободних зона у Србији истичу потребу за повећањем броја „јавних царинских складишта".

Неопходно је детаљно преиспитати постојеће коришћење концепта слободне зоне, у постојећи Закон о слободним зонама ојачати стимулансима, ванредним пореским ослобођењима и ускладити је са регулативом Европске уније која се односи на пословање у слободним зонама.

У свету се све чешће јавља тенденција преласка слободних зона у научне паркове.

Зона унапређеног пословања

Зона унапређеног пословања јесте један од програма подизања квалитета инфраструктуре и услуга пословних и бизнис делова локалне заједнице која се обезбеђује заједничким пројектом општине и организација и појединаца који су посебно заинтересовани за ове промене.

Овај инструмент подстицања економског развоја настао је у Северној Америци и успешно се спроводи у више од 400 америчких и 300 канадских градова, као и у Великој Британији, јужној Африци и на Новом Зеланду.

Зона унапређеног пословања јесте варијанта *специјалног опорезованог дистрикта* јер у датој општини један број привредника самостално одлучује да жели подизање квалитета услуга и спреман је да уведе самоопорезивање из кога та услуга треба да се плати.

Зона унапређеног пословања у развијеним земљама обично настаје на иницијативу привредника (бизниса), а не локалних власти. Овај облик је изворно настао из иницијатива власника имовине у бизнис зони која стагнира и који су сматрали да опоравак треба да крене од улагањем у физичка побољшања инфраструктуре.

Сви заинтересовани актери, као што су град, власници некретнина, трговци, привредници у тој зони, учествују у креирању и реализацији пројекта. Власници некретнина и локала у тој зони пристају да дају добровољни порез и општина својом одлуком прихвата ову интервенцију. Средства одлазе општини, а она их упућује у фонд за финансирање радова у датој зони. У овај пројект се, по правилу, укључује и општина било финансијски било обезбеђујући бројне погодности у реализацији датих активности. На овај начин се деле трошкови између општине и заинтересованих актера.

У зони се формира Удружењу БИД зоне којим руководи менаџер, као и Управни одбор који се састоји од мањег броја представника општине и већег броја предузетника из БИД зоне. На овај начин се прати реализација свих фаза пројекта, од менаџерске, финансијске до практичне стране активности. Зато се каже да зону унапређеног пословања одликује *јавно финансирање* и *приватно управљање* и она је често темељ партнерства и даље партнерске сарадње између града и привредника.

Овим инструментом се користи ауторитет јавне власти (општине, агенције) како би се прикупили добровољни порези власника имовине и бизниса у датој пословној зони, али о укупној суми и о висини пореза одлучују сами учесници, а не локална власт. Власт је значајна као партнер јер усмерава прикупљена средства за корист бизниса и економског развоја.

Зона унапређеног пословања има, по правилу, одличне ефекте, и међу најважније спада:

1. повећан обим пословања у зони у свим привредним и пословним активностима;
2. боља искоришћеност имовине која се продаје на јавним надметањима (аукцијама) услед повећане цене и вредности имовине у тој зони;
3. пораст висине закупнине простора, а упркос томе у зонама веома брзо више нема слободног пословног простора;
4. наплата комуналних такси у зони рапидно се повећава;
5. зона унапређеног пословања значајно утиче на повећање прихода општине;
6. остварено је партнерство приватног и јавног сектора као битна основа настанка и реализације бројних других комплекснијих пројеката.

Зона унапређеног пословања отвара широк простор креативности разних актера, као и примени добрих пракси које се самим актерима учине оптималним за сваку појединачну зону. Овај механизам обезбеђује свакој средини примерен оптималан тип услуга које доприносе бољем функционисању зоне, а самој заједници даје печат особености и уникатности.

Примена у Србији

Овај инструмент је уведен у један број пилот-општина кроз Програм за реформу локалне самоуправе у Србији (SLGRP) и Програм ревитализације заједнице путем демократског деловања, финансираних од стране УСАИД. Циљ зона унапређеног пословања био је повећано учешће грађана и предузећа у раду јавне администрације, као и унапређивање трговачке и пословне зоне у градовима у Србији.

У Србији зоне унапређеног пословања основане су у Врању, Ваљеву, Зрењанину, Лозници, Пријепољу и Параћину и дале су одличне ефекте. Показало се да уколико сви актери схвате овај пројекат у дугорочнијем смислу, зона представља важан допунски инструмент одрживог локалног економског развоја.[47]

У пројектима који су рађени код нас користи се већ постојећи систем локалних такси и накнада, као што су комуналне таксе и накнада за коришћење градског грађевинског земљишта. Општина проглашава подручје БИД специјалном или екстразоном и повећава постојеће таксе и накнаде до споменутог процента који се враћа пословном удружењу БИД према уговору потписаном са општином.

Зрењанин је постао пример добре праксе БИД, који покушавају да следе и друге општине. Агенција DAI је кроз SLGRP програм (финансиран од стране УСАИД), заједно са општином уложила 80.000 долара, којима су финансирана инфраструктурна побољшања БИД зоне, идентификоване стратешким планом. Општина је накнадно уложила још 275.000 долара, а локална предузећа 35.000 долара у физичка побољшања која су зону учинила још атрактивнијом за купце. Целокупним пројектом управља удружење БИД које има менаџера и управни одбор. У одбору су три представника општине и шест предузетника из БИД зоне. Овај пројекат је значајно подигао обим улагања, вредност зоне и вредност пословног простора, а посредно је допринео повећању прихода граду и отварању нових радних места.

Приватно-јавна партнерства

Приватно-јавна партнерства су релативно нова појава интензивније сарадње јавног сектора (локална власт) и приватног сектора (приватне агенције и предузећа) у пружању разноврсних услуга грађанима, које појединачно ни јавни ни приватни сектор не би могли реализовати.

Предузетничко пословање локалне власти значајно се ослања на партнерства. Она се појављују у свим областима пружања услуга и надлежностима локалних власти и данас се стварају разноврсни аранжмани и реализују разноврсни пројекти.

---

[47] Видети: www.slgrp.usaid.org.yu/srp/library/BID-prirucnik.pdf нуди детаљан приказ оснивања.

Данас су општине принуђене да раде на прилагођавању људских ресурса новим економским потребама и променама, да помогну у информисању бизниса о новим тенденцијама (промена климе, имиџа и ставова бизниса), у обнови локалне инфраструктуре, да помогну у отварању нових предузећа, олакшају и подстакну пружање нове врсте услуга, креирање иновација, нових технологија и вештина, трансфера технологије и његове примене итд.

Јавни и приватни сектор налазе заједничке интересе у реализацији тих пројеката који подстичу економски развој и решавају бројне проблеме заједнице. Приватни сектор се увлачи у процес финансирања, изградње и функционисања инфраструктурних система и других јавних пројеката, док локална власт поред свог учешћа прати реализацију целине послова и степен реализације јавних интереса. Многи од ових пројеката су дугорочни јер обухватају изградњу и одржавање великих инфраструктурних објеката. Неки од њих трају од 15 до 20 година што обухвата неколико циклуса власти. Да би тако комплексни пројекти могли несметано да се реализују, неопходно је постојање правне државе, сигурности инвестиција и заштита уговорно регулисаних аранжмана.

Врсте и тип аранжмана

Приватно-јавни аранжмани могу бити веома разноврсни, могу имати различиту снагу, капитал, различит број актера, односити се на различита поља делатности и циљеве који се остварују кроз ове пројекте и подразумевати разноврсне уговорне обавезе између општине и приватних агенција. Уговором се прецизно регулишу узајамна права и обавезе.

1. Општина даје зграду – приватна агенција је преуређује, даје јој нову намену (позориште, кафе, биоскоп, спортски центар итд), користи одређени број година уз наплаћивање и касније предаје објекат општини.
2. Општина даје простор за градњу – приватна агенција изграђује објекат и користи га одређени период. Уговором се прецизирају права, подела добити и обавезе.
3. Општина и приватни сектор креирају заједнички пројекат са различитим улозима, капиталом, знањем, техничком помоћи и стручњацима, прецизно утврђеним правима и обавезама и будућим начином коришћења тако креираног и реализованог пројекта.
4. Општина изводи пројекат – приватни сектор се укључује у пружање одређене материјалне помоћи (или неком другом активношћу) и за то добија део права и прихода из продаје услуга.

Ово су тек неки од аранжмана, а пракса је изузетно богата и далеко надилази машту. Односи између актера уређују се уговором, веома су флексибилни, прилагодљиви различитим условима и потребама. Показали су се јако ефикасним и корисним начином ангажовања капитала, знања, разних вештина и локалних потенцијала.

Приватно-јавна партнерства су дала најбоље резултате и највише су развијена у земљама у којима је професионализација у локалној власти пажљиво развијана и где стратегијско управљање представља ослонац ових пројеката. Професионалци (менаџери) незаменљиви су у приватно-јавним партнерствима јер су обучени и задужени за креирање пројеката, повезивање људи (ко има капитал, знање, разне врсте услуга битних за

целину пројекта), повезивање учесника у продуктивне тимове, обезбеђивање неопходних информација, у преговарању и координацији договора, решавању конфликата који су нормална пратећа појава у оваквим активностима и реализацији пројекта до краја.

Примена у Србији

Приватно јавна партнерства су и сада могућа али пуни размах, потенцијал и корисност овај вид сарадње добија тек уколико се потпуо ојачају развои потенцијали локалних лвасти. То пре свега значи усвајање Закона о имовини локалних власти, корекције Закона о концесијама и сета финансијских закона.

Проточни и одрживи фонд (Revolving Fund)

Проточни и одрживи фонд (Revolving Fund) веома је важан финансијски инструмент којим се омогућава да локална заједница има приступ кредитима под веома повољним условима (ниска каматна стопа која се креће испод тржишне, у распону од 2 одсто до 4 одсто), чак и у условима када не постоје никакве донације или државна давања. Свака земља често дође у такву ситуацију, па је веома битно обезбедити неки од инструмената одрживог економског развоја.

Локална заједница (општина, град, округ или, најпре, регион) стварају овакав фонд уз обезбеђивање почетног капитала, обезбеђују квалитетан и транспарентан *технички* и *финансијски менаџмент* у његовом функционисању и сви кредити морају бити враћени. Одобравање кредита (технички менаџмент) руководи се затвореном шемом финансирања пројеката, којима се враћање, по правилу, обезбеђује од плаћања датих услуга крајњих корисника.

