

Стеван Рапаић  
Андреа Матијевић

**ЛОКАЛНИ  
ЕКОНОМСКИ И  
ОДРЖИВИ  
РАЗВОЈ У СРБИЈИ**





**Стеван Рапаић  
Андреа Матијевић**

**ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ  
И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ У  
СРБИЈИ**

Београд, 2022.

*Стеван Рапаић  
Андреа Матијевић*

**ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ И  
ОДРЖИВИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ**

*Издавач*

Институт за политичке студије, Београд

*За издавача*

Др Живојин Ђурић

*Рецензенти*

Проф. др Снежана Ђорђевић

Др Горан Николић

Др Петар Матић

*Пословни секретар*

Смиљана Пауновић

*Дизајн корица*

Марија Стевановић

*Прелом и штампа*

Ситопринт, Житиште

*Тираж*

100

Монографија је настала у оквиру научноистраживачке делатности Института за политичке студије из Београда, суфинансирана од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## САДРЖАЈ

<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	7
<b>СПИСАК ТАБЕЛА И СЛИКА</b> .....	11
<b>СПИСАК СКРАЋЕНИЦА И АКРОНИМА</b> .....	13

### ГЛАВА 1

<b>ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА</b> .....	19
--	----

1.1. Појам и дефинисање локалног економског развоја.....	19
1.1.1. Основни фактори локалног економског развоја.....	25
1.1.2. Стратешко планирање локалног економског развоја.....	33
1.2. Појам и дефинисање локалне самоуправе .....	38
1.2.1. Нивои локалне самоуправе.....	42
1.2.2. Начин организовања локалне самоуправе.....	43
1.2.3. Финансирање локалне самоуправе .....	46

### ГЛАВА 2

<b>ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У СИСТЕМУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ</b> .....	51
---	----

2.1. Систем локалне самоуправе у Србији .....	51
2.1.1. Еволуција локалне самоуправе у Србији .....	51
2.1.2. Правни оквир система локалне самоуправе у Србији након 2000. године .....	55
2.1.3. Нивои локалне власти и територијална организација Републике Србије .....	58
2.1.4. Надлежност локалних самоуправа у Србији .....	61

2.1.5. Финансирање јединица локалне самоуправе у Србији.....	64
2.1.6. Локални избори у Србији.....	70
2.1.7. Органи јединица локалне самоуправе у општинама у Србији.....	71
2.2. Локални економски развој у Србији – улога локалне самоуправе.....	73
2.2.1. Канцеларије за локални економски развој (КЛЕР).....	75
2.2.2. Стратешко планирање локалног економског развоја у општинама у Србији.....	79
2.2.3. Индустрijски паркови – индустрijске зоне у Србији.....	81
2.2.4. Бизнис инкубатори у Србији.....	83
2.2.5. Зоне унапређеног пословања у Србији .....	85

### ГЛАВА 3

<b>ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И СТРАНЕ ДИРЕКТНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У СРБИЈИ .....</b>	<b>91</b>
3.1. Локални економски развој заснован на приливу страног капитала.....	91
3.1.1. Појам и дефинисање страних директних инвестиција.....	92
3.1.2. Теорија ефеката преливања .....	95
3.2. Прилив страних директних инвестиција у Србију.....	100
3.2.1. Градови и општине у Србији са приливом СДИ .....	106

## ГЛАВА 4

<b>ОДРЖИВИ РАЗВОЈ – ГЛОБАЛНИ И/ИЛИ ЛОКАЛНИ КОНЦЕПТ?</b> .....	131
4.1. Појам одрживог развоја.....	131
4.1.1. Одрживост.....	135
4.1.2. Развој.....	139
4.2. Савремена концепција одрживог развоја – Агенда 2030.....	147
4.2.1 Агенда 2030 и Циљеви одрживог развоја.....	147
4.2.1 Агенда 2030 и нови концепт одрживог развоја?.....	151
4.3. Локални одрживи развој у теорији и пракси.....	153
4.3.1. Локални одрживи развој – проблем дефинисања.....	153
4.3.2. Примена концепта локалног одрживог развоја у пракси.....	159

## ГЛАВА 5

<b>ЛОКАЛНИ ОДРЖИВИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ: ИЗАЗОВИ И ДОСТИГНУЋА</b> .....	169
5.1. Нормативни оквир (локалног) одрживог развоја у Србији.....	172
5.2. Одрживи развој у градовима и општинама у Србији.....	179
5.2.1. Стратешки оквир локалног одрживог развоја у Србији – стратешко управљање и стратешко планирање.....	182
5.2.2. Изазови и достигнућа у управљању локалним одрживим развојем у Србији.....	199

## ГЛАВА 6

<b>ЗНАЧАЈ ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА ЗА ЛОКАЛНИ ОДРЖИВИ РАЗВОЈ – СТУДИЈА СЛУЧАЈА: УПОТРЕБА ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА У ОБЛАСТИ ЗАГАЂЕЊА ВАЗДУХА У ГРАДУ ПАНЧЕВУ</b> .....	223
6.1. Појам отворених података и њихов нормативни оквир.....	223
6.2. Значај отворених података за локални одрживи развој: област – загађења ваздуха .....	227
6.3. Циљ, опсег и методе истраживања.....	229
6.4. Кратак преглед стања – загађеност ваздуха у Панчеву.....	230
6.5. Јавне институције Града Панчева надлежне за област загађења ваздуха и отворени подаци.....	232
6.5.1. Секретаријат за заштиту животне средине, Панчево.....	232
6.5.2. Завод за јавно здравље, Панчево.....	236
6.6. Отворени подаци у области загађења ваздуха у базама на републичком нивоу.....	239
6.6.1. Портал отворених података.....	239
6.6.2. Републички завод за статистику.....	240
6.6.3. Републички секретаријат за јавне политике .....	240
6.6.4. Институт за јавно здравље „Др. Милан Јовановић Батут“ .....	241
6.6.5. Агенција за заштиту животне средине.....	241
6.7. Кључни налази анализе и препоруке.....	242
<b>ЗАКЉУЧАК</b> .....	245
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	255



## ПРЕДГОВОР

Монографија „Локални економски и одрживи развој у Србији“ резултат је вишегодишњег истраживачког рада аутора у оквиру Института за политичке студије. Основни циљ ове студије јесте да приближи појам локалног економског развоја и локалног одрживог развоја читаоцима, али и да пружи одговор на неколико основних питања, попут питања оквира локалног економског развоја и локалног одрживог развоја у Србији и резултата локалних самоуправа у постизању ове врсте развојних циљева. Проблемски фокус овог истраживања представља евалуација успеха досадашњег процеса управљања локалним економским и одрживим развојем у Србији и идентификација основних препрека који су умањиле постигнуте резултате.

Полазећи од премисе да се само економски развој који је уједно и одржив може сматрати успешним локалним економским развојем, аутори су ова два појма синтетизовали и на примеру Србије представили досадашњу политику локалног економског и одрживог развоја, односно начине управљања локалним економским и одрживим развојем у Србији. Фокус овог истраживачког подухвата јесте да утврди на који начин су ови, на глобалном нивоу значајни концепти, наишли на примену у Србији, али и на изазовима и достигнућима у овим процесима.

Сама монографија састоји се из седам поглавља, укључујући и закључак, али се садржински може поделити на два дела: један део посвећен је локалном економском развоју, који је предмет прве три главе, а други је посвећен локалном одрживом развоју који се анализира у преостале три главе монографије.

Прва глава монографије бави се теоријским импликацијама појмова локалног економског развоја и локалне самоуправе, у најширем смислу. Полазећи од дефинисања појма локалног економског развоја, у књизи су представљени основни фактори који утичу на овај процес, међу којима се истиче ниво децентрализације локалне самоуправе. Ова студија се такође бави и процесом стратешког планирања локалног економског развоја, како би се дао одговор на питања од чега се састоји локални економски развој и шта је неопходно урадити како би он заживео. Други део ове главе посвећен је концепту локалне самоуправе, кроз дефинисање и анализу њених нивоа, начина организовања и финансирања. Овде се акценат ставља на основне предуслове за успешно функционисање локалне самоуправе. Анализира се однос локалне самоуправе и

централног нивоа власти и истиче важност и улога принципа субсидијаритета.

Ова монографија бави се и анализом самог система локалне самоуправе у Србији, полазећи од њене еволуције која је у великој мери оставила траг на карактеристике система и начине управљања локалном заједницом. У књизи су представљени правни оквир локалне самоуправе у Србији, њена територијална организација, као и нивои локалне власти. Посебна пажња посвећена је финансирању јединица локалне самоуправе у Србији, као основи за акумулацију неопходних средстава за спровођење циљева локалног економског и одрживог развоја. Читаоци ће моћи да стекну и основна знања о локалним изборима у Србији, као важном процесу од кога зависи улога органа локалних власти у доношењу и спровођења стратегија локалног економског развоја. Стога је и посебна пажња у оквиру ове главе посвећена улози локалне самоуправе у постизању циљева економског развоја локалне заједнице. Као основни институционални механизам наводе се Канцеларије за локални економски развој, а уз то се под посебним инструментима локалног економског развоја сматрају и индустријски паркови, бизнис инкубатори и зоне унапређеног пословања чија се примена такође обрађује.

Трећа глава књиге посвећена је анализи утицаја страних директних инвестиција на локални економски развој у Србији. Локални економски развој се овде посматра кроз димензију капацитета локалних самоуправа за привлачење страних директних инвестиција. Аутори у овом поглављу доказују да се концепт локалног економског развоја у Србији у претходних двадесет година заснивао на привлачењу страних директних инвестиција кроз систем субвенција која су била додељивана са државног нивоа. Осим теоријског увода, који садржи дефинисање страних директних инвестиција и теорије ефеката преливања, приказан је укупан сток и ток прилива страних директних инвестиција. Овде се даје и преглед највећих иностраних компанија које су инвестирале у Србију, уз приказ кумулативне вредности прилива СДИ у појединачне јединице локалне самоуправе за период 2000–2020. Посебна анализа посвећена је најуспешнијим општинама у Србији у привлачењу страних директних инвестиција, међу којима се истичу не само по вредности инвестиција, већ и по броју различитих пројеката, општине Апатин, Инђија, Бачка Паланка, Сента, Пећинци и Стара Пазова.

Да би локални економски развој и заиста допринео квалитету свакодневног живота грађана потребно да такав локални економски

развој буде и одржив. Крај 2010-их и почетак 2020-их година у Србији је био обележен низом протестних таласа који су махом били мотивисани разлозима еколошке природе, попут проблема загађења ваздуха, нарушавања речних екосистема и исушивања река услед изградње тзв. мини-хидроелектрана на речним токовима. Последњи и вероватно најмасовнији талас оваквих протеста био је онај с краја 2021. и почетка 2022. године, када су грађани у општинама и градовима широм Србије приступали блокадама главних саобраћајница у својим локалним самоуправама противећи се доласку мултинационалне компаније “Rio Tinto” у Србију и пројекту „Јадар“ у циљу ископавања литијума у непосредној близини Лознице. Ови протести, окончани одлуком Владе Републике Србије да повуче све дозволе за ископавање дате овој компанији, један су од најзначајнијих показатеља да грађани Србије увиђају да економски раст и развој сами по себи нису довољни, уколико доводе до нарушавања квалитета животне средине, односно угрожавају земљу, ваздух, воду и друге природне ресурсе.

Други део монографије посвећен је стога локалном одрживом развоју. Полазећи од полемика у вези са дефиницијом концепта, расправља се најпре о томе да ли је одрживи развој глобални или локални концепт, односно да ли једно нужно искључује друго. У оквиру главе четири која је посвећена дефиницији ових концепата, говори се и о концептима одрживости и развоја уопште као и о њиховом међусобном односу. У том погледу анализира се и улога Агенде 2030 којом је оличена савремена концепција одрживог развоја. У овом делу књиге дефинишу се основне струје мишљења о пореклу појма локалног одрживог развоја, а поглавље закључује примерима из света који иду у прилог тези да дефиниција локалног одрживог развоја не може бити универзалног карактера, већ зависи од конкретног локалног контекста.

Пета глава монографије посвећена је локалном одрживом развоју у Србији. Полазећи најпре од нормативног оквира одрживог развоја уопште и специфично локалног одрживог развоја у Србији, анализирају се процеси стратешког управљања локалним одрживим развојем у Србији, али и изазовима и достигнућима у таквом управљању. У овом делу монографије износе се оцене стратешког оквира локалног одрживог развоја кроз преглед (не)постојања релевантних стратегија локалног одрживог развоја у јединицама локалне самоуправе у Србији. Овакве оцене стратешког оквира допуњене су и сумирањем налаза учинака појединих општина и градова у Србији у погледу њихове одрживости.

Налази о изазовима и достигнућима у управљању локалним одрживим развојем допуњени су и главом шест, у оквиру које је представљена анализа Града Панчева и његове можда и најзначајније препреке одрживом развоју, а то је загађење ваздуха. Овде се врши анализа јавних политика не само у домену одрживог развоја Града Панчева, већ и политика примене отворених податка. Овај спој симболизован је анализом употребе отворених података од стране институција града надлежних за питања загађења ваздуха.

Аутори се овом приликом захваљују Институту за политичке студије у Београду који је омогућио издавање ове монографије, као и рецензентима: проф. др Снежани Ђорђевић, редовној професорки Факултета политичких наука у Београду, др Горану Николићу, научном саветнику Института за европске студије у Београду и др Петру Матићу, научном сараднику Института за политичке студије у Београду. Надамо се да ће ова монографија омогућити разумевање теоријских аспеката и емпиријских импликација економског и одрживог развоја на локалном нивоу у Србији широј читалачкој публици.

У Београду, јул 2022.  
Стеван Рапаић и Андреа Матијевић

## СПИСАК ТАБЕЛА И СЛИКА

### ТАБЕЛЕ:

Табела 2.1. Примања буџета општина и градова у Србији у милионима динара (2005–2012), стр. 68

Табела 2.2. Учешће појединих приходних категорија у укупним приходима локалног нивоа власти у Србији, у процентима (2005–2012), стр. 69

Табела 3.1. Прилив страних директних инвестиција у Србију у милионима евра (2010–2020), стр. 101

Табела 3.2. Двадесет највећих страних директних инвестиција у Србији (2000–2020), стр. 105

Табела 3.3. Градови и општине у Србији са приливом СДИ (2000–2020), стр. 107

Табела 3.4. Страни директни инвеститори у општини Апатин (2000–2020), стр. 112

Табела 3.5. Страни директни инвеститори у општини Инђија (2000–2020), стр. 115

Табела 3.6. Страни директни инвеститори у општини Бачка Паланка (2000–2020), стр. 118

Табела 3.7. Страни директни инвеститори у општини Сента (2000–2020), стр. 120

Табела 3.8. Страни директни инвеститори у општини Пећинци (2000–2020), стр. 122

Табела 3.9. Страни директни инвеститори у општини Стара Пазова (2000–2020), стр. 126

Табела 4.1. Циљеви одрживог развоја предвиђени Агендом 2030, стр. 149

Табела 4.2. Предности и слабости институција локалне власти, стр. 161

Табела 5.1. Општине у Србији и стратегије локалног одрживог развоја, стр. 187

Табела 5.2. Градови у Србији и стратегије локалног одрживог развоја, стр. 191

Табела 5.3. Град Београд и стратегије локалног одрживог развоја, стр. 193

Табела 5.4. Стратегије локалног одрживог развоја и јединице локалне самоуправе у Србији (+ градске општине у Београду), стр. 198

Табела 5.5.а. СЛОП индикатори одрживости и добре управе – сектор животна средина, стр. 203

Табела 5.5.б. СЛОП индикатори одрживости и добре управе – сектор становништво и квалитет живота, стр. 204

Табела 5.5.в. СЛОП индикатори одрживости и добре управе – сектори економски развој и добро управљање, стр. 206

Табела 6.1. Сумарни приказ налаза испитивања запослених у ГУ Панчево о употреби отворених података у области загађења ваздуха, стр. 235

Табела 6.2. Сумарни приказ налаза испитивања запослених у Заводу за јавно здравље Панчево о употреби отворених података у области загађења ваздуха, стр. 238

## **СЛИКЕ:**

Слика 2.1. Градови и општине Републике Србије (1. јануар 2018. године), стр. 60

Слика 2.2. Изворне надлежности јединица локалне самоуправе у Србији, стр. 63

Слика 4.1. Од лексичког ка супстанцијалном одређењу одрживости, стр. 136

Слика 4.2. Уобичајени приказ модела три прстена одрживог развоја, стр. 144

Слика 4.3. Модел гнезда одрживог развоја, стр. 145

Слика 4.4. Модел брисања граница између димензија одрживог развоја, стр. 145

Слика 4.5. Динамичан модел одрживог развоја Сузан Бејкер, стр. 164

Слика 5.1. Покривеност ЦОР стратешким оквиром у Србији, стр. 175

Слика 5.2. Графички приказ СЛОП методолошког оквира, стр. 185

Слика 5.3. Илустрација међусобног односа процеса спровођења, мониторинга и евалуације СЛОП и њиховог односа са ширим контекстом, стр. 200

Слика 6.1. Оцена квалитета ваздуха Панчева на мерној станици Ватрогасни дом (14.02.2022. у 18h), стр. 231

Слика 6.2. Изглед апликације Града Панчева за праћење нивоа загађености ваздуха у Панчеву у реалном времену, стр. 233

Слика 6.3. Изглед корисничког интерфејса на веб сајту Рапеко, стр. 237

## СПИСАК СКРАЋЕНИЦА И АКРОНИМА

- АТП** – Аутотранспортно предузеће Панчево  
**БОШ** – Београдска отворена школа  
**БФПЕ** – Београдски фонд за политичку изузетност  
**ЕУ** – Европска унија  
**ГИЗ** – Немачка организација за међународну сарадњу  
(*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GmbH*)  
**ГУ Панчево** – Градска управа Панчево  
**КЛЕР** – Канцеларије за локални економски развој  
**ЛЕР** – локални економски развој  
**ЛОР** – локални одрживи развој  
**ММФ** – Међународни монетарни фонд  
**МОР** – Међународна организација рада (*International Labour Organization – ILR*)  
**НАЛЕД** – Национална алијанса за локални економски развој  
**НВО** – невладине организације  
**НИС** – Нафтна индустрија Србије  
**ОЦД** – организације цивилног друштва  
**ПДВ** – порез на додату вредност  
**РАС** – Развојна агенција Србије  
**РЗС** – Републички завод за статистику  
**САД** – Сједињене Америчке Државе  
**СДИ** – стране директне инвестиције  
**СКГО** – Стална конференција градова и општина у Србији  
**СЛОР** – Стратегија локалног одрживог развоја  
**СРЈ** – Савезна Република Југославија  
**УН** – Уједињене нације  
**ЦОР** – Циљ(еви) одрживог развоја  
**ВИД** – Зона унапређеног пословања (*Business Improvement District*)  
**САQI** – *Common Air Quality Index*  
**CSV формат** – *Comma-separated values* формат  
**DPF** – Оквир развојног партнерства (*Development Partnership Framework*)  
**ЕКС** – Кузњецова крива животне средине (*Environmental Kuznets Curve*)  
**ERP** – Програм економских реформи (*Economic Reform Programme*)  
**ESRP** – Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији (*Employment and*

*Social Reform Programme)*

**EU SDS** – Стратегија одрживог развоја ЕУ (*EU Strategy for Sustainable Development*)

**ICLEI** – Међународни савет за локалне еколошке иницијативе (*International Council for Local Environmental Initiatives*)

**IPCC** – Међувладин панел о климатским променама (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)

**ITU** – Међународна унија за телекомуникације (*International Telecommunication Union*)

**LEED** – *Local Economic and Employment Development*

**MAPS** – Мисија подршке интегрисању, убрзању и мерама политике (*Mainstreaming, Acceleration and Policy Support Mission*)

**MS EXCEL** – *Microsoft Excel* документ

**MS WORD** – *Microsoft Word* документ

**NAD** – Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији (*Needs Assessment Document*)

**NALAS** – Мрежа асоцијација локалних власти Југоисточне Европе (*Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe*)

**NO<sub>2</sub>** – азот диоксид

**NUTS** – *Nomenclature d'unités territoriales statistiques*

**O<sub>3</sub>** – приземни озон

**OECD** – Организација за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development*)

**PDF** – *Portable Document Format*

**PM<sub>10</sub>** – суспендоване честице пречника до 10 микрона

**PM<sub>2,5</sub>** – суспендоване честице пречника до 2,5 микрона

**RIA** – Брза интегрисана процена политика (*Rapid Integrated Policy Assessment*)

**SDG Index** - индекс реализације циљева одрживог развоја

**SMART циљеви** – циљеви који су специфични (*Specific*), мерљиви (*Measurable*), достижни (*Achievable*), релевантни (*Relevant*) и благовремени (*Time-bound*)

**SO<sub>2</sub>** – сумпор диоксид

**SWOT анализа** – анализа предности (*Strengths*), слабости (*Weaknesses*), шанси (*Opportunities*) и претњи (*Threats*)

**SWQI** – индекс квалитета вода применљив у Србији (*Serbian Water Quality Index*)

**UNCTAD** – Конференција Уједињених нација за трговину и развој (*United Nations Conference on Trade and Development*)

**UNDP** – Програм за развој Уједињених нација (*United Nations*



*Development Programme)*

**UNESCO** – Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)

**USAID** – Агенција САД за међународни развој (*United States Agency for International Development*)

**USD** – амерички долар

**WCED** – Светска комисија за животну средину и развој (*World Commission on Environment and Development*)



**Глава 1**  
**ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ЛОКАЛНА**  
**САМОУПРАВА**



# 1. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

## 1.1. Појам и дефинисање локалног економског развоја

Локални економски развој (ЛЕР; енгл. *Local Economic Development – LED*) релативно је млад појам и настао је у 20. веку. Већина аутора везују ЛЕР за прве организоване напоре локалних власти да привуку домаће и стране инвеститоре уз помоћ различитих програма подршке, али се сви не могу сложити око деценије у којој је први такав програм настао. Неки аутори попут Бартика (*Timothy J. Bartik*) иду толико далеко да наводе како је први талас ЛЕР-а настао тридесетих година у Сједињеним Америчким Државама.<sup>1</sup> Други аутори сврставају почетке локалног економског развоја у динамичан период непосредно након Другог светског рата. Када је тачно настао локални економски развој као појам, који се односи на деловање локалних власти у подстицању привредног развоја и ко га је први дефинисао није познато. Мишљења смо да је ЛЕР, као феномен савремене економије и јавних политика, овакав како га данас познајемо и дефинишемо, први пут забележен почетком седамдесетих година двадесетог века у САД. Оног тренутка када су локалне власти у САД увиделе да привредници са лакоћом измештају своју производњу не само из једног града у други, већ и из једне савезне државе у другу, померајући свој „бизнис“ у зависности од услова пословања, односно конкурентности локалних заједница, настали су и први организовани напори за привлачење инвеститора и задржавање постојећих.

Иако је термин „локални економски развој“ постао саставни део свих планова савремених локалних самоуправа, овај појам и даље остаје непрецизно дефинисан у светској стручној и научној литератури. Већ на самом почетку морамо нагласити да општеприхваћена дефиниција појма локални економски развој и даље не постоји. Зато ћемо у наставку текста покушати да анализирамо дефиниције које нам дају кредибилне међународне институције које се баве економским развојем, као и истакнути аутори из области привреде и локалне самоуправе.

Светска банка, која се значајно бави локалним економским развојем, не даје одредницу овог појма, већ образлаже његову сврху. Ова организација основну сврху ЛЕР-а налази у изградњи

<sup>1</sup> Timothy J. Bartik, "Federal Policy Towards State and Local Development in the 1990s", Upjohn Institute Working Paper 93-17, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1993, p. 2.

економских капацитета локалне заједнице, како би се унапредила економска будућност и квалитет живота за све. Основни задатак ЛЕР-а јесте да створи прилику да се окупе сви актери на локалу, како из владиног, тако и из невладиног сектора како би радили заједно на побољшању локалне економије. На интернет страници Светске банке може се такође наћи и податак да се ЛЕР фокусира на јачање конкурентности и одрживом и инклузивном расту. С обзиром да није детаљније објашњено на шта се ово тачно односи, претпостављамо да се ради о конкурентности предузећа на територији локалне самоуправе, на њихов одрживи раст, као и привредну инклузију која подразумева све актере на локалу, а нарочито припаднике мањинских група. Овде се такође наводи да ЛЕР обухвата низ дисциплина као што су: просторно планирање, економија и маркетинг, планирање животне средине, развој инфраструктуре, некретнина и финансија. Истиче се да у ЛЕР-у учествују поред локалне самоуправе и други актери који су заинтересовани за раст локалне привреде, односно повећање конкурентности локалних предузећа. Овакав приступ је најуспешнији када привредници и други актери на локалу заједнички делују у правцу побољшања економских услова, на основу стратегије локалног економског развоја коју су заједнички дефинисали. Светска банка наводи да је за успешно функционисање ЛЕР-а неопходно спроводити такву политику привлачења инвестиција која неће угрозити локалне привреднике, односно домаће инвеститоре. Ово подразумева подршку малим и средњим предузећима, давање подстицаја за отварање нових предузећа и стварање кластера у оквиру одређеног привредног сектора. Међу најзначајнијим задацима ЛЕР-а Светска банка истиче изградњу инфраструктуре, која представља основ за економски раст и развој на локалу, али која поред путева, телекомуникација, управљања отпадом и канализацијом, водопривредом и енергијом, такође подразумева и образовање и развој радне снаге.<sup>2</sup>

Можемо приметити да реч „економски“ доминира у дефиницији ЛЕР-а коју нам даје Светска банка. Кључне речи за Светску банку су „економски капацитети“ и „економска будућност“, а тек на трећем месту налази се „квалитет живота“. Ово свакако није произвољно написано: квалитет живота представља знатно шири појам, како од „економске будућности“ и „економских капацитета“, тако и од самог ЛЕР-а. Квалитет живота подразумева одређене економске капацитете, а локални економски развој представља процес, односно

---

2 World Bank, “What is Local Economic Development (LED)?”, Доступно на: <http://go.worldbank.org/EA784ZB3F0>, Приступљено: 31.03.2016.

скуп активности различитих актера које у својој синергији производе квалитет живота за све. „Економска будућност“ која се спомиње у дефиницији Светске банке, представља само део квалитета живота, који поред економског просперитета подразумева и свеобухватну (економску, културну и друштвену) инклузију чланова заједнице. Дакле, локални економски развој јесте искључиво и само економски развој, али његов крајњи циљ превазилази привредну особеност и тежи ширем друштвеном развоју.

Стратегија локалног економског развоја, скројена од стране представника локалне заједнице и по њиховој мери, само је још један од основних карактеристика овог процеса по Светској банци. Стратегија локалног економског развоја неопходна је локалним самоуправама како би се правилно искористили сви економски капацитети на општини, побољшала инвестициона клима и повећала продуктивност и конкурентност локалних предузећа и радне снаге. Пракса је показала да је партнерство, односно сарадња између привредника, грађана и локалне самоуправе неопходна како би се повећала конкурентност локалне привреде. Само на овај начин једна заједница може истински спознати своје економске капацитете, природу и структуру локалне привреде, као и предности и мане, односно потенцијалне претње економској стабилности.<sup>3</sup>

За Међународну организацију рада (МОР; *International Labour Organization – ILR*) локални економски развој представља покретачку снагу за отварање нових радних места, користећи се компаративним предностима на локалу, односно јединственим карактеристикама локалитета.<sup>4</sup> У том смислу ЛЕР се схвата као тзв. *bottom-up* (одоздо ка горе) стратегија, у којој специфичности локалне заједнице избијају у први план, а послови се креирају у складу са потребама и могућностима локалног становништва.

Званична дефиниција МОР-а гласи: „Локални економски развој је стратегија за промоцију запошљавања кроз развој микро и малих предузећа, подршку социјалном дијалогу и развојно планирање“.<sup>5</sup> Ова организација у центар ЛЕР-а ставља стварање јавно-приватних партнерстава, која би требало да окупљају заинтересоване стране

3 Gwen Winburn, Soraya Goga and Fergus Murphy, *Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*, The World Bank and Bertelsmann Stiftung, Washington D.C., 2004, p. 2.

4 International Labour Organization, “Local Economic Development (LED)”, Доступно на: <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm>, Приступљено: 04.06.2016.

5 International Labour Organization – Official Website. Доступно на: <http://www.ilo.org/employment/led>, Приступљено: 04.06.2016.

у локалној привреди, односно представнике локалних самоуправа, послодавце и раднике, привредне коморе, удружења произвођача, задруге и друге невладине организације. Суштина овако дефинисаног ЛЕР-а јесте у рационалном коришћењу локалних капацитета, односно локалних ресурса, засновано на општој сагласности свих заинтересованих страна на територији локалне самоуправе.

Можемо приметити да се и у дефиницији МОР-а радна места налазе у фокусу локалног економског развоја, односно да представљају његову основну одредницу, док се као средство за постизање циља (смањење незапослености) истичу јавно-приватна партнерства. Јавно-приватна партнерства свакако представљају инструмент у рукама локалних власти за решавање бројних питања, али не можемо се сложити да целокупна стратегија локалног економског развоја треба бити базирана на овој врсти сарадње. Јавно-приватна партнерства представљају само један од инструмената који стоје на располагању стратезима локалног економског развоја, под претпоставком да закони земље у којој се спроводи стратегија то и дозвољавају. О јавно-приватним партнерствима биће знатно више речи у делу текста који се бави инструментима локалне самоуправе за подстицање привредног раста.

Организација за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*) не користи термин локални економски развој, већ додаје и реч „запошљавање“ (енгл. *Local Economic and Employment Development – LEED*). Овде јасно видимо да OECD, као организација која више од тридесет година води програм за LEED у оквиру кога саветује владе и локалне самоуправе на који начин да се ухвате у коштац са проблемом незапослености, не раздваја економски развој од запошљавања. Дакле, број запослених, односно проценат незапослених остаје најважнији критеријум успеха локалног економског развоја. Сврху локалног економског развоја и запошљавања OECD види у изградњи капацитета одређеног подручја, најчешће општине или региона, ради побољшања економске будућности и квалитета живота становника локалне заједнице.<sup>6</sup> И овде се квалитет живота становника локалне заједнице наводи као циљ локалног економског развоја, али се он схвата искључиво као економска категорија. На овом месту, као и другим које смо наводили, квалитет живота подразумева могућности становништва за стицањем економских добара.

---

6 Greg Clark, Joe Huxley and Debra Mountford, *Organising Local Economic Development - The Role of Development Agencies and Companies*, OECD Publishing, Paris, 2010, p. 22.



Уједињене нације (УН) дефинишу ЛЕР као процес учешћа у коме становници локалне заједнице из свих сектора заједнички раде како би стимулисали локалну привредну активност са циљем креирања отпорне и одрживе економије. То је начин да се креирају послови достојни човека и да се поспешу квалитет живота за све, укључујући сиромашне и маргинализоване. УН наводи да ЛЕР охрабрује владе и самоуправе, приватне предузетнике и цивилни сектор да се удруже како би уз сарадњу и партнерство пронашли локална решења за заједничке економске изазове.<sup>7</sup> УН као и друге организације акценат ставља на локалну привредну активност, односно стимулисање запошљавања, али у дефиницију уводи и одрживу економију (одрживи развој). Ово практично значи да није сваки економски развој пожељан, те да само онај који је базиран на расположивим ресурсима и не угрожава природне системе и животну средину може бити локални економски развој. Инклузија сиромашних и маргинализованих група се такође спомиње у наставку дефиниције чиме се истиче социјални карактер локалног економског развоја.

Дефиниције које нам дају различити аутори који се баве овом области, не разликују се много од дефиниција поменутих међународних организација. Бартик истиче да се локални економски развој може дефинисати као повећање капацитета локалне привреде за стварање богатства локалног становништва. По речима овог аутора, до поменутог повећања богатства долази када се локални ресурси попут радне снаге и сировина користе продуктивније него иначе.<sup>8</sup> За Хелмсинга (*Bert Helmsing*) локални економски развој у суштини се односи на функционални и територијални раст и развој локалних институција, односно повећање њихових перформанси. Он додаје да је неопходно да овај процес буде одржив у економском, друштвеном и еколошком смислу, како на средњи, тако и на дуги рок.<sup>9</sup> Једна група аутора дефинише локални економски развој као широки концепт, односно процес у коме локални учесници заједно креирају и имплементирају стратегију развоја користећи на најбољи могући начин све доступне ресурсе на датој територији.<sup>10</sup>

7 UN-HABITAT and EcoPlan International Inc., *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, Volume 1: Quick Guide*, Nairobi and Vancouver, 2005, p. 2.

8 Више видети: Timothy J. Bartik, "Local Economic Development Policies", in: Richard J. Aronson and Eli Schwartz (eds.), *Management Policies in Local Finance*, 5th ed., International City/County Management Association, Washington, D.C., 2004, pp. 355–390.

9 Bert Helmsing, *Externalities, Learning and Governance Perspectives on Local Economic Development*, Institute of Social Studies, Hague, 2000, p. 2.

10 J. Potter, J. Walsh, H. De Varine and F. Barreiro, *Best Practices in Local Development - Local*

Међу домаћим ауторима ретки су радови где су дате дефиниције локалног економског развоја и одређење овог појма. Снежана Ђорђевић објашњава смисао локалног економског развоја у ери глобализације, односно скреће пажњу на улогу државе и локалних власти у савременим условима пословања и управљања друштвом. Она истиче улогу локалних власти у подстицању економског развоја, односно привлачењу капитала, отварању нових радних места и креирању јавно-приватних партнерстава ради спровођења пројекта који се назива локални економски развој.<sup>11</sup>

Издваја се и рад Душан Васиљевића у коме овај аутор јасно наводи да је суштина концепта „локалног“ у економском развоју у сарадњи актера на локалном нивоу, као и у настојању да се у највећој могућој мери искористе локалне компаративне предности, као што су географски положај, културно-историјско наслеђе, квалитет радне снаге, етнички састав, постојећи привредни потенцијали, стање животне средине и инфраструктурна повезаност. Исти аутор додаје да се концепт локалног економског развоја не сме ограничити на раст обима инвестиција, броја радних места, дохотка итд., већ мора водити рачуна о свим елементима који треба да доведу до развоја који је одржив на дужи временски рок, који не угрожава човекову околину и који је равномеран и у просторном смислу и у погледу могућности свих друштвених група и слојева да у њему учествују.<sup>12</sup> Са друге стране, треба се ограничити у схватању појма, јер локални економски развој не захвата економски развој који превазилази локални значај.

На основу свих наведених дефиниција можемо закључити да постоје две основе врсте дефиниција. Прве, које локални економски развој одређују као скуп активности и друге, које га везују за одређену стратегију. У првом случају ЛЕР представља координисани скуп активности, које спроводе различити актери у локалној заједници („стејкхолдери“ – локална власт, заинтересовани појединци и групе грађана на које ове активности непосредно утичу), са циљем смањења незапослености и повећања својих прихода. Овде ћемо се уздржати од ширења ове дефиниције на појмове попут квалитета живота и социјалне инклузије, јер за разлику од њих, приходи и смањење незапослености су две категорије које су доступне за емпиријско истраживање и које се јасно могу квантификовати.

*Employment and Economic Development Programme*, OECD-TDS, Paris, 1999, p. 21,

11 Више видети: Snežana Đorđević, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009.

12 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj - Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, PALGO centar, Beograd, 2012, str. 11–12.

У другој варијанти, ЛЕР је свеобухватна стратегија у чијој изради су, приступом одоздо ка горе, учествовали сви заинтересовани актери на локалу, а која узима у обзир све економске, географске, културолошке, социјалне и етничке предности и слабости локалне заједнице. Оваква стратегија не мора нужно бити у форми документа, али мора постојати сагласност свих страна о њеној сврсисходности, која се огледа у повећању привредне конкурентности, односно побољшању услова пословања у локалној заједници уз поштовање еколошких стандарда.

Обе дефиниције карактерише заједнички елемент, а то је да ЛЕР представља процес, а не жељено стање, па тако најуспешније и најразвијеније општине инсистирају на константном усавршавању и модернизацији привреде, инфраструктуре и администрације. Такође, ове две дефиниције не искључују једна другу већ се допуњују. Мишљења смо да је за успех локалног економског развоја неопходна стратегија утемељена на могућностима и потребама локалне заједнице, изгласана од стране представника свих група заступљених на територији локалне самоуправе, а коју ће заједнички и уз помоћ локалних власти, спроводити исте оне групе које су учествовале у њеном доношењу. Крајњи циљ овакве стратегије био би производња богатства за локално становништво.

Дефиницији ЛЕР-а морамо додати још један важан елемент. Стратегија и активности које чине локални економски развој су супротне од спровођења одлука централних власти на локалну, односно приступа одозго ка доле, па самим тим подразумевају децентрализацију и висок ниво аутономије локалне самоуправе.<sup>13</sup> Сматрамо да је за успешан ЛЕР-а, поред децентрализације, неопходно да стратегија буде дугорочно одржива, а да у њеном спровођењу активно учествују представници локалних власти и предузетници.

### **1.1.1. Основни фактори локалног економског развоја**

Успех локалног економског развоја зависи од мноштва фактора. Неки од ових фактора својствени су свим заједница у којима се спроводи ЛЕР, док други представљају спецификум одређеног подручја и становништва. Нас овде првенствено интересују основни фактори локалног економског развоја, односно они фактори који

<sup>13</sup> Andrés Rodríguez-Pose and Eduardo I. Palavicini-Corona, "Does local economic development really work? Assessing LED across Mexican municipalities", *Geoforum*, No. 44, January 2013, p. 305.

су заједнички за све територијално организоване јединице локалне самоуправе. Основне факторе локалног економског развоја делимо на природне и друштвене.

У основне природне факторе локалног економског развоја убрајамо:

- локацију, и
- природне ресурсе.

У основне друштвене факторе ЛЕР-а сврставамо:

- ниво децентрализације (аутономије) локалне власти;
- предузетничку способност локалне самоуправе;
- секторску структуру привреде;
- наслеђено стање привреде (конкурентност предузећа на локалу);
- степен изграђености физичке инфраструктуре;
- стопу незапослености становништва;
- ниво образовања и техничке оспособљености радне снаге;
- макроекономску и политичку стабилност, и
- ефикасност и непристрасност судства (владавина права).

Кренимо од природних фактора. **Локација** представља по многим најзначајнији фактор за успех ЛЕР-а. Свакако да није свеједно да ли се општина налази у делу земље без лаког приступа важним саобраћајницама или је она на раскрсници међународних транзитних праваца. Такође, није исто ако општина има излаз на море и значајну луку или се налази у унутрашњем и неприступачном делу земље. У том смислу, теорија о локацији јасно тврди да ће оне општине које се налазе ближе међународним транзитним правцима имати лакши приступ сировинама и полупроизводима, а самим тим и веће шансе за успешан економски развој. Менаџмент ланца снабдевања који представља један од најважнијих аспеката савременог пословања, као главну ставку у свом прорачуну узима логистичке трошкове. Управљање логистиком пословно је поље са највећим могућностима за потенцијалну уштеду у трошковима пословања.<sup>14</sup> Управо због ове карактеристике, трошкови управљања логистиком највећим делом зависе од локације предузећа, односно локације општине на којој се предузеће налази. Другим речима, што су трошкови транспорта, складиштења и управљања залихама мањи, то ће предузеће бити конкурентније и имати веће шансе на тржишту. Локални економски развој стога непосредно зависи од локације општине, јер утиче на логистичке трошкове локалних

---

14 Vldan Božić i Slobodan Aćimović, *Marketing logistika*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008, str. 15.

предузећа. Општина је развијена и конкурентна онолико колико су њена предузећа развијена и конкурентна на националном и међународном тржишту.

Ипак, локација није одлучујући фактор, бар не за све привредне гране. Ако је то некада и била, локација је у савременом свету изгубила онај значај који је имала у периоду пре глобализације, развоја телекомуникација и глобалних ланаца вредности. Пословање предузећа из услужног сектора као најдинамичнијег сектора међународне привреде демантује теорију локације. Највећи број значајних међународних информационо-технолошких компанија налазе се на супротном крају света од дестинација на које испоручују своје услуге. Дакле, чак иако је општина логистички неконкурентна, то нужно не значи да је њена економска судбина запечаћена. Бројни су примери две општине са готово идентичним географским положајем, где је једна општина развијенија од друге, што нас наводи на закључак да локација не представља једини или бар најважнији фактор економског развоја.<sup>15</sup> Класичан пример општине са ниским степеном развијености, а која се налази на логистички идеалној локацији, јесте Ражањ, кроз чију територију пролази Коридор 10, најзначајнија саобраћајница у Србији.

**Природни ресурси** подразумевају оне појаве, процесе или објекте у природи које човек може користити као потенцијале за развој. У природне ресурсе као факторе локалног економског развоја сврставамо: земљиште (пољопривредно, грађевинско и шумско); стене, минерале и фосилна горива (метали, руде, нафта); воду; обновљиве изворе енергије; флору и фауну. Као и остали фактори локалног економског развоја, ни природни ресурси нису гарант богатства локалне заједнице, али представљају значајан потенцијал. Када локална заједница на својој територији поседује рудна богатства, попут нафте или угља, претпоставка је да ће свој економски развој базирати на њиховом експлоатисању. Добрим пословањем које подразумева одрживи развој и еколошки приступ, као и широко учешће локалних предузећа, сви актери у локалној заједници могу имати користи од природних ресурса на њиховој територији. Са друге стране, неретко се дешава да локалне власти немају никаквог учешћа у управљању природним ресурсима на својој територији, као ни остали актери на локалу, јер о њиховом експлоатисању одлучују органи централних власти. Стога, природни ресурси могу бити благослов за локалну заједницу, а могу представљати и оптерећење.

<sup>15</sup> Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj - Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, op. cit., str. 21.

Већина општина у Србији које су постигле добре резултате у погледу локалног економског развоја не могу се похвалити поседовањем значајних природних ресурса.<sup>16</sup>

Поседовање природних богатстава може усмерити целокупну локалну индустрију у једну привредну грану, што у случају поремећаја на тржишту, може проузроковати економски крах локалне заједнице. Класичан пример општина у Србији које су своју економску егзистенцију везале за природне ресурсе, стварајући индустријске гиганте, јесу Бор и Смедерево, а њихова рањивост на тржишту јасно је била уочена са избијањем Светске економске кризе 2008. године. Када се ова криза у наредним годинама прелила и на Србију и када је на светском нивоу пала тражња за бакром и челиком, нарочито су биле погођене ове две општине у којима су најзначајније компаније биле “US Steel” и РТБ Бор. Економска егзистенција већине грађана ова два града била је везана за ова предузећа, те је држава Србија у јануару 2012. године од “US Steel”-а откупила назад Железару Смедерево по симболичној цени од једног америчког долара (USD), преузимајући одговорност за даљу производњу и судбину неколико хиљада радника у условима Светске економске кризе. Ова компанија, а са њом и град Смедерево су економски стали на ноге тек 2016. године, када је компанија продата кинеској “Hesteel” групи, која је откупила Железару Смедерево за 46 милиона евра. Већ наредне 2017. године, преименована у “HBIS” групу, железара из Смедерева удвостручила је своје приходе на 750 милиона USD. Године 2018. “HBIS” група постаје номинално други највећи српски извозник. Сличан исход чекао је и Бор чији је рударско-топионичарски басен продат 2019. године кинеској компанији “Zijin Mining” по цени од 350 милиона USD. Кинеска компанија се тада обавезала да ће уложити додатних 910 милиона USD у модернизацију, као и да ће преузети 200 милиона USD компанијског дуга.<sup>17</sup>

Међу првим друштвеним факторима локалног економског развоја сврстали смо **ниво децентрализације (аутономије) локалне власти**. Сматрамо да аутономија локалне власти представља основни услов локалног економског развоја, односно да виши ниво децентрализације поспешује локални економски развој. Држава треба да има своју улогу у спровођењу локалног економског развоја, али она мора да буде у партнерском односу са локалним властима.

---

16 Исто.

17 Stevan Rapačić and Marko Novaković, “Economic and Legal Aspects of Chinese Investments into Serbia”, in: Liu Zuikui and Ivona Ladjevac (eds.), *The Cooperation between China and Balkan Countries under “the Belt and Road” Initiative*, China – CEEC Think Tank Book Series, China Social Science Press, Beijing, 2019, pp. 147–149.

Тамо где доминира централизација и хијерархијски однос између центра и локалних власти, готово да је немогуће подстицати локални економски развој. Потчињеност локалних власти централним институцијама задуженим за финансирање локалних самоуправа, ограничава локалне функционере у њиховом деловању и онемогућава креирање стратегије развоја засноване на локалним капацитетима. Само она локална самоуправа која управља својом на својој територији и има финансијску аутономију може руководити инструментима локалног економског развоја. У Србији од 1995. до 2011. године, општине и градови нису имале право својине на непокретностима, па локалне власти нису могле ефикасно обављати своје послове. Немогуће је било управљати локалним економским развојем, када су локалне власти за сваки акт располагања имовином морале да траже сагласност, односно решење републичке Дирекције за имовину, на које се чекало више од три године у просеку.<sup>18</sup>

**Предузетничка способност локалне самоуправе**, као фактор локалног економског развоја, односи се на активно учешће органа локалних власти у подстицању истог. Што је локална власт способнија да мотивише већи број актера локалне заједнице, како би заједнички деловали у циљу доношења и спровођења стратегије локалног економског развоја, то су веће шансе да ова стратегија и успе. Предузетничка способност локалне самоуправе зависи не само од односа са централним властима, већ првенствено од односа са локалним привредницима. Само она локална самоуправа која делује као партнер послодавцима на њеној територији може рачунати на веће приливе од пореза и смањење броја незапослених. Неопходно је да се створе услови који ће предузетницима олакшати пословање, а нарочито малим и средњим предузећима, која чине темељ економског развоја. Компликоване процедуре за покретање предузећа, пријављивање радника и сл., као и преобимна администрација, представљају баријере локалног економског развоја, које може отклонити само предузетнички способна локална самоуправа. Способну локалну самоуправу чине људи, односно функционери који неће представљати бирократски апарат, већ проналасити начине да привуку инвеститоре и задрже постојеће. Ово подразумева професионализацију рада локалних власти, модернизацију модела управљања, односно пружање услуга које су прилагођене конкретним потребама грађана.<sup>19</sup>

18 Snežana Đorđević, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, op. cit., str. 20.

19 Исто, стр. 14.

Успех локалног економског развоја зависи и од **секторске структуре привреде** на локалу. Као што није свеједно да ли је уложени капитал у Србији завршио у сектору производње, трговине или услуга, тако није свеједно ни да ли на локалу доминира индустријска или пољопривредна производња, трговина или туризам. Дакле, општине које су доминантно оријентисане на пољопривредну производњу, а самим тим и на пласирање и извоз примарних производа, имају мање шансе да буду економски развијене од оних општина у чијој секторској структури привреде највећи удео отпада на индустријску производњу и извоз услуга. Ово не значи да општине у којима доминира примарна производња не могу бити економски развијене, већ да је економски раст и развој најбоље стимулисан високо технолошки интензивном индустријском производњом.

**Наслеђено стање привреде**, као фактор локалног економског развоја, односи се на конкурентност предузећа на локалу. Економски успех локалне заједнице зависи од пословања предузећа на њеној територији, па ће оне општине и градови који на својој територији већ имају значајан број конкурентних предузећа имати веће шансе за успешан локални економски развој. Није исто да ли је општина ушла у процес локалног економског развоја са једним гигантом који посрће на својој територији или са развијеном мрежом конкурентних предузећа, без обзира о ком сектору привреде се радило. Овде је нарочито важан удео извозно оријентисаних предузећа, јер ова предузећа која су изашла из оквира националног тржишта највише доприносе економском развоју целе земље.

**Степен изграђености физичке инфраструктуре** непосредно утиче на локални економски развој. Изграђеност физичке инфраструктуре односи се на стање грађевинских објеката, енергетске мреже, путева, телекомуникација, водовода и канализације и сл. на територији локалне самоуправе. Када локална заједница располаже са добром физичком инфраструктуром, она је примамљива за инвеститоре. Она послодавцима на својој територији обезбеђује лакши приступ телекомуникационој, саобраћајној и енергетској мрежи, по нижим ценама у односу на општине са ниским степеном изграђености физичке инфраструктуре. Квалитетни путеви повезани са значајним саобраћајним коридорима, железницом и аеродромом, као и сигурно снабдевање водом, електричном енергијом, гасом, топловодом и телекомуникационим услугама, представљају основе предуслове за локални економски развој. Треба имати у виду да је изградња инфраструктурних система изузетно



скупа и да подразумева дуг период градње, те су општине са ниским степеном изграђености инфраструктуре значајно ограничене у својим развојним капацитетима.

