

Decenija lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji: šta su pouke za budućnost

Dragiša Mijačić¹

Decembar 2012.



Uvod

Globalizacija tržišta i koncept liberalne ekonomije su doprineli da lokalni ekonomski sistemi trpe opterećenje konkurencije celog sveta. Nacionalne politike planiranja razvoja ekonomije i konkurentnosti nisu uspele da razviju mehanizme koji bi mogli adekvatno da odgovore na ove izazove. Samim tim otvorio se prostor za značajniju ulogu lokalnih (i regionalnih) vlasti u stvaranju uslova i rešavanju problema koji su izazvani otvaranjem tržišta. Otuda, više nego ikada ranije u svojoj istoriji, lokalne samouprave postaju angažovane na planiranju ekonomskog razvoja i unapređenju poslovnog okruženja na svojim prostorima. U tom cilju one se angažuju na privlačenju investicija, izgradnji industrijskih zona i parkova, osnivanju poslovnih inkubatora, izradi strateško-planskih dokumenata kojima se prioritišu javna ulaganja, osnivanje javno-privatnih partnerstva i uvođenju mnogih drugih instrumenata koji imaju za cilj pospešivanje privrednog rasta i zapošljavanje na lokalnom nivou.

Lokalni ekonomski razvoj se odnosi na proces u kojem se lokalne vlasti i ostali akteri na nekoj teritoriji angažuju da udruženim snagama rade na unapređenju kvaliteta života i poboljšanju uslova za privredni rast. Otuda, kada se govori o lokalnom ekonomskom razvoju, uglavnom se misli na participativni model saradnje društveno-ekonomskih aktera u okviru svojih lokalnih sredina. Vertikalna koordinacija između različitih nivoa vlasti i harmonizacija javnih politika su takođe bitni faktori za uspešno planiranje i sprovođenje lokalnog ekonomskog razvoja.

Ovako definisan koncept lokalnog ekonomskog razvoja treba jasno razgraničiti sa posmatranjem razvoja nekog lokaliteta u odnosu na rezultate ili stanje određenih ekonomskih pokazatelja (npr. ostvareni rast bruto domaćeg proizvoda, stopa nezaposlenosti, broj novo-formiranih preduzeća i sl.),

pre svega iz razloga što koncept lokalnog ekonomskog razvoja nije isključivo zasnovan na rastu ekonomije već se pre svega odnosi na aktivnosti koje teže poboljšanju kvaliteta života i unapređenju poslovnog ambijenta.

Pregled donatorskih projekata u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja

Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji je iniciran od strane međunarodnih razvojnih agencija koje su predstavile taj koncept i pokrenule niz projekata i inicijativa koji su doprineli širenju svesti među akterima kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou. Iako su prvi projekti pokrenuti odmah nakon demokratskih promena, njihov fokus je bio na revitalizaciji lokalnih zajednica i samim tim nisu imali izražen razvojni karakter. Međutim, sredinom prve dekade prvog milenijuma pokreću se i prvi razvojni projekti, finansirani iz sredstava Evropske unije i bilateralnih donatora kao što su USAID, SDC, Sida, ADA, Vlade Kraljevine Norveške i Kraljevine Danske i drugi.

Na osnovu teritorijalne pokrivenosti, projekte koji su na posredan ili neposredan način uticali na lokalni ekonomski razvoj možemo podeliti na:

- nacionalne,
- geografski raspršene u smislu da su se implementirali u opštinama koje nisu teritorijalno povezane, i
- geografski koncentrisane koji su se implementirali u opštinama koje su teritorijalno povezane.

U prvu kategoriju sa nacionalnim pokrivenošću možemo klasifikovati projekte Evropske unije: Exchange (sve tri faze), MSP IPA 2007, MISP i RSEDP2²

² RSEDP2 možemo posmatrati kao specijalni slučaj jer ovaj program podržava lokalni ekonomski razvoj kroz podršku regionalnim razvojnim agencijama tamo gde one postoje, a sa druge strane direktno podržava opštine i gradove tamo gde ne postoje regionalne razvojne agencije. S obzirom da se na ovaj način podržavaju sve jedinice lokalne samouprave u

¹ Dragiša Mijačić je direktor Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Molimo da komentare šaljete na dmijacic@lokalnirazvoj.org.

