

*Vanesa Belkić - Milica Hrnjaz*

# **Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi!**



Beograd, 2010. god.

Lokalni ekonomski razvoj -  
evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

**Lokalni ekonomski razvoj -  
evropski putokaz ka modernoj samoupravi!**

*Autori:*

Vanesa Belkić

Milica Hrnjaz

*Urednik:*

Njegoš Manojlović

*Izdavač:*

Građanska mreža

*Za izdavača:*

Dragan Adamov

*Lektura i korektura:*

Miroslava Ružić Zečević

*Prelom i dizajn:*

Centar za razvoj internet ekonomije

*Štampa:*

Drafts&Design

*Tiraž:*

250



Fond za otvoreno društvo - Srbija  
Fund for an Open Society - Serbia

Objavlivanje publikacije je omogućio Fond za otvoreno društvo, Srbija u okviru realizacije projekta „Održivi lokalni razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!“.

Mišljenja i stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne mogu se dovoditi u vezu sa zvaničnim stavovima bilo donatora, bilo Građanske mreže.

# Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

## Sadržaj:

<b>Reč unapred.....</b>	<b>5</b>
<b>A Lokalni ekonomski razvoj.....</b>	<b>8</b>
Milica Hrnjaz	
<b>1. Lokalni ekonomski razvoj.....</b>	<b>8</b>
1.1 O pojmu LER-a.....	10
<b>2. Instrumenti lokalnog ekonomskog razvoja.....</b>	<b>12</b>
2.1 Industrijski parkovi.....	12
2.2 Biznis inkubatori.....	14
2.3 Zone unapređenog poslovanja.....	16
2.4 Kancelarija za LER.....	18
Vanesa Belkić	
<b>3. Pravni okvir za LER u Srbiji.....</b>	<b>19</b>
<b>4. U procepu između potreba i mogućnosti –     LER na srpski način.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Resursi neophodni za podsticanje LER-a.....</b>	<b>26</b>
5.1 Osnovne karakteristike sistema lokalne samouprave u Srbiji.....	26
5.2 Planiranje LER-a – Kako stići do željene budućnosti?.....	27
5.3 Finansijska osposobljenost lokalne samouprave u Srbiji za bavljenje LER-om.....	31
5.4 Kako finansirati LER kada lokalni prihodi nisu dovoljni?.....	35
5.5 Upravljanje imovinom u službi lokalnog razvoja.....	44
5.6 Organizacioni i ljudski kapaciteti lokalne samouprave u Srbiji za podsticanje LER-a.....	46

**B Korak po korak do osnivanja Kancelarije za LER.....49**

Milica Hrnjaz i Vanesa Belkić

**Uvod.....50**

**1. korak:** Mesto Kancelarije za LER u organizacionoj  
strukturi opštinske/gradske uprave.....51

**2. korak:** Delokrug poslova koje obavlja Kancelarija  
za LER.....54

**3. korak:** Resursi neophodni za  
funkcionisanje LER-a.....62

**4. korak:** Saradnja Kancelarije za LER sa drugim  
akterima zainteresovanim za lokalni  
ekonomski razvoj.....73

**5.** Nekoliko saveta kako da Kancelarija za LER  
ne postane primer loše prakse.....82

**O Fondu.....85**

**O Građanskoj mreži.....86**

## Reč unapred

Ova publikacija je u prvom redu namenjena lokalnoj samoupravi i drugim akterima iz javnog, privatnog i civilnog sektora zainteresovanim da se bave pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja. Nastala je kao posledica timskog i autorskog rada na otvaranju Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u opštinama Bač i Beočin, na projektu koji je Građanska mreža realizovala zahvaljujući podršci Fonda za otvoreno društvo, Srbija.

Sam koncept lokalnog ekonomskog razvoja još uvek svojom multisadržajnošću zbunjuje lokalne vlasti širom naše zemlje. Zakonodavac je lokalnim samoupravama u Srbiji dodelio još jednu novu nadležnost neposredno u vezi sa podsticanjem LER-a, a da pri tom nije stvorio adekvatan institucionalno-pravni okvir za njeno sprovođenje, niti je vodio računa o resursima kojima za tu svrhu raspolažu ne samo velike, već i male opštine u Srbiji. Mnoge od njih su se našle na klizavom terenu kada su shvatile da je sve više zahteva koji neposredno dolaze od građana, privrednika i investitora, u vezi sa poboljšanjem uslova privređivanja i življenja, upućeno upravo njima, a ne centralnim vlastima. Preuzimanje odgovornosti za ova pitanja je značilo mnogo više od uvođenja LER-a u spisak nadležnosti lokalnih samouprava: oživljavanje procesa strateškog planiranja lokalnog razvoja i efikasno upravljanje raspoloživim resursima. A sve ovo zahteva neophodno znanje, iskustvo, snalažljivost i volju da se započeti posao uz sve teškoće ne zapostavlja i ne prepušta nikome drugom. Otuda, publikacija je pripremana u nastojanju da talas LER-a zapljusne opštine male i srednje veličine sa vrlo skromnijim resursima, a ne samo velike gradove i opštine, jer je Srbiji danas možda nego ikada ranije potrebno obezbediti uslove za ravnomerniji regionalni razvoj.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Publikacija se sastoji iz dve celine. Prvi deo ima za cilj upoznavanje sa samim konceptom LER-a, potrebi njegovog nastanka, značenju, instrumentima. U prvom delu je data jasna slika trenutnog preseka stanja LER-a u Srbiji osvrćući se na ključne probleme i prepreke koje stoje na putu njegovog podsticanja. Ovaj deo je stručnijeg karaktera i čitaoca bi trebalo da upozna sa ključnim terminima, pojmovima i sveobuhvatnom problematikom u vezi sa dosadašnjim praktikovanjem LER-a u Srbiji. Drugi deo publikacije predstavlja praktičan vodič za opštine i gradove koji nemaju Kancelariju za LER kako da je osnuju na najlakši i najefikasniji način. U ovom delu je razvijena posebna metodologija uspostavljanja Kancelarije za LER kao jednog od instrumenata njegovog podsticanja, pre svega prilagođena opštinama sa ograničenim resursima.

Njegoš Manojlović

Programski direktor



## Lokalni ekonomski razvoj



Milica Hrnjaz

# 1

## Lokalni ekonomski razvoj

### **Uvod**

Dvadeset prvi vek je doba u kome brzina diktira trendove. Na ceni je sve što dobija ubrzanje – brzi prevoz, brzi Internet, brza hrana, brzo učenje, brzi život. Jednostavno, vreme je postalo najvredniji resurs tako da *ubrzano* raste potražnja, a samim tim i cena svih „instrumentsata“ koji obezbeđuju njegovu uštedu. Primorani smo da hvatamo korak sa savremenim kretanjima u svim sferama društva ukoliko priželjkujemo ugodan život i prosperitet.

Isti trend je ovladao i u međunarodnim odnosima u kojima koegzistiraju različiti akteri boreći se da kroz raznovrsne vidove saradnje i interakcije za sebe izvuku najveću korist. Za to im je, opet, potrebna brzina – brzina pronalaženja, usvajanja i primene novih tehnologija i pravovremeno reagovanje u novonastaloj situaciji. Međutim, za razliku od nekadašnje prakse kada je pojam razvoja bio neraskidivo vezan za pojam države, jer se smatralo da je upravo država ta koja je u najvećoj meri odgovorna za obezbeđivanje adekvatnih uslova za blagostanje svojih građana, danas se sve više govori o razvitku pojedinih delova sveta (regiona), pa je deo te odgovornosti prenet na institucionalizovane asocijacije država koje pripadaju datim regionima (EU, ASEN, MERCOSUR, NAFTA, AU itd.), ali i o razvitku lokalnih sredina (opština, gradova, oblasti, regiona) koje takođe preuzimaju

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

sve veći deo odgovornosti za unapređenje kvaliteta života ljudi koji u njima žive.

Savremene lokalne zajednice su samoodrživi entiteti koji, osim tradicionalnih upravnih i komunalnih poslova, imaju širok opseg nadležnosti. Lokalne samouprave u Srbiji, iako još uvek zaostaju za praksom u pogledu spektra prerogativa u odnosu na mnoge razvijene zemlje Zapada, novim Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave dobile su nova ovlašćenja, među kojima je i upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem (u daljem tekstu: LER), koja im omogućava da u značajnoj meri utiču na život ljudi u lokalnoj sredini. Međutim, da bi maksimalno iskoristile ove nove mogućnosti, potrebno je da lokalne samouprave u Srbiji „uhvate talas ubrzanja“, tj. iskoriste i prilagode svoje lokalne kapacitete uslovima poslovanja na svetskom tržištu. Samo tako one mogu obezbediti boljitak svojim građanima.

Upravljanje LER-om lokalne samouprave takođe treba da posmatraju kroz prizmu „uštete vremena“ za sebe i druge. Pre svega, lokalne vlasti sebi štede vreme, na primer izradom kvalitetne i detaljne *swot* analize na osnovu koje će utvrditi realno stanje lokalnih potencijala, odnosno sve prednosti, nedostatke, mogućnosti i pretnje po lokalnu sredinu. Na taj način će se izbeći svako buduće gubljenje vremena na investicije koje nemaju realnih šansi za ostvarenje dobiti, kao i rasipanje dragocenih resursa kojima lokalna sredina raspolaže. Nasuprot tome, lokalne vlasti zarađuju i time što drugima štede vreme. Tako, skraćivanjem administrativnih procedura za registraciju i poslovanje firmi, uvođenjem e-uprave, usvajanjem i primenom novih tehnologija, izgradnjom i osavremenjivanjem infrastrukture lokalne samouprave stvaraju uslove za „ubrzanje poslovanja“, te postaju privlačne za nove investitore koji će ulagati u lokalnu sredinu.

## 1.1 O pojmu LER-a

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja prvi put se javlja sedamdesetih godina XX veka kada su lokalne vlasti zapadnih zemalja uvidele da njihove lokalne zajednice napušta mobilni kapital, te da se sužavaju njihovi ekonomski potencijali i prostor za zapošljavanje građana. To je stvorilo potrebu da se prvi put krene u ozbiljnu analizu lokalnih ekonomskih potencijala i utvrđivanje načina na koje se oni mogu najbolje iskoristiti, zadržati i razviti, ali i prepreka koje stoje na tom putu, kako bi se ostvario ekonomski napredak analizirane lokalne sredine. Nešto kasnije koncept lokalnog ekonomskog razvoja sve više se primenjuje u kontekstu potrebe za ekonomskim osnaživanjem nerazvijenih zemalja i zemalja u razvoju, gde je LER prepoznat kao ključni pristup u borbi protiv siromaštva. On obuhvata proaktivne poduhvate svih aktera u slabo ili nedovoljno razvijenim zajednicama usmerene ka privlačenju stranih investicija, podsticanju ekonomskih aktivnosti, stvaranju novih radnih mesta, popravljanju životnog standarda i iskorenjivanju siromaštva.

Analizom i definisanjem LER-a bavili su se brojni ekonomski teoretičari, pa, ipak, moglo bi se reći da ne postoji precizna i opšteprihvaćena definicija ovog pojma. S jedne strane, to je uzrokovano činjenicom da je sam pojam „lokalno“ ambivalentan, te se različito percipira i upotrebljava u različitim delovima sveta, a, s druge strane, sprovođenje LER-a u brojnim lokalnim sredinama uslovljeno je konkretnim prirodnim i društvenim prilikama koje jedino u tim sredinama postoje, te se njegovo značenje može bitno razlikovati od jedne do druge lokalne sredine. Ipak, znatan broj teoretičara<sup>1</sup> smatra da LER karakterišu četiri sledeće osnovne komponente:

***1) iziskuje učešće svih lokalnih aktera i dijalog između njih;***

---

<sup>1</sup> Npr. White, S. i Gasser, M.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

- 2) *odvija se na teritorijalno ograničenom prostoru (lokalnoj sredini);*
- 3) *podrazumeva mobilizaciju lokalnih resursa i iskorišćavanje kompetitivnih prednosti lokalne sredine;*
- 4) *njime se upravlja na lokalnom nivou i „u vlasništvu“ je lokalne zajednice.*

Definicija Međunarodne organizacije rada takođe uključuje pomenute četiri komponente i ona glasi: „*Lokalni ekonomski razvoj podrazumeva opšte lokalno uključivanje u proces razvoja koji podstiče partnerstvo na utvrđenom prostoru između ključnih aktera iz privatnog i javnog sektora, omogućavajući zajedničku izradu i sprovođenje jedinstvene razvojne strategije, korišćenjem lokalnih resursa i kompetitivnih prednosti u globalnom kontekstu, a koji za krajnji cilj ima stvaranje prihvatljivih radnih mesta i stimulisanje ekonomske aktivnosti*“.

U svakom slučaju, sprovođenje LER-a podrazumeva zajedničku aktivnost **lokalnih vlasti, preduzetnika i različitih društvenih grupa**, pri čemu oni, kroz stvaranje dugoročnog javnog–privatnog–nevladinog partnerstva, upravljaju raspoloživim resursima lokalne sredine sa ciljem stimulisanja ekonomske aktivnosti i stvaranja novih radnih mesta. Krajnji zadatak LER-a jeste pretvaranje lokalne zajednice u vitalan i ekonomski održiv entitet.

### **Razvoj umesto rast lokalne sredine**

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

# 2

## Instrumenti lokalnog ekonomskog razvoja

Skoro svaka opština u Srbiji je počela da planira i/ili sprovodi projekte LER-a. Veoma često krajnji cilj ovih projekata je ustanovljavanje nekog od osnovnih instrumenata LER-a, kao što su: industrijski parkovi, biznis inkubatori, zone unapređenog poslovanja, kancelarije za lokalni ekonomski razvoj.

### 2.1 *Industrijski parkovi*

Pojam industrijski park upotrebljava se u širem i užem značenju. U širem smislu industrijski park je sinonim za industrijsku zonu i predstavlja infrastrukturno opremljenu oblast za potrebe industrije i trgovine. U užem smislu ovaj pojam se odnosi na infrastrukturno opremljeno zemljište izdvojeno na parcele koje upravitelj industrijskog parka izdaje, odnosno prodaje firmama koje se bave različitim delatnostima obezbeđujući im dodatne usluge (npr. obezbeđenje, konferencijski prostor, trening centar, kantine itd.). Nacionalnim investicionim planom Republike Srbije, kao važnim izvorom finansiranja projekata lokalnog ekonomskog razvoja, nije pravljena razlika između užeg i šireg značenja ovog pojma, već se sredstva opredeljuju za izgradnju industrijskih parkova/zona, što podrazumeva infrastrukturno uređeno zemljište namenjeno industrijskoj/proizvodnoj delatnosti, ali se ne precizira uloga upravitelja nad ovim prostorom.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Interesovanje za industrijske parkove u Srbiji zaživelo je 2006. godine. U inostranstvu industrijski parkovi najčešće nastaju kao rezultat privatno-javnih partnerstava, pri čemu lokalne vlasti obezbeđuju zemljište i deo infrastrukture za izgradnju parka, dok privatni sektor obezbeđuje ostatak infrastrukture, vodi računa o njenom održavanju i pruža dodatne usluge svim investitorima koji posluju u okvirima parka. Upravljanje nad industrijskim parkom je takođe u sprezi privatnog i javnog sektora. U Srbiji je drugačije pošto privatno-javna partnerstva nisu do te mere zaživela. Industrijske zone u Srbiji najčešće nastaju na zemljištu koje obezbeđuje lokalna samouprava i uglavnom ne prerastaju u industrijske parkove jer ili nemaju upravitelje ili su to preduzeća čiji su osnivači lokalne samouprave. Drugi najčešći primer je da je osnivanje industrijskog parka inicirao privatni sektor, i u njima, takođe, izostaje privatno-javno partnerstvo zato što preduzeće-inicijator samostalno upravlja parkom i privlači investitore koji su deo njegovog proizvodnog lanca, dakle ili dobavljače ili kupce njegove robe.

Da bi izgrađeni industrijski parkovi postali pokretači lokalnog razvoja privlačenjem novih direktnih investicija, potrebno je investitorima ponuditi maksimalne podsticaje i pogodnosti, kao što su: opštinsko zemljište i infrastruktura po povoljnim cenama; oslobađanje plaćanja opštinskih poreza i dažbina za izgradnju i korišćenje objekata; niske cene zakupa prostora i zemljišta; oslobađanje plaćanja poreza na plate i poreza na dobit preduzeća; poreski krediti; lokalne i državne subvencije. Na taj način industrijski parkovi mogu obezbediti priliv stranih investicija, primenu novih tehnologija i edukaciju radne snage. Oni utiču na smanjenje nezaposlenosti, a s obzirom na to da se, po pravilu, smeštaju izvan centralnih delova gradova, utiču i na smanjenje regionalnih nejednakosti i podstiču ekonomsko jačanje manje razvijenih opština.

Iako se o industrijskim parkovima počelo raspravljati još 2006. godine, Zakon o industrijskim parkovima još nije usvojen. Nacrtom ovog zakona predviđeno je da država obezbedi podsticajna sredstva za osnivanje industrijskih parkova (subvencije i olakšice za infrastrukturno opremanje parkova, kao i sredstva za otkup i uređenje svojinsko-pravnih odnosa na zemljištu), poreske olakšice za korisnike parkova, pojednostavljivanje administrativnih procedura za firme koje posluju u njihovim okvirima (sve dozvole na jednom mestu) i izdavanje sertifikata samo onim industrijskim parkovima koji zadovoljavaju propisane kriterijume. Zrenjanin, Indija i opština Pećinci najbolji su primeri razvoja industrijskih parkova u Srbiji.

## **2.2    *Biznis inkubatori***

Biznis inkubatori predstavljaju važan instrument LER-a. Uproščeno rečeno, to su poslovna okruženja koja imaju za cilj da omoguće nastanak i opstanak malih preduzeća. Povoljnosti biznis inkubatora, pored prostora koji se firmama-stanarima pruža po povoljnijim uslovima od tržišnih, podrazumevaju i: obezbeđivanje zajedničkog prostora, poslovnog menadžmenta, marketinga, kancelarijske opreme, knjigovodstvenih usluga, saveta oko vođenja posla i finansija, umrežavanje itd. Oblik i organizacija inkubatora se razlikuju jer se prilagođavaju lokalnim sredinama u kojima nastaju. Svrha inkubatora je da omoguće „firmama-stanarima“ da se razviju i postanu finansijski samostalne i održive (što se obično dešava u periodu 2–5 godina). Biznis inkubatori podstiču korišćenje modernih tehnologija, stvaranje novih radnih mesta, te jačanje lokalne i nacionalne ekonomije.