**Стопа незапослености становништва** такође непосредно утиче на могућности ефикасног локалног економског развоја, тако да локалне заједнице са вишом стопом незапослености имају ниже шансе за развој привреде. Иако би се могло помислити да ће маса незапосленог становништва представљати фактор привлачења за инвеститоре, због потенцијално ниских трошкова радне снаге, у пракси ствари стоје сасвим другачије. Истраживање рађено у Канади је показало да су општине, које су почетком осамдесетих година 20. века имале високу стопу незапослености, до краја ове деценије још дубље пале у рецесију, јер нису успеле да привуку инвеститоре. Ове општине су у посматраном периоду забележиле нижу стопу раста реалних зарада у односу на општине са високим процентом запосленог становништва.<sup>20</sup> Инвеститори, било да се ради о домаћим или страним, по правилу радије улажу свој капитал у локалне заједнице са нижом стопом незапослености, па су државе често принуђене да разним субвенцијама стимулишу инвеститоре да дођу у оне делове земље које имају висок проценат незапосленог становништва, што је случај и са Србијом.

Што се тиче **нивоа образовања и техничке оспособљености радне снаге** као фактора локалног економског развоја, неспорно је да висок проценат образованог становништва представља предност за локалну заједницу и значајан економски ресурс. Високообразовано и технички обучено становништво фактор је привлачења инвестиција. Трошкови обуке које сnose инвеститори приликом доношења нових технологија, смањују се са вишим нивоом образовања радне снаге. Поред тога, високообразовано становништво ће лакше привући инвестиције из високотехнолошких области, што би као последицу могло да има ефекте преливања знања и технологије на локалну заједницу. Са друге стране, општине са ниским нивоом образованог и технички оспособљеног становништва, по правилу привлаче инвеститоре из радно интензивних индустрија, односно оне инвеститоре који су у потрази првенствено за јефтином радном снагом и чије пословање може смањити број незапослених, али неће проузроковати ефекте преливања.

**Макроекономска и политичка стабилност** још један су од основних фактора локалног економског развоја. Под макроекономском

<sup>20</sup> Више видети: Ray D. Bollman, "Factors Associated with Local Economic Growth", *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*, Vol. 1, No. 6, Ottawa, 1999.

стабилности подразумевамо различите економске агрегате које нису својствене само локалној територији, већ се односе на целу државу. Фискалном, трговинском и монетарном политиком држава би требало да делују у правцу макроекономске стабилности, односно да контролише инфлацију, курс националне валуте, јавну потрошњу, платни биланс, јавни дуг и друге макроекономске индикаторе. Земља која нема макроекономску стабилност не може рачунати на било какав економски развој, па ни онај на локалном нивоу. Без стабилног курса и уравнотеженог буџета, немогуће је донети и спровести стратегију локалног економског развоја. Инвеститори ће у условима макроекономске нестабилности заобићи земљу, док ће они инвеститори који су већ уложили свој капитал гледати да га осигурају тако што ће деинвестирати. Исто важи и за периоде политичке нестабилности. Земља у којој влада политичка нестабилност не може рачунати на прилив инвестиција, јер инвеститорима, било да су домаћи или страни, не може гарантовати сигурност њиховог улагања. Уколико постоји опасност од избијања грађанског рата, експропријације имовине, државног удара, честих промена закона и честих штрајкова, инвеститори ће бити обесхрабрани. У таквим условима локални економски развој је незамислив. Да би локална заједница могла економски да просперира неопходно је да постоји подела власти и да функционише бар већина најважнијих државних институција. Макроекономска и политичка стабилност обезбеђују предвидљивост услова пословања на дужи рок, што представља основу економског развоја.

На макроекономску и политичку стабилност надовезује се **ефикасност и непристрасност судства**, односно владавина права. Заштита и гаранција инвеститорових права, односно права свих привредних субјеката на локалу, зависи искључиво од ефикасности и непристрасности судства. Није довољно само да судови, код којих актери на локалу решавају своје међусобне спорове, као и спорове са државом, не буду по утицајем извршне власти, од круцијалне је важности да њихове одлуке буду донете у разумним временским роковима. Тешко да може опстати предузеће које годинама чека на одлуку суда, а касније и њено спровођење, када није у стању да у овом периоду наплати своја потраживања. По подацима Светске банке предузећа у Србији чекају на судска извршења у просеку скоро две године и по овом параметру Србија није значајно напредовала у последњих десет година.<sup>21</sup> Правна сигурност свих људи и предузећа

---

21 World Bank, *Doing Business 2020, Economy Profile – Serbia*, World Bank Group, p. 4. Доступно на: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/serbia/SRB>.

на територији локалне самоуправе представља основни предуслов не само за локални економски развој већ и за изградњу правне државе.

### **1.1.2. Стратешко планирање локалног економског развоја**

У овом делу анализе бавимо се елементима процеса локалног економског развоја, односно анализирамо његове чиниоце путем којих се овај процес остварује. Дакле, занима нас од чега се састоји локални економски развој и шта је неопходно урадити како би он заживео. Већ смо навели приликом дефинисања локалног економског развоја да нема успешног развоја без партнерства локалних актера и њиховог пуног учешћа у доношењу и спровођењу стратегије. Сада нас интересује начин на који се ЛЕР креира и спроводи, као и који су то актери који у овом процесу учествују.

Укратко, могло би се рећи да су кључни учесници локалног економског развоја локална власт, привреда и невладин сектор. Под локалном влашћу подразумевају се све оне институције (локалне, регионалне и централне) које имају законска овлашћења да делују на територији локалне самоуправе или да доносе одлуке од непосредног интереса за локални економски развој. Поред тога, локална власт укључује све оне функционере, управу, комунална предузећа, установе, комуналну и локалну полицију и инспекцијске службе, као и све друге извршне органе власти на територији локалне самоуправе. Под привредном као учесником и чиниоцем ЛЕР-а, подразумевамо пре свега локалне привреднике, односно власнике и менаџере предузећа која делују на локалу. Ово могу бити представници великих компанија које имају своје огранке и у другим локалним заједницама, а могу бити и представници успешних малих и средњих предузећа који запошљавају искључиво локално становништво. Под тим се подразумевају и пољопривредници на локалним газдинствима, који у руралним општинама представљају најзначајније произвођаче и послодавце. Што се тиче невладиног сектора, под њим се подразумева широк спектар разних удружења која делују на локалу, а која нису могу бити пословног, хуманитарног, еколошког или било каквог другог карактера. Свако удружење грађана, па чак и оно неформално може представљати подршку или препреку локалном економском развоју, те је важно укључити шири круг грађана у процес израде стратегије, као и њене имплементације.<sup>22</sup>

---

pdf, Приступљено: 16.05.2022.

22 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj - Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici*

Значај стратешког планирања за локални економски развој истакнут је у свим уџбеницима и радовима који се баве узроцима економског раста на локалу. Без квалитетне стратегије локални економски развој се своди на стихијско деловање различитих актера, почевши од функционера локалне власти до представника бројних удружења и привредника. За израду квалитетног стратешког плана неопходно је да постоји свест о потреби и сврси креирања једне овакве стратегије, што подразумева постојање јасне политичке воље и способности актера на локалу да спроведу планиране мере. Крајњи циљ ових мера требало би бити креирање нових радних места за локално становништво, односно смањење броја незапослених и повећање фискалних прихода за локалну самоуправу. Да би локални економски развој заживео и дао резултате, неопходно је да процес садржи следећих десет елемената:

1. иницијатива за покретање стратешког планирања ЛЕР-а;
2. креирање формалне групе заинтересованих актера на локалу;
3. израда ситуационе анализе – профила заједнице (увид у стање локалне привреде);
4. креирање визије развоја;
5. утврђивање циљева;
6. идентификовање стратешких опција;
7. формализовање стратешког плана локалног економског развоја;
8. спровођење мера локалног економског развоја у складу са планом;
9. надзор и евалуација учинковитости спроведених мера, и
10. модификација и прилагођавање плана ситуацији на терену.<sup>23</sup>

Ових десет елемената процеса локалног економског развоја имају за циљ да пруже одговоре на следећа питања:

- Економски посматрано, где се локална заједница тренутно налази?
- Где локална заједница жели да буде по питању економског развоја?
- На који начин локална заједница планира да дође до жељеног нивоа економског развоја?
- Како ће локална заједница знати када је остварила зацртани економски циљ?<sup>24</sup>

---

*tranzicije*, op. cit., str. 28.

23 UN-HABITAT and EcoPlan International Inc., *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, Volume 1: Quick Guide*, op. cit., p. 3.

24 Исто.

Да би локални економски развој заживео, неопходно је да локална самоуправа препознаје значај стратешког планирања, те да преузима иницијативу за покретање овог поступка. Неретко се дешава да су локалне власти свесне лошег економског стања у њиховој општини, као и потребе да се учини нешто, али се у свом деловању ограничавају на *ad hoc* мере стимулисања привреде, које нису дугорочно испланиране и нису договорене широким консензусом грађана. За успешан локални економски развој важно је да локална власт има капацитет да обухвати различите групе грађана и за исти сто доведе њихове представнике. Дакле, неопходно је да постоји поверење између локалних функционера извршне власти и широког круга грађана. У овој првој фази процеса ЈЕР-а, локална власт формира основни тим људи задужених да ступе у контакт са свим заинтересованим актерима на локалу. Различити актери заинтересовани за учествовање у стратешком планирању имају различите приоритете, што може проузроковати њихово супротстављање и заустављање процеса већ у самом старту. Стога је неопходно да се посао комуникације са овим актерима повери особама које уживају поверење на локалу и које имају значајне преговарачке способности. Циљ њиховог ангажовања у овој почетној фази био би креирање конструктивног окружења у коме би сви заинтересовани актери кооперативно деловали у заједничком интересу. Успешно организовање ових група и њихово заједничко деловање од круцијалног је значаја за даљи процес израде стратегије и њене имплементације.<sup>25</sup>

Други део процеса стратешког планирања односи се на креирање формалне групе заинтересованих актера на локалу. Ово практично значи да су особе делегиране од стране локалне самоуправе окупиле релевантне актере, значајне за локални економски развој и успоставиле процедуре њихове сарадње и изјашњавања по питању даљег одлучивања о правцима развоја. Значајни актери за локални економски развој могу бити све оне групе грађана и појединци који имају моћ било да убрзају овај процес, да га ометају или чак зауставе, попут невладиних организација, привредних комора, политичких партија, синдиката, удружења послодаваца и сл.

Након друге етапе у стратешком планирању следи израда ситуационе анализе, односно профила заједнице. Ово је фаза процене локалне привреде у којој се ради SWOT анализа, тј. анализа

25 Gwen Winburn, Soraya Goga and Fergus Murphy, *Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*, op. cit., p. 13.

предности (*Strengths*), слабости (*Weaknesses*), шанси (*Opportunities*) и претњи (*Threats*).<sup>26</sup> У контексту стратешког планирања ЛЕР-а, она подразумева сагледавање предности локалне економије (ниво плата, образовање, број радника и њихова оспособљеност, природни ресурси и сл.), слабости и недостатака (незапосленост, сиромаштво, недостатак инфраструктуре, опште здравље и сл.), шанси и могућности (технолошке промене, нови међународни трговински споразуми, политичка стабилност и сл.), као и опасности и претњи (демографске промене, гашења предузећа и масовна отпуштања, нестабилан курс, одлив мозгова и сл.).

Креирање визије развоја као следећа фаза представља практичан одговор на питање: где локална заједница жели да буде по питању економског развоја? Визија развоја произилази из увида у резултате SWOT анализе и односи се на пројектовање жељеног стања локалне заједнице. У креирању визије је важно да учествују сви локални актери и да се по том питању успостави консензус. Када је формирана визија заједнице, приступа се утврђивању циљева локалног економског развоја. Ови циљеви представљају ништа друго до списак жеља, али реалних жеља до којих се дошло на основу претходне анализе стања. Ови циљеви не би требало да буду прецизно утврђене квоте које се односе на производњу или број запослених или вредности раста бруто друштвеног производа. Они су више општег карактера и најчешће се односе на: веће могућности за запошљавање, смањење сиромаштва, привлачење инвестиција, поштовање права радника и сл. Другим речима, утврђивање циљева представља креирање листе приоритета.

Идентификовање потенцијалних опција, као могућих путева развоја и њихово испитивање је срж стратешког планирања. У овој фази се одлучује у ком правцу ће ићи активности локалних актера, односно шта се жели постићи и на који начин. Можемо рећи да је ово најважнији део процеса, јер је неопходно да унутар формалне групе, која се бави ЛЕР-ом, већина актера изабере једну од могућих опција економског развоја. Од тога која се опција изабере зависиће успех локалног економског развоја, а самим тим и опстанак многих предузећа. Ако се заједница определи за стимулисање пољопривредне производње и помоћ малим и средњим производним предузећима, инструменти и мере које ће користити локални актери у потпуности ће се разликовати од оних који би били активирани да

---

26 SWOT анализа је техника стратегијског менаџмента путем које се уочавају стратегијски избори довођењем у везу снага и слабости предузећа са шансама и претњама у екстерном окружењу.

се локала заједница определила за привлачење крупних инвестиција или развој туризма. Дакле, овде се одлучује о приоритетима, односно „на којег коња се кладити“ у овој трци за бољим животом.

Након усвајања одређене стратегијске опције од стране већине актера, следи фаза њене операционализације, односно формализовање стратешког плана локалног економског развоја. Овде се прави стратешки план, који садржи детаљну поделу задужења, одређивање мера које се спроводе, као и време, односно рокове њиховог извршења. Дobar план служи брзом и ефикасном спровођењу договорених мера локалног економског развоја, са циљем минимализовања трошкова и искоришћавања свих предности којима једна заједница располаже. Стратешки план мора бити реалан, односно неопходно је да садржи оне мере које су изводљиве са становишта политичке воље локалног становништва, које су у оквиру планираног буџета и за чије спровођење постоји административни капацитет.

Спровођење мера локалног економског развоја у складу са стратешким планом је следећи логички корак који мора бити координиран из једног центра. Најчешће су то агенције за локални економски развој које постоје у већини локалних самоуправа или неко друго тело формирано *ad hoc* у складу са потребама спровођења стратешког плана. Мање је важно како ће се ово тело звати, од тога ко ће у њему седети и координисати спровођењем плана. Неопходно је да унутар овог тела буду кључни актери на локалној сцени, односно њихови представници, како се не би догодило да се у току спровођења плана одступи од основних циљева и стратешке опције, односно да један број предузетника или појединаца буде фаворизован у односу на друге.

Надзор над спровођењем стратешког плана и евалуација учинковитости спроведених мера надовезује се на претходни корак и представља најтежи елемент процеса локалног економског развоја. Надзор подразумева процес прикупљања информација са терена које се односе на спровођење мера, односно проверу ефикасности локалних актера да изврше своје договорене обавезе као и самих мера. Имајући у виду да локални актери учествују у целом процесу на добровољној основи, тешко је спровести квалитетан надзор који би имао за циљ да стимулише бржу и бољу имплементацију стратегије. Управо због тога сам надзор више служи да се створи јасна слика о застојима у спровођењу мера, како би се ови застоји отклонили или се извршила промена саме стратегије. Са друге стране, евалуацијом добијамо одговор на питање: Како ће локална заједница знати када

је остварила зацртани економски циљ? Евалуација је процес унутар кога се информације прикупљене у надзору, анализирају како би се утврдило да ли су спроведене мере учинковите, односно да ли се њима постиже жељени циљ. Стога је неопходно да постоје јасни индикатори локалног економског развоја, наведени у стратешком плану, уз помоћ којих би се спровела евалуација.

Последњи елемент процеса локалног економског развоја јесте модификација и прилагођавање стратешког плана ситуацији на терену. На основу претходно прикупљених података и резултата евалуације стратешког плана, у оквиру ове фазе врши се прерасподела средстава и редефинисање самог стратешког плана у складу са потребама економског развоја. Ово је, дакле, фаза у којој је неопходно да се преиспитају претходно донете одлуке и да се мере локалног економског развоја прилагоде условима на локалу. Утврди ли се да неке мере не дају жељене резултате, док су друге ефикасне, приступа се редефинисању самог поступка и преусмеравању средстава у оне мере које испуњавају зацртане циљеве.

За успешан локални економски развој није неопходно да се свих десет фаза у стратешком планирању спроведу на начин како ми то овде дефинисали и по редоследу који смо навели. Најважније је да у овом процесу учествују сви релевантни актери на локалу, као и да постоји бар донекле утврђен и формализован план спровођења мера за стимулисање економског развоја, као и да сам план буде усклађен са административним и буџетским могућностима локалне самоуправе.

## 1.2. Појам и дефинисање локалне самоуправе

Локална самоуправа као појам који пре свега означава аутономију једне друштвене заједнице у односу на центар, није производ савремених политичких система, већ можемо рећи да постоји од кад је уопште настала власт. Тако једна група теоретичара појам локалне самоуправе везује за прве полисе у античкој Грчкој или номе у Египту. Ова школа мишљења сматра да је локална самоуправа настала оног тренутка када су се грађани удружили са циљем стварања сопствених органа власти, без обзира на њихов карактер. Друга школа мишљења истиче да се локалном самоуправом могу сматрати само оне друштвене јединице које одликује модерни систем организације власти, односно подела власти на законодавну, извршну и судску.<sup>27</sup> Мишљења смо да се

---

27 Више видети у: David Judge, Gerry Stocker and Harold Wolman, (eds.), *Theories of Urban*



правим локалним самоуправама могу сматрати тек средњевековни градови који имају политичке слободе гарантоване одређеним статутима или повељама, нешто налик данашњим уставима и законима који регулишу деловање локалне самоуправе. Аутономија која није гарантована и као таква заштићена нормативним актима државе, не може се сматрати локалном самоуправом. Управо због тога грађанско друштво проистекло из аутономије средњевековних градова представља колевку савремене локалне самоуправе.

Локална самоуправа је као феномен тесно повезана са појмом демократије, па спада првенствено у домен политикологије и филозофије. Снежана Ђорђевић чак истиче да је локална самоуправа ништа друго до локална демократија и као таква представља темељ читавом систему демократије.<sup>28</sup> Држава у којој не постоји систем локалне самоуправе не може се назвати демократском државом. Сама реч „самоуправа“ указује на карактер непосредности и активне партиципације грађана који сами собом управљају на одређеној територији. Ово подразумева одређену слободу грађана у свом деловању, која мора бити ограничена законима и уставом, али која у одређеном оквиру може бити аутономна у односу на централну власт. Дакле, локална самоуправа подразумева аутономију деловања, односно поседовање одређених слобода, права и обавеза, без којих се она не би могла сматрати „самоуправом“.

Петар Матић истиче да локалне заједнице представљају базично тле демократске социјализације, јер појам локалног управљања обухвата не само област пружања услуга грађанима, већ и стварање предуслова за квалитетан живот у локалним заједницама: отварање простора за толеранцију, дијалог, креирање грађанских асоцијација и мрежа, као и истицање демократских и партиципативних стратегија.<sup>29</sup>

Није само појам аутономије и демократије уско повезан са појмом локалне самоуправе, ту је наравно и слобода, која се односи на слободу удруживања и деловања, као и делегирања представника који формирају органе власти у име грађана локалне заједнице. Остваривање реалне слободе грађана врши се управо кроз систем локалне самоуправе где грађани одлучују о питањима од свакодневног значаја за своју заједницу. С обзиром да се ниво ових

---

*Politics*, Sage Publication, London, 1995, и Mark P. Holt (ed.), *Society and Institutions in Early Modern France*, University of Georgia Press, Athens, GA, 1991.

28 Snejana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012, str. 29.

29 Петар Матић, *Редизајнирање локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр.21.

слобода разликује од државе до државе, односно да су неке државе децентрализоване од других, бројне међународне организације покушавају већ годинама да дефинишу минимум стандарда ових слобода локалне заједнице. Тако је Савет Европе 1985. године усвојио Европску повељу о локалној самоуправи (*European Charter of Local Self-Government*) у којој се наводе права и обавезе локалне самоуправе које не смеју бити угрожене, без обзира на националне особености сваког од система.<sup>30</sup>

У члану 3. Европске повеље о локалној самоуправи локална самоуправа се дефинише као право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним делом јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва. У истом члану стоји да ће ово право вршити савети или скупштине, састављене од чланова који су слободно изабрани тајним гласањем на основу непосредног, равноправног и општег права гласа, који могу имати извршне органе који су њима одговорни.<sup>31</sup>

Из Европске повеље о локалној самоуправи могу се извући и следеће основне карактеристике локалне самоуправе:

- локалне власти могу у што је могуће већој мери прилагођавати спровођење централних и регионалних овлашћења локалним условима;
- локалне власти имају могућност да одређују сопствену управну структуру, с циљем њеног прилагођавања локалним потребама;
- локалне власти имају право на одговарајуће сопствене изворе финансирања, и
- локалне власти имају право на удруживање и међусобну сарадњу.

Ратко Марковић истиче да локална самоуправа представља облик одлучивања и управљања локалним заједницама непосредно од стране њених становника или путем њихових представника које они непосредно бирају или путем других локалних органа.<sup>32</sup> Дакле, локална самоуправа представља локалну власт која има одређен степен слободе, самосталности и материјалних могућности за остваривање својих изворних и уставом гарантованих функција.<sup>33</sup>

30 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 29.

31 Council of Europe, “European Charter of Local Self-Government”, *European Treaty Series-No. 122*, Strasbourg, 15.10.1985.

32 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1995, стр. 496.

33 Đorđe Pavlović i Milan Vlatković, *Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji*,

Павле Николић наводи да локалну самоуправу карактеришу три елемента: подручје, самосталност и однос са грађанима. Локална самоуправа се спроводи на ужим или ширим територијалним подручјима; у вршењу сопствених надлежности локални органи су самостални и не налазе се у хијерархијски подређеном положају у односу на централне органе власти; локални органи директно произлазе из народа – њихов избор и опозив врше сами грађани, а и сами грађани преузимају улогу локалних органа у вршењу најзначајнијих надлежности локалне заједнице.<sup>34</sup>

По Слободану Орловићу стварна локална самоуправа постоји ако су испуњена три услова. Први је да локално становништво бира своја представничка тела која непосредно или преко својих извршних органа имају „извесна решавајућа права“. Други је да та тела имају своју материјалну и месну надлежност, тј. да на својој територији врше одређени круг послова као власт. И трећи, да се надлежношћу локалних органа стварно и формално утиче на живот и развитак локалне заједнице.<sup>35</sup>

Снежана Ђорђевић дефинише локалну самоуправу као први ниво организације власти за које грађани бирају своје органе управљања, или понекад сви становници чине тај орган власти (када се ради о непосредној демократији) одлучујући тако о најважнијим питањима живота и развоја локалне заједнице. Она наводи да локална самоуправа представља скуп институција и начина путем којих се грађани у једној локалној заједници организују, одлучују о општим питањима живота и развоја те заједнице и задовољавају низ заједничких општих потреба кроз систем локалних јавних услуга.<sup>36</sup>

Из саме дефиниције произилази да локална самоуправа постоји ради бржег и лакшег задовољења основних потреба грађана. Ово се првенствено односи на комуналне проблеме, што практично значи ангажовање локалне самоуправе ради изградње и одржавања инфраструктуре: путева, саобраћајница, канализације, водовода, телекомуникационе, електро и гасне мреже и сл. То наравно није све, послови које обавља локална самоуправа деле се на изворне, који су уређени уставом и другим законима и који произилазе из принципа децентрализације и на делегиране послове које локалној самоуправи преноси држава. Прве локална самоуправа обавља самостално и без

---

Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, Beograd, 2000, str. 10.

34 Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Službeni list SRJ, Beograd, 1994, str. 442.

35 Slobodan Orlović, „Ustavno-pravni položaj lokalne samouprave u Srbiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br.4, 2015, str. 1654.

36 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti - uporedni modeli*, op. cit., str. 27.

уплива централних власти, док се делегирани послови обављају под надзором државе. Тако у области изворних надлежности локалне самоуправе спада и низ јавних политика као што су: просторно планирање, уређење, градња, становање, образовање, примарна здравствена заштита, социјалне услуге и заштита, култура и изградња и одржавање објеката културе, екологија, спорт и рекреација, безбедност и јавни ред и мир и оно што је најважније за наш рад – запошљавање и подстицање економског развоја.<sup>37</sup>

### 1.2.1. Нивои локалне самоуправе

Најчешће разликујемо три основна нивоа локалне самоуправе: општину, округ или дистрикт и регион. Општина је основна територијална јединица локалне самоуправе. Величине општина се разликују у свету, како по броју становника, тако и по величини територије. Могу се кретати од неколико стотина становника до неколико стотина хиљада становника. Њихова територија може обухватати неколико градских квартава, а може заузимати и пространства у руралним и слабо насељеним деловима земље. Основна и најважнија карактеристика општина јесу непосредни избори за представнике у локалним већима, односно скупштинама. Дакле, општине су нуклеус демократског система у савременом свету у оквиру којих локално становништво, посредно или непосредно, одлучује о питањима од локалног значаја.

Виши ниво организовања локалне власти од општина су окрузи или дистрикти који представљају ширу административну јединицу, која обухвата неколико општина које се граниче и које су најчешће, језички, културно-историјски или економски уско повезане. Овај ниво организовања локалне власти назива се на различите начине у различитим земљама, па тако осим округа и дистрикта наилазимо на следеће називе: војводство, департман, провинција, жупанија и сл. За потребе ове монографије користићемо појам округ. Основна функција округа јесте да обавља део заједничких послова за све општине на његовој територији. Дешава се да окрузи буду и привремено формиран, како би створили услови за обављање једне функције, након чијег испуњења они престају да постоје. Формирање оваквих округа дешава се ради спровођења пројекта од заједничког интереса за дате општине. Основна функција округа јесте да обавља део заједничких послова за све општине на његовој територији.

---

37 Исто, стр. 28.

Региони као највиши степен организације локалне власти знатно су ређа појава од општина и округа. Њихов значај расте са све снажнијом потребом економске сарадње округа или општина које су природно упућене једна на друге. Неретко се дешава да до ове сарадње и формирања региона долази чак између општина и округа из различитих земаља, што је чест случај у земљама чланицама Европске уније. Ова врста прекограничне сарадње настала је као потреба за добијањем средстава од Европске уније, са циљем стимулисања економског развоја или изградње инфраструктуре. Историјски посматрано региони се везују за територије које се културно, етнички, религијски или језички разликују од остатка националне државе и који имају одређене специфичности и посебан идентитет. Када говоримо о оваквим регионима онда најчешће мислимо на Квебек у Канади, Каталонију у Шпанији или Северну Ирску у Великој Британији. Осим општине, округа и региона, као ниво локалне самоуправе јавља се и град. Град може представљати виши ниво организације од округа, који има посебне надлежности, право на посебне облике организације и далеко веће финансијске ресурсе од појединачних општина, па чак и региона.<sup>38</sup>

Најважнији елемент за успешно функционисање локалне самоуправе налази се у њеном односу са државом. Наиме, локална самоуправа постиже свој пун капацитет ако између ње и државе постоји принцип субсидијаритета. Ово практично значи да ће држава препустити органима локалне самоуправе све оне послове и надлежности које локална самоуправа може да обави сама. Са друге стране, држава ће на себе преузети искључиво оне послове и надлежности које локална самоуправа није у стању сама да обавља и где јој треба помоћ виших нивоа власти. Дакле послове, па и само одлучивање, обавља онај ниво власти који је најкомпетентнији, односно који га може најефикасније и најјекономичније урадити.

### **1.2.2. Начин организовања локалне самоуправе**

Локална самоуправа у већини земаља делује у систему поделе власти, па тако њени органи могу бити представнички, извршни и судски. Најважнији орган локалне самоуправе јесте свакако онај представнички, јер управо кроз овај орган грађани, чланови локалне заједнице, учествују у политичком процесу доношења одлука. Представнички орган одлучује о најзначајнијим питањима живота заједнице, претреса их и доноси одлуке у циљу

<sup>38</sup> Исто, стр. 62.

утврђивања односа и што нормалнијег функционисања заједнице.<sup>39</sup> Овај орган се најчешће назива скупштина, веће или савет, а има основну функцију да представља грађане и доноси нормативна акта којима се уређују односи у локалној заједници и питања од локалног значаја. Скупштина доноси одлуке које су у надлежности локалне самоуправе и врши контролу њених извршних органа. Основна сврха скупштине јесте да представља грађане локалне заједнице и њихове интересе, па је неопходно да се овај орган бира на непосредним и тајним изборима. Сам начин избора разликује се од државе до државе, дешавају се честе промене изборних система на локалу. Ипак, као најзаступљенији модели издвојили су се већински, пропорционални и мешовити модел. Док је већински модел својствен англосаксонском систему власти, пропорционални модел је заступљен у континенталном систему. Сваки од ових модела има читав низ својих варијација, па не можемо рећи да је један бољи од другог или да преовлађује у савременој пракси локалних самоуправа. Начин избора представничког органа се обично руководи потребом квалитетнијег представљања социјалне структуре локалне заједнице.<sup>40</sup> Мандат представничког тела је обично четири године, мада постоје и примери дужих мандата локалних скупштина, односно већа.

Грађани локалне заједнице у развијеним демократским системима локалне самоуправе учествују у раду скупштине кроз расправе о темама које их се тичу. Представнички органи тада укључују разне друштвене субјекте, појединце, интересне групе, професионалне и струковне групе како би се дошло до решења које ће задовољити потребе широког круга грађана и критеријуме струке. Ово подразумева институцију народне иницијативе, саветодавног референдума, петиција, жалби и сл. Сједињене Америчке Државе познате су по развијеној пракси да се грађани укључују у процесе одлучивања, као и Швајцарска, где су референдуми по различитим питањима честа појава.

Поред представничког, свака локална самоуправа располаже и са извршним органом власти, односно локалном владом. Извршни органи локалне власти су пре свега: извршно веће, односно општинска влада и њени управни органи, секретаријати, дирекције и инспекције. Овај орган има различите називе у савременој пракси, али у суштини обавља послове локалне владе. Извршни орган се

---

39 Snežana Đorđević, *Savremene urbane studije – Preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012, str. 83.

40 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 70.

најчешће назива извршни одбор, извршно веће или извршни савет. Као такав он представља колективни извршни орган. Друга врста извршног органа јесте инокосни, односно градоначелник или локални (градски) менаџер. Док је колективни извршни орган биран од стране скупштине, инокосни извршни орган, односно градоначелник може бити такође биран од стране скупштине или чак непосредно од стране грађана. Када је градоначелник биран непосредно, то представља модел јаког градоначелника и његова овлашћења су знато већа у односу на градоначелника кога бира локална скупштина. Пракса је показала да је модел јаког градоначелника забележио значајне компаративне предности у односу на модел слабог градоначелника.<sup>41</sup> Надлежност извршног органа јесте да спроводи политику коју је утврдило представничко тело, односно да спроводи политичку вољу локалне заједнице и обезбеђује нормално функционисање јавних служби. Осим тога, локална влада је дужна да припрема буџет, одобрава издатке и подноси завршни рачун, као и да представља општину пред законом.<sup>42</sup>

Осим председника општине, односно градоначелника и извршног одбора, саставни део извршне локалне власти чине и органи управе. Управни органи врше управну власт, односно реализују послове које им повере градоначелник и извршни одбор. Као такви они представљају спону између локалних власти и самих грађана. Управни органи попут инспекција и дирекција разних врста, постоје да би спроводили одлуке и законе које локална скупштина доноси и вршили оне послове који су им делегирани од стране државних власти. Однос који ови органи имају са грађанима је од изузетне важности, јер се ради о непосредном односу, па ће од квалитета овог односа зависити успех локалне владе. Управни органи неретко постају административни систем принуде, уместо да буду услужни сервис грађана.

Што се тиче судских органа локалне самоуправе они се првенствено односе на тужилаштва и правобранилаштва, а судове под чијом је јурисдикцијом најчешће неколико општина, формирају представнички органи на вишем ступњу државног организовања, као што је национални парламент. Одређене парасудске институције могу да постоје на нивоу локалне власти, али се не могу сматрати судовима јер њихове одлуке немају правну снагу. Тамо где постоје овакви органи при општинама, они су превентивног типа и

41 Snežana Đorđević, *Savremene urbane studije – Preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, op. cit., str. 86.

42 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti - uporedni modeli*, op. cit., str. 73.

представљају неку врсту медијације, како би се спор између страна у спору решио без одласка на суд.

### 1.2.3. Финансирање локалне самоуправе

Можда и најважнији елемент у оквиру локалне самоуправе јесте начин њеног финансирања, јер од начина финансирања зависи и сам карактер власти, односно степен њене аутономије. С тим у вези разликујемо два основна модела финансирања локалних власти: централистички и децентралистички.

Централистички модел финансирања локалне самоуправе подразумева централно руковођење јавним функцијама, а самим тим и јавним финансијама. С тим у вези сви јавни приходи за финансирање јавних потреба се сливају у центар, односно државне органе који накнадно одлучују о њиховој прерасподели у складу са законом. Према централистичком моделу нижи органи власти, као што је локална самоуправа не могу да располажу било којом иницијативом у области јавних прихода. Обавеза локалних власти у овом систему се своди на доследно спровођење одлука централног органа и ништа више од тога. Локална самоуправа у централизованим системима не поседује аутономију за прикупљање јавних прихода и њихову прерасподелу, па се и не може сматрати локалном самоуправом на начин како смо је претходно дефинисали. Ипак, централистички модел може постојати и у облику који даје одређену аутономију локалним властима, а то подразумева случајева када највећи део буџета локалне самоуправе чине државна давања. Када се највећи део буџета пуни од пореза које централна држава прикупи и у виду разних давања их преноси локалним властима, може се тврдити да локална власт не поседује финансијску аутономију.<sup>43</sup> Иако локална самоуправа одређеним делом има овлашћења да прикупља средства из сопствених извора, то није довољно за несметано функционисање локалних власти, па остаје зависна од државе. Кроз систем локалних финансија у оквиру централистичког модела, држава контролише локалну власт и њене грађане.

Насупрот централистичком моделу стоји децентралистички модел, који подразумева финансијску аутономију локалних власти, односно пуњење локалног буџета највећим делом из изворних прихода. Када локална власт добије одговарајућа овлашћења да може вршити јавне функције, односно да стиче право наплате пореза, може се говорити о децентралистичком моделу. Дакле, неопходно је

---

43 Исто, стр. 80.



да локалне власти имају право на изворне порезе, право да утврђују самостално стопу тих пореза и да их самостално убирају.<sup>44</sup> Процент државних давања може варирати, али је важно да његов удео у укупном буџету локале самоуправе буде мањински.

Бројни су предности и недостаци и једног и другог система и у савременој пракси можемо наћи њихове различите облике. Сама теорија не даје изричито одређен став који од два модела уређивања односа између јавних и локалних финансија треба да буде примењен. Ипак, без обзира колику ће финансијску аутономију имати локалне власти у држави, неопходно је да средства којима располажу буду довољна како би локална самоуправа могла да на несметан начин обавља своје изворне и поверене послове. С тим у вези веома је важно да закон прецизно регулише колика се средства одвајају за трансфере локалним властима, као и по којој формули.<sup>45</sup>

Европска повеља о локалној самоуправи (у даљем тексту: Европска повеља) чланом 9 локалним властима гарантује право на адекватна сопствена финансијска средства којима могу слободно да располажу у оквиру својих овлашћења. У овом документу јасно се каже да део, а ако је могуће и сва финансијска средства локалних органа власти, треба да потичу од локалних пореза и такса чију висину они могу да одреде у оквиру ограничења датих статутом.<sup>46</sup> Искуство европских земаља указује на највише коришћен модел финансирања локалне самоуправе, где се део средстава обезбеђује из изворних прихода, а други део се обезбеђује из државног буџета (субвенције, дотације, допунска средства и др.). Висина изворних и државних средстава није прописана, већ зависи од начина финансирања јавне потрошње.<sup>47</sup>

Основни извори прихода локалних самоуправа, ако изузмемо субвенције од стране државе, могу долазити од:

- i. пореза, такса, накнада и осталих јавних прихода;
- ii. локалних јавних прихода; као и
- iii. самодоприноса.

Финансирање из пореза, такса, накнада и осталих јавних прихода врши се из средстава која се остваре на територији општине. Ово практично значи да управни органи локалне самоуправе убирају порезе или део пореза, у зависности од начина како је то законодавац

44 Исто.

45 Исто, стр. 81.

46 Council of Europe, "European Charter of Local Self-Government", op. cit.

47 Đorđe Pavlović i Milan Vlatković, *Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji*, op. cit., str. 101.

прописао, најчешће кроз порез на доходак грађана, порез на наслеђе и поклоне, порез на апсолутна права (промет непокретности), порез на имовину, део пореза на промет производа и услуга и сл. Поред тога општинама најчешће припадају и приходи на основу такса и накнада као што су: боравишна такса, накнада за коришћење добара од општег интереса на територији општине, као и остали јавни приходи утврђени законом.<sup>48</sup>

Финансирање из локалних јавних прихода односи се на пуњење буџета кроз општинске административне таксе, локалне комуналне таксе, као и накнаде за коришћење комуналних добара, за коришћење градског грађевинског земљишта, за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева и улица и других јавних објеката од општег значаја. Осим тога, локална самоуправа најчешће има право да узима део прихода од давања у закуп непокретности у државној својини коју користи, као и да наплаћује новчане казне изречене у прекршајном поступку за оне прекршаје који су прописани актом општине.

Самодоприноси представљају ређу праксу у прикупљању средстава за финансирање локалне самоуправе. Они се користе путем референдума или давањем писмене изјаве којом се грађани одричу дела својих прихода у корист финансирања послова од општег значаја, а који су у надлежности општине или града. Овим инструментом локална заједница доноси одлуку да за одређене заједничке потребе уложи сопствена средства зависно од потреба и могућности грађана.

---

48 Исто, стр. 17.

**Глава 2**  
**ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У СИСТЕМУ**  
**ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**



## 2. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У СИСТЕМУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

### 2.1. Систем локалне самоуправе у Србији

У овом делу књиге представимо систем локалне самоуправе у Србији, али ћемо се осврнути и на историјат локалне самоуправе у Срба, односно на идеју аутономије у српском народу као демократски институт који је одиграо значајну улогу у српској борби за стварање државе. Посебна пажња биће посвећена законодавном оквиру система локалне самоуправе, као и финансијама локалне самоуправе и начинима управљања буџета, јер представљају основне факторе успешног локалног економског развоја.

#### 2.1.1. Еволуција локалне самоуправе у Србији

Локална самоуправа као идеја која представља отеловљење осамостаљења, развијала се у српском народу од краја 18. века и представљала је значајан ослонац у борбама за ослобађање од турске власти.<sup>49</sup> Србија је још 1793. године, ферманом султана Селима III добила кнежинску аутономију. Кнез је представљао извршну и судску власт, а скупштина је представљала врховну законодавну и финансијску власт. Сала су била најмање јединице самоуправе и мале су збор, кнеза и кмета. Кнежине су биле веће јединице и имале су скупштине и оборкнеза. Нахије су биле највеће јединице власти у којима је нахијски старешина расписивао порезе кнежинама. Федор Никић, у књизи објављеној 1927. године, истиче да је турска управа организована на војничко-феудалној основи највећу пажњу поклањала на своје приходе, те да су се Турци задовољавали „да им кнезови на време даду порез, да им извршавају заповест и чувају безбедност и мир, све остало препустили су народу да са својим кнезовима и народним старешинама самостално управљају“. Ово је представљало велику добит за српски народ, па Федор Никић као главни разлог избијања Првог српског устанка наводи управо укидање ове аутономије од стране дахија 1801. године. Поменути аутор истиче да је српски народ добијену кнежинску аутономију чувао као своју светињу и није дао никоме да је нарушава, а ко би у њу дирнуо тај би наишао на буну и отпор народа. Немајући слуха

49 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 375.

за потребе српског народа, дахије укидају скупштине, а на место оборкнежева постављају кабадахије које су имале неограничена овлашћења. „То рушење кнежинске аутономије народ није могао да подноси; та суспензија аутономије и тај претерани самовољни, тирански централизам дахија и кабадахија трајао је до Карађорђевог Устанка 1804. године“.<sup>50</sup>

Српски народ је дакле још од 1793. године, имао неку врсту локалне самоуправе коју је поштовао сматрајући да им доноси предности и аутономију у одлучивању о стварима важним за живот. Тежиште ове прве аутономије било је у кнежинама које су представљале најважније јединице локалне самоуправе у савременом смислу. Ипак, након Карађорђевог устанка изгледи за развој локалне самоуправе се драстично смањују, јер је овај владар са својом преком нарави завео крајњи централизам и апсолутизам, па је локална аутономија кнежина и села постала једна од првих жртава слободне Србије. Након што је напустио земљу, Карађорђева владавина оставила је за собом 12 нахија са централистичким уређењем. Овакво уређење погодно је Милошу Обреновићу, јер ни након Другог српског устанка 1815. године, он није имао намеру да српским селима враћа аутономију и своју апсолутистичку власт на било који начин умањује. Милош је целокупну власт узео у своје руке, а нахијски и кнежински кнезови су били његови лични органи задужени да за њега контролишу и спроводе наредбе.<sup>51</sup> До 1830. године, Милош Обреновић је извојевао победу над свим својим унутрашњим непријатељима, почевши од Карађорђа, Петра Молера и других великих војвода који су тежили да ограниче његов апсолутизам. Те 1830. године, султановим Бератом Србија је проглашена за аутономну кнежевину, а Милош Обреновић за наследног кнеза Србије.

Период владавине кнеза Милоша важан је за истраживање система локалне самоуправе у Србији и из разлога јер је 1835. године, Милош под притиском народних војвода и Милетине буне пристао да донесе устав. Сретењски устав из 1835. године, важан је јер се први пут у Србији кроз устав одређује административна подела на округе, срезове и општине, иако уставом није тачно одређен број ових административних јединица. Овим уставом одређен је делокруг општине, али не и округа и среза, што је представљало својеврстан политички компромис, јер су главешине желеле мањи број округа

---

50 Федор Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1927, стр. 24–25.

51 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 375.

и срезова, а кнез Милош већи. Иако овај устав није примењиван, он је створио свест о потреби уставно-правног поретка и створио темељ за касније реформе.<sup>52</sup> Новим уставом из 1838. године и законима из 1839. године, централна и локална власт прелази из руку кнеза Милоша на Совјет, након чега он напушта земљу изгубивши битку са народним војводама и старешинама. Деспотску владавину кнеза Милоша замениће олигархија најбогатијих српских великаша, те се положај локалне власти ништа неће променити у погледу њене самосталности.<sup>53</sup> Једина разлика између кнеза Милоша и уставобранитеља који су га наследили јесте у чињеници да се Милошев апсолутизам заснивао на самовољи, док се апсолутизам и централизам уставобранитеља темељио на законима.

Централизам и апсолутизам, уз краткотрајне прекиде, наставио је да преовлађује у свим будућим уређењима Србије, почевши од владавине кнеза Михаила, краља Милана, па до краља Александра Обреновића који је 1902. године, донео Закон о општинама којим је значајно ограничио локалну самоуправу као самосталну јединицу управе. Све до краја Првог светског рата, у Србији је поред општине постојао округ и срез, али су они првенствено представљали нивое државне власти са функцијом надзора, односно постојали ради спровођења политичке воље централне власти.

Након завршетка Првог светског рата и формирања Краљевине СХС, односно Краљевине Југославије 1921. године, систем локалне самоуправе подељен је на општине, срезове, области и округе. Цела земља је имала укупно 33 области од чега: 14 у Србији, шест у Босни и Херцеговини, четири у Хрватској, четири у Војводини, три у Македонији и две у Словенији. Краљ Александар Карађорђевић је завођењем Шестојануарске диктатуре 1929. године, у потпуности укинуо локалну самоуправу у Југославији која након тога фактички није постојала све до 1934. године и доношења Закона о општинама. Овај закон разликовао је две врсте јединица локалне самоуправе: општине и градске општине. Иако је општина представљала локалну самоуправу, радило се о слабој локалној демократији. Над радом општина је постојао јак надзор и контрола. Бан је могао да разреши председника општине као и чланове општинске управе.<sup>54</sup>

У периоду након Другог светског рата, односно у време социјалистичке Југославије, локална самоуправа добија карактер

52 Исто, стр. 376.

53 Федор Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, оп. цит., стр. 73.

54 Veran Stančetić, „Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države“, Doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2010, str. 172.

демократског уређења, а одликује је и значајна партиципација грађана. Као основни органи власти и одлучивања за време рата, настали су народно ослободилачки одбори, које можемо сматрати зачецима социјалистичке локалне самоуправе. У педесетим годинама 20. века Југославија уводи самоуправни систем који погодује развоју локалне самоуправе, а народни одбори постају дводомна тела у оквиру општина које имају свој буџет, иако је задржана контрола од стране централних органа. Године 1953. општина постаје територијално политичка и друштвено економска јединица, а поново се стварају и срезови као виши ниво локалне самоуправе. Карактеристично за овај социјалистички период управљања државом јесте и чињеница да на свим нивоима организације влада принцип јединства власти, којим су законодавна, извршна, управна и судска власт јединствене. Месне заједнице у оквиру општина постају важан облик локалне самоуправе јер се у њима доносе одлуке грађана о најважнијим питањима која се тичу њиховог живота. У оквиру месних заједница често је коришћен референдум како би оснажио удео непосредног одлучивања. Након 1974. године, Југославија добија одлике конфедерације, а општине добијају своје скупштине које су имале по три већа (веће удруженог рада, веће месних заједница, друштвено-политичко веће) и четврто (веће самоуправних интересних заједница) које се састајало по потреби.<sup>55</sup> Извршни орган локалне власти био је извршни одбор који је имао свог председника који је заједно са председником општине био најугајнија политичка личност на општинском нивоу. Самоуправни социјализам донео је значајне промене у систему локалне самоуправе у Србији, али је и поред велике партиципације грађана његова демократичност остала упитна, јер су се најважније одлуке увек доносиле од стране државних централних органа.

Након распада Југославије и крвавог грађанског рата који је уследио, Србија је наставила да егзистира у оквиру крње Југославије у заједници са Црном Гором. У десетогодишњем периоду који је уследио након 1990. године, целокупан систем државне управе и локалне самоуправе дотакао је своје најниже гране. Земља је била скрхана економским санкцијама, а њена привреда заједно са системом локалне самоуправе урушила се услед немогућности да се јавне финансије држе под контролом. Хиперинфлација која је уследила непосредно након настанка СР Југославије, претворила је Србију у изоловано острво усред Европе у ком су владали незакоње и корупција. Ово време карактерише правни неред, постојање

---

55 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 382.



неуставних закона, мноштва сукобљених закона и норми, честе правне празнине и свеопшта злоупотреба и некажњавано кршење закона најчешће од стране самих државних органа.<sup>56</sup> Основна карактеристика система локалне самоуправе у овом периоду односила се на две важне ставке. Прво, општина је била једина јединица локалне самоуправе и локалне власти, јер окрузи, региони или дистрикти нису постојали. Град је постојао искључиво као пуки скуп више општина, који је имао исте надлежности и овлашћења као и било која друга општина. Ово је неретко проузроковало ситуацију у којој су градске општине имале мања права и овлашћења у односу на знатно мање сеоске општине. Друго, локалну самоуправу је карактерисао монотипни систем, што је практично значило да су све општине посматране и третиране једнако, без обзира да ли се радило о урбаној или руралној територији или броју становника. За наше истраживање овај период је првенствено значајан јер су тада донета два закона о локалној самоуправи (1991. и 1999. године), од којих је овај други важио до 2002. године. Оба закона су била таква да су општинске органе посматрали као државне органе са једном сврхом – да обављају искључиво пренете послове, па су општине биле само облик деконцентрисане државне власти.