Овај фонд такође може излазити на тржиште хартија од вредности јер може продавати обвезнице или друге хартије од вредности зато што имају јаку гаранцију будућих средстава из редовних прихода од услуга.

Последица рада овог фонда и његова важна функција јесте значајно кумулирање средстава путем протока средстава, продаје ХОВ, атрактивношћу изузетно повољних каматних стопа (захваљујући сигурним примањима и простору који та сигурност даје код висине камата – принцип *laverage*).[48] Израчунато је да у ЕУ овакав фонд, по правилу, увећава расположива средства за развој од два до 10 пута.

Један од одличних примера функционисања ових фондова јесте пример одрживог финансирања услуге чишћења и одвода отпадих вода тј. канализације у 50 држава САД. До 1987. године ова услуга као тржишно врло неатрактивна није могла ићи на приватизацију па је 75 одсто средстава за одржавање тих система одлазило из федералних давања, а свега 25 одсто из средстава локалних предузећа која пружају ову услугу.

---

[48] Принцип *leverage* значи однос суме тј. нивоа позајмљеног новца у односу на оснивачки капитал деоничара. Што више расте ниво позајмљеног новца (leverage) тиме је и ризик већи. Отуда је битно контролисати ову вредност и смањити је на око 40 одсто, омогућујући већу стабилност и финансијску флексибилност.

Реформа система федералних давања била је нужна; са принципа „држава плаћа" решено је да се покуша успостављање инструмената којима „крајњи корисник плаћа" и „загађивач плаћа". Ова реформа је подразумевала формирање проточних, одрживих фондова у свим државама из којих ће се надаље финансирати ова делатност.

Локалне власти су имале велики страх од новог система у коме 100 одсто финансијских средстава за одржавање ове услуге пада на локалну власт. Овако негативан и скептичан став није дуго трајао и локалне власти су подизале своје капацитете, уложиле су велики напор у прикупљање информација везаних за конструкцију и оперативне послове фонда, развиле су квалитетан финансијски и технички менаџмент и свест свих учесника у овом систему услуга, укључујући и грађане. У овом систему је доста битно имати квалитетну сарадњу приватног и јавног сектора и свих чинилаца услужног ланца.

Овај систем одлично функционише и инспирација је многим локалним властима како да обезбеде одрживост, посебно у областима које нису много атрактивне за бизнис и приватне инвеститоре.

Развој фонда се обезбеђује приступом постојећем тржишту хартија од вредности. Фонд обезбеђује зајмове (кредите) са сличним особинама и балансираним ризиком (на одређени период и са константном каматном стопом) стварајући неопходне услове за издавање обвезница (bonds) и друге вредносне хартије (securities). Ови процеси захтевају квалитетно администрирање и финансијски менаџмент у фонду уз постојање стандардне ревизије.

Фонд продаје хартије од вредности на тржишту капитала на исти начин као и свака инвестициона банка. Приватници и институције могу куповати хартије од вредности добијајући приход од датих зајмова проточног, одрживог фонда.

Позиција фонда је добра јер као примарни кредитор, он није под утицајем флуктуирајућих каматних стопа које постоје на тржишту јер он само преноси каматне стопе са зајмова на инвеститоре који тако купују хартије од вредности чиме се повратно стабилизује позиција фонда на тржишту капитала.[49]

Фонд представља сјајну инвестиционо могућност и веома често се владине агенције укључују у овај систем финансирања смањујући ризик и финансијске трошкове за инвеститоре. У овом систему је веома битно партнерство јавног и приватног сектора, а прави предуслов успостављања овог инструмента јесте доношење неопходних закона и нормативних аката у складу са стандардима ЕУ.

Оснивање проточног (одрживог) фонда

Процес оснивања проточног, одрживог фонда захтева, по правилу, три фазе које могу трајати краће или дуже, али на следећем примеру формирања фонда за одржавање водовода у Чешкој може се видети које активности обухвата свака фаза, колико траје, која је структура капитала који чини фонд.

Прва фаза траје две године, програм је примењен за регион,[50] а капитал је био дат 40 одсто из Европске банке за обнову и развој (ERDF), 40 одсто из осталих европских финансијских институција, 15 одсто из локалне банке и 5 одсто из средстава локалне власти.

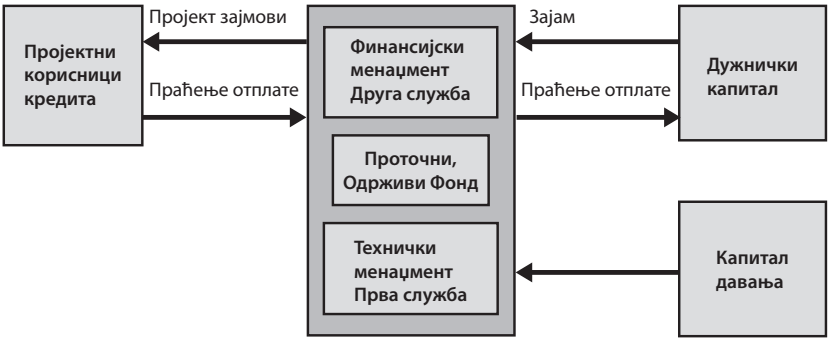
---

[49] Innovative Local Economic Development – Financial Management Practices in CEE Countries, Zdenek Chalus, External Advisor of MEPCO и KPMG Czech Republic, str. 25.

[50] Чешки региони су релативно мали у поређењу са просечним европским регионима.

У овој фази се формира капитал за кредите, развијају се службе техничког и финансијског менаџмента, развијају и примењују процедуре одобравања и давања кредита према пројектима, развија систем и механизми праћења и враћања кредита.

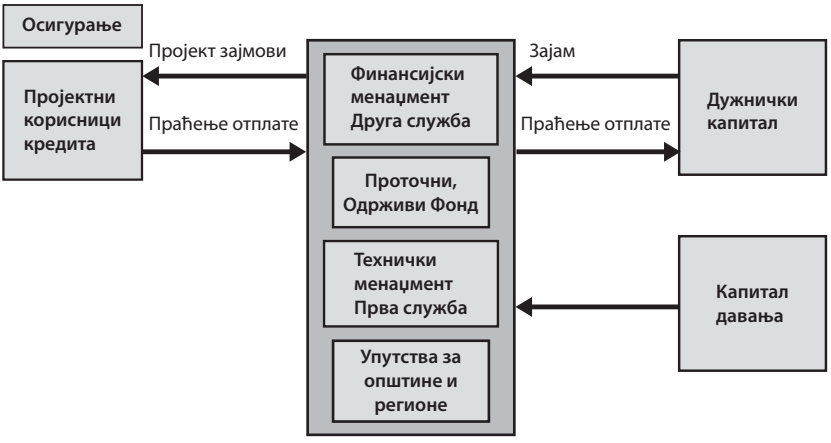
Прва фаза оснивања Проточног, Одрживог Фонда
Време трајања: 2 године
Структура капитала: 40% ЕРДФ, 40% ЕИФ, 15% локална банка, 5% локлане власти



Друīа фаза траје две године и структура капитала се лагано мења уз повећање средстава локалне банке и локалних власти. У овој фази структура капитала у фонду је следећа: 35 одсто из Европске банке за обнову и развој (ERDB), 35 одсто из осталих европских финансијских институција, 20 одсто из локалне банке и 10 одсто из средстава локалне власти.

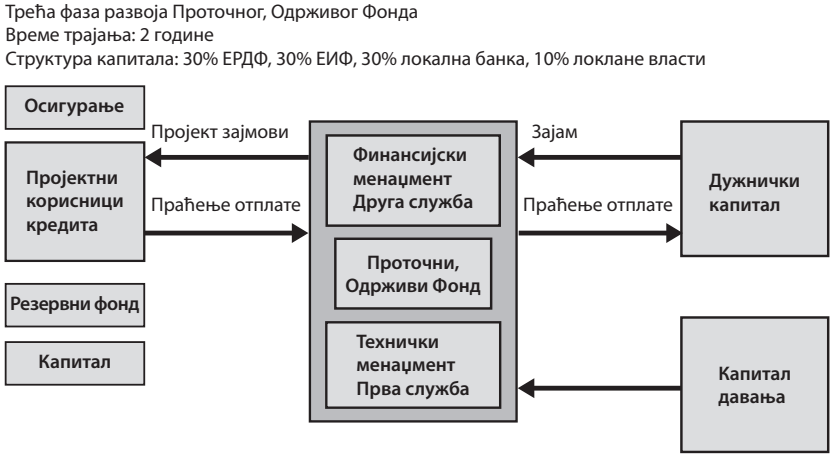
У погледу садржаја активности, у овој фази је рад фонда углавном уходан и у ове процесе се укључује и осигурање као један до важних актера у функционисању фонда.

Друга фаза реализације Проточног, Одрживог Фонда
Време трајања: 2 године
Структура капитала: 35% ЕРДФ, 35% ЕИФ, 20% локална банка, 10% локлане власти

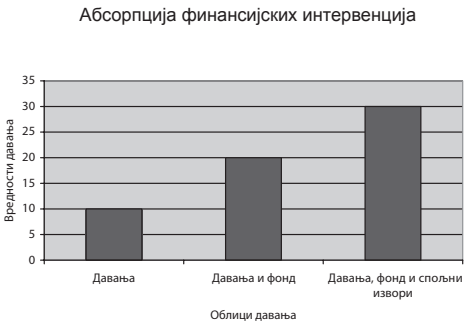


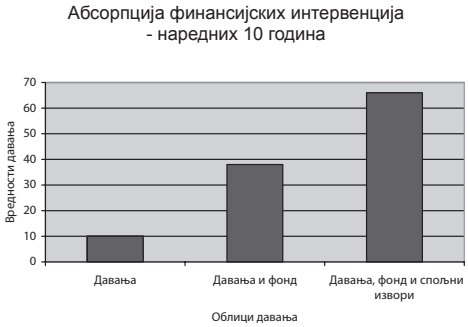
Трећа фаза траје такође оријентационо две године. У том периоду је структура капиталних средстава измењена, опет уз јачање локалних извора (локалне банке). У овој фази структура капитала у фонду је следећа: 30 одсто из Европске банке за обнову и развој (ERDB), 30 одсто из осталих европских финансијских институција, 30 одсто из локалне банке и 10 одсто из средстава локалне власти.