Firme-stanari prostor i usluge menadžmenta biznis inkubatora mogu koristiti besplatno, subvencionisano ili im se mogu naplaćivati po tržišnoj ceni. Najčešći vid je subvencionisano korišćenje, pri čemu se subvencionisana

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

cena postepeno povećava kako se firme-stanari razvijaju, dok ne dostigne tržišnu vrednost kada su firme spremne da napuste inkubator, jer su dovoljno ojačale da izdrže tržišnu konkurenciju.

Biznis inkubatori mogu biti klasifikovani prema različitim kriterijumima. Međutim, ukoliko je akcenat na uslovima za prijem firmi-stanara i njihovim poslovnim ciljevima, inkubatori se svrstavaju u dve grupe:

- ✓ **višenamenski** biznis inkubatori, koji primaju sva preduzeća koja zadovoljavaju osnovne tržišne i tehnološke standarde, i
- ✓ **specijalizovani** biznis inkubatori, usmereni na konkretnu delatnost (npr. razvoj tehnologije, usluga, proizvodnje).

Biznis inkubatori su veoma značajan instrument LER-a, naročito uzmemo li u obzir činjenicu da čak 55% novoosnovanih preduzeća propadne u prvih pet godina poslovanja, dok 90% preduzeća koja se razvijaju u biznis inkubatorima dočeka petogodišnjicu.<sup>2</sup> To ukazuje na značaj koji biznis inkubatori imaju u kontekstu podrške osnivanju i opstanku malih, novoosnovanih preduzeća kojima nedostaju početni kapital, iskustvo i poznavanje tržišta. Opstanak preduzeća u inkubatorima utiče na otvaranje novih radnih mesta i jačanje lokalne privrede.

Danas gotovo u svim većim gradovima Srbije (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Bor, Subotica, Zrenjanin, Užice itd.) postoje biznis inkubatori koji, kako se pokazalo, imaju značajnu ulogu u podsticanju LER-a.

---

<sup>2</sup> Vasiljević, D. „U mojoj ulici neko zna da se igra, a neko ne zna – lokalni ekonomski razvoj u Srbiji” u Miović, Z.(ed.) *Dobro je dobro rasti u mojoj ulici - iskustva lokalnog ekonomskog razvoja*, Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka, 2008.

### **2.3 Zone unapređenog poslovanja**

Zona unapređenog poslovanja ili BID zona (eng. business improvement district) je savremeno sredstvo unapređenja ekonomske vitalnosti urbanih jezgara lokalnih zajednica. Koncept BID-a nastao je i razvio se sedamdesetih godina 20. veka u gradovima Kanade i SAD. U Srbiji se javlja 2002. godine kada su prve BID organizacije nastale u opštinama Zrenjanin, Valjevo, Kruševac i Niš, kao deo Programa za reformu lokalne samouprave u Srbiji (SLGRP) i Programa Revitalizacije zajednice putem demokratskog delovanja (CRDA), koje je finansirao USAID.

BID zona se bazira na javno-privatnom partnerstvu, odnosno partnerstvu između vlasnika nekretnina, trgovaca i preduzetnika koji posluju u centralnom delu lokalne sredine (koja postaje BID zona), sa jedne strane, i lokalne administracije, sa druge strane. Predstavnici dve strane sklapaju sporazum na osnovu kojeg vlasnici nekretnina, trgovci i preduzetnici pristaju da plaćaju uvećane iznose određenih lokalnih taksi i dažbina (uglavnom komunalne takse i naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta), a da se ta sredstva ulažu u razvoj i ekonomsko snaženje trgovačkog i poslovnog jezgra lokalne zajednice, odnosno BID zone. Za održivost BID zone veoma je važna saglasnost svih ili bar većine vlasnika nepokretnosti i firmi koje posluju u BID zoni o plaćanju uvećanih iznosa dažbina. Za tako nešto potrebno je da sva zainteresovana lica postanu svesna potencijalnih ekonomskih dobiti i prednosti koje donosi uspostavljanje BID zone i stvaranje BID udruženja (pravnog lica koje nastaje udruživanjem većine vlasnika radnji i nepokretnosti u BID zoni).

BID udruženja bave se različitim aktivnostima usmerenim ka stvaranju bolje poslovne klime i boljih uslova življenja i poslovanja unutar BID zone. Te aktivnosti mogu biti, na primer:

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

- 1) održavanje – odnošenje otpada, brisanje grafita, održavanje higijene, briga o zelenim površinama,
- 2) marketing – organizovanje festivala i drugih događanja, štampanje mapa i informativnih biltena, koordiniranje rasprodaja, pokretanje izrade reklamnih kampanja, ulepšavanje natpisa, produžavanje radnog vremena radnji u BID zoni radi izlaženja u susret kupcima,
- 3) uređenje javnih površina – uređenje prodaje na trotoarima, obezbeđivanje utovara i istovara robe, organizovanje uličnih događaja,
- 4) regulisanje parkiranja i prevoza – poboljšanje javnog parkiranja, održavanje autobuskih stajališta,
- 5) urbanističko uređenje – ulepšavanje fasada i rasvete u saradnji sa opštinom,
- 6) kapitalne investicije – u saradnji sa opštinom, instaliranje osvetljenja za pešake i postavljanje urbanog mobilijara, uključujući klupe, kioske i ukrasne kante za otpatke.

Kako je već pomenuto, predstavnici različitih lokalnih subjekata treba da učestvuju, a samim tim i da vuku koristi od uspostavljanja BID zone. Tako je, na primer, zadatak *lokalne samouprave* da olakšavanjem procesa za pribavljanje dozvola, ulaganjem u infrastrukturu, ustanovljavanjem javno-privatnih partnerstava, između ostalog i kroz BID udruženja, stvori kvalitetnije uslove života u svojoj sredini. Isto tako, postojanje uređene i ekonomski vitalne trgovačke i poslovne zone lokalnim vlastima donosi političke poene, a utiče i na privlačenje turista i novih investicija, te na ekonomski rast lokalne zajednice. I *vlasnici nekretnina* u BID zoni imaju korist od njenog uspostavljanja, jer uređenjem i ulaganjem u BID zonu cena kvadrata u ovom reonu raste, a samim tim i cena rentiranja stanova i zakupnine prostora. Za uzvrat, oni su dužni učestvovati u finansiranju aktivnosti BID udruženja. *Trgovci, kao i serviseri usluga* u BID zoni imaju najviše koristi od ove zone jer su sve aktivnosti vezane za njeno osnivanje i

održavanje usmerene ka povećanju prometa i poslovanja u njenim okvirima, što će je učiniti privlačnijom za kupce, investitore i turiste. Najzad, revitalizacija gradskog centra i intenziviranje prometa roba i ljudi uticaće na kvalitet života *stanovnika* BID zone i odvratiti ih od preseljenja u predgrađa, što je u ovom trenutku trend i u Srbiji i u svetu.

#### **2.4 Kancelarija za LER**

Ovom instrumentu LER-a je posvećna posebna pažnja u drugom delu ove publikacije.

Vanesa Belkić

# 3

## Pravni okvir za LER u Srbiji

Nije nepoznanica da pravo u mnogim društvenim segmentima ozbiljno kasni za svakodnevicom i ustaljenom praksom, te u tom pogledu davanje prerogativa jedinicama lokalne samouprave u domenu lokalnog ekonomskog razvoja u zemljama zapadnog Balkana, nažalost, nije predstavljalo izuzetak od pravila. Globalizacija ekonomskih tokova praćena mnogobrojnim tranzicijskim problemima donela je najviše nedaća (visoka nezaposlenost, siromaštvo, neuspele privatizacije nekada ekonomskih giganata, ekološki problemi...) osiromašenim lokalnim zajednicama, koje su se prvi put suočile sa problemima čije je rešavanje uveliko nadilazilo njihove „klasične“ nadležnosti – upravne i komunalne poslove. Ovo je za neke opštine bio dovoljan signal da preduzmu korake na planu ekonomskog oživljavanja lokalne zajednice, znatno pre nego što su zakonodavci počeli da normativnu regulativu saobražavaju stvarnosti<sup>3</sup>, dok za neke druge opštine lokalni ekonomski razvoj nije prepoznat kao prioritet ni godinama nakon

---

<sup>3</sup> Među zemljama regiona prve su Hrvatska (2001) i Makedonija (2002) usvojile zakone („Zakon o lokalnoj samoupravi“ u Makedniji i „Zakon o lokalnoj i područnoj samopuravi“ u Hrvatskoj) koji su u krug eksplicitnih nadležnosti jedinica lokalne samouprave uveli LER. U BiH je ovo regulisano zakonima oba etinteta, najpre 2004. u Republici Srpskoj, a potom 2006. u Federaciji BiH. Jedino Crna Gora ni nakon poslednjih izmena Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2009. nije jedinicama lokalne samouprave priznala nadležnost na lokalni LER.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

njegovog ulaska u spisak nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Pravni sistem Srbije je usvajanjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi u decembru 2007. godine prvi put u njenoj istoriji priznao lokalni ekonomski razvoj kao legitimnu nadležnost jedinica lokalne samouprave. U članu 20. tački 9. ovog zakona navodi se da jedinica lokalne samouprave, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom *donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave*. Potom, zakon predviđa mogućnost postavljanja pomoćnika predsednika opštine/ gradonačelnika zaduženog, između ostalog, i za ekonomski razvoj, ali ne ide dalje u kreiranju instrumenata i procedura funkcionisanja LER-a, što ostavlja više nego dovoljno prostora, s jedne strane, za samovoljno tumačenje i praktikovanje lokalnih razvojnih programa i projekata, kao i, sa druge strane, za oglašavanje o tako maglovito postavljeni zadatak pred čelnike lokalne samouprave. Pored Zakona o lokalnoj samoupravi, postoji veći broj sektorskih zakona koji direktno ili indirektno uređuju pitanja iz domena LER-a, među kojima su najznačajniji:

- ✓ Zakon o finansiranju lokalne samouprave,
- ✓ Zakon o budžetskom sistemu,
- ✓ Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije,
- ✓ Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa,
- ✓ Zakon o komunalnim delatnostima,
- ✓ Zakon o planiranju i izgradnji,
- ✓ Zakon o regionalnom razvoju,
- ✓ Zakon o privrednim društvima,
- ✓ Zakon o koncesijama,
- ✓ Zakon o javnim nabavkama,
- ✓ Zakon o javnom dugu,
- ✓ Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Međutim, čini se da je, ipak, bilo daleko lakše uvesti lokalni ekonomski razvoj u krug eksplicitnih nadležnosti opština i gradova u Srbiji, iako se i na tom planu kasnilo u odnosu na države iz okruženja, nego obezbediti adekvatan okvir koji bi podržao lokalne zajednice u preuzimanju nove razvojne uloge sa ciljem da uskoro postanu mesto za ugodniji život i bolje poslovanje. Ovome u prilog ide opstajanje mnogih zakonskih prepreka koje koče nastojanja lokalnih samouprava da svoju ekonomsku budućnost uzmu u svoje ruke, među kojima najteže posledice ostavljaju neadekvatna uređenost svojinsko-pravnih odnosa između centralnog i lokalnog nivoa vlasti i nefunkcionalni odnosi između organa i javnih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava i onih koje osniva Republika Srbija.

Jedinice lokalne samouprave u Srbiji ne poseduju imovinu pošto je još uvek na snazi Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije iz 1995. godine prema kojem su sva sredstva koja koriste državni organi, pokrajinske institucije, lokalne samouprave i javna preduzeća u vlasništvu Republike Srbije. Iz ovoga proizilazi da je za raspolaganje nepokretnostima (bilo da je reč o njihovoj prodaji ili kupovini novih) opštinama i gradovima koji je koriste nepohodna saglasnost Republičke direkcije za imovinu, na koju se u proseku čeka nešto manje od četiri godine, mada nije usamljen slučaj da na upućeni zahtev lokalne samouprave nikada ne stigne bilo kakav odgovor iz ove direkcije. To konkretno znači da opština ili grad ne mogu davati u zakup niti raskidati ugovor o zakupu poslovnog prostora koji im je dat na korišćenje bez prethodne saglasnosti Republičke direkcije za imovinu. Situacija nije ništa bolja kada je reč o raspolaganju građevinskim zemljištem jer svaka parcela koju bi lokalna samouprava želela da ponudi potencijalnom investitoru takođe predstavlja vlasništvo Republike Srbije. Istini za volju, opštine i gradovi imaju ovde veću slobodu pošto mogu raspolagati građevinskim zemljištem bez obaveze traženja saglasnosti od Republičke direkcije za

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

imovinu, ali na investitore posebno destimulišuće deluje činjenica da ne mogu sticati vlasnička prava nad građevinskim zemljištem, već im se ono, po pravilu, daje u zakup na 99 godina. Međutim, ovde nije kraj mogućim problemima koji često umeju da obeshrabre i najupornije investitore, pošto su procedure za izdavanje različitih dozvola i odbrenja (uključujući i one za gradnju) komplikovane, spore, skupe i ne tako retko podložne korupciji. Kada se na sve ovo doda nepostojanje planskih dokumenata, nizak nivo ljudskih, organizacionih i informatičkih kapaciteta lokalnih samouprava, podeljenost nadležnosti za izdavanje dozvola između lokalnih i republičkih organa, kao i potpuna nezavisnost u radu područnih jedinica republičkih službi ključnih za lokalni ekonomski razvoj (Elektroprivreda Srbije, Telekom, Srbija vode, Srbija šume, Poreska uprava, katastar, policija...), postaje jasno koliko je teško u zadatom ambijentu podsticati ekonomski razvoj na lokalnom nivou. Otuda i ne čudi zapažanje da su uspešne lokalne inicijative i projekti češće plod sposobnosti lokalnih vlasti da svojom domišljatošću, a često i stranačkom bliskošću sa centralnim organima, preskaču pravne i druge opstajuće prepreke, nego što su uzrokovane dobro uređenim ambijentom koji podstiče lokalne samouprave da kreiraju okruženje sa povoljnom investicionom klimom koje će doneti svež kapital, nova radna mesta i viši životni standard njihovim građanima.

# 4

## U procepu između potreba i mogućnosti- LER na srpski način

Ako se imaju na umu rezultati studije Svetske banke *Doing Business 2010*<sup>4</sup>, koja je upoređivala lakoću poslovanja u 183 ekonomije sveta za 2010. godinu, Srbija je još uvek daleko od idealnog mesta za pokretanje i vođenje biznisa, jer na osnovu rangiranja po više kriterijuma (pokretanje poslovanja, dobijanje dozvola, zapošljavanje radnika, upis vlasničkih prava, dobijanje kredita, zaštita investitora, plaćanje poreza, prekogranična trgovina, sprovođenje ugovora i zatvaranje biznisa), zauzima tek 88. mesto. Daleko bolnija činjenica, koja takođe proističe iz pomenute studije, jeste da u odmeravanju snaga po istim kriterijumima Srbija konstantno balansira između pozicije treće i šeste zemlje po lakoći poslovanja u regionu zapadnog Balkana, iako se u dnevno-političke svrhe prečesto ukazuje na njenu lidersku poziciju u ovom delu Evrope. Potencijalni investitori u Srbiji imaju najviše problema oko dobijanja dozvola<sup>5</sup>, jer, na primer, da bi prikupili svu dokumentaciju za dobijanje odobrenja za izgradnju magacinskog prostora, potrebno je da uspešno okončaju 20 procedura, što traje 279 dana i košta 1.907% BNP po glavi stanovnika, čime je Srbija „zaslužila“ tek 174. mesto u globalnom ekonomskom poretku.

---

<sup>4</sup> <http://www.doingbusiness.org/economyrankings>

<sup>5</sup> <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=206>

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Tabela. *Uporedni prikaz rangiranja Srbije i drugih država zapadnog Balkana u pogledu osnovnih pokazatelja lakoće poslovanje među 183 države obuhvaćene analizom Svetske banke.*

Kriterijum procene:	Rang					
	Srbija	Makedonija	Crna Gora	Hrvatska	BiH	Albanija
1. Pokretanje biznisa	73.	6.	85.	101.	160.	46.
2. Dobijanje dozvola	174.	138.	160.	144.	136.	173.
3. Zapošljavanje radnika	94.	58.	46.	163.	111.	105.
4. Upis vlasničkih prava	105.	63.	131.	109.	139.	70.
5. Dobijanje kredita	4.	43.	43.	61.	62.	15.
6. Zaštita investitora	73.	20.	27.	132.	93.	15.
7. Plaćanje poreza	136.	26.	145.	39.	129.	138.
8. Prekogranična trgovina	69.	62.	47.	96.	63.	66.
9. Sprovođenje ugovora	97.	64.	133.	45.	124.	91.
10. Zatvaranje biznisa	102.	115.	44.	82.	63.	183.
Konačni rang	88.	32.	71.	103.	116.	82.

*Izvor: Doing Business 2010, the World Bank Group*

Iz tabele se lako uočava nekonkurentnost Srbije u odnosu na mnoge pokazatelje nesmetanog poslovanja, ne samo u globalnim već i u regionalnim okvirima, što pojednostavljene procedura i otklanjanje postojećih prepreka bržem ekonomskom razvoju stavlja na sam vrh prioriteta centralnih i lokalnih vlasti. Neke opštine su postale svesne svoje nove razvojne uloge i činjenice da njihovo proaktivno angažovanje na planu LER-a značajno determiniše ekonomsku budućnost lokalne zajednice, znatno pre nego što je ovo potvrđeno rezultatima istraživanja<sup>6</sup>, prema kojem je 26% green field investitora kao najvažniji razlog da investiraju baš u tu

<sup>6</sup> Istraživanje je u aprilu 2008. sproveo Strategic Marketing Research za potrebe USAID programa Podsticaj ekonomskom razvoju opština, na uzorku 105 investitora iz 21 opštine u Srbiji.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

opštinu navelo pozitivan stav i inicijative lokalnih vlasti. Takođe, istraživanje je pokazalo da potencijalni investitori češće koriste organe lokalne samouprave nego državne organe za dobijanje informacija o uslovima investiranja u njihovoj sredini. Svi ovi pokazatelji, studije, istraživanja, komparativna iskustva drugih zemalja, kao i raspoloživa finansijska i tehnička podrška brojnih međunarodnih donatorskih organizacija predstavljaju samo „znakove pored puta“ za lokalne samouprave kako najbrže, najefikasnije i najjeftinije da stvore ambijent za dugoročno održivi razvoj svojih zajednica. O tome da neke opštine bolje čitaju i razumeju ove znakove, a da ih druge na putu svog lokalnog ekonomskog razvoja ne primećuju svedoče i pokazatelji da su neke opštine poslednjih godina uspele da ostvare impresivne ekonomske rezultate, a da su druge „postigle“ to da još više zaostaju za republičkim prosekom<sup>7</sup>. U traganju za odgovorom šta razdvaja dobitnike od gubitnika na planu privrednog razvoja, danas možda više nego ranije, moramo posegnuti i za konceptom lokalnog ekonomskog razvoja.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, opština Pećinci je prema visini prosečne zarade 2004. godine zauzimala 118. mesto, a 2009. prema istom kriterijumu, bila je 18. opština u Srbiji. S druge strane, Opština Rača je 2004. godine prema visini prosečne zarade zauzima 125. mesto ali je 2009. godine njena pozicija bila drastično gora – 161. mesto. Videti na: <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/drugastrana.php?Sifra=0014&izbor=odel&tab=56>

<sup>8</sup> Vasiljev, D., *Dobro je dobro rasti u mojoj ulici – iskustva loklanog ekonomskog razvoja*, Agencija za razvoj preduzeća „EDA“, Banja Luka, 2008, str. 54.