### **2.1.2. Правни оквир система локалне самоуправе у Србији након 2000. године.**

Две године након промене власти у Србији и слома Милошевићевог режима, долази до првог таласа реформи у области локалне самоуправе. До 2002. године, систем локалне самоуправе био је регулисан законом из 1999. године, који је као што смо навели, био ретроградан и није доприносио већој аутономији општина. Закон о локалној самоуправи из 2002. године, увео је предузетнички модел организације власти. Изворне и поверене надлежности су обogaћене новим пословима, утврђен је нови систем финансирања, успостављена су јаснија правила за односе локалне самоуправе са централним органима и иновирана је структура локалних органа.<sup>57</sup> Овај закон је предвиђао непосредно бирање одборника за скупштину општине, а увео је и неке нове органе као што су градско, односно општинско веће и локални заштитник грађана. Најзначајнији елемент закона из 2002. године односио се на непосредно бирање

<sup>56</sup> Исто, стр. 385.

<sup>57</sup> Bogoljub Milosavljević, „Reforma lokalne samouprave u Srbiji“, *Croatian and Comparative Public Administration*, god. 12, br. 3, 2012, str. 750.

председника општине, односно градоначелника. Ово је представљало значајну новину која је имала за циљ да председницима општина обезбеди легитимитет за спровођење реформских мера у области локалне управе и локалног економског развоја, али се у пракси ова промена изборног система показала као недовољно ефикасан инструмент. Свега две године након ступања овог закона на снагу, у Србији су спроведени први локални избори који су подразумевали непосредно бирање председника општине, односно градоначелника. Иако су сами избори протекли без већих проблема, формирање и функционисање локалних власти било је опструисано у готово трећини општина у Србији, због немогућности да се непосредно изабрани председници општина усагласе са скупштинском већином која је била из политички супарничког тabora. Блокада у раду општинских органа је у овом периоду била честа, па се тражио излаз из ове ситуације како се сличне појаве не би поновиле након наредних локалних избора. Решење за овај проблем законодавац је нашао у новом Митровданском уставу (Устав Републике Србије), који је усвојен 2006. године.

Устав Републике Србије предвидео је да се челник општине или града, односно председник општине и градоначелник бирају посредним путем. Овим је стављена тачка на експеримент са непосредним избором председника општине. Сам устав је у складу је са Европском повељом о локалној самоуправи па гарантује грађанима право на локалну самоуправу и уводи неке механизме заштите локалне самоуправе као што је покретање поступка пред уставним судом због било ког акта којим држава угрожава локалну самоуправу. Снежана Ђорђевић наводи да је Устав донекле побољшао један број решења, али да је са неколико решења озбиљно угрозио систем поделе и равнотеже власти, као и формирање правне државе и сам процес регионализације.<sup>58</sup> Наиме, да би се формирао нови регион, односно покрајина процедура је слична оној за промену самог Устава, па је овако нешто у пракси готово немогуће извести.

Исте 2006. године, када је Србија донела нови Устав, изгласан је и Закон о финансирању локалне самоуправе, а крајем следеће 2007. године, усвојен је читав сет закона из области локалне самоуправе: Закон о локалној самоуправи, Закон о главном граду, Закон о локалним изборима, Закон о територијалној организацији Републике Србије. Решења ових закона недовољно реализују потребе за децентрализацијом, демократизацијом и модернизацијом Србије. Ниједан од наведених закона није увео принцип субвенционисања

---

58 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 389.

као принцип поделе послова између разних нивоа власти и начина функционисања целине система.<sup>59</sup> Основне новине ових закона огледају се у увећању броја градова, проширењу надлежности јединица локалне самоуправе и јаснијем дефинисању органа локалне самоуправе.<sup>60</sup>

Закон о локалној самоуправи доживео је неколико измена и допуна, а последње су биле 2018. и 2021. године. Суштински ове измене закона нису ништа круцијално промениле, тако су измене из 2018. године, општинском већу придодале неке нове надлежности – да прати реализацију програма пословања и да координише рад јавних предузећа, а затим да подноси тромесечни извештај о раду јавних предузећа скупштине.<sup>61</sup>

Слично се десило и са Законом о главном граду, који је доживео неколико измена и допуна, а последњи пут 2019. и 2021. године. Изменама и допунама из 2019. године, Београд је подељен у две зоне, градску и приградску, а општине су добиле већа овлашћења. Ова овлашћења су се првенствено односила на издавање грађевинских дозвола и легализацију, па је градским општинама омогућено да издају грађевинске дозволе за објекте површине до 1.500 квадратних метара, а приградским до 5.000 квадратних метара. Градске општине су добиле могућност легализације објеката површине до 400 квадратних метара, док су приградске могле да легализују и објекте до 3.000 квадратних метара.

Нови Закон о локалној самоуправи изгласан је 2022. године, али је он садржао само техничке измене, па се не може тврдити да је значајно допринео променама на локалном нивоу. Закон о територијалној организацији Републике Србије, такође је доживео неколико измена и допуна, а последње су биле 2018. и 2020. године и односиле су се на промене назива насеља и општина.

Закон о регионалном развоју усвојен је 2009. године, а значајан је за наше истраживање првенствено због чињенице да је њиме установљено пет региона у Србији типа NUTS 2 (франц. *Nomenclature d'unités territoriales statistiques*).<sup>62</sup> Ови региони нису јединице локалне самоуправе већ представљају искључиво економско-планске и статистичке јединице. Ови статистички региони су формиран да би се омогућило коришћење средстава

59 Исто.

60 Bogoljub Milosavljević, „Reforma lokalne samouprave u Srbiji“, op. cit., str. 751.

61 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон, чл. 46.

62 Ниво NUTS 2 представља јединице од 800.000 до 3.000.000 становника.

Европске уније намењених развоју региона. Дакле, управни окрузи и региони у Србији нису облици територијалне децентрализације, немају правни субјективитет и сопствене надлежности.<sup>63</sup> Изменама и допунама закона из 2010. године, као региони одређени су Војводина, Београдски регион, Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косова и Метохије.

Можда и најкрупнија промена законског оквира који се односи на јединице локалне самоуправе и њихове привредне потенцијале јесте она коју је донео Закон о јавној својини из 2011. године. Овај дуго одлагани закон је коначно увео ред успостављањем јавних регистара имовине локалних самоуправа, а предвиђа и детаљну буџетску контролу промета општинске, односно градске имовине.

### **2.1.3. Нивои локалне власти и територијална организација Републике Србије**

Јединице локалне самоуправе у Србији су општине и градови, са Београдом који има посебан статус. Србија је задржала монотипски модел организације, а систем локалне самоуправе је остао једноступен. Овај модел система локалне самоуправе је монотипски првенствено због чињенице да све јединице локалне самоуправе имају исти начин организовања и исте надлежности. Укупан број јединица локалне самоуправе износи 174, од чега је 145 општина, 28 градова и град Београд. Закон о територијалној организацији из 2007. године, донео је одређене промене, па је Србија уместо пет, добила 24 града, а каснијим измена и допунама закона њихов број је нарастао на 28.

Општине у Србији су релативно велике, како по броју становника, тако и по територији. Закон предвиђа поред одређених квалитативних критеријума да општина мора да има најмање 10.000 становника, а у изузетним случајевима могуће је формирање општине са мањим бројем становника. Према попису из 2002. године, од 122 општине и 23 града на подручју централне Србије и Војводине укупно је 55 општина које имају мање од 20.000 становника (од тога је шест општина са мање од 10.000 становника), затим 57 општина има од 20.000 до 50.000 становника, 20 општина и градова има од 50.000 до 100.000 становника и 13 градова има више од 100.000 становника (највећи број становника је у Београду – преко 1,5 милиона, Новом Саду – 300.000 и Нишу – нешто преко 250.000).

---

63 Bogoljub Milosavljević, „Reforma lokalne samouprave u Srbiji“, op. cit., str. 752.

Од ове 122 општине само њих 10 има преко 50.000 становника.<sup>64</sup>

Због величине општина у Србији, често се јавља питање заступљености грађана и дефицита демократије. Важно је напоменути да се градске општине не сматрају јединицама локалне самоуправе и поред чињенице да имају исте органе и овлашћења као и све друге општине у Србији. Ово је можда и највећи недостатак система локалне самоуправе у Србији, јер градске општине које имају и свог председника и скупштину и друге органе, стављене су у значајно подређенији положај у односу на остале општине и сам град. С обзиром да природа градских општина није законски прецизно регулисана, а због чињенице да представља територијалну јединицу са самоуправним органима, питање њиховог статуса није толико ни важно, као што су важне њихове надлежности, а самим тим и могућности у спровођењу локалног економског развоја.

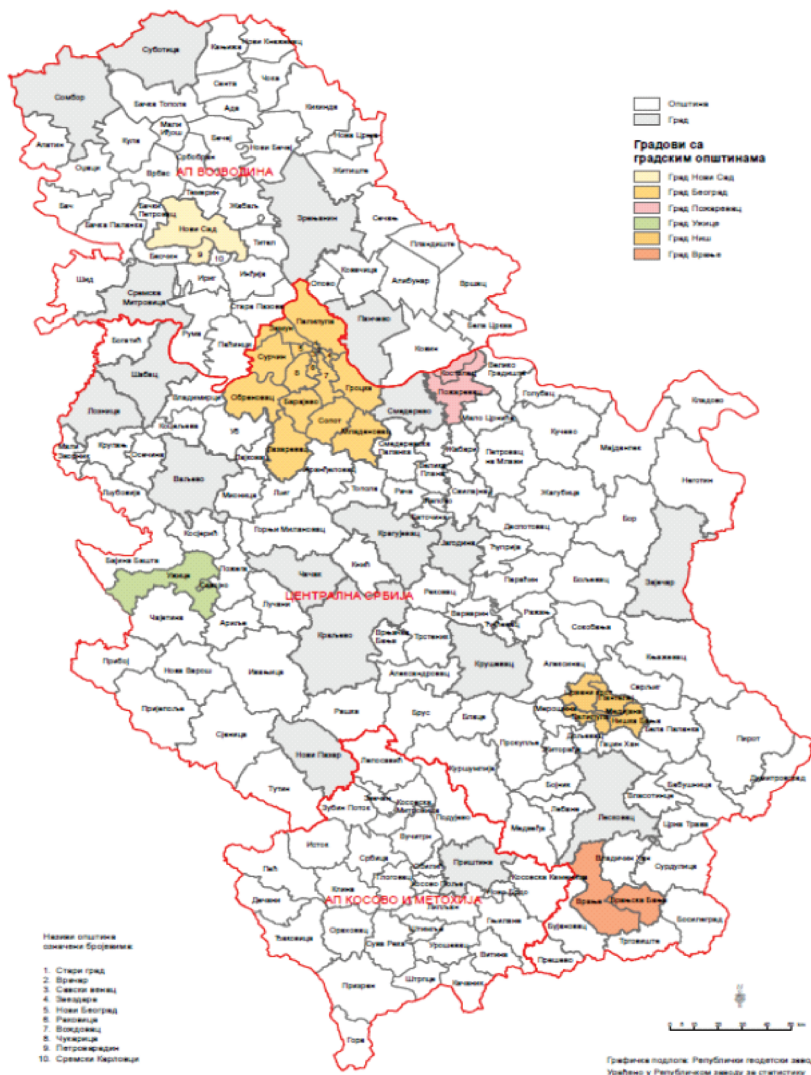
О самом постојању градских општина одлучује град, као и о другим питањима од виталног значаја за градске општине. Град може да их својим статутом образује, оснива и укида, одређује њихове границе и одлучује о делокругу њихових послова. Због тога градске општине немају значајан део надлежности, не располажу правом прикупљања пореза, а немају ни изворних буџета, већ им та средства преноси град.<sup>65</sup>

---

64 Исто, стр. 753.

65 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 392.

Слика 2.1. Градови и општине Републике Србије (1. јануар 2018. године)



Извор: Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији*, Београд, 2018, стр.7.

Поред општина, градова и града Београда, важно је напоменути да Србија има и 29 управних округа. Управни окрузи нису јединице локалне самоуправе и не представљају део територијалне организације Републике Србије, већ постоје ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе.

## 2.1.4. Надлежност локалних самоуправа у Србији

Локалне самоуправе у Србији су након Закона о локалној самоуправи из 2002. године и каснијег закона из 2007. године, добиле знатно шири круг овлашћења од оних којима су располагале у току деведесетих година 20. века. Градови и општине имају исте надлежности, осим што су градови након Закона из 2007. године, добили могућност образовања комуналних полиција.

Када говоримо о прерасподели надлежности између централних и локалних органа власти важно је да се има на уму принцип субвенционисаности на коме се темељи Европска повеља о локалној самоуправи. То практично значи да највиши ниво одлучивања треба да се бави искључиво оним пословима за које се испостави да нижи нивои нису у стању да их обављају довољно ефикасно и економично. Законодавац у Републици Србији се по свему судећи није водио овим принципом, јер су општинске и градске власти недовољно аутономне у доношењу и спровођењу првенствено одлука које се тичу бројних питања од непосредног значаја за локалну заједницу. Министарства и даље безразложно држе део надлежности које би далеко ефикасније и квалитетније обављале локалне самоуправе.<sup>66</sup>

Послови јединица локалне самоуправе побројани су у Закону, односно одређени методом енумерације. Поред енумерације, у пракси бројних држава користи се и систем генералне клаузуле по коме су локални послови сви они који нису изричито утврђени законом као централни послови. Ипак, Србија је изабрала енумерацију као најадекватнији начин расподеле надлежности, вероватно како не би дошло до проблема и нејасноћа у функционисању система локалне самоуправе, али и како би се спречило да централне власти узурпирају претпостављену надлежност локалне самоуправе.

Органи локалне самоуправе обављају две врсте послова: поверене и изворне. Поверени послови се односе на послове из делокруга централних органа које ови органи по потреби поверавају локалним властима. Поверени послови су државни, а не самоуправни и њих општине обављају по основу посебног закона. Другим речима, да би јединице локалне самоуправе обављале поједине такве послове, неопходно је да постоји специјално законско овлашћење које и даје република.<sup>67</sup> Са друге стране, изворни послови локалних самоуправа

66 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 394.

67 Bogoljub Milosavljević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2009, str. 66.

су они који по закону спадају у делокруг локалних власти, а у које централне власти немају право да се мешају, већ могу само да врше контролу законитости обављања тих послова. Закон о локалној самоуправи из 2007 године, у 39 тачака набрајао је све послове који су у делокругу јединица локалне самоуправе.<sup>68</sup> После неколико измена и допуна закона у годинама које су следиле, број ових тачака је смањен на 15, али се суштински нису промениле надлежности јединица локалне самоуправе.

Сви изворни послови (побројани у Закону системом енумерације), спадају у обавезни, а не добровољни делокруг локалних самоуправа у Србији. Уз изворне послове локална самоуправа организује и уређује рад својих органа и служби, оснива предузећа, установе и друге организације које врше јавне службе, доноси статут и буџет, уређује својим прописима одређена питања и односе, прописује прекршаје за повреде општинских прописа, утврђује накнаде и таксе и извршава своје прописе.<sup>69</sup>

---

68 Закон о локалној самоуправи, оп. цит.

69 Bogoljub Milosavljević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, оп. cit., str. 61–62.



Слика 2.2. Изворне надлежности јединица локалне самоуправе у Србији

<p>Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. доноси свој статут, буџет и завршни рачун, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја;</li><li>2. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, локални превоз, коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;</li><li>3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја;</li><li>4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете (предшколско васпитање и образовање и основно и средње образовање и васпитање), научноистраживачке и иновационе делатности, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;</li><li>5. обезбеђује остваривање посебних потреба особа са инвалидитетом и заштиту права осетљивих група;<ol style="list-style-type: none"><li>6. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;</li><li>7. доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција и унапређује опште услове пословања;</li><li>8. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода, заштити културних добара од значаја за општину;</li><li>9. стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводи политику руралног развоја;</li></ol></li><li>10. стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, родној равноправности, као и о јавном информисању у општини;<ol style="list-style-type: none"><li>11. образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа;</li><li>12. утврђује симболе општине и њихову употребу;</li></ol></li><li>13. управља општинском имовином и утврђује стопе изворних прихода, као и висину локалних такси;<ol style="list-style-type: none"><li>14. прописује прекршаје за повреде општинских прописа;</li><li>15. обавља и друге послове од локалног значаја одређене законом (нпр. у областима одбране, заштите и спасавања, заштите од пожара, омладинске политике, зоохигијене и др.), као и послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом.</li></ol></li></ol>
---

Извор: Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон, чл. 20.

Град Београд је регулисан посебним законом (Закон о главном граду), а у надлежности његових органа, поред изворних надлежности, спадају и послови у области водопривреде, државних путева и медија.

Можемо приметити да локалне самоуправе у Србији располажу значајним овлашћењима и надлежностима за једну заједницу од неколико хиљада, до неколико десетина хиљада становника. У најзначајније послове општина убрајамо: планирање развоја, урбанистичко планирање, комуналне делатности (водоснабдевање, одржавање стамбених зграда, даљински системи за грејање станова, градски и приградски превоз путника, одржавање чистоће и депонија, уређивање и одржавање пијаца, паркова, зелених и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавне расвете и друго), затим управљање грађевинским и пољопривредним земљиштем, као и пословним простором. Значајне са социјалног становишта су свакако следеће области којима руководи општина: култура, основно образовање, здравствена и социјална заштита, дечија заштита, физичка култура и спорт, јавно информисање, као и заштита људских и мањинских права.

И поред значајних овлашћења којима по слову закона располажу локалне власти, остаје отворено питање њиховог реализовања, односно могућности стварног управљања датим пословима. Наиме, основна замерка коју износе представници локалних самоуправа односи се на чињеницу да је обављање низа послова из изворне надлежности ограничено од стране републике, односно да су послови само једним делом пренесени на локални ниво. Класичан пример јесте појава где општина има право да одређује висину комуналних услуга и локалних такси, али само до максималног износа прописаног од стране централног органа. Ипак, као највећи недостатак у систему локалне самоуправе и вршењу послова локалних власти најчешће се наводе надлежности локалних самоуправа које нису праћене преносом довољних финансијских средстава за њихово обављање. Дакле, да би се надлежности успешно реализовале, неопходно је да локалне власти имају довољне, сигурне и сталне изворе финансирања.<sup>70</sup>

### **2.1.5. Финансирање јединица локалне самоуправе у Србији**

Систем финансирања јединица локалне самоуправе у периоду који истражујемо, доживео је бројне измене, што је на различите начине утицало на буџете општина и градова у Србији. Генерално, општине и градови у Србији своје буџете формирају по основу прилива који могу бити: изворни, уступљени или у форми

---

70 Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti - uporedni modeli*, op. cit., str. 396.

трансфера са виших нивоа власти. *Изворни приходи* су порези, таксе и накнаде, чију основицу и стопу утврђују јединице локалне самоуправе, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе. *Уступљени приходи* се односе такође на порезе и накнаде, али оне чији се приходи расподељују између локалне самоуправе и републичког буџета. Другим речима, приход остварен по овом основу на територији локалне самоуправе делимично или у целини се уступа тој општини или граду. *Трансферни приходи* локалних самоуправа односе се на директне трансфере средстава од стране републике, а могу бити наменски, када се користе за финансирање одређених пројеката или ненаменски, који се расподељују према свим јединицама локалне самоуправе према критеријумима утврђеним законом. Осим ова три основна извора прихода локалних самоуправа, додатна средства општине и градова могу обезбедити из екстерних финансијских извора, односно могу да се задужују. Оне то чине када немају довољно средстава да покрију неке од својих текућих обавеза из било које од група надлежности или када немају довољно средстава за финансирање дугорочних обавеза као што су капитални пројекти.<sup>71</sup>

Након слома Милошевићевог режима, спроводе се реформе у држави које нису заобишле ни систем финансирања локалних самоуправа. Све до 2000. године, локалне финансије биле су зависне од политичке воље централних власти, док је цео систем био централизован и усмерен ка Београду. Од 2001. до 2004. године, уследиле су реформе које су имале за циљ повећање локалних прихода и које су имале значајне резултате. У овом периоду локалним самоуправама припадали су следећи јавни приходи: део пореза на доходак грађана; порез на имовину; порез на наслеђе и поклоне; порез на пренос апсолутних права; део пореза на промет; порез на фонд зарада; локалне комуналне таксе, боравишна такса; општинске административне таксе; остали приходи у виду различитих накнада и самодоприноса.<sup>72</sup> Ова реформа дала је значајне резултате, па су буџети општина и градова више него удвостручени у односу на период пре 2001. године, првенствено захваљујући чињеници да је држава уступила општинама и градовима шест пореза који су у претходном периоду припадали буџету републике и то: порез на приходе од самосталне делатности; порез на приходе

71 Звонко Брњас, Божо Драшковић и Иван Стошић, „Стање и динамика задуживања јединица локалне самоуправе у Србији (2006–2012)“, *Финансије*, Година LXVIII, Бр: 1–6/2013, стр. 10.

72 Milan Kecman, „Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji“, *Industrija*, br.3/2010, str. 159.

од непокретности; порез на приходе од давања у закуп покретних ствари; порез на добитке од игара на срећу; порез на приходе од осигурања лица, као и кроз повећано учешће општина у порезу на промет са 5% на 8%.<sup>73</sup> Ипак, повећање средстава није било уједначено и равномерно за све општине и градове, па како не би дошло до значајних одступања и повећања јаза између сиромашних и богатих јединица локалне самоуправе, у систем финансирања уводе се трансфери за уједначавања прихода. На овај начин омогућено је општинама које нису биле у стању да убирају значајна средства од пореза да финансирају расходе за обављање својих надлежности.

Средином 2004. године, долази до промене у фискалној политици, па Србија укида порез на фонд зарада који је представљао један од изворних прихода локалних самоуправа, а који је у укупним приходима општина и градова учествовао са чак 20%. Ово је имало негативно дејство на прилив у буџет локалних самоуправа, а осим ове мере, већ следеће 2005. године, укинут је и порез на промет који је замењен порезом на додатну вредност (ПДВ). За разлику од пореза на промет чији је значајан део завршавао у општинским и градским касама, прилив средстава по основу ПДВ-а се у целисти слива у буџет Републике Србије. Захваљујући овим мерама фискалне политике, јединице локалне самоуправе за мање од годину дана остале су без половине својих укупних прихода. Како општине не би банкротирале, држава је одлучила да јединицама локалне самоуправе уступи 40% пореза на зараде које се остваре на територији њихове општине. Како ни ово није било довољно да надомести изгубљену зараду бројним општинама у Србији, пронађено је решење у виду компензационих трансфера. Ово је практично значило да се општинама непосредно из буџета Републике Србије уплаћивало, на месечном нивоу, износ у висини дела изгубљених прихода који није надомештен уступањем пореза на зараде.

Додатне промене у систему настале су 2006. године, када је донет Закон о финансирању локалне самоуправе, који је урађен по европским стандардима. Овим законом локалне самоуправе су добиле могућност да самостално утврђују стопе на порезе које потпадају под изворне приходе, чиме се створио стимулативан амбијент за предузетништво локалних власти. И Закон о финансирању локалне самоуправе је доживео бројне измене и допуне. По овом закону јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то:

---

73 Savet Evrope i Stalna konferencija gradova i opština, *Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou*, Beograd, 2007, str. 13.

1. порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон;
2. локалне административне таксе;
3. локалне комуналне таксе;
4. боравишна такса;
5. накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом;
6. концесиона накнада;
7. друге накнаде у складу са законом;
8. приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку;
9. приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користи јединица локалне самоуправе, односно органи и организације јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
10. приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе;
11. приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима;
12. приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе;
13. приходи по основу донација јединици локалне самоуправе, и
14. приходи по основу самодоприноса.<sup>74</sup>

С тим у вези најзначајнији изворни порез локалних власти у Србији јесте порез на имовину као и накнаде за коришћење и накнаде за уређење грађевинског земљишта Приходи градова и општина од пореза на имовину су у периоду од 2006. до 2011. године, реално порасли за 46%. У овом периоду физичка лица су у укупним приходима од пореза на имовину учествовала са 45%, док су правна лица доприносила остатак од 55%.<sup>75</sup> Иако је већи део прихода по

74 Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин. изн., 125/2014 – усклађени дин. изн., 95/2015 – усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 – усклађени дин. изн., 104/2016 – др. закон, 96/2017 – усклађени дин. изн., 89/2018 – усклађени дин. изн., 95/2018 – др. закон, 86/2019 – усклађени дин. изн., 126/2020 – усклађени дин. изн., 99/2021 – усклађени дин. изн. и 111/2021 – др. закон, чл. 6.

75 Srđan Đinđić i Stevan Luković, „Sistem finansiranja lokalne samouprave“, u: *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*, Tematski zbornik radova, Ekonomski fakultet u

основу пореза на имовину долазио из привреде, правна лица су налазила начине да смање пореску основицу, приказујући знатно нижу вредност своје имовине од стварне. Како би се овој пракси стало на пут Србија је 2013. године, извршила измене Закона о порезима на имовину укидајући праксу да се опорезивање имовине правних лица врши на основу књиговодствене вредности и увела опорезивање на основу тржишне вредности имовине. Тржишна вредност имовине утврђује се на основу просечне цене квадратног метра коју за дату зону утврђују органи локалне самоуправе. Локалне самоуправе се финансирају и од накнада за уређење грађевинског земљишта, која представља услов за добијање грађевинске дозволе. Практично овом накнадом локална самоуправа наплаћује приступ својој инфраструктурној мрежи, а износ саме накнаде зависи од локације и предложене намене објекта.

Најзначајнији приход за финансирање градова и општина у Србији, а који није изворни или трансферни јесте порез на доходак грађана. Закон о финансирању локалне самоуправе налагао је да Република препушта локалним самоуправама 40% пореза на зараде остварене на њиховој територији. Изменама поменутог закона 2011. године, овај проценат је повећан на чак 80%, што је представљало значајно увећање прихода јединица локалне самоуправе у Србији.

Табела 2.1. Примања буџета општина и градова у Србији у милионима динара (2005–2012)

	Укупно	Порези	На доходак	На имовину	Други	Донације и трансфери	Остали приходи	Примања од задужевања	Примања од продаје финансијске имовине
2005	107.041	59.818	39.894	14.480	5.444	17.543	26.236	1.491	1.952
2006	139.502	79.184	50.315	18.109	7.759	22.643	34.499	5.232	942
2007	162.723	76.533	48.944	18.661	8.928	37.370	42.901	4.648	1.270
2008	190.605	86.530	57.092	19.268	10.170	47.343	48.921	6.196	1.613
2009	168.245	85.491	57.468	16.832	11.190	30.251	43.184	8.585	733

2010	193.040	92.763	59.081	19.962	13.719	34.656	49.465	15.722	433
2011	217.734	110.498	75.382	21.172	13.943	38.227	47.197	21.438	373
2012	249.490	148.168	113.294	22.002	12.872	41.713	47.182	12.106	320

Извор: Srđan Đindić i Stevan Luković, „Sistem finansiranja lokalne samouprave“, u: *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*, Tematski zbornik radova, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, str. 528.

У структури прихода буџета локалних самоуправа у 2012. години, може се јасно уочити да највећи део од чак 45% отпада на порез на доходак грађана, док приходи од пореза на имовину заузимају око 8% буџета. Генерално посматрано локалне власти у Србији се највећим делом финансирају из изворних прихода, односно од пореза, док донације и трансфери заузимају тек нешто изнад 16% буџета.

Табела 2.2. Учешће појединих приходних категорија у укупним приходима локалног нивоа власти у Србији, у процентима (2005–2012)

	Укупно	Порези	На доходак	На имовину	Други	Донације и трансфери	Остали приходи	Примања од задуживања	Примања од продаје финансијске имовине
2005	100,0	55,9	37,3	13,5	5,1	16,4	24,5	1,4	1,8
2006	100,0	54,6	36,1	13,0	5,6	16,2	24,7	3,8	0,7
2007	100,0	47,0	30,1	11,5	5,5	23,0	26,4	3,8	0,7
2008	100,0	45,4	30,0	10,1	5,3	24,8	25,7	3,3	0,8
2009	100,0	50,8	34,2	10,0	6,7	18,0	25,7	5,1	0,4
2010	100,0	48,1	30,6	10,3	7,1	18,0	25,6	8,1	0,2
2011	100,0	50,7	34,6	9,7	6,4	17,6	21,7	9,8	0,2
2012	100,0	59,4	45,4	8,8	5,2	16,7	18,9	4,9	0,1

Извор: Srđan Đindić i Stevan Luković, „Sistem finansiranja lokalne samouprave“, u: *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*, Tematski zbornik radova, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, str. 528.

Поред прихода од пореза, донација и трансфера, задуживање локалних самоуправа у Србији је постала уобичајена пракса локалних власти. Јединице локалне самоуправе у Србији имају право да се задужују, под условом да локална скупштина одобри такву одлуку, а локалне власти су самосталне у доношењу ове одлуке. Општине и градови имају право да се задужују код банака и осталих финансијских институција како у земљи, тако и у иностранству, односно како у динарима тако и у страниј валути. Ово задуживање може бити краткорочно (када се укупан износ дуга враћа пре краја буџетске године), или дугорочно (за потребе финансирања капиталних инвестиционих пројеката). Анализа урађена 2013. године, показала је да су се јединице локалне самоуправе у деценији коју истражујемо задуживале првенствено дугорочно, односно да су задуживање користиле као вид финансирања капиталних пројеката.<sup>76</sup> Град Београд је осим за ову намену, задуживање користио и за финансирање текуће потрошње, па је само у 2012. години, премашио законски лимит до којег сме да се задужује за чак 46,8%. Што се тиче осталих општина и градова у Србији, локалне власти су у начелу одговорно користиле задуживање као финансијски инструмент, те је укупан ниво њихове задужености, посматрано у односу на законске оквире, релативно низак.

### 2.1.6. Локални избори у Србији

Локални избори најпре су били регулисани Законом о локалним изборима који је донет 2007. године и који је два пута мењан, да би од 2022. године на снагу ступио нови Закон о локалним изборима.<sup>77</sup> Законодавац се јасно определио за већински пропорционални изборни систем. Одборници локалне скупштине се бирају на четири године, а на основу листа политичких странака, њихових коалиција и листа које предложе групе грађана. Одборнички мандати се расподељују између изборних листа сразмерно броју добијених гласова које је освојила свака од листа, односно применом система највећег количника. Ово практично значи да се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина листа подели са бројем одборника. Тако добијени количници разврставају се по величини, а свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада.

---

76 Звонко Брњас, Божо Драшковић и Иван Стошић, „Стање и динамика задуживања јединица локалне самоуправе у Србији (2006–2012)“, оп. цит., стр. 20.

77 Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 14/2022



Као највећи недостатак оваквог изборног система често се истиче да читави делови општине или града немају своје представнике, јер су политичке партије предност давали кандидатима из центра општине, занемарујући рурално становништво.<sup>78</sup> Осим тога, све до 2011. године, важио је принцип „везаног мандата“ по коме су странке располагале мандатом одборника у општинским и градским скупштинама. Другим речима, партијски врх који је могао бити и стотинама километара далеко од територије општине, одлучивао је, не само о томе ко ће бити на листама, већ и како ће посланици гласати, јер мандат није био слободан. Овај недемократски приступ омогућио је највећим партијама да додатно учврсте своје централистичке позиције и локалне власти онемогуће у самосталном деловању у интересу локалне заједнице.

### 2.1.7. Органи јединица локалне самоуправе у општинама у Србији

У јединицама локалне самоуправе у Србији, односно у градовима и општинама на основу Закона о локалној самоуправи, разликујемо следеће органе власти: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа. Одмах се јасно уочава да је законодавац предвидео поделу власти на извршну, законодавну и судску, као што то постоји на нивоу републике. Ипак, пракса је показала, а то су потврдили и бројни аутори да се на локалном нивоу у Србији може говорити искључиво о подели функција, а не и о подели власти.<sup>79</sup> Поред ових органа власти постоје још и неколико самосталних институција и служби о којима ће бити речи.

**Скупштина** представља највиши орган власти у општини, а њу чине одборници изабрани на непосредним изборима. Скупштина има свог председника који се бира из редова одборника, а на предлог најмање трећине одборника и на период од четири године. Послови које обавља скупштина су бројни и осим надлежности набројаних у Закону о локалној самоуправи, постоје и они који је скупштина преузела на себе својим статутом, као и оне који су јој додељени по основу других закона (школство, здравство, култура, пољопривреда и сл.). У свим статутима општина у Србији знатно више послова је стављено у надлежност скупштине, него у самом Закону о локалној

<sup>78</sup> Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, op. cit., str. 399.

<sup>79</sup> Misija OEBS u Srbiji i CeSID, *Priručnik za praćenje rada lokalne samouprave*, Beograd, 2008, str. 24.

самоуправи.<sup>80</sup> Скупштина може да оснива и радна тела, која могу бити стална или привремена, а у циљу стручног разматрања одређених питања. Поред тога, скупштина има и свог секретара који је задужен за административне и стручне послове у вези са сазивањем и одржавањем седница.

Међу извршне општинске органе спадају председник општине и општинско веће, па се у литератури наводи да је локална извршна власт у Србији бицефална. Председника општине бира скупштина из реда одборника на време од четири године, а већином гласова од укупног броја одборника. **Председник општине** представља и заступа општину, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина, наредбодавац је за извршење буџета, усмерава и усклађује рад општинске управе, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине и обавља бројне друге послове утврђене статутом и другим актима општине. **Општинско веће** представља релативну новину у локалној самоуправи у Србији. Први пут је уведено 2002. године, и представља неку врсту локалне владе. На челу општинског већа налази се председник општине и његов заменик, а чланове већа бира скупштина на предлог председника општине, односно кандидата за председника општине. Ови такозвани „локални министри“ бирају се на период од четири године, а једно веће највише их може бројати једанаест. У основне надлежности општинског већа спада: предлагање буџета, извршавање одлука скупштине, као и надзор над радом општинске управе.

**Општинска управа** је четврти орган локалне власти, који има свог начелника који за свој рад одговара скупштини и општинском већу. Начелник општинске управе по правилу би требало да буде правник са дугогодишњим искуством и беспрекорном репутацијом, а општинска управа замишљена је као стручна и професионална служба и основни инструмент извршне локалне власти. Надлежности управе се могу груписати на следеће послове: (а) стручно-припремне (припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина општине, општинско веће и председник општине); (б) извршно-решавајуће (извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа и спроводи законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини, решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним

---

80 Branko Ljuboja, *Organizacija vlasti u lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji*, SKGO, Beograd, 2013, str. 39.

стварима из надлежности општине); (в) контролне (обавља послове управног надзора над спровођењем прописа и других општих аката скупштине општине).<sup>81</sup>

Што се тиче самосталних институција и служби у оквиру општина и градова, најзначајнији су свакако **заштитник грађана и јавни правобранилац**. Посао заштитника грађана своди се на контролу поштовања права грађана на територији општине или града, односно утврђивање повреде учињене актима, чињењем или нечињењем органа управе или јавних служби у надлежности локалне самоуправе. Јавни правобранилац врши послове заштите првенствено имовинских права и интереса града или општине. Основни проблем јавног правобранилаштва на нивоу локалних самоуправа у Србији у посматраном периоду, јесте у чињеници да од 1995. до 2011. године, општине нису располагале својом имовином, већ је она била у потпуности у рукама Републике, односно Републичке дирекције за имовину, док су јединице локалне самоуправе, само имале право његовог коришћења. Овим је и заштита имовинских права општина спала на републичко јавно правобранилаштво, па је и сврха општинских јавних правобранилаца доведена у питање. О овоме ће бити више речи у наставку текста у делу који се бави локалним економским развојем у Србији.

## **2.2. Локални економски развој у Србији – улога локалне самоуправе**

Локална самоуправа представља основни чинилац локалног економског развоја. Као што смо показали у претходном делу, стратешко планирање економског развоја почиње од локалне самоуправе и у свим својим елементима захтева активно деловање локалних функционера и целокупне администрације. Без учешћа локалне самоуправе у локалном економском развоју заинтересовани актери били би ограничени у свом деловању. Једино државни органи, односно органи локалне самоуправе, имају могућности да у складу са законом, врше разне подстицаје за развој привреде, који могу бити финансијске или фискалне природе, а могу обухватати и широк спектар услуга које су неопходне привредницима. Важно је напоменути да без сарадње са централном власти, локалној самоуправи остају „везане руке“. Само под условом да централна власт препозна свој интерес у подстицању локалног економског развоја може се очекивати стварање бољих услова за повећање

81 Исто, стр. 47.

конкурентности локалне привреде. Локална самоуправа коју спутава или на било који други начин ограничава централну власт у спровођењу мера економског развоја осуђена је на неуспех. Стога је важно напоменути да политичка воља мора да постоји, односно да однос између централних и локалних власти буде партнерски, а не супарнички.

Политичка воља за економским развојем на локалном нивоу јавила се већ почетком двехиљадитих година, али стварни програми подршке локалном економском развоју, препознати као такви и дефинисани у документима владе појављују се тек након 2006. године. Практично се не може говорити о локалном економском развоју у Србији пре 2006. године, јер се до тад општине и градови нису институционално бавили развојем привреде и амбијентом за привређивање. Прве реформе на овом пољу биле су оснивање општинских услужних центара, комуналних центара, јединствених шалтера за регистрацију привредних субјеката и шалтера за издавање дозвола. Забележени су и покушаји стварања привремених тимова за привлачење инвестиција, али до 2006. године, званично није постојала ни једна организациона целина у оквиру локалне управе која се бавила економским развојем.<sup>82</sup> Те 2006. године, појављују се као део локалне администрације прве канцеларије за локални економски развој (КЛЕР), чији је задатак био да помогну развој локалне привреде и привуку инвестиције. За разлику од осталих органа општине или града, КЛЕР су добиле развојну, а не управну улогу. Иако су ове канцеларије постојале у систематизацији радних места, оне све до 2007. године нису биле законски регулисане. Тек након усвајања новог Закона о локалној самоуправи 2007. године локални економски развој је добио свој правни оквир и стављен је у надлежност општина и градова: „Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе“.<sup>83</sup> Овим су јединице локалне самоуправе у Србији од административног апарата за спровођење воље централних власти добиле могућност да самостално креирају стратегију и политику локалног економског развоја, а у складу са могућностима локалног тржишта и интересима локалне заједнице.

Пракса је показала да се досадашњи рад општинских и градских управа у Србији у циљу подстицања локалног економског

---

82 NALED, *Capaciteti za lokalni ekonomski razvoj u Vojvodini*, Beograd, 2016, str. 7.

83 Закон о локалној самоуправи, оп. цит.

развоја сводио углавном на две основне области деловања:

**1. привлачење страних директних инвестиција** путем разних подстицаја; и

**2. подстицање локалних привредних субјеката** и појединаца од стране локалне власти да развију послове и тиме убрзају економски развој заједнице.<sup>84</sup>

Како би оствариле своје економске циљеве (побољшале локалну инвестициону климу), локалне самоуправе су на располагању имале одређене инструменте и мере које су користиле у већем или мањем обиму. Неке од тих мера укључују разне олакшице (смањење комуналних такси и сл.), подршку малим и средњим предузећима, инвестирање у инфраструктуру, као и унапређење административних процедура. Ипак, као најчешће коришћени инструменти локалних самоуправа у оквиру локалног економског развоја, поред оног основног – формирања КЛЕР-а, издвајамо: израду и спровођење стратешких планова локалног економског развоја, формирање индустријских паркова или индустријских зона, бизнис инкубатора, као и зона унапређеног пословања.

### **2.2.1. Канцеларије за локални економски развој (КЛЕР)**

Канцеларија за локални економски развој (КЛЕР) може постојати у више различитих облика. Она нужно не мора бити засебна организациона јединица у систематизацији радних места при општинској управи. Канцеларија се најчешће и не зове тим именом, већ то може бити служба, одељење, координатор, агенција, одсек и сл. Ипак, у досадашњој литератури која обухвата ову област локалне самоуправе, као појам одомаћио се израз Канцеларија за локални економски развој, која под тим именом обухвата сваку организациону јединицу која се стара о развоју постојеће привреде и привлачењу инвеститора на територију локалне самоуправе. С обзиром да сам Закон о локалној самоуправи не одређује назив, форму и правни карактер ове организационе јединице, у нашим општинама и градовима различити су облици и називи под којим ово тело функционише. Ово практично значи да се канцеларије за локални економски развој у Србији најчешће јављају у следећим облицима:

1. као организациони део општинске управе, у форми одељења за ЛЕР или у оквиру одељења за привреду (Сокобања, Пирот,

<sup>84</sup> Marija Žikić i Dejan Mak, *Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja*, SKGO, Beograd, 2010, str. 8.

Зајечар, Вршац);

2. као посебно правно лице чији је оснивач општина, најчешће у облику друштва са ограниченом одговорношћу (Књажевац);

3. као организациони део неког јавног предузећа, нпр. у дирекцији за изградњу;

4. у оквиру удружења предузетника или неког сличног локалног удружења;

5. као јавна служба – Агенција за развој;

6. као фондација за развој (Мајданпек).<sup>85</sup>

Дакле, тело које се стара за локални економски развој на једној општини или граду може имати различите појавне облике у зависности од карактера општине (рурална или урбана средина) и њене величине, као и економске моћи, а у крајњој линији и воље и процене локалних лидера. Још један важан заједнички чинилац готово свих канцеларија овог типа у Србији јесте чињеница да су формиране захваљујући донаторској помоћи. Ова донаторска помоћ у Србију је стизала најчешће кроз различите програме иностраних фондација и организација, које су имале јединствен циљ – да се у српским општинама и градовима формирају развојне јединице које би представљале сервис за привреднике са капиталом и пословном идејом.

Програм Агенције САД за међународни развој (*United States Agency for International Development – USAID*) „Подстицање економског развоја општина – МЕГА програм“ био је један од најзначајнијих програма за подршку развоју КЛЕР-а у Србији и овај програм непосредно је заслужан за креирање 32 канцеларије у готово свим развијеним градовима и општинама.<sup>86</sup> Надлежности и функције КЛЕР-а амбициозно предвиђене по основу овог програма постали су недостижни стандард за све канцеларије овог типа у Србији, а то практично значи да обухватају следеће послове за успешно и проактивно подстицање привредног развоја:

1. Маркетинг локалне самоуправе – представљање локалне самоуправе на регионалном, државном и међународном нивоу у активностима везаним за ЛЕР;

2. Одржавање постојећих, привлачење нових и ширење локалних пословних активности кроз стални контакт са представницима инвеститора;

3. Контакти и директна подршка локалној пословној заједници;

---

85 Исто, стр. 9.

86 Centar za ravnomerni regionalni razvoj, *Mapiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj*, Beograd, 2015, str. 6.

4. Подршка процесу стратешког планирања;
5. Подстицај финансирања – контакт са пословним банкама и препоруке за привреднике;
6. Унапређење радне снаге – програми обуке и преквалификација и сарадња са Националном службом за запошљавање;
7. Припрема и надзор у реализацији пројеката значајних за ЛЕР – контакт са међународним донаторима и истраживање могућности за финансирање развојних пројеката;
8. Саветодавни послови – предлагање органима локалне самоуправе бројних мера за стимулисање привредног развоја;
9. Одржавање везе са институцијама на централном нивоу које се баве економским развојем;
10. Стварање и одржавање базе података о стању привреде и људских ресурса у општини.<sup>87</sup>

Свакако, мали је број канцеларија за ЛЕР у Србији који су у стању да бар декларативно обављају све ове послове. Стога, неопходно је напоменути да у највећем броју случајева, активности КЛЕР-а у Србији се свде на оне основне: (I) учешће у стратешком планирању ЛЕР-а; (II) пројектно планирање ЛЕР-а; (III) одржање постојећих и привлачење нових инвестиција; (IV) подршка локалној привреди и предузетницима; (V) промоција локалне самоуправе, као и (VI) одржавање односа са органима на вишим нивоима власти који се баве економским развојем.

С тим у вези не треба изгубити из вида да су капацитети канцеларија у Србији ограничени и да ове организационе јединице најчешће броје по свега неколико запослених. Истраживање Центра за равномерни регионални развој рађено 2015. године, потврдило је да у канцеларијама за ЛЕР најчешће ради између једног и троје службеника, а да је само осам канцеларија у Србији у којима ради више од десет службеника. Највећи број запослених има Агенција за локални економски развој града Лесковца, чак 61, док је другопласирани град Зрењанин који има 22 службеника за ЛЕР. Исто истраживање идентификовало је укупно 108 постојећих и активних канцеларија за ЛЕР у Србији, од чега је највећи број њих (41) на територији АП Војводине. Шумадија и Западна Србија укупно броје 37 оваквих јединица, док се у статистичком региону Јужна и Источна Србија налази 30 канцеларија за ЛЕР. Такође, најинтензивнији пораст броја ових канцеларија у периоду од 2012. до 2015. године десио се у Војводини, када је десет нових општина

<sup>87</sup> Vanesa Belkić i Milica Hrnjaz, *Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi*, Грађанска мрежа, Ковин, 2010. стр. 56–59.

отворило своје канцеларије за ЛЕР.<sup>88</sup>

Капацитети канцеларија су додатно ограничени непостојањем система награђивања, па квалитетни високообразовани кадрови најчешће не желе да раде за фиксну плату од око 43.000 динара, колико је износила просечна нето плата запослених у КЛЕР у Војводини у 2015. години.<sup>89</sup> Непостојање јасних мера, односно индикатора развоја којима би се мерио успех канцеларија онемогућавају кадрове да напредују у служби и најчешће доприносе осипању кадрова. Додатан проблем чине честе политичке промене које неповољно утичу на структуру и ефикасност канцеларија. Политичке промене проузрокују промену руководећих кадрова у оквиру локалне управе, што за последицу има и промене у самом функционисању КЛЕР-а. Довођење нових људи блиских председнику општине, с једне стране шаље негативан сигнал инвеститорима, нарочито оним са којима је канцеларија од раније у контакту, док с друге стране представља неопходност, јер је однос између председника општине и кадрова запослених у КЛЕР-у од круцијалне важности за успех локалног економског развоја. Комуникација између шефа канцеларије и председника општине је веома значајна за локални економски развој, јер је подршка председника општине пројектима које иницира и спроводи КЛЕР неопходна. Мултисекторалност локалног економског развоја условљава координацију са практично свим секторима локалне власти, што је незамисливо без ангажовања председника општине, односно градоначелника.<sup>90</sup> С тим у вези јавља се још један заједнички проблем свих канцеларија за ЛЕР. Наиме, неретко долази до преклапања надлежности између КЛЕР-а и других делова општинске управе. Када представници КЛЕР-а предлажу економске мере општинској управи, а које залазе у делокруг послова других органа (урбанизам, финансије, инспекцијске послове и сл.), може се очекивати да неће доћи до сарадње и да општинска управа неће благонаклоно гледати на поменуте „новотарије“.

Пракса је показала да канцеларије за ЛЕР нису препознате као приоритетни делови локалне самоуправе, те да се у њих не улаже ни приближно колико би то било неопходно. Истраживање које је обухватило 45 локалних самоуправа у Војводини, а које имају КЛЕР, показује да се у просеку за локални економски развој издваја само 2,1% укупних буџетских средстава на нивоу општине, што је

88 Centar za ravnomerni regionalni razvoj, *Mapiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj*, op. cit., str. 5. i 11.

89 NALED, *Kapaciteti za lokalni ekonomski razvoj u Vojvodini*, op. cit., str. 15.

90 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj – Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, op. cit., str. 50.



скоро упола мање у односу на нпр. развој спорта и омладине (3,9%). Овакво занемаривање локалног економског развоја несхватљиво је с обзиром да највећи део (40%) прихода општина и градова у Војводини директно долази из пореза на зараде запослених на њиховој територији. Исто истраживање уочило је још један важан феномен везан за КЛЕР, а то је да се оне превасходно баве припремом пројекта за донаторе и да то раде боље од спољних консултаната. Чак 63% представника локалних самоуправа у Војводини, сматра да је први приоритет рада запослених у КЛЕР припремање и реализација донаторских пројеката, а тек након тога рад са привредницима и промоција општине као дестинације за инвеститоре.<sup>91</sup> Наиме, оне локалне самоуправе у Војводини које су користиле сопствене капацитете, односно КЛЕР за припрему документације и пријављивање на ЕУ пројекте, биле су успешније у добијању ових пројеката од оних општина које су ангажовале стручне спољне консултанте за овај посао.