Ovi projekti su se na posredan ili neposredan način bavili pitanjima od značaja za lokalni ekonomski razvoj na celoj teritoriji Republike Srbije.

Među projektima koji su geografski raspršeni izdvajamo USAID MEGA koji se implementirao u 32 jedinice lokalne samouprave širom Srbije, kao i prvu fazu Programa podrške razvoja opština (Municipal Support Programme) finansiranog od strane Vlade Švajcarske koji se realizovao u 7 opština i gradova centralne Srbije.³

Međutim, većina projekata koji su se ticali lokalnog ekonomskog razvoja su imali jasan teritorijalni fokus, uglavnom pokrivajući siromašne opštine jugozapadne, južne i istočne Srbije. Za razliku od prve dve kategorije, ovde se pojavljuju i multi-donatorske inicijative kao što su MIR, PRO, EU Progres i PBILD, koje predstavljaju najznačajnije donatorske intervencije na teritoriji jugozapadne i južne Srbije.

Među EU projektima u ovoj kategoriji se izdvajaju prva faza Programa regionalnog društveno-ekonomskog razvoja (RSEDP)⁴ kao i Projekat podrške razvoju opština severoistočne Srbije (MSP NE).⁵ Kao specijalni slučaj ovde možemo posmatrati i programe prekogranične saradnje koji podržavaju lokalni ekonomski razvoj i imaju jasan teritorijalni fokus na pogranična područja Republike Srbije.

USAID takođe ima projekte u ovoj kategoriji i to: CRDA i CRDA-E koji su se implementirali od 2001. do 2007. godine, ⁶kao i Projekat održivog lokalnog razvoja (SLDP) koji se od 2011. godine realizuje u 32 opštine povezane u osam teritorijalno povezanih područja.⁷

Pored podrške multi-donatorskim inicijativama, Švajcarska Vlada je preko svoje razvojne agencije SDC finansirala i tri zasebne inicijative koji pripadaju kategoriji geografski koncentrisanih projekata. Prvi je Program podrške razvoju opština - MSP (druga i treća faza) koji se realizovao u šest opština centralne i zapadne Srbije.⁸ Druge dve inicijative su Program podrške privatnom sektoru u jugozapadnoj Srbiji koji se fokusirao na 6 opština Zlatiborskog okruga⁹

Srbiji, ovaj program je klasifikovan u kategoriju nacionalnih projekata.

3 Čačak, Kraljevo, Kuršumlija, Niš, Novi Pazar, Požega i Užice

4 Prva faza RSEDP programa se realizovala u tri banatska okruga, Šumadijskom i Pomoravskom okrugu, kao i u Jablaničkom i Pčinjskom okrugu.

5 Tri banatska okruga i Braničevski okrug

6 Iako su se CRDA i CRDA-E realizovali na celoj teritoriji Srbije, modalitet njihove implementacije preko partnerskih organizacija koje su pokrivale jasno određene teritorije svrstava ova dva programa u kategoriju geografski koncentrisanih projekata.

7 Geografska područja u kojima je aktivan USAID SLDP mogu se videti na internet stranici <http://www.lokalnirazvoj.rs/gde-radimo.html>

8 Arilje, Čajetina, Čačak, Kraljevo, Požega i Užice

9 Arilje, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Čajetina i

i Program razvoja privatnog sektora u južnoj Srbiji koji se realizuje u 6 opština Pčinjskog i Jablaničkog okruga.¹⁰

Kao i u slučaju Švajcarske, Vlada Republike Austrije je preko svoje razvojne agencije ADA učestvovala u multi-donatorskim programima ali je i samostalno finansirala projekte od značaja za lokalni razvoj koji su imali jasan teritorijalni fokus. Prvi takav projekat je Strateško partnerstvo za podršku Programa privrednog razvoja AP Vojvodine koji se implementirao na pokrajinskom nivou, ali je imao uticaja na lokalni razvoj opština u Vojvodini. Drugi projekat je Program podrške održivom regionalnom razvoju Jablaničkog i Pčinjskog okruga koji se realizovao na jugu Srbije.