# 5

## Resursi neophodni za podsticanje LER-a

Danas gotovo da nema opštine i grada u Srbiji u kojima nije sproveden bar jedan projekat podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja. U narednim redovima predstavljeno je na koji način lokalne samouprave u Srbiji pokušavaju da prevaziđu raskol između poverenih im nadležnosti u domenu LER-a i nedostajućih smernica (politike, programi, instrumenti, mere) i resursa (materijalnih, finansijskih, ljudskih i organizacionih) za njegovo podsticanje.

### **5.1 Osnovne karakteristike sistema lokalne samouprave u Srbiji**

*U Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave. To znači da između osnovnih jedinica lokalne samouprave (opštine i gradovi) i centralnog (republičkog) nivoa vlasti ne postoji središnji nivo vlasti (regioni, oblasti, županije). Izuzetak predstavljaju dve autonomne pokrajine – AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija, koje predstavljaju središnji nivo vlasti ali samo na jednom delu teritorije Republike Srbije. Ova činjenica ne samo da ukazuje na visok stepen centralizacije državnog sistema već ima za posledicu to da čitav niz nadležnosti značajnih za LER koje u drugim decentralizovanim sistemima vrše region ili oblasti (promovisanje ekonomskog razvoja, smanjenje nezaposlenosti itd.) u Srbiji svaka jedinica lokalne samouprave obavlja sama za sebe. To je, sa druge strane,*

dovelo do toga da su kapaciteti većine jedinica lokalne samouprave u Srbiji viši nego u drugim zemljama sličnog nivoa razvijenosti, gde je lokalna samouprava usitnjenija, ali i do toga da male i nerazvijene opštine često nisu u stanju da izvršavaju sve svoje nadležnosti zbog nedostatka resursa.

*Jedinice lokalne samouprave u Srbiji su među najvećim u Evropi.* Kada se populacija od oko 7,5 miliona stanovnika podeli na 145 jedinica lokalne samouprave (24 grada i 121 opština), izuzimajući opštine na AP Kosovo i Metohiju jer se trenutno ne nalaze pod jurisdikcijom Republike Srbije, njihova prosečna veličina iznosi preko 50.000 stanovnika i 610 kvadratnih kilometara. To je prouzrokovalo da skoro svaka opština ima sopstevne komunalne sisteme kojima upravlja, a njihova (ne)razvijenost takođe determiniše pretpostavke za uspešnost LER-a. Nasuprot tome, upravljanje bilo kojim procesom, uključujući i LER, u većoj zajednici je daleko komplikovanije i potencijalno nosi veći stepen verovatnoće neuspeha i rizika u odnosu na ishod istog procesa u manjoj lokalnoj zajednici.

## **5.2 Planiranje LER-a – Kako stići do željene budućnost?**

Jedini način da se opštine i gradovi prema svojoj ekonomskoj budućnosti odnose proaktivno umesto reaktivno (tj. da ad hoc odgovaraju na njene izazove) jeste da planiraju perspektive svog budućeg razvoja. U Srbiji danas nema lokalne samouprave koja nije usvojila krovnu strategiju svog razvoja–*Strategiju razvoja opštine/grada*, a spektar usvojenih sektorskih strategija i planova je veoma šarolik: lokalni ekološki akcioni plan, lokalni akcioni plan za Rome, strategija razvoja malih i srednjih preduzeća, strategija za mlade, strategija razvoja turizma, plan razvoja socijalne zaštite, lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica, lokalni plan akcije za decu itd.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Usvajanje više stotina različitih strategija i akcionih planova, kao i raznolikost oblasti njihove primene, trebalo bi da bude jasan signal da je lokalna samouprava u Srbiji sazrela u promišljanju svog lokalnog razvoja. No, da li je to stvarno tako? U kritičkom razmišljanju o ovoj temi nemoguće je ostati objektivan a ne spomenuti da „renesansa“ strateškog planiranja razvoja, od lokalnog do nacionalnog nivoa, jeste više nego pohvalna i korisna praksa za sve. Pošto efikasno upravljanje razvojem nije moguće ukoliko se temeljnom analizom ne sagleda kakvim i kolikim resursima raspoložemo, šta su nam prednosti a šta slabosti na putu razvoja, kakvoj viziji zajednice težimo i kako da stignemo do zacrtanih ciljeva i prioriteta. U tom smislu može se reći da je načinjen krupan korak u Srbiji. Ali ako analiziramo više značajnih pitanja poput toga ko je učestvovao u izradi lokalnih razvojnih strategija, ko je inicirao/insistirao na njihovom usvajanju, kakva je sadržina ovih dokumenata, da li iza svake strategije stoji akcioni plan sprovođenja i šta je do sada urađeno od onoga što je projektovano, dobićemo jasniju sliku stvarnog stanja.

Jedna od osnovnih odlika samog procesa izrade lokalne razvojne strategije mora biti široka participativnost, tj. obezbeđivanje uslova za aktivno uključivanje u konsultativni proces svih zainteresovanih aktera (javni, privatni, nevladin sektor). Ovim se pruža šansa svim relevantnim društvenim grupama da iznesu svoje stavove i interese u pogledu razvoja njihove zajednice, kako bi se postigao što širi konsenzus oko toga šta bi trebalo da bude vizija opštine ili grada. Neke opštine u Srbiji su sledile ovakav obrazac i obrazovale čitavu mrežu radnih grupa zaduženih za određena pitanja, koje su potom okupljale predstavnike sva tri sektora i koordinirale njihovu debatu sa ciljem iznalaženja zajedničkih interesa i formulacija.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Tabela. *Relevantni akteri zainteresovani za pitanja LER-a.*

Javni sektor	Privatni sektor	Nevladin sektor
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opštinska uprava</li> <li>- Državne institucije</li> <li>- Javna preduzeća</li> <li>- Centar za socijalni rad</li> <li>- Nacionalna služba za zapošljavanje</li> <li>- Komunalna preduzeća</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poslovna udruženja</li> <li>- Uspešna preduzeća</li> <li>- Predstavnici stranih investitora u opštini</li> <li>- Mediji</li> <li>- Profesionalna udruženja</li> <li>- Privredne komore</li> <li>- Zanatlije</li> <li>- Poljoprivredne zadruge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nevladine organizacije iz svih oblasti</li> <li>- Razvojne organizacije</li> <li>- Kulturna udruženja i dr.</li> </ul>

Međutim, ima i primera da u izradi strateškog plana lokalnog ekonomskog razvoja nije učestvovao nijedan privredni subjekat sa teritorije lokalne samouprave. Ovo se najčešće dešava kada lokalna vlast donošenje strateških dokumenata razvoja vidi samo kao preduslov za prijavu projekata međunarodnim ili domaćim donatorima, pa u kratkom vremenskom roku za prijavu projekta želi pošto-poto da usvoji zahtevani dokument. U takvim situacijama, kada nema dovoljno vremena za sprovođenje širokog konsultativnog procesa na lokalnu, lokalne samouprave angažuju konsultante koji treba da prepoznaju interese relevantnih aktera u ovom procesu. Naravno, uz dužno poštovanje iskustva ovakvih eksperata, to nikada nije moguće uspešno utvrditi prostom simulacijom procesa, jer svaka zajednica ima osobenosti koje se ne mogu zadovoljiti pukim prepisivanjem dobre prakse iz drugi opština i gradova. Dodatni problem koji generiše ovakav pristup je taj što ovakve strategije uglavnom ostaju mrtvo slovo na papiru, pošto ključni lokalni akteri nemaju „vlasništvo nad procesom“, tako da obično ne žele da rade na implementaciji prioriteta u čijem formulisanju nisu učestvovali, već su im oni oktroisani. A upravo najvažnije u strateškom planiranju jeste to da u fazu planiranja moraju aktivno biti uključeni akteri koji će raditi na implementaciji usvojene strategije, jer se u praksi pokazalo da tada nema većih

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

problema u realizaciji zacrtanih planova. Dakle, kada proces strateškog planiranja razvoja nije podstaknut potrebom lokalne vlasti da smanji neizvesnost budućeg razvoja zajednice, tako što će ga planirati, već insistiranjem međunarodnih organizacija i državnih institucija<sup>9</sup> koji svoju razvojnu pomoć uslovljavaju postojanjem ovih dokumenata, ne može se govoriti o zrelosti lokalne samouprave na planu LER-a.

Pored ovoga, mnogi strateški planovi nikada ne prerastu spisak lepih želja. Analizom sadržine većine krovnih strategija lako se uočava da, po pravilu, opštine projektuju svoj razvoj na velikom broju koloseka: razvoj poljoprivrede, razvoj turizma, razvoj malih i srednjih preduzeća, uspostavljanje industrijskih zona, razvoj komunlne infrastrukture, zaštita životne sredine, unapređenje socijalne zaštite itd. Dakle, opštine odjednom hoće baš sve zaboravljajući da je strateško planiranje zapravo izbor između više mogućih opcija u skladu sa raspoloživim resursima i odabranom vizijom razvoja. Naravno da nijedna opština nema dovoljno resursa da se razvija na svim pomenutim frontovima i da ih tretira kao podjednako prioritetne. Ovo zapravo znači da akcioni planovi koji prate ovako široko postavljene strategije sadrže potpuno nerealan spisak mera i projekata koji ne mogu biti sprovedeni zbog ograničenih resursa kojima lokalna samouprava raspoláže. Takođe, ovim smo stigli do jednog od razloga zašto je opšti utisak da je nakon „prve generacije“ novih lokalnih razvojnih strategija u Srbiji jako malo onih koje su realizovale bar 50% onoga što su planirale. U drugi razlog spada nepostojanje političke volje za implementaciju strateškog plana, pa neke opštine imaju usvojene strategije razvoja, ali ne i akcione planove za njihovo sprovođenje. Konačno, jedna od slabijih karika u ovom procesu jeste

---

<sup>9</sup> Najveći pritisak na lokalne samouprave po ovom pitanju vrše Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstvo za Nacionalni investicioni plan, Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju.

nepostojanje prakse periodične evaluacije usvojenih strategija i njihovog prilagođavanja promenama koje su se desile u okruženju. Ovo nije zanemarljivo ako se ima na umu da je reč o dokumentima koji se usvajaju najmanje na rok od 5 godina, a za to vreme su moguće značajne promene u okruženju koje direktno ili indirektno mogu da utiču na planirani razvoj. Česta je praksa da kako vreme sve više protiče od njegovog usvajanja, strateški plan postaje dokument koji se sve ređe konsultuje, a u slučaju smene vlasti, nova rukovodstva su sklonija da iznova definišu strategiju razvoja nego da rade na osavremenjavanju prethodno usvojenih.

### **5.3 *Finansijaska osposobljenost lokalne samouprave u Srbiji za bavljenje LER-om***

Lokalne samouprave su od početka poslednje decenije pa do izbijanja svetske ekonomske krize 2008. godine značajno unapredile svoj finansijski položaj. To znači da su se prihodi lokalne samouprave od 2000. godine kada su iznosili 3,4% BDP gotovo udvostručili i 2006. godine su činili 6,2% BDP<sup>10</sup>. Međutim, i pored ovog obim sredstava kojim raspolažu pogotovo male i nerazvijene opštine u Srbiji je često nedovoljan za vršenje njihovih osnovnih nadležnosti, pa se sledstveno tome obimnija ulaganja u podsticanje ekonomskog razvoja čine praktično nemogućim. Imajući na umu da se ovakva situacija neće drastično promeniti narednih godina, potrebno je postojeće resurse i snage pregrupisati sa ciljem efikasnijeg planiranja i upravljanja lokalnim budžetom. Nije svejedno da li će lokalni budžet biti razvojni ili socijalni, koliko će ga puniti fizička a koliko pravna lica, kome će biti na raspolaganju olakšice a kome podsticajna sredstva i na šta će se potrošiti sredstva koja lokalna vlast uzme od građana i privrede.

---

<sup>10</sup> Stipanović Branko, *Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou*, Savet Evrope, Beograd, 2008, str. 19.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

U Srbiji se još uvek dovoljno ne uviđa značaj efikasnog upravljanja javnim finansijama kao moćnog i vrlo složenog instrumenta politike razvoja. Tako je u većini lokalnih samouprava još uvek praksa da se budžet za narednu godinu „projektuje“ tako što se prepíše većina stavki iz prošlogodišnjeg budžeta uvećana za određenu stopu, pa su u ovoj „onako kako smo oduvek radili“ praksi česti rebalansi budžeta, sasvim paradoksalno, postali redovno umesto vanredno sredstvo uravnotežavanja očekivanih prihoda i rashoda. Pored ovoga, iako države članice EU sve svoje budžetske aktivnosti planiraju u šestogodišnjem vremenskom periodu (trenutno je aktuelan budžetski okvir 2007–2013) i već sada znaju kojim će budžetom raspolagati 2012. godine, ali i kako će ga trošiti (programski budžeti), dotle većina lokalnih vlasti u Srbiji smatra da je celishodnije u decembru tekuće godine „isplanirati“ budžet samo za narednu godinu, uz, razume se, korišćenje dobro znane odokativne metode na šta će se sredstva trošiti i u kojem iznosu. Konačno, nestabilnost političkog sistema, koja se između ostalog ogleda u čestim izborima i smeni vlada, doprinosi nepisanom pravilu da su lokalni budžeti u četvorogodišnjem političkom ciklusu u najboljem slučaju dva puta projektovani kao razvojni, a u ostalim godinama imaju odlike socijalnih budžeta, kojima se na različite načine regrutuje novo biračko telo. I sve dok osnovne karakteristike jednog lokalnog budžeta budu bile da je on jednogodišnji, neprogramski i nerazvojni, što je čest primer u Srbiji, ekonomska budućnost te zajednice nema svetlu perspektivu.

Lokalne samouprave raspolažu sa tri osnovne vrste prihoda: izvorni, ustupljeni i transferna sredstva. Ova podela je zasnovana na stepenu kontrole koji jedinica lokalne samouprave ima nad iznosom sredstava koji će biti naplaćen. Najveći nivo kontrole opštine i gradovi uživaju nad izvornim

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

prihodima<sup>11</sup>, jer imaju ingerencije da samostalno određuju njihove stope, kao i olakšice i oslobođenja (iako je za većinu izvornih prihoda država ograničila maksimalni iznos stope), što politiku lokalnog oporezivanja čini značajnim instrumentom u podsticanju LER-a. Poslednjih godina je porastao udeo izvornih prihoda u ukupnim приходima lokalne samouprave u Srbiji i trenutno varira oko evropskog proseka od 30%. Kod ustupljenih prihoda opštine ne mogu da utiču na određivanje njihove stope koju zakonom propisuje republika, ali mogu da utiču na povećanje sredstava koja dobijaju iz ustupljenih prihoda, kroz angažovanje na povećanju osnovice na koju se porez plaća. Tako, porez na zarade koji je odredila država iznosi 12%, ali je zakonom predviđeno da lokalna samouprava dobija 40% naplaćenih sredstava, što znači da opština svojim angažovanjem na planu otvaranja novih radnih mesta istovremeno radi i na povećanju svojih prihoda po ovom osnovu. Najzad, iznos transfernih sredstava i kriterijumi na osnovu kojih se oni utvrđuju su u potpunosti izvan kontrole lokalne samouprave. Čini se da među lokalnim samoupravama u Srbiji još uvek ima više onih kojima su transferi i ustupljena sredstva najomiljeniji prihod, jer kolika god da su sredstva u pitanju, ona redovno stižu i neko se drugi brine za njihovu naplatu, a lokalna vlast je oslobođena balasta nametanja dažbina svojim građanima (i biračima). Nasuprot tome, opštine koje su ostvarile značajne rezultate na planu LER-a su na vreme razumele koliko uspešno vođenje politike lokalnog oporezivanja može značajno da uveća obim izvornih prihoda.

Pored svega navedenog, nije lako dati odgovor na pitanje kako uspešno napuniti lokalni budžet a ne oterati investitore i ne ugušiti najvitalniji deo lokalne privrede. Ipak, u Srbiji uspešno opstaje praksa koja počiva na logici da najveći teret

---

<sup>11</sup> U izvorne prihode npr spadaju: porez na imovinu, naknada za uređenje i za korišćenje građevinskog zemljišta, komunalne takse, naknada od davanja imovine u zakup itd. Detaljan spisak izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave pogledajte u Zakonu o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS 62/2006), član 6.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

finansiranja lokalnog budžeta treba da podnesu privredna, a ne fizička lica. Prema tome, za korišćenje iste komunale usluge ili istog zemljišta privredni subjekti plaćaju naknade koje su i po nekoliko destina puta veće od onih koje plaćaju fizička lica. Raširena je i praksa da se sektor usluga i trgovine opterećuje daleko većim nametima u odnosu na proizvodni sektor, iako u savremenim ekonomskim okolnostima sektor usluga beleži daleko veći potencijal za apsorpciju nezaposelnosti na lokalnom nivou u odnosu na sektor proizvodnje. Takođe, na udaru lokalnih nameta se, po pravilu, nalaze platežno najsposobnija preduzeća, a to su često sveže privatizovana preduzeća i strani ulagači, a ovakva praksa se pravda uverenjem lokalnih vlasti da se socijalni mir najbolje čuva prelivanjem poreskih opterećenja sa građana na uspešna preduzeća.