У овој фази је пројекат фонда већ развијен и услед привлачности за инвестиције сада се у његов рад укључују поред осигурања и резервни фондови и други извори капитала.



Јасно је да одрживи фонд није привлачан као бесповратна давања али је веома важан инструмент подизања финансијске снаге локалне средине и обезбеђивања одрживог развоја. Овај фонд никако не значи да локалне власти не треба стално да раде на проналажењу различитих извора средстава, јер тек комбинацијом разноврсних извора стварају се капацитети за озбиљније подстицање економског развоја. Сматра се да увођење одрживог фонда повећава почетна средства од два до 10 пута, што углавном зависи од конкретних финансијских механизама који се користе.





Временом се увећава домаћи новац и од самог давања као основног извора средстава за развој у почетној фази иде се на успостављање проточног фонда, а са њим се применом различитих инструмената и механизама финансијског инжењеринга све више развијају додатни, спољни извори финансирања.

Браунфилд простор и инвестиције

Брownфилед инвестиције су инвестиције у простор и објекте који су били у употреби обично као индустријски погони (тешка индустрија, прерада челика, рудници и прерада угља, петрохемијски и хемијски). Понекад су то напуштене касарне или слични објекти и тај простор и објекти могу бити упропашћени, запуштени, неретко загађени и слабо или уопште неискоришћени. Степен загађености ових простора може бити до одређене мере, али то често подразумева постојање токсичног отпада, загађено тло и воде.

Они траже велика улагања у чишћење, обнову, озелењавање, али обично имају инфраструктуру (путеве, железница, лука, струја, вода, канализација, телефон итд.). Често је неопходан напор и ангажовање и јавног и приватног сектора за обнову ових простора.

Појам „браунфилдс" се користи још од 1975. године у европским земљама, у време када велики број индустријских области (посебно област тешке индустрије: челичане, прерада угља итд.) пролази кроз тешкоће, па често и пропадају. У том контексту тешка индустрија се потискује, замењује другим делатностима и много се улаже у професионалну преоријентацију запослених. С друге стране, ови простори су остали баласт за развој територија на којима су остале па се намеће потреба обнове и поновне употребе ових запуштених локација.

У САД овај термин је ушао у употребу 28. јуна 1992. године током јавне расправе у Конгресу САД и прву полиси студију јавне политике обнове запуштених подручја детаљно је развила комисија за планирање округа Cuzahoga (Michingen state). Америчка EPA је финансирала први Браунфилд пилот-пројекат 1994. године.

Ови пројекти су изузетно корисни и њима се реализује мноштво јавних вредности. Међу најважније спада: рехабилитација загађеног и руинираног дела тла, заштита животне средине и здравља ј људи, подизање вредности том али и другим суседним деловима насеља, привлачење капитала и креирање нових послова, ново осмишљавање садржаја који неретко имају и културне и туристичке вредности (упознавање са ранијом културном и индустријском историјом) итд.

Локација

Браунфилд простори су обично лоцирани у градовима, најчешће по ободима, али некада су у питању зоне близу центра или на централним локацијама. У питању су напуштене фабрике, рудници, циглане, мајдани, пиваре или друге напуштене грађевине (напуштене касарне, на пример). Мање браунфилд локације могу бити у граду, као на пример, код хемијских чистионица или бензинских пумпи, које временом стварају загађење.

Многа браунфилд подручја остају неискоришћена деценијама јер средства уложена у чишћење и обнову ових локација далеко превазилазе саму вредност земљишта које остаје после ове интервенције.

Обнављање браунфилд подручја постало је много чешће почетком 21. века како је простор за развој постао мање доступан у густо насељеним областима. Поред тога методи студија контаминације земљишта постали су много прецизнији, а технике које се користе за чишћење много су софистицираније.

Значај браунфилд пројеката

Данас се реализују многи браунфилд пројекти које финансирају државе и сви нивои локалне власти да би се ти простори обновили и да би се омогућила њихова практична употреба. Креирање ових пројеката захтева добру и објективну процену цене обнављања датих локација, што је често компликовано извести. Неизвесност коначне цене јесте један од најнесигурнијих чинилаца ових пројеката, углавном због неопходности чишћења земљишта и несагледавања свих потреба и димензија које треба обухватити. Понекад се појаве неочекивани проблеми (откривање покривених депонија, отпада) који подижу цену интервенције што доводи до продужења, одлагања или потпуног прекидања ових радова. Отуда се све више, пре покретања санације и обнове, унапред детаљно испитује стање дате локације, степен загађења и сви могући проблеми, од стране специјализованих фирми за испитивање здраве средине.

У овим процесима се могу направити и пропусти, па их треба имати у виду и избегавати. Неки од пропуста су креирање простора који фаворизује антисоцијално понашање, неадекватно коришћење и непотребна стерилизација природних ресурса, декомпоновање и лош утицај на имовину у околини итд.

Овакав пројекат тражи добра истраживања, постојање развојних планова, стратегије обнове, веома често дуге и напорне преговоре са државом, локалним властима, администрацијом, па и са приватним актерима који се укључују у овај пројекат.

Урбано планирање има важну улогу у обнови ових зона, па се мора узети у обзир географска позиција brownфилед локације, пажљиво одабрати развојни концепт, развојно се определити за оптимални модел развоја (рецимо, од моноцентричног на полицентрични, од хијерархијског система комплексног градског центра на моделе специјализованих центара са добро осмишљеном околином итд.). Битно је идентификовати техничке вештине, подстаћи јавну расправу и дискусију око свих отворених развојних питања, развити политику, помоћи применом, управљати очекивањима и обезбедити неопходне информације за одлучивање.

У овим процесима је важна улога менаџера браунфилд процеса. У Европи се тек сада развијају адекватни едукативни програми за овакву специфичну проблематику и специјализују стручњаци како би имали све неопходне и разноврсне вештине које су им неопходне на овим пословима. Менаџер треба да помогне да се креира и испоручи визија, да води целокупан процес обнове, укључује заинтересоване актере, креира пројекте и прати их и коначно успешно реализује ове процесе. Менаџер мора да заступа и брани становиште, али уз присутну флексибилност коју захтева рад са великим тимовима и људима разних струка.

Иновативне развојне браунфилд стратегије

Бројне иновативне технике финансирања и оправка користе се у процесу обнове браунфилд простора. Неке фирме се удружују са осигуравајућим друштвима и процењују гарантовани трошак чишћења одређених објеката браунфилд имовине да би се ограничио утицај бројних додатних фактора (environmental remediation costs, pollution lawsuits) на прорачуне просторних менаџера (land developer).

После нереално повећаних акција фирми нових технологија („Dot-Com Bust") 2000. године и велике кризе која је уследила на берзи, многе фирме траже простор за инвестирање, за нове послове тако да се све више улаже у браунфилд просторе. Развијају се нове технологије чишћења и све више се појављују специјализоване фирме за ову врсту послова.

Иновативне технике обнове обухватају *биообнову* (bioremediation) која користи микробе у води и тлу да реализује чишћење. Често се користи *оксидација* којом се у процесу чишћења користи кисеоник и његова једињења која везују и одводе опасне материје. Једна од интересантних метода јесте *вађење вапора (кречњака)* из земљишта, прерађује се и има за ефекат уклањање загађења из тла и воде. Браунфилд локације загађене тешким металима чисте се *фиточишћењем (phytoremeditation)* или сађењем биљака са дубоким кореном на дате локације. Биљке усисавају метале из тла и пошто израсту, оне се секу и депонују као опасан отпад, а тло се чисти. Све ове технике се користе појединачно, али се често и комбинују.

Још увек се праве испитивања о томе да ли овај простор може да се користи за узгој биљака од којих се производе биогорива. Тако Michigen State у сарадњи са фирмама DaimlerChlysler и NextEnergy има на индустријским запуштеним парцелама у округу Оакланд засаде соје, кукуруза, траве. Истражује се да ли биљке истовремено могу да чисте и обнављају тло (phytoremeditation) и да постану сировинска база за производњу биодизела и етанол горива.

Употреба парцела после чишћења

Постоје многи начини даље употребе обновљених браунфилд простора. Они могу бити нови паркови, могу се користити као простор за становање, за трговину, за рекреацију, културне и друге садржаје. Најчешће, без обзира на даљу намену, поставља се обавеза одржавања успостављених еколошких стандарда. Један од градова са обиљем форми јесте Питсбург у коме су огромна постројења челичана и осталих пратећих постројења прерађена у разне садржаје: тако су челичане прерађене у елитна стамбена насеља (*Suirrel Hill*), у модеран и успешан шопинг центар (*Waterfront*), у екстрамодеран пословни простор (*Pittsburgh Technology Centre* у делу града Hazelwood) итд. *Острво Herr`s Island* на реци Алегени (Allegheny River), на коме је некада било железничко складиште за стоку и паковање меса, вешто је преображено у елитни и модерно уређен комплекс уз обалу са више одлично уклопљених целина: елитна резиденцијална зона, простор за трговину, рекреацију и вешто уклопљена производна зона.

Регулација браунфилд зона

Начин регулације браунфилд зона доста зависи од степена децентрализације, модернизације начина управљања, што утиче на број актера који је укључен у ове процесе и у њихову могућност да утичу, укључујући и сам процес регулације.

У ове процесе морају бити укључене и држава и локалне власти, веома често и јавне или приватне агенције које су се специјализовале за ову врсту комплексних послова. Ови актери дају техничку подршку, финансије за процес испитивање и процену трошкова чишћења, налазе фондове за финансирање чишћења и обнове браунфилд зона и дају значајне пореске подстицаје. Ослобађање од пореза за инвестиције уложене у обнову и чишћење регуларан је фискални инструмент.

Веома је важно законима подстаћи власника да решава проблеме подстицајима: подстаћи и спровести чишћење животне средине, увести адекватне казне за одржавање лошег стања, креирати додатне фондове у случају већих слабости у овим пројектима, осмислити стратегију за ситуацију када трошкови превазиђу профит.

Уколико је реч о старим фабрикама које треба обновити менаџери морају у своје активности укључити развојну стратегију интегрисаног развоја, чувања компаније пре банкротства, преузимање дуга, давање инјекције једнакости, спровођење кризног менаџмента и финансијског реструктурирања.