Nemačka razvojna agencija takođe ima projekat od značaja za lokalni ekonomski razvoj, pod nazivom Opštinski ekonomski razvoj u regionu Dunava. Ovaj projekat se realizuje u deset opština istočne Srbije.¹¹

Nemačka humanitarna organizacija HELP je takođe aktivna u realizaciji projekata koji podržavaju razvoj preduzetništva i smanjenje nezaposlenosti u vidu pomoći ugroženim grupama stanovništva, izbeglim i raseljenim licima, i sl. Od 2002. do 2012. godine HELP je podržao 4.491 korisnika kojima je podeljena oprema i za koje su organizovane poslovne obukame i savetovanja. Aktivnosti HELPa su geografski koncentrisane u odnosu na četiri kancelarije, u Beogradu, Nišu, Kraljevu i Bujanovcu.

Na kraju, tu je i Program lokalnog ekonomskog razvoja na Balkanu koji finansira Vlada Kraljevine Danske, a realizuje se u opštinama Nišavskog okruga.

Pored ovih postoji i niz manjih projekata koji su finansirani od strane različitih fondacija kao što su Fond za otvoreno društvo, Balkanski fond za demokratiju (Balkan Trust for Democracy) i mnogi drugi. Međutim, svi ovi projekti su mali u obimu pa u cilju ovog rada nije neophodno da se navode poimence.

Tipovi intervencija u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja

Projekti lokalnog ekonomskog razvoja su se uglavnom fokusirali na četiri oblasti intervencije, i to na:

- izrade strateških i akcionih planova za lokalni razvoj,
- izgradnju kapaciteta za pisanje i implementaciju projekata,
- razvoj lokalne društvene i komunalne infrastrukture, i
- formiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj.

Skoro svi projekti iz domena lokalnog ekonomskog razvoja su podržali izradu strateško-planske dokumentacije na lokalnom nivou. Kao rezultat ovih intervencija, u

Užice. Ovaj program realizuje RRA Zlatibor iz Užica

10 Preševo, Bujanovac, Surdulicu, Trgovište, Vranje i Leskovac. Ovaj program realizuje VEEDA iz Vranja. Projekat je započeo 2011. i trajeće do 2014. godine.

11 Golubac, Zaječar, Sokobanja, Majdanpek, Veliko Gradište, Kladovo, Negotin, Knjaževac, Boljevac i Bor

2012. godini SKGO je evidentirao 708 strateških i akcionih planova koje su opštine i gradovi u Srbiji razvili ili su u procesu izrade. Ovim se može zaključiti da je prvi ciklus strateškog planiranja u Srbiji završen u velikoj većini opština i gradova. Postoji jedan broj lokalnih samouprava koje su započele i novi ciklus izrade strateških i akcionih planova.

Glavni problemi kod strateškog planiranja je nepostojanje jedinstvenog mehanizma planiranja na svim nivoima koji predviđa jasno definisani metodološki okvir za izradu strategija. Pored toga, za većinu strategija ne postoje razrađeni akcioni planovi i jasno određeni finansijski mehanizama za njihovu realizaciju. Otuda, znatan broj strateških planova predstavlja spisak želja, često nerealnih. Rešavanje ovih problema se očekuje sa uvođenjem sistema programskog budžetiranja na lokalnom nivou.¹²

Pored toga, u mnogim opštinama i gradovima prepreku za realizaciju strateških planova predstavlja nedostatak političke volje i opšteg koncenzusa o prioritetima i ciljevima razvoja. Takođe, u velikom broju jedinica lokalne samouprave postoji problem sistemskog praćenje realizacije strategija na osnovu jasnih indikatora.