Međutim, za uspešno vođenje lokalnih finansija je pored toga kako napuniti budžet podjednako važno planirati rashodnu stranu budžeta tako da ona podstiče razvoj. Treba imati na umu da nikako ne može biti svejedno na šta se troše sredstva koja lokalne samouprave, po pravilu, jednom rukom uzimaju od najvitalnijeg dela zajednice (koju halapljivost lokalne vlasti može brzo dovesti u finansijske probleme), a drugom rukom dele primaocima sredstava iz javnih fondova. Kako uravnotežiti negativne posledice po one od kojih se uzima i koristi za one kojima se daje, sa ciljem optimalizacije krajnjih efekata za čitavu lokalnu zajednicu, još je jedno od pitanja na koje odgovor moraju potražiti nauka, struka i politika zajedno. Kao što je već pomenuto, budžeti lokalne samouprave u Srbiji još uvek imaju pre obeležja socijalnih nego razvojnih javnih fondova, jer se znatno više sredstava troši na tekuće poslove u odnosu na sredstva koja se ulažu u razvoj. Mada se i ovde uočavaju razlike pogotovo između velikih gradova i opština, jer istraživanja pokazuju da gradovi na komunalnu infrastrukturu (u ovoj stavci se nalazi najviše rashoda namenjenih razvoju) troše često i preko 60% budžeta, dok kod opština ova rashodna stavka retko prelazi 30%. S druge strane, opštinski budžeti često za socijalne

funkcije (socijalna, zdravstvena i dečija zaštita, obrazovanje...) troše preko 25% ukupnih sredstava kojima raspolažu, dok je ovaj procenat u gradovima oko 15%. I još jedan podatak u korist teze da u Srbiji znatno češće gradovi u odnosu na opštine upravljaju budžetima koji podstiču LER je taj da se na plate lokalne administracije u opština uglavnom troši i preko 30% budžeta, dok je ova stavka u gradskim budžetima manja od 16%<sup>12</sup>.

#### **5.4 Kako finansirati LER kada lokalni prihodi nisu dovoljni?**

Koliki god da su prihodi lokalne samouprave, oni su retko kada dovoljan izvor za podsticanje LER-a, pogotovo kada je reč o finansiranju kapitalnih infrastrukturnih projekata. Stoga opštinama na raspolaganju stoji nekoliko alternativnih načina pribavljanja sredstava za finansiranje značajnih projekata: zaduživanje kod finansijskih institucija, emisija municipalnih obveznica, javno-privatna partnerstva, donatorska sredstva.

##### *Zaduživanje*

Jedan od načina finansiranja skupih infrastrukturnih projekata jeste uzimanje kredita kod finansijskih institucija. Umesto da se kapitalni projekti, poput uvođenja gasifikacije, finansiraju po 10 godina iz tekućih budžetskih prihoda, lokalna samouprava može uzeti kredit kako bi odmah krenula u realizaciju investicije, a potom ga otplaćivala iz budućih tekućih prihoda i iz prihoda ostvarenih od pružanja usluge centralnog grejanja. Ne samo da se ovo smatra ekonomski efikasnijim već i socijalno pravednijim, pošto teret finansiranja kapitalnog projekta snosi više generacija koje će od njega imati koristi, a ne samo ona generacija za vreme koje je projekat realizovan.

---

<sup>12</sup> Stipanović Branko, *Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou*, Savet Evrope, Beograd, 2008, str. 25.

Lokalne samouprave u Srbiji imaju zakonsko dopuštenje zaduživanja, ali je procena finansijskih stručnjaka da je većina opština zadužena ispod svojih mogućnosti. Prema odredbama Zakona o javnom dugu, ukupan iznos neizmirenog duga lokalne samouprave ni u jednom trenutku ne sme da pređe 50% prihoda budžeta iz prethodne godine, a ukupni iznos anuiteta u jednoj godini je ograničen na maksimalnih 15% prošlogodišnjih prihoda opštine.

### *Emisija obveznica lokalnih vlasti*

Još jedan od načina zaduživanja lokalnih samouprava za finansiranje ili refinansiranje kapitalnih investicionih rashoda predviđenih budžetom jeste emisija obveznica na tržištu kapitala. Ovo je učestao način obezbeđivanja neophodnih sredstava za finansiranje skupih i dugoročnih razvojnih projekata jedinica lokalne samouprave u zemljama u tranziciji. Nažalost, u Srbiji do sada nije registrovan nijedan slučaj emisije lokalnih obveznica uprkos postojanju zakonskog okvira<sup>13</sup> koji ovakvu vrstu zaduživanja dopušta. Jedna od specifičnosti ovakvog načina zaduživanja jeste činjenica da među najbrojnije investitore u opštinske obveznice ubrajamo fizička lica (pored preduzeća, banaka, investicionih i penzionih fondova, osiguravajućih društava) koja su motivisana da u njih ulažu iz nekoliko razloga: zarad prinosa od kamate na pozajmljena sredstva, oslobađanja od poreza na prihod od kamate, ali i činjenice da će njihova akumulirana štednja biti iskorišćena za podsticanje razvoja i rešavanje lokalnih problema od kojih će i sami imati koristi, za razliku od toga da svoj novac štede u banci.

Čak i kada bude stvoren adekvatan pravno-institucionalni ambijent kojim će većina prepreka koje danas stoje na putu razvoja tržišta obveznica lokalnih vlasti u Srbiji biti

---

<sup>13</sup> Pravni okvir zaduživanja lokalne samouprave u Srbiji čine tri zakona: Zakon o javnom dugu („Sl.glasnik RS“ br. 61/2005), Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata („Sl. glasnik RS“ br. 47/2006), Zakon o javnim nabavkama („Sl.glasnik RS“ br. 116/08).

prevaziđene (nemogućnost da obveznice kupuju građani i preduzeća<sup>14</sup> već isključivo Republika Srbija i finansijske institucije, nepostojanje sekundarnog tržišta obveznica, privilegovanost banaka prilikom otkupa obveznica itd.), ipak će ovaj povoljniji način zaduživanja ostati rezervisan prevashodno za razvijene i bogatije gradove i opštine. Pre svega zato što je za izlazak na međunarodno tržište kapitala potrebno dobijanje kreditnog rejtinga od međunarodnih rejting agencija, a ovo ne samo što je skup i komplikovan poduhvat već prethodno zahteva uvođenje transparentnosti u vođenje lokalnih javnih finansija, što mnogim lokalnim vlastima uopšte nije na listi prioriteta. U Srbiji su do sada samo tri grada (Kraljevo, Novi Sad i Valjevo) dobila međunarodni kreditni rejting zahvaljujući pobedi na takmičenju u upravljanju finansijama i kreditnoj sposobnosti, koje je u februaru 2010. organizovao USAID-ov program Podsticaj ekonomskom razvoju opština, a na kome je učestvovalo 16 lokalnih samouprava iz Srbije. Dobijanjem međunarodnog kreditnog rejtinga lokalna samouprava šalje investitorima jasan signal da je njen ekonomski ambijent manje rizičan, a upravljanje javnim finansijama transparentno, čime se omogućava da se ona prvi put nađe na mapi međunarodnih investitora kao nova destinacija za ulaganje njihovog kapitala.

#### *Javno-privatno partnerstvo*

Poslednjih dvadesetak godina u svetu se sve intenzivnije razvijaju različiti modeli partnerstva između privatnog i javnog sektora (u daljem tekstu: JPP) na planu zadovoljavanja javnih potreba koje su do tada bile u isključivoj nadležnosti javnih vlasti i koje su one finansirale isključivo iz sopstvenih budžeta. Nije samo potreba za privlačenjem svežeg privatnog kapitala u skupe infrastrukturne projekte koje lokalna vlast više nije mogla da finansira uzrokovala saradnju ova dva sektora već i nekoliko drugih razloga: poboljšanje kvaliteta javnih usluga, podela rizika između javnog i privatnog

---

<sup>14</sup> Zakon o javnom dugu, član 37.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

sektora, efikasnija realizacija projekata od javnog značaja, korišćenje upravljačkih, tehničkih, finansijskih i inovacijskih sposobnosti privatnog sektora u zadovoljavanju javnih potreba, dugoročna ekonomsko-finansijska korist, kao i razmena veština i znanja između privatnog i javnog sektora. U tom smislu, javno-privatno partnerstvo predstavlja sve oblike saradnje<sup>15</sup> između jedinica lokalne samouprave i privatnih partnera, koji udružuju resurse i stručna znanja kojima raspolažu kako bi kroz adekvatnu raspodelu resursa, rizika i nagrada zadovoljili neku javnu potrebu. Privatni partner može biti odabran sprovođenjem postupka javne nabavke ili na osnovu tendera za dodeljivanje koncesije, a lokalna vlast sa njim uređuje svoje međusobne odnose na jedan od mogućih načina: zaključivanjem ugovora (ugovorno JPP) ili osnivanjem zajedničkog društva (institucionalizovano JPP).

U Srbiji nije donesen Zakon o JPP, tako da su za uspostavljanje partnerstva sa privatnim sektorom lokalne vlasti dužne da obezbede poštovanje većeg broja zakonskih akata<sup>16</sup>. Međutim, ovo iako otežava razvoj prakse JPP, ipak nije sputalo mnoge lokalne samouprave da krenu ovim putem, i to, pre svega, u oblastima upravljanja otpadom, parking servisa, snabdevanja gasa, javnog prevoza, vodovoda i kanalizacije. Osnovni razlozi koji su naveli jedinice lokalne samouprave u Srbiji da uspostavljaју JPP su:

---

<sup>15</sup> U tržišnim ekonomijama razvijeno je na desetine različitih modela JPP, a karakteristike osnovnih modela JPP možete pogledati: Ljiljana Brdarević, „Dopunski načini finansiranja razvoja lokalnih samouprava“ u *Vodič za planiranje lokalnog razvoja*, Centar za strateško-ekonomska istraživanja „Vojvodina-CESS“, Novi Sad, 2009, str. 41.

<sup>16</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o privrednim društvima, Zakon o koncesijama, Zakon o javnim nabavkama i drugi zakonski i podzakonski akti.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

- ✓ neefikasnost javnih komunalnih preduzeća u pružanju javnih usluga,
- ✓ zastarelost opreme i infrastrukture,
- ✓ nedovoljan obim i kvalitet pružanja javnih usluga,
- ✓ snažan uticaj politike na upravljanje i organizaciju javnog servisa,
- ✓ nedostatak stručnih kadrova u jednicama lokalne samouprave,
- ✓ privlačenje dodatnih finansijskih sredstava za razvoj lokalne samouprave i javnih usluga,
- ✓ nemogućnost poštovanja standarda zaštite životne sredine.

Najzastupljeniji oblik JPP u Srbiji jeste poveravanje delatnosti privatnom partneru, koje se zaniva na ugovornom odnosu. U ovakvim aranžmanima privatni partner preuzima na sebe obavezu investiranja u obavljanje poverene delatnosti od pola do nekoliko miliona EUR. Najveći broj JPP uspostavljen je u oblasti parking servisa, upravljanja otpadom i distribucije gasa, i to, pre svega, zbog manjih ulaganja, kraćeg perioda povraćaja sredstava i nižeg rizika investiranja u odnosu na JPP u domenu daljinskog grejanja ili vodovoda i kanalizacije. U svega tri lokalne samouprave<sup>17</sup> zabeleženo je osnivanje zajedničkih društava, i to u oblasti distribucije gasa. Loša praksa uspostavljanja JPP u Srbiji, koja je delimično proizvod neposedovanja iskustva u ovoj oblasti, jeste da u najvećem broju slučajeva nije unapred urađena analiza rentabilnosti projekta i perioda povraćaja investicije, što je dovelo da poveravanja obavljanja delatnosti privatnom partneru na neopravdano dugačak period. Ostaje samo nada da ovakvu praksu neće ponavljati opštine koje tek planiraju da uđu u neki od modela JPP.

### *Donatorska sredstva*

Od početka decenije lokalnim samoupravama u Srbiji stoje na raspolaganju značajna sredstva međunarodnih

---

<sup>17</sup> Sombor, Čičevac, Užice

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

donatorskih organizacija<sup>18</sup> od kojih je najveći obim upravo namenjen podsticanju LER-a. Među njima najznačajniju ulogu, kako po veličini fondova koji su do sada uloženi ali i vrsti tehničke pomoći koja je namenjena lokalnim samoupravama u Srbiji, imaju EU i USAID.

Pošto se Srbija nalazi u procesu evropske integracije, jedno od bitnih obeležja njene transformacije u svim onim oblastima u kojima je neophodno prilagođavanje evropskim standardima jeste bespovratna finansijska pomoć EU, koja joj kroz prepristupne fondove EU (IPA fondovi) stoji na raspolaganju, a čiji je iznos na godišnjem nivou oko 190 miliona EUR. Srbiji su trenutno dostupne samo 2 IPA komponente (*I – jačanje institucija i pomoć u tranziciji, II – prekogranična saradnja*), dok će pristup sredstvima iz tri ostale IPA komponente (*III – regionalni razvoj, IV – razvoj ljudskih resursa, V – ruralni razvoj*) steći nakon sticanja statusa kandidata za članstvo i uspešne implemetacije decentralizovanog sistema upravljanja EU fondovima. Iako su za realizaciju projekata LER-a upravo daleko značajnije tri poslednje komponente kojima Srbija trenutno nema pristup, EU je poslednjih nekoliko godina kroz raspoložive IPA komponente lokalnim samouprava donirala oko 200 miliona EUR. Do sada su se po svom značaju izdvojila dva programa pomoći EU lokalnoj samoupravi. Prvi je program *Exchange*, koji je trenutno aktuelan po treći put – Exchange 3 (prethodili su mu Exchange 1 i 2), gde opštine i gradovi pored tehničke pomoći mogu da konkurišu za dobijanje finansijske pomoći za realizaciju projekata koji imaju za cilj jačanje kapaciteta lokalnih vlasti za pružanje usluga i stimulisanje LER-a, u iznosu 100.000–300.000 EUR. Drugi program zapravo čini 6 programa prekogranične saradnje u kojima jedinice lokalne samouprave u Srbiji mogu da učestvuju – sa Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom, Crnom Gorom i Bosnom i Hercegovinom, a godišnja sredstva koja su

---

<sup>18</sup> Samo neke od njih koje rade u Srbiji su: UNDP, USAID, EU, SIDA, GTZ, DAI, Fond za otvoreno društvo,...

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

raspoloživa kroz ove programe se kreću od 500 hiljada do tri miliona EUR. Ciljevi i prioritetne mere ovih programa prekogranične saradnje su raznoliki ali mnoge od njih direktno podstiče LER. S druge strane, USAID je od 2005. godine pokrenuo program Podsticaj ekonomskom razvoju opština (*MEGA – Municipal Economic Growth Activity*), vredan 26,5 miliona \$, čiji je cilj da kroz angažovanje u tri komponente (pravne reforme, jačanje opštinskih kapaciteta za LER, jačanje kapaciteta opština) unaprede kapacitete lokalnih samouprava i lokalnih privrednih subjekata za podsticanje bržeg ekonomskog razvoja, pre svega kroz stvaranje povoljne poslovne klime, koja će pogodovati privlačenju novih investicija i razvoju preduzetničkog sektora. Trenutno su u ovaj program uključene 32 lokalne samouprave u Srbiji, a dosadašnje sprovedene aktivnosti su se kretale od podrške uspostavljanju opštinskih uslužnih centara i kancelarija za LER, preko izrade strateških dokumenata razvoja, uspostavljanja zona unapređenog poslovanja, osnivanja biznis inkubatora, pripreme opština za učešće na sajmovima i konferencijama investitora, pa sve do osnivanja Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED), sertifikacije opština i gradova sa povoljnom poslovnom klimom i pomoći oko dobijanja međunarodnog kreditnog rejtinga.

Finansijska sredstva koja je moguće obezbediti zahvaljujući međunarodnim donatorima za realizaciju projekata iz oblasti LER-a trebalo bi da budu posebno značajna za male i nerazvijene opštine, koje nemaju previše načina da obezbede ova sredstva iz drugih izvora. Međutim, upravo je paradoks to što većina nerazvijenih opština u Srbiji nema ljudskih, organizacionih i finansijskih kapaciteta za povlačenje donatorskih sredstva, pre svega, zbog komplikovanih aplikacionih procedura za njihovo dobijanje i sprovođenje, ali vrlo često i zbog obaveze lokalne samouprave za sufinansiranje ovih projekata, što one nisu u stanju da obezbede. Tako da najveći obim donatorskih sredstava biva

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

plasiran u razvijene i srednje razvijene lokalne samouprave<sup>19</sup>, a to opet uzrokuje situaciju da razvijeni postaju još napredniji, a nerazvijeni dalje stagniraju. Ovo nikako ne bi trebalo da umanjí saznanje da je upravo zahvaljujući međunarodnim donatorima koncept lokalnog ekonomskog razvoja počeo da pušta svoje korene i u Srbiji, pa je lokalna samouprava upravo zahvaljujući njima prvi put upoznala značaj strateškog planiranja LER-a, metodologije za izradu planskih dokumenata, instrumente LER-a itd. Ostaje, ipak, zapažanje da su donatorska sredstva češće plasirana u skladu sa sopstvenim agendama i ciljevima samih donatora, nego što se vodilo računa o problemima i prioritetima lokalne samouprave.

Poslednjih nekoliko godina sve značajniju ulogu u podsticanju LER-a imaju i sredstva iz domaćih izvora koja stoje na raspolaganju lokalnim samoupravama, među kojima su najznačajni Nacionalni investicioni plan (NIP), sredstva od igara na sreću, koja raspodeljuje Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: MDULS), sredstva Pokrajinskog sekretarijata za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju. Ovo su pristupačnija sredstva za većinu lokalnih samouprava u Srbiji jer su procedure za apliciranje, ali i za evaluaciju realizovanih projekata mnogo jednostavnije u odnosu na međunarodne donatore, mada se u poslednje vreme i one usložnjavaju upravo nalik njima. Najvećim obimom sredstava na godišnjem nivou<sup>20</sup> raspolaže NIP, oko 15,5 milijardi dinara (155 miliona EUR), pri čemu prosečni odobreni godišnji budžeti po lokalnoj samoupravi iznose 20–30 miliona dinara (200.000–300.000 EUR).