Концепт и стратегија везани за *околину* обухватају додатна истраживања, стратегију чишћења, преговоре са властима и креирање плана давања за обнову. У погледу *имовине* битно је утврдити студију тржишта, развојне стратегије, преговоре са властима и обезбедити давања за градњу.

Интересантни су неки од примера. Тако се у Великој Британији раздваја браунфилд зона и загађена зона мада се ти простори често и поклапају. Некада се зову и *раније развијено* (припремљено и коришћено) *земљиште*.

Ове зоне нису увек индустријске, као и што нису увек загађене, али су увек запуштене и слабо коришћене.

Обнова ових делова градова и територија обухвата читав низ активности. Он утиче на процес урбаног планирања, тако да политика градње поставља за циљ да бар 60 одсто тла које се користи за изградњу резиденцијалних објеката мора бити на оваквим локацијама. Британија је пренасељена земља која мора веома обазриво да се понаша према расположивом простору, па то утиче и на политику градње.

Загађење значајно угрожава здравље људи и живог света, па се законима стварају предуслови за стварање здраве средине, а политикама се такво стање успоставља и одржава.

Ову област регулише *Закон о заштити околине*, усвојен 1990. који је успоставио стандарде здраве животне средине који морају да се одржавају. Други фактор који утиче јесте успостављен *систем контроле развоја* којим се уводе важни механизми у процес праћења развоја употребе земљишта. У систему контроле локалне власти имају изузетно важну улогу јер имају инспекције, квалитетне механизме мерења и праћења загађења и дужни су да када идентификују загађење предузму мере његовог чишћења. Обично се примењује принцип „загађивач плаћа" уколико се загађивач може идентификовати. У случају када то не може, општина мора покренути процес решавања тог проблема. Уколико је пасивна и одржава опасно стање, може и сама бити кажњена.

Браунфилд пројекти у Србији

У Србији су тек почеле неке активности у вези са браунфилд пројектима као видом подстицања економског развоја. *Министарство за економију и регионални развој* је направило преглед једног броја потенцијалних браунфилд локација који је неопходно комплетирати.

Један број интересантних пројеката се односи на напуштене касарне, па се испоставило да је комерцијализација војне имовине за браунфилд пројекте изузетно погодна. Слични пројекти су рађени у Хрватској и већ су реализовани у Ријеци и Задру. У Ријеци је простор касарне преуређен у универзитетски и рекреациони центар, а у Задру у туристичко-рекреативни простор.[51]

С обзиром на природу овог пројекта, главни актери су: држава, Војска, Министарство одбране, Дирекција за имовину, Републичка управа прихода – локално одељење за наплату пореза на имовину и локалне власти. У каснијим фазама у реализацију ових пројеката могу се укључити и приватне фирме.

Мастер план за комерцијализацију вишка војне имовине усвојен је на седници Владе Републике Србије 2006. и његов саставни део је база података вишка војне имовине за комерцијализацију, која обухвата укупно 447 комплекса. База података садржи 10 категорија објеката и добара: касарне (51), клубови војске (42), спортско-рекреационо- туристички центри (7), аеродроми (12), складишта (103), полигони вежбалишта и стрелишта (56), објекти уређења и припреме територије – УПТ (38), земљишта (120), суинвестирање у станоградњу (6 комплекса) и остало као пут, лука, војна економија и томе слично (18).

Војна имовина се може продати путем тендера, разменом са институцијама која користе средства у државној својини и могу представљати улагање у заједничку изградњу станова. Имовина је прво понуђена општинама, и од 79 општина у Србији које имају на својој територији војну имовину за комерцијализацију, њих 59 је позитивно одговорило на понуду Министарства одбране.

Процедура обухвата низ активности: Министарство одбране шаље писмо општини са понудом за куповину имовине, општина прихвата иницијативу и покреће преговоре. Министарство Одбране *прикупља документацију* која се шаље Републичкој дирекцији за имовину која даље води поступак.

Републичка управа прихода *процењује вредност имовине* и шаље званичну процену Републичкој дирекцији за имовину. Министарство одбране даје сагласност на процену.

На основу процене локалне пореске администрације, општина и Министарство одбране постижу *сагласност око вредности имовине* и *начина плаћања или замене* по систему имовина за имовину (станови). Општина својим буџетом за наредну годину предвиђа средства за куповину војне имовине. Завршна фаза припреме обухвата потписивање и реализацију уговора.

До сада је формирана Радна група за комерцијализацију војне имовине при Одбору за привредни развој СКГО. Министарство одбране је упутило писма општинама са понудом за куповину војне имовине, покренута је иницијатива за измену и допуну закључка Владе Србије, по коме би приватно-јавна партнерства у којима су општине један од партнера имала могућност да остваре право прече куповине

[51] Реализација браунфилд локација у Србији, Палго, СКГО, октобар 2006. Видети: Ирена Ђокић, презентација.

које данас имају искључиво општине. Почели су преговори Министарства одбране са општинама.[52]

Овим пројектима Војска ће обезбедити станове за своје активне припаднике (60 одсто), спровести неопходну реформу, модернизацију и обезбедити боље опремање (30 одсто) и подићи ће квалитет војне инфраструктуре (10 одсто).

Општине су препознале потенцијал за коришћење војне имовине у процесу локалног економског развоја. У наредном периоду важно је унапређивати комуникацију између Министарства одбране, других ресорних министарстава, СКГО и општина како би се појединачни пројекти од регионалног значаја ефикасно реализовали.

Поред тога, општинама је потребна додатна подршка у процесу преговарања са надлежним министарством и другим државним институцијама, у подизању кредитне способности општина и обезбеђивању средстава за финансирање ових пројеката, институционална подршка општинама за подизање капацитета за успостављање приватно-јавних партнерстава.

Већ сада се наметнуо један број проблема и отворених питања на које треба наћи адекватне одговоре да би се ови пројекти нормално реализовали. Пре свега, проблем је често у катастру и подацима из геодетских управа, који не одговарају стању у реалности. Друго питање је повезано са заинтересованошћу општина да откупе војну имовину. Многе општине не знају потенцијалне могућности ових пројеката и немају информације о искуствима ових пројеката из других земаља уз јасну представу о свим фазама реализације пројекта. Ово може бити тло за бројна изненађења и проблеме у процесу реализације.

Није одлучено шта учинити са *имовином* за коју је општина заинтересована а нема је на листи. Није јасно постоји ли могућност бесплатног уступања имовине. За реализацију пројекта битно је имати јасну, квалитетну и објективну методологију процене вредности имовине, а ње још увек нема. Нису посебно разрађивани начини плаћања, време плаћања и остале *финансијске компоненте* које су изузетно битне. Крупно питање је чија је одговорност за трошкове еколошке санације, које се опет прелама у финансијској сфери, а окосница је реализације пројеката. И коначно, општине ове пројекте могу реализовати само уз снажну подршку приватног сектора, па је веома значајно омогућити формирање *приватно-јавних партнерстава* у овим, али касније свакако и у другим пројектима подстицање локалног економског развоја.

Друге локације и објекти

У једном броју градова, као што су Београд, Ниш и Нови Сад направљен је преглед браунфилд локација и размишља се о њиховој санацији, обнови и креирању нових функција и намена овог простора.

У Београду је то део уз пристаништа (марина на Дорћолу, Ада Хуја итд.), а у Нишу и Новом Саду боља искоришћеност простора индустријских радних зона премештених на север града.

Наредни примери сликовито показују типичан изглед и степен запуштености ових објеката што је правило код браунфилд инвестиција.

---

[52] Реализација браунфилд локација у Србији, Палго, СКГО, октобар 2006. Видети: Небојша Ранчић: Комерцијализација војне имовине за пројекте локалног економског развоја, стр. 51–59.



Беоīрад, Марина Дорħол, део сшаре елекшране

Нови Сад, Радни комūлекс фабрике „Пешар Драūшин“

Квалитетнији објекти фабрике „Петар Драпшин“ се задржавају у пројекту Музеја савремене уметности.

Извор: Презентације о браунфилд локацијама у Београду и Новом Саду, на конференцији: „Реализација браунфилд локација у Србији“, Палго, СКГО, октобар 2006.

Нови Сад

Нови Сад се пажљиво бавио питањима браунфилд локација, укључио их је у просторни план и посебну пажњу је посветио индустријским и бизнис радним зонама лоцираним на северу града.[53]

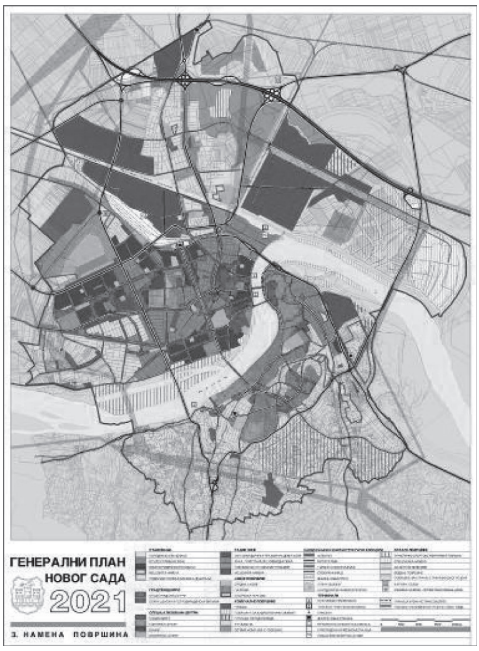
Поред пресељене индустрије у радним зонама изграђени су и нови капацитети и највећи део простора је ангажован за потребе металне, хемијске, прехрамбене и нафтне индустрије. У овом простору постоји проблем недовољне и неадекватне искоришћености земљишта тих зона (јер на то нису утицали тржишни критеријуми),[54] као и проблем пропалих предузећа која су остала у овој зони.

Највећи број предузећа се није опоравио и налази се у процесу структурне и власничке трансформације које прати пад продуктивности и пад броја запослених.

---

[53] Нови Сад је успео у периоду од 1950. до 1980. да премести индустрију из јужног деле града који има излаз на реку, у северни део града у специјално за те намене израђене радне зоне. Видети: „Браунфилд локације – могућност и пракса у Новом Саду“, Завод за урбанизам, текст и презентација.