Druga oblast intervencije projekata lokalnog ekonomskog razvoja je izgradnja kapaciteta za pisanje i implementaciju projekata, naročito projekata koji se finansiraju u okviru programa pretpristupne pomoći Evropske unije. Rezultati ovih aktivnosti se drastično razlikuju među gradovima i opštinama. Naime, ključni problem u kapacitetima za pisanje i implementaciju projekata se nalazi u nedovoljnom poznavanju engleskog jezika na lokalnom nivou, naročito u manjim i nerazvijenim opštinama. Drugi problem je nepostojanje programa formalnog obrazovanja iz oblasti upravljanja projektnim ciklusom, već se edukacija vrši na ad-hoc treninzima koji se često zadržavaju na objašnjavanju opštih pojmova bez ulaženja u suštinu. Treći ključni problem je česta fluktuacija radne snage unutar jedinica lokalne samouprave. Naime, često se dešava da sa promenom političkih struktura na lokalnom nivou stručno osposobljeni radnici lokalnih samouprava budu smenjeni ili skrajnuti na margine, čime se znatno smanjuju lokalni kapaciteti u ovoj oblasti. Ovo je naročito slučaj u manjim opštinama u kojima se uglavnom jedna ili dve osobe bave poslovima vezanim za projekte. Pored toga, treba napomenuti i to da osobe koje se bave projektima često imaju još nekoliko referata što dodatno utiče na njihovu preopterećenost, a samim tim i njihovu demotivaciju i efikasnost.

Loše stanje lokalne komunalne infrastrukture karakteriše sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji. U nadi da će rešiti nagomilane probleme lokalne vlasti su aktivne u traženju eksternih finansijskih sredstava. Otuda, za većinu lokalnih samouprava u Srbiji ulaganje u društvenu i komunalnu infrastrukturu predstavlja najatraktivniji deo

angažovanja na projektima.

Izgradnja komunalne infrastrukture i rekonstrukcija objekata od društvenog značaja (škole, bolnice, kulturni centri, i sl.) predstavljaju značajan deo svih projekata koji se odnose na lokalni ekonomski razvoj. Ovde možemo napraviti podelu na projekte koji su se isključivo bavili razvojem lokalne infrastrukture (npr. MISP i njegovi predhodnici) i na projekte koji su podržavali razvoj infrastrukture u okviru neke komponente ili kroz pozive za dodelu bespovratnih sredstava (npr. MIR, PRO, EU Progres, programi prekogranične saradnje i sl.).

Formiranje Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i razvoj njenih kapaciteta takođe predstavlja čestu oblast intervencije projekata lokalnog razvoja. Među projektima koji se izdvajaju po obimu podrške ovoj oblasti izdvaja se USAID MEGA koji je pomogao formiranje 32 kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u jedinicama lokalne samouprave širom Srbije ali treba napomenuti i ostale projekte koji su pomagali osnivanje kancelarija kao što su RSEDP, MIR, PRO, PBILD, LEDIB, MSP SDC i mnogi drugi. Tehničku podršku prilikom osnivanja kancelarija su pružale i regionalne razvojne agencije Zlatibor, REDAŠP, RARIS, Centar za Razvoj, Banat i Bačka.

Prema rezultatima najnovijeg istraživanja koje je tokom 2012. godine sproveo InTER, od 144 jedinica lokalne samouprave u Srbiji (bez Beograda), 121 ima neki oblik Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Kapaciteti Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj se razlikuju među jedinicama lokalne samouprave, sa vidljivim disparitetom između gradova i opština. Pored toga, u gradovima i opštinama u kojima postoje jaki kapaciteti unutar Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, politički uticaj na njihov rad je značajno manji nego tamo gde su kapaciteti slabi. Među problemima koje imaju Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj je i nepostojanje standardizovanog seta usluga koje one pružaju. Kancelarije se uglavnom bave pripremom i realizacijom projekata i planiranjem lokalnog razvoja, dok su ostale aktivnosti prisutne u značajno manjoj meri.