### **2.2.2. Стратешко планирање локалног економског развоја у општинама у Србији**

Шта је то стратешко планирање ЛЕР-а, како би оно требало да изгледа, који су кораци неопходни за успешно формирање и спровођење стратегије развоја у једној локалној заједници детаљно смо објаснили у претходном делу који се бави појмом и дефинисањем локалног економског развоја. Сада нас интересује на који начин је стратешко планирање спроведено у општинама у Србији у периоду који истражујемо и да ли је оно било усклађено са предвиђеним корацима, ко је у учествовао у самом планирању и оно најважније – колики је успех ових планова, односно да ли су спроведени акциони планови.

У тренутку писања овог текста аутор није упео да пронађе нити једну јединицу локалне самоуправе у Србији која нема неку стратегију развоја која би се могла подвести под стратешко планирање локалног економског развоја. Дакле, можемо тврдити да све општине у Србији имају свој стратешки план локалног економског развоја заједно са бројним другим плановима и стратегијама. Наравно није овако било и на почетку две хиљадитих, када су општине у Србији тек почеле да добијају своју аутономију, било је неопходно да прође десетак година да би се могло рећи да највећи број општина и градова има свој стратешки план економског развоја. Разлог због кога је стратешко

<sup>91</sup> NALED, *Capacitati za lokalni ekonomski razvoj u Vojvodini*, op. cit., str. 16–17.

планирање постало тако популарно у општинама у Србији лежи у чињеници да је представљало један од основних предуслова за добијање бројних донација од иностраних фондова. На тај начин су стратегије схватане првенствено као део административног процеса, неопходног за приступ ЕУ фондовима, а не као почетни и најважнији корак у развоју локалне привреде. Додатан подстрек изради овог документа допринела и најава Министарства за економију и регионални развој 2007. године, у којој се тврдило да ће неке врсте помоћи државе општинама и градовима бити условљене постојањем стратешких планова развоја.<sup>92</sup>

Сама стратегија локалног економског развоја требало би да представља анализу стања у локалној заједници, односно сагледавање каквим и коликим ресурсима општина располаже, шта су предности, а шта слабости на путу развоја општине, као и каквој визији развоја општина тежи и на који начин мисли да то може постићи. Дакле, стратешко планирање мора управо да буде то – стратешко, што значи да се морају издвојити приоритети који су у складу са стварним могућностима и компаративним предностима општине или града. Другим речима, неопходно је у оквиру постојећих привредних капацитета изабрати оне са којима општина мисли да може бити конкурентна на тржишту. Управо супротно се десило у већини српских општина. У стратешким плановима већине општина и градова у Србији приоритет је стављен на све постојеће привредне капацитете, па се тако у овом документу, готово по правилу, предвиђа и развој туризма и пољопривреде и производња здраве хране и развој производних капацитета и индустријализација и креирање бизнис инкубатора, технолошких паркова, индустријских зона, слободних зона и сл. На овај начин стратешки планови локалног економског развоја у Србији постали су не само мртво слово на папиру, већ и својеврстан списак лепих жеља за који је немогуће направити адекватан акциони план и које је немогуће остварити.

Основни разлог због ког ови стратешки планови остају мртво слово на папиру лежи у чињеници да кључни локални актери немају „власништво над процесом“.<sup>93</sup> Ово практично значи да у самој изради документа нису учествовали локални актери, управо они који представљају срж локалног развоја и који би требало одреде приоритете и имплементирају формулисану стратегију. Неретко се

---

92 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj – Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, op. cit., str. 35.

93 Vanesa Belkić i Milica Hrnjaz, *Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi*, op. cit., str. 29.

дешавало да у изради стратешког плана локалног економског развоја није учествовао нити један привредник са дате општине. Када сама локална самоуправа не доживљава стратешко планирање као дефинисање плана којег ће се држати приликом спровођења локалне политике, већ као бирократску препреку на путу за домаће или стране фондове, онда се не може очекивати од самих привредника да учествују у његовом спровођењу. За успех локалног економског развоја неопходно је да у процес креирања овог документа буду укључени сви битни актери из локалне средине који својим идејама треба да идентификују основни правац развоја општине.<sup>94</sup>

И поред примера добре праксе, као што је Инђија, где је стратешки план економског развоја конструисан уз активно учешће привредника и других актера са терена и који је праћен акционим планом за његово спровођење, можемо закључити да је стратешко планирање ЛЕР-а у општинама и градовима у Србији у највећем броју случајева представљало само административни инструмент за приступ фондовима или креирање позитивне слике о локалној самоуправи. Да ли због непостојања политичке воље или због чињенице да су стихијски креирани, стратешки планови у већини општина и градова у Србији нису спроведени онако како су замишљени или нису уопште имплементирани.

### 2.2.3. Индустијски паркови – индустијске зоне у Србији

Индустијски паркови, односно индустијске зоне спадају у најшире коришћени инструмент локалног економског развоја покренут од стране локалне самоуправе. Иако ова два појма нису две стране једне исте медаље, они су у српским општинама добили исто значење. Наиме, индустијски паркови су нешто шири појам и подразумевају значајно квалитетнију услугу од индустијских зона, па ипак ова два појма најчешће се у Србији користе као синоними.

*Индустијски паркови* представљају посебно, наменски уређено земљиште које се, под повољним условима, нуди инвеститорима за отпочињање пословања, а мора бити инфраструктурно опремљено и имати једног управитеља који изнајмљује или продаје парцеле унутар парка и који својим клијентима обезбеђује широк спектар услуга (обезбеђење, конференцијски центар, кантина, одржавање, паркинг, и сл.). Најуспешнији индустијски паркови у свету

94 Snežana Đorđević, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, op. cit., str. 45.

представљају форму приватно-јавног партнерства у коме општина или град обезбеђују земљиште и део инфраструктуре, а приватно партнерско предузеће опрема парк, одржава инфраструктуру и пружа остале услуге корисницима парка. У Србији још увек није заживео овај облик сарадње између општина и привредника, бар не када је реч о индустријским парковима.

*Индустријске зоне* су у суштини оно што је најзаступљеније у општинама у Србији када је реч о овој врсти подстицајна локалног економског развоја. Оне представљају испарцелисан део општинског земљишта које је посебним планом намењено искључиво за привлачење инвеститора у производном сектору. Оснивачи оваквих зона су локалне самоуправе и оне немају своје управитеље као посебна предузећа, већ се о њиховом управљању стара одређени део локалне управе. Да су индустријски паркови у Србији у ствари индустријске зоне потврђује и чињеница да се у њиховој пракси нагласак ставља на инфраструктурно уређење локација погодних за производне делатности, док се питање услуга и начина управљања углавном занемарује или оставља да буде решено у току коришћења.<sup>95</sup>

Интересовање локалних самоуправа али и инвеститора за индустријске зоне у Србији било је велико, јер се њима решава један од најзначајнијих проблема – недостатак локација са потпуно уређеним својинско-правним односима и са одговарајућом инфраструктурном опремљеношћу. Локална самоуправа обезбеђује земљиште, опрема комуналном инфраструктуром и пружа олакшице инвеститорима, што представља значајно бољу стартну позицију за потенцијалне инвеститоре, него да су се упустили у *greenfield* пројекат. Инвеститори у индустријским зонама смањују трошкове изградње и имају приступ заједничким ресурсима и услугама које нуди локална самоуправа по повољнијим условима, као што су струја, вода, телекомуникационе услуге, сакупљање отпада, и сл. Тако је бар у теорији, пракса у Србији показала је нешто посве другачији спектар услуга које пружа локална самоуправа. Анализирајући опремљеност 26 индустријских паркова у Србији, програм USAID/MEGA је дошао до сазнања да 23% њих нема водовод, 46% нема канализацију, 38% нема прикључак на гасну мрежу, у 27% није уведена струја, у 42% нема телефонског прикључка, у 62% нема даљинског грејања, а у 27% нема приступних саобраћајница. Исто истраживање открило нам је да локалне самоуправе у Србији инвеститорима у индустријским зонама, односно парковима обезбеђују знатне финансијске олакшице

---

95 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj – Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, op. cit., str. 59.

– од 26 индустријских зона и паркова, чак 77% њих пружа неку врсту финансијске подршке за инвеститоре.<sup>96</sup>

И поред чињенице да не постоји закон који регулише индустријске паркове, односно индустријске зоне у Србији (закон је у припреми од 2006. године), ове зоне су бројне, а један део њих представља и пример добре праксе. Управо су такве индустријске зоне у Пећинцима, Зрењанину и Инђији, где страни и домаћи инвеститори уживају бројне погодности. Општина Пећинци је искористила свој географски положај, непосредну близину Београду, као и приступ аутопуту, односно значајном међународном коридору, уз који је изградила индустријску (радну) зону Шимановци, где данас послује велики број домаћих и страних инвеститора. Према нашем истраживању, а на основу података Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД) у које су аутори имали увид, у општину Пећинци се у периоду од 2001. до 2020. године, слило страних директних инвестиција у вредности од 266,6 милиона евра, што ову општину чини једном од најуспешнијих у Србији када је реч о привлачењу инвестиција.<sup>97</sup>

#### 2.2.4. Бизнис инкубатори у Србији

Слично индустријским зонама, бизнис инкубатори су се у Србији појавили средином двехиљадитих, као одговор на потребу да се пружи подршка локалним предузећима, односно оним привредницима који започињу свој нови пословни живот. Због чињенице да су предузећа најрањивија у првим месецима и годинама свог постојања, баш као и бебама, понекад им је неопходно да одређено време проведу у инкубатору, како би ојачали и развили се. Осмишљени као неопходна подршка предузећима у почетној фази, бизнис инкубатори дали су одличне резултате широм света.

Бизнис инкубатор је врста пословног удружења чија је сврха да пружи подршку процесу оснивања успешних нових предузећа путем пружања одређених услуга, у које може спадати: простор инкубатора, заједничке услуге (секретаријат, канцеларијска опрема, књиговодство, предузетничко саветовалиште, финансијски савети, итд.), маркетинг и умрежавање. Инкубатори се међусобно могу разликовати по начину на који пружају услуге, по организационој

<sup>96</sup> Исто, стр. 59–60.

<sup>97</sup> NALED, *Baza stranih investicija*. Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 05.04.2022.

структури, као и по типу клијената.<sup>98</sup> Овако би гласила дефиниција бизнис инкубатора, али оно што је заједничко за све њих јесте чињеница да скраћују време неопходно за оснивање и стабилизовање предузећа, пружајући им најнеопходнију врсту помоћи у кризном периоду изласка на тржиште.

У Србији се бизнис инкубатор првенствено посматра као извор субвенционисаног пословног простора за новонастало предузеће, иако је најважнија улога инкубатора да пружа стручну помоћ. Дакле, бизнис инкубатор не би требало да буде само пословни простор који обезбеђује локална власт, већ и место где менаџери могу добити стручне одговоре у вези са проблемима насталим на тржишту, као што су правне и административне баријере и бројне процедуре које прате производно-трговински ланац снабдевања. Инкубатор је замишљен и као место заједничког деловања предузећа која послују у истој или блиским делатностима, па може представљати и помоћ у креирању будућих кластера. Када у оквиру једног инкубатора послују искључиво предузећа усмерена на једну делатност, онда се такви инкубатори називају специјализовани. Друга врста инкубатора су они који пружају подршку широком спектру предузећа из различитих делатности. Овакве инкубаторе називамо вишенаменским.

Било да се ради о специјализованим или вишенаменским инкубаторима, важно је напоменути да је временски рок помоћи коју пружају предузећима ограничен најчешће на две до пет година. Дакле, једно предузеће не може очекивати материјалну и стручну помоћ од стране бизнис инкубатора на дужи рок, већ би инкубатор требало да посматра као краткорочну субвенцију коју је неопходно искористити на најбољи могући начин. Поред пословног простора који је први и основни физички елемент постојања предузећа, инкубатори пружају помоћ у виду обуке, семинара, проналажења фондова, вођењу књига, помоћи при запошљавању радника, као и спонзорисање наступа на сајмовима и сл.<sup>99</sup>

Инкубатори су као инструмент локалног економског развоја коришћени у Србији између осталог и због чињенице да су од стране државе били препознати као средство за помоћ малим и средњим предузећима, па је уследила и помоћ у виду Националног инвестиционог плана, којим је за 2007. годину било предвиђено преко 200 милиона долара за укупно 15 бизнис инкубатора. Иста помоћ је

98 The Urban Institute, USAID, *Biznis inkubatori kao instrument lokalnog ekonomskog razvoja*. Доступно на: <http://www.skgo.org/bz/data/8%20LER%20Kconcept%20Brosure/SER/Business%20incubators.pdf>, Приступљено: 22.09.2016.

99 Snežana Đorđević, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, op. cit., str. 79.

укинута неколико година касније, а средства су највећим делом била искоришћена за изградњу нових објеката за бизнис инкубаторе, што није пракса ни у много богатијим земљама од Србије. Наиме, обично се ова средства улажу у адаптацију постојећих неискоришћених пословних објеката, односно преуређивање запуштених или напуштених објеката како би се трошкови били нижи, а општинска земља уређенија. Тако је у Крушевцу изградња бизнис инкубатора површине 1.400 квадратних метара, финансирана средствима из Националног инвестиционог плана у износу од 36 милиона динара, заједно са општином која је издвојила још 32 милиона динара.<sup>100</sup>

Пракса у Србији је показала да нам недостаје искуства и стручног знања неопходног за успешно управљање бизнис инкубаторима, јер су они првенствено препознати као бесплатни пословни простори, док је њихово руководство најчешће било попуњено политичким кадровима. До краја 2012. године, у Србији је функционисало 15 бизнис инкубатора, а до 2016. године, њихов број је нарастао на свега 17, посматрано по општинама.<sup>101</sup> Ипак, у наредним годинама бизнис инкубатори су добијали подршку државе, па је до 2020. године, њихов број нарастао на 40.<sup>102</sup> Иако њихова улога у подстицању локалног економског развоја није занемарљива, остаје утисак да би их требало бити значајно више, као и да би могли бити боље искоришћени.

### 2.2.5. Зоне унапређеног пословања у Србији

Зоне унапређеног пословања, познатије као BID (*Business Improvement District*) пракса су локалног економског развоја градских урбаних зона, настала у двадесетом веку у Канади. Ова пракса се проширила по целом свету и данас су BID-ови честа појава у целом свету. Ове зоне представљају специфичну врсту партнерског односа приватног и јавног сектора, јер подразумевају подједнако учешће и залагање како локалних власти, тако и привредника и власника пословних простора у самој зони. Наиме, BID настаје када се јави

100 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj – Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, op. cit., str. 64.

101 Општине са функционалним пословним инкубаторима у Србији (2016): Суботица, Зрењанин, Градска општина Палилула (Београд), Крагујевац, Прокупље, Крушевац, Ниш, Књажевац, Бор, Бољевац, Ужице, Врање, Рача, Зрењанин, Нови Сад, Бачки Петровац, Градска општина Савски Венац (Београд). Извор: Poslovno-tehnoški inkubator tehničkih fakulteta Beograd (BITF), *Mreža biznis inkubatora Srbije*. Доступно на: <http://www.bitf.rs/cms/item/clubs/sr/networks/incubators.html>, Приступљено: 22.09.2016.

102 Према: Екарија, *Koji je značaj "biznis inkubatora" u Srbiji*, Доступно на: <https://www.ekarija.com/news/2915366/koji-je-znacaj-biznis-inkubatora-u-srbiji>, Приступљено: 21.05.2022.

потреба за унапређењем специфичног, најчешће трговачког дела града, централног урбаног језгра, који би требало да представља не само место трговинске размене већ и туристичко срце града. Због вишегодишњег неулагања у инфраструктуру, одржавање и улепшавање овог дела града, трговци почињу да осећају пад тражње, односно смањен обим пословања, што их наводи да пристану на сарадњу са локалним властима која се огледа у настанку и пословању ВІD-а. У својој основи ВІD настаје када се ови трговци одлуче да на месечном нивоу одвајају део својих прихода у виду такси или накнада у касу коју посебно за ове потребе формира локална самоуправа, а све у циљу прикупљања средстава за унапређење градске зоне у којој послују. Дакле, зона унапређеног пословања представља једну врсту самоопорезивања које спроводе органи локалне власти, док о укупној суми и висини пореза одлучују привредници. У пракси то функционише најчешће тако што представници две стране (трговци и локална самоуправа) склапају споразум на основу којег предузетници пристају да плаћају увећане износе одређених локалних такси и дажбина (углавном комуналне таксе и накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта), а да се та средства улажу у развој и економско снажење трговачког и пословног језгра локалне заједнице, односно ВІD зоне.<sup>103</sup>

За потребе ВІD-а формира се посебно тело, које може бити правно лице, предузеће или удружење грађана задужено за управљање средствима прикупљеним овим посебним опорезивањем. Уз помоћ прикупљених средстава ова удружења спроводе пројекте улагања у секундарну инфраструктуру, као и ревитализацију, одржавање, уређење и улепшавање јавних површина у зони. Поред тога ово предузеће или удружење грађана заступа интересе корисника зоне у односима са органима и јавним предузећима локалне самоуправе и врши промовисање зоне преко маркетиншких активности.<sup>104</sup> Дакле, ВІD није само начин прикупљања средстава за улепшавање тротоара испред радњи у центру града, већ и много више од тога. Оно подразумева заједничко деловање локалних власти и привредника, као и формирање тела које заступа интересе самих трговаца и власника локала. Основна корист коју локална самоуправа има од ове врсте сарадње лежи у чињеници да ће унапређивање централног језгра града проузроковати повећање цене некретнина

---

103 Vanesa Belkić i Milica Hrnjaz, *Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi*, op. cit., str. 16.

104 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj – Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, op. cit., str. 65.



и закупнина, односно допринети увећању локалног буџета. Са друге стране, проблем за закупце у ВІД-у може настати оног тренутка кад закупнине толико порасту да прелазе ниво економске исплативости, што неретко проузрокује супротан ефекат и приморава трговце да напусте зону у коју су улагали своја средства.

До краја 2016. године, у Србији формирано је девет зона унапређеног пословања. Прве зоне су основане током 2003. године, у Крушевцу, Зрењанину, Ваљеву и Нишу, уз помоћ USAID-овог програма за реформу општинске управе “SLGRP”. У току 2006. и 2007. у Србији је основано још пет зона у Врању, Лозници, Прокупљу, Пријепољу и Параћину. Прве активности у свим зонама су биле реконструкција улице (у Врању тржног центра), уз учешће општине и USAID-ових програма.<sup>105</sup> Примећујемо да су сви ВІД-ови у Србији последица донаторске делатности, односно да сама иницијатива није дошла ни од органа локалне самоуправе, нити од представника привредника. Ово је управо и највећи недостатак зона у Србији. Оног тренутка када је престало спонзорисање ових пројеката од стране USAID-а, успорен је и темпо ширења ових зона. Осим тога, пракса је показала да су привредници након престанка донаторства у неким општинама у Србији изгубили интересовање за даље финансирање и активности ВІД-а, што је проузроковало проблем у сарадњи са локалном самоуправом која је престала да трансферише средства у касу намењену зони.<sup>106</sup>

105 The Urban Institute, USAID, *Zona unapređenog poslovanja*, Доступно на: <http://www.skgo.org/bz/data/8%20LER%20Koncept%20Brosure/SER/Business%20improvement%20district.pdf>, Приступљено: 23.09.2016.

106 Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj – Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, op. cit., str. 67.



**Глава 3**  
**ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И СТРАНЕ**  
**ДИРЕКТНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У СРБИЈИ**



### **3. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И СТРАНЕ ДИРЕКТНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У СРБИЈИ**

#### **3.1. Локални економски развој заснован на приливу страног капитала**

Стране директне инвестиције нескромно су умарширале на тржиште Србије, одмах након смене режима Слободана Милошевића и представљене су у јавности као једини лек за спас српске привреде. Првобитан интерес страних инвеститора је био да куповином гиганата у државном власништву практично купе удео на тржишту. Приватизације су у првој декади 21. века у Србији била свакодневна појава, а страни капитал је загосподарио тржиштем Србије, док се у исто време одвијао процес либерализације спољне трговине, односно смањења или потпуног укидања царина и нецаринских баријера за страну робу и услуге. Локални економски развој као појам је тада још увек био углавном непознат српским политичарима и креаторима макроекономске политике, а локална самоуправа је у сваком смислу била зависна од одлука центра, односно Београда. Привлачење страних директних инвеститора одвијало се искључиво преко централног нивоа власти, док су локални лидери и целокупна локална самоуправа били пуки извршиоци налога „одозго“. Требало је да прође извесно време и да се стекну услови да и локалне самоуправе у Србији имају активну улогу у привлачењу страних инвеститора, односно активну улогу у локалном економском развоју.

На треба изгубити из вида да је Србија у периоду о коме говоримо била гладна за инвестицијама, да је незапосленост била велика, а реална могућност да ће инвестиције доћи из домаћих фондова, односно од српских предузетника, била је равна нули. Управо због тога, све активности локалне самоуправе у циљу економског развоја општина и градова у Србији биле су усмерене првенствено на привлачење страних инвеститора и креирања погодне климе и услова за њихов долазак. Како бисмо на недвосмислен начин објаснили улогу ових инвестиција у локалном економском развоју у Србији, неопходно је да прво јасно дефинишемо појам страних директних инвестиција.

### 3.1.1. Појам и дефинисање страних директних инвестиција

Стране директне инвестиције (СДИ) као појам везане су за другу половину двадесетог века, када су постале основна одредница транснационалних компанија и незамењиви инструмент увећања њиховог богатства. Оне пре свега подразумевају кретање капитала изван националних граница, што је спецификум савремене економије. Стога, стране директне инвестиције јесу карактеристика савремених економских односа и процеса глобализације, јер на специфичан начин обједињују међународну трговину, односно међународно кретање капитала, технологије, радне снаге, као и фактора производње. На овај начин стране директне инвестиције делују као везивно ткиво између развијених земаља и земаља у развоју, спајајући север са југом, капитал са производњом, а радну снагу са новим технологијама и техникама.

Бројне су дефиниције страних директних инвестиција које се могу наћи у мору литературе о овој области. Оскар Ковач истиче да директне инвестиције представљају сваки облик улагања капитала у одређено предузеће којим се стиче власничка контрола над њим.<sup>107</sup> Страно директно инвестирање подразумевало би, по тој дефиницији, сваки облик улагања капитала у одређено предузеће у иностранству којим се стиче власничка контрола над њим. И управо на тај начин страну директну инвестицију дефинишу и други домаћи аутори истичући углавном да се ради о улагању у иностранству којим се стиче право својине, односно власничка контрола и контрола управљања предузећем. То значи да финансијер доноси одлуке о коришћењу уложених средстава, одлучује о употреби уложених средстава, организовању производње и другим активностима предузећа. Страни директни инвеститор, такође сноси ризик употребе уложених средстава.<sup>108</sup>

Најчешће цитиране дефиниције страних директних инвестиција су оне које користе међународне организације и институције које се баве међународним економским односима. Овде ћемо навести неколико оваквих дефиниција. Међународни монетарни фонд (ММФ) наводи да стране директне инвестиције подразумевају улагање у иностранству које предузима директни инвеститор

---

107 Oskar Kovač, *Platni bilans i međunarodne finansije*, Centar za ekonomske studije, Beograd, 1994, str. 280–281.

108 Jelena Kozomara i Sandra Stojadinović Jovanović, *Međunarodno poslovno finansiranje*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2011, str. 351.

резидент из једне привреде/земље у циљу преузимања контроле или трајног удела у фирми која послује у другој привреди/земљи.<sup>109</sup> Основно питање које се овде поставља јесте када страни инвеститор стиче непосредну контролу над предузећем у иностранству, односно колики је инвестициони праг потребно прећи да би страно лице стекло контролу над домаћим предузећем? Према ММФ-у, овај инвестициони праг подразумева власништво над 10% обичних акција или гласачких права фирме у иностранству, осим у случају када се може доказати да поседовање 10% акција не обезбеђује инвеститору значајан утицај на пословање предузећа.<sup>110</sup> Овде треба имати у виду да значајан утицај на пословање предузећа у иностранству не подразумева и апсолутну контролу над овим предузећем, већ искључиво могућност утицаја на менаџмент предузећа, односно доношење одлука. Страни директни инвеститор може контролисати предузеће у које је уложио капитал непосредно, остваривањем гласачког права, али и посредно преко другог предузећа које има гласачко право у предузећу директне инвестиције.

Иако је ова дефиниција коју нам даје Међународни монетарни фонд довољно широка да обухвати све врсте страних директних инвестиција, може нам на први поглед деловати недовољно прецизна. Стога, додајмо да поред преузимања контроле, односно трајног удела у већ постојећој компанији у иностранству, стране директне инвестиције подразумевају и отварање филијала и производних погона матичне компаније у другој земљи, односно оснивање новог предузећа које је у потпуном власништву инвеститора.<sup>111</sup> Другим речима, страно улагање се може извршити кроз приватизацију, односно аквизицију постојећег предузећа, затим инвестирањем у ново предузеће (*greenfield*), као и кроз *brownfield* инвестирање које представља хибрид поменуто два облика.

ОЕЦД истиче да стране директне инвестиције одражавају циљ успостављања трајног интереса предузећа резидента једне земље у предузећу које је резидент друге земље.<sup>112</sup> Трајни интерес као кључну реч у дефинисању СДИ наводи и Светска банка тврдећи да СДИ представљају нето приливе инвестиција учињених са циљем остваривања трајног интереса, односно добијања 10% гласачке моћи

109 IMF, *Balance of Payments and International Investments Position Manual*, 6<sup>th</sup> Edition, International Monetary Fund, Washington D. C., 2009, p. 101.

110 UNCTAD, *Foreign Direct Investment*, Доступно на: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-%28FDI%29.aspx>, Приступљено: 22.03.2016.

111 IMF, *Balance of Payments and International Investments Position Manual*, op. cit.

112 OECD, *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Fourth Edition, Paris, 2008, p. 48.

или више од укупног броја гласова неопходних за управљање у предузећу које послује у земљи различитој од земље инвеститора.<sup>113</sup> Ова организација истиче три компоненте СДИ: власнички капитал, реинвестиране зараде, други дугорочни капитал и краткорочни капитал.

Конференција Уједињених нација за трговину и развој (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*) дефинише СДИ као инвестицију која укључује дугорочни однос и одражава трајни интерес и контролу матичног предузећа, резидента једне земље у предузећу које је резидент друге земље. По UNCTAD-у СДИ чине три компоненте: власнички капитал, реинвестиране зараде и позајмице.<sup>114</sup> Власнички капитал представља део предузећа који купује страни директни инвеститор у земљи различитој од своје. Реинвестиране зараде чине део зарада страног инвеститора које нису распоређене као дивиденда, већ је то профит који се поново инвестира. Позајмљивање укључује краткорочно и дугорочно позајмљивање средстава између матичног предузећа и филијала, као и између самих филијала, познато као интракомпанијско финансирање. Дакле, ова СДИ укључују иницијалну трансакцију између два предузећа, али и све наредне трансакције између матичног предузећа и страних филијала, као и међу самим филијалама, било инкорпорираним (акционарско друштво) или неинкорпорираним (сви остали облици оснивања предузећа). Другим речима, СДИ није само првобитно улагање у предузеће у иностранству већ обухвата све даље трансакције између два или више предузећа са седиштима у различитим државама, која су повезана трајним односом. Битно је још напоменути да СДИ подразумевају улоге како у новчаном облику (пренос финансијских средстава или одобравање кредита), тако и у облику опредмећеног и неопредмећеног капитала (машине, опрема, права индустријске својине, менаџмент).<sup>115</sup>

На основу свега наведеног, стране директне инвестиције у најкраћим цртама можемо дефинисати као врсту међународног кретања капитала, којом страни инвеститор стиче непосредно право управљања и контроле над предузећем у које је инвестирао капитал.<sup>116</sup>

---

113 World Bank, *Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$)*, Доступно на: <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>, Приступљено: 28.08.2015.

114 UNCTAD, *World Investment Report 2007*, Geneva, 2007, p. 245.

115 Jelena Kozomara i Sandra Stojadinović Jovanović, *Međunarodno poslovno finansiranje*, op. cit., str. 351–352.

116 Stevan Rapačić, "Serbia in global flows of foreign direct investments", *State and business. Modern trends and problems of economic development : materials of the XIII International scientific*



### 3.1.2. Теорија ефеката преливања

Када говоримо о локалном економском развоју заснованом на привлачењу страних директних инвестиција, неопходно је да повежемо ова два појма, односно да објаснимо на који начин стране инвестиције могу поспешити локални економски развој и допринети смањењу незапослених или повећању дохотка у општинама у Србији. Другим речима, неопходно је да успоставимо јасну везу између појма локалног економског развоја и прилива страних инвестиција. Управо ову везу објашњава теорија ефеката преливања, која полази од тезе да стране директне инвестиције са собом доносе нову технологију и специфично знање, које се неминовно прелива на земљу домаћина, односно на локални ниво.

Први аутори који су истраживали транснационалне компаније и могућност да оне директно или посредно узрокују трансфер супериорних технологија и знања ка предузећима у земљи домаћину, били су Кејвс (*Richard E. Caves*) 1974. године, који је своје истраживање спровео на примеру Аустралије, Глоберман (*Steven Globerman*) 1979. године, истражујући утицај страних директних инвеститора у Канади, као и Бломстром (*Magnus Blomstorm*) који је 1986. године, спровео опсежно истраживање у Мексику.<sup>117</sup> Ови аутори поставили су темеље за теорију ефеката преливања, која је у савременој економској науци доста обрађивана, али и емпиријски испитивана. Закључци до којих су бројни аутори долазили дијаметрално су различити, па се теорија ефеката преливања још увек са сигурношћу не може потврдити нити оповргнути.<sup>118</sup> Теорија ефеката преливања ослања се на хипотезу да пословање транснационалних компанија проузрокује позитивне ефекте на продуктивност и конкурентност домаћих предузећа, чиме се поспешује економски развој земље домаћина, односно локални економски развој.

Да би се нека компанија одлучила да интернационализује своју производњу, она мора поседовати одређену специфичну предност. Ова специфична предност најчешће се односи на бољу продуктивност, односно технолошку супериорност и знање које страни инвеститор има у односу на домаћа предузећа. Другим

---

*and practical conference. — St. Petersburg, 21–22 April 2021 : in three parts. Part 3. — Russia, SPb. : NWIM RANEPА, Sankt Petersburg, 2021. p. 21.*

117 Према: Holger Görg and David Greenaway, “Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?”, *IZA Discussion paper series, No. 944*, In: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn (Ed.), 2003, p. 6.

118 Stevan Rapačić, “The impact of FDI on the economic development of Serbia”, *Ekonomika preduzeća*, god. LXV, broj: 5–6, 2017. str. 383.

речима, компанија из иностранства која инвестира у земљу домаћина, послује на знатно вишем технолошком и техничком нивоу него што је то случај са домаћим предузећима. Са друге стране, страни инвеститор бива изложен конкуренцији домаћих предузећа које боље познају тржиште и преференције купаца, а већ имају и развијен ланац снабдевања. Теорија тврди да ће домаће компаније предузети све неопходне кораке како би сачувале свој профит и удео на тржишту, који бива угрожен доласком страних инвеститора. Оне то чине тако што ће покушати да надоместе специфичну предност коју има страни инвеститор, копирајући његову технологију, односно проналажењем нових или ефикаснијим коришћењем постојећих ресурса. Са друге стране, подстицај за локална предузећа долази због неопходности страног инвеститора да у земљи домаћину успостави сопствени ланац снабдевања. Ово подразумева више посла за локална предузећа која ће морати да испуњавају техничке и технолошке стандарде које захтева страни инвеститор, чиме се побољшава њихова продуктивност и конкурентност.

Суштина теорије ефеката преливања, које се неретко у литератури назива и теорија трансфера технологије, јесте неминовност директног или индиректног трансфера технологије са страног инвеститора на домаћа предузећа, односно постојање каузалне везе између доласка страних инвеститора и унапређења продуктивности домаћих предузећа.<sup>119</sup> С обзиром да у стручној и научној јавности не постоји консензус када је у питању теорија ефеката преливања, у литератури се могу наћи различите класификације основних канала трансфера технологије у зависности од аутора. Ми ћемо се задржати на подели која је најприхватљивија и најчешће цитирана, а коју нам дају Бломстром и Коко (*Ari Kokko*). Ови аутори сматрају да до трансфера технологије може доћи на два основна начина. Први је интерни трансфер технологије и он се односи на кретање технологије из земље порекла СДИ у земљу домаћина СДИ, односно од матичног предузећа ка филијали у иностранству. Други, екстерни и за нас много битнији канал трансфера технологије, односи се на кретање технологије унутар земље домаћина СДИ, односно од транснационалне филијале ка домаћим предузећима.<sup>120</sup>

Овај пренос технологије и знања унутар земље домаћина СДИ

---

119 Под „технолојом“ се овде мисли на све оне оно што чини специфичну предност страног инвеститора у односу на домаћа предузећа, а што може бити у облику супериорне технологије, јединственог know-how, маркетиншких способности, остварене економије обима, међународног ланца снабдевања, као и свих других материјалних и нематеријалних предности.

120 Magnus Blomstorm and Ari Kokko, “FDI and Human Capital: A Research Agenda”, *Technical Paper, 195, OECD Development Centre, Paris, 2002.*

одвија се кроз две основне димензије. Једна је вертикална и односи се на трансфер унутар ланца снабдевања, који може бити од филијале ка добављачима или од филијале ка купцима, односно потрошачима. Зато што повезује предузећа из различитих производних, трговинских и услужних делатности, овакав вертикални трансфер се назива и интерсекторски. Друга димензија је хоризонтална и односи се на трансфер технологије у смеру ка конкурентима, односно компанијама у истом сектору, те се често назива и интрасекторски.

Пођимо од прве, односно вертикалне димензије трансфера технологије. Технологија се овде креће дуж ланца снабдевања који се састоји од свих оних учесника који, на индиректан или директан начин, учествују у задовољењу потреба потрошача, а то најчешће подразумева: добављаче, транспортере, складиштаре, произвођаче, дистрибутере и малопродавце. Ако узмемо као пример да се страни директни инвеститор бави производњом у земљи домаћину, његова се технологија прелива у два смера. Први представља повратну (*backward*) везу у којој технологија прелази са произвођача на добављаче, транспортере и складиштаре, а други прослеђујућу (*forward*) везу, у којој технологија иде ка дистрибутерима и малопродавцима. У оквиру повратне везе у литератури се могу наћи следећи примери трансфера технологије:

1. Преговарачка моћ коју поседује страни инвеститор најчешће је знатно већа од домаћих предузећа, те ће се од њих тражити да смање цене својих производа и услуга. Овим се приморавају домаћи сарадници да повећају своју продуктивност како би обезбедили дугорочне уговоре. Са друге стране, сама чињеница да се на домаћем тржишту појављује велики произвођач, потенцијални купац полупроизвода и услуга отвара могућност за сарадњу и остваривање економије обима.<sup>121</sup>

2. Страни инвеститор захтева високе стандарде у погледу квалитета и времена испоруке, што код домаћих предузећа ствара подстицај за унапређење процеса производње и доставе. Могуће је да страни инвеститор непосредно кроз обуку и кредитирање учествује у трансферу технологије, како би допринео унапређењу квалитета код домаћих добављача.<sup>122</sup>

3. Посебно значајан јесте трансфер знања који се одвија када појединци који су обучени од стране страног инвеститора

121 Beata Smarzynska Javorcik, "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *American Economic Review*, 94(3), 2004, pp. 608–610.

122 Magnus Blomstorm and Ari Kokko, "Human Capital and Inward FDI", *SSE Working Paper Series, Working Paper*, 167, 2003.

прелазе да раде код домаћих добављача.<sup>123</sup>

4. У случају да се страни инвеститор ипак одлучи да сировине набавља из иностранства, ово може подстицајно деловати на домаће произвођаче да постану конкурентнији.<sup>124</sup>

Када се ради о прослеђујућој вези у оквиру вертикалне димензије трансфера технологије, издвајамо следеће примере:

1. Транснационалне компаније носиоци светски познатих брендова најчешће улажу значајна средства у промоцију својих производа и комплетан маркетинг који подразумева инвестирање кроз обуку и промотивни материјал у дистрибутивној мрежи. Ово је чест пример код дилера аутомобила, бензинских станица, ланаца ресторана и сл.<sup>125</sup>

2. Већина произвођача машина и опреме обезбеђује асистенцију и обуку својим купцима. Када је овакав произвођач страни директни инвеститор, локална предузећа имају приступ новој технологији по нижим трошковима набавке и одржавања, него да је реч о увозу опреме.

3. У специфичним индустријским секторима попут телекомуникација, доласком страног инвеститора, значајно се повећава квалитет укупних телекомуникационих услуга у земљи. Физичка и правна лица купци телекомуникационих услуга добијају квалитетније производе по значајно нижим ценама него раније.<sup>126</sup> Транснационалне телекомуникационе компаније на тржишта доносе нове производе којима својим купцима снижавају трошкове пословања.

Хоризонтална димензија трансфера технологије односи се на ефекат преливања у оквиру истог индустријског сектора, односно са транснационалне филијале на домаћа предузећа конкуренте. Теорија каже да ће домаћа предузећа извући користи од присуства снажне конкуренције у облику стране директне инвестиције из неколико разлога:

1. Транснационална компанија са собом доноси неку новину у пословању, било да се ради о самом производу или процесу производње. Домаћи конкуренти ће се потрудити да имитирају

---

123 Klaus E. Meyer, "Foreign Direct Investment in Emerging Markets", *DRC Working Paper, 15*, Centre for New and Emerging Markets, London Business School, draft, 2003.

124 Julian Birkinshaw and Peter Hagstrom (eds.), *The Flexible Firm: Capabilities in Network Organisations*, Oxford University Press, New York, 2000.

125 Tilman Altenburg, "Linkages and Spillovers between Transnational Corporations and Small and Medium-Sized Enterprises in Developing Countries: Opportunities and Policies", *Working Paper No.5*, German Development Institute, Berlin, 2000, p. 2.

126 Klaus E. Meyer, "Foreign Direct Investment in Emerging Markets", op. cit., p. 24.

новопридошли процес производње или ће путем корпоративне шпијунаже покушати да дођу до података који би им омогућили да направе исти производ.<sup>127</sup>

2. Долазак значајне транснационалне компаније на домаће тржиште може привући друге стране инвеститоре из подржавајућих сектора, попут банака, консултантских кућа, маркетиншких и лоби група, транспортних и шпедитерских предузећа, од чијег ће присуства корист извући сва домаћа предузећа у датом сектору.<sup>128</sup>

3. Јачање конкуренције се често наводи као разлог трансфера технологије, сматрајући да ће домаћа предузећа бити приморана да поспеше своју продуктивност како би опстала на тржишту. Са друге стране, одређени аутори истичу да конкуренција ове врсте може да има и негативно дејство на домаћа предузећа, јер најчешће нису у стању да копирају супериорну технологију.<sup>129</sup>

4. Мобилност радне снаге се такође наводи као канал трансфера технологије. Иако се најчешће главна менаџерска места остављају за стручњаке из земље порекла, страни инвеститор ће запослити и значајан број домаћих радника, које ће обучити и оспособити за руковање новим знањима и технологијама. После извесног времена обучени радници могу прећи да раде за домаћег конкурента и са собом пренети драгоцено знање и искуство.

Теорија је на овај начин установила канале преноса технологије, али и даље остаје велика непознаница да ли уопште стране директне инвестиције стимулишу конкурентност домаћих предузећа и самим тим локални економски развој. Готово је немогуће ово утврдити узимајући у обзир да би идеална студија о ефектима преливања морала да обухвати период од неколико деценија, односно да узме у обзир чињеницу да ефекти могу бити дугорочни, као и да садржи детаљну базу података о пословању широког спектра домаћих предузећа, које би се могли статистички упоредити.

---

127 Ari Kokko, *Foreign Direct Investment, Host Country Characteristics, and Spillovers*, The Economic Research Institute, Stockholm, 1992.

128 Garrick Blalock and Paul J. Gertler, *Welfare Gains from FDI through Technology Transfer to Local Suppliers*, University of California, Berkeley, 2004.

129 Brian J. Aitken and Ann E. Harrison, "Are There Spillovers from Foreign Direct Investment? Evidence from Panel Data for Venezuela", Mimeo, MIT and the World Bank, November 1991.

## 3.2. Прилив страних директних инвестиција у Србију

Од 2001. године Србија свој економски развој заснивала на либерализацији тржишта и привлачењу директних страних инвестиција. Под претпоставком да ће приливи СДИ смањити незапосленост и позитивно утицати на економски развој, Србија је либерализовала своју инвестициону и спољнотрговинску политику. Уверена у свемоћан ефекат СДИ на привреду, Србија је уложила значајна средства у њихово субвенционисање. То је значило да су страни инвеститори добијали бесплатно земљиште, док је држава улагала у инфраструктуру, а инвеститор је неретко био и ослобођен пореза и доприноса за запослене. Осим тога, од 2006. године постоје субвенције за инвеститоре, па су тако неки страни инвеститори могли остварити и до 10.000 евра по запосленом, у зависности од сектора и области улагања.<sup>130</sup> Иако није урадила нити једну анализу исплативости ових мера (бар не јавности доступну), након скоро десет година субвенционисања инвеститора, 2015. године Србија је донела нови Закон о улагањима у ком је за подстицаје инвестицијама поред броја запослених, као критеријум увела и износ инвестиције.

Рекордне субвенције страним инвеститорима исплаћене су у годинама које су следиле. Највећа исплаћена субвенција страном инвеститору свакако је она дата компанији “Henkel”, која је за инвестицију у проширење производње вредну 93,57 милиона евра, у којој ће запослити 100 радника, добила је од државе 14,4 милиона евра, односно 144.362 евра по запосленом. На другом месту налази се “Barry Callebaut”, швајцарски произвођач чоколаде, са којим је држава Србија 2019. године договорила субвенцију у вредности од 12 милиона евра за запослење стотину радника, што је 120.000 евра по запосленом.<sup>131</sup> Ригорозно спроводећи политику привлачења страних директних инвеститора кроз њихово субвенционисање, само у периоду од 2010. до краја 2020. године, директна страна улагања у Србију износила су апроксимативно 26 милијарди евра.<sup>132</sup>

---

130 Стеван Рапаић, „Привреде земаља Западног Балкана – место и улога Србије“, *Српска политичка мисао*, 71 (1), 2021, стр. 185.

131 Nova Ekonomija, „Rekorderi subvencija – „Usvojenoj deci“ stotine miliona“, Доступно на: <https://novaekonomija.rs/arhiva-izdanja/broj-89-april-2022/usvojenoj-deci-stotine-miliona>, Приступљено: 15.05.2022.

132 Народна банка Србије, *Платни биланс*, Доступно на: [https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni\\_bilans/](https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/), Приступљено: 05.05.2021.

Табела 3.1. Прилив страних директних инвестиција у Србију у милионима евра (2010–2020)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Укупно
<b>Све земље</b>	1278,4	3544,4	1008,8	1547,9	1500,5	2114,2	2126,9	2548,1	3464,5	3815,3	3038,9	<b>25987,5</b>
<b>ЕУ</b>	860,7	2794,4	624,4	1145,0	1109,3	1530,1	1410,4	1819,7	2084,0	2114,8	1956,0	<b>17448,8</b>
<b>Русија</b>	216,2	488,5	232,5	189,7	73,5	96,4	41,1	170,4	263,0	576,8	55,5	<b>2403,6</b>
<b>Кина</b>	2,0	6,0	1,0	-0,4	82,5	24,1	69,5	103,5	191,8	264,2	410,3	<b>1154,5</b>
<b>САД</b>	59,9	37,0	31,5	22,1	8,5	38,5	16,8	37,6	70,4	185,7	62,8	<b>698,7</b>

Извор: Народна банка Србије, *Платни биланс*, Доступно на: [https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni\\_bilans/](https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/), Приступљено: 05.05.2021.

Највећи део ових СДИ дошао је из ЕУ, укупно 17,4 милијарде евра. Међу земљама ЕУ, као највећи инвеститори у српску привреду издвајају се Немачка и Италија. Према подацима Развојне агенције Србије (РАС), немачке компаније учествују са скоро 11% укупне вредности свих СДИ у Србији, односно 15% од укупног броја СДИ пројеката. На компаније из Италије отпада око 10% од укупне вредности прилива страних директних инвестиција, док оне учествују са 14% у укупном броју СДИ инвестиција у Србији.<sup>133</sup>

И док су немачке компаније првенствено концентрисане у прерађивачкој индустрији, највише у аутомобилској, а потом и у другим гранама као што су грађевинска или текстилна, италијанска предузећа су највећи део свог капитала уложиле у аутомобилску, текстилну и индустрију обуће. Најзначајније италијанске СДИ у Србији су “Fiat Chrysler Automobiles Srbija”, компанија за производњу аутомобила са седиштем у Крагујевцу. “Fiat” је 2008. године у Србију уложио 940 милиона евра. У првих десет година ова компанија је била највећи српски извозник, али треба истаћи да послује као заједничко предузеће са Владом Србије. Као таква, ова компанија прима субвенције на годишњем нивоу које често премашују њихов

<sup>133</sup> Razvojna agencija Srbije, *Why Invest in Serbia*, Доступно на: <https://ras.gov.rs/uploads/2022/04/why-invest-2023.pdf>, Приступљено: 05.05.2022.

профит. Осим тога, “Fiat” је ослобођен плаћања различитих пореза и доприноса запослених држави. Од 2018. године, ова компанија запада у финансијске проблеме, број радника се смањује из године у годину, а субвенције не само да нису заустављене, већ се и повећане. Самостални синдикат овог предузећа је у мају 2022. године, саопштио да “Fiat” као вишак види 1.541 радника од 2.016 запослених. И поред тога, Србија је исте године поклонила “Fiat”-у нових 48 милиона евра и то без обавезе да запосли и једног новог радника или задржи постојеће. Истовремено, “Fiat” је својим запосленима понудио две опције: одлазак на рад у иностранство у трајању од две године или напуштање фабрике уз законски социјални програм, што је, како кажу у синдикату: „минимална законска обавеза послодавца“.<sup>134</sup> Овај, као и бројни други примери сведоче о лошој, неадекватној и неисплативој политици привлачења страних директних инвестиција.

Други највећи страни директни инвеститори у Србији су руске компаније. У овом десетогодишњем периоду укупна вредност руских инвестиција износила је око 2,4 милијарде евра. Највећи инвеститор из Русије је “Gazprom Neft”, компанија која је 2009. године, приватизовала Нафтну индустрију Србије (НИС). Вредност ове трансакције била је 947 милиона евра. Ова инвестиција реализована је кроз вишеструке годишње уплате, а “Gazprom” је наставио да инвестира у српску нафтну индустрију. Чак 10% буџета Републике Србије долази од пословања ове компаније. И руски “Lukoil” је, приватизацијом бензинских пумпи 2003. године инвестирао 210 милиона евра у српску нафтну индустрију. Ово је свакако последица српске зависности од увоза енергената из Русије, тачније гаса и нафте. Више од половине увоза из Русије отпада на гас и нафту.<sup>135</sup>

Трећа највећа група инвеститора у Србији долази из Кине. Док инвестиције из ЕУ и Русије последњих година стагнирају или су у опадању, инвестиције из Кине драстично расту. Њихове компаније су од 2010. године, до краја 2021. године, уложиле 1,7 милијарди евра, али највећи део тог новца дошао је у последње три године када су кинеске компаније уложиле 1,2 милијарде евра.<sup>136</sup> Први велики инвеститор из Кине била је кинеска компанија “Hesteel Group” која

---

134 Mašina, „Više od 1500 radnika višak za Fiat u Kragujevcu – još jedan dokaz loše politike subvencionisanja stranih kompanija“, Доступно на: <https://www.masina.rs/vise-od-1500-radnika-vi-sak-za-fiat-u-kragujevcu-jos-jedan-dokaz-lose-politike-subvencionisanja-stranih-kompanija/>, Приступљено: 28.05.2022.

135 Stevan Rapaic, „Mali Šengen’ kao mogućnost nove regionalne ekonomske integracije“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXII, br. 3, 2020, str. 583.

136 Народна банка Србије, *Платни биланс*, оп. цит.