[54] За потребе развоја појединих предузећа, првенствено из области металне и хемијске индустрије, ангажовани су велики комплекси грађевинског земљишта, често већи и од двадесет хектара.



Крајем 2008. кад се по закону завршава процес приватизације постојаће јаснија слика о коришћењу простора у радним зонама.

Нови Сад је идентификовао и подручја експлоатације минералних сировина која се више не користе (циглане на Петроварадину и мајдани камена Кишњева глава и Сребро), као и подручја војних комплекса из којих се војска повлачи.

Сви ови идентификовани простори погодни су за реализацију браунфилд пројеката. У радним зонама се очекује да ће пројекти ићи на рационалније коришћење зоне. Просторним планом града Новог Сада, чије је доношење у току, планирана су незнатна повећања простора намењеног за привреду, уз претпоставку да се морају боље искористити постојеће локације.

У Новом Саду је урађен генерални план у коме су приказане и браунфилд локације: радне зоне, војни комплекси и простор за експлоатацију сировина.

Урбанистички планови припремљени за поједине радне зоне максимално су флексибилни како би простор у радним зонама био што приступачнији за потенцијалне инвеститоре. Грађевинско земљиште, које су до сада користиле углавном велике организације, прилагођава се за развој малих и средњих предузећа која све више постају носиоци развоја и запошљавања.

Сви учесници у планирању и реализацији развоја Новог Сада укључују се са циљем да се проблем максимално ублажи, дугорочније и трајно реши и нагласак се ставља на стварање просторно-планских и других услова (имовинско-правни односи, препарцелација и др.).

Простӣори војних ко̄мплекса и објеката за којима престаје потреба војске за коришћењем можда су и најзначајнији потенцијал за браунфилд локације и они ће бити уступљени граду. Низ објеката из војног комплекса и до сада су били у функцији становања, културе, образовања, рекреативних садржаја итд. Надаље треба решити својинске односе и многи од њих могу бити простор браунфилд инвестиција.

Комплекси у којима је окончан, или је још активан процес експлоатације минералних сировина налазе се и на територији града и у његовом непосредном окружењу. У овој области је девастирано земљиште. Ове објекте је пожељно сачувати, али се морају предузети мере чишћења и промене намене. За мајдане камена Кишњева глава и Сребро (које је тренутно потопљено водом) планом су предвиђене мере рекултивације. Многи од ових објеката могу се користити у функцији туризма, али још увек нису осмишљени пројекти њихове намене.

Београд

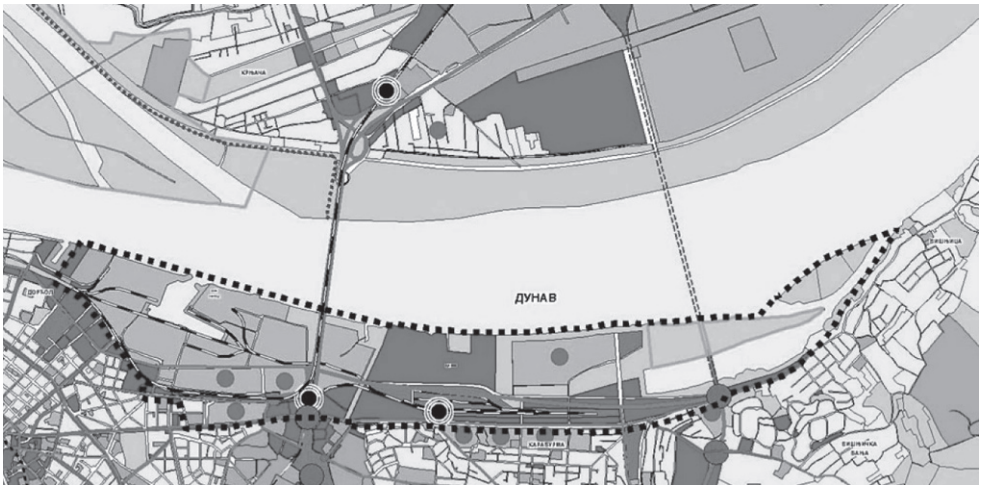
Београд, попут других градова у Србији, веома је пропао у периоду од 1990. до 2000. године. Од главног града Југославије и снажног привредног центра он прераста у град у коме индустрија пропада, а терцијални сектор постаје доминантан. Београд има мноштво запуштених локација и мада се од 2000. године у њему убрзано и много гради, може се рећи да је та градња још увек доста стихијска.

У Београду до данас није развијена стратегије развоја града, процес планирања је одложен, а отворена су врата улагању у нове пројекте, најчешће на слободном и обично опремљеном земљишту. Ове „нестрпљиве" инвестиције чини, неретко, капитал непознатог порекла, реализује се у условима транзиционих слабости (непостојање катастра, проблеми са имовином, непостојања правила и стандарда правне државе, као и мита и корупције).

У садашњем тренутку урбанисти скрећу пажњу на то да су се залихе јефтиног неизграђеног земљишта јако смањиле тако да ће бар та чињеница натерати градске власти да покрену процес планирања и отварања простора за браунфилд пројекте.

Велики, деценијама планирани капитални пројекти урбане трансформације у обалском делу Београда, као што су Савски амфитеатар, Старо сајмиште, комплекс Шећеране, Старог млина, Дорћолске електране, Бродоградилишта „Тито" постају изузетно атрактивни за инвестиције.

У Србији је усвојен нови Закон о планирању и градњи, Устав је омогућио стицање својине на градском грађевинском земљишту, чиме је отворен простор инвестицијама, а за Београд су припремљени (ревидирани и измењени) током 2003. и 2004. године урбанистички планови.



Генерални план Београда до 2021, урађен 2003.

У стварању ових планова примењени су европски стандарди, трендови и прописи се заснивају на принципима одрживог развоја, компактности града, одрживог саобраћаја, рационалног коришћења ресурса, очувања квалитетне животне средине кроз заштиту природне и културне баштине и амбијента.

Планови показују да планери укључују машту и креативност у трагање за новим идентитетом запуштених и напуштених локација. У овом периоду су реализовани многи интересантни пројекти, као на пример, CHOROS International Project који је обухватао Њујорк, Минеаполис, Амстердам и Београд. Циљ му је било проучавање, мапирање и подржавање креативног сектора и креативних индустрија и покушај да се примени „урбана рециклажа" запуштених делова града. Пројекти реализовани кроз овај програм углавном су мањих размера, али се њима отвара шанса да се многе од постојећих идејних скица реализују.

Наредни приказ показује Марину Дорћол пре и после реконструкције.



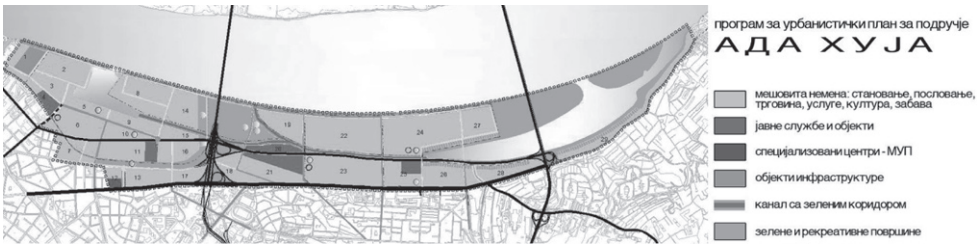
Марина Дорћол, пре реконструкције *Марина Дорћол, после реконструкције*

Извор: Жаклина Глигоријевић, Историја случаја београдских brownфиледса: Од урбане рециклаже до плана детаљне регулације, Презентација на скупу: Реализација браунфилд локација у Србији, Палго, СКГО, октобар 2006.

Интересантно је видети планове за трансформацију Ада Хује, традиционално привредно складишну зону уз Дунав, у нову, изузетно атрактивну комерцијално рекреативну зону.

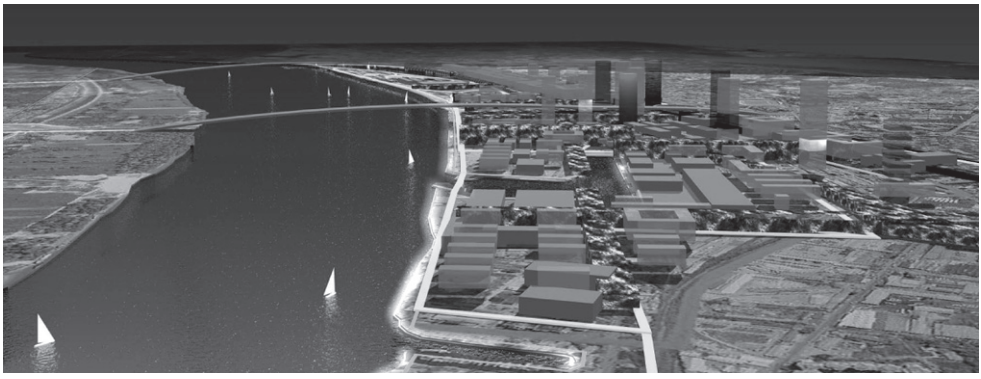
Држава је приватизовала Луку Београд која је у наставку овог комплекса па је читав приобални део постао изузетно атрактивна браунфилд локација у близини центра града. Он обухвата око 400 ха производног и складишног простора и објеката, депоније шљунка и песка, претакалиште горива итд. У овој зони су угрожени вода, ваздух и земљиште, па ће чишћење и санација бити важан део реализације пројеката обнове.

У Београду се појављују неки феномени који се односе на стање у Србији уопште. Наиме, власти се не појављују као покретач новог модела развоја, већ су то стручњаци, невладине организације, а све чешће и приватни сектор. Ти нови идејни и развојни планови раде се према законом прописаној процедури, али их не прати адекватна активност локалних власти.



Ада Хуја, Програм за урбанистички план 2007.

Оно што власт треба да уради а стално одлаже јесте процена анализе трошкова санације, начин измештања постојећих садржаја, процена трошкова опремања датих локација инфраструктуром и јавним службама итд. Може се рећи да је ово стање последица релативно неатрактивног политичког, економског и друштвеног транзиционог амбијента, неизграђене правне државе, ригидних прописа, успаване, споре и неефикасне администрације, као и непостојања модерне урбанистичке политике и концепата ревитализације.