---

<sup>19</sup> Grad Subotica je nakon otvaranja Kancelarije za LER (2006. god.) uz pomoć USAID programa Podsticaj ekonomskom razvoju opština uspeo da dobije čak 15 miliona EUR od donatora za realizaciju planiranih projekata

<sup>20</sup> Budžet NIP-a za 2008. god. je iznosio 47 milijardi dinara (finansirano 1060 projekata), za 2009. godinu 12,5 milijardi dinara (finansirano 325), a tokom 2010. godine je odobreno 389 projekata čija je ukupna vrednost 15,5 milijardi dinara

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Najveći broj projekata koji se finansiraju kroz NIP jesu infrastrukturni projekti za koje se proceni da će doprineti održivom ekonomskom razvoju, porastu zaposlenosti i podizanju standarda građana. Većina ovih projekata direktno ili indirektno podstiče LER, jer je do sada kroz NIP finansirano: opremanje industrijskih zona/parkova, osnivanje biznis inkubatora, izgradnja turističke infrastrukture, rekonstrukcija puteva, mostova, vodovodnih i kanalizacionih mreža, toplovoda i gasovoda itd. Nasuprot tome, MDULS i Pokrajinski sekretarijati raspolažu daleko skromnijim godišnjim budžetima tako da je prosečan iznos granta po loklanj samoupravi oko 20.000 EUR. Svakako je dobra praksa to što, u poslednje vreme, konkursi koje za finansiranje projekta raspisuju državni organi u mnogim segmentima liče na one koje raspisuju međunarodne organizacije, jer se, na primer, zahteva da se predlog projekta mora naći među prioritetima prethodno usvojenog lokalnog strateškog dokumenta ili je neophodno obezbediti da lokalne samouprave sufinansiraju projekat. Na ovaj način se, doduše posredno, radi na podizanju kapaciteta lokalnih samouprava za LER, jer više nije moguće finansirati realizaciju projekata koji se ne nalaze u lokalnom akcionom planu, čime se podstiče praksa dugoročnog strateškog planiranja LER-a, isto kao što nije moguće dobiti 100% sredstava za realizaciju projekta, čime se obezbeđuje to da će lokalna samouprava ozbiljnije pristupiti realizaciji projekta koji delimično i sama finansira.

## **5.5 Upravljanje imovinom u službi lokalnog razvoja**

Raspolaganje javnom imovinom u funkciji LER-a predstavlja složeniji proces nego što se to na prvi pogled čini. Ono podrazumeva sprovođenje mnogih mera sa ciljem: održanja i uvećanja vrednosti te imovine, upravljanja rizicima, smanjenja rashoda i povećanja prihoda od te imovine, a sve u kontekstu složenog pravnog okvira i često suprotstavljenih prioriteta i zahteva lokalne vlasti.

*Gradovi i opštine u Srbiji nisu vlasnici imovine koju koriste, već su je dobili od Republike Srbije na raspolaganje. Ovo je upravo i najveći problem vezan za upravljanje imovinom budući da im je za bilo koji akt raspolaganja tom imovinom (prodaja, kupovina, davanje u zakup, otkazivanje zakupa itd.) neophodna saglasnost Republičke direkcije za imovinu, na koju se neretko čeka više od tri godine. Pored ovoga, niko još ne zna pravi odgovor na pitanje da li će biti nastavljena denacionalizacija oduzete imovine i njen povraćaj naslednicima prethodnih vlasnika, što umanjuje pravnu sigurnost svih učesnika u ovom procesu i umanjuje vrednost imovine kojom lokalna samouprava raspolaže. Drugi značajan problem proističe iz činjenice da većina lokalnih samouprava u Srbiji nema potpun popis imovine kojom raspolaže, a vrlo često u postojećim nepotpunim registrima imovine nema podataka o tome ko je koristi, koliki su prihodi i rashodi opštine od te imovine.*

*Građevinsko zemljište takođe predstavlja republičku a ne imovinu lokalne samouprave, pa se pri upravljanju njime nailazi na slične probleme, ali lokalna samouprava ga može samostalno davati u zakup bez traženja saglasnosti države. Međutim, kao svojevrsna kompenzacija za nemogućnost sticanja vlasničkih prava nad zemljištem investitorima se građevinsko zemljište, po pravilu, daje u zakup od 99 godina, čime je mogućnost za naknadno ispravljanje pogrešnih odluka mnogo manja. Pored ovoga, mnoge opštine nisu, pre svega, iz finansijskih razloga donele prostorne i urbanističke*

planove iako je to njihova zakonska obaveza, a za zemljište koje nije pokriveno nekim planskim dokumentom postupak za dobijanje dozvole za izgradnju traje mnogo duže i više košta, što otežava privlačenje novih investitora. U ovakvoj situaciji mnoge opštine su spremne da besplatno ili po ceni nižoj od tržišne vrednosti ponude građevinsko zemljište investitorima, iako za to nemaju zakonskog osnova, sve pod izgovorom da će to doneti nova radna mesta, smanjiti nezaposlenost i ubrzati privredni razvoj. U ovakvim nastojanjima opštine često podržavaju poneki državni funkcioneri koji razvojnu pomoć države lokalnim samoupravama uslovljavaju davanjem zemljišta investitorima bez naknade. Ipak, veći broj anketa pokazuje da pri proceni u koju će sredinu investirati investitori besplatno zemljište vrednuju mnogo manje od uređenih svojinsko-pravnih odnosa, odgovarajuće infrastrukturne opremljenosti zemljišta i ekspeditivnosti opštinske uprave za izdavanje dozvola<sup>21</sup>.

Iz svega navedenog sledi da u Srbiji postoje mnoge prepreke koje onemogućavaju lokalnoj samoupravi da optimalno upravlja imovinom kojom raspolaže sa ciljem efikasnijeg podsticanja LER-a. Na uklanjanju mnogih prepreka mora raditi država, ali se ostale moraju naći na agendi lokalnih vlasti ukoliko žele da svoju ekonomsku budućnost uzmu u svoje ruke.

---

<sup>21</sup> Vasiljev, D. "Osnovne karakteristike sistema lokalne samouprave u Srbiji", u *Vodiču za planiranje lokalnog razvoja*, Centar za strateško ekonomska istraživanja „Vojvodina-CESS“, Novi Sad, 2009, str. 33.

## **5.6 Organizacioni i ljudski kapaciteti lokalnih samouprava u Srbiji za podsticanje LER-a**

Ljudi su početak i kraj svakog društvenog procesa. Na to koliko se može učiniti samo sa nekolicinom stručnih kadrova i dobrom organizacijskom strukturom ukazuju uspesi nekih kancelarija za LER, poput one u Subotici ili Čajetini, dok rezultati mnogih drugih prekobrojnih gradskih i opštinskih uprava govore u prilog tome koliko je nekada teško održavati se na površini republičkog proseka.

Zakon koji reguliše status zaposlenih u gradskim i opštinskim upravama u Srbiji jedan je od najzastarelijih u sistemu lokalne samouprave i ostavlja malo prostora za motivaciju zaposlenih. S druge strane, zbog zakonskog ograničenja ukupnog fonda plata za svaku jedinicu lokalne samouprave jako je teško privući i zadržati nove kvalitetne kadrove koji bi bili sposobni da upravljaju svim aspektima LER-a (od učešća u pripremi planskih dokumenata, preko pisanja i upravljanja projektima do pripreme lokalnih propisa i programa koji će stimulisati privredni rast). Često se dešava da kadrovi u čije je usavršavanje lokalna samouprava ulagala čim se ukaže prilika prelaze u privredni ili nevladin sektor, koji su daleko konkurentniji po primanjima, a da pri tom lokalna vlast nema načina da razreši nestručne i neefektivne kadrove. Upravljanje ljudskim resursima je pored zakonskih prepreka opterećeno i političkim pritiscima koji guraju ambiciozne ali nestručne kadrove na ključna mesta u upravi ili rade na očuvanju postojeće potpuno pasivne uprave.

Kada se nađe uspešna formula za upravljanje ljudskim resursima na lokalnu, drugi problem sa kojim je potrebno uhvatiti se u koštac jeste reorganizacija lokalne uprave kako bi se unapredilo pružanje usluga privrednom sektoru i efikasnije odgovorilo na izazove LER-a. S tim ciljem lokalne samouprave u Srbiji su počele da osnivanju odeljenja/službe/kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, privredu ili mala i srednja preduzeća, otvaraju opštinske uslužne centre i centre

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

za izdavanje dozvola, imenuju pomoćnika predsednika opštine/gradonačelnika zaduženog za LER, savetnika za investicije, uspostavljaju savete za ekonomski razvoj itd. Iz ovog se vidi da je lepeza mogućih institucionalnih oblika za bavljenje privrednim razvojem na lokalnu veoma široka, ali da nema jednoznačnog odgovora na pitanje koji od ovih oblika ili njihove kombinacije daju najbolje rezultate. Mnoge od ovih kancelarija, službi, centara i saveta su osnovani zahvaljujući finansijskoj i tehničkoj pomoći donatora, ali uspeh svih njih je, pre svega, zavisio od stručnosti kadrova koji su u njima zaposleni i uspostavljanja funkcionalnih odnosa sa drugim lokalnim organima i službama (odeljenje za urbanizam, direkcija za izgradnju, odeljenje finansija, JKP itd.) koji takođe svojim radom utiču na LER. U nekim opštinama i gradovima donatori su zahtevali zapošljavanje novih stručnih kadrova, pre svega, sa znanjem stranih jezika i menadžerskim veštinama, a tamo gde to nije zahtevano uglavnom su postojeći kadrovi raspoređivani na nova radna mesta. Najlošijom praksom se pokazalo zapošljavanje novih stručnih kadrova čije su plate isplaćivane sa donatorskih projekata, jer po njihovom okončanju mnoge lokalne samouprave nisu bile u stanju da ih prebace na opštinski budžet, što je dovelo u pitanje održivost nekih od novoosnovanih kancelarija ili službi za LER. Drugi ključni faktor koji značajno detremeniše uspešnost rada novoosnovanih službi za bavljenje LER-om jeste mogućnost izgradnje partnerskih i funkcionalnih odnosa sa drugim lokalnim organima koji svojim ovlašćenjima direktno ili indirektno utiču na LER. Ovo često nije lako postići u atmosferi u kojoj stara odeljenja ili organi lokalne uprave podozrivo i sa nepoverenjem gledaju na aktivnosti mladih kolega u novoosnovanim službama čije im se nadležnosti često čine nejasnim i nepotrebnim, jer se i bez njih kako tako funkcionisalo.

Dakle, sve prethodno navedeno ukazuje na to da je spektar potencijalnih rizika koji mogu da ugroze uspešnost ekonomskog razvoja zajednice daleko širi nego što se na prvi pogled čini. Čak i onda kada izgleda da su sve stvari konačno

legle na svoje pravo mesto, treba biti oprezan i planirati scenarija za dalji željeni razvoj događaja. Ovo zahteva različite resurse od kojih mnoge nije jednostavno obezbediti, ali praksa pokazuje da lokalnu samoupravu višestruko više košta odustajanje od bavljenja LER-om, jer je troškove socijalnih i ekoloških posledica takvog svog izbora ipak teže namiriti.



**Korak po korak do  
osnivanja Kancelarije za  
lokalni ekonomski  
razvoj**



## Uvod

*Drugi deo ovog priručnika osmišljen je sa ciljem da bude praktičan vodič za opštine koje još nemaju Kancelariju za lokalni ekonomski razvoj (dalje u tekstu: Kancelarija za LER), a žele da je osnuju kao instrument LER-a, kako da to najlakše urade. Dakle, nije realno očekivati da će u svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji zaživeti neki institucionalni oblik za bavljenje LER-om zahvaljujući isključivo donatorskoj pomoći. Opštine koje na vreme budu shvatile da u iščekivanju donatorskih sredstava za tu svrhu, možda nikada neće doći red na njih ili će ih to čekanje suviše koštati, imaju mogućnost da koristeći dosadašnja iskustva samostalno preuzmu prve korake na ovom planu. Pored toga, vodič će biti od koristi i za već osnovane Kancelarije za LER, jer će one imati mogućnost da svoj način rada uporede sa nekim primerima dobre prakse i da možda neka rešenja i preuzmu.*

*Namera je da se kroz nekoliko osnovnih koraka prikažu svi bitni aspekti o kojima je neophodno voditi računa prilikom osnivanja Kancelarije za LER, kako bi se obezbedilo njeno optimalno funkcionisanje u zadatim lokalnim prilikama. To, naravno, ne znači da je predstavljeni model Kancelarije za LER jedini ispravni model i da nije poželjno (i neophodno) njegovo prilagođavanje lokalnim prilikama. Upravo suprotno. Mnoga iskustva i primeri dobre prakse, koji će biti predstavljeni, iskristalisali su se kroz saradnju sa Kancelarijom za lokalni ekonomski razvoj grada Subotice, na projektu koji je imao za cilj otvaranje Kancelarija za LER u opštinama Bač i Beočin. Neka dobra rešenja nisu bila primenljiva čak ni na ove opštine, a s obzirom na njihovu veličinu i raspoložive resurse u odnosu na grad Suboticu.*

# 1. korak:

## **Mesto Kancelarije za LER u organizacionoj strukturi opštinske/gradske uprave**

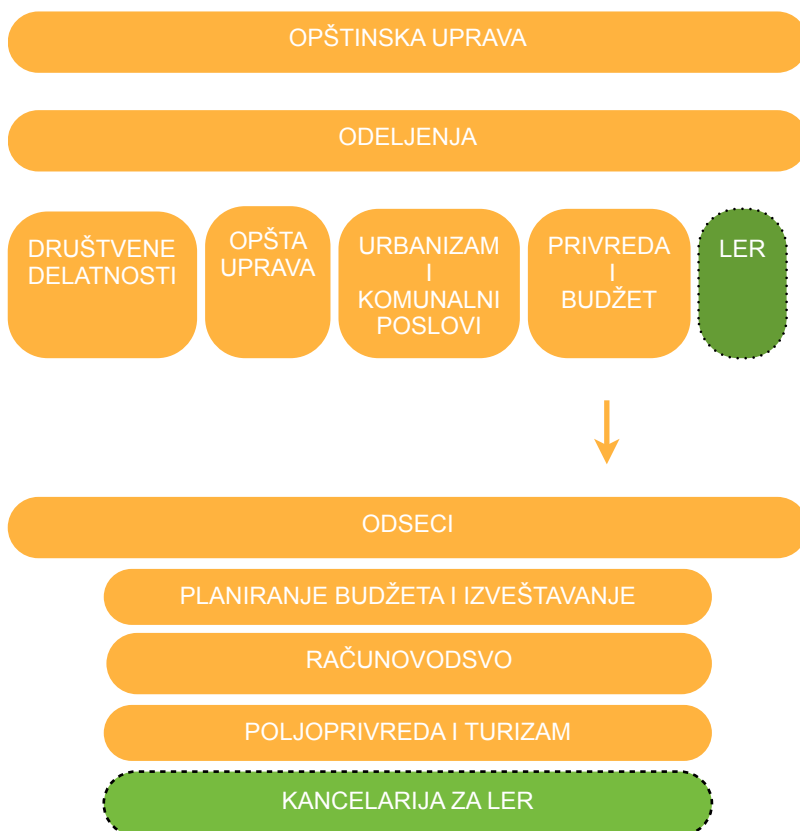
Prvi korak koji je neophodno preduzeti na planu osnivanja Kancelarije za LER jeste pronalaženje adekvatnog mesta ove nove organizacione jedinice u strukturi opštinske/gradske uprave. Zakon o lokalnoj samoupravi RS ne uređuje detaljnije organizacionu strukturu opštinske/gradske uprave, tako da je praksa davanja naziva osnovnim organizacionim jedinicama uprave (oddeljenja, službe, sekretarijati itd.) i jedinicama u okviru ovih osnovnih organizacionih jedinica (odsek, kancelarija, kabinet itd.) vrlo šarolika. Najveći broj Kancelarija za LER se upravo ustanovljava ili osnivanjem posebnog odeljenja/službe za lokalni ekonomski razvoj u okvirima uprave ili osnivanjem odseka u okviru postojećih odeljenja/službi uprave (najčešće odeljenja za finansije ili privredu). Treba spomenuti da se retko dešava da se Kancelarija za LER ne osniva kao organizaciona jedinica uprave, već kao deo kabineta gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, ili kao agencija koja ima status javnog preduzeća, ali zbog pokazanih manjkavosti ovih modela, mi ih ovom prilikom ne preporučujemo.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Dakle, prva dilema koju je neophodno rešiti jeste da li Kancelariju za LER osnovati kao **posebno odeljenje/službu uprave** ili **odsek** u okvirima postojećeg odeljenja/službe uprave, jer oba rešenja imaju svojih prednosti. Kada se Kancelariji za LER daje status odeljenja/službe u opštinskoj/gradskoj upravi, ističe se njen značaj kao organizacione jedinice i stavlja se u isti rang sa ostalim odeljenjima/službama uprave, čime se olakšava njihova međusobna komunikacija i koordinacija na zajedničkim poslovima. Ovo je posebno značajno ako se imaju na umu početnički problemi u sticanju poverenja i prihvatanja novoustanovljenog odeljenja od „tradicionalnih“ službi opštinske/gradske uprave, što se može negativno odraziti na njen rad. Međutim, za donošenje ovakve odluke potrebna je saglasnost skupštine opštine/grada, a to podrazumeva postojanje političke volje i većine za usvajanje ovakve odluke. Drugi važan nedostatak ovog modela jeste taj što često izbor načelnika odeljenja zavisi od koalicionih dogovora između partija koje čine lokalnu vlast, čime nije moguće obezbediti kontinuitet ove pozicije u slučaju promene vlasti, a to je više nego neophodno za poziciju načelnika odeljenja za lokalni ekonomski razvoj. Dakle, jedna od ključnih stvari o kojima je potrebno razmišljati jeste kako Kancelariji za LER obezbediti mesto u organizacionoj strukturi uprave koje je minimalno podložno političkom uticaju i promenama vlasti, kako njena održivost i kontinuitet u radu ne bi bio dovođen u pitanje, zbog značaja poslova koje obavlja za lokalnu zajednicu. Stoga, ima više razloga zbog kojih smatramo da je celishodnije Kancelariju za LER osnovati odlukom opštinskog/gradskog veća kao poseban odsek u okvirima već postojećeg odeljenja/službe uprave, najbolje odeljenja za privredu ili sličnog. Nakon toga, potrebno je izmenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, koji donosi načelnik opštinske uprave uz saglasnost veća, izvršiti sistematizaciju radnih mesta, definisati nadležnosti, utvrditi način rada, odnos i način saradnje sa drugim organizacionim jedinicama uprave itd. Rukovodilac Kancelarije za LER bi za zakonito i

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

blagovremeno obavljanje poslova trebalo da bude odgovoran načelniku opštinske/gradske uprave. Ukoliko je predsednik opštine iskoristio svoje zakonsko pravo postavljanja svog pomoćnika za ekonomski razvoj, on bi između ostalog trebalo da bude direktna i neposredna veza između Kancelarije za LER i predsednika opštine, odnosno gradonačelnika. Pored ovoga, rukovodilac Kancelarije za LER bi trebao da bude odgovoran pomoćniku predsednika opštine za ekonomski razvoj za sprovođenje definisanih strateških i razvojnih ciljeva LER-a.