је у јулу 2016. године купила смедеревску железару за 46 милиона евра, о чему је било речи у првој глави књиге.

Још једна значајна СДИ из Кине стигла је у Србију 2018. године, када је “Zijin Mining” купио Рударско-топионичарски комплекс Бор. Ово је било највеће преузимање рударске индустрије у свету у 2018. години. Кинеска компанија се обавезала да уложи укупно 1,26 милијарди америчких долара за куповину 68% власништва и модернизацију компаније. Ово је највећа кинеска СДИ у Србији са номинално 350 милиона америчких долара за куповину и 910 милиона америчких долара за даља улагања, као и 200 милиона долара за отплату дугова компаније. Према анализи Министарства финансија Србије, ова компанија је била најуспешнији извозник у јануару 2021. године. Само у прва два месеца исте године укупна вредност извоза “Zijin Mining”-а износила је 79,1 милиона евра.<sup>137</sup>

Ипак, најзначајнија и у јавности најконтроверзнија, првенствено због својих могућих еколошких последица, јесте кинеска инвестиција у фабрику гума “Shangdong Ling Long”, која је уједно и највећа *greenfield* инвестиција у Србији. Ова инвестиција из Кине је стигла у Србију 2019. године, а “Shangdong Ling Long” је један од највећих светских произвођача гума и њихова почетна инвестиција у потпуно нову фабрику у Зрењанину износила је 800 милиона евра.

Кинески инвеститори су посебно препознали свој интерес за улагање у Србију. Неспутана прописима Европске уније, као и санкцијама које ова заједница уводи Русији, Србија представља специфично тржиште у Европи. Улагањем у производне погоне у Србији кинеске компаније остварују могућност бесцаринског приступа целом тржишту ЕУ, Русије, Белорусије, Казахстана и Турске, са којима Србија има потписане споразуме о слободној трговини. У тренутку писања овог текста, Србија је и даље изричито против увођења било каквих санкција Русији и још увек одбија да то учини и поред притиска ЕУ и САД. Ово је такође компаративна предност за Србију и један је од фактора који инвеститори из ЕУ и остатка света често узимају у обзир. Производећи у Србији, страни инвеститори су и даље у могућности да слободно извозе на руско тржиште, али и да увозе сировине и друге полупроизоде из Русије, ради њиховог даљег оплемењивања.

Када је реч о позицији у глобалним токовима страних директних инвестиција, Србија заузима једну од значајнијих

137 Република Србија, Министарство финансија, Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, „Текућа макроекономска кретања – март 2021“, Београд, 2021.

позиција у групи транзиционих земаља, али је и даље релативно мало тржиште са ограниченим ресурсима. Чак и као тако мало тржиште, Србија је успела да привуче више инвестиција у 2018. и 2019. години, него Казахстан, Украјина, Узбекистан и Туркменистан. У 2018. години, прилив СДИ у Србију је порастао за 44% на 4,1 милијарду USD.<sup>138</sup> Највеће инвестиције те године стигле су из Кине и Француске. Стратешка локација Србије у југоисточној Европи омогућава инвестиције у сектор логистике, попут француске компаније “Vinci”, која је купила удео на аеродрому „Никола Тесла“ у Београду. Француска компанија је на тендеру са ценом од 501 милиона евра и обавезом улагања од 732 милиона евра, добила право на концесију на аеродром „Никола Тесла“ на 25 година. Наредне, 2019. године, Србија је бележила раст прилива СДИ од 4%, на укупно 4,3 милијарде USD. Ово повећање је највећим делом последица раста власничког капитала, док је вредност реинвестиране добити остала практично непромењена.<sup>139</sup>

Велика предност за Србију је географски положај и ниво квалификоване радне снаге у земљи. Србија има најниже трошкове електричне енергије, гаса, осталих горива и телекомуникација међу 37 европских држава, што нас чини конкурентним по трошковима пословања. Субвенције по новозапосленом раднику и подстицаји које Влада Србије даје међу највишим су у Европи. Постоје значајни новчани грантови, субвенције за пренос грађевинског земљишта, пореске олакшице на добит предузећа, као и значајни порески подстицаји на зараде. Ово је главни разлог зашто је већина СДИ отишла у растући аутомобилски кластер у Србији. Поред италијанског “Fiat”-а, у Србију су дошле бројне друге компаније из аутомобилског сектора, а последњих година истиче се инвестиција британског “Essex Europe” и јапанског “Yazaki”-а. Такође, Немачки произвођач гума “Continental” отворио је 2018. године, истраживачко-развојни центар у Новом Саду. За овај пројекат “Continental” је од Владе Србије добио субвенцију у износу од 9,5 милиона евра.

---

138 UNCTAD, *World Investment Report 2019*, Geneva, 2019, p. 57.

139 UNCTAD, *World Investment Report 2020*, Geneva, 2020, p. 59.

Табела 3.2. Двадесет највећих страних директних инвестиција у Србији (2000–2020)

Ранг	Компанија	Година	Облик улагања	Сектор	Земља порекла	Општина / Град	Вредност улагања (у мил. евра)
1	Telenor	2006	Приватизација	Телекомуникације	Норвешка	Београд	1.898
2	Intesa Sanpaolo	2005	Приватизација	Финансије	Италија	Београд	1.355
3	Delhaize	2011	<i>Greenfield</i>	Трговина	Белгија	Београд	1.028
4	Kohlberg Kravis Roberts (KKR)	2013	Приватизација	Телекомуникације	САД	Београд	1.000
5	Fiat Group Automobiles	2008	Приватизација	Аутомобилска индустрија	Италија	Крагујевац	940
6	Telekom Austria Group / VIP Mobile	2006	<i>Greenfield</i>	Телекомуникације	Аустрија	Београд	827
7	Ling Long	2019	<i>Greenfield</i>	Индустрија гуме и пластике	Кина	Зрењанин	800
8	Philip Morris	2003	Приватизација	Дуванска индустрија	САД	Ниш	733
9	Hemofarm Stada	2006	Приватизација	Фармацеутска индустрија	Немачка	Вршац	650
10	Agrokor	2003	Приватизација	Храна и пољопривреда	Хрватска	Београд	614
11	Gaspromnjeft	2012	Приватизација	Индустрија нафте и гаса	Русија	Нови Сад	547
12	Raiffeisen Zentralbank Österreich	2001	Приватизација	Финансије	Аустрија	Београд	500
13	Eurobank EFG	2003	Приватизација	Финансије	Грчка	Београд	500
14	Salford Capital Partners	2003	Приватизација	Храна и пољопривреда	Велика Британија	Београд	500
15	Vinci Airports	2018	Остало	Ваздухопловна индустрија	Француска	Београд	500
16	Molson Coors (Apatinska pivara)	2003	Приватизација	Храна и пољопривреда	САД	Апатин	487
17	Anheuser-Bush InBev NV	2003	<i>Brownfield</i>	Храна и пољопривреда	Белгија	Апатин	430
18	Toyota	2019	<i>Greenfield</i>	Аутомобилска индустрија	Јапан	Ипђија	390

19	National Bank of Greece	2006	Приватизација	Финансије	Грчка	Нови Сад	385
20	Zijin	2019	Аквизиција	Рударска индустрија	Кина	Бор	350

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.

Не треба изгубити из вида да су страни инвеститори уједно и највећи извозници из Србије, стога је њихово благостање од великог значаја за српску привреду. Они запошљавају највећи број радника у индустријском сектору и делују као покретач привреде. Србија је постала зависна од прилива СДИ и свој економски развој заснива на успеху ових компанија. Ово је можда један од највећих хендикепа српске привреде, с обзиром на то да се показало да страни инвеститори напуштају земљу домаћина оног тренутка када њихово пословање у тој земљи престане да буде профитабилно. Бројне су стране компаније које су само напустиле Србију и оставиле Владу Републике Србије да усваја социјалне програме за раднике и тражи нове инвеститоре који ће заменити старе. Класичан и често спомињан случај је са италијанском компанијом “Geox” у Врању, али она није и једина страна компанија која је тако поступила, након вишегодишњег експлоатисања јефтине радне снаге и „исисавања“ новца из буџета Србије кроз неоправдане субвенције.

Изазови које следе српској привреди, услед економских турбуленција на глобалном нивоу изазваних пандемијом Ковид-19, као и сукобима у Украјини, отварају питање дугорочне одрживости овакве економске политике. Предвиђања за наредних неколико година иду у прилог тези да ће прилив СДИ на глобалном нивоу драстично опасти. Ова појава неће заобићи Србију, а биће праћена смањењем светске тражње. У овако неповољним условима може се очекивати да ће доћи до деинвестирања и да ће многе стране компаније у Србији повући своја улагања.

### 3.2.1. Градови и општине у Србији са приливом СДИ

Иако је суштина локалног економског развоја у задњих 20 година у Србији била у привлачењу инвестиција, односно страних директних инвестиција, нису све општине успеле у овој стратегији. Неке су лидери у привлачењу инвестиција, друге имају само једну, али капиталну страну директну инвестицију од које зависи

економски опстанак општине, док су остале успеле у мањој или већој мери да привуку по неку инвестицију и да уједно остваре смањење незапослености и повећање просечних зарада. Ту су наравно и оне општине које нису успеле да привуку инвеститоре, а које најчешће припадају такозваним девастираним подручјима. Иако нису претрпеле већа физичка разарања, ове општине јесу економски девастиране и њихов економски развој остаје упитан.<sup>140</sup>

Табела 3.3. Градови и општине у Србији са приливом СДИ (2000–2020)

Ранг	Општина/град	Износ у еврима
1	Београд	12113900000
2	Нови Сад	2361998495
3	Панчево	1492000000
4	Ниш	1318182000
5	Крагујевац	1229630000
6	Зрењанин	1091460000
7	Апатин	999350000
8	Вршац	689300000
9	Инђија	645500000
10	Смедерево	556700000
11	Пирот	389889000
12	Бачка Паланка	354400000
13	Бор	350000000
14	Суботица	334200000
15	Сента	298000000
16	Пећинци	266600000
17	Крушевац	248400000
18	Параћин	248400000
19	Стара Пазова	232470000
20	Врање	232203000
21	Бачки Петровац	221800000
22	Лесковац	221500000
23	Лозница	173400000

140 Према класификацији Развојне агенције Србије из 2019. године, у девастирана подручја спадају: Бабушница, Бела Паланка, Бојник, Босилеград, Брус, Бујановац, Владичин Хан, Голубац, Житорађа, Куршумлија, Лебане, Мали Зворник, Медвеђа, Мерошина, Прешево, Пријеполје, Сврљиг, Сурдулица, Трговиште и Тутин.

24	Беоцин	166586702
25	Кикинда	166000000
26	Сомбор	164775000
27	Сечањ	330775000
28	Лапово	135000000
29	Шабац	134795000
30	Чачак	129700000
31	Алибунар	116005000
32	Краљево	113700000
33	Нови Пазар	229705000
34	Сремска Митровица	110200000
35	Нови Бечеј	108300000
36	Косјерић	102000000
37	Ужице	86000000
38	Бечеј	81000000
39	Јагодина	74700000
40	Горњи Милановац	74500000
41	Ваљево	73000000
42	Ковин	72120000
43	Кањижа	60000000
44	Житиште	41000000
45	Сурдулица	40000000
46	Зајечар	36100000
47	Смедеревска Паланка	30300000
48	Свилајнац	30062065
49	Ивањица	30000000
50	Коцељева	25800000
51	Дољевац	25000000
52	Озаци	22666157
53	Баточина	22000000
54	Ада	17741600
55	Кула	15000000
56	Лајковац	15000000
57	Прокупље	15000000

58	Ђуприја	14558000
59	Бач	13000000
60	Сврљиг	12000000
61	Бела Црква	11500000
62	Шид	10800000
63	Власотинце	10700000
64	Алексинач	9900000
65	Мали Иђош	9900000
66	Бачка Топола	9100000
67	Рума	8300000
68	Рача	8000000
69	Сремски Карловци	8000000
70	Уб	7300000
71	Медвеђа	6000000
72	Кучево	5900000
73	Кнић	5200000
74	Куршумлија	4000000
75	Пријепоље	3300000
76	Аранђеловац	2500000
77	Нова Црња	2500000
78	Трстеник	2500000
79	Жабалъ	2500000
80	Лебане	2000000
81	Пландиште	1925000
82	Књажевац	1900000
83	Лучани	1200000
84	Тутин	800000
85	Мионица	700000
86	Мало Црниће	400000
87	Тител	200000
88	Велика Плана	200000
<b>Укупно</b>		<b>28834012019</b>

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.

У периоду од 20 година, од 2000. до краја 2020. године, према подацима НАЛЕД-а у које су аутори имали увид, у 88 јединица локалне самоуправе у Србији, укупно је уложено апроксимативно 29 милијарди евра кроз стране директне инвестиције. Ове податке је прикупила и обрадила Извршна канцеларија НАЛЕД-а на основу јавно доступних података.<sup>141</sup> Импресивна цифра од 29 милијарди евра страних директних инвестиција ставља Србију на место лидера не само у региону, већ и у свету када је реч о приливу СДИ у земље у транзицији.

Ако погледамо првих 20 најуспешнијих јединица локалне самоуправе у привлачењу страних директних инвестиција, приметимо да доминирају градови и то они највећи, на челу са Београдом као главним градом, док је на листи свега седам општина са знатно мањим бројем становника у односу на ове градове. Не зачуђује чињеница да је највећи део страног капитала завршио у већим урбаним срединама, местима са великим бројем становника, развијеном инфраструктуром, високообразованим кадровима, дакле у местима које можемо назвати финансијским центрима региона, али оно што свакако привлачи пажњу јесу општине са релативно малим бројем становника, које су успеле да привуку огромне инвестиције. Међу њима се истичу, не само по вредности инвестиција, већ и по броју различитих пројеката, општине Апатин, Инђија, Бачка Паланка, Сента, Пећинци и Стара Пазова. Са правом можемо тврдити да су управо ове општине лидери локалног економског развоја, бар када је реч о приливу страних директних инвестиција у Србију. Интересантно је да се све оне налазе у Војводини. Општина Параћин, иако се налази на листи првих 20 јединица локалне самоуправе не може се похвалити већим бројем страних директних инвестиција и спада у једну од оних јединица локалне самоуправе у Србији чији економски развој зависи од једне или две капиталне стране инвестиције која је дошла у облику приватизације. Укупан број страних инвестиција у Параћину је четири, а последња страна директна инвестиција у овој општини била је 2012. године, што довољно говори о карактеру локалног економског развоја ове општине.

На листи најуспешнијих градова по приливу страних директних инвестиција нашли су се: Београд, Нови Сад, Панчево, Ниш, Крагујевац, Зрењанин, Вршац, Смедерево, Пирот, Бор, Суботица, Крушевац и Врање. И већ погледом на листу највећих страних

---

141 Извори података: Развојна агенција Србије, Народна банка Србије, пословни портал еКапија, општинске канцеларије за локални економски развој.



директних инвеститора у Србији (Табела 3.2.), можемо јасно уочити да су управо ове најкрупније инвестиције завршиле у поменутиим градовима. Све ове градове одликује прилив страних директних инвестиција кроз приватизације некадашњих државних гиганата. Улога локалне самоуправе у овом процесу била је занемарљива. Држава је та која је тражила купца, односно стратешког партнера из иностранства и она је та које је са њим потписала уговор, најчешће тајни. Детаљи уговора остају непознаница како за јавност, тако и за представнике локалних самоуправа у којима се ове компаније и налазе.

Готово све ове приватизације биле су у неку руку проблематичне са аспекта локалног економског развоја. Оне су најчешће подразумевале смањење радње снаге, а самим тим и додатне проблеме за локалну самоуправу. Неке су се показале успешним и привукле друге, сродне компаније из иностранства, као што је случај са приватизацијом пиротског Тигра од стране “Michelin”-а, док су друге попут “Fiat”-а, који је купио Заставу из Крагујевца, проузроковале драстично смањење радне снаге, принудне одморе, неплаћена одсуства за запослене, штрајкове радника и незауостављиве државне субвенције са циљем спашавања посрнулог, већински страног предузећа. Управо због чињенице да су договаране на високом државном нивоу, без значајне улоге локалне самоуправе, у случајевима крупних приватизација у Србији не можемо говорити о локалном економском развоју на начин како смо га претходно дефинисали, а који подразумева активну улогу локалне заједнице. Стога ћемо из наше даље анализе апстраховати градове и општину Параћин, а посветићемо се остатку општина са листе првих двадесет јединица локалне самоуправе са највећим приливом страних инвестиција. Ове општине истакле су се у претходних двадесет година као лидери у спровођењу локалног економског развоја кроз привлачење страних директних инвестиција.

### ***3.2.1.1. Апатин***

Општина Апатин је општина средње величине у Србији, која је према попису из 2011. године, имала близу 29.000 становника. Према последњим доступним подацима Републичког завода за статистику из 2021. године, број становника у општини Апатин се смањило на 26.000, што је за демографске показатеље у руралним српским општинама солидан резултат.<sup>142</sup> У Апатин је за посматраних

<sup>142</sup> Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2021*,

двадесет година (2000–2020) укупно пристигло преко 999 милиона евра страних инвестиција, дакле скоро милијарда евра, што ову општину чини најзначајнијом у Србији када се посматра прилив по глави становника. Тачан износ прилива СДИ по глави становника у Апатину износи 38.376 евра.

Табела 3.4. Страни директни инвеститори у општини Апатин (2000–2020)

	Компанија	Година	Тип инвестиције	Грана привреде	Земља порекла	Износ у еврима
1	Anheuser-Bush InBev NV	2003	Brownfield	Храна и пољопривреда	Белгија	430000000
2	JV CALZEDONIA/RIPA /FILTE/GIEMME - Flash Srb d.o.o	2012	Greenfield	Текстилна индустрија	Италија	27000000
3	Flash SRB	2016	Greenfield	Текстилна индустрија	Италија	40000000
4	Molson Coors (Apatinska pivara)	2003	Приватизација	Храна и пољопривреда	САД	487000000
5	Lumber line	2015	Greenfield	Дрвна и индустрија намештаја	Словенија	1000000
6	Euromasiv	2016	Brownfield	Дрвна и индустрија намештаја	Словенија	14000000
7	Si-Core	2017	Brownfield	Дрвна и индустрија намештаја	Словенија	350000
<b>Укупно</b>						<b>999350000</b>

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.

У укупном приливу учествује седам страних компанија (Табела 3.4.), од којих су две најкрупније у сектору производње хране и пића, три у дрвној и две у текстилној индустрији. У 2003. години, ова општина је забележила рекордан прилив страног капитала управо кроз приватизацију Апатинске пиваре и изградњу још једне фабрике пива која је представљала *brownfield* инвестицију. Иако ова општина нема претерано велики број страних инвеститора, узимајући у обзир њену величину и број становника ово су импресивни резултати.

У првих неколико година након доласка инвестиција, односно

након 2003. године, укупан број запослених у општини је порастао за неколико стотина. Тек 2007. године, укупан број запослених у Апатину пао је на ниво испод оног из 2003. године, и износио је 6.106 запослених. Године 2021. у Апатину је запослено 6.587 грађана, што се може сматрати добрим резултатом с обзиром на смањење укупног број становника од 3.000 у последњих десет година.<sup>143</sup>

Интересантан податак јесте и чињеница да је број запослених у прерађивачкој индустрији драстично опао и поред милијарду евра уложеног капитала у сектор производње само из иностранства. За 20 година број запослених у прерађивачкој индустрији се преполовио, са 3.014 на 1.528 запослених.<sup>144</sup>

Просечне зараде и буџет локалне самоуправе бележе вишеструки раст у посматраном периоду. Тако је просечна зарада у Апатину 2020. године, износила 433,5 евра, што је четири пута више у односу на 2001. годину, када је просечна зарада износила само 106,4 евра. Ипак, забрињава податак да је од 2013. до 2020. године, просечна зарада незнатно порасла са 421,3 на свега 433,5 евра. Ако у обзир узмемо и инфлацију, као и промене у индексу потрошачких цена, са сигурношћу можемо тврдити да су плате у претходних седам година стагнирале. Буџет локалне самоуправе порастао са два милиона евра, колико је износио 2001. године, на 9,6 милиона евра у 2020. години.<sup>145</sup>

Апатин, као општина са највећим приливом страних директних инвестиција по глави становника у Србији, односно приливом од скоро милијарду евра, бележи просечну зараду која је 2020. године далеко испод националног просека. Просечна зарада у Србији у 2020. години, износила је 60.073 динара, док је исте године просечна зарада у Апатину била 50.869 динара.<sup>146</sup> Поставља се питање да ли се уопште може говорити о локалном економском развоју, када и поред астрономско високих прилива страних инвестиција просечна зарада у општини Апатин стагнира више од седам година и далеко је испод просека остатка Србије?

Управо на примеру Апатина, јасно се уочавају сви недостаци политике локалног економског развоја засноване на привлачењу страних директних инвестиција. Страним инвеститорима није у интересу да из године у годину повећавају плате својим радницима

143 Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2021*, Београд, 2021, стр. 156.

144 Исто, стр. 160.

145 Исто, стр. 180. и 186.

146 Исто, стр. 180.

у Србији. Напротив, они се боре за остваривање што већег профита и његову репатријацију, односно слање у матичне државе. Основна економска логика говори да је циљ страних инвеститора експлоатисање одређених компаративних предности које има земља домаћин. Нажалост по Србију, испоставило се да је њена основна компаративна предност висококвалификована и јефтина радна снага, а да су државне субвенције додатно средство за привлачење страних инвеститора и одржавање ниског нивоа просечних зарада како би се задржали постојећи страни инвеститори и привукли нови.

### 3.2.1.2. Инђија

Инђија је општина у Сремском округу у којој је 2020. године, према процени Републичког завода за статистику живело 45.000 људи, а која је у задњих двадесет година успела да привуче велики број страних инвестиција. Чак осамнаест страних компанија из дванаест различитих земаља уложило је свој капитал на територији ове општине у укупној вредности од 645,5 милиона евра. Тек са доласком првих страних инвеститора у Инђији почиње процес индустријализације ове општине. Све до 2007. године, када је прва инострана компанија уложила свој капитал у производњу, Инђија је била претежно пољопривредна општина. Дакле, у ову општину стране компаније нису дошле путем приватизације постојећих фабрика, већ су препознале потенцијал за остваривање профита кроз изградњу нових постројења, односно кроз *greenfield* инвестиције. Све стране инвестиције у Инђији су *greenfield* пројекти и то ову општину издваја од других са наше листе најуспешнијих општина када је реч о приливу страних директних инвестиција.

Табела 3.5. Страни директни инвеститори у општини Инђија (2000–2020)

	Компанија	Година	Тип инвестиције	Грана привреде	Земља порекла	Износ у еврима
1	Stirg Metall	2013	Остало	Машинска индустрија	Аустрија	1500000
2	RENERGIE Raiffeisen-Vetropark Инђија	2016	Greenfield	Енергетика	Аустрија	35000000
3	Elektrawinds	2012	Greenfield	Заштита животне средине и рециклажа	Белгија	16000000
4	Monbat Plc.	2007	Greenfield	Заштита животне средине и рециклажа	Бугарска	8100000
5	Grundfos	2014	Greenfield	Машинска индустрија	Данска	51000000
6	Blackoak Developments	2016	Greenfield	Грађевинска индустрија	Велика Британија	25000000
7	Embassy Tech Zones	2007	Greenfield	Некретнине	Индија	25000000
8	Farmina Group	2010	Greenfield	Храна и пољопривреда	Италија	8000000
9	Martini prefabbricati	2016	Greenfield	Грађевинска индустрија	Италоја	8000000
10	Toyota	2019	Greenfield	Аутомобилска индустрија	Јапан	390000000
11	Kostas A. Zacharia LTD Кипар	2014	Greenfield	Храна и пољопривреда	Кипар	3000000
12	Bauerhin – IGB Automotive	2010	Greenfield	Аутомобилска индустрија	Немачка	5000000
13	OSI Group	2016	Greenfield	Храна и пољопривреда	Немачка	2000000
14	ThyssenKrupp AG	2016	Greenfield	Металоперађивачка индустрија	Немачка	6000000
15	Izoterm Plama	2007	Greenfield	Индустрија гуме и пластике	Словенија	3900000
16	Maxim BG	2007	Greenfield	Металоперађивачка индустрија	Словенија	21000000
17	Cinkarna Celje-Maksim Grupa	2016	Greenfield	Металоперађивачка индустрија	Словенија	22000000
18	Fashion park outlet centar	2016	Greenfield	Трговина	Велика Британија	15000000
<b>Укупно</b>						<b>645500000</b>

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.

За 20 година број становника општине није значајно варирао. Ово се може сматрати успехом с обзиром на тренд депопулације Србије. Број укупно запослених је растао све до 2008. године, и избијања светске економске кризе, када се и у овој српској општини почињу осећати последице пада тражње на светском тржишту. Након те преломне године, укупан број запослених благо опада, да би након 2013. године, поново почео да расте. У 2020. години, Инђија броји 15.477 укупно запослених лица, што је дупло више у односу на 2001. годину, када је ова општина имала готово исти број становника.<sup>147</sup> Примећујемо да је највећи број страних инвеститора управо дошао након 2013. године. Имајући у виду да се радило о *greenfield* пројектима, јасно је да су они значајно допринели повећању запослености у овој општини.

За разлику од Апатина, који је кроз приватизацију привукао најкрупније инвеститоре, на примеру општине Инђија јасно се уочава ова квалитативна разлика између инвестиција које су дошле у виду *greenfield* пројеката и оних које су кроз приватизацију државних предузећа куповали првенствено удео на постојећем тржишту, а упоредо са тим смањивали број запослених у годинама које су следиле.

Важан показатељ успешног локалног економског развоја општине Инђија јесте податак да се број запослених на хиљаду становника повећао са 193 колико је износио 2013. године, на 341 колико је износио 2020. године. Такође, број запослених у прерађивачкој индустрији троструко се повећао за претходних 20 година, тачније са 1.891 колико је било запослених у прерађивачкој индустрији 2001. године, на 5.748 запослених у 2020. години. Буџетски приходи општине су порасли са 2,4 милиона евра, колико су износили 2001. године, на 16 милиона евра у 2020. години.<sup>148</sup>

Ипак, као најзначајнији индикатор економског развоја у овој општини истиче се смањење броја незапослених. У 2001. години, Инђија је бројала скоро 7.000 незапослених, да би у року од 13 година у овој општини било 3.900 незапослених лица, а у 2020. години, број укупно незапослених се смањио на чак 1.520.<sup>149</sup> Имајући у виду да се укупан број становника ове општине за 20 година није смањио, већ незнатно повећао, можемо рећи да ово скоро петоструко

---

147 Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2021*, оп. цит., стр. 157.

148 Исто, стр. 157, 162. и 187.

149 Исто, стр. 177.

смањење броја незапослених представља брилијантан резултат локалног економског развоја општине Инђија и доказ да стране директне инвестиције остварују ефекте преливања, када су дошле у *greenfield* облику.

С друге стране, на примеру Инђије, уочава се исти феномен као и код Апатина. И поред енормног и континуираног прилива страних директних инвестиција у једну малу општину, односно високог прилива по глави становника, Инђија се не може похвалити и високим зарадама. Напротив, иако у посматраном периоду јесте расла, просечна зарада је у 2020. години износила 54.980 динара (468,6 евра), што је знатно испод државног просека за ту годину, који је био 60.073 динара (512 евра).<sup>150</sup> Може се извући закључак да су страни инвеститори своју одлуку да инвестирају у Инђији засновали добрим делом на чињеници да тиме остварују приступ јефтиној радној снази.

### 3.2.1.3. Бачка Паланка

Општина Бачка Паланка налази се у Јужнобачком округу, а према процени Републичког завода за статистику од 2020. године, броји око 51.000 становника и у посматраном двадесетогодишњем периоду остварила је укупан прилив страних директних инвестиција у вредности од 354,4 милиона евра.

Од укупно девет страних директних инвестиција које су дошле у ову општину, шест компанија је уложило свој капитал кроз приватизацију, док су преостале *greenfield* инвестиције. Две стране инвестиције се истичу по вредности и обе су дошле у виду приватизације друштвених предузећа. Прва се десила 2002. године, када је француски “Tarkett” откупио „Синтелон“ за 136 милиона евра, а друга наредне године, када је дански “Carlsberg” приватизовао пивару Челарево за 175 милиона евра. Остале инвестиције су знатно ниже вредности, али оно што је битно истаћи јесте да је свих девет страних компанија уложило свој капитал у производњу у овој општини. Ово напомињемо, јер указујемо на уочени феномен - да број запослених у прерађивачкој индустрији стагнира или опада и поред неколико стотина милиона уложених у производњу. Дакле, и Бачка Паланка спада у ред општина која је највеће приливе СДИ обезбедила кроз приватизацију и у којој је, у посматраном периоду, смањен број запослених у прерађивачкој индустрији. Од 2001. до 2013. године, овај број је смањен за 35%, али са доласком нових

<sup>150</sup> Исто, стр. 181.

*greenfield* инвестиција након 2016. године, овај број се попео на 5.336, што је и даље мање у односу на 2001. годину, у којој је Бачка Паланка бројила 5.866 радника запослених у прерађивачкој индустрији.<sup>151</sup>

Табела 3.6. Страни директни инвеститори у општини Бачка Паланка (2000–2020)

	Компанија	Година	Тип инвестиције	Грана привреде	Земља порекла	Износ у еврима
1	Carlsberg Breweries A/S	2003	Приватизација	Храна и пољопривреда	Данска	175000000
2	Tarkett	2002	Приватизација	Дрвна и индустрија намештаја	Француска	136000000
3	Soufflet Group	2004	Приватизација	Храна и пољопривреда	Француска	8000000
4	Real Knitting Nova Gajdobra	2016	Greenfield	Текстилна индустрија	Италија, Русија	10000000
5	UAB Texbaltic I	2011	Приватизација	Текстилна индустрија	Литванија	2700000
6	UAB Texbaltic II	2012	Приватизација	Текстилна индустрија	Литванија	2000000
7	GreenTech	2016	Greenfield	Заштита животне средине и рециклажа	Румунија	5000000
8	Perutnina Ptuj	2008	Приватизација	Храна и пољопривреда	Словенија	15000000
9	Kovis	2016	Greenfield	Машинска индустрија	Словенија	700000
	<b>Укупно</b>					<b>354400000</b>

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.

Смањен је и укупан број становника за око 7.000, док је број укупно запослених остао на истом нивоу. Ово се може сматрати успехом локалног економског развоја, ако се узме у обзир смањење укупног броја становника и чињеница да је за 20 година у овој општини број незапослених преполовљен са 8.000 на 4.000. Ипак, не треба ни овде изгубити из вида, негативан природни прираштај и емиграцију, односно значајан губитак становништва ове општине у задњих 20 година.

<sup>151</sup> Исто, стр. 160.



Такође, врло значајни индикатори локалног економског развоја бележе позитивна кретања. Број запослених у трговини на велико и мало је учетворостручен, а просечне зараде су у 2020. години више од четири пута веће у односу на 2001. годину. Ипак, и овде примећујемо исти феномен, а то је да је и поред надпросечног прилива страних директних инвестиција по глави становника, Бачка Паланка са просечном зарадом од 53.069 динара у 2020. години знатно испод националног просека.

### **3.2.1.4. Сента**

Још једна релативно мала општина у Војводини нашла се на листи локалних самоуправа са највећим приливом страних директних инвестиција у Србији. Реч је о општини Сента која се налази на северу земље, тачније у Севернобанатском округу и која је 2020. године бојала 21.000 становника, а њен укупан прилив страних директних инвестиција износио је 298 милиона евра. Однос прилива СДИ и броја становника чини да на сваког грађанина у Сенти отпада нешто изнад 14.000 евра страних инвестиција.

Највећа страна директна инвестиција дошла је у Сенту из Јапана у виду приватизације фабрике дувана 2006. године. “Јапан Тобасо International” је откупио „Дуванску индустрију Сента“ за 130 милиона евра, где је настављена производња цигарета. Осим ове компаније у индустријску производњу у Сенти уложили су инвеститори из Италије, Француске, Мађарске, Сједињених Америчких Држава и Хрватске. Америчка компанија “Alltech” инвестирала је 49 милиона евра у производњу квасца и осталих производа на бази квасца, док је “Vindija” из Хрватске за 34 милиона евра купила млеку у Сенти и проширила производњу млечних производа.

Табела 3.7. Страни директни инвеститори у општини Сента (2000–2020)

	Компанија	Година	Тип инвестиције	Грана привреде	Земља порекла	Износ у еврима
1	Biospringer RS doo (Alltech Serbia)	2002	Остало	Храна и пољопривреда	Француска	53000000
2	Vindija	2005	Остало	Храна и пољопривреда	Хрватска	34000000
3	Rasco	2013	Brownfield	Машинска индустрија	Хрватска	2000000
4	S.F.I.R. Spa (Star šećer)	2002	Приватизација	Храна и пољопривреда	Италија	25000000
5	Japan Tobacco International	2006	Приватизација	Дуванска индустрија	Јапан	130000000
6	Tisza Automotive	2014	Brownfield	Аутомобилска индустрија	Мађарска	5000000
7	Alltech	2002	Остало	Храна и пољопривреда	САД	49000000
<b>Укупно</b>						298000000

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.

Број становника је за 20 година опао са 27.000 на 21.000, док се број укупно запослених незнатно смањило. Ово се може сматрати добрим успехом локалног економског развоја, имајући у виду да је Сента за 20 година изгубила 6.000 људи, док је број запослених опао за мање од 1.000. Последично, број запослених на хиљаду становника порастао је у посматраном периоду са 241 на 271.<sup>152</sup>

Интересантно је да је број запослених у прерађивачкој индустрији опадао све до 2013. године, након чега поново расте, да би у 2020. години, бројао чак 3.314 радника, што је скоро три пута више у односу период пре доласка страних инвеститора. Са друге стране, број запослених у трговини на велико и мало је више него удвостручен, односно са 400 радника порастао је на скоро 1.000, али се овај податак није значајније мењао у задњих десет година.

<sup>152</sup> Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2021*, оп. цит., стр. 157.

Међу позитивним параметрима локалног економског развоја у Сенти истиче се и смањење броја незапослених са 3.829 колико их је било у 2001. години, на свега 1.078 лица. И поред чињенице да је значајно смањен број становника ове општине, ово није занемарљив податак, па се тако може истаћи и да је смањен број незапослених на хиљаду становника са 139, колико је износио 2001. године, на само 50 у 2020. години.

Иако се просечна зарада у Сенти више него четворостручила у односу на 2001. годину, она је као и у случају претходних општина у 2020. години била испод просека за Србију и износила је 55.690 динара, односно апроксимативно 474 евра. Можемо закључити да су страни инвеститори значајно допринели смањену незапослености и индустријализацији ове општине, али се са друге стране примећује се успорени раст зарада након 2013. године, када је просечна плата у Сенти, без пореза и доприноса, износила приближно 400 евра.

И на овом примеру потврђена је логика интернационализације крупног капитала кроз транснационалне компаније које су у константној потражи за јефтиним ресурсима, односно јефтеном радном снагом. Очигледна су ограничења теорије ефеката преливања, односно стратегије унапређења локалног економског развоја кроз привлачење страног капитала. У суседној Хрватској из које долазе две компаније које су инвестирале у Сенту (“Vindija” и “Rasco”), просечна зарада у истом периоду износила је 950 евра, односно дупло више него што је то било у Сенти.

### 3.2.1.5. Пећинци

Општина Пећинци је још једна војвођанска општина која је у првих 20 најуспешнијих општина у привлачењу страних инвестиција. Она се налази у Сремском округу и по попису становника из 2011. године, имала је приближно 20.000 становника. Према процени републичког завода за статистику, број становника ове општине се у 2020. години, смањио за 1.000 становника.<sup>153</sup> О Пећинцима је већ било речи у делу текста који се бави локалним економским развојем у Србији, односно индустријским зонама. Пећинци су управо захваљујући индустријској зони успели да привуку значајан број домаћих, али и страних инвеститора у задњих 20 година.

<sup>153</sup> Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2021*, оп. цит., стр. 447.

Укупно 20 страних директних инвестиција дошло је у ову општину, од тога, највећи број у њену индустријску зону у Шимановцима, а њихова вредност износила је 266,6 милиона евра, што је апроксимативно 14.000 евра по глави становника. Од 20 страних инвестиција, слично као и у Инђији, ни једна није дошла у облику приватизације. Само две компаније су инвестирале у *brownfield* пројекте, док су све остале започеле свој посао у Пећинцима као *greenfield* инвестиције. Ово је изузетно значајно напоменути, јер су ове инвестиције најпожељније са становишта локалне самоуправе. Осим тога, само две стране инвестиције нису у прерађивачком сектору, “Lagermax” и “СТР Park” које су у сектору логистике, док су све остале транснационалне компаније покренуле неку врсту производње у Шимановцима. Дакле, по теорији ефеката преливања, постоје сви услови да ове стране инвестиције стимулишу локални економски развој кроз запошљавање локалног становништва, трансфер знања и технологија.

Табела 3.8. Страни директни инвеститори у општини Пећинци (2000–2020)

	Компанија	Година	Тип инвестиције	Грана привреде	Земља порекла	Износ у еврима
1	Lagermax	2012	Greenfield	Транспорт / логистика	Аустрија	1000000
2	DOKA	2016	Greenfield	Грађевинска индустрија	Аустрија	400000
3	СТР Park	2019	Greenfield	Транспорт / логистика	Чешка	400000
4	Isomat	2010	Greenfield	Грађевинска индустрија	Грчка	600000
5	Kleemann	2016	Greenfield	Грађевинска индустрија	Грчка	400000
6	Kleemann	2016	Greenfield	Машинска индустрија	Грчка	240000
7	Strauss Group	2005	Остало	Храна и пољопривреда	Израел	7000000
8	Doncafe	2016	Greenfield	Храна и пољопривреда	Израел	800000
9	Fornetti	2005	Brownfield	Храна и пољопривреда	Мађарска	200000
10	Robert BOSCH	2013	Greenfield	Електроника и електротехника	Немачка	7100000
11	Peri	2016	Greenfield	Грађевинска индустрија	Немачка	350000
12	Dr Oetker	2016	Greenfield	Храна и пољопривреда	Немачка	1000000

13	Phoenix Pharma	2017	Greenfield	Фармацеутска индустрија	Немачка	10000000
14	Cabopol	2017	Greenfield	Аутомобилска индустрија	Португал	2500000
15	JUB boje	2002	Greenfield	Хемијска индустрија	Словенија	11000000
16	Trimo ingenering	2006	Greenfield	Грађевинска индустрија	Словенија	13500000
17	Istrabenz Plini	2018	Greenfield	Индустрија нафте и гаса	Словенија	4500000
18	Sika AG	2014	Greenfield	Грађевинска индустрија	Швајцарска	4200000
19	Coficab	2016	Greenfield	Аутомобилска индустрија	Тунис	20000000
20	Agena Technology	2006	Greenfield	Машинска индустрија	Велика Британија	6000000
<b>Укупно</b>						<b>266600000</b>

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.

У периоду од 2001. до 2020. године број укупно незапослених лица се смањило са 2.260 на само 633.<sup>154</sup> Број незапослених на хиљаду становника се смањило скоро четири пута, односно са 116 колико је износио 2001. године на само 33. Ово је јасан показатељ успешности локалног економског развоја када је у питању решавање проблема незапослености. Треба имати у виду да је основни циљ привлачења страних инвестиција био управо у смањењу броја незапослених, односно креирању нових радних места. Без дилеме можемо тврдити да је овај услов испуњен и да су *greenfield* инвестиције потврдиле претпоставку да стимулишу локални економски развој кроз смањење броја незапослених.

Такође, у посматраном двадесетогодишњем периоду и просечне зараде су прогресивно расле (осим у периоду непосредно након избијања Светске економске кризе), али само до 2013. године. Просечна зарада 2001. године, износила је свега 86 евра, да би у року од 13 година нарасла на 415 евра, што је скоро петоструко већа вредност. У 2020. години, она је износила 52.945 динара, што је око 450 евра.<sup>155</sup> Дакле, за седам година, од 2013. до 2020. године, просечна зарада у Пећинцима порасла је за свега 35 евра! И овде

<sup>154</sup> Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2021*, оп. цит., стр. 177.

<sup>155</sup> Исто, стр. 191.

опет примећујемо исти феномен као и код претходно приказаних општина са највећим приливом страних директних инвестиција у Србији. И поред изразито високе вредности прилива страних инвестиција у општини са релативно малим бројем становника, и поред чињенице да се ради већински о *greenfield* инвестицијама које су континуирано долазиле у различите секторе, а претежно у прерађивачки сектор, имамо ситуацију у којој након 2013. године, раст просечних плата бива знатно успорен, да би у 2020. години, и даље био испод националног просека. Као куриозитет можемо истакнути и податак да је општина Пећинци у 2008. години, имала просечну зараду од 506 евра, односно да и након 12 година, просечна зарада није успела да се врати на ниво пре Светске економске кризе.

У 2020. години, општина Пећинци је бројала око 8.500 запослених, од чега је половина била запослена у прерађивачкој индустрији. Број запослених у прерађивачкој индустрији је за 20 година готово удесетостручен, са 486 у 2001. години, на 4.078 радника у 2020. години. Још боља ситуација је са запосленима у трговини на велико и мало чији се број 2020. године 18 пута већи у односу на 2001. годину и износи 1.845.

Пећинци су позитиван пример локалног економског развоја, а једина ствар која одваја Пећинце и Инђију од осталих посматраних општина јесте чињеница да ни једна страна инвестиција није дошла у ову општину кроз приватизацију фабрика. Пећинци, као и Инђија су били највећим делом пољопривредна општина, све до отварања индустријске зоне и као такви на својој територији нису имали индустријску производњу у државном власништву, која је запошљавала велики број људи. Управо због тога Пећинци немају нити једну страну инвестицију којом је откупљен домаћи посрнули гигант, што би подразумевало отпуштање великог броја радника. Напротив, искористивши чињеницу да је општина у непосредној близини главног града и међународног аеродрома, као и да је пресеца аутопут Е-70, који Београд спаја са Загребом, односно да располаже компаративном предности у смислу логистике, створена је индустријска зона која је привукла значајан број првенствено *greenfield* инвестиција, које су покренуле производњу и запослиле локално становништво.

### 3.2.1.6. Стара Пазова

Стара Пазова је поред Инђије и Пећинаца трећа општина из Сремске области, која је на листи 20 најуспешнијих општина у привлачењу страних директних инвеститора. Као и у случају друге две сремске општине, у Старој Пазови преовлађују *greenfield* инвестиције, али и велики број инвеститора. У задњих 20 година, у Стару Пазову је 20 страних компанија уложило свој капитал у вредности од 232,4 милиона евра. Иако ово није ни приближно цифри од скоро милијарду евра колико бележи Апатин, оно што је карактеристично за општину Стара Пазова јесте бројност и разноврсност инвеститора, не само када је реч о географском пореклу инвестиција, већ и када говоримо о индустријским секторима. Инвеститори у Старој Пазови долазе из девет различитих земаља Европске уније, а уложили су своја средства у некретнине, грађевинску индустрију, трговину, фармацеутску индустрију, аутомобилску индустрију, металопрерађивачку индустрију, услуге, машинску индустрију, индустрију намештаја и електронску индустрију. Овај широк дијапазон различитих *greenfield* инвеститора из различитих индустријских сектора и делова Европе, указује на успешну стратегију привлачења страних инвеститора и успешно деловање локалне самоуправе. Осим тога, можемо уочити и континуитет у приливу страних инвестиција у посматраном периоду. Прва инвестиција је у Стару Пазову дошла већ 2001. године из Грчке, док су задње дошле 2017. године из Немачке и Италије.

Табела 3.9. Страни директни инвеститори у општини Стара Пазова (2000–2020)

	Компанија	Година	Тип инвестиције	Грана привреде	Земља порекла	Износ у еврима
1	Log centar Beograd (Eyemaxx)	2014	Greenfield	Некретнине	Аустрија	9000000
2	Eyemaxx	2015	Greenfield	Грађевинска индустрија	Аустрија	10000000
3	Delhaize group	2014	Greenfield	Трговина	Белгија	50000000
4	Sopharma - Ivančić i sinovi	2011	Остало	Фармацеутска индустрија	Бугарска	4000000
5	Streit Nova	2014	Greenfield	Аутомобилска индустрија	Француска	6000000
6	Alumil YU Industry A.D.	2001	Greenfield	Металоперађивачка индустрија	Грчка	20000000
7	De Rigo Refrigeration & Smeh	2014	Остало	Машинска индустрија	Италија	3500000
8	Bellanta d.o.o.	2014	Остало	Дрвна и индустрија намештаја	Италија	/
9	Plados - Telma d.o.o.	2015	Остало	Металоперађивачка индустрија	Италија	2000000
10	Bela harmonija	2017	Greenfield	Заједничке услуге	Италија	6000000
11	Daimler AG, Mercedes Benz	2008	Greenfield	Аутомобилска индустрија	Немачка	10000000
12	Muehlbauer	2011	Greenfield	Електроника и електротехника	Немачка	10000000
13	OBO Bettermann	2013	Greenfield	Електроника и електротехника	Немачка	2300000
14	Lidl	2017	Greenfield	Трговина	Немачка	55000000
15	Gorenje Tiki 1	2006	Приватизација	Електроника и електротехника	Словенија	4000000
16	Gorenje Tiki 2	2010	Greenfield	Електроника и електротехника	Словенија	12000000
17	Husqvarna	2007	Greenfield	Трговина	Шведска	1800000
18	Scania Srbija d.o.o.	2013	Greenfield	Трговина	Шведска	1870000
19	Enprode investment	2012	Остало	Енергетика	Турска	5000000
20	Froneri Adriatic d.o.o.	2017	Greenfield	Храна и пољопривреда	Велика Британија	20000000
<b>Укупно</b>						<b>232470000</b>

Извор: NALED, *Baza stranih investicija*, Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija>, Приступљено: 12.07.2021.



Стара Пазова је 2001. године имала 67.000 становника. У 2020. години ова општина броји 64.000 становника.<sup>156</sup> Пад броја становника од свега 3.000 у периоду од 20 година је сјајан успех за ову општину, која је очигледно успела да негативан природан прираштај и тренд емиграције који већ дуже време постоји у Србији надомести приливом нових радника и њихових породица.

Ова општина је 2001. године бројала укупно 14.858 запослених лица, да би се у 2020. години, њихов број попео на 21.821. Ово представља пораст запослених од скоро 47% у периоду када је смањен број становника општине, што је свакако велики успех локалног економског развоја. Сходно томе порастао је и број запослених на хиљаду становника општине са 257 колико је износио 2001. године, на 337 у 2020. години.<sup>157</sup>

Следећи индикатор локалног економског развоја који бележи позитивно кретање је и број запослених у прерађивачкој индустрији, који је четири пута већи 2020. године, када је износио 8.538, у односу на 2001. годину, када је било само 2.162 радника у производњи. Очигледно је прилив бројних страних инвестиција које су дошле у *greenfield* облику, позитивно утицао на индустријализацију општине и њено окретање од аграрне производње ка индустријској производњи. Ово је подразумевало и запошљавање нових радника, односно креирање нових радних места, што је значајно утицало на повећање броја запослених, односно на смањење броја незапослених.

Број незапослених се драстично смањило у задњих 20 година, што је и био основни циљ локалног економског развоја. У општини Стара Пазова 2001. године било је укупно 6.200 незапослених лица, да би овај број у 2020. години, спао на 1.521. Имајући у виду да је незапосленост у овој општини четвороструко умањена, можемо закључити да су ефекти преливања страних директних инвестиција бар у овом делу дали јасне и позитивне резултате. И на примеру Старе Пазове потврдило се правило да *greenfield* инвестиције смањују незапосленост, односно креирају нова радна места. Додатни индикатор који ово потврђује јесте и број незапослених на хиљаду становника који је у 2001. години, износио 107, да би у 2020. години спао на само 24.<sup>158</sup>

Када је реч о просечној заради у општини Стара Пазова, она се упетостручила у периоду од 20 година. Просечна зарада у овој

156 Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2021*, оп. цит., стр. 447.

157 Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2021*, оп. цит., стр. 157.

158 Исто, стр. 177.