Урбанистичка решења са позивног анкетног, програмског конкурса – просторне провере могућности подручја Ада Хуја, Урбанистички завод 2006-2007.

Сликовито се каже да инвеститори показују неповерење према властима које дуго нереално планирају, носе терет енормне несанкционисане, нелегалне градње и немају слуха за иновативне урбанистичке трендове. Власти опет зазиру од иновативних стратегија које су им далеке и нејасне. Београд поседује изузетан потенцијал за привлачење креативног сектора јер поседује „аутентичност" и „јединственост" простора насталог мешавином различитих особености што му даје „јединствено и оригинално искуство".[55] У наредном периоду је неопходно да се покрене процес едукације управе, професионалаца и инвеститора.

[55] Жаклина Глигоријевић, Историја случаја београдских браунфилда: Од урбане рециклаже до плана детаљне регулације, у раду: Реализација браунфилд локација у Србији, Палго, СКГО, октобар 2006. стр. 33.

Афирмација браунфилд инвестиција

Процентуално учешће ових инвестиција у укупним инвестицијама у Србији веома је мало, а разлог томе су углавном нерешени имовински односи, као и високи трошкови уређења и санације загађења земљишта, због чега су оне знатно скупље од инвестиција у гринфилд локације. Важећи Закон о приватизацији предвиђа да поменуте трошкове санације треба да сноси држава, али како држава има мноштво приоритета а нема визију значаја ових пројеката, она се овом врстом пројеката није бавила. Она чак није ни укључила браунфилд инвестиције у постојећи легислативни оквир. Од великог је значаја едукација и јавна промоција идеје о активирању и ревитализацији браунфилд локација у Србији, која треба да је стална брига државе и локалне самоуправе, између осталог и ради обезбеђивања заштите јавног интереса и јавног добра.

Без обзира на постојеће слабости, може се рећи да постоји велики број подстицаја за стране и домаће инвестиције који објективно важе и за браунфилд локације, па је то добра основа за развој ових пројеката. Приватизација предузећа у стечају може да буде моћан инструмент за ревитализацију ових локација у Србији. Сарадња локалне самоуправе са Агенцијом за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) од пресудног је значаја за решавање проблема браунфилда. Агенција је у сарадњи са општинама у Србији израдила базу локација коју треба унапредити систематском инвентаризацијом brownфилда у свим општинама Србије, што би био основ за увећање иначе малог броја браунфиелд локација које се нуде инвеститорима.[56]

Законски амбијент

Постојећи *законски систем* омогућава покретање пројеката обнове браунфилд локација у Србији мада и даље остаје проблем непостојање *правне државе* која је једини гарант спровођења закона, смањивања кршења или игнорисања законских норми, па су све промене у том правцу ургентне. Да би капацитет ових пројеката био оптималан, неопходно је донети један број нових закона који ће општинама и градовима дати пуна овлашћења, одговорност и обавезе у процесима ревитализације браунфилда. Ови закони треба да омогуће приватизацију грађевинског земљишта, реституцију и враћање имовине локалној самоуправи.

У Закону о планирању и изградњи постоји *Уговор о имплементацији* који може бити правно регулаторни основ за ревитализацију браунфилд локација јер се њиме може увести приватни капитал, у сарадњи са јавним сектором, у примену просторних и урбанистичких планова.

Сарадња јавног и приватног сектора

Инвестирање у браунфилд захтева сарадњу приватног и јавног сектора. Јавни сектор мора имати визију, мора да буде креатор партнерства уместо да, као до сада,

56 Видети: Заједнички ставови о активирању и ревитализацији браунфилд локација у Србији. http://www.palgo.org/srpski/skup_revitalizacija.php

углавном буде незаинтересован и да препушта такве локације и објекте приватницима, који не морају имати осећај за јавно добро нити свест о целини урбаног система. Када јавни сектор преузме улогу лидера, приватном сектору ће бити далеко лакше а крајњи ефекти ове сарадње ће бити неупоредиво бољи.

Локалне власти морају демонстрирати опредељеност и политичку вољу за унапређењем економске, социјалне и еколошке структуре општина и градова, вољу за очувањем животне средине, за унапређење културног наслеђа, уз трагање за креативним решењима савремених потреба итд. Просторни и урбанистички планови и њихова савесна и одговорна имплементација у томе имају посебну улогу

Сертификација

Сертификаиција је инструмент процене (вредновања) локалне власти у погледу њеног капацитета да развије амбијент пријатељски оријентисан ка бизнису, да повећа инвестиционе могућности, привуче капитал и да обезбеди одржив развој уз укључивање грађана, свих битних актера и локалне заједнице у целини.

Смисао сертификације је могућност да инвеститор релативно лако дође до података о погодностима за улагање и за оптималне услове који се нуде баш његовој инвестицији. С друге стране, сертификација даје шансу локалним властима да увиде своје предности и мане, коригују проблеме и подигну сопствене капацитете.

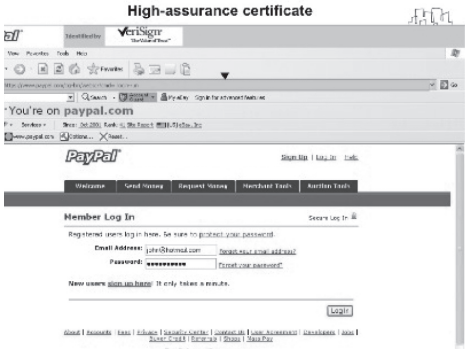
Да би се развио добар процес сертификације веома је битно узети у обзир све фазе и чиниоце процеса подстицања локалног економског развоја, а посебно оне моменте који су битни за афирмацију и привлачење инвестиција и нових послова. Сертификације ове врсте се пре свега односе на мерење квалитета, ефикасности и ефективности *локалне администрације*, али и *локалног политичког лидерства*.

Један од најпознатијих модела сертификације јесте *ИСО сертификат* у области локалне администрације, који се примењује у многим европским земљама као међународно препознатљив доказ успешне локалне власти у коју вреди инвестирати. Сертификат је креиран и добија се од стране међународних независних агенција за процену стандарда квалитета.

Захваљујући њима инвестирање не захтева сваки пут спровођење детаљних истраживања локалних услова у свакој општини да би се пронашао оптимални амбијент за конкретну инвестицију.

ИСО 2001 сертификат

ИСО стандарди су развијени према пословима које општине обављају као предузетничке власти које подстичу локални економски развој. Сертификација развија модел идеалног функционисања општине са идејом да поменути стандарди буду вредности према којима се свака локална власт може поредити. Сертификација обезбеђује прецизно кодификован начин за обављање свих послова, унифициране процедуре које се спроводе у општинској управи, ток процедуре, описује тачан



редослед радњи у спровођењу поступака и појединачно описује сваку од њих.

У сертификацији важну улогу играју крајњи ефекти рада локаних власти, покушај да оне раде брже, квалитетније, ефикасније и ефективније, да би тиме задовољиле потребе инвеститора, и што је још важније, потребе грађана за средином која се развија, добијање нових послова, подизање стандарда живота и трајна развојна перспектива. Зато ово није само инструмент мерења ефеката рада него је и снажни развојни инструмент.

Ови механизми обухватају вредности демократске заједнице као и тржишне принципе те су јако корисни како за локалну тако и за државну администрацију и менаџмент. Њиховом применом усвајају се принципи европских држава и Србија се приближава европским интеграцијама.

У Србији је коришћење сертификације још увек ретка пракса, али је један број општина у реализацији међународних пројеката прошао ове критеријуме, подигао сопствене капацитете и добио ИСО сертификат. Једна од таквих је београдска општина Стари град која је реализовала Exchange пројекат „Изградња капацитета локалне самоуправе у градској општини Стари град" заједно са невладином организацијом ДТИ (Иницијатива за демократску транзицију) и партнерском градском општином Ержебет варош у Будимпешти.

Exchange програм је финансирала Европска агенција за реконструкцију уз финансијску помоћ CARDS програма Европске уније. Циљ овог програма је био да подстакне учење на искуствима најбољих пракси локалних самоуправа у Европској унији. Пројекат се заснива на потребама сваке од општина у Србији којима се у зависности од интереса налази најпогоднији партнер у Европи. У пројекту подизања квалитета рада општине Стари град, општина Ержебет варош је и практично показала на који начин ради и како је и сама применила ове стандарде. Маја 2007. године Стари град је добио сертификат ИСО 9001: 2001 јер је у свом раду задовољила прописане стандарде Европске уније квалитетом услуга и повећањем ефикасности рада органа управе.

Овај програм је омогућио увођење ИСО 9001:2001 система менаџмента (управљања) квалитетом у општинску администрацију како би се повећала ефикасност целокупног радног процеса у управљању људским ресурсима и квалитет пружања услуга локалне власти. У општини је створено посебно одељење за комуникације ради стратешког планирања и унапређивања интерне и спољне комуникације као битног чиниоца подизања квалитета рада. Извршена је обука кључних административних службеника како у вештинама и знањима тако и у искуствима примене у свим областима ових стандарда.

У свету се, међутим, користе разни методи, па је интересантно видети преглед анализе услова за инвестирање коју користи чешка агенција MEPCO као контролну листу показатеља на основу које предлаже који је начин финансирања оптималан за даљи локални економски развој, а поготову за комуникацију са страним инвеститорима.[57]

---

[57] Видети: Innovative Local Economic Development, Financial Management Practices in CEE Countries, Zdenek Chalus, External Advisor of MEPCO и KPMG Czech Republic, 2007. Annex 1. str. 34.