## 2. korak:

### Delokrug poslova koje obavlja Kancelarije za LER

Kada se donese odluka o tome koje će mesto u organizacionoj strukturi uprave imati Kancelarija za LER, potrebno je pristupiti definisanju poslova koji će joj biti povereni. Ovo se u praksi ispostavilo kao prilično šakaljivo pitanje pošto mnogi faktori direktno utiču na obim i strukturu poslova koje ova kancelarija treba da obavlja. Upravljanje LER-om podrazumeva vrlo širok delokrug poslova i ovome je više pažnje posvećeno u prvom delu publikacije. Ovo nas najpre upućuje na zaključak da mnoge poslove sa ovog spiska, po pravilu, već obavljaju neka postojeća odeljenja/ službe u okvirima opštinske/gradske uprave, na manje ili više adekvatan način novoj ulozi koju je lokalna samouprava dobila na planu LER. Upravo ova činjenica uslovljava to **da definisanje poslova Kancelarije za LER će podrazumevati ne samo poslove koje niko do sada u lokalnoj samoupravi nije obavljao** (poput strateškog planiranja LER-a, pripreme i realizacije projekata ili privlačenja novih investicija) **već i neke stare poslove drugih organizacionih jedinica uprave** (npr. služba za imovinsko-pravne poslove, za finansije i privredu, za urbanizam, za poljoprivredu i turizam itd.). Međutim, tu se upravo javlja prvi značajan problem pošto često postojeća odeljenja/službe nisu voljne da deo svojih poslova koje obavljaju prepuste Kancelariji za

LER ili to rade sa velikim nepoverenjem. Ovaj problem je na adekvatan način moguće rešiti samo ako postoji politička volja da se kroz otvorene konsultacije i pojašnjenja načelnici pojedinih službi uvere da se Kancelarija za LER ne osniva radi preuzimanja poslova drugih službi, već da je za efikasno upravljanje LER-om neophodno objedinjivanje često nesrodnih poslova kojima će nadalje upravljati Kancelarija za LER, ali uz punu saradnju sa ostalim organizacionim jedinicama uprave. Drugi faktor koji determiniše delokrug poslova koje će obavljati Kancelarija za LER jeste planirani broj zaposlenih. Veličina lokalne administracije je uslovljena, pre svega, veličinom lokalne samouprave, ali i nekim drugim faktorima, pa nije realno očekivati da će, na primer, opština od 20.000 stanovnika i grad od 150.000 stanovnika imati isti broj zaposlenih u Kancelariji za LER, iako bi njihova primarna funkcija trebalo da bude ista. Kako se izvući iz ove zamke? ***Da spisak poslova kojima bi Kancelarija za LER trebalo da se bavi ne bi ostao mrtvo slovo na papiru, potrebno je njegovu sadržinu uskladiti sa raspoloživim ljudskim i organizacionim resursima svake uprave.*** Ovo naravno ne bi trebalo razumeti fatalistički, pa ako opština realno može da obezbedi samo jednog zaposlenog u Kancelariji za LER, bolje je da je i ne osniva, jer ono što bi jedan zaposleni mogao sam da uradi možda se svodi na pisanje i upravljanje razvojnim projektima i učešće u strateškom planiranju (ukoliko je i za to osposobljen), a to je daleko od onoga čime Kancelarija za LER sve treba da se bavi. Nasuprot tome, USAID-ov program za podsticaj ekonomskog razvoja opština je razvio veoma opširnu metodologiju koja uključuje vrlo ambiciozan delokrug poslova koje bi Kancelarija za LER trebalo da obavlja, a koji je teško primenljiv na lokalne samouprave male i srednje veličine. Ovakva metodologija, ipak, ima svoje opravdanje jer ovaj program uključuje prevashodno velike i razvijene lokalne samouprave koje raspolazu većim resursima za osnivanje Kancelarije za LER, a drugi razlog je taj što je ovom metodologijom razvijen

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

model Kancelarije za LER koji u potpunosti pokriva sve poslove koje uključuje uspešno bavljenje LER-om.

*Nadležnosti i funkcije Kancelarije za LER osnovane prema metodologiji USAID-og programa Podsticaj ekonomskog razvoja opština su sledeće:*

### 1. Marketing:

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

### 2. Održavanje postojećih, privlačenje novih i širenje lokalnih poslovnih aktivnosti:

- ✓ stalni kontakt sa predstavnicima investitora (domaćih i stranih),
- ✓ sistematski pristup u odnosima sa potencijalnim investitorima,
- ✓ organizacija obilazaka privrednih potencijala, za potencijalne investitore.

### 3. Kontakti i direktna podrška lokalnoj poslovnoj zajednici:

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

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

*Nadležnosti i funkcije Kancelarije za LER osnovane prema metodologiji USAID-og programa Podsticaj ekonomskog razvoja opština su sledeće:*

#### **4. Podrška procesu strateškog planiranja:**

- ✓ dnevna komunikacija sa Komisijom za strateško planiranje,
- ✓ praćenje aktivnosti i sastanaka Komisije,
- ✓ nadzor nad realizacijom projekata proisteklih iz Strateškog plana za LER.

#### **5. Podsticaj finansiranja:**

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

#### **6. Unapređenje radne snage:**

- ✓ saradnja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje (NSZ) – opštinskom filijalom,
- ✓ priprema i realizacija edukativnih programa za instruktore i konsultante u oblasti LER i preduzetništva,
- ✓ priprema baze podataka raspoložive radne snage na području opštine,
- ✓ priprema obuka i prekvalifikacija u skladu sa potrebama investitora,
- ✓ pružanje informacija nezaposlenima u vezi sa mogućnostima za pokretanje sopstvenog biznisa, potrebama investitora i programima samozapošljavanja.

#### **7. Priprema i nadzor u realizaciji projekata značajnih za LER:**

- ✓ analiza uslova na tržištu i mogućnosti za pokretanje novih razvojnih projekata,
- ✓ kontakti sa međunarodnim organizacijama i donatorima,
- ✓ istraživanje mogućnosti za finansiranje razvojnih programa,
- ✓ priprema, upravljanje i realizacija razvojnih projekata.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

*Nadležnosti i funkcije Kancelarije za LER osnovane prema metodologiji USAID-og programa Podsticaj ekonomskog razvoja opština su sledeće:*

### **8. Savetodavna funkcija – predlaže skupštini i predsedniku opštine/gradonačelniku:**

- ✓ stimulative mere za otvaranje novih MSP i privlačenje stranih investicija,
- ✓ regulative (pravilnici, naredbe i uputstva) u oblasti ekonomskog razvoja,
- ✓ mere za poboljšanje sopstvenih izvora prihoda; poboljšanje radne sposobnosti i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i ugrožene grupe; povećanje stope zaposlenosti i smanjenje siromaštva; poboljšanje inspeksijskih procedura koje utiču na ekonomski razvoj,
- ✓ pruža mišljenje za usvajanje i sprovođenje Loklanih investicionih programa,
- ✓ podnosi inicijative za pripremanje i modifikovanje opštinskih planova; uspostavljanje industrijskih i tehnoloških zona i poslovnih inkubatora.

### **9. Održava i unapređuje odnose sa centralnim institucijama odgovornim za ekonomski razvoj:**

- ✓ radi sa nadležnim republičkim telima i institucijama,
- ✓ saraduje sa regionalnim trgovinskim komorama, lokalnim/regionalnim institucijama nadležnim za ekonomski razvoj, poslovnim udruženjima i civilnim sektorom,
- ✓ predlaže socijalne programe i programe zapošljavanja mladih u saradnji sa NSZ,
- ✓ zarad poboljšanja pristupa poslovnim informacijama, u saradnji sa Republičkim uredom za statistiku, Republičkim geodetskim zavodom i drugim telima i organizacijama, uspostavlja i održava objedinjeni informacioni sistem sa statističkim podacima i informacijama značajnim za poslovanje, ekonomski razvoj i smanjenje nezaposlenosti,
- ✓ radi sa drugim gradovima i opštinama, razmenjuje najbolje prakse i preuzima aktivnosti za usklađivanje razvojnih mera sa drugim opštinama.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

*Nadležnosti i funkcije Kancelarije za LER osnovane prema metodologiji USAID-og programa Podsticaj ekonomskog razvoja opština su sledeće:*

### **10. Stvaranje i održavanje baze podataka:**

- ✓ priprema baze podataka o raspoloživom stručnom osoblju,
- ✓ baza podataka o lokalnim kompanjama,
- ✓ baza podataka o novim domaćim i stranim investitorima,
- ✓ baza podataka o mogućnostima za privatizaciju,
- ✓ baza podataka o slobodnom opštinskom vlasništvu, zemljištu pogodnom za izgradnju industrijskih postrojenja.

Međutim, stvarnost većine lokalnih samouprava u Srbiji je negde između realne potrebe za uspostavljanjem funkcionalne Kancelarije za LER i ograničenih resursa da to i učine. Upravo zato postoji potreba definisanja poslova koji čine „tvrdog jezgra“ delokruga poslova koje bi trebalo da obavlja bilo koja Kancelarija za LER, bez obzira na to gde je osnovana. Sledeći spisak poslova bi trebalo da bude najmanji zajednički sadržalac delokruga poslova bilo koje Kancelarije za LER, i to:

### **1) učešće u strateškom planiranju LER-a:**

- ✓ koordinacija i aktivno učešće u procesu izrade strateških dokumenata razvoja,
- ✓ razrada i sprovođenje akcionih planova,
- ✓ periodična evaluacija sprovođenja strateških dokumenata razvoja;

### **2) projektno planiranje LER-a:**

- ✓ priprema i sprovođenje razvojnih projekata u skladu sa definisanim strateškim planovima,
- ✓ redovna komunikacija za potencijalnim međunarodnim i domaćim donatorima,
- ✓ istraživanje mogućnosti za finansiranje razvojnih projekata;

**3) održanje postojećih i privlačenje novih investicija:**

- ✓ stalni kontakti sa predstavnicima domaćih i stranih investitora,
- ✓ pomoć potencijalnim investitorima oko dobijanja informacija o raspoloživom zemljištu, nepokretnostima, strukturi radne snage, visini lokalnih poreza i olakšicama, dobijanja dozvola,
- ✓ priprema dokumentacije za uspostavljanje industrijskih zona, tehnoloških parkova i poslovnih inkubatora,
- ✓ predlaganje stimulativnih mere za otvaranje novih malih i srednjih preduzeća i privlačenje investicija,
- ✓ predlaganje mera za pojednostavljenje procedura i skraćivanje rokova za dobijanje dozvola za investitore;

**4) podrška lokalnoj privredi i preduzetnicima:**

- ✓ redovno pružanje pravne i tehničke podrške lokalnim privrednicima,
- ✓ blagovremeno informisanje o svim aspektima značajnim za poslovanje (izmene pravne regulative, konkursi za kredite i bespovratna sredstva, obuke za pisanje biznis planova i pripremu dokumentacije za dobijanje start up kredita i bankarskih garancija itd.),
- ✓ saradnja sa privrednim udruženjima i aktivnosti na planu njihovog jačanja i umrežavanja,
- ✓ osmišljavanje lokalnih programa podrške privredi (bespovratna sredstva, start up krediti, subvencija kamtnih stopa na kredite komercijalnih banaka, obuke itd.);

**5) promocija lokalne samouprave:**

- ✓ priprema, publikovanje i distribucija svih vrsta promotivnih materijala,
- ✓ organizacija promotivnih manifestacija i marketinških kampanja,
- ✓ priprema za učešće na sajmovima,

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

- ✓ predstavljanje lokalne samouprave na regionalnom, državnom i međunarodnom nivou u vezi sa aktivnostima iz domena LER-a;

### **6) unapređenje komunikacije sa organima koji se bave LER-om na višim nivoima vlasti.**

Dakle, delokrug poslova Kancelarije za LER ne bi trebalo da bude uži od spiska navedenih poslova, jer se jedino na ovaj način obezbeđuje da ona postane generator lokalnog ekonomskog razvoja i moćan pokretač ekonomskog snaženja zajednice. Naravno, moguća su i drugačija rešenja. Kada je Kancelariji za LER, s jedne strane, poveren uži opis poslova, moraju se imati na umu njeni realni dometi na planu LER-a. Opis poslova, s druge strane, može biti i širi i kao takav je preporučljiv Kancelariji za LER sa odgovarajućim ljudskih, tehničkim i organizacionim kapacitetima.

	<i>Poslovi koji čine hard core delokruga poslova koje obavlja Kancelarija za LER su:</i>
1.	Učešće u strateškom planiranju LER-a.
2.	Projektno planiranje LER-a.
3.	Održanje postojećih i privlačenje novih investicija.
4.	Podrška lokalnoj privredi i preduzetnicima.
5.	Promocija lokalne samouprave.
6.	Unapređenje komunikacije sa organima koji se bave LER-om na višim nivoima vlasti.

# 3

■ korak

## Resursi neophodni za funkcionisanje Kancelarije za LER

Treći korak pri osnivanju Kancelarije za LER odnosi se na obezbeđivanje neophodnih resursa za njeno normalno funkcionisanje.

### *Ljudski resursi*

Ukoliko se prate smernice iz drugog koraka ovog vodiča, sasvim je jasno da je određivanje poslova koji ulaze u delokrug onoga čime će se Kancelarija za LER baviti uslovljeno planiranim brojem službenika koji će u njoj biti zaposleni. ***Imajući na umu predloženi obim i strukturu poslova koje bi Kancelarija za LER trebalo da obavlja, najmanji broj zaposlenih u njoj bi trebalo da bude troje službenika.*** Smatramo da je zapošljavanje manjeg broja službenika nesvrshodno u pogledu ostvarenja značajnijih rezultata na planu LER-a, čak i u malim opštinama sa malim brojem zaposlenih, pa se time postojeći problem rešava na formalan, a ne na faktički način. S druge strane, ***optimalan broj zaposlenih u Kancelariji za LER bi trebalo da bude petoro službenika.*** Dobrom organizacijom posla petoro službenika bi bilo u stanju da efektivno obavlja i širi delokrug poslova od onog koji je predložen ovim vodičem.

Pored utvrđivanja brojnosti zaposlenih u Kancelariji za LER vrlo je bitno obratiti pažnju na njihove kvalifikacije i stručnost za obavljanje poverenih im poslova. **Osnovni uslovi koje svaki kandidat treba da ispuni za bilo koju poziciju unutar Kancelarije za LER jesu: visoka stručna sprema (iz oblasti ekonomije, organizacionih nauka, prava ili političkih nauka), aktivno znanje engleskog jezika, kompjuterska pismenost.** Ovo je samo osnovni, ali nikako i dovoljan spisak kvalifikacija koje bi zaposleni u Kancelariji za LER trebalo da poseduju. Pored ovoga, zaposleni u Kancelariji za LER bi trebalo da poseduju još i:

- ✓ iskustvo rada u privredi ili upravi na poslovima ekonomskog razvoja,
- ✓ poznavanje principa i prakse strateškog planiranja razvoja,
- ✓ poznavanje principa funkcionisanja lokalne samouprave i njenog odnosa sa drugim nivoima vlasti,
- ✓ posedovanje menadžerskih sposobnosti,
- ✓ posedovanje iskustva u pripremi i implementaciji projekata,
- ✓ veštine prezentacije i pregovaranja,
- ✓ izražene komunikacijske veštine,
- ✓ znanje drugih stranih jezika.

Već na prvi pogled sugerisani spisak kvalifikacija i sposobnosti, koje bi zaposleni u Kancelariji za LER trebalo da poseduju, čini se da je vrlo zahtevan, a samim tim i teško sprovodljiv u stvarnosti prekobrojnih ali ne i kadrovski jakih lokalnih samouprava. Međutim, navedeni spisak znanja, veština i sposobnosti nije potrebno da poseduje svaki zaposleni službenik, već da Kancelarija za LER kao „timski igrač“ poseduje sve nabrojane sposobnosti. **Dakle, svaki službenik bi trebalo da ispunjava 3 osnovna preduslova (visoka stručna sprema, aktivno znanje engleskog jezika, kompjuterska pismenost), a ostalim sposobnostima i veštinama koje su neophodne za uspešno vođenje**

**Kancelarije za LER trebalo bi da vladaju kao tim.** Pri tom, ne postoji idealno rešenje kako navedene kvalifikacije raspodeliti među zaposlenima i kako postići balans između njihovih pojedinačnih kvalifikacija i poslova koje će obavljati. Ono na šta smo želeli da skrenemo pažnju jeste upravo potreba formiranja „lokalnog tima za LER“, koji će zahvaljujući svojim sposobnostima, biti u stanju da se nosi sa problemima, izazovima, strukturom i obimom poverenih mu poslova.

Međutim, sasvim je izvesno da u većini slučajeva na samom početku otvaranja Kancelarije za LER neće biti moguće formiranje tima koji će odmah vladati svim neophodnim znanjima i veštinama. Da takva situacija ne bi postala akutna, potrebno je povesti računa o tome da:

- ✓ službenici koji se angažuju za rad u Kancelariji za LER moraju biti spremni na dalja usavršavanja i kontinuirano pohađanje obuka i treninga koji će im omogućiti da bolje obavljaju svoj posao,
- ✓ opštinska/gradska uprava mora biti svesna značaja izgradnje kapaciteta tima koji vodi Kancelariju za LER, pa u skladu sa tim mora obezbediti sve neophodne uslove (uključujući i finansijske, npr. za plaćanje specijalizovanih obuka) za to.

**DOBRA praksa:**

Službenici zaposleni u Kancelariji za LER u Subotici jednom nedeljno polovinu svog radnog vremena provode sa profesorom stranog jezika, ali ne na klasičnom času. Naime, oni obavljaju svoj redovan posao, ali sve što tom prilikom rade (pišu projekat, vode sastanak, pripremaju promotivni materijal itd.) rade na stranom jeziku uz aktivnu pomoć profesora koga za to plaća gradska uprava.

*Gde pronaći adekvatan kadar?*

Kada se napravi plan koliko službenika trebalo bi da ima Kancelarija za LER i kada se imaju na umu njihove kvalifikacije, logično pitanje koje se odmah nameće jeste gde i kako naći takav kadar. Ovo pitanje bi se moglo smatrati potpunom besmislicom da je ovakav kadar potreban privrednom ili nevladinom sektoru. Jedini pravi odgovor na ovo pitanje jeste: *na tržištu rada!* Međutim, ovakva stručna radna snaga ima svoju cenu koju javni sektor, po pravilu, ne može da plati, ali čak i kada može, javljaju se dva problema. Prvi je nepostojanje radne snage traženog profila na lokalnom tržištu rada, a drugi problem se odnosi na to da je kvota koja se odnosi na dozvoljeni broj zaposlenih službenika u lokalnoj administraciji odavno premašena.