општини је 2001. године, износила 87 евра, да би до 2013. године нарасла на 295 евра.<sup>159</sup> За разлику од претходних примера где је након 2013. године, дошло до успоравања раста просечне зараде, у општини Стара Пазова то није био случај. До краја 2020. године, просечна зарада је нарасла на 460 евра, односно 54.028 динара.<sup>160</sup> Чињеница да просечна плата није стагнирала у последњих седам година да се објаснити податком да је већина, чак 12 страних компанија, уложило свој капитал у Старој Пазови управо након 2013. године. Ипак, са платом од 54.000 динара, просечан становник Старе Пазове у 2020. години био је и даље доста испод националног просека, који је износио 60.000 динара.

---

159 Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2014*, Београд, 2014, стр. 173.

160 Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2021*, оп. цит., стр. 181.

**Глава 4**  
**ОДРЖИВИ РАЗВОЈ – ГЛОБАЛНИ И/ИЛИ ЛОКАЛНИ**  
**КОНЦЕПТ?**



## 4. ОДРЖИВИ РАЗВОЈ – ГЛОБАЛНИ И/ИЛИ ЛОКАЛНИ КОНЦЕПТ?

### 4.1. Појам одрживог развоја

„Ако би се историја наше планете упоредила са Ајфеловом кулом, историја људске врсте би представљала само мрљу на врху торња“.  
Марк Твен (*Mark Twain*)

„Човечанство мора да живи у оквиру капацитета планете Земље. Не постоји друга рационална опција на дужи рок. Због начина на који данас живимо, наше цивилизације су у опасности“.  
*Caring for the World: A Strategy for Sustainable Living*

Сиромаштво и раст економске неједнакости, популациона динамика, уништавање животне средине и еколошке катастрофе, претерано велики обим експлоатације природних ресурса... Све су то проблеми с којима се свет деценијама уназад суочава и који већ дуже време представљају изазове, ризике и претње по опстанак људске врсте. Поједини аутори узрок савремених проблема дефинишу тзв. „пробојем“ или „пробијањем“, којим објашњавају ненамерни или несвесни прелазак преко граница или лимита за нормално функционисање појединих система. Они сматрају да су за пробијање граница било ког система потребни раст, убрзање и брза промена, затим постојање граница након којих функционисање система више није безбедно, и кашњење у реакцији или неадекватна перцепција и реакције које би задржале систем у оквиру граница. Овакве промене могу бити физичке, у виду раста у потрошњи појединих ресурса (на пример фосилних горива), психолошке, кроз константно увећање жељене личне потрошње, затим организационе, попут повећања броја радника који се надгледају, или се могу манифестовати у биолошкој, финансијској, политичкој или некој другој форми.<sup>161</sup>

Ови и други изазови, ризици и претње актуелизовали су питање одрживог развоја као концепта који се сматра прекретницом у глобалном приступу развоју и заштити животне средине. ЕУ га је усвојила на Министарској конференцији у Бергену 1990. године, а УН на Самиту о животној средини и развоју (*United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*) у Рио де

<sup>161</sup> Видети: Donella Meadows, Jorgen Randers and Dennis Meadows, *Limits to Growth: the 30 year update*, Earthscan, London, 2005

Жанеиру 1992. године. Поред Декларације из Рија о животној средини и одрживом развоју, Конвенције о биодиверзитету, Оквирне конвенције о климатским променама и Принципа о управљању, заштити и одрживом развоју свих типова шума (“*Forest Principles*”), том приликом је усвојена је и Агенда 21 (Програм активности за 21. век) – документ који представља план активности у вези са одрживим развојем и који наглашава да је потребно да свака држава одрживи развој препознаје као везу између економског развоја, учешћа јавности и заштите животне средине. У Агенди 21 се владе држава позивају да усвоје националне стратегије за одрживи развој, а овај документ је и ставио највећи део одговорности за покретање промена управо на националне владе, закључујући да је на владама држава одговорност за обезбеђивање усвајања међусобно подстицајних политика и политика које ће домаћу заједницу, пословни сектор и индустрију усмерити на изборе који су компатибилни са одрживим развојем и који га унапређују.<sup>162</sup>

Концепт одрживог развоја по својој суштини је веома широк, услед чега је тешко постигнути консензус о дефиницији самог појма. Најчешће се наводи дефиниција коју је Светска комисија за животну средину и развој (*World Commission on Environment and Development – WCED*) (познатија као Брунтланд комисија)<sup>163</sup> истакла у извештају из 1987. године „Наша заједничка будућност“ (“*Our Common Future*”): „Одрживи развој је развој који задовољава потребе садашњости без угрожавања способности будућих генерација да задовоље сопствене потребе.“<sup>164</sup>

Са друге стране, има много мање или више утемељених критика концепта одрживог развоја који је промовисала Брунтланд комисија. О’Риордан (*Tim O’Riordan*) је назвао ову најпознатију дефиницију одрживог развоја „заводљивим поједностављењем“, јер не пружа довољно информација о томе шта одрживи развој у пракси укључује, које врсте обавезивања (и чијег) су неопходни предуслов и колика ће бити цена за све то.<sup>165</sup> Дејли (*Herman Daly*) наглашава да су у овој дефиницији циљеви одрживог развоја веома јасно одређени, али је сам концепт одрживог развоја остао доста

162 United Nations Conference on Environment and Development, *Agenda 21*, Rio de Janeiro, Brazil, 1992.

163 Комисија је овако названа како би се одало признање Гро Харлем Брунтланд (*Gro Harlem Brundtland*), бившој норвешкој премијерки, која је самом комисијом председавала.

164 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, United Nations, 1987.

165 Видети: Tim O’Riordan, “The Politics of Sustainability”, in: *Sustainable Environmental Management*, Turner, R. Kerry, (ed.), Belhaven Press, London, 1998.

непрецизно одређен што отежава његову употребну вредност као почетне позиције за политички утицај.<sup>166</sup> Ипак, дефиниција Брутланд комисије се често користи као референтна тачка за многе ауторе на основу које истражују, критикују и проширују разумевање концепта одрживог развоја. На пример, Петер Маркузе (*Peter Markuse*) се надовезује на ову дефиницију када каже да је одрживи развој онај који задовољава специфичне потребе садашњости и који се може одржати у будућности, без одвраћање од задовољења других потреба у садашњости или будућности.<sup>167</sup> Лаферти (*William M. Lafferty*) одрживи развој посматра као посебан облик националног развоја, уз три друга модела развоја (тржишни либерализам, социјалдемократски либерализам и еко-модернизацију). Слично Маркузеу, он сматра да је одрживи развој посвећен спречавању и поправљању еколошке деградације под окриљем интегрисаног оквира вредности генерацијске и глобалне једнакости.<sup>168</sup> И ЕУ је чланом 2 Уговора из Мастрихта из 1992. године дефинисала своју концепцију одрживог развоја према којој одрживи развој представља складан и уравнотежен развој привредних активности, одржив и неинфлаторни раст уз поштовање животне средине.<sup>169</sup>

Овакве разлике у одређењу појма проистичу из чињенице да одрживи развој није саморазумљив појам, већ концепт ког одликује политички споран карактер. Тумачења која су чак и међусобно противречна стога нису случајна. Таква тумачења последица су супротстављених погледа на свет, различитих идеологија, супротстављених система вредности и стечених интереса. Ове разлике у разумевању и приступу отежавају и консензус око заједничког деловања на постизању циљева одрживог развоја. С друге стране, поједини аутори попут Спангенберга (*Joachim H. Spangenberg*)

166 Видети: Herman Daly, *Beyond Growth: the Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston, MA, 1996.

167 Peter Marcuse, "Sustainability is not enough", *Environmental and Urbanization* 10 (2), 1998, p. 111.

168 William M. Lafferty, "Introduction: form and function in governance for sustainable development" in: William M. Lafferty (Ed.), *Governance for sustainable development*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, p. 15.

169 У оригиналу: "Sustainable development is a harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment", према: Treaty on European Union, *OJ C 191*, 29.7.1992, pp. 1–112. ЕУ посебну пажњу посвећује питањима одрживости и заштите животне средине, што је симболизовано и кроз нову методологију политике проширења. Овом методологијом раније дефинисана преговарачка поглавља групишу се у кластере, а кластер четири посвећен је зеленој агенди и одрживој повезаности (*Green agenda and sustainable connectivity*). Више о новој методологији политике проширења видети: Андреа Матијевић, „Ставови држава чланица о проширењу Европске уније и нова методологија политике проширења“, *Политичка ревија* 64 (2), 2020. стр. 151–175.

сматрају да ова неодређеност у дефинисању може представљати и предност, јер дозвољава креативност и иновативни приступ у имплементацији концепта у целини. На тај начин концепт одрживог развоја представља само *оквир* који се може и мора прилагодити конкретним чињеницама и условима под којима ће бити преточен у политичку акцију.<sup>170</sup> Ипак, иако је само деловање свакако битно, разумевање концепта и договор око принципа деловања су можда ипак важнији. Јасност концепта је кључна јер одређује начин избора при наглашавању појединих проблема, давању приоритета одређеним потребама и интересима и укључивању заинтересованих страна у процес доношења одлука. На основу оваквих избора дефинише се оквир који треба поставити и политике и инструменти које је потребно користити. Оваква разматрања су важна јер дефинисање проблема и усаглашавање индивидуалних интереса није аполитичан, већ интензивно политички процес.<sup>171</sup> Како наводи проф. Вукашин Павловић: „Много је неспоразума у вези са данашњим поимањем одрживости. Мада је појам одрживог развоја већ у старту недовољно прецизно дефинисан, теорија одрживости провлачи се кроз мноштво битних политичких докумената, пројеката, анализа, углавном на секторском плану. Готово да свака област деловања човека у данашњем свету са становишта будућности добија димензију (не) одрживости“.<sup>172</sup> Дефинисању концепта одрживог развоја отежава и његова практична примена, јер се схватање одрживог развоја мења у зависности од локалног контекста у ком се овај концепт примењује. Стога је, за реализацију циљева одрживог развоја у некој конкретној средини потребно успоставити мета-знање на основу литературе о одрживом развоју, али и тзв. контекстуалну емпатију. Другим речима, разумевање одрживог развоја стиче се не само кроз преглед литературе о истом, већ и кроз практично деловање и спој тог деловања са локалним контекстом. Из тог разлога, за свеобухватно дефинисање одрживог развоја значајно и упознавање са различитим видовима (теоријске и практичне) операционализације овог концепта.

У вези са свепржимајућом улогом теорије одрживости, важно је истакнути да, док највећи број аутора приступа одрживом развоју

---

170 Joachim H. Spangenberg, “Sustainable Development, Sustainable Consumption. From Catchwords to Concepts and Measurements”, INES Workshop on Sustainable Development Concepts, Kaliningrad, 2000.

171 European Environment Agency, “Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources”, Copenhagen, 1997, pp. 21–23.

172 Вукашин Павловић, *Универзитет и одрживи развој*, Чигоја штампа, Београд, 2011, стр. 64–65.



као холистичком концепту, одрживи развој може бити посматран и кроз раздвајање и преиспитивање односа између одрживости и развоја, чему је посвећен и наставак овог поглавља.

#### 4.1.1. Одрживост

Критике концепта одрживог развоја често проистичу из неразумевања односа између одрживости и одрживог развоја. Неретко се може прочитати да жеља да се развој комбинује са одрживошћу представља парадокс, а упућује се и критика сталној комбинацији ова два концепта која гласи: „Одрживост да – одрживи развој не“.<sup>173</sup>

Етимолошки посматрано, енглеска реч *sustainable*, односно „одржив“ изведена је из латинског *sus tenere*, што значи „држати усправно“. Према Де Врису (*Hubertus Johannes Maria de Vries*), „одржавати“ може значити „подржавати жељено стање нечега“, али и „поднети нежељено стање“.<sup>174</sup> Своју концепцију одрживости аутори попут Бартлета (*Albert A. Bartlett*) су и заснивали на етимологији речи. Иако се његова рачуница више односи на одрживи развој него на одрживост самој по себи, занимљиво је то што је, кренувши од корена речи одрживост коју је суштински схватио као „трајање на неодређено дуг временски период“ и узимајући у обзир чињеницу да раст по константној стопи доводи до великих бројева у скромном временском периоду, Бартлет дошао до закључка да одрживост у ствари значи „неограничено повећавање“. Обзиром да ће квантитет који се увећава тежити бесконачности, он сматра да коначност ресурса, екосистема и људског окружења доводе до кључне истине према којој, када се примени на материјалне ствари, термин одрживи развој постаје оксиморон.<sup>175</sup> Овакво његово схватање управо је пример зашто је, за ваљано схватање појма одрживи развој, потребно разумети и природу односа између одрживости и одрживог развоја. У сваком случају, да етимологија појма одрживости има важну улогу и за разумевање самог концепта одрживости показао је и проф. Слободан Милутиновић, који је дао шематски приказ „путоказа“ од лексичког ка супстанцијалном одређењу одрживости, приказаном на слици 4.1. Проф. Милутиновић посматра одрживост

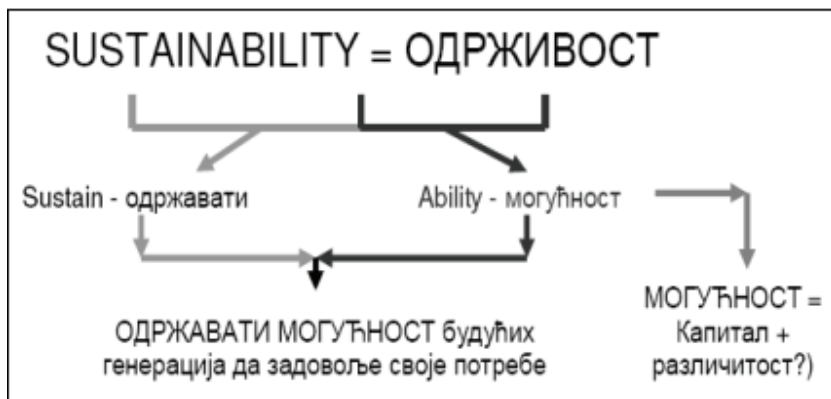
173 Слободан Милутиновић, „Однос одрживости и одрживог развоја“, *Теме*, Г. XXXVI, бр. 2, 2012, стр. 597.

174 Видети: Hubertus Johannes Maria de Vries, “Sustainable resource use. An enquiry into modeling and planning”, PhD Dissertation, University of Groningen, 1989.

175 Albert A. Bartlett, “Reflections on Sustainability, Population Growth, and the Environment” in: Keiner, Marco (ed.), *The Future of Sustainability*, Springer, Netherlands, 2006, p. 18.

као „карактеристику процеса или стање које може бити одржано на одређеном нивоу без ограничења рока“.<sup>176</sup>

Слика 4.1. Од лексичког ка супстанцијалном одређењу одрживости



Извор: Слободан Милутиновић, „Однос одрживости и одрживог развоја“, *Теме*, Г. XXXVI, бр. 2, 2012, стр. 599.

Размишљања о одрживости први пут су записана у раном 18. веку. Немачки рударски чиновник Ханс Карл фон Карловиц (нем. *Hannß Carl von Carlowitz*) је први скројио израз одрживост у смислу позива на понашање у складу са природом а не против ње и кроз залагање за очување и култивисање природних ресурса, пре свега дрвета, на начин који омогућава континуалну, трајну и одрживу употребу.<sup>177</sup> Иако позната још од 18. века, идеја о одрживости се провлачила само у појединим областима привређивања (шумарство, пољопривреда, сточарство, рибарство). Концепт одрживости и брига о одрживом развоју издвојени су у посебну научну дисциплину тек у 21. веку, кроз приближавање ставова припадника природних наука који се фокусирају заштиту животне средине (еко аспект одрживости), и припадника друштвених наука, пре свега економије фокусиране на раст привреда.<sup>178</sup> Основна разлика у поимању одрживости управо се и заснива на томе да ли се дато поимање издваја из природне или друштвене базе наука: економисти теже корисности, профиту и максимизацији раста, док еколози теже ограничењу економског раста или се чак залажу за негативан економски раст у циљу

176 Слободан Милутиновић, „Однос одрживости и одрживог развоја“, оп. цит., стр. 600.

177 Према: Peter Bartelmus, *Quantitative Eco-nomics: How sustainable are our economies?* Springer, 2008, p. 20.

178 Видети нпр: Ivan Montiel, "Corporate Social Responsibility and Corporate Sustainability: Separate Pasts, Common Futures", *Organization & Environment* 21(3), December 2008, pp. 245–269.

заштите животне средине. Неолиберални економисти наводе да готово аутоматско побољшање стања и квалитета животне средине може представљати последицу економског раста, што је базирано на хипотези Кузњецове криве животне средине (*Environmental Kuznets Curve – ЕКС*)<sup>179</sup>, претпостављајући да економски раст има исти ефекат на животну средину као што има и на неједнакост у расподели дохотка. С друге стране, схватајући да се овај закључак ипак не сме пренети на све полутанте и квалитет животне средине уопште, оно на чему еколози инсистирају је да су истраживања показала да економски раст погодује већем загађењу и осталим проблемима квалитета животне средине.<sup>180</sup>

Посматрано са ове „друштвене стране“, економија концепт одрживости примењује кроз одржавање капитала као неопходног услова за избегавање опадајућег тренда будуће производње, дохотка и потрошње. Овде је нарочито важна подела на *природни и вештачки тј. створени капитал* коју је идентификовао Пигу (*Arthur Cecil Pigou*). Уз ове две врсте капитала, Пигу поставља основ за разматрања питања људских ресурса, односно *хуманог капитала*, када каже да као што постоје улагања у материјални капитал, тако постоје и улагања у хумани капитал, а када се ово препозна долази до ублажавања разлика између економије потрошње и економије инвестиције.<sup>181</sup> На темељима Пигуове поделе касније су настале формулације *јаке и слабе одрживости*.

У најкраћем, према концепцији неокласичне економске школе, богатство се заснива на резултату који генеришу природни, створени и хумани, тј. људски капитал, који могу бити међусобно супституисани, тако да је мањак природних ресурса могуће надоместити повећањем других видова капитала. Овакво виђење према ком претерана експлоатација, па чак и недостатак природних ресурса није брига сама по себи сматра се концепцијом *слабе одрживости*.<sup>182</sup> С друге стране, концепција *јаке одрживости* заснива

179 Оригинална Кузњецова крива представља показује однос неједнакости у расподели дохотка и економског раста, графички представљен кривом у облику обрнутог латиничног слова У (U). У најкраћем, он сматра да економска неједнакост може подстицати економски раст у раним фазама развоја, али да се тај раст успорава у каснијим фазама развоја. Више о односу економског раста и економске неједнакости видети: Андреа Матијевић, „Економска неједнакост као фактор ограничења економског раста Сједињених Америчких Држава“, *Политичка ревија* 66 (4), 2020. стр. 97–120.

180 Према: Pinninti Krishna Rao, *Sustainable Development: Economics and Policy*. Blackwell Publishers Inc, 2000, pp. 96–100.

181 Arthur Cecil Pigou, *A Study in Public Finance*, Macmillan, London, 1928, p. 29.

182 Према: John M. Hartwick, “Investing returns from depleting renewable resource stocks and intergenerational equity”, *Economic Letters* 88 ,1978, pp. 141–149.

се на томе да повећање ефикасности није довољно за економски раст, већ су потребна већа улагања. Према Дејлију, постоје три неопходна услова јаке одрживости:

- еколошки услови од важности за живот морају бити одржани, а загађење мора бити одржано испод одређеног критичног нивоа;
- залихе обновљивих извора не смеју се користити брже од стопе њихове обновљивости, и
- експлоатација необновљивих извора мора се надоместити инвестицијама у производњу упоредивих услуга из обновљивих извора.<sup>183</sup>

Становиште јаке одрживости придаје велику важност природном капиталу због важности за благостање и опстанак уопште, што у практичном смислу значи да се супституција капитала може одвијати само између створеног и хуманог, али не и природног капитала.

Све у свему, горе изнета економска концепција одрживости допушта корекције само тако да се обухвати „нови“ природни капитал, док еколошко становиште сматра економски раст главним узрочником нарушавања природе, а људско понашање претњом по природне капацитете. Иако на први поглед непомирљиве, овим двома позицијама заједничко је то што фокус економског раста стављају искључиво на животну средину. Када се овакво посматрање прошири политичком, институционалном, и културолошком димензијом отвара се простор за нови правац – *правац одрживог развоја*.<sup>184</sup>

Већ овде се може уочити одговор на питање о разликама између концепта одрживости и концепта одрживог развоја. Ова два термина често се у пракси употребљавају као синоними и између њих се не прави разлика, што може довести до погрешног тумачења оба концепта. Основна разлика састоји се у следећем: одрживи развој описује *процес* којим се долази до коначног (нормативно одређеног) циља одрживости, док одрживост представља *стање* дефинисано критеријумима који се користе да би се описали циљеви одрживости. Као што проф. Милутиновић истиче, однос између одрживости и одрживог развоја може се упоредити са компасом, јер ако сматрамо да је север еквивалентан са одрживошћу, зависно од тога са које тачке полазимо, до севера можемо доћи различитим

---

183 Према: Herman Daly, "Toward Some Operational Principles of Sustainable Development", *Ecological Economics* 2, 1990, pp. 1–6.

184 Викторија М. Бојовић, „Индикатори одрживог развоја и могућност његовог мерења“, Докторска дисертација, Економски факултет Универзитета у Београду, 2016, стр. 17–18.

путањама, мењајући правац у складу са почетном позицијом и околностима на путу. Зависност самог пута од почетне позиције и околности на путу аналоган је одрживом развоју. Другим речима, пут ка одрживости једино може бити успешан ако се испуне критеријуми одрживог развоја. У том смислу, одрживост представља евалуацију стања у датом моменту, док се одрживим развојем описује путања коју друштво мора да усвоји уколико његови припадници желе да то друштво буде одрживо.<sup>185</sup>

#### 4.1.2. Развој

Када је реч о појму развоја у најширем смислу, покушаји дефинисања појма и концепта интензивирали су се током 1980-их, а до данас су се већ издвојиле битније дефиниције које се најчешће користе у научној литератури. Ако се појам развоја стави у релацију са појмом одрживости, могло би се рећи да се „термин (одрживости – подвукао аутор) односи на нешто што се чува, штити или чиме се управља, док се развој објашњава прогресом или побољшањем“.<sup>186</sup> Чини се да је, на сличан начин као и појам одрживости, којем према појединим ауторима прети да постане ирелевантан услед комплексности која му отежава статус путоказа приликом доношења одлука,<sup>187</sup> и појам развоја постао нејасан, тежећи да се односи на скуп веровања и претпоставки о природи друштвеног напретка, а не на било шта прецизније.<sup>188</sup>

Разумевање концепта развоја може бити олакшано ако се посматра еволутивни ток разумевања концепта. Према проф. Јовановић Гавриловић, еволуција схватања о развоју подразумевала је кретање од привредног раста до људског и одрживог развоја. Традиционални приступ развоју, доминантан током 1940-их и 1950-их, карактерисала је опсесија привредним растом. Раст представља доминантно понашање светског друштвено–економског система већ дуже од два века. Схваћен као увећање материјалне базе, раст подједнако подржавају појединци, владе држава и корпоративни сектор. Ипак, приступ развоју који је обележен доминацијом економског раста као најрепрезентативнијег показатеља развојних

185 Слободан Милутиновић, „Однос одрживости и одрживог развоја“, оп. цит., стр. 610–611.

186 Викторија М. Бојовић, „Индикатори одрживог развоја и могућност његовог мерења“, оп. цит., стр. 1.

187 Erling Holden, Kristin Linnerud and David Banister, “Sustainable development: Our Common Future revisited”, *Global Environmental Change*, 26, 2014, p. 130.

188 Gilbert Rist, “Development as a Buzzword”, *Development in Practice*, 17:4-5, 2007, p. 485.

достигнућа није дао очекиване резултате.<sup>189</sup> Разлог за то лежи у чињеници да је развој и тада, као што је то случај и данас, обухватао бројне појаве друштвеног живота, услед чега се морало приступити изменама како његове стратегије, тако и његове дефиниције. Додатно, раст на ком се инсистирало имао је експоненцијалан карактер и зависио је од промена популације и капитала. Другим речима, ради се о *изведеном расту*, који се заснива на порасту тражње људске популације која се експоненцијално увећавала. У међувремену је постало јасно да је даљи развој могућ једино ако се природни ресурси и услуге које пружа здрава животна средина адекватно вреднују. Овакво сазнање инспирисало је настанак једне од, у то време, најконтроверзнијих студија чији су налази изнети у књизи „Границе раста“ (“*The Limits to Growth*”) Медоузове (*Donella H. Meadows*) и других. Ова група аутора спровела је студију користећи компјутерске моделе развијене употребом групе индикатора у циљу тестирања сета претпоставки. Порука ове књиге заснована на налазима студије и данас је значајна: капацитети планете Земље и ограничена ресурсна база неће моћи да издрже постојеће стопе економског раста и раста популације дуже од 2100. године, ако и толико дуго, чак ни са развојем напредних и софистицираних технологија.<sup>190</sup> Ова књига наишла је на критике економиста који одбацују тврдње засноване на Солоу–Сван (*Sollow–Swan*) моделу егзогеног раста сматрајући да су ценовни и механизам тржишта довољни да узму у обзир оскудност и омогуће већу продуктивност ресурса.<sup>191</sup> Упркос овим критикама, допринос књиге огледа се у чињеници да се развој престао посматрати као нешто што је добро по сваку цену, него се почело размишљати и о дугорочним последицама развоја који не узима у обзир људски развој и заштиту животне средине. Тако је дошло до измене концепције развоја и усвајања концепције коју проф. Јовановић Гавриловић одређује као *привредни развој са људским ликом*.<sup>192</sup> Овако измењена концепција била је основа и Миленијумских циљева развоја, усвојених за

189 Biljana Jovanović Gavrilović, *Privredni razvoj sa ljudskim likom*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013, str. 3–5.

190 Видети: Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers and William W. Behrens III, *The Limits to Growth*, Universe Books, New York, 1972.

191 Овај модел раста су креирали Роберт Солоу (*Robert W. Sollow*) и Тревор Сван (*Trevor W. Swan*), у циљу унапређења Харод–Домар (*Harrod–Domar*) модела према ком само капитал доприноси расту, представљајући своје идеје на којима се модел заснива у два одвојена рада. Више видети: Robert M. Solow, “A contribution to the theory of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), February 1956, pp. 65–94, и Trevor W. Swan, “Economic growth and capital accumulation”, *Economic Record*, 32 (2), November 1956, pp. 334–361.

192 Biljana Jovanović Gavrilović, *Privredni razvoj sa ljudskim likom*, op.cit.

период 2000–2015. године. После 2015. се фокус са развоја *per se* помера на наглашавање да тај развој мора да буде и *одржив*, што је симболисано усвајањем Агенде 2030 која нагласак ставља на *циљеве одрживог развоја* (о чему ће више речи бити у поглављу 4.2.).

Већина извора који се баве развојном тематиком у теоријском смислу посматра развој из угла једне од две теоријско–епистемолошке позиције: теорије модернизације (*Modernization theory*) и теорије зависности (*Dependence theory*). Теорија модернизације посматра развој готово из еволуционистичке перспективе, сматрајући да је процес друштвених промена једносмерног карактера. Ова теорија је наметнула вредносни суд о еволуционом процесу (са алузијом на социјални дарвинизам), уз претпоставку да процес друштвених промена нужно спор. Модернизација се стога посматра само кроз кретање напред пратећи Ростовљевих (*Walt Rostow*) пет главних фаза развоја,<sup>193</sup> почевши од традиционалног друштва и завршавајући са великом масовном потрошњом. Ради се дакле о *линеарном моделу развоја* који претпоставља да једном када се до потребног стадијума развоја дође, људи неће желети да се „врате назад“, упркос чињеници да је многим актерима наштеђено у процесу кретања друштва ка релативно модернизованим обрасцима.<sup>194</sup> С друге стране, теорија зависности заснива се на подели света на глобални север и глобални југ, односно на подели држава, на начин на који то чини и УН, на развијене земље (*Developed Countries*), земље у развоју (*Developing Countries*) и најмање развијене земље (*Least Developed Countries*). Полазна тачка ове теорије је критика приступа развоју који карактерише теорију модернизације. Присталице теорије зависности настоје да развој посматрају из перспективе „земаља Трећег света“, истичући да глобални север не може наметати његов модел развоја, односно капиталистичког економског раста, као универзалан, јер државе глобалног севера немају исту историјску позадину оних на глобалном југу које је колонизација натерала у економско назадовање јер је „трансфер економског вишка произвео неразвијеност у земљама Трећег света“. Ова неразвијеност је појачана зависношћу од глобалног севера испољену у три облика: колонијалну, финансијско-индустријску и технолошко-индустријску

193 Ростов је предвидео и шесту фазу коју је назвао фаза након масовне потрошње (*Beyond consumption [the search for quality]*), али је ова фаза више теоријског него аналитичког карактера. Више о Ростовљевим фазама раста видети у његовој књизи „Фазе економског раста“: *Walt Rostow, The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, 1960.

194 Alvin Y. So, *Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World System Theories*, Sage Publications, Newbury Park, 1990, pp. 19–25.

зависност. Из ових разлога, теорија зависности залаже се за то да се „периферне“ земље ослоне само на себе смањењем или уклањањем веза са земљама „центра“, сматрајући да питање карактера развоја и његовог практичног тока треба да буде препуштено онима који планирају и реализују развојне пројекте, и да карактер развоја треба да се заснива на ставовима земаља које предузимају развојне подухвате уместо да буде „наметнут споља“.<sup>195</sup>

У мањој или већој мери, и једна и друга теорија предмет су различитих критика. То је дало основа за настанак нових приступа развоју. У последњих неколико деценија на значају посебно добија *пост-развојна теорија*, која почива на уверењу да је *намерни развој*, схваћен као намерни интервенционизам, који се разликује од иманентног развоја, схваћен као основ промена друштва и који би се иначе десио, производ западне хегемоније. Под иманентним развојем подразумева се широко-обухватни процес промена људских друштава вођен напретком науке, медицине, уметности и слично, дакле оно што људи иначе раде, а намерни развој представља интервенционистички и дириговани развој при којем владине и невладине организације (НВО) спроводе програме и пројекте у циљу помоћи неразвијенима.<sup>196</sup> Присталице ове теорије сматрају да је оно што се од Другог светског рата на међународном нивоу пропагира као развој заправо вођено богатијим нацијама да би се створио свет по њиховом лику, што је скоро као „реконфигурација колонијализма“.<sup>197</sup> Њихово схватање је да је развој увек неправичан однос, да никада није функционисао и да је сада очигледно пропао. У контексту расправе не само о развоју, већ и о одрживом развоју, пост-развојна теорија схвата да одрживи развој као концепт заслужује чак и веће критике од концепта развоја, јер су управо конзумеризам и индустријализација западних земаља проузроковали велики део загађења и деградације животне средине.<sup>198</sup> Оно што се присталицама пост-развојне теорије највише замера је деструктиван карактер и чињеница да се у постулатима ове теорије не нуди никаква алтернатива. Према критичарима, развој је увек питање избора и праћен је победницима и губитницима, деструктивним чиниоцима,

---

195 Исто, pp. 97–99.

196 Видети: Mike P. Cowen and Robert W. Shenton, “Agrarian Doctrines of Development: part I”, *Journal of Peasant Studies*, 25, 1998, pp. 49–76.

197 Видети: Stephen Morse, “Post-Sustainable Development”, *Sustainable Development*, 16, 2008, pp. 341–352.

198 За додатне увиде у поступате пост-развојне теорије видети нпр: Jeffrey Sachs, “Managing Global Capitalism”, *The Australian Economic Review*, 32 (1), 1999, pp. 3–16.



али и развојним могућностима.<sup>199</sup>

Уз преглед еволуције концепта и основних теоријских праваца развоја остаје и да се одговори на питање какав је однос концепта развоја и концепта одрживог развоја. Модел одрживог развоја представља изазов за горе представљене теоријске и емпиријске моделе развоја који се могу посматрати као конвенционални модели, нарочито ако се развој посматра искључиво из угла модернизације. Наиме, у процесу модернизације заиста долази до суштинских промена: друштво постаје технички софистицираније, урбанизованије, више користи тржиште за дистрибуцију роба и услуга, долази до развоја мобилности, усвајања вредности представничке демократије итсл. Ипак, модернизација носи са собом и трансформацију животне средине, често на веома негативан начин.<sup>200</sup> Овакво поимање развоја према ком модернизација треба да представља циљ сам по себи без обзира на цену налик је давно напуштеној концепцији развоја опседнутим економским растом. Управо због тога, у најкраћем би се могло рећи да је *појам одрживог развоја садржајнији од појма развоја*, барем оног развоја схваћеног искључиво у модернизацијском смислу, јер у своју суштину укључује и бригу о ширим последицама модернизације.

\*

Након анализе концепта одрживости и развоја, њиховог међусобног односа, али и њиховог односа са концептом одрживог развоја, упутно је анализу наставити у правцу употребе концепта одрживог развоја у теорији и пракси, што може допринети и разумевању суштине одрживог развоја.

Један од водећих економиста Светске банке у периоду 1992–2002. и члан Међувладиног панела о климатским променама (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) ком је 2007. године додељена Нобелова награда за мир Мохан Мунасинг (*Mohan Munasinghe*) је одрживи развој свео на три компоненте, које су међузависне и због тога захтевају да све што се предузима на пољу развоја буде у складу са сваком од њих понаособ. Те компоненте су:

- Економска одрживост, која подразумева максимизацију прихода уз очување или увећавање залиха природног капитала;
- Друштвена одрживост, која се односи на одржање

199 Према: Ray Kiely, *The New Political Economy of Development: Globalization, Imperialism, Hegemony*. Palgrave Macmillan, 2007.

200 Слободан Милутиновић, „Однос одрживости и одрживог развоја“, оп. цит., стр. 600.

стабилности друштвених и културних система, и

- Одрживост животне средине, фокусирана на одржање еластичности и уравнотежења биолошких и физичких система.<sup>201</sup>

Овај приступ, који укључује еколошку равнотежу, економску продуктивност и друштвену одговорност познат је као „модел три прстена“ (“*three rings*”) која су изједначена и међусобно повезана у преклапајућу целину.<sup>202</sup>

Слика 4.2. Уобичајени приказ модела три прстена одрживог развоја



Извор: Bob Giddings, Bill Hopwood, Geoff O'Brien, "Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development", *Sustainable Development*, Vol. 10, No. 4, 2002, p. 189.

Надаље, иако ставља економију у средиште модела, на неки начин као у „гнездо“ (“*nest*”), други модел одрживог развоја ипак не подразумева да је економија средишња димензија, већ да је економија зависна од друштва, а да су обе димензије зависне од животне средине.<sup>203</sup>

---

201 Видети: Mohan Munasinghe, *Making Development More Sustainable: Sustainomics Framework and Practical Application*, MIND Press, 2007.

202 Bob Giddings, Bill Hopwood, Geoff O'Brien, "Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development", *Sustainable Development*, Vol. 10, No. 4, 2002, pp. 188–189.

203 Исто, p. 192.

Слика 4.3. Модел гнезда одрживог развоја



Извор: Bob Giddings, Bill Hopwood, Geoff O'Brien, "Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development", *Sustainable Development*, Vol. 10, No. 4, 2002, p. 192.

Према трећем моделу, који подразумева брисање граница између димензија ("breaking down boundaries"), економска и друштвена димензија представљају људске активности и добробит, а њихова граница ка животној средини није оштро дефинисана.<sup>204</sup>

Слика 4.4. Модел брисања граница између димензија одрживог развоја



Извор: Bob Giddings, Bill Hopwood, Geoff O'Brien, "Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development", *Sustainable Development*, Vol. 10, No. 4, 2002, p. 193.

Постоје и аутори који сматрају да се одрживи развој заснива не на три, већ на четири димензије. Спангенберг тако као четврту наводи институционалну димензију одрживог развоја;<sup>205</sup> Ди Кастри (*Francesco Di Castri*) користи се метафором столице када каже да, поред економског, социјалног и еколошког, незаобилазан „ослонац“

204 Исто, p. 193.

205 Joachim H. Spangenberg, "Environmental Space and the Prism of Sustainability: Frameworks for Indicators Measuring Sustainable Development", *Ecological Indicators*, Vol. 2, No. 3, 2002, pp. 302–303.

одрживог развоја представља и културна димензија;<sup>206</sup> Леј (*Vladimir Lay*) истиче да су четири димензије одрживог развоја еколошка, економска, социокултурна и политичка димензија.<sup>207</sup>

Осим ових модела, за анализу је занимљив и тзв. динамични модел одрживог развоја Сузан Бејкер (*Susan Baker*), графички приказан сликом 4.5:

Слика 4.5. Динамичан модел одрживог развоја Сузан Бејкер



Извор: Susan Baker, *Sustainable Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2006, p. 18.

Према Бејкеровој, као и друштво, и одрживи развој је динамичан концепт, стално у кретању, али је по њој погрешно одрживи развој сматрати „дестинацијом“ ка којој идемо: циљ није да се постигне крајње стање, јер промовисање одрживог развоја треба схватити као континуирани процес чије се карактеристике мењају кроз време и простор, у зависности од тренутног контекста. Обзиром да у том процесу нужно долази и до промене ставова и система вредности, али и да је нагласак на заједничком добру, а не на индивидуалном напретку, она сматра да је за промовисање одрживог развоја потребно укључити све нивое: од међународног, националног, субнационалног до нивоа појединца.<sup>208</sup> Овим приступом одише и Агенда 2030 којом су дефинисани циљеви одрживог развоја и која симболизује тренутни стадијум у еволуцији концептуалног разумевања појма одрживог развоја. Концепт одрживог развоја је у само неколико деценија претрпео значајне измене, од акцента на заштити и очувању животне

206 Више видети: Francesco Di Castri, “Came up with a Good Metaphor: The Chair of Sustainable Development”, *Nature & Resources*, Vol. 3, No. 3, 1995, pp. 2–7.

207 Vladimir Lay, “Vizija održivog razvoja Hrvatske – prinosi artikulacije polazišta i sadržaja vizije”, u: Lay, Vladimir (ur.), *Razvoj sposoban za budućnost – prinosi promišljanju održivog razvoja Hrvatske*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2007, str. 31.

208 Susan Baker, *Sustainable Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2006, pp. 7–8.

средине, па до ширег друштвено-економско-сколошког концепта, а тренутну концепцију операционализује Агенда 2030 кроз Циљеве одрживог развоја.

## 4.2. Савремена концепција одрживог развоја – Агенда 2030

### 4.2.1 Агенда 2030 и Циљеви одрживог развоја

Примену већ поменутих Миленијумских циљева развоја које су УН усвојиле за период 2000–2015. обележило је и одржавање консултативног процеса „Свет какав желимо“ (“*The World We Want*”). Овај консултативни процес покренут је с циљем да се чује глас грађана свих држава света, њихови ставови, препоруке и мишљења, како би били идентификовани не само изазови, већ и предлози за њихово решење, а ти предлози били укључени новим документом за будуће генерације. Овај консултативни процес покренут је на Конференцији Рио+20 (Конференција Уједињених нација о одрживом развоју) у Рио де Жанеиру, јуна 2012. године, у циљу развоја новог скупа циљева одрживог развоја (ЦОР) који ће наставити замањ који су генерисали Миленијумски циљеви развоја и уклопити се у глобални развојни оквир након 2015. Документ, који усвојен у форми новог развојног плана и којим је овај нови скуп ЦОР предочен, је Агенда 2030.

На заседању Генералне скупштине УН септембра 2015. године у Њујорку, државе чланице ове међународне организације постигле су сагласност за усвајање документа насловљеног „Трансформација нашег света: Агенда за одрживи развој до 2030. године“ (“*Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”). Усвајајући овај документ државе су се обавезале да истовремено раде како на одрживој будућности наше планете, тако и свих генерација које долазе.

У средишту ове глобалне развојне агенде налази се 17 Циљева одрживог развоја (*Sustainable Development Goals – SDGs*). Осим ЦОР, Агенда 2030 дефинише и 169 домета (*targets*) на основу којих се врши процена реализације циљева, а чак 193 државе чланице Уједињених нација су усвајањем агенде одредиле жељени правац у којем ће се човечанство кретати, обавезујући се да ће ЦОР укључити у своје јавне политике.

Агенда 2030 се састоји из пет делова:

1. Уводни део – преамбула;
2. Декларација;
3. Средишњи део – циљеви и конкретни задаци одрживог развоја;
4. Средства за спровођење и глобално партнерство, и
5. Праћење и процена који обухватају национални, регионални и глобални ниво.

У преамбули се дефинише пет области које ће до 2030. године бити кључне за човечанство и планету, тзв. „*nem nu*“, а то су: *People* (људи), *Planet* (планета), *Prosperity* (просперитет), *Peace* (мир) и *Partnership* (партнерство).

За ову анализу је, пред централног дела посвећеног циљевима и конкретним задацима одрживог развоја важан и други део – Декларација, који се састоји из осам целина, од којих је четврта целина, насловљена „Наш свет данас“ (“*Our world today*”) посвећена евалуацији која је кључна за разумевање суштине ЦОР и њихових домета, као и разлога зашто су дефинисани баш тако како јесу, и целина пет „Нова Агенда“ (“*The new Agenda*”). У оквиру целине „Наш свет данас“ наводи се велики број изазова са којима се суочава савремени свет, попут сиромаштва, неједнакости унутар и међу државама, незапослености и посебно незапослености младих људи, родне неравноправности, сукоба, екстремизма, тероризма, неједнаког приступ здравственој заштити, природних катастрофа и климатских промена, исцрпљивања природних ресурса, као и недостатка пијаће воде. Признајући неуједначеност напретка у остваривању Миленијумских циљева развоја, у делу „Нова Агенда“ посебно се наглашавају новине Агенде 2030 у односу на овај, претходно важећи документ. Те новине пре свега се односе на обухват људи на које се Агенда 2030 односи, обзиром да је ово документ који обухвата сагласност највећег броја држава у историји. Важно је и што се Агендом 2030 наглашавају специфичности држава, нарочито најугроженијих (најмање развијених држава, држава погођених сукобима, острвских држава итд.). Друга новина тиче се дефинисаних средстава за спровођење агенде, при чему се партнерство на глобалном нивоу, засновано на солидарности, посебно са најсиромашнијима, наводи као кључно. Овде се као нарочито значајне наводе домаће и међународне јавне финансије, али се истичу и други извори финансирања, попут организација цивилног друштва, филантропских организација, приватног сектора итсл.

Средишњи део посвећен је конкретним циљевима и задацима одрживог развоја. Ови циљеви су глобални, али узимају у обзир и различите нивое развоја држава и њихове националне политике и приоритете. Наглашена је и одговорност сваке државе за спровођење Агенде 2030, кроз одређивање конкретних задатака у складу са националним политичким оквиром. Такође, истакнута је потреба да се не изгубе из вида најугроженије државе и оне у којима постоје сукоби. Ових 17 ЦОР дато је у Табели 4.1.

Табела 4.1. Циљеви одрживог развоја предвиђени Агендом 2030

<b>ЦИЉ 1</b> Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима
<b>ЦИЉ 2</b> Окончати глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду
<b>ЦИЉ 3</b> Обезбедити здрав живот и промовисати благостање за све људе свих генерација
<b>ЦИЉ 4</b> Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све
<b>ЦИЉ 5</b> Постигнути родну равноправност и оснаживати све жене и девојчице
<b>ЦИЉ 6</b> Обезбедити санитарне услове и приступ пијаћој води за све
<b>ЦИЉ 7</b> Осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и модерној енергији за све
<b>ЦИЉ 8</b> Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све
<b>ЦИЉ 9</b> Изградити отпорну инфраструктуру, промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и подстицати иновативност
<b>ЦИЉ 10</b> Смањити неједнакост унутар и између држава
<b>ЦИЉ 11</b> Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим

**ЦИЉ 12**

**Обезбедити одрживе обрасце потрошње и производње**

**ЦИЉ 13**

**Предузети хитну акцију у борби против климатских промена и њених последица**

**ЦИЉ 14**

**Очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе за одрживи развој**

**ЦИЉ 15**

**Заштита, обнова и промовисање одрживог коришћења копнених екосистема, одрживо управљање шумама, борба против дезертификације, и заустављање и преокретање правца деградације земљишта и заустављање губитка биодиверзитета**

**ЦИЉ 16**

**Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све, и изградити делотворне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима**

**ЦИЉ 17**

**Учврстити средства за спровођење и ревитализовати глобално партнерство за одрживи развој**

Извор: United Nations, A/RES/70/1, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015.

Акциони план из Адис Абебе, који је саставни део Агенде 2030, означава конкретне активности у спровођењу Агенде 2030, посебно оне које су у вези са неопходним средствима за њено спровођење. На овај акциони план указује се у делу Средства за спровођење и глобална партнерства. Додатно су, у овом делу Агенде 2030, уз инвестиције, науку и технологију, и иновације препознате као главни покретачи развоја друштава.

Што се тиче праћења спровођења Агенде 2030, у петом делу агенде истиче се да ће она бити спроведена на националном, регионалном и глобалном нивоу. На националном нивоу предвиђа се креирање посебних индикатора за праћење и оцену спровођења, док је на регионалном нивоу предвиђено да регионалне организације креирају неке евентуално потребне додатне индикаторе праћења. На глобалном нивоу, поред израде глобалних индикатора као првог механизма за праћење спровођења агенде, предвиђа се и други механизам – Политички форум на високом нивоу Уједињених нација који, на добровољној основи и под покровитељством Економско-



социјалног савета, спроводи редовне годишње процене спровођења Агенде 2030.<sup>209</sup>

#### 4.2.2 Агенда 2030 и нови концепт одрживог развоја?

Упркос несумњивом значају Циљева одрживог развоја и саме Агенде 2030 која их систематизује, неретко се могу чути и различите критике, како самих ЦОР и начина на који су постављени, тако и Агенде 2030 уопште. Критички настројене оцене заснивају се на питању да ли је, поред већ постојећих конвенција, споразума, стратегија, како на међународном, тако и на националном нивоу, који већ разматрају питања обухваћена овим документом, било потребно усвајање још једне нове агенде? Додатно, поставља се и питање, уколико ипак доноси неке новине, по чему је Агенда 2030 нова и универзална?

Када се ради о самим Циљевима одрживог развоја, неке од критика се могу груписати у три области:

- Фокус на превише циљева: у једном чланку часописа “*The Economist*” наводи се да је 169 домета ЦОР ипак превише, а сами домети описују се као „превише широки и погрешно схваћени“ и истиче се да овакви домети заправо „уносе неред“.<sup>210</sup> Наглашава се и да ЦОР нису прилагођени локалним контекстима. Такође се као посебно проблематична истиче и међусобна противречност циљева која чак може представљати и препреку у реализацији циљева. У студији једног лондонског института посвећеног питањима развоја се поставља питање: како ускладити циљеве окончања глади и економског раста са еколошком одрживошћу? Исто тако, како циљ економског раста ускладити са смањењем неједнакости унутар и између држава?<sup>211</sup>
- Недовољно остваривање еколошке одрживости: истиче се да загађење животне средине и границе капацитета планете Земље нису довољно наглашени у оквиру ЦОР. Поједини аутори, наводећи да немају намеру да критикују ЦОР саме по себи, ипак сматрају да еколошки услови још увек нису у довољној

209 Анализа садржаја Агенде 2030 спроведена је на основу текста саме агенде. Више видети: United Nations, A/RES/70/1, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015.

210 “The 169 commandments”, *The Economist*, 26.03.2015. Доступно на: <https://www.economist.com/leaders/2015/03/26/the-169-commandments>, Приступљено: 15.03.2022.

211 Fortunate Machingura and Steven Lally, “The Sustainable Development Goals and their trade-offs”, Overseas Development Institute, London, 2017.