Контролна листа економских услова које треба разматрати пре инвестирања

ЗАПОШЉАВАЊЕ
- незапосленост
- број и величина индустријских фирми
- плате
- просечна примања у тој области
- профит и резултати привреде
- покретање новог бизниса

ДЕМОГРАФИЈА
- величина и раст популације
- популациона дистрибуција по следећим критеријумима: старост, пол, националност, приходи, степен и врста образовања
- популација опрема географском приступу (припадности)

ОСОВИНЕ РАДНЕ СНАГЕ
- степен партиципације
- професија
- стопа плата
- ниво образовања
- образовни профил
- локација радне снаге
- продуктивност
- доступност

ФИЗИЧКИ УСЛОВИ
- коришћење земљишта, зонирање и локација
- вредности и цена земљишта
- степен изграђености, активности градње
- степен апсорпције и промет
- квалитет животне средине
- квалитет паркова
- могућности паркирања
- стање друмског, речног, железничког и ваздушног саобраћаја (инфраструктура)
- стање јавних предузећа и инфраструктуре

БИЗНИС КЛИМА
- ставови заједнице
- радни односи
- порези на бизнис
- компензације за раднике
- заштита за незапослене
- регулација бизниса
- услуге бизниса (правници, компјутери, копир и техничка подршка)
- ниво и квалитет општинских услуга
- програми обуке запослених
- приступ капиталу
- транспорт

КВАЛИТЕТ ЖИВОТА
- понуда станова
- јавне услуге: тип, ниво квалитета
- универзитет, колеџи и стручне школе
- стопа криминала
- културне и рекреационе активности
- персонални порези

РЕСУРСИ ЗАСНОВАНИ НА ЗНАЊУ
- националне институције
- наука и истраживања
- индустријски индикатори
- колеџи и универзитети

Извор: Innovative Local Economic Development, Financial Management Practices in CEE Countries, Zdenek Chalus, MEPCO, KPMG, Czech Republic, 2007.

У Србији је у току реализација *ūроīрама MEGA* (Municipal Economic Growth Activity) који се реализује у једном броју општина које су лидери подстицања локалног економског развоја и привлачења бизниса и инвестиција. Ове општине су веома погодне за учење из искустава локалних самоуправа из развијеног света. У овом програму је при агенцији NALED, формираној ради интензивирања бројних иновативних техника, створена радна група за сертификацију општина у погледу квалитета пословне климе.

Ова група је за сада направила групе критеријума и општих стандарда који би омогућили општинама да прикажу стање свих фактора битних за инвестирање. Наредни,

а веома битан корак, јесте израда конкретних стандарда са квантитативним и квалитативним мерним инструментима којима се овај инструмент може применити.

Ова сертификација би требало да буде и шире постављена него ИСО, па је интересантно видети које то области обухвата и на која питања се односи. Програм сертификације обухвата неке битне чиниоце функције подстицања локалног економског развоја за које намерава да развије конкретне стандарде.

Пре свега он инсистира на постојању *процеса стратешког планирања економског развоја* у који се морају укључивати сви битни локални актери укључујући и редовне сусрете са локалним бизнисом. Све процедуре морају бити јавне и отворене. Сматра се да је окосница процеса локалног економског развоја посебно формирано *одељење* за ову врсту послова које има бројне функције и свака од њих се појединачно мери (скупљање и пружање неопходних информација, преговарање и укључивање свих актера у процесе, саветничка).

Општина мора редовно прикупљати бројне *податке*, обрађивати их и стално обнављати на сајту општине. То су подаци о броју запослених и незапослених у општини према секторима, образовна структура радне снаге, што је за инвеститора врло важно, затим расположив број радних места. Очекује се да општина активно учествује у утврђивању потреба привредника за радном снагом. Све ове податке је лако квантификовати па ће и сертификација бити једноставна.

Општина би требало да формира стални *Саветодавни одбор за економска питања* који ће давати професионалне савете општинским функционерима у погледу питања и проблема важних за пословну заједницу, а на које директно или посредно може да утиче локална власт.

Адекватна и *развијена инфраструктура и поуздане комуналне услуге* јесу мерљиви чиниоци који значајно утичу на привлачење капитала. Квалитет кључних јавних услуга (путеви, вода, струја, смеће, гас, транспорт, чиста животна средина итд.) које локалне власти пружају привредницима и бизнис заједници требало би посебно да се прикажу и вреднују. Све те услуге морају бити што доступније (погодна локација), баш као и бројне информације и лакоћа прибављања документа било у једном центру (оне стоп схоп) било преко интернета. Ове услуге морају бити доступне и лаке за коришћење (усер фриендлу). Треба да постоји ефикасан и квалитетан процес обраде свих захтева привредника, рецимо, за грађевинске и друге дозволе на једном месту.

Овај модел сертификације посвећује посебну пажњу процесу *обезбеђивања дозвола за градњу* јер је то до сада било „уско грло" за инвестирање. Обухватају се све димензије ове услуге од постојања свих неопходних информација на сајту општине, преко образаца, поједностављених процедура, брзе реализације, додавања неопходних информација и савета.

Општина треба да има развијен и оригиналан, маштовит и јединствен *промотивни материјал* за маркетинг и привлачење инвестиција. Подаци свакако треба да су јасни, прегледни, упоредиви, довољни, тачни и поуздани.

Подстицање локалног економског развоја није могуће реализовати без развијања сарадње и разноврсних *партнерстава јавног и приватног сектора*. Број, квалитет, смисао и повезаност и одрживост ових активности може се прецизно мерити и сликовито говорити о степену пријатељства дате локалне средине према бизнису.

Са јачањем *фискалних потенцијала и аутономије локалних власти*, оне ће у порезима али и у обвезницама и хартијама од вредности имати важне инструменте

јачања развојних потенцијала. Овај сертификат може детаљно мерити природу пореске политике, правац давања олакшица (за раст чистог, еколошког бизниса итд.), што је такође за инвеститоре битан податак.

Степен *заштите животне средине* веома се прецизно може мерити у свакој средини. Пре свега полази се од укључености еколошких стандарда у општинске развојне планове да би се даље квантификовао и квалитетно мерио степен загађења или чистоће средине.

Примена ове сертификације, по правилу, вишеструко је корисна. Олакшавају инвеститорима да добију бројне податке који су им неопходни при доношењу одлуке о инвестирању, док самим општинама указују на области у којима морају подићи своје капацитете и квалитет рада. Коначно, сертификација је изузетно корисна за грађане јер је квалитет рада општина у свим областима, а поготову у подстицању локалног економског развоја, подигнута на ниво европских стандарда развијених локалних власти, што нам на европском тржишту даје шансу да се укључимо у трку у привлачењу послова и инвестиција.

Овај процес треба довести до краја, тако да би овај вид сертификације могао постати независно и кредибилно средство оцењивања и вредновања резултата рада локалних власти. Могао би, за нашу локалну самоуправу, имати значај који има индекс економске слободе или кредитни рејтинг земље у области економских мерења целокупне привреде. Пласман неке општине или града на врху листе биће недвосмислен позив инвеститорима.

Бенчмаркинг

Бенчмаркинг (benchmarking) представља систем мера и стандарда којима се конкретно мере величине и вредности свих послова које локалне власти обављају. Овај систем је развијен са потребом увида у квалитет рада локалних власти али и државе.

Данас се развијене и модерне локалне власти не могу ни замислити без овог процеса сталног праћења резултата рада који служе да се измери квалитет услуга, допринос служби, агенција и појединих функционера и службеника и коначно као показатељ грађанима шта и како власти раде да би им обезбедиле јавне услуге.

Веома је значајно увести стандарде, пратити реализацију пројеката и подржавати успех, а кориговати неуспех чиме се обезбеђује напредовање у пружању услуга у свим областима. Градоначелници, одборници, градски менаџери, начелници департмана и други локални функционери и грађани који желе да мере квалитет услуга локалних власти могу да изуче бенчмаркинг у коме могу наћи: националне стандарде, „креиране" стандарде, статистичке норме, мерне инструменте, селекционирану статистику из компаративних пројеката мерења извођења, изводе из актуелних извода реализације и извођење.

Бенчмаркинг помаже локалној средини да сама мери своје ефекте рада, али омогућава и да се локалне власти пореде, да уче на добрим и лошим искуствима које остваре чиме се ствара одличан и свима користан развојни синергијски ефекат.

Шта се мери процесом бенчмаркинга?

Бенчмаркингом се мери:
1. радно оптерећење;
2. квалитет рада;
3. ресурси неопходни за мерење јединице производа по одређеној цени као ефикасност;
4. ефективност која указује на степен остварености постављеног циља.

Деценијама се, на пример, у САД тражило од локалних власти да мере извођење (performance), и једно од првих искустава до којих се дошло јесте то да када се мерење квалитета изрази само квантитативно, бројем, та величина обично, сама по себи, мало говори. Отуда се испоставило као битно да такву добијену величину треба поредити са релевантном величином (стандардом), што може указати на успех или неуспех у раду.

У САД су се водиле велике расправе о томе шта општи стандарди треба да буду: угледање на прошло стање у пружању услуга, стандард дате локалне организације, стандард неке друге успешне и релевантне организације, раније постављени циљеви, постојећи стандарди итд. Испоставило се да се за сваку средину и за сваку услугу мора пронаћи оптимални одговор.

Зашто мерити извођење?

Мерењем извођења отвара се могућност за реализацију низа делатности:
а. мерењем се подиже одговорност и поузданост власти;
б. ко мери, боље планира и своје активности и буџет;
в. ко мери, оперативно је далеко ефикаснији и ради квалитетније, у стању је да у ходу идентификује проблеме и да их лакше отклони;
г. ко мери, може и успешно вредновати квалитет услуге, као и допринос сваког службеника или јавног функционера и да тај допринос адекватно вреднује;
д. мерење доводи до успешне прерасподеле ресурса;
ђ. са стандардима и мерама се лакше детектују добре и лоше стране, мери се реакција службеника и одељења који раде у тој области, на те процесе;
е. само на тај начин смо свесни да ли смо, колико и зашто успешни или неуспешни.

Врста мера

Обично се мере следеће величине и вредности:
а. радно оптерећење,
б. ефикасност,
в. ефективност и
г. продуктивност.

Радно оптерећење се мери усмеравајући се првенствено на обим а не на квалитет обављеног посла. Оно се различито мери за различите делатности па може, на пример, бити: број километара асфалтираних улица, број испражњених контејнера, број посађених биљака, број обрађених предмета, број казни, хапшења, број сређених станова итд.

Ефикасност се односи на релацију између обављеног посла и ресурса који су били неопходни за реализацију тог посла. Обично се изражава уложеном вредношћу (трошковима, на пример) по јединици услуге, као што су трошкови по поправљеном метру улице.

Мере ефективности рада такође се зову и *мере резултата* (*outcome measures*) и оне мере степен до ког је постављени циљ реализован. Тако, на пример, мера ефикасности може бити проценат поправљених улица које су и после шест месеци употребе у добром стању.