*Da li zapošljavati novu radnu snagu ili reorganizovati postojeću upravu?*

Ukoliko se lokalna samouprava odluči za zapošljavanje isključivo novih službenika u Kancelariji za LER, rizikuje da se nađe u najmanje dve neprijatne situacije. Naime, ako na tržištu rada nađe odgovarajuće kandidate, vrlo brzo će shvatiti da ne može da ih plati u konkurenciji sa primanjima koja im se nude u privrednom ili nevladinom sektoru. U najboljem slučaju oni će pristati da u Kancelariji za LER provedu vreme do nalaženja posla koji će biti bolje plaćen, što za opštinsku upravu zapravo znači gubljenje vremena. Pored ovoga uprava može upasti u zamku ako pomisli da je pravo rešenje da ih u prvo vreme plaća mimo budžeta (npr. sa nekog aktuelnog projekta gde su, po pravilu, primanja veća nego u javnom sektoru), u nadi da će naći način kako da ih prebaci na budžet. U praksi se i ovo pokazalo samo kao gubljenje vremena za lokalnu samoupravu jer često se naknadno shvati da u upravi više nema mesta za nove

zaposlene, pogotovo ne sa visokim platama, a ako to nije problem, onda je problem to što službenici ne mogu da prebole smanjivanje plate kada ona počne da im se isplaćuje iz opštinskog budžeta, pa u Kancelariji za LER provedu taman onoliko vremena koliko im je potrebno da nađu bolje plaćen posao. Konačno, ako lokalna samouprava odluči da u novoformirano odeljenje/odsek lokalne samouprave zaposli isključivo novu radnu snagu, rizikuje da na nju ostatak uprave gleda kao na „strano telo“, što će prilično iskomplikovati komunikaciju i saradnju sa ostatkom uprave, a ona je zbog prirode posla koju obavlja Kancelarija za LER neophodna.

Nasuprot tome, prostom reorganizacijom uprave i novom sistematizacijom radnih mesta u okviru Kancelarije za LER, opet se ništa epohalno neće postići, jer su to isti ljudi koji su ranije radili sličan posao ali svojim prethodnim zalaganjima nisu uspeli da unaprede LER, pa je ambiciozno očekivati da će im to samo odjednom poći za rukom.

Kada se sagledaju svi aspekti ovog problema, ipak se ***kao bolje rešenje nameće reorganizacija uprave, potpomognuta intezivnom obukom tima koji će preuzeti rukovođenje Kancelarijom za LER i možda ojačana novim projekt menadžerom.*** Ovakav predlog ima nekoliko uporišta. Najpre, u svetlu goruće potrebe za smanjenjem javnog sektora rešenje problema ne treba tražiti kroz zapošljavanje novih kadrova uz ignorisanje postojećih, ma kako im kapaciteti bili ograničeni. Svakako treba raditi na poboljšanju kvaliteta postojećih kadrova kroz dalja usavršavanja i uvođenje standarda poslovanja, ali i kroz pametniju politiku zamene starih novim kadrovima. Zatim, iskustva pokazuju da trenutno u većini opština u Srbiji, pa čak i u najmanjim, u lokalnoj administraciji postoji bar nekoliko mladih, viskoobrazovnih i ambicioznih službenika, čije potencijale treba iskoristiti, a jedan od načina upravo jeste da oni postanu okosnica Kancelarije za LER. Ovakav tim se

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

može ojačati zaposlenjem novog kadra, najbolje nekoga sa iskustvom u pripremi i implementaciji projekata, jer ovakva znanja najviše nedostaju javnom sektoru, a uz to i donose donatorska sredstva za realizaciju razvojnih projekata, što može biti način obezbeđivanja stimulativnih nagrada za zaposlene u Kancelariji za LER.

### DOBRA praksa:

Gradska opština Vračar svake godine regrutuje zainteresovane apsolvante Fakulteta organizacionih nauka iz Beograda za pisanje i implementaciju razvojnih projekata opštine. Studenti rade na volonterskoj osnovi i istovremeno stiču dragoceno iskustvo kroz praksu, a opština na ovaj način poboljšava svoje kapacitete za pripremu i upravljanje projektima. Retki su studenti koji se nakon ovoga stalno zaposle u gradskoj opštini Vračar, što i nije početna ideja, ali najveći broj njih mnogo lakše nađe prvi posao nakon fakulteta upravo zahvaljujući ovom iskustvu.

### *Struktura zaposlenih u Kancelariji za LER*

Kada se isplanira koliko će službenika raditi u Kancelariji za LER i koji delokrug poslova će ona obavljati, potrebno je pristupiti sistematizaciji radnih mesta unutar same Kancelarije za LER.

Predložena sistematizacija radnih mesta je napravljena uzimajući u obzir dva prethodno definisana parametra:

- ✓ delokrug poslova koji bi neizostavno trebalo da obavlja svaka Kancelarija za LER (1 – učešće u strateškom planiranju, 2 – projektno planiranje LER-a, 3 – održavanje postojećih i privlačenje novih investicija, 4 – podrška lokalnoj privredi i

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

- preduzetnicima, **5** – promocija lokalne samouprave, **6** – unapređenje komunikacije sa organima koji se bave LER-om na višim nivoima vlasti),
- ✓ optimalan broj zaposlenih u Kancelariji za LER (petoro službenika).

Sistematizacijom radnih mesta trebalo bi da budu obuhvaćene sledeće radne pozicije unutar Kancelarije za LER:

- ✓ **rukovodilac/šef Kancelarije za LER,**
- ✓ **projekt menadžer,**
- ✓ **marketing menadžer,**
- ✓ **prostorni planer/urbanista,**
- ✓ **administrativni asistent.**

*Rukovodilac/šef Kancelarije za LER* trebalo bi da obavlja sledeće poslove iz delokruga rada same kancelarije:

- 1) učešće u strateškom planiranju,
- 3) održavanje postojećih i privlačenje novih investicija,
- 4) podrška lokalnoj privredi i preduzetnicima.

*Projekt menadžer* trebalo bi da bude uključen u obavljanje sledećih poslova iz delokruga rada same kancelarije:

- 1) učešće u strateškom planiranju,
- 2) projektno planiranje LER-a,
- 4) podrška lokalnoj privredi i preduzetnicima.

*Marketing menadžer* trebalo bi da bude uključen u obavljanje sledećih poslova iz delokruga rada same kancelarije:

- 3) održavanje postojećih i privlačenje novih investicija,
- 4) podrška lokalnoj privredi i preduzetnicima,
- 5) promocija lokalne samouprave,
- 6) unapređenje komunikacije sa organima koji se bave LER-om na višim nivoima vlasti.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

Prostorni planer/urbanista trebalo bi da bude uključen u obavljanje sledećih poslova iz delokruga rada same kancelarije:

- 1) učešće u strateškom planiranju,
- 2) projektno planiranje LER-a,
- 3) održavanje postojećih i privlačenje novih investicija.

*Administrativni asistent* trebalo bi da obavlja sekretarske poslove u okviru Kancelarije za LER i da pruža kompletnu tehničku podršku za obavljanje svih poslova iz delokruga Kancelarije za LER.

Ukoliko je predviđeno da u Kancelariji za LER radi manje službenika (mi sugerišemo nikako manje od troje), biće neophodno odreći se nekih predloženih pozicija, ali to nikako ne znači zanemarivanje poslova koje bi službenici na tim pozicijama trebalo da obavljaju. Zapravo, u takvoj situaciji je potrebno drugačije rasporediti poslove između raspoloživih kadrova. Među predloženim pozicijama „najlakše“ je odreći se radnog mesta *administrativnog asistenta*, tako što će njegove poslove među sobom morati da podele ostali službenici u Kancelariji za LER ili će se omogućiti da celokupnu administrativu podršku Kancelariji za LER pružaju administrativni asistenti/sekretari drugih odeljenja, odnosno službi u opštinskoj upravi. Ako postoji potreba da se u Kancelariji za LER ukine još jedno radno mesto, mi teška srca predlažemo da to ipak bude pozicija *prostornog planera/urbaniste*, ali samo ukoliko postoji mogućnost da njegov deo posla na sebe preuzme već postojeće odeljenje/služba koja obavlja poslove prostornog planiranja i urbanizma. Ovo podrazumeva izgradnju posebnih odnosa i dobre saradnje između Kancelarije za LER i odeljenja koje će preuzeti poslove prostornog planera/urbaniste, kako se njegov nedostatak ne bi bitnije odrazio na rad same kancelarije.

Iako će možda na prvi pogled izgledati da je umesto pozicije *prostornog planera/urbaniste* bezbolnije ukinuti poziciju

*marketing menadžera* unutar Kancelarije za LER, mi ne sugerišemo takav izbor. Naime, poslove koje bi trebalo da obavlja marketing menadžer u većini uprava za sada ne obavlja nijedan zaposleni, niti većina opština i gradova ima bilo kakvog iskustva na tom planu. Koliko dobra reklama i marketinška kampanja znače za uspešnost bilo kog proizvoda i usluge na tržištu, zna svaka kompanija koja za te svrhe odvaja ogromne sume novca na godišnjem nivou. Lokalna samouprava koja smatra da je dovoljno samo naporno raditi na stvaranju boljih uslova za poslovanje i život građana (što zaista jeste primarno), ali ne ume da o tome prenese jasnu poruku potencijalnim investitorima, već čeka da to oni sami primete, rizikuje da u konkurenciji drugih bučnijih i vidljivijih opština i gradova, ipak ostane u senci. Stoga je ovaj posao unutar Kancelarije za LER neophodno poveriti stručnom licu sa višegodišnjim iskustvom, umesto da njegov posao bude preraspoređen na službenike, koji će pored svojih primarnih zaduženja, na poslove izrade promotivnih materijala i organizacije sajмова gledati podrugljivo.

### ***Materijalni i tehnički resursi neophodni za funkcionisanje Kancelarije za LER***

Nakon utvrđivanja broja zaposlenih u Kancelariji za LER, potrebno je obezbediti materijalne i tehničke resurse za njeno normalno funkcionisanje.

***Kancelarija za LER mora imati sopstvene prostorije za rad (jednu ili više kancelarija s obzirom na broj zaposlenih)***. Ovo naravno ne treba shvatiti u bukvalnom smislu, jer je u prvom delu ove publikacije objašnjeno da lokalne samouprave, pa ni njene organizacione jedinice, nemaju sopstvenu imovinu već im je ona od strane Republike Srbije data na raspolaganje. To znači da opštinska ili gradska uprava treba deo prostora koji već koristi da privede nameni Kancelarije za LER. Najbolje bi bilo da ukoliko ima dovoljno

raspoloživog prostora Kancelarija za LER bude smeštena u zgradi opštinske, odnosno gradske uprave gde se nalaze i ostala odeljenja/službe uprave. Ako to nije moguće onda je neophodno obezbediti da Kancelarija za LER bude smeštena u nekoj pomoćnoj zgradi u krugu zgrade opštinske uprave. U svakom slučaju trebalo bi izbeći mogućnost da usled nedostatka prostora Kancelarija za LER bude smeštena u neki opštinski prostor dislociran dalje od zgrade opštinske uprave ili da uprava ukoliko ne poseduje ni ovakav prostor iznajmljuje poslovni prostor za Kancelariju za LER koji je udaljen od zgrade uprave. Osnovi razlog ovakve preporuke jeste činjenica da će Kancelarija za LER u obavljanju svojih svakodnevnih zadataka biti upućena na saradnju sa drugim službama i odeljenjima uprave, pa iako je u eri interneta i elektronske uprave mnoge stvari moguće završiti bez direktnog kontakta, mi bar u početnoj fazi funkcionisanja kancelarije, kao nove organizacione jedinice uprave ali i novog tima ljudi, preporučujemo što bližu i direktniju saradnju sa ostalim segmentima uprave kako bi se oni navikli na nju.

*Da li se Kancelarija za LER može osnovati kao virtuelna kancelarija?*

Zapravo, ako je već sugerisano da je bolji model za osnivanje Kancelarije za LER reorganizacija uprave uz izgradnju kapaciteta postojećeg kadra, zašto onda svaki službenik koji će po novom raditi kao deo tima Kancelarije za LER ne može da ostane na svom mestu u svojoj kancelariji i da sa ostalim članovima tima redovno komunicira posredstvom Interneta? Ovo nije dobar predlog i mi ga ne sugerišemo! Izgradnja uspešnog i funkcionlanog tima Kancelarije za LER podrazumeva svakodnevni direktni kontakt između članova tima, neobaveznu razmenu ideja i predloga, stvaranje timskog duha i upućenost u posao koji obavljaju ostali članovi tima, a to sve nije moguće ukoliko

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

članovi tima ne dele iste prostorije i ne podstiču razvoj dobrih timskih navika.

U neophodne materijalne i tehničke resurse spadaju sve one stvari bez kojih nije moguće efikasno obavljanje svakodnevog posla bilo koje organizacione jedinice lokalne samouprave, pa ni Kancelarije za LER. Osnovni spisak opreme čine:

- ✓ kancelarijska oprema,
- ✓ računar za svakog zaposlenog,
- ✓ telefonski priključak,
- ✓ brzi Internet,
- ✓ dva štampača,
- ✓ skener,
- ✓ projektor,
- ✓ lap-top.

Sve ostalo što nije navedeno Kancelarija za LER može da koristi od drugih službi kao što je npr. sala za sastanke i prezentacije.

# 4. korak:

## ***Saradnja Kancelarije za LER sa drugim akterima zainteresovanim za lokalni ekonomski razvoj***

Poslednji korak koji je potrebno preduzeti na planu uspešnog osnivanja Kancelarije za LER jeste njeno pozicioniranje kao centralnog mesta za upravljanje procesom LER-a u očima drugih aktera. Ovu poziciju Kancelarija za LER mora da izbori u odnosima sa drugim ključnim lokalnim akterima zainteresovanim za pitanja LER-a iz sva tri sektora (javni, privatni i civilni sektor), sa kojima mora da gradi odnos dugoročnog i održivog partnerstva, a ne konkurencije. Upravo ovakvo nastojanje jedino može da obezbedi postizanje značajnih rezultata na planu LER-a, od čega će svi akteri i lokalna zajednica u celini imati dugoročne koristi.

### *Saradnja Kancelarije za LER sa ostalim segmentima lokalne samouprave*

Kancelarija za LER se mora truditi da uspostavi dobre, stabilne i održive odnose sa svim segmentima lokalne samouprave, počev od gradonačelnika/predsednika opštine i skupštine, preko opštinskog/gradskog veća i drugih odeljenja/ službi opštinske, odnosno gradske uprave, do javnih preduzeća.

*Saradnja sa predsednikom opštine/gradonačelnikom.* Predsednik opštine/ gradonačelnik je prva i poslednja adresa najvećeg broja postojećih i potencijalnih investitora. Prema tome, veoma je važno da prvi čovek opštine bude u stalnom kontaktu sa zaposlenima u Kancelariji za LER kako bi ih povezoao sa subjektima zainteresovanim za ulaganje u lokalnu sredinu. Veoma je važno da predsednik opštine/ gradonačelnik ima poverenja u rad ovog tela i da zauzme stav „pokrovitelja“ kancelarije jer time šalje signal i ostalim segmentima lokalne samouprave da je sa ovim telom poželjno saradivati i da se na njega mogu osloniti. Dobra saradnja između predsednika opštine/gradonačelnika i Kancelarije za LER jača njenu ulogu u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou jer posredstvom predsednika opštine kancelarija može inicirati usvajanje mera za otvaranje novih MSP, privlačenje stranih investicija i drugih mera u oblasti LER-a, a može uticati i na izmene i uobličavanje propisa, razvojnih strategija i planova koji su u procesu usvajanja. Sve ovo upućuje na to da komunikacija sa predsednikom opštine/gradonačelnikom mora biti redovna i kontinuirana, kako se ne bi desilo da Kancelarija za LER preuzme određene akcije i aktivnosti (poput pripreme i slanja nekih projekata) za koje se može ispostaviti da za njihovu realizaciju neće imati odobrenje prvog čoveka.

*Saradnja sa skupštinom opštine/grada.* S obzirom na to da je skupština opštine/grada zakonodavni organ lokalne vlasti, veoma je važno da se obezbedi stalna komunikacija između zaposlenih u Kancelariji za LER i odbornika, a naročito predsednika skupštine i članova radnih tela koja se bave pitanjima koja imaju uticaja na LER (npr. radno telo (komisija/savet) za privredna pitanja, radno telo za budžet i finansije, radno telo za urbanizam i zaštitu životne sredine itd.). Dobra saradnja između skupštine opštine/grada i Kancelarije za LER podrazumeva takav modalitet odnosa u kome skupština opštine/grada, odnosno radna tela svaki put kada razmatraju pitanja koja utiču na LER, konsultuju Kancelariju za LER i

traže njeno mišljenje. Na taj način Kancelarija za LER biva uključena u proces donošenja odluka na lokalnom nivou, a naročito je bitno da se njen glas čuje prilikom usvajanja lokalnih razvojnih dokumenata i planova. Osim toga, Kancelariji za LER treba da bude omogućeno i da predloži određene mere koje bi mogle da utiču na intenziviranje ekonomske aktivnosti na lokalnu (mere za pojednostavljenje i ubrzavanje procedura dobijanja dozvola; povećanje stope zaposlenosti i smanjenje siromaštva; poboljšanje inspeksijskih procedura koje utiču na ekonomski razvoj itd.).

*Saradnja sa opštinskim/gradskim većem.* Uzmemo li u obzir da u nadležnosti opštinskog veća, između ostalog, spadaju predlaganje budžeta, odluke o organizaciji opštinske/gradske uprave i drugih akata koje donosi skupština opštine/grada, kao i neposredno izvršavanje ovih odluka, jasno je zašto je neophodno da Kancelarija za LER uspostavi dobru komunikaciju makar sa članovima veća koji su zaduženi za pitanja iz domena LER-a.