мери наглашени оваквом визијом одрживог развоја, јер овакво структурирани ЦОР још увек доводе до негативне корелације између еколошке одрживости и самих циљева. Ови аутори сматрају да, докле год да је еколошка одрживост недовољно адресирана, догле је сигурност приступа ресурсима, нарочито за популацију нижих прихода, изложена ризику;<sup>212</sup>

• Недовољан нагласак на технологији и дигиталној повезаности: ова критика, која се неретко могла чути у годинама непосредно након почетка примене Агенде 2030, инспирисала је Комисију за широкопојасни одрживи развој (*The Broadband Commission for Sustainable Development*) Организације УН за образовање, науку и културу (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*) и Међународне уније за телекомуникације (*International Telecommunication Union – ITU*) на усвајање документа „Глобални циљ универзалне повезаности“ (“*Global Goal of Universal Connectivity*”) септембра 2020. године, у ком се позива на успостављање статуса дигиталне повезаности као темељног стуба за постизање ЦОР.<sup>213</sup>

Иако се ове и сличне тврдње о ЦОР у мањој или већој мери могу сматрати основаним, оно што мора бити истакнуто је да су овде наведени (и други) проблеми у примени (углавном) решиви током саме примене ЦОР у пракси. Управо да би овакве недоумице биле решиве, у надлежност држава се ставља да израђују сетове индикатора за праћење примене ЦОР унутар њихових граница. Другим речима, Агенда 2030 и њом систематизовани Циљеви одрживог развоја се могу посматрати као *оквир*, а на појединачним државама је да, унутар овог општег оквира, дефинишу процедуре и поступке како би се решили проблеми попут начелне противречности појединачних ЦОР, у зависности од својих националних приоритета и локалног контекста.

У одговору на питање шта је новина Агенде 2030 и зашто се ЦОР разликују од Миленијумских циљева развоја, најпре је потребно истакнути да је највећа предност ЦОР чињеница да су глобални по природи, универзално примењиви и међусобно повезани. Иако се ослања на Миленијумске циљеве развоја, у погледу држава на које

---

212 Видети: Mathis Wackernagel, Laurel Hanscom and David Lin, “Making the Sustainable Development Goals Consistent with Sustainability”, *Frontiers in Energy Research* 5:18, 2017, и Jason Hickel, “The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet”. *Sustainable Development*. 27 (5), 2019, pp. 873–884.

213 The ITU/UNESCO Broadband Commission for Sustainable Development, *Global Goal of Universal Connectivity Manifesto*, September 2020.

се односи, актера који су учествовали у њеном креирању и усвајању, али и чињенице да се полази од најугроженијих актера у складу с принципом да „нико не сме бити изостављен (*“leave no one behind”*)”, Агенда 2030 представља знатно унапређену верзију Миленијумских циљева развоја. Приступ одрживом развоју у оквиру Агенде 2030 другачији је у односу на претходне приступе и због чињенице да је акценат у Агенди 2030 на процесу сарадње међу државама, кроз јачање глобалног партнерства, размену знања, искустава и примера добрих пракси. У најкраћем, иако већина области обухваћених Агендом 2030 нису нове, али се ипак задржавају као проблематичне већ деценијама уназад, да би на ефикасан начин биле адресиране морају се иновирати приступи тим областима. Агенда 2030 управо одсликава освешћеност о важности нових приступа у борби са препрекама развоју на глобалном нивоу, а нагласак на дефинисању не само глобалних, већ и регионалних и националних индикатора један је од важних знакова промене приступа одрживом развоју.

Већ је поменуто да су поједине критике ЦОР и Агенде 2030 уопште истицале њихову неприлагођеност локалном контексту. Иако Агенда 2030 свакако представља глобално најзначајнији вид практичне операционализације савремене концепције одрживог развоја, за потпуно разумевање ове концепције важно је укључити и локалну димензију одрживог развоја, односно анализирати примену концепта одрживог развоја на најнижем нивоу територијалне организације појединачних држава. Управо се у овоме уочава важност разумевања појма и практичне примене концепта локалног одрживог развоја.

### **4.3. Локални одрживи развој у теорији и пракси**

#### **4.3.1. Локални одрживи развој – проблем дефинисања**

Агендом 2030 прописана је обавеза држава да прате и оцењују свој напредак у примени агенде. У тексту агенде стоји да свака држава има примарну одговорност за сопствени привредни и друштвени развој и да се не може довољно нагласити улога националних политика и стратегија развоја.<sup>214</sup> Ипак, поставља се питање како државе могу осигурати ефективну примену Агенде 2030? Свака држава састоји се од већег или мањег броја јединица

214 United Nations, A/RES/70/1, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, op. cit.

територијалне организације, које су, у зависности од законодавног оквира који дефинише поделу државе на такве организације и њихове надлежности, у већој или мањој мери подређене централној власти. Без обзира на ниво аутономије тих јединица, успешност државе у реализацији неког конкретног програма или политике представља „збир“ учинака појединачних јединица територијалне организације државе у реализацији таквих програма или политика. Конкретно, и резултати државе на остваривању ЦОР зависе од тога какви се резултати постижу „на локалу“. Управо због тога се може рећи да се одрживом развоју у свакој држави тежи кроз примене политика локалног одрживог развоја.

Концепт локалног одрживог развоја је, могло би се рећи, инспирисан поруком која има широку примену, а то је: „Мисли глобално, делуј локално“ (“*Think globally, act locally*”). У оригиналу, ова фраза потиче од градског планера и друштвеног активисте Патрика Гедеса (*Patrick Geddes*).<sup>215</sup> Иако је сам концепт који се настоји нагласити овом фразом имао скромне почетке, данас се он сматра веома важним на глобалном нивоу, нарочито у области заштите животне средине, јер се користи да подстакне људе на бригу о здрављу целе планете кроз предузимање акције у својим локалним заједницама.

Иако се на локалној димензији одрживог развоја почело посебно инсистирати у оквиру стратегије за примену Агенде 2030, постоје различита схватања о томе како је дошло до настанка концепта локалног одрживог развоја. Поједини аутори су става да је за релевантност глобалних циљева и домета на локалном нивоу нужно било потребно да дође до локализације ЦОР и до развоја локалних индикатора одрживог развоја, јер су локалне самоуправе примарна тачка контакта са институцијама за већину појединаца.<sup>216</sup> Други пак сматрају да је концепт локалног одрживог развоја настао из општег локалног развоја ком је само придодата димензија одрживости.<sup>217</sup> Овај процес може се објаснити логиком глобализације, ако се глобализација схвати као измена локалних образаца и њихово прилагођавање глобално увреженим обрасцима размишљања и деловања, односно глобалним „трендовима“. Постоје

---

215 Више видети: Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, Williams, London, 1915.

216 Видети нпр: Clive Barnett and Susan Parnell “Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda”, *Environment and Urbanization* 28 (2016), pp. 87–98. и Paula Lucci, “ ‘Localising’ the Post-2015 agenda: What does it mean in practice?”, Overseas Development Institute, London, 2015.

217 Juan Milán-García et al, “Sustainable Local Development: An Overview of the State of Knowledge”, *Resources* 8(1):31, February 2019, pp. 2–3.

и виђења према којима су политике одрживог развоја локалног карактера саме по себи, али да се морају прилагођавати глобалном контексту. Према оваквим посматрањима, локалне власти су прешле пут од актера којима је на међународном нивоу само призната нека врста улоге до кључних партнера у реализацији ЦОР поред националних влада. Оваква промена последица је истовременог деловања приступа „одозго према доле“ (“*top-down*”), насталог услед измењене улоге државе, и приступа „одоздо према горе“ (“*bottom-up*”), који проистиче из захтева за децентрализацијом, локалном контролом и оснаживањем локалних заједница.<sup>218</sup> За овај процес употребљава се термин „глокализација“ (“*glocalization*”), којим се означава истовремено деловање универзалних и партикуларних тенденција, односно процеса глобализације и локализације, а који је први употребио Робертсон (*Roland Robertson*).<sup>219</sup>

У најкраћем, дебата о настанку концепта локалног одрживог развоја може се свести на три главне струје мишљења:

- ЛОР настаје у процесу локализације глобалног концепта одрживог развоја;
- ЛОР настаје кроз деловање глобализацијских тенденција, у оквиру којих се општем локалном развоју само додаје димензија одрживости, и
- ЛОР настаје у међусобно прожимајућем деловању глобализације и локализације.

Којој год да смо струји мишљења ближи по схватању, важно је нагласити да ова дебата проистиче из једног од суштинских питања на које аутори ове анализе покушавају да понуде одговор, а то је: да ли је концепт одрживог развоја глобалног или локалног карактера?

На основу свега до сада изнетог може се извести следећи закључак: *одрживи развој представља глобални оквир чија примена има доминантно локални карактер.*

Што се употребе концепта локалног одрживог развоја тиче, идентификовано је да се прва употреба концепта ЛОР везује за област пољопривреде, а да се данас у оквиру научне литературе концепт ЛОР највише обрађује у области друштвених наука, превасходно

---

218 European Environment Agency, “Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources”, op. cit., p. 48.

219 Робертсон практичну примену овог појма види и кроз ситуацију у којој локални догађаји обликују дешавања у другим крајевима света. Оригинално, термин потиче из јапанске праксе (“*dochakuka*”) и односи се на примену и прилагођавање страних решења потребама локалних средина. Према: Петар Матић и Александра Мировић, „Локална самоуправа у контексту модернизације“, *Политичка ревија* 29 (3), 2011, стр. 261.

економије, али и еколошких дисциплина.<sup>220</sup> Практична вредност ЛОР призната је и на међународном нивоу. У оквиру поглавља 28 Агенде 21 из 1992. године наводе се следећи циљеви:

- До 1993. међународна заједница је требало да покрене консултативни процес са циљем повећања сарадње између локалних власти;
- До 1994. године представници удружења градова и других локалних власти требало је да увећају ниво сарадње и координације у циљу унапређења размене информација и искустава међу локалним властима;
- До 1996. године већина локалних власти у свакој држави требало је да предузме консултативни процес са својим локалним становништвом и постигне консензус о Локалној агенди 21, и
- Све локалне власти у свакој држави треба да подстичу спровођење и праћење програма који имају за циљ да обезбеде да жене и млади буду заступљени у доношењу одлука, планирању и процесу имплементације.<sup>221</sup>

У Јоханесбургу је 2002. године, под окриљем УН, одржан Светски самит о одрживом развоју (*The World Summit on Sustainable Development*), на коме су анализирани дотадашњи резултати у реализацији Агенде 21 и других докумената Конференције из Рио де Жанеира, али и договорени будући правци и приоритети везани за даљу примену концепта одрживог развоја. На Самиту у Јоханесбургу, у оквиру покретања наредне фазе у примени Локалне Агенде 21, усвојен је и документ насловљен „Локална акција 21 (*“Local Action 21”*) којим се подстиче напредовање од усвајања локалних агенди до њихове примене. Фокус Локалне акције 21 је на уклањању препрека одрживом развоју, смањењу исцрпљивања ресурса и деградације животне средине и обезбеђивању ефективне примене, праћења и континуираног унапређивања, уз нагласак да се овим циљевима тежи на локалном нивоу.<sup>222</sup>

У пракси, концепт ЛОР може бити операционализован кроз различите (не)институционализоване формате. Тако нпр. Розеланд (*Mark Roseland*), иако сматрајући их веома блиским концептима, прави разлику између одрживости као дизајна, локалних иницијатива за одрживост, одрживог урбаног развоја, зелених градова, еко-

220 Juan Milán-García et al, “Sustainable Local Development: An Overview of the State of Knowledge”, op. cit., p. 2.

221 United Nations Conference on Environment and Development, *Agenda 21*, op.cit.

222 Konrad Otto-Zimmermann, “Local Action 21: Motto-mandate-movement in the post-Johannesburg decade”, *Local Environment*, Vol. 7, No. 4, 2002, pp. 465–469.

градова, а затим самоодрживости заједнице и еко-заједница. Он сматра да постоје разлике како између свих ових појмова међусобно, тако и посебно их одвајајући од две категорије, а то су одрживи градови и одрживе заједнице.<sup>223</sup> Према Жирардеу (*Herbert Girardet*), да би градови постали одрживи, морају развити снажну свест о начинима на који утичу на свет. Они морају да креирају сопствене контролне системе налик на *термостате*, континуирано пратећи своје глобалне и локалне утицаје на животну средину. Одговарајући на ове повратне информације, градови би предузели све неопходне мере како би успоставили контролу над глобалном и локалном еколошком обновом. Тако би се постигла реорганизација транспортних, енергетских, прехранбених и канализационих система ради максималне ефикасности и минималног утицаја на животну средину, одрживи градови би признали границе капацитета планете Земље уз истовремено подстицање добробити свог локалног залеђа, а глобална зависност била би замењена одрживијим локалним животом. Жирардеов приступ „градског метаболизма“ (“*city-metabolism*”) представља један користан начин визуелизације градова и начина на који градови могу постати одрживији, а овај приступ истиче се по укључивању еколошких, глобалних и димензија правичности у поимање одрживих градова.<sup>224</sup> С друге стране, иако дискусија о одрживим заједницама има много заједничког са дискусијом о одрживим градовима, може се тврдити да се разликује од дискусије о одрживим градовима у најмање два аспекта: дискусија о одрживим заједницама има експлицитнији фокус на људима и њиховим стилевима живота, а у први план ставља питања демократије, партиципације и политичког ангажмана. Иако је под јаким утицајем покрета за животну средину, концепт одрживих заједница такође укључује и друге традиције – развојну тематику, питања урбаног здравља, социјалну правду, развој земаља Трећег света, итд. Локална агенда 21, посебно тамо где је настала кроз иницијативу самих организација једне заједнице, често се користи као оквир за решавање препрека у успостављању одрживих заједница.<sup>225</sup> У акционом плану кабинета потпредседника Владе Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске из 2003. године се наводи да су одрживе заједнице „...места у којима

223 Видети: Mark Roseland, “Sustainable Communities. An Introduction to the Literature”, Ontario Round Table on Environment and Economy, 1996.

224 Видети: Herbert Girardet, *The Gaia Atlas of Cities: New Directions for Sustainable Urban Living*, UN Habitat, 1996.

225 European Environment Agency, “Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources”, op. cit., pp. 46–47.

људи желе да живе и у којима ће наставити желети да живе и у будућности“.<sup>226</sup> Оба концепта (концепт одрживих градова и концепт одрживих заједница) битна су за представнике локалних власти, јер локалне власти имају важну улогу у обе ове дискусије. Обзиром да је појам одрживих заједница шири од појма одрживих градова, носиоци власти су прагматички оријентисани више на достизање стандарда ужег концепта одрживих градова, јер је то за њих лакши задатак. Ипак, потреба за грађанским активизмом постепено доводи до кретања ка усвајању концепта одрживих заједница као крајњег циља управљања локалним јединицама територијалне организације, а оваква транзиција олакшана је усвајањем Локалне Агенде 21, редовним одржавањем еколошких форума и дефинисањем програма индикатора одрживог развоја. Ипак, иако је у начелу ова транзиција подржана, примена концепта одрживих заједница у правом смислу те речи још увек представља изазов који треба да се превазиђе.<sup>227</sup>

Овакве и сличне терминолошке недоумице које се јављају приликом операционализације концепта локалног одрживог развоја пре свега се могу објаснити тиме што дефинисање самог појма локалног одрживог развоја као концепта са универзалном применом није нимало једноставно. Осим што дефинисање ЛОР отежавају и у претходном делу анализе предочене дебате о појму одрживог развоја уопште и начинима на које се од одрживог развоја долази до ЛОР, чињеница да је свакој држави поверено да, уз индикаторе који се примењују за процену стања на националном нивоу, дефинише и индикаторе одрживог развоја за примену у појединачним локалним заједницама (индикаторе ЛОР) итекако отежава задатак. Наиме, дефиниција ЛОР зависи од локалног контекста и тренутних приоритета дате локалне заједнице. То доводи до ситуације у којој се може и очекивати да се дефиниција ЛОР једне заједнице разликује од дефиниције према којој своје практично деловање усклађују друге заједнице локалног карактера. И не само то, него се дефиниција ЛОР једне заједнице може мењати с протоком времена у зависности од промена стања у тој заједници. Зато се аутори углавном слажу да је, како би се осигурала широка примена концепта, *ЛОР најсврхисходније дефинисати као одрживи развој прилагођен локалном контексту*, а да се дефиницији локалног контекста не приступа *a priori* већ

---

226 Видети: The Office of the Deputy Prime Minister of United Kingdom, *Sustainable Communities: building for the future*, 2003. Доступно на: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-107-0582?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-107-0582?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true), Приступљено: 15.03.2022.

227 European Environment Agency, “Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources”, *op. cit.*, p. 47.



да се допусти да локални контекст буде дефинисан кроз потребе и практично деловање саме заједнице. Управо из тог разлога се може рећи да се појам ЛОР више може одредити кроз практично деловање него кроз теоријско-епистемолошка проматрања појма. Наредно поглавље управо је посвећено разликама у поимању појма ЛОР које проистичу из његове практичне примене.

#### 4.3.2. Примена концепта локалног одрживог развоја у пракси

Као што је већ истакнуто, локалног одрживог развоја нема тамо где нема прилагођавања политика одрживог развоја локалном контексту, а да би до тога дошло, потребно је да постоје институције које ће управљати процесом прилагођавања и имплементације политика одрживог развоја на локалном нивоу. Управо због тога је полемика о ЛОР уско повезана и са питањима децентрализације и развоја локалне самоуправе.

Према Петру Матићу, развој локалне самоуправе и децентрализација уопште доприносе општем друштвеном развоју. Он везује процес институционалних промена у развијеним политичким системима широм света за осамдесете године 20. века, сматрајући да су те промене садржане у идеји „новог јавног менаџмента“ (*New Public Management*). Термином нови јавни менаџмент сугерише се да је у процесу управљања јавним сектором дошло до драматичних промена. Децентрализација се посматра као начин одговора на тешкоће које су и довеле до измена у управљању јавним сектором (попут пада јавног поверења у дотрајали бирократски апарат, стагнације економије, итсл.), а све у крајњем циљу омогућавања већег квалитета услуга које се пружају грађанима.<sup>228</sup> Овакве промене могу се посматрати делом модернизације у контексту глобалних промена. Сматрајући модернизацију позитивном променом, Петар Матић и Александра Мировић се позивају и на Ајзенштата (*Shmuel Eisenstadt*) који каже да су могућности трансформације и прилагођавања далеко веће у модернизованим системима, док су затворена друштва мање отпорна на промене и спољашње изазове. Политичка модернизација се посматра као корак напред нарочито у транзиционим државама, а реформе у области локалне самоуправе и децентрализације се најчешће спроводе да би се остварили одређени циљеви политичке и/или економске природе, док се у савременим друштвима тежи

228 Петар Матић, „Нови теоријски правци у проучавању локалне самоуправе“, *Политичка ревија* 31 (1), 2012, стр. 339; стр. 348–349.

јачању демократије и повећавању партиципативне улоге грађана у локалним пословима.<sup>229</sup> У најкраћем, до растуће улоге локалних власти долази услед измењене улоге државе: локалне власти стичу све више одговорности јер се централна власт све више посматра као преобиман апарат превише удаљен од грађана да би на брз и ефикасан начин реаговао на локалне проблеме.

Када је реч о локалном одрживом развоју конкретно, проактивност представника локалних власти постаје очигледна и на међународном нивоу, кроз ангажман општинских мрежа и удружења градоначелника при конференцијама на високом нивоу. Многи сматрају да је Светски конгрес локалних самоуправа за одрживу будућност из 1990. означио формални улазак локалних власти у међународну дебату о одрживом развоју. На конференција је успостављен договор који је омогућио настанак Међународног савета за локалне еколошке иницијативе (*International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI*), који је и сам играо динамичну улогу у промовисању Локалне агенде 21 и олакшавању размене информација. Мандат Агенде 21 за развој консултативних програма Локалне агенде 21, уз примену принципа супсидијарности, били су од посебне помоћи локалним властима у земљама са снажно централистичким државним тенденцијама. Локална агенда 21 се нарочито показала као важан механизам за локалне власти кроз подстицај развоју консултативних, дугорочних локалних акционих планова за одрживост.<sup>230</sup>

Ипак, на путу ка оваквим променама у деловању институција локалних власти могу се јавити различите препреке. Те препреке могу бити психолошке и структурне природе, попут порицања неизбежности промена и недостатка разумевања основних концепата, недостатка знања и фактора инерције.<sup>231</sup> Иако није увек најважнија препрека, и проблем недостатка новца, односно

229 Петар Матић и Александра Мирковић, „Локална самоуправа у контексту модернизације“, оп. cit., стр. 263–265.

230 European Environment Agency, “Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources”, op. cit., pp. 52–53.

231 Фактор инерције односи се на ситуацију у којој актери одбијају излагање ризику и трошковима прилагођавања новим праксама због начелних предности до којих примена таквих пракси може довести. Да би одступили од својих уобичајених образаца понашања, потребно је да пракса чијем се усвајању тежи понуди додатне предности у односу на до тада примењиване обрасце понашања, како би се доношење одлуке о преласку на нову праксу јавило као рационално и исплативо решење. Фактори инерције се могу идентификовати у различитим областима, а један од аутора ове монографије бавио се факторима инерције и њиховим утицајем на промену валутних образаца на међународном нивоу. Више видети: Андреа Матијевић, *Успон кинеског јуана као светске резервне валуте*, Институт за политичке студије, Београд, 2022.

дефинисања најефикасније употребе буџетских средстава у реализацији мноштва циљева, се често наводи као ограничавајући фактор. Укратко, локалне власти карактеришу добре стране које им олакшавају примену политика ЛОР, али и неке слабости, које Шанен (*Gabriel Chanan*), на основу студије о ставовима грађана локалних заједница у седам држава, приказује кроз табелу предности и недостатака институција локалних власти:

Табела 4.2. Предности и слабости институција локалне власти

	<i>Веће организације локалних власти и јавне агенције</i>	<i>Мале општине</i>
<i>Предности</i>	<p>Већи удео у државном буџету;</p> <p>Кључне одговорности и овлашћења;</p> <p>Демократски легитимитет;</p> <p>Стручност;</p> <p>Економија обима.</p>	<p>Близина локалним активностима;</p> <p>Демократски легитимитет;</p> <p>Олакшан приступ локалним ресурсима, уз удео у државном буџету.</p>
<i>Слабости</i>	<p>Лоша међуагенцијска координација;</p> <p>Ригидност у приступу проблемима;</p> <p>Краткорочност у приступу локалним интересима;</p> <p>Склоност ка реквизицији, а не олакшавању иницијатива и активности грађана.</p>	<p>Тенденције монополизације локалних иницијатива;</p> <p>Губитак предности економије обима.</p>

Извор: Gabriel Chanan, *Out of the Shadows: Local Community Action and the European Community*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Ireland. 1992, p. 122.

Осим ових проблема, за ЛОР је посебно значајна и чињеница да се за процену напретка на остваривању ЛОР употребљавају индикатори који се посебно дефинишу за локалне нивое власти. Наиме, када носиоци локалне власти у дијалогу са локалним интересним групама дефинишу индикаторе ЛОР постоји велика шанса да ће резултате добијени применом таквих индикатора бити готово немогуће упоредити са резултатима других, чак и

по препрекама у постизању одрживог развоја сличних локалних заједница. Уз то, сужава се и простор за одговорност носилаца локалне власти. О критеријумима за избор индикатора ЛОР и њиховој улози у процени постигнутог учинка расправљао је велики број аутора. Једни, попут Бругмана (*Jeb Brugmann*), затим и Гаја (*G. Bradley Guy*) и Киберта (*Charles J. Kibert*), истичу да су овакви индикатори идеални за мерење учинка и процену резултата политика и програма одрживог развоја на локалу.<sup>232</sup> Други аутори, међу којима су Хамонд (*Allen Hammond*) и остали, пак наводе да је кључни критеријум који се мора имати у виду потенцијално разумевање и значај тих индикатора за обичне грађане.<sup>233</sup> Што се тиче преференција локалних власти, више студија је показало да је основни критеријум при избору индикатора мерљивост, односно доступност података и једноставан приступ подацима. Иако су мишљења аутора подељена по питању тога да ли је постојање унификованог сета индикатора које би локалне власти требало да примењују корисно или не, ипак се могућност компарације између резултата једне локалне заједнице са другом, али и могућност локалних заједница да допринесу широј регионалној и/или националној димензији одрживог развоја могу сматрати веома корисним.<sup>234</sup>

Ова разлика у селекцији индикатора ЛОР креира и разлику у схватању концепта ЛОР, како од стране локалних институција, тако и од стране грађана. У једној студији спроведеној у Сијера Леонеу, од грађана који су живели у различитим крајевима ове државе се тражило да изнесу своју дефиницију одрживог развоја и шта по њима одрживи развој представља у пракси. Осим разлика у дефиницији које су проистикале не само због разлика у поднебљу државе у којој је спроведено истраживање, већ и из образовног профила испитаника, индикативно је што је уочена разлика како у схватању о томе шта у пракси представља одрживи развој, тако и у схватању концепата одрживости и развоја као димензија самих по себи. И поред ових разлика, може се уочити да испитаници одрживи развој више посматрају из угла важности економског развоја (истичући

---

232 Видети: Jeb Brugmann, "Is there a method in our measurement? The use of indicators in local sustainable development planning", *Local Environment* 2(1), 1997, pp. 59–72. и G. Bradley Guy and Charles J. Kibert, "Developing indicators of sustainability: US experience", *Building Research and Information*, 26(1), 1998, pp. 39–45.

233 Видети: Allen Hammond et al, "Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring & Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development", World Resources Institute, Washington, DC, 1995.

234 Louise E. Cartwright, "Selecting Local Sustainable Development Indicators: Does Consensus Exist in their Choice and Purpose?", *Planning Practice & Research*, 15:1-2, 2000, pp. 74–77.

важност инфраструктурних пројеката и технолошког напретка), а мању важност придају еколошкој одрживости, што се може схватити ако се има у виду да је Сијера Леоне држава Западне Африке и спада у групу економски најмање развијених држава света. Истина, поједини испитаници истицали су и вредности добре владавине као неопходне за успешно постизање одрживог развоја. Ово иде у прилог тези да се у пракси дефиниција ЛОР мења у зависности од конкретних потреба и тренутних приоритета дате локалне заједнице.<sup>235</sup>

Да је дефиниција ЛОР прилагодљива и у пракси променљива показују и налази студије Кусакабеа (*Emiko Kusakabe*), професора са Рикјо универзитета (*Rikkyo University*) у Токију, у којој се бавио питањима локалног одрживог развоја у оквиру посебних облика планирања заједница који се примењује у Јапану (тзв. *machizukuri*). Кусакабе наводи да се као главне препреке постизању одрживог развоја на националном нивоу најпре виде депопулација и старење становништва, али и питања енергетске одрживости, нарочито након нуклеарне катастрофе у Фукушими 2011. године. Што се тиче одрживог развоја на локалу, у студију су укључена три града: градови Такашима и Јасу (који су слични по величини и броје око 50.000 становника) и град Кјото (са популацијом готово 30 пута већом од друга два града). Ова три града одабрана су за анализу јер сваки ради на постизању одрживости кроз примену другачијег стила управљања локалним одрживим развојем. Кусакабе наводи да ове разлике у стиливима управљања пре свега проистичу из различитих препрека одрживом развоју које карактеришу ове градове. Наиме, нису сва три града погођена истим проблемима који представљају препреку њиховој одрживости: институције града Такашима у тренутку спровођења студије биле су преокупиране питањем депопулације и старења становништва, у граду Јасу главни фокус био је на енергетској одрживости, а Кјото се фокусирао на смањење броја аутомобила кроз примену кампање „Кјото, град за шетњу“ (*“Kyoto, a Town for Walking”*).<sup>236</sup>

Све ово наравно не значи да би концепт ЛОР требало посматрати искључиво од једне локалне заједнице до друге. Свака локална заједница дефинише свој оквир ЛОР у складу са општим оквиром дефинисаним циљевима одрживог развоја. Оно по чему су локалне дефиниције одрживог развоја специфичне јесте у томе

235 Више о овој студији видети: Ryan J. Stefani, “Local Perspectives of Sustainable Development”, Capstone Collection: SIT Graduate Institute, 2017.

236 Видети: Emiko Kusakabe, “Advancing sustainable development at the local level: The case of machizukuri in Japanese cities”, *Progress in Planning*, 80(2013), pp. 1–65.

што се у свакој локалној заједници придаје релативно већи значај појединим димензијама одрживог развоја у зависности од ситуације у тој заједници. Додатно, поред свих потенцијалних препрека у примени концепта ЛОР, низ спроведених студија ипак указује на позитивну везу између локалног ангажмана и постизања циљева одрживог развоја. Тако нпр. у студији о локалним политикама одрживости у преко 40 европских градова, Еванс (*Bob Evans*) и други су показали да, када се локалним институцијама власти обезбеди већи ниво аутономије, ове институције одговарају на изазове у постизању одрживости проактивнијом улогом у креирању и имплементацији локалних политика.<sup>237</sup> Надаље, Олсон (*Jan Olsson*) је, анализирајући четири локалне владе у Шведској које су се на различите начине прилагођавале захтевима за одрживошћу (од локалне трансформације до отпора и игнорисања), извео закључак да извршан ниво аутономије од централне власти може допринети постепеном успостављању локалне одрживости.<sup>238</sup> Посебно се у контексту постизања ЛОР показује и веза између активног учешћа грађана у креирању политика ЛОР. На овакву везу указују и Портни (*Kent E. Portney*) и Катлер (*Zachary Cuttler*), који, испитујући пут у одрживост 13 градова средње величине (популације од 400.000 – 600.000 становника) у САД, наводе да се у градовима који озбиљније приступају имплементацији одрживог развоја може уочити већа интеракција између локалних институција и локалних непрофитних и организација цивилног друштва.<sup>239</sup> Иако свестан да без додатног проучавања не би било прикладно претпоставити да закључци његове студије могу бити универзално примењиви, и Кусакабе у већ поменутој студији наводи да је квантитативно истраживање показало да акумулација социјалног капитала кроз учешће грађана у пројектима градова може утицати на ниво постизања одрживости градова. Додатно, квалитативно истраживање показало је да и тип управе (пре свега да ли се ради о отвореној или затвореној управи), као и институционални капацитет локалних институција такође представљају важне факторе који одређују учинак у постизању одрживости локалних заједница.<sup>240</sup>

---

237 Bob Evans et al, *Governing Sustainable Cities*, Earthscan, London; Sterling, VA, 2005.

238 Jan Olsson, "Sustainable development from below: Institutionalising a global idea-complex", *Local Environment*, 14, 2009, pp. 127–138.

239 Kent E. Portney and Zachary Cuttler, "The local nonprofit sector and the pursuit of sustainability in American cities: a preliminary exploration", *Local Environment*, 15: 4, 2010, pp. 323–339.

240 Emiko Kusakabe, "Advancing sustainable development at the local level: The case of machizukuri in Japanese cities", op. cit., p. 55.

Теоријски део анализе локалног одрживог развоја пригодан је закључити добрим примерима из праксе. Типичан пример у том смислу је град Чатануга (*Chattanooga*) у савезној држави Тенеси (*Tennessee*), САД, који је у периоду од само 30 година трансформисан од „најпрљавијег америчког града“ до града представљеног као „пример успешне приче о одрживости“. Овакав преокрет био је инспиративан за градове широм света, обзиром да је град трансформисан у један од водећих пословних центара и туристичких атракција у САД. Речна обала је ревитализована и на њу су почеле да се враћају и птице, а град је почео да користи некадашњи војни комплекс, (у ком је раније била стационирана по обиму на светском нивоу значајна производња ГНТ експлозива), као производну локацију за електричне аутобусе. Такође, приступило се и привлачењу чисте индустрије кроз развој еко-индустријског парка и експериментисању са производним процесима нулте емисије. Процес је започео 1984. године када су грађани реаговали на план градског развоја рекавши да желе више од снажне локалне економије. Желели су „да иду на пецање без вожње изван града и да могу да једу рибу коју су уловили не бринући за своје здравље“. Тајна успеха Чатануге лежи у визионарским градским лидерима, посвећеном и ангажованом локалном становништву, јавно-приватним партнерствима и авантуристичким инвеститорима спремним да финансирају иновација у области животне средине. Још један добар пример из скорије прошлости је и град Курутиба (*Curitiba*), Бразил. Крајем 20. века овај град је био један од најбрже растућих индустријских градова са популацијом већом од два милиона становника, а ипак у поређењу са другим градовима ове величине, Курутиба је била знатно мање загађена, центар града је био мање оптерећен саобраћајним колапсима, имала је нешто нижу стопу криминала и виши просечни ниво образовања грађана. Овај град се посматра као пример далековидог и неконвенционалног планирања. Успех Курутибе лежи у постепеној институционализацији политика градског развоја које су експлицитно фаворизовале јавни превоз у односу на приватне аутомобиле, решења која одговарају постојећим проблемима уместо искључивог инсистирања на високим технологијама, иновације са учешћем грађана уместо централизованог планирања, шеме подстицаја у циљу промена у пословању и понашању домаћинства и појединаца, и радно интензивне приступе пре него механизацију и масовна капитална улагања. Такву политику је званично усвојио 1970-их Хаиме Лернер (*Jaime Lerner*), визионарски градоначелник који је по струци био архитекта и планер, и тиме је помогао да

се предупреду уобичајени проблеми везани за раст са којима се суочавају други градови упоредиве величине.<sup>241</sup>

Ови и други позитивни примери из света могу бити инспирација и за јединице локалне самоуправе у Србији. Оваква искуства указују да је итекако могуће подстицати економски развој једне локалне заједнице уз бригу о њеној одрживости, односно о ефектима економског раста на животну средину, људски капитал и карактер управљања. На који начин је област одрживог развоја уопште и ЛОР регулисана у Србији? Како се дефинише стратешки оквир ЛОР и спроводи евалуација постигнутих резултата? Какви су досадашњи домети политика ЛОР? Све су то нека од питања којима ће бити посвећена наредна глава ове монографије.

---

241 European Environment Agency, "Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources", op. cit., p. 44.



**Глава 5**  
**ЛОКАЛНИ ОДРЖИВИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ: ИЗАЗОВИ**  
**И ДОСТИГНУЋА**



## 5. ЛОКАЛНИ ОДРЖИВИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ: ИЗАЗОВИ И ДОСТИГНУЋА

Да би се на свеобухватан начин могло приступити питањима локалног одрживог развоја у Србији, најпре је потребно скренути пажњу на препреке локалном одрживом развоју које су постојале услед опште неразвијености система локалне самоуправе у Србији. Наиме, пре смене ауторитарног режима 2000. године преовладале су централистичке тенденције у уређивању статуса и овлашћења локалних власти, а систем локалне самоуправе је био релативно затворен. Процесе модернизације у свим сферама друштва, па и у подручју локалне самоуправе, отежавале су околности у којима се Србија налазила током читаве деценије 1990-их. У условима у којима је локална власт деловала као „привезак“ вишим нивоима политичке хијерархије и била изузетно затворена за грађане и међународну заједницу, 1999. године донет је Закон о локалној самоуправи који је локалним органима остављао само 13 изворних надлежности, али је након петооктобарских промена и усвајања новог закона 2002. године број ових надлежности готово утростручен. Новим Законом о локалној самоуправи из 2007. године прецизирани су услови за распуштање скупштине локалне заједнице, предвиђен је начин избора за одборнике и председнике општина, уведени су нови органи и контролни механизми, а дошло је и до већег отварања јединица локалне самоуправе према грађанима, НВО и приватном сектору и разним облицима удруживања локалних заједница на унутрашњем и међународном плану. Техничка опремљеност јединица локалне самоуправе је постала знатно боља услед увећања буџетских средстава по Закону о финансирању локалне самоуправе из 2006. године. Услед свих ових промена, систем локалне самоуправе у Србији постепено се приближавао захтевима Европске повеље о локалној самоуправи Савета Европе и међународним стандардима.<sup>242</sup>

Ипак, и поред свих ових и касније, током 2010-их, спроведених нормативних и практичних реформи, поставља се питање да ли су оне довољне да би се надоместила неповољност почетног положаја са којег се кренуло у реформе? Према теорији историјског институционализма, историјске околности у иницијалном периоду стварања институција у великој мери утичу на карактер и успешност промене институција.<sup>243</sup> С тим у вези, у Србији се и даље може

242 Петар Матић, *Редизајнирање локалне самоуправе*, оп. цит., стр. 126–127.

243 Зависност од иницијалног периода развоја институција и осталих околности које се у току развоја институција могу јавити у иностраној литератури означен је појмом

уочити раскорак између нормативних решења и стварних процеса, у раду јавне управе се уочава и заостатак старе бирократске праксе, а нова институционална решења и иновације неретко доводе до застоја и проблема.

Када је реч о политикама одрживог развоја, петооктобарске промене, које су допринеле комплетној реформи друштва, у Србији су довеле и до успостављања „европског приступа“ одрживом развоју, између осталог и кроз нову терминологију у оквиру стратешког планирања и програмско буџетирање засновано на пројектним активностима. Јачање институционалног оквира у системима јавних управа идентификовано је и као основни предуслов за успешно спровођење Агенде 2030.<sup>244</sup>

Према последњем извештају о одрживом развоју (*Sustainable Development Report*) из 2021. године, Србија се по вредностима индекса реализације ЦОР (*SDG Index*) налази на 35. месту од укупно 165 посматраних земаља, са вредношћу овог индекса 75.6/100, док је регионални просек 71.4. Неспорно је да је ово заиста добар резултат. Ипак, не може се занемарити чињеница да је у овом извештају истакнуто да је Србија на добром путу да до 2030. године реализује само ЦОР 1 (Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима) и ЦОР 4 (Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све), као и да је у односу на претходни извештајни период забележен само умерени напредак у областима везаним за ЦОР 2 (Окончати глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду), ЦОР 3 (Обезбедити здрав живот и промовисати благостање за све људе свих генерација), ЦОР 5 (Постигнути родну равноправност и оснаживати све жене и девојчице), ЦОР 6 (Обезбедити санитарне услове и приступ пијаћој води за све), ЦОР 7 (Осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и модерној енергији за све), ЦОР 8 (Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све), ЦОР 9 (Изградити отпорну инфраструктуру, промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и подстицати иновативност), ЦОР 16 (Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди

---

зависност од „прећеног пута“ (“*path dependence*”). Више о постулатима теорије историјског институционализма видети: Андреа Матијевић, „Историјски институционализам – потенцијал објашњења узрока кризе хипотекарног дуга из 2007. године у Сједињеним Америчким Државама“, *Култура полица*, бр. 43, година XVII, 2020.

244 United Nations, A/RES/70/1, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, op.cit.

за све, и изградити делотворне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима) и ЦОР 17 (Учврстити средства за спровођење и ревитализовати глобално партнерство за одрживи развој). Додатно, уочена је и стагнација у областима везаним за ЦОР 11 (Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим), ЦОР 13 (Предузети хитну акцију у борби против климатских промена и њених последица) и ЦОР 15 (Заштита, обнова и промовисање одрживог коришћења копнених екосистема, одрживо управљање шумама, борба против дезертификације, и заустављање и преокретање правца деградације земљишта и заустављање губитка биодиверзитета) (за ЦОР 10 [Смањити неједнакост унутар и између држава], ЦОР 12 [Обезбедити одрживе обрасце потрошње и производње] и, очекивано, за ЦОР 14 [Очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе за одрживи развој] чак и не постоје подаци за процену напретка). Осим овога, у извештају се наводи да, за области дефинисане ЦОР 7, ЦОР 13 и ЦОР 17, исти изазови као и раније опстају, да су у областима дефинисаним ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 5, ЦОР 6, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 11 и ЦОР 12 идентификоване значајне препреке, док је област дефинисана ЦОР 15 оцењена као област са главним изазовима за одрживи развој у Србији.<sup>245</sup>

Овакав резултат на националном нивоу најпре је одређен изазовима за одрживи развој са којима се суочавају локалне заједнице. Наиме, јединице локалне самоуправе у Србији разликују се по моментуму ступања у реформске процесе на путу ка одрживом развоју: поједине су на време и спремно ушле у ове реформе, али знатан број јединица локалне самоуправе је са реформама каснио, па су оне, у односу на локалне самоуправе које су се на време стратешки и плански определиле, водиле пут у одрживи развој са слабијим резултатима. Све ово свакако се одражава и на њихове перформансе у постизању ЦОР на локалу, а тиме и на укупне перформансе Србије по вредностима *SDG Index*-а.

У глави која следи аутори се фокусирају на ЛОР у Србији, полазећи првенствено од нормативног оквира. Затим се посвећују питањима ЛОР у пракси, анализирајући првенствено процесе стратешког управљања и стратешког планирања, а на крају и домаћаја политика одрживог развоја на локалу за поједине јединице локалне самоуправе у Србији.

245 Jeffrey D. Sachs et al, *Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, 2021, p. 394.

## 5.1. Нормативни оквир (локалног) одрживог развоја у Србији

Ово поглавље посвећено је нормативним инструментима који се тичу првенствено одрживог развоја уопште, јер је оквир ЛОР свакако одређен и ширим оквиром одрживог развоја. У том смислу, нормативни оквир одрживог развоја дефинишу Устав Републике Србије као највиши акт правног поретка, затим међународно-правни акти и механизми за њихово спровођење, различите стратегије, програми и оквири сарадње. Додатно, оквир ЛОР се дефинише посебним локалним стратегијама одрживог развоја и акционим плановима њихове имплементације.

Чланом 97 тачка 9 Устава РС предвиђено је да Република Србија „уређује и обезбеђује одрживи развој“, док је у члану 94 истакнуто да се „Република Србија стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом“. Уставом су гарантована и основна људска права и грађанске слободе које представљају темељ за реализацију ЦОР, попут равноправности полова, заштите породице, мајке, самохраног родитеља и детета, заштите припадника националних мањина, права на образовање, затим и права на рад и имовину, равноправности свих облика својине, слободе предузетништва и заштите потрошача, а чланом 74 се предвиђа и право и одговорност свакога да се стара о очувању и унапређењу животне средине, као и право на обавештеност о њеном стању. Занимљиво је да, иако је регионална димензија одрживог развоја истакнута у највишем правном акту, локална димензија одрживог развоја није истакнута ни у једном његовом делу. Чак ни у делу Устава посвећеном положају, надлежностима, правним актима и органима, надзору над радом и заштити локалне самоуправе (чланови 188–193) се не помињу надлежности органа локалне самоуправе везане експлицитно за одрживи развој.<sup>246</sup> Овакве надлежности не помињу се ни у актуелном Закону о локалној самоуправи.<sup>247</sup>

Можда и најзначајнији нормативни инструмент који дефинише оквир практичне примене ЦОР јесте Национална стратегија одрживог развоја, усвојена 2008. године за период 2009–2017. године, уз акциони план усвојен годину дана касније. Као основни циљ усвајања стратегије наводи се креирање повољнијих животних услова за све грађане усклађивањем три основна стуба одрживог развоја: економског, социјалног и еколошког, а за реализацију

<sup>246</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, 98/2006 и 115/2021

<sup>247</sup> Закон о локалној самоуправи, оп. цит.

ових циљева Акционим планом предвиђене су посебне мере и активности. У стратегији је одрживи развој дефинисан као „циљно оријентисан, дугорочан, непрекидан, свеобухватан и синергетски процес који утиче на све аспекте живота (економски, социјални, еколошки и институционални) на свим нивоима“, а предвиђено је и пет националних приоритета:

1. Чланство у Европској унији;
2. Развој конкурентне тржишне привреде и уравнотежен економски раст;
3. Развој људских ресурса и повећање стопе запошљавања;
4. Развој инфраструктуре и равномеран регионални развој, и
5. Заштита и унапређење животне средине и рационално коришћење природних ресурса.<sup>248</sup>

У Националној стратегији одрживог развоја представљена је и *SWOT* анализа којом се даје приказ предности, слабости, шанси и претњи за одрживи развој Републике Србије и у оквиру предности се посебно наводи пораст свести о потреби планирања одрживог развоја на локалном нивоу.<sup>249</sup> Додатно, и у овој и у Стратегији регионалног развоја наводи се да је извршена усклађеност са Стратегијом локалног одрживог развоја, која је, заједно са Декларацијом о локалном одрживом развоју, усвојена на Генералној скупштини Сталне конференције градова и општина (СКГО) децембра 2005. године као стратешки оквир за одрживи развој градова и општина у Србији.<sup>250</sup>

Иако се у начелу Национална стратегија одрживог развоја може сматрати сасвим коректно дефинисаним стратешким оквиром одрживог развоја, који према проф. Дарку Надићу има велики број сличности и заједничких карактеристика са оваквим стратегијама држава региона (Хрватске и Црне Горе) и који је у великој мери усаглашен са Стратегијом одрживог развоја ЕУ (*EU Strategy for Sustainable Development – EU SDS*) из 2001. године и допуњеном стратегијом ЕУ из 2006. године,<sup>251</sup> пет година након истека периода важења Националне стратегија одрживог развоја нова стратегија још увек није усвојена. Занимљиво је међутим да је 2019. године, по први пут, усвојена Стратегија одрживог урбаног развоја до 2030. године, која је усклађена са ЦОР предвиђеним Агендом 2030 и Урбаном

248 Национална стратегија одрживог развоја, *Службени гласник РС*, 57/2008

249 Исто.

250 Стална конференција градова и општина, *Одрживи развој у градовима и општинама у Србији – статус и стратегије*, Београд, 2008, стр. 15–16.

251 Дарко Надић, „Компаративна анализа националних стратегија одрживог развоја Република Србије, Црне Горе и Хрватске“, *Теме*, Г. XXXVI, бр. 2, 2012, стр. 501–523.

агендом ЕУ. У овој стратегији наводи се да је она усвојена у складу са потребама уређења градског простора, решавања проблема урбаног развоја и потенцијалима које урбана насеља носе као генератори развојних активности.<sup>252</sup>

Када је реч о потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, они су, по хијерархији домаћих и међународних општих правних аката дефинисаној чланом 194 Устава, део домаћег правног поретка, а закони и други општи акти не смеју бити с њима у колизији.<sup>253</sup> У погледу најважнијих међународно-правних докумената које регулишу област одрживог развоја, важно је истакнути да је Србија сукцесор докумената које је ратификовала Савезна Република Југославија. С тим у вези, делегација СРЈ учествовала је на Земаљском самиту у Рио де Жанеиру и потписница је конвенција усвојених на овој конференцији. Осим тога, будући да Агенда 21 не представља међународни уговор већ план акције споразумног карактера, она је била усвојена консензусом свих држава учесница, а тиме и СРЈ.<sup>254</sup> Дајући сагласност за усвајање ове агенде, СРЈ је прихватила обавезе проистекле из њеног поглавља 28, колоквијално названог Локална Агенда 21. Исто тако, делегација СРЈ учествовала је на Светском самиту о одрживом развоју у Јоханесбургу 2002. године, те су због тога за СРЈ (односно Србију као сукцесора), као и за друге државе учеснице, одредбе Локалне акције 21 усвојене на овом самиту обавезујућег карактера.<sup>255</sup> СРЈ је прихватила и примену Миленијумске декларације која је предвидела реализацију осам Миленијумских циљева развоја до 2015. године, а овај оквир се сукцесивно настављао примењивати и на Србију.

Свакако најзначајнији међународни документ о одрживом развоју представља Агенда 2030. Примена ове агенде у Србији може се пратити из два угла: проценом институционалних механизма за њено спровођење и проценом покривености ЦОР стратешким оквиром у Србији.<sup>256</sup> Када је реч о усаглашености

---

252 Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, *Службени гласник РС*, 47/2019-4

253 Устав Републике Србије, оп. цит.

254 The Post Sustainability Institute, "List of the Nations Who Attended and Agreed to the 1992 Rio Declaration on Environment and Development (Agenda 21)", n.d. Доступно на: <https://www.postsustainabilityinstitute.org/which-nations-signed-agenda-21.html>, Приступљено: 15.03.2022.

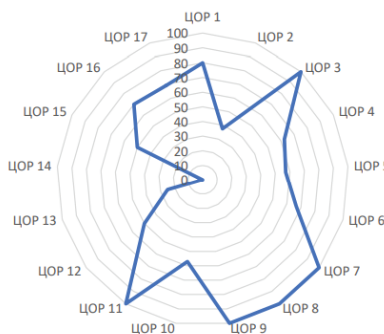
255 World Summit on Sustainable Development, A/CONF.199/15, *Report of the Credentials Committee*, Johannesburg, 2002.