Umesto zaključka: kuda dalje sa lokalnim ekonomskim razvojem?

Danas, desetak godina nakon prvih projekata iz oblasti lokalnog razvoja postavlja se pitanje u kom pravcu treba da idu naredne projektne intervencije. Privredni ambijent u Srbiji karakteriše loša ekonomska regulativa, visoka nezaposlenost, nekonkurentna domaća privreda i visok stepen korupcije u javnim nabavkama na svim nivoima. Iako imaju organične zakonske mogućnosti za rešavanje većine ovih problema, lokalne samouprave treba da deluju proaktivno maksimizujući svoje potencijale i pomerajući granice svog delovanja u oblastima od značaja za lokalni razvoj. Pored toga, potrebno je unaprediti saradnju sa privrednim sektorom kroz formiranje mehanizama za stalne konsultacije i saradnju. Jačanje kapaciteta za formiranje javno-privatnih partnerstava će predstavljati jedan od najvećih izazova u narednom periodu. Pored toga, ne treba zaboraviti da demokratija

12 U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu lokalne samouprave u Srbiji su dužne da od 2015. godine započnu sa novom praksom u izradi i izvršenju lokalnih budžeta – programskim budžetom.

predstavlja pluralizam i koncenzus, pa je od suštinskog značaja uključiti privatni i civilni sektor u donošenju važnih odluka za lokalni razvoj.

Promocija preduzetništva je takođe bitna oblast intervencije. Potrebno je promovisati i stimulisati preduzetništvo zasnovano na ekonomiji znanja i modernim tehnologijama, kao i u oblastima koje omogućavaju stvaranje dodate vrednosti i novih radnih mesta. U ovom smislu potrebno je raditi i na razvoju preduzetničkih veština, naročito među stručnim licima koji žele započeti sopstveni posao, ali i među mladima, ženama i nezaposlenim licima.

Integrirani razvoj poslovne infrastrukture na lokalnom i regionalnom nivou takođe treba da zauzme značajno mesto u budućim intervencijama lokalnog razvoja. Elementi poslovne infrastrukture, klasteri, poslovni inkubatori i industrijske zone i parkovi, su se uglavnom razvijali nezavisno jedni od drugih, a često i disharmonično u odnosu na lokalne ekonomske sisteme i razvojne politike. U cilju što efikasnijeg lokalnog razvoja potrebno je povezati ove elemente kako bi služili jedinstvenoj viziji i strateškoj orijentaciji lokalnih ekonomskih sistema. Takođe je potrebno aktivnije raditi na revitalizaciji "brownfield" lokacija kako bi se one stavile u funkciju ekonomskog razvoja.

Privlačenje domaćih i stranih direktnih investicija je takođe oblast u kojoj je potrebna aktivnija uloga lokalnih samouprava. Mnoge opštine i gradovi su izradili promotivni materijal i aktivni su u učešću na investicionim sajmovima u zemlji i inostranstvu. Međutim, potrebno je aktivnije raditi sa potencijalnim ulagačima (kako domaćim tako i stranim) i nacionalnim vlastima u rešavanju problema koji prate svaku investiciju: od dobijanja raznih dozvola od nacionalnih i lokalnih organa do obezbeđenja kvalitetne radne snage, izgradnje neophodne prateće infrastrukture i sl. Formiranje jedinstvenog šalterskog sistema koji bi funkcionisao u okviru nadležnosti Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj bi moglo biti prvi potez za aktivniji pristup pomoći investitorima na lokalnom nivou.

Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava i Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj je takođe značajno polje intervencije u nadolazećim godinama. Naročito je neophodno jačati ljudske potencijale za donošenje lokalnih politika razvoja koje su zasnovane na kvalitetnim analizama. Prikupljanje i analiza statističkih podataka na lokalnom nivou predstavlja neophodnost koja u značajnoj meri može doprineti boljem planiranju lokalnog razvoja u Srbiji.