*Saradnja sa drugim odeljenjima opštinske/gradske uprave i javnim preduzećima.* U cilju izbegavanja preklapanja zaduženja pojedinih odeljenja opštinske/gradske uprave (npr. odeljenje za finansije i privredu, odeljenje za urbanizam, odeljenje za imovinsko-pravne poslove, odeljenje za javne nabavke itd.) i Kancelarije za LER, potrebno je što konkretnije definisati njene poslove i zadatke. Osim toga, između odeljenja opštinske/gradske uprave i Kancelarije za LER treba da postoji odnos uzajamnog poverenja, tako da jedni drugima ne predstavljaju konkurenciju, već da se nadopunjuju u obavljanju poslova vezanih za LER i na taj način zajednički doprinose uklanjanju prepreka za razvoj lokalne sredine. Kancelarija za LER može da doprinese unapređenju kapaciteta ljudskih resursa u opštinskoj upravi tako što će organizovati periodične obuke za zaposlene u odeljenjima koja se bave poslovima u vezi sa LER-om. Takođe, Kancelarija za LER treba da, zajedno sa stručnim

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

osobljem opštinske/gradske uprave i javnih preduzeća, u zavisnosti od oblasti o kojoj je reč, radi na pripremi, implementaciji i praćenju projekata i programa sa kojima je opština/grad konkurisala kod domaćih ili stranih donatora. Još jedan od vidova saradnje može biti rad na zajedničkom prikupljanju podataka za pravljenje baza o raspoloživim resursima date opštine/grada (baze podataka o raspoloživom stručnom osoblju, o lokalnim preduzećima, o prisutnim domaćim i stranim investitorima, o raspoloživoj imovini i građevinskom zemljištu).

### *Saradnja Kancelarije za LER sa privatnim i civilnim sektorom*

Rad Kancelarije za LER treba da karakteriše visok stepen javnosti i transparentnosti kako bi sva zainteresovana fizička i pravna lica mogla lako da stupe u kontakt sa zaposlenima u kancelariji kad god im je potreban poslovni savet, informacija ili kada imaju dobru zamisao i predlog u vezi sa dovođenjem novog investitora u lokalnu sredinu, uspostavljanjem javno-privatnog partnerstva, pokretanjem novog razvojnog programa itd.

*Saradnja sa poslovnim sektorom.* Jedno od osnovnih zaduženja Kancelarije za LER jeste pomoć lokalnoj privredi i poslovnoj zajednici. Kancelarija za LER, pre svega, treba da bude na raspolaganju i da omogući jačanje poslovnih aktivnosti postojećih preduzeća, ali i da obezbedi uslove za stvaranje novih. U tom cilju, njen zadatak je da pripremi i sprovede sva neophodna istraživanja kako bi se utvrdile osnovne prepreke za funkcionisanje lokalne privrede, ali i mogućnosti za intenziviranje ekonomskih aktivnosti, kao što su: obnova postojeće i izgradnja savremene infrastrukture, osnivanje biznis inkubatora, tehnoloških i industrijskih parkova i zona unapređenog poslovanja, uvođenje novih tehnologija u rad uslužnog i drugih sektora itd. U opis poslova kancelarije spada i posredovanje između poslovnih subjekata

i lokalne samouprave radi stvaranja javno-privatnih partnerstava i sprovođenja zajedničkih projekata. Zaposleni u kancelariji treba da održavaju dnevni kontakt sa lokalnim preduzetnicima kako bi im obezbedili sve vrste pravne i tehničke podrške, poslovnih saveta ili informacija u cilju unapređenja njihovih poslovnih sposobnosti. Njihovo zaduženje su i priprema i sprovođenje programa obuke za sve zainteresovane za započinjanje novog biznisa, ali i treninga za male i srednje preduzetnike u oblasti pisanja projekata i pripreme dokumentacije za kreditne zahteve. Zahvaljujući dobroj saradnji sa ostalim telima lokalne samouprave, Kancelarija za LER može da utiče na stvaranje što povoljnijih uslova za rad i poslovanje tako što će predlagati usvajanje rešenja koja bi obezbedila određene poreske, administrativne i finansijske olakšice za privredne subjekte koji posluju u datoj lokalnoj sredini. Na taj način, ona osigurava zadržavanje postojećeg kapitala na teritoriji opštine/grada, uz istovremeno privlačenje novog. Kancelarija za LER je u stalnoj komunikaciji sa predstavnicima domaćih i stranih investitora. Njen zadatak je da sačini bazu podataka potencijalnih investitora i da sa njima uspostavi kontakt kako bi ih upoznala sa potencijalima date opštine/grada. Njen pristup potencijalnim investitorima treba da bude sistematski i ubedljiv i podrazumeva: dostavljanje promotivnih materijala opštine, organizovanje sastanaka sa predstavnicima investitora, organizaciju obilazaka privrednih potencijala opštine/grada, informisanje investitora o pogodnostima i olakšicama pri osnivanju preduzeća i poslovanju koje nudi opština/grad i slično.

*Saradnja sa civilnim sektorom.* Građani i njihova udruženja na lokalnom nivou treba da budu što bolje upoznati i obavešteni o radu i aktivnostima Kancelarije za LER, kako bi i sami mogli svojim idejama da doprinesu njenom boljem radu. Pozitivan stav i podrška lokalne javnosti radu Kancelarije za LER jačaju njen uticaj u odnosu na druge segmente lokalne samouprave, čime se olakšava njeno funkcionisanje jer ona

uspeva lakše da uspostavi komunikaciju sa zaposlenima u lokalnim organima vlasti i da dođe do traženih podataka. U tom cilju, u opis poslova Kancelarije za LER obavezno moraju ući i promotivne aktivnosti koje treba da upoznaju javnost sa radom kancelarije i rezultatima tog rada. Promotivne aktivnosti, između ostalog, podrazumevaju i pripremu i distribuciju promotivnog materijala, organizaciju promotivnih manifestacija, kreiranje radio, tv i Internet informativnih kampanja itd. Kancelarija, takođe, treba da pruži snažnu podršku nevladinim organizacijama i udruženjima koji doprinose razvoju lokalne zajednice. Organizovanje redovnih radnih sastanaka, razmena ideja i saradnja sa organizacijama koje se bave pitanjima razvoja, privrede, zaštite životne sredine, kao i sa strukovnim udruženjima se podrazumeva.

#### *Saradnja Kancelarije za LER sa višim nivoima vlasti*

Jedno od zaduženja koja ulaze u delokrug poslova Kancelarije za LER jeste predstavljanje lokalne samouprave na regionalnom, državnom i međunarodnom nivou u vezi s aktivnostima iz domena LER-a. Potreba za obavljanje ovog zadatka je uslovljena činjenicom da ukoliko, na primer, u ovom momentu želite da saznate šta je opština radila na planu LER-a (realizovani projekti, usvojena planska dokumenta itd.), sa telefonske centrale opštine će Vas najmanje 5 puta prebaciti na različite osobe, a zapravo nijedna neće znati ono što vas zanima. Dakle, postoji mišljenje da svi u opštini znaju šta se radi na planu LER-a, ali u stvarnosti to nije tako. Da bi ova komunikacija bila uspešna, Kancelarija za LER mora da se nametne kao telo koje u svojim bazama raspolaže svim relevantnim podacima iz domena LER-a i kao glavni pregovarač u procesu saradnje sa organima i institucijama sa višeg nivoa vlasti.

*Saradnja sa republičkim organima na planu LER-a.* Osim sa Ministarstvom za Nacionalni investicioni plan (NIP) i Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu, o kojima smo već govorili kao o institucijama koje dodeljuju sredstva za LER, Kancelarija za LER treba da održava kontakte i sa drugim republičkim organima koji imaju uticaja na LER. Ovde spadaju sva druga ministarstva, agencije, kancelarije i službe Vlade Republike Srbije u čiju oblast delovanja neposredno ili posredno ulazi LER (npr. Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj, Ministarstvo finansija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, Agencija za privatizaciju). Kancelarija za LER naročito treba da se usmeri ka Agenciji za strana ulaganja i promociju izvoza Republike Srbije (SIEPA) koja opštini/gradu može pomoći u privlačenju novih investicija, jer je jedan od njenih osnovnih zadataka promovisanje mogućnosti za ulaganja i pružanje pomoći stranim investitorima da započnu poslovanje u Srbiji.<sup>22</sup> Kroz saradnju sa Nacionalnom službom za zapošljavanje (NSZ), Kancelarija za LER može u velikoj meri da pomogne smanjenju nezaposlenosti na lokalnom nivou, i to kroz: izradu baze podataka raspoložive radne snage na području opštine, pripremu obuka za instruktore i konsultante u oblasti LER, sprovođenje obuka za prekvalifikacije u skladu sa potrebama investitora, pružanje informacija nezaposlenima u vezi sa mogućnostima za pokretanje biznisa. U radu Kancelariji za LER bi mogli pomoći i Republički zavod za statistiku, Privredna komora Srbije i sve one institucije koje bi mogle da joj obezbede relevantne podatke, pomognu u ostvarivanju kontakata sa investitorima i obezbede sredstva za finansiranje lokalnih razvojnih projekata.

---

<sup>22</sup> O tome videti na: [http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/1/o\\_nama/siepa/](http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/1/o_nama/siepa/)

*Saradnja sa pokrajinskim organima vlasti.* Opštine/gradovi sa teritorije AP Vojvodina, osim sa nacionalnim organima vlasti koji se bave LER-om, treba da uspostave blisku saradnju i sa pokrajinskim organima vlasti zaduženim za datu oblast. Samim tim, Kancelarije za LER iz vojvođanskih opština/gradova moraju održavati dnevne kontakte sa glavnim pokrajinskim organima za oblast LER-a. Tako, Kancelarije za LER kroz saradnju sa Pokrajinskim sekretarijatom za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju mogu da promovišu privredne potencijale lokalne zajednice, pronalaze partnerske opštine za rad na određenim projektima, obezbede sredstva za finansiranje razvojnih projekata<sup>23</sup> i doprinesu razvoju celokupnog regiona. Isto tako Kancelarija treba blagovremeno da informiše i pomogne firmama, nevladinim organizacijama i drugim pravnim licima iz opštine/grada da pripreme razvojne projekte i prijave se na konkurse za dodelu finansijskih sredstava koje periodično raspisuje Pokrajinski sekretarijat za privredu<sup>24</sup>. U privlačenju investicija i promovisanju razvojnih kapaciteta lokalne sredine veoma je važna komunikacija sa Fondom za podršku investicija u Vojvodini<sup>25</sup> (Vojvodina Investment Promotion – VIP). Kancelarija za LER treba da obezbedi sve neophodne

---

<sup>23</sup> Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju u 2010. godini sufinansira projekte za unapređenje rada lokalne uprave u jedinicama lokalnih samouprava na teritoriji AP Vojvodine. Sredstva se dodeljuju podnosiocima projekta za sufinansiranje mera i aktivnosti za unapređenje rada lokalne uprave koje su utvrđene kao prioriteti u strateškim planovima razvoja jedinica lokalnih samouprava. Najviši iznos sredstava koji može odobriti Pokrajinski sekretarijat po pojedinačnom projektu je 2.000.000,00 dinara. Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju učestvuje sa najviše 75% sredstava u sufinansiranju projekta.

<sup>24</sup> Pokrajinski sekretarijat za privredu, između ostalog, ima za cilj razvoj privrede, preduzetništva, malih i srednjih preduzeća u AP Vojvodini, kao i unapređenje konkurentnosti pokrajinske privrede na evropskom tržištu.

<sup>25</sup> Fond za podršku investicija u Vojvodini (Vojvodina Investment Promotion – VIP) je zvanična regionalna agencija za podsticanje investicija, sa zadatkom da obezbedi podršku stranim investitorima u uspostavljanju biznisa u Vojvodini.

## Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj samoupravi!

podatke o resursima kojima raspolaže data lokalna sredina kako bi mogli da budu prezentovani u promotivnim brošurama, u sklopu promotivnih manifestacija i brojnih drugih marketinških aktivnosti Fonda. Na listi adresata kancelarije za LER treba da se nađu i: Pokrajinski sekretarijat za finansije, Pokrajinski sekretarijat za privredu, Pokrajinski sekretarijat za arhitekturu, urbanizam i graditeljstvo, Pokrajinski sekretarijat za međuregionalnu saradnju, Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Pokrajinska kancelarija za evropske poslove, Fond za razvoj AP Vojvodine, Privredna komora Vojvodine itd.

# 5

## ***Nekoliko saveta kako da Kancelarija za LER ne postane primer loše prakse***

Osnovni cilj ovog vodiča jeste ukazivanje na ključne korake o kojima je potrebno voditi računa na planu osnivanja Kancelarije za LER. Naravno, svaki od ovih koraka može biti dosledno ispoštovan (procedura za osnivanje novih organizacionih jedinica uprave, definisanje adekvatnog delokruga poslova koji će obavljati, obezbeđivanje neophodnih resursa za njeno funkcionisanje itd.), ali da ipak Kancelarija za LER upadne u neku od potencijalnih zamki, koje će je pre učiniti primerom loše nego dobre prakse. Na neke od ovih zamki pokušaćemo da ukažemo u ovom delu Vodiča.

### ***Kancelarija za LER nije agencija za prevođenje***

S obzirom na već ukazane osnovne kvalifikacije koje moraju zadovoljiti kandidati da bi postali članovi tima Kancelarije za LER, podrazumeva se njihovo dobro vladanje engleskim i drugim stranim jezicima. Pošto je, nažalost, još uvek retkost da u lokalnim samoupravama u Srbiji rade službenici koji aktivno govore strane jezike, ovu prednost Kancelarije za LER mogu doslovno zloupotrebljavati ostali segmenti lokalne administracije. Ovde naravno nije reč o tome da članovi tima Kancelarije za LER ponekad i kada je to zaista neophodno

trebaju i mogu priteći u pomoć drugim službama ili kabinetu predsednika opštine/gradonačelnika oko prevoda nekog dokumenta ili službene korespodencije na stranom jeziku, ali ovo nikako ne sme postati redovana praksa, a pogotovo se ne sme stvarati uverenje da to stvarno i jeste posao Kancelarije za LER. Ako ste u dilemi, još jednom pogledajte koji to poslovi ulaze u delokrug rada Kancelarije za LER. Među njima se, svakako, ne nalazi „*stalno pružanje prevodilačkih usluga ostalim segmentima lokalne administracije*“, jer kada bi se to desilo, Kancelarija za LER ne bi imala ni vremena ni potencijala da se posveti obavljanju daleko važnijih poslova iz njenog delokruga!

***Kancelarija za LER nije projektni biro javnih preduzeća i drugih lokalnih institucija***

Sledeći logiku iz prethodnog primera, vrlo lako se može upasti u zamku po kojoj će Kancelarija za LER početi redovno da se bavi pisanjem i implementacijom projekata lokalnih javnih preduzeća i ustanova (JKP, škole, kulturni centar, sportski klubovi itd.), često na teme koje uopšte ne spadaju u njen domen. Kancelarija za LER u početku treba da organizuje obuku i pruži savetodavnu podršku drugim lokalnim akterima na temu pisanja, upravljanja i implementacije projekata iz njihovih domena i da na taj način radi na izgradnji njihovih kapaciteta za samostalno vođenje projekata. Ukoliko, pak, donese pogrešnu odluku po kojoj joj je ipak lakše da sama napiše projekat (npr. za JKP) umesto da im da smernice kako da sami urade posao (što u početku zaista štedi vreme Kancelarije za LER i implicira veću prolaznost projekata), ili pak dobije striktnu naredbu da to mora da učini, vrlo lako će doći u poziciju da neće imati vremena da se bavi svojim redovnim poslovima. Uz to rad na jačanju kapaciteta drugih lokalnih aktera automatski snaži čitavu zajednicu jer povećava broj uporišta na lokalnom nivou iz kojih se radi na unapređenju LER-a, pa na tom planu Kancelarija za LER neće biti sama.

***Kancelarija za LER nije „paradni konj“ lokalne samouprave***

Podrazumeva se da bi svaka lokalna samouprava trebalo da bude ponosna na svoju Kancelariju za LER, pogotovo ako je uspela da ostvari značajne rezultate. Ali to nikako ne znači da svaki put kada dođe bilo kakva delegacija s bilo kakvim razlogom u posetu opštini/gradu, da joj jedna od adresa obavezno mora biti i Kancelarija za LER ili da se članovi tima Kancelarije za LER konstantno „vuku“ na neke skupove i sastanke koji nemaju veze sa njihovim poslom, zato što se smatra da su reprezentativni i da će imati šta pametno da kažu ili predlože, a to je dobro za imidž lokalne samouprave. Jedan od poslova iz delokruga Kancelarije za LER *jeste predstavljanje lokalne samouprave na regionalnom, državnom i međunarodnom nivou u vezi s aktivnostima iz domena LER-a* i tu se krug njenih obaveza završava. Jer da nije tako, ona od sastanaka, banketa i skupova ne bi stigla da se bavi planiranjem ekonomske budućnosti lokalne zajednice.

## O Fondu



Fond za otvoreno društvo – Srbija  
Fund for an Open Society - Serbia

Fond za otvoreno društvo  
Kneginje Ljubice 14, 11 000 Beograd, Srbija  
Telefon: +381 11 30 25 800  
Fax: +381 11 32 83 602  
e-mail: [office@fosserbia.org](mailto:office@fosserbia.org)  
WEB: [www.fosserbia.org](http://www.fosserbia.org)

Fond za otvoreno društvo je nevladina, nepolitička i neprofitna organizacija koja razvija i podržava projekte i aktivnosti usmerene na razvoj demokratske kulture, otvorenosti, uvažavanja različitosti, punog poštovanja ljudskih prava svih i na promovisanje principa vladavine prava, dobrog upravljanja i odgovornosti i učešća građana u javnim poslovima, a u cilju stvaranja pretpostavki za održivi razvoj demokratskog i otvorenog društva u Srbiji.

Fond za otvoreno društvo u Srbiji je deo međunarodne mreže Instituta za otvoreno društvo, čiji je osnivač Džordž Soros. Glavni izvor prihoda Fonda za otvoreno društvo su donacija osnivača, druge donacije, pokloni, legati i sopstveni prihodi.

## O Građanskoj mreži



Građanska mreža  
Trg oslobođenja 3.6/2, Kovin, Srbija  
Tel./fax: +381 13 742 279  
e-mail: [office@gradjanskamreza.org](mailto:office@gradjanskamreza.org)  
WEB: [www.gradjanskamreza.org](http://www.gradjanskamreza.org)

Građanska mreža je organizacija koja ima za cilj da deluje na uvećanje uticaja građana na proces donošenja odluka kroz demokratske institucije. Naša je želja da iskustva stečena putem formalnog i neformalnog obrazovanja i društvenog angažovanja u civilnom sektoru, ekonomiji i državnim institucijama i da stečene kontakte sa kolegama i saradnicima iz različitih institucija u kojima smo angažovani, stavimo na raspolaganje građanima Srbije u svojim lokalnim sredinama.

Građanska mreža je u cilju ostvarenja svoje misije dosad pokrenula sledeće programe:

- Razvoj i angažman mladih
- Program podrške manjinskim grupama
- Razvoj lokalne zajednice
- Ekonomsko osnaživanje lokalne zajednice
- Program 4M= Evropa!
- Afirmacija kulturnog stvaralaštva