256 Наводи о покривености ЦОР стратешким оквиром и институционалним механизмима за спровођење Агенде 2030 у Србији преузети су, уз извесна прилагођавања и новије податке, из одбрањене докторске дисертације посвећене Агенди 2030 и њеној улози у покретању



стратешког оквира са ЦОР и њиховом покривеношћу националним стратегијама, она се може приказати процентуалном покривеношћу за сваки ЦОР појединачно (према проценама датим у последње доступном извештају Републичког секретаријата за јавне политике и Немачке организације за међународну сарадњу [ГИЗ; нем. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GmbH*]):

Слика 5.1. Покривеност ЦОР стратешким оквиром у Србији



Извор: Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, Немачка организација за међународну сарадњу ГИЗ, *Србија и Агенда 2030: Мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја*, Београд, новембар 2020. стр. 66.

Општи налаз је да укупна покривеност ЦОР и њихових домета стратешким оквиром у Републици Србији износи 65,2%: ЦОР 3, ЦОР 7, ЦОР 8, ЦОР 9 и ЦОР 11 имају највеће процентуалну покривеност стратегијама у Републици Србији, док су ЦОР у области заштите животне средине и климатских промена најслабије покривени. Ова процена укључује и покривеност ЦОР 14 националним стратегијама који, обзиром да Србија нема излаз на море или океан, за Србију није релевантан. У извештају се истиче и да значајан број стратегија покрива више од једног циља и домета, односно да немају сва стратешка документа подједнаку важност у примени Агенде 2030. Такође се наводи да нису сви домети релевантни за Србију, као и да су неки покривени међународним правним актима, а не националним стратегијама. Извештај нуди и табеларни приказ свеобухватног мапирања националног стратешког оквира у ком индивидуалне

---

иновација у јавним управама држава Западног Балкана. Овде су ти наводи референцирани уз упут на примарне изворе из којих су преузети, а за више о анализи нормативног оквира одрживог развоја и примени Агенде 2030 у Србији видети: Тина С. Аничих, „Агенда 2030 као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана“, Докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2021, стр. 196–222.

ЦОР и њихове домете повезује са одговарајућим националним стратегијама (између осталих са Стратегијом развоја образовања, Стратегијом научног и технолошког развоја, Стратегијом јавног здравља, Стратегијом социјалног укључивања Рома и Ромкиња, Националном стратегијом запошљавања, Стратегијом енергетике, Стратегијом управљања водама, Националном стратегијом одрживог коришћења природних ресурса и добара, итд.) и различитих планова и програма (попут Програма економских реформи, Националног програма за сузбијање сиве економије, Програма за оснаживање жена у области информационо-комуникационих технологија, Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода, Просторног плана Републике Србије) на једној страни, а са поглављима у претприступним преговорима са ЕУ на другој.<sup>257</sup>

Што се тиче институционалних механизма за спровођење Агенде 2030, као најважнији издвајају се:

- Међуресорна радна група за спровођење Агенде 2030 – ову радну групу оформила је Влада Републике Србије децембра 2015, а састављена је од представника 26 ресорних министарстава, владиних агенција и канцеларија за праћење и усаглашавање активности. Неке од основних надлежности Међуресорне радне групе су: праћење спровођења Агенде 2030 у сарадњи са надлежним министарствима; координисање и обједињавање ставова и активности свих надлежних министарстава поводом Агенде 2030; предлагање процеса усвајања националне стратегије одрживог развоја и начина њеног финансирања; предлагање основа за статистичко праћење циљева и домета; припремање периодичних извештаја о спровођењу Агенде 2030; континуирано информисање Сталног координатора УН у Републици Србији и система УН о резултатима рада Радне групе и спровођењу циљева и домета Агенде 2030, преко Министарства спољних послова.<sup>258</sup> Ова Међуресорна радна група је јула 2019. представила први Добровољни национални извештај о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој на Политичком форуму на високом нивоу о одрживом развоју у седишту УН у Њујорку, уз учешће представника 46 других држава чланица УН. У извештају се

257 Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, Немачка организација за међународну сарадњу ГИЗ, *Србија и Агенда 2030: Мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја*, Београд, новембар 2020, стр. 66–67; стр. 69–83.

258 Одлука о образовању Међуресорне радне групе за спровођење Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године, *Службени гласник РС*, 113/2015

ком се као научене лекције издвајају следећи закључци:

i. Економска и финансијска одрживост, уравнотежен буџет, људи који креативно мисле и са амбицијом да нам може бити боље, гарант су достизања одрживости, и

ii. Након изазовног времена које је иза нас, одрживи развој пружа наду за стварање услова једнакости одрживих могућности за свакога и свуда у Србији.<sup>259</sup>

• Фокус група Народне скупштине Републике Србије за развој контролних механизма за процес имплементације и надзора над спровођењем Циљева одрживог развоја – Фокус група формирана је 25. септембра 2017. године у циљу контроле процеса примене Агенде 2030.<sup>260</sup> Фокус група има, пре свега, контролну улогу у процесу примене Агенде 2030, улогу у вези с усвајањем закона који омогућавају њену примену, али и улогу пружања подршке у читавом овом процесу. Фокус група је 8. новембра 2017. године у сарадњи с Одбором за спољне послове и Програмом за развој Уједињених нација (*United Nations Development Programme – UNDP*) организовала прво јавно слушање у Народној скупштини Републике Србије под називом „Спровођење Циљева одрживог развоја: улога Народне скупштине“. На скупу је истакнуто да је „циљ Фокус групе унапређење државног система, развој и квалитетнији живот грађана Србије, као и да ће координисаном сарадњом са Мешовитом радном групом, одборима Народне скупштине, локалним органима управе, али и са земљама у региону, као и државама чланицама Европске уније, ово тело активно радити на остварењу тог циља“.<sup>261</sup> Осим путем ове неформалне Фокус групе, Народна скупштина има своју улогу у управљању одрживим развојем и преко сталне делегације у Интерпарламентарној унији, кроз одобравање средстава

259 Међуресорна радна група за спровођење Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године, *Добровољни Национални извештај Републике Србије о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој: ка једнакости одрживих могућности за свакога и свуда у Србији прерастањем у одрживост*, Београд, 2019, стр. 10.

260 Више видети: Влада Републике Србије, „Постигнути резултати у имплементацији циљева Агенде УН 2030“, Београд, 26. септембар 2017. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/vest/302889/postignuti-rezultati-uimplementaciji-ciljeva-agende-un-2030.php>, Приступљено: 15.03.2022.

261 Narodna skupština Republike Srbije, „Održano javno slušanje na temu ‚Sprovođenje ciljeva održivog razvoja: uloga Narodne skupštine‘“, 8. novembar 2017. Доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/Odr%C5%BEano\\_javno\\_slu%C5%A1anje\\_na\\_temu\\_%E2%80%9ESprovo%C4%91enje\\_ciljeva\\_odr%C5%BEivog\\_razvoja:\\_uloga\\_Narodne\\_skup%C5%A1tine%E2%80%9C.32673.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Odr%C5%BEano_javno_slu%C5%A1anje_na_temu_%E2%80%9ESprovo%C4%91enje_ciljeva_odr%C5%BEivog_razvoja:_uloga_Narodne_skup%C5%A1tine%E2%80%9C.32673.941.html), Приступљено: 15.03.2022.

за одрживи развој путем Закона о буџету и спровођењем надзорне контроле над употребом буџетских средстава.

• Републички завод за статистику – У складу са Декларацијом о улози националних статистичких институција у мерењу и праћењу Циљева одрживог развоја, Републичком заводу за статистику (РЗС) је у надлежност поверено обезбеђивање података за праћење ЦОР, односно изградња кредибилног система мерљивости, ради спровођења ЦОР. Његова улога је и координационог карактера, а читава се и кроз сарадњу са другим институцијама на националном нивоу.<sup>262</sup> Додатно, у склопу активности РЗС на примени Агенде 2030 преведен је и документ Конференције европских статистичара „Мапа пута за статистику за Циљеве одрживог развоја“, чиме је, поред енглеског, руског и шпанског језика овај документ стављен на располагање и на српском језику.<sup>263</sup>

Поред ових институционалних механизма спровођења Агенде 2030, вредан помена је и Институционални механизам предвиђен Оквиром развојног партнерства (*Development Partnership Framework – DPF*) за период 2016–2020. године (иако је период важења овог оквира већ „истекао“), као и извештаји Брзе интегрисане процене политика (*Rapid Integrated Policy Assessment – RIA*). Допринос унапређивању прикупљања података у вези са спровођењем Агенде 2030 дале су Мисија подршке интегрисању, убрзању и мерама политике (*Mainstreaming, Acceleration and Policy Support Mission – MAPS*) спроведена од 3. до 7. септембра 2018. године, као и Субрегионална конференција „Промоција напретка у имплементацији Агенде 2030“ одржана у септембру 2018. године у Београду.

Осврћући се на инструменте који, поред поменутих стратегија, закона, међународно-правних докумената и инструмената за њихово спровођење, креирају нормативни оквир одрживог развоја у Србији, може се уочити да је овај оквир „допуњен“ и различитим програмима који су у већој или мањој мери повезани са реализацијом ЦОР. С тим у вези, резултати Брзе интегрисане процене политика показују да су

---

262 Републички завод за статистику Србије, Економска комисија УН за Европу, Конференција Европских статистичара, *Извештај са шездесет треће пленарне сесије Конференције Европских статистичара*; Додатак: Декларација о улози националних статистичких институција у мерењу и праћењу Циљева одрживог развоја (*SDGs*), Шездесет трећа пленарна сесија, Женева, 15–17. јун 2015.

263 Републички завод за статистику Србије, Економска комисија УН за Европу, Конференција европских статистичара, *Мапа пута за статистику за Циљеве одрживог развоја*, Њујорк, Женева, 2017.

готово све димензије ЦОР покривене следећим програмима, односно документима: Националним приоритетима за међународну помоћ Републици Србији (*Needs Assessment Document – NAD*) за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године, Програмом реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији (*Employment and Social Reform Programme – ESRP*) и Програмом економских реформи (*Economic Reform Programme – ERP*).<sup>264</sup>

На основу свега до сада изнетог може се извести закључак да је нормативни оквир одрживог развоја уопште у Србији сасвим коректно дефинисан и усклађен са међународним стандардима у овој области. Када је реч о локалном одрживом развоју, и поред чињенице да се овај концепт не помиње у Уставу и Закону о локалној самоуправи ни у смислу дефинисања ни у смислу надлежности за које би експлицитно било наведено да су повезане са остваривањем циљева ЛОР, чињеница да Национална стратегија одрживог развоја препознаје буђење свести о ЛОР и да се и сама ослања на Стратегију локалног одрживог развоја усвојену још 2005. свакако наводи на закључак да Србија има на националном нивоу адекватно дефинисан нормативни оквир ЛОР. Усвајање Стратегије локалног одрживог развоја представља и реализацију обавеза из поглавља 28 Агенде 21 и Локалне акције 21, што додатно сугерише да се и по нормативном оквиру ЛОР Србија приближила међународним стандардима. Стратегија локалног одрживог развоја предвидела је и дефинисање стратегија локалног одрживог развоја за сваку од јединица локалне самоуправе појединачно, а ове стратегије посматрају се као својеврсан *lex specialis* у области ЛОР. Да ли су јединице локалне самоуправе и дефинисале своје стратегије и да ли у пракси постоји несклад са стратешким оквиром, то су нека од питања која су предмет анализе у наредним поглављима.

## 5.2. Одрживи развој у градовима и општинама у Србији

Ниво локалне власти кључан је за имплементацију и трансформацију ЦОР. Процес локализације ЦОР подразумева

264 Програм економских реформи (ERP) сматра се најважнијим стратешким документом у економском дијалогу ЕУ и кандидата (и потенцијалних кандидата) за чланство у ЕУ. Сврха овог документа је припрема државе за учешће у процесу економског и фискалног надзора који се спроводи у свим државама чланицама ЕУ. Почевши од 2015, у Србији се ERP доноси почетком сваке године, са пројекцијама развоја за наредне три године, а у јануару 2022. усвојен је осми ERP за период 2022–2024.

прилагођавање ових циљева субнационалним нивоима власти (градовима, општинама, регионима, дистриктима), затим превођење глобалних циљева у локалне циљеве, креирање приоритета и планова за њихову имплементацију и спровођење студија у циљу анализе контекста и мониторинга прогреса. Локална демократија и ЦОР иду руку под руку јер се кроз примену ЦОР тежи достизању еколошки одрживијем свету, свету демократских вредности и веће једнакости. Принцип према ком се нико не оставља на крају колоне (*“leave no one behind”*) као средишња вредност Агенде 2030 имплицира бригу о социјалној инклузији и партиципацији, а ове области су кључне за развој локалне демократије. Улога локалних влада у постизању ЦОР подразумева пре свега процесе планирања и имплементације. Процењује се да је 65% индикатора и циљева поверено у мандат властима на локалном нивоу. Важност локалног нивоа власти огледа се и кроз улогу у подстицању инклузије и партиципације, јер локални нивои власти имају веће капацитете од централног нивоа власти у освешћивању грађана о важности постизања ЦОР и у њиховој мобилизацији, али и кроз улогу у мониторингу и евалуацији, како кроз креирање јавних политика повезаних са појединачним ЦОР, тако и кроз спровођење процена напретка и креирање извештаја о напретку у постизању одрживости локалне заједнице.<sup>265</sup>

Србија се не може сматрати изузетком од овог правила. У протекле две деценије интензивирани су активности на локализацији ЦОР, што се свакако може приписати тенденцијама опште друштвене трансформације након краха ауторитарног режима из 1990-их. У вези с тим, једно од претходних питања које се намеће јесте да ли се у Србији ради о локалном управљању одрживим развојем или о управљању одрживим развојем од стране институција локалне самоуправе? Иако на први поглед терминолошка, ова разлика може имати процедуралне последице, што се може уочити ако се има у виду дефиниција концепта локалног управљања. Уопште узевши, концепт локалног управљања је по својој суштини шири од процеса одлучивања на локалу и укључује и формулисање јавних циљева и дефинисање колективних акција на локалном нивоу. Обзиром да се овим концептом указује на дисперзију политичког утицаја од представничких политичких институција ка грађанима, локалним управљањем обухвата се не само област пружања услуга грађанима већ и стварање предуслова за квалитетан живот у локалним заједницама кроз отварање простора за толеранцију,

---

265 Selma Johansson and Ana Maria Vargas, “Localising the SDGs – A toolkit for local governments”, Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), 2021, pp. 1–2.

дијалог, креирање грађанских асоцијација и мрежа, као и истицање демократских и партиципативних стратегија. Према Петру Матићу, из угла теорије управљања се децентрализација не посматра само као деволуција и пренос одређених надлежности, већ постоји јасно дефинисана и прецизна расподела функција и овлашћења централних и локалних инстанци. Осим тога, стратегија управљања захтева и укључивање што већег броја актера у процес доношења одлука. Међутим, дешава се и да неки од тих механизма, као што су неформално институционализовани аранжмани (мреже и асоцијације грађана) доводе у питање формално утврђене (уставне, законске норме и сл.), које су такође витални за демократију и легитимитет политичких процеса.<sup>266</sup> У сваком случају, концепт локалног управљања подразумева садејство често међусобно опречних интереса који произилазе из арене носилаца власти и интереса грађана. У овоме је суштина процеса унапређења квалитета живота грађана, јер процес локалног управљања омогућава да се глас грађана „више чује“. Анализа стања у области локалног одрживог развоја наводи ауторе на закључак да, барем у овој области, у Србији на терену не постоји локално управљање одрживим развојем, већ управљање одрживим развојем од стране институција локалне самоуправе. Дакле, нагласак је на локализацији глобалног концепта, а не на прилагођавању локалних институција локалном управљању у доменима глобалног феномена какав је одрживи развој.

Преглед стања у Србији у области локализације ЦОР указује на различите резултате, како у погледу креирања нормативног оквира ЛОР, тако и у погледу примене ЦОР на локалу. Кључне активности везане за креирање нормативног оквира ЛОР у појединачним локалним заједницама везују се за креирање стратешког оквира и стратешко планирање, услед чега је важно посветити се анализи ових процеса. Различита стопа успешности у стратешком планирању и креирању стратешког оквира део је објашњења за различиту стопу успешности и у самој примени ЦОР на нивоу јединица локалне самоуправе, али важан део објашњења лежи и у специфичним изазовима ЛОР који се везују за појединачне градове и општине у Србији. Због тога је, уз анализу процеса стратешког планирања и креирања стратешког оквира, потребно дати и преглед тих специфичних изазова са којима се суочавају локалне заједнице и који отежавају реализацију ЦОР у оквиру истих. Имајући у виду да у Србији, поред Града Београда као посебне јединице локалне самоуправе, постоји 28 градова и 145 општина, за потребе ове

<sup>266</sup> Петар Матић, *Редизајнирање локалне самоуправе*, оп. цит., стр. 21–22.

монографије се такав преглед кључних изазова и достигнућа даје кроз преглед специфичних студија случаја које су биле предмет недавно спроведених процеса мониторинга различитих међународних организација, НВО и организација цивилног друштва (ОЦД), као (барем начелно) непристрасних евалуатора постигнутог учинка у тим јединицама локалне самоуправе.

### **5.2.1. Стратешки оквир локалног одрживог развоја у Србији – стратешко управљање и стратешко планирање**

Уопште узевши, процес стратешког управљања представља процедуру усвајања и спровођења стратешких одлука и докумената у циљу довођења одређене ситуације у жељено стање. Овај процес састоји се од утврђивања циљева, одређивања приоритета и дефинисања стратегија, али и од дефинисања мера за спровођење евалуације и мониторинга спровођења и остваривања резултата. Основу стратешког управљања представља стратешко планирање. Стратешко планирање је део планирања који се тиче одређивања циљева за даљу будућност (преко 5 година) који имају велики утицај на наше окружење и који својом реализацијом остварују саму сврху организације. Стратешки планови креирају стратешко усмерење и правац деловања, али истовремено морају имати додир са свакодневном реалношћу. Стратешки планови донети у дијалогу са грађанима омогућавају локалним заједницама да граде, стављају у функцију и одржавају друштвену и економску инфраструктуру која ће управљати заштитом животне средине и која ће креирати и спроводити визију развоја.<sup>267</sup>

Да би се постигао одрживи развој локалне самоуправе мора да постоји пре свега воља а затим и план са идентификованим могућим утицајима на будуће генерације. Стога се приликом планирања одрживог развоја јединице локалне самоуправе мора се водити рачуна о најмање пет општеприхваћених димензија: 1. социјалној; 2. културној; 3. просторној; 4. економској, и 5. управљачкој, при чему се димензија управљачке структуре и економске одрживости издвајају као кључне. Без јасне структуре управљања системом, грађани тешко могу осетити своју припадност систему и своју улогу у доношењу важних одлука у својој локалној заједници. Такође, слабо развијена економија не може допринети стабилној социјалној политици, свеобухватном развоју културе или здравом просторном

---

267 Стална конференција градова и општина, *Одрживи развој у градовима и општинама у Србији – статус и стратегије*, оп. цит., стр. 27–28.



амбијенту. Ипак, јаку економију не треба посматрати као циљ сам по себи. Таква економија мора допринети развоју локалне самоуправе у преостала четири наведена сегмента.<sup>268</sup>

Говорећи о начину на који се реализују процеси стратешког управљања и стратешког планирања у контексту ЛОР, важно је назначити да не постоје универзални принципи израде стратешких планова одрживог развоја јединице локалне самоуправе јер је сваки план на неки начин специфичан. Ипак, могу се идентификовати неки заједнички елементи успешног процеса стратешког планирања као кључног за стратешко управљање и дефинисање стратешког оквира ЛОР, попут: постојања воље центара одлучивања, јасне визије успешног исхода и конкретног жељеног циља, затим поступност у остваривању циљева, демократичност процеса и управљање процесом „изнутра“, као и постојање системског приступа, широког обима учесника и инсистирања на континуитету процеса.<sup>269</sup>

Ови елементи одређују и конкретне кораке у процесу стратешког управљања и стратешког планирања. Као што је већ наведено, стратешко планирање основа је стратешког управљања, а основу стратешког управљања представља израда стратегија локалног одрживог развоја. Према СЛОР методолошком оквиру, процес израде стратегије подразумева следећих пет основних фаза:

1. Припремна фаза – ова фаза подразумева пре свега успостављање снажне политичке подршке са релевантним институционалним признавањем и усвајањем на локалном нивоу, која се у формалном смислу обезбеђује доношењем одлука о покретању процеса израде стратегије од стране Општинског/Градског већа и Скупштине општине, односно града. Затим, потребно је и успостављање организационе структуре што подразумева успостављање тела/структура за координацију и организацију израде стратегије, а координатора и Координациони тим може именовати Одлуком/Решењем председник општине/градоначелник или Општинско/Градско веће. Надаље, потребно је обезбедити и укључивање заинтересованих страна кроз формирање радних група које представљају кључна тела/структуре за развој партиципативних активности у изради стратегије. У пракси, поред појединаца и запослених у Градској/Општинској управи и релевантним јавним предузећима и осталим релевантним

268 Branko Božić i Dragana Milićević, „Planiranje održivog razvoja jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji“, *Tehnika*, vol. 67, br. 1 (2012), str. 133–134.

269 Исто, стр. 134.

јавним институцијама, потребно је укључити и представнике привреде и цивилног сектора. Радне групе се формирају за сваки појединачни сектор друштвено-економског развоја који захтева посебну пажњу у једној локалној заједници. Најзад, важно је и информисати и укључити грађане, како са аспекта унапређења квалитета процеса, тако и са аспекта доприноса бољем спровођењу стратегије и подизања свести становништва у области одрживог развоја.

2. Анализа и процена стања – ова фаза се састоји од: прикупљања података, које подразумева најпре идентификацију извора података у погледу расположивости постојеће документације која се односи на друштвени и економски развој, према унапред дефинисаним индикаторима, као и консултовање референтне и званичне статистике; спровођења додатних истраживања, кроз одређена мерења и истраживања ставова локалног становништва или специфичних циљних група; SWOT анализе, и коначно оцене стања, која подразумева идентификацију проблема на основу претходно спроведених корака анализе и корак на којем се заснивају сви каснији кораци процеса.

3. Стратешки оквир, који подразумева дефинисање визије ЛОР, односно утврђивање жељене будућности развоја локалне заједнице, која мора бити дефинисана на реалан и остварив начин, и дефинисање приоритета ЛОР, као стратешког правца деловања у оквиру стратегије који обједињује више циљева ЛОР. У вези с тим, стратешким оквиром дефинишу се и стратешки циљеви који су општијег карактера и за које је потребно дефинисати тзв. индикаторе утицаја у циљу праћења реализације тих циљева, али и специфични циљеви, који су временски ограничени и квантификовани. Веома је важно да специфични циљеви буду SMART циљеви, циљеви који су специфични, тј. јасно дефинисани (*Specific*); мерљиви, тј. да могу да се процене на основу квалитета, времена, итд. (*Measurable*); достижни, тј. да постоји могућност да буду остварени (*Achievable*); релевантни, тј. да постоји директна одговорност у достизању циља (*Relevant*), и благовремени, тј. да постоје јасни рокови за њихово достизање (*Time-bound*). И за ову врсту циљева потребно је дефинисати индикаторе за праћење њихове реализације.

4. Акциони план – обзиром да акциони план служи да би се утврдио начин на који се спроводи стратешки оквир, ова фаза

спроводи се на основу стратешког оквира који представља жељено стање и подразумева следеће кораке: идентификација пројеката/програма; идентификација одговорних институција и партнера; одређивање временског оквира за реализацију пројеката; утврђивање финансијског оквира, тј. потребних средстава и извора финансирања, и дефинисање индикатора на нивоу сваког пројекта/програма.

5. Припрема спровођења и спровођење стратегије – припрема спровођења подразумева финалне кораке у креирању стратегије неопходне како би СЛОП могла бити ефективно примењена у пракси. Припрема спровођења подразумева утврђивање механизма за касније спровођење мониторинга и евалуације, затим јавну расправу о стратегији и процедуру усвајања СЛОП на нивоу Скупштине општине/града. У процесу спровођења стратегије кључни су процеси мониторинга и евалуације.<sup>270</sup>

Графички приказ процеса СЛОП методолошког оквира дат је на слици 5.2:

Слика 5.2. Графички приказ СЛОП методолошког оквира



Извор: Stalna konferencija gradova i opština, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, Beograd, 2012, str. 10.

У Србији се процеси стратешког управљања и стратешког планирања, односно процеси израда стратегија одрживог развоја локалног карактера, које се примењују у мањој или већој мери, везују за почетак 2000-их. Иницијатива за усвајање ових стратегија

270 Наводи о процесу креирања СЛОП преузети из: Stalna konferencija gradova i opština, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, Beograd, 2012, str. 10–16.

долазила је и са републичког и са нивоа локалних самоуправа, а различите међународне организације и фондови су, мотивисане чињеницом да се у већини развијених земаља оснаживање локалних капацитета и развијање свести грађана о локалном одрживом развоју посматрају као процеси од виталног значаја, неретко помагали процес израде стратегија и финансирања ових пројеката. Процес израде СЛОП (углавном) је усаглашен са прописима на националном нивоу као и са наднационалним и међународним стандардима који проистичу из међународно-правних аката на чију се реализацију Србија обавезала.

Преглед стања у области (не)постојања адекватног стратешког оквира ЛОР у јединицама локалне самоуправе у Србији указује на различите резултате. За потребе ове монографије ће се то стање процењивати на основу прегледа (не)постојања СЛОП јединица локалне самоуправе, односно 145 општина, 28 градова и Града Београда (укључујући и преглед по градским општинама Града Београда). Списак јединица локалне самоуправе одређен је на основу Закона о територијалној организацији Републике Србије. Обзиром да је Србија чланица Партнерства за отворену управу (*Open Government Partnership*), које између осталог у оквиру обавезе осигуравања слободног приступа информацијама од јавног значаја подразумева и могућност електронског приступа документима локалне самоуправе, као извор података користе се званичне веб презентације, односно веб сајтови јединица локалне самоуправе у Србији. Ипак, аутори не износе дефинитивне закључке у вези са непостојањем СЛОП у случајевима када се СЛОП не може пронаћи на веб сајту јединица локалне самоуправе, па стога непостојање СЛОП на веб сајтовима не посматрају индикаторима непостојања СЛОП у датим јединицама локалне самоуправе уопште. Овај преглед даје се да би се утврдило за колико јединица локалне самоуправе се може оправдано тврдити да поседују СЛОП. Закључци се изводе на основу прегледа стања везаног за све јединице локалне самоуправе у Србији.

Најпре се у Табели 5.1. даје преглед стања у општинама у Србији:

Табела 5.1. Општине у Србији и стратегије локалног одрживог развоја

Назив општине	Да ли се може приступити последње важећој СЈОР на званичном веб сајту општине?	Период важења последње усвојене СЈОР
Ада	Да	2010 – 2019.
Александровац	Не	/
Алексинац	Да	2010 – 2020.
Алибунар	Не	/
Апатин	Да	2015 – 2020.
Аранђеловац	Не	2016 – 2021.
Ариље	Не	/
Бабушница	Да	2010 – 2020.
Бајина Башта	Не; постоји Нацрт СЈОР за период 2013–2023. али не постоје подаци да је нацрт усвојен.	/
Баточина	Не	/
Бач	Да	2014 – 2020.
Бачка Паланка	Да	2014 – 2020.
Бачка Топола	Да	2010 – 2020.
Бачки Петровац	Да	2014 – 2020.
Бела Паланка	Не	/
Бела Црква	Не	/
Беоцин	Да	2013 – 2022.
Бечеј	Да	2013 – 2020.
Блаце	Да	2011 – 2020.
Богатић	Да	2010 – 2020.
Бојник	Не	/
Бољевац	Да	2010 – 2020.
Босилеград	Не	/
Брус	Да	Продужетак важења СЈОР 2010–2013 на 2014–2016.
Бујановац	Не	/
Варварин	Не	/
Велика Плана	Да	2007 – 2017.
Велико Градиште	Да	2010 – 2014.
Витина	Не постоји веб сајт општине.	/
Владимирци	Да	2012 – 2022.
Владичин Хан	Да	2013 – 2018.
Власотинце	Да	2013 – 2017.

Врбас	Не; постоји Нацрт СЛОП за период 2014–2023. али не постоје подаци да је нацрт усвојен.	/
Врњачка Бања	Да	2013 – 2023.
Вучитрн	Не постоји веб сајт општине.	/
Гацин Хан	Да	2012 – 2022.
Глоговац	Не постоји веб сајт општине.	/
Гњилане	Не	/
Голубац	Да	2015 – 2020.
Гора	Не постоји веб сајт општине.	
Горњи Милановац	Да	2012 – 2021.
Деспотовац	Не	/
Дечани	Не постоји веб сајт општине.	/
Димитровград	Да	2010 – ?
Дољевац	Да	2014 – 2023.
Ђаковица	Не постоји веб сајт општине.	/
Жабалъ	Да	2014 – 2020.
Жабари	Не	2010 – 2014.
Жагубица	Да	2015 – 2024.
Житиште	Да	2014 – 2020.
Житорађа	Да	2013 – 2019.
Звечан	Не	/
Зубин Поток	Не	/
Ивањица	Да	2009 – 2019.
Инђија	Да	2011 – 2021.
Ириг	Да	2014 – 2020.
Исток	Не	/
Кањижа	Не	/
Качаник	Не постоји веб сајт општине.	/
Кладово	Да	2010 – 2020.
Клина	Не постоји веб сајт општине.	/
Кнић	Да	2010 – 2020.
Књажевац	Да	2009 – ?
Ковачица	Не	/
Ковин	Да	2014 – 2020.

Косјерић	Да	2018 – 2028.
Косово Поље	Не постоји веб сајт општине.	/
Косовска Каменица	Не	/
Косовска Митровица	Не	/
Коцељева	Да	2007 – 2017.
Крупањ	Да	2015 – 2020.
Кула	Да	2009 – 2019.
Куршумлија	Да	2010 – 2020.
Кучево	Да	2014 – 2018.
Лајковац	Да	2015 – 2025.
Лапово	Да	2017 – 2021.
Лебане	Не	/
Лепосавић	Не	/
Липљан	Не постоји веб сајт општине.	/
Лучани	Да	2015 – 2020.
Љиг	Не	/
Љубовија	Да	2013 – 2022.
Мајданпек	Не	/
Мали Зворник	Да	2019 – 2025.
Мали Иђош	Не	/
Мало Црниће	Да	2021 – 2025.
Медвеђа	Не	/
Мерошина	Не	2011 – 2015.
Мионица	Не	/
Неготин	Да	2012 – 2021.
Нова Варош	Да	2010 – 2020.
Нова Црња	Да	2015 – 2020.
Нови Бечеј	Да	2014 – 2020.
Нови Кнежевац	Да	2015 – 2020.
Ново Брдо	Не	/
Обилић	Не постоји веб сајт општине.	/
Опово	Не	/
Ораховац	Не	/
Осечина	Да	2011 – 2020.
Оџаци	Да	2015 – 2020.
Параћин	Да	2021 – 2025.

Петровац на Млави	Да	2015 – 2020.
Пећ	Не постоји веб сајт општине.	/
Пећинци	Да	2019 – 2029.
Пландиште	Да	2014 – 2020.
Подујево	Не	/
Пожега	Не	/
Прешево	Не	/
Прибој	Да	2011 – 2017.
Призрен	Не	/
Пријеполје	Да	2016 – 2020.
Ражањ	Да	2014 – 2023.
Рача	Да	2015 – 2020.
Рашка	Да	2009 – 2019.
Рековац	Да	2015 – 2020.
Рума	Да (Стратешки план одрживог развоја)	2010 – 2020.
Свилајнац	Не	/
Сврљиг	Да	2010 – 2020.
Сента	Не	/
Сечањ	Да	2015 – 2020.
Сјеница	Да	2010 – 2020.
Смедеревска Паланка	Не	/
Сокобања	Да	2015 – 2025.
Србица	Не постоји веб сајт општине.	/
Србобран	Да	2014 – 2020.
Сремски Карловци	Да	2015 – 2020.
Стара Пазова	Не	/
Сува Река	Не постоји веб сајт општине.	/
Сурдулица	Да	2013 – 2020.
Темерин	Не	/
Тител	Да	2016 – 2020.
Топола	Да	2010 – 2020.
Трговиште	Да	2010 – 2020.
Трстеник	Да	2010 – 2020.
Тутин	Да	2013 – 2020.



Ђићевац	Да	2013 – 2022.
Ђуприја	Да	2019 – 2024.
Уб	Да	2010 – 2020.
Урошевац	Не постоји веб сајт општине.	/
Црна Трава	Да	2013 – 2018.
Чајетина	Да	2010 – 2020.
Чока	Да	2010 – 2020.
Шид	Не	/
Штимље	Не постоји веб сајт општине.	/
Штрпце	Не	/

Извор: Обрада аутора на основу Закона о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020, и званичних веб сајтова општина.

Надаље, Табела 5.2. представља преглед стања у 28 градова у Србији:

Табела 5.2. Градови у Србији и стратегије локалног одрживог развоја

Назив града	Да ли се може приступити последње важећој СЈОР на званичном веб сајту града?	Период важења последње усвојене СЈОР
Бор	Да	2011 – 2021.
Ваљево	Да	2010 – 2020.
Врање	Да	2010 – 2020.
Вршац	Не	/
Зајечар	Не	/
Зрењанин	Да	2014 – 2020.
Јагодина	Не	/
Кикинда	Да	2014 – 2020.
Крагујевац	Да	2013 – 2018.
Краљево	Не	/
Крушевац	Да	до 2020. године
Лесковац	Да	2010 – 2019.

Лозница	Да	2012 – 2021.
Ниш	Не СЛОП посебно; постоји Акциони план одрживог развоја	Период важења Акционог плана: 2015 – 2020.
Нови Пазар	Да (Стратешки план одрживог развоја)	Продужетак важења Стратешког плана 2008 – 2013. на период 2013 – 2016.
Нови Сад	Да	2016 – 2020.
Панчево	Не	/
Пирот	Да	2015 – 2020.
Пожаревац	Да	2017 – 2022.
Приштина	Не	/
Прокупље	Да	2007 – 2017.
Смедерево	Не	/
Сомбор	Да	2014 – 2020.
Сремска Митровица	Да	2010 – 2020.
Суботица	Да	2013 – 2022.
Ужице	Да	2012 – 2020.
Чачак	Да	201 – ?
Шабац	Да	2017 – 2020.

Извор: Обрада аутора на основу Закона о територијалној организацији Републике Србије, Службени гласник РС, 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020, и званичних веб сајтова градова.

Што се тиче градских општина Града Београда, најпре је важно објаснити у чему се огледа специфичност њиховог положаја. Уопште узевши, чланом 8 Устава Републике Србије предвиђено је да се на подручју града могу формирати две или више градских општина уколико то прописује статут града. Градови могу статутима оснивати и укидати градске општине, додељивати им и одузимати им надлежности и утврђивати им структуру органа по свом нахођењу. Градске општине имају својство правног лица, а у случају њиховог оснивања Устав обавезује градове да уреде послове из надлежности града које обављају градске општине.<sup>271</sup> Град Београд представља

<sup>271</sup> Устав Републике Србије, оп. цит.

посебну територијалну јединицу и уређује се Законом о главном граду. Члан 8 овог закона предвиђа да Град Београд обавља послове и надлежности општине и града, али и послове утврђене Законом о главном граду. Иако у начелу уставне одредбе не дефинишу обавезу оснивања општина за стицање статуса града (што је био случај у ранијим уставним решењима), Град Београд представља изузетак, јер београдске градске општине имају својство правног лица и њихово оснивање је обавезно. Иако Закон о главном граду не даје одговор на питање шта су градске општине, градске општине се могу дефинисати као територијалне целине града које обављају одређене послове из надлежности локалне самоуправе. Дакле, градске општине нису део система локалне самоуправе Србије у ужем смислу речи већ само облик територијалне организације града. Упркос томе, градске општине имају своју самоуправу, односно своје органе који су овлашћени да доносе одлуке и усвајају документа из делокруга дате градске општине.<sup>272</sup> У контексту (не)постојања СЛОП, преглед веб сајтова свих градских општина Града Београда сугерише да је усвајање ових стратешких докумената поверено у надлежност органима градских општина, а да ли су оне и заиста приступиле извршавању задатака везаних за ту надлежност може се закључити на основу прегледа датог Табелом 5.3:

Табела 5.3. Град Београд и стратегије локалног одрживог развоја

Назив градске општине	Да ли се може приступити последње важећој СЛОП на званичном веб сајту градске општине?	Период важења последње усвојене СЛОП
Барајево	Да	2010 – 2020.
Чукарица	Не	/
Гроцка	Да	2017 – 2021.
Лазаревац	Не	/
Младеновац	Не	/
Нови Београд	Не	/
Обреновац	Не	/
Палилула	Да	2012 – 2022.
Раковица	Не	/

272 Више видети: Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, 37/2019

Савски венац	Не; постоји Нацрт СЛОП за период 2019–2023. али не постоје подаци да је нацрт усвојен	/
Сопот	Не	/
Стари град	Да	2012 – 2020.
Сурчин	Да	2021 – 2030.
Вождовац	Да	2010 – 2020.
Врачар	Не	/
Земун	Не	/
Звездара	Не	/

Извор: Обрада аутора на основу Закона о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020, и званичних веб сајтова градских општина.

Оно што се на основу овог прегледа може се закључити је да, пре свега, уз изузетак 16 општина на Косову и Метохији, све јединице локалне самоуправе поседују званичне веб сајтове. На основу информација са веб сајтова могу се извући закључци процедуралне и суштинске природе у вези са стратешким оквиром локалног одрживог развоја у Србији.

У процедуралном смислу, уочава се да за поједине јединице локалне самоуправе (Бајина Башта, Врбас и Градска општина Савски венац у Граду Београду) постоје подаци о нацртима СЛОП, али не и да су нацрти усвојени и да је СЛОП дефинисана у коначној форми. У општини Бела Црква је 2014. године упућен позив за учешће у радној групи за израду СЛОП, али СЛОП и даље не постоји као званична стратегија на веб сајту ове општине. У Крагујевцу, Свилајнцу и Старој Пазови најављена је израда нове СЛОП, али иста и даље није спроведена. Ни општина Босилеград нема своју СЛОП, иако је донета одлука о њеној изради, а на веб сајту општине Ковачица нема информација да ли СЛОП постоји иако се може пронаћи податак да је СЛОП дата на увид грађанима. Израда СЛОП предвиђена је планом буџета за 2021. годину у општини Опово, али се иста не може пронаћи на сајту ове општине. Уочава се и пракса да се у другим документима органа јединица локалне самоуправе позива на СЛОП, али се СЛОП не може пронаћи – ово је рецимо случај у Батајници, а на СЛОП се позива у оквиру Локалног акционог плана за унапређење

положаја избеглих и интерно расељених лица за период 2011–2015. У случају Ниша као трећег града у Србији по броју становника уочава се да СЛОП не постоји на веб сајту, али се може пронаћи Акциони план одрживог развоја. Ипак, постоје и случајеви када се стратешки оквир одрживог развоја дефинише за одређени регион уз назнаку да је овај оквир релевантан за јединице локалне самоуправе датог региона (нпр. Стратегија одрживог развоја Шумадије и Поморавља за период 2011–2021. којом су обухваћене општине Аранђеловац, Баточина, Деспотовац, Кнић, Лапово, Параћин, Рача, Рековац, Свилајнац, Топола, Ћуприја, као и градови Крагујевац и Јагодина), али се поставља питање колико је дефинисање стратешког оквира одрживог развоја прилагођено локалним контекстима јединица локалне самоуправе које тај стратешки оквир покрива и питање зашто, ако је овакав оквир релевантан, поједине јединице локалне самоуправе обухваћене Стратегијом одрживог развоја Шумадије и Поморавља приступају изради СЛОП, док друге то не чине. Исто тако, у анализи се показало да се за СЛОП појединих јединица локалне самоуправе уопште не дефинише до када те СЛОП важе (град Чачак и општине Деспотовац и Књажевац), али и да се у појединим случајевима СЛОП доносе ретроактивно: у Бачкој Паланци је СЛОП за период 2014–2020. усвојена на скупштини одржаној 2016. године, док је скупштина Сремских Карловаца одржана исте године усвојила СЛОП за период 2015–2020.

Суштински проблем у дефинисању стратешког оквира ЛОР у Србији најбоље илуструје пример главног града – Града Београда. Наиме, за Град Београд се могу пронаћи информације о постојању Стратегије развоја, у оквиру које се наглашава да иста дефинише и стратешке циљеве, приоритете и мере одрживог развоја до 2021. године. Дакле, не само да је период важења оваквог стратешког оквира истекао, већ се у случају Града Београда, али и неких других јединица локалне самоуправе у Србији, уочава термилошка непознаница која проистиче из суштинског нераздевања разлика између развоја уопште, економског развоја и одрживог развоја. Наиме, у глави 4 је показано да разлике између ових концепата итекако постоје, јер развој као општи концепт и специфичнији концепт економског развоја сами по себи не захтевају димензију одрживости која је нужан предуслов одрживог развоја, као што и сам термин сугерише. Другим речима, (економски) развој не мора бити одрживи развој, док одрживи развој укључује и економски развој тако што га прилагођава захтевима одрживости. Непознавање ових разлика утиче и на карактер стратешког оквира одрживог

развоја и локалног одрживог развоја у Србији. Док с једне стране имамо позитивне примере из праксе, попут Суботице која има дефинисану и Стратегију локалног економског развоја и СЛОП као посебне стратешке оквира, и Врања које има Стратегију развоја посебно, а поред ње и СЛОП, у неким другим јединицама локалне самоуправе ово није случај. У Вршцу и Мионици се ЛОР наводи у оквиру Стратегије развоја, а у Зајечару у оквиру Стратегије локалног економског развоја. У неким општинама се у различитим документима истиче да су креирани у складу са циљевима одрживог развоја. Ово је случај са општином Бојник (Нацрт просторног плана јединице локалне самоуправе) и општином Лебане (Просторни план општине). У случају градских општина у Београду, Градска општина Обреновац има дефинисану важећу Стратегију руралног одрживог развоја за период 2012–2022, али се овакво дефинисаним стратешким оквиром не покрива одрживи развој локалне заједнице у целости. Градска општина Чукарица наводи принципе ЛОР у оквиру Стратегије развоја, а занимљиво је да, иако се не могу пронаћи подаци о постојању СЛОП у правом смислу речи, Градска општина Земун важећу Стратегију развоја за период 2018–2023. допунила Локалним еколошким акционим планом чији је, међутим, период важења већ истекао (2018–2021). Осим оваквих суштинских пропуста у разумевању концепта одрживог развоја и његових разлика са концептом развоја и економског развоја, могу се уочити и неки други пропусци у креирању стратешког оквира ЛОР који су номинално суштинске природе. Општина Сента има дефинисану Стратегију развоја која се по својој суштини може сматрати као СЛОП, али је проблем што овај стратешки оквир није довољно прецизно назначен као стратешки оквир ЛОР. Надаље, иако општина Брус има дефинисану СЛОП, у оквиру ове стратегије се учестало понавља да се ради о Стратегији локалног економског одрживог развоја, иако одрживи развој сам по себи већ укључује економски развој. Уочавају се и другачија решења у наслову докумената којим се дефинише стратешки оквир ЛОР. Тако на пример Велико Градиште, Трстеник и Чока своје стратегије насловљавају као Локалне стратегије одрживог развоја, док у случајевима Новог Пазара и Руме постоје Стратешки планови одрживог развоја који се по својој суштини и садржини могу сматрати стратегијама локалног одрживог развоја.

Да непостојање СЛОП на званичним веб презентацијама јединица локалне самоуправе није довољно да би се тврдило да СЛОП заиста и не постоје, показује и алтернативна база података коју су аутори консултовали, а то је база „Мапирање општина“

коју од 2007. године воде и ажурирају Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва заједно са СКГО. Циљ успостављања ове базе био је да се кроз процес регистровања различитих типова стратешких планова у општинама и градовима у Србији, партнерима и институцијама које раде на локалном нивоу омогући да боље успоставе листу приоритета, планирају и ефикасније координирају своје активности на локалном нивоу, као и да се унапреди и олакша процес доношења и спровођења локалних стратешких планова. Ова база дакле не нуди само приказ СЛОП већ и других стратегија усвојених на локалном нивоу, а тренутно се у оквиру ње може „излистати“ 1165 локалних стратегија и планова. Прегледом ове базе утврђено је неколико разлика у односу на преглед званичних веб презентација јединица локалних самоуправа. Ова база показује да и следеће јединице локалне самоуправе имају своје (важеће или неважеће) СЛОП: Алибунар (2009–2014), Бачка Паланка (2010–2020), Баточина (2017–2022), Опово (2007–2017), Смедеревска Паланка (2006–2016) и Стара Пазова (2010–2020). У случају Бора се у оквиру ове базе података проналази информација да Бор има СЛОП која је још увек важећа (2013–2022). За две општине се уочава да је СЛОП урађена али да није усвојена, а период важења је већ истекао: Тител (2014–2020) и Медвеђа (2013–2018). Такође, на сајту Општине Књажевац се може пронаћи СЛОП али у самом документу нема података о томе докад он важи, што је у овој бази података истакнуто – наводи се да СЛОП Књажевца има период важења од 2010. до 2020. године.<sup>273</sup> У оквиру ове базе наводи се и податак да две општине, Аранђеловац и Жабари, поседују СЛОП. Овакав податак наводи се и на самим веб сајтовима односних општина, али се на њиховим веб сајтовима СЛОП не могу пронаћи. Ово сугерише да поједине јединице локалне самоуправе у Србији, иако можда и имају дефинисане СЛОП, исте не стављају на увид јавности путем својих званичних веб сајтова. Ипак, уочава се да ни ова база података не поседује све СЛОП које се могу пронаћи анализом садржаја веб сајтова свих јединица локалне самоуправе у Србији, а за поједине јединице локалне самоуправе не поседује податке о скорије усвојеним СЛОП. Све ово показује да ни ова база података није редовно ажурирана. Ипак, комбиновањем анализе садржаја званичних веб сајтова јединица локалне самоуправе и података из СКГО базе „Мапирање општина“ добија се преглед

273 Више видети: Тим potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i Stalna konferencija gradova i opština, „Mapiranje opština“, n. d. Доступно на: <http://strategije.skgo.org/>, Приступљено: 15.03.2022.

ситуације представљен Табелом 5.4:

Табела 5.4. Стратегије локалног одрживог развоја и јединице локалне самоуправе у Србији (+ градске општине у Београду)

	Општине	Градови	Град Београд
Важеће СЛОП	16	2	1
Неважеће СЛОП	68	17	5
Не зна се до када СЛОП важе	2	1	/
Не постоји СЛОП	43	8	11
Не постоји веб сајт јединице локалне самоуправе	16	/	/

Извор: Обрада аутора на основу званичних веб сајтова јединица локалне самоуправе и градских општина у Београду, и: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i Stalna konferencija gradova i opština, „Mapiranje opština“, n.d. Доступно на: <http://strategije.skgo.org/>, Приступљено: 15.03.2022.

Аутори напомињу да, из горе наведених разлога, овај преглед свакако може бити непотпун, јер се може догодити да поједине јединице локалне самоуправе имају дефинисане СЛОП, али исте нису објавиле на својим званичним веб сајтовима, нити пријавиле у СКГО базу података. Оно за шта је овакав преглед индикативан је да креира макар оквирну слику о тренутној ситуацији у Србији у погледу постојања дефинисаног стратешког оквира локалног одрживог развоја. На основу овакве анализе може се извести следећи закључак: *од 145 општина и 28 градова у Србији, једино се у случају 16 општина и два града може поуздано тврдити да имају дефинисане СЛОП које су још увек, у тренутку спровођења ове анализе, важеће. Додатно, осим што за Град Београд као главни град Србије не постоје подаци о важећој СЛОП, од 17 градских општина Града Београда једино Градска општина Сурчин има важећу СЛОП.* Овакви подаци свакако нису охрабрујући и сугеришу на мањкавости стратешког оквира локалног одрживог развоја у Србији.

Ове квантитативне показатеље развоја стратешког оквира ЛОР у Србији могуће је допунити и квалитативном оценом која указује на то зашто се у контексту Србије још увек не може говорити о локалном управљању одрживим развојем. Наиме, процес креирања



стратегија по правилу подразумева учешће грађана у истом, било кроз учешће у радним групама за израду нацрта стратегија, било кроз јавне расправе о нацрту стратегије или заинтересованост за карактер стратешког оквира након његовог усвајања