Ni jedan grad ili opština ne mogu samostalno rešiti svoje razvojne probleme pa je potrebno intenzivnije raditi na sprovođenju politika regionalnog razvoja i međuopštinske saradnje. Međutim, mnoge lokalne samouprave u Srbiji se ponašaju autistično na

način da zasnivaju svoje politike razvoja bez analize neposrednog teritorijalnog okruženja u kojem se nalaze. U mnogim slučajevima postoje animoziteti između susednih lokalnih samouprava, zasnovani na političkim, istorijskim, kulturnim ili etničkim razlozima. Međutim, postoje činjenice koje govore da je stepen međuopštinske i regionalne saradnje u jasnoj korelaciji sa brojem geografski koncentrisanih projektnih intervencija na određenoj teritoriji. Ovo znači da je stepen međuopštinske saradnje značajno veći u sredinama gde je izraženo prisustvo donatorskih projekata. Međuopštinska saradnja je takođe izraženija u oblastima u kojima su aktivne regionalne razvojne agencije. Iz ovoga proističe važnost pokretanja i realizacije projekata od zajedničkog interesa za lokalne samouprave na okružnom ili regionalnom nivou kao i jačanje saradnje između jedinica lokalnih samouprava i regionalnih razvojnih agencija.

Na nacionalnom nivou potrebno je raditi na unapređenju zakonske regulative koja utiče na formiranje i sprovođenje politika lokalnog ekonomskog razvoja. Pored toga potrebno je izgraditi set indikatora kojima bi se na komparativan način pratio nivo razvoja lokalnih samouprava u Srbiji.

Na kraju, važno je napomenuti da je potrebno raditi na promociji naučenih lekcija i primera dobrih praksi iz dosadašnjeg rada u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja. S tim u vezi potrebno je uraditi sveobuhvatnu analizu uticaja realizovanih projekata na održivi lokalni ekonomski razvoj u Srbiji, gde bi se na adekvatan način odgovorilo koje vrste intervencija su najviše pomogle unapređenju ljudskih i operativnih kapaciteta kao i ekonomskom osnaživanju na lokalnom nivou. ■

Tabela 1: Pregled projekata koji imaju uticaj na lokalni ekonomski razvoj u Republici Srbiji

Donatori	Naziv projekta	Nacionalni	Geografski raspršeni	Geografski koncentrisani	Vremenski period																		
					2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012							
Multi - donatorski	EU, Sida, Norveška, ADA i RS*	Municipal Improvement and Revival Programme (MIR)			√																		
	EU, SDC i RS	Program razvoja opština (PRO)			√																		
	EU, SDC i RS	Program evropskog partnerstva sa opštinama (EU PROGRES)			√																		
	Norveška, Sida, SDC, MDG-F i RS	Održanje mira i inkluzivni lokalni razvoj (PBILD)			√																		
Donatorski	EU	EU Exchange (I, II, III)	√																				
		MSP IPA 2007	√																				
		MISP (MIASP, MISP CARDS2006 i MISP IPA2008)	√																				
		RSEDP			√																		
		RSEDP2	√																				
		MSP NE			√																		
		IPA CBC			√																		
	USAID	CRDA			√																		
		CRDA-E			√																		
		MEGA		√																			
		SLDP			√																		
	SDC	MSP I		√																			
		MSP II, III			√																		
		Podrška privatnom sektoru u jugozapadnoj Srbiji			√																		
		Razvoj privatnog sektora u južnoj Srbiji			√																		
	ADA	Strateško partnerstvo za podršku Programa privrednog razvoja AP Vojvodine			√																		
		Podrška održivom regionalnom razvoju Jablaničkog i Pčinjskog okruga			√																		
	GIZ	Opštinski ekonomski razvoj u regionu Dunava			√																		
	HELP	Program podrške razvoju preduzetništva socijalno ugroženih kategorija stanovništva			√																		
	Danska	LEDIB			√																		

*RS - Vlada Republike Srbije