Мере *продуктивности* комбинују ефикасност и ефективност и у великој мери упућују на квалитет пружене услуге. Те мере могу бити: „проценат поправљеног пута у односу на планирано, изражено у метрима" (поправљени пут је онај на који се не морамо враћати наредних шест месеци).

Примери четири основна типа мера извођења

Општински послови	Мере оптерећења	Мере ефикасности	Мере ефективности	Мере продуктивности
Општински секретар	Број заседања скупштине за које је припремљен материјал	Број радних часова за који је материјал припремљен	Проценат предлога из материјала који је усвојен од стране скупштине	Проценат предлога који је припремљен током седам дана и потврђен без амандмана
Библиотека	Укупна циркулација књига	Циркулација књига по запосленом	Циркулација по глави корисника	Циркулација на 1.000 $
Поправка улица	Број поправљених метара улице	Трошкови по поправљеном метру улице	Проценат поправљених улица које су после шест месеци у добром стању	Трошак по добро поправљеном метру улице
Персонална служба	Примљен број пријава за рад	Трошак по обрађеном броју пријава, трошак по попуњеном месту	Проценат нових запослених који су успешни и после шест месеци рада	Трошак по запосленом (који су успешни и после шест месеци рада)

Извор: David N. Ammons: „Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards", Sage Publications, Inc. USA, 2001.

Критеријуми за добар сет мера извођења

Мере морају имати неке важне особине. Оне морају бити квалитетне, поуздане, јасне, разумљиве, правовремене (примењене у правом тренутку), отпорне на нежељена понашања, обухватне, осетљиве на цену скупљања података (рационалне) и фокусиране на мерљиве чиниоце извођења.

Типично, подаци извођења обезбеђују се из разноврсних комбинација наредних извора: постојећих записника и извештаја, временских димензија (јединица времена неопходних за неку активност, делатност, операцију), упитника за кориснике и грађане, вредновања од стране тренираних посматрача, специјално дизајнирани процеси скупљања података итд.

Многе међународне професионалне организације бавиле су се мерењем извођења и подизањем квалитета овог процеса (NASPA, GASB, GFOA, ICMA итд.).[58] Ипак често не постоји потпуно мерење, већ само делимично комплетна евиденција одређених фаза или врста делатности и функција.

Дејвид Амонс, аутор који се годинама предано бавио праћењем процеса бенчмаркинга у великом броју америчких градова и општина, прикупљао је податке, стандарде и коначно поредио квалитет рада у свим областима. Ови подаци су изузетно корисни за унапређивање рада у свим областима јавних политика и за подизање квалитета рада локалних власти у целини. У свом опсежном раду „Бенчмаркинг општина – мерење локалног извођења и успостављање стандарда општина" обухватио је све надлежности и послове којима се баве градови и општине у САД и дао податке о томе како конкретно градови мере свој квалитет рада, дајући нам шансу да их поредимо.[59] Сматрам да је корисно видети конкретно како изгледају мере и стандарди којима се мери квалитет послова у Департману за развој.

Одељење за развој

Одељење за развој је веома важан део сваке локалне власти јер је у његовој надлежности креирање што боље климе за инвестиције и што боље коришћење свих ресурса и потенцијала локалне заједнице. Ову климу обликују административни али и лидерско-политички фактори. Што департман има боље лидере и квалитетнију администрацију и квалитет њиховог рада ће бити бољи. Они ће успети да обезбеде погодне услове за инвеститоре у виду квалитетне инфраструктуре, лаког и једноставног добијања неопходних дозвола, квалитетних пропратних услуга, квалитетног и ефикасног рада инспекција итд. Насупрот томе, недостатак визије, успаваност, кашњење, трајав рад и неодговорност у многим општинама су отерале инвеститоре.

Конкретни послови које ово одељење обавља јесу: планирање (које мора бити транспарентно и у које се, по правилу, мора укључивати локална заједница), зонирање, уређење генералног урбанистичког плана, парцелизација, одобравање појединачних планова градње и издавање дозвола. Важна активност овог департмана је инспекција.

---

[58] NASPA: National Association for American Public Administration (национална, америчка асоцијација за јавну управу), ICMA (International City Management Association – Међународна асоцијација за управљање градовима).

[59] David N. Ammons: „Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards", Sage Publications, Inc. USA, 2001.

Планирање

Квалитетно планирање је основа развоја једне средине. Отуда у праћењу квалитета планирања неопходно је анализирати све чиниоце овог посла:

- начин функционисања процеса планирања, процедуре промене, усвајања или одобравања планова, врсту и структуру планова;
- начин доношења одлука и јавност рада која подразумева доступност планских докумената свим грађанима, постојање јавних расправа око планских решења;
- професионалност и стручност (квалитет рада стручњака), ефикасност и ефективност рада као и ажурност.

Преīлед īланова и дозволе

Пажљив преглед планова градње претходи давању дозвола за градњу. У том процесу се испитује примена професионалних и законских стандарда, чиме се потенцијално штити јавни интерес. У САД постоје јаке професионалне асоцијације које прате квалитет рада и креирају стандарде за разне области. За све ове врсте мерења од великог је значаја постојање стандарда промена зона, варијанти, и дозвола за развој препоручених од стране Лиге калифорнијских градова (League of Californian cities, LCC).

Из перспективе градитеља и њихових клијената, спор преглед планова градње објеката може значити скупо одлагање процеса градње. Неке заједнице су више припремљене од других на минимализацију кашњења и тиме укључених трошкова за градитеља.

У неким градовима статистика прегледа планова даје се заједнички за све планове, док се у другима прави разлика између планова за пословне згаде, за становање, за индустрију итд. Такође се може правити разлика и за различите врсте планова јер они подразумевају различит процес и процедуре израде и прегледа, па самим тим и времена неопходног да се изда коначна дозвола. Већина градова који мере ове процесе, идентификују да за добијање грађевинске дозволе у просеку треба три недеље за пословне објекте и једна недеља за објекте становања.

Различити планови захтевају улагање различите врсте и интензитета напора па тиме и различито време рада на њима. Послови зонирања, парцелизације или креирања генералног плана различити су по комплексности, па неки захтевају тимски рад, а за друге је довољан појединачни рад. Коначно, варира број сати ангажмана да се ти послови квалитетно обаве.

Интересантно је видети резултате мерења. Тако у граду Вичита (Wichita, Канзас) стручњак утроши 17 радних часова радећи на зонирању, 20 радних часова за планове парцела (плотс), осам часова за поделу парцела (plots) и просечно око 12 часова радећи на изради генералног плана. У граду Рино (Рено, Невада) извештаји указују на то да је у просеку стручњаку неопходно 36 часова за обраду апликације поднете комисији за планирање, 25 часова рада до потврде апликације од стране сваког одбора, шест часова за формирање финалне мапе, три часа рада по мапи парцеле,

25 часова по прегледу плана места, шест часова по дозволи за градњу било да је стамбена, пословна или индустријска, 45 минута по дозволи за градњу појединачне породичне куће, 30 минута за потписивање дозволе.

Време неопходно *за прегледање планова* у неким градовима је знатно краће, па им је за пословне објекте довољна једна недеља, а за објекте становања само један дан.

Веома је интересантна статистика која се односи на стопу направљених грешака. Тако је град Полано у Тексасу идентификовао да је 98 одсто дозвола за градњу и просторних планова прегледано без иједне направљене грешке (1997). Статистика града Винстонсејл у Северној Каролини (Winston-Sale) указује на то да је свега 0,1 одсто дозвола за градњу повредило уредбе о зонингу 1996. године, а 1997. таквих случајева уопште није било.

Преглед планова *градње за заштиту од пожара* обично се обезбеђује од стране стручњака департмана за пожаре, али понекад се у то укључује и департман за развој. Ова врста контроле се у просеку обави за две недеље.

Многи департмани за развој инсистирају на великој брзини и ефикасности у раду са грађанима који су дошли ради неког питања. Санклемон у Калифорнији (San Clement) извештава да се у 94 одсто случајева странка прими у року од 10 минута, док у Синсинатију, главном граду Охаја (Cincinnati), странка не чека никада дуже од два минута.

Коначно, направљено је поређење и рангирање департман према квалитету рада. Департмани *високог* нивоа услуга дају препоруке у периоду од 30 дана, департмани *средњег* нивоа услуга дају препоруке у периоду од 45 дана а департмани *нижег* нивоа услуга дају препоруке у периоду од 60 дана.

Добар пример за *мерење ажурности* јесте мерење сваке промене у систему зонирања које се, на пример, у Данканвилу у Тексасу (Duncanville) обрађује у року од 21 дан.

Мерење времена неопходног за преглед развојног плана јесте интересантан индикатор *ефикасности и ефективности рада* овог департмана. Тако град Колеџстејшн у Таксасу (Collegestation) прави преглед развојног плана у просеку за максимум четири дана, у Канкавилу је неопходно пет дана, док у многим градовима треба од 20 до 45 дана за развој и преглед детаљних планова.

Инспекција

У овој области је рад инспекција од изузетно великог значаја и инспекција је део рада овог департмана. Постоји читав низ мерења која се могу у овој области направити. Постоје различите врсте инспекција које раде у области департмана за развој и у сваком граду постоји, с обзиром на специфичност организације различит број инспекција и инспектора који спроводе ове послове. Свака врста обавља специфичне послове: инспекција за градњу, за електрику, за пожаре, за механику, за водовод итд.

Интересантно је да *време* неопходно да се ефикасно и ефективно изврши инспекција зависи у великој мери од врсте инспекције. Неке врсте су једноставније, па за сваки случај треба краће време, а друге су комплексније и траже више времена и напора.

Код сваке од инспекција мери се:

- просечан распон времена неопходан за оптимално обављање посла;
- број позитивних и негативних исхода инспекција;
- број грешака које су начињене, цена направљених грешака;
- време неопходно за одговор на захтев за инспекцијом.
- Посебно се мери радно оптерећење сваког од инспектора (време – број часова, минута по инспекцији, као и дневно оптерећење: број обављених инспекција и укупан број часова рада).

Понекад превелики број инспекција указује на премало времена уложено у појединачну инспекцију што може указати на могућности грешака. У том случају се мора погледати број грешака или пропуста који су направљени. С друге стране, предуго трајање појединачне инспекције може значити слабу ефикасност.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

ISBN 978-86-82455-67-7

COBISS.SR-ID 140822028

ISBN 978-86-82455-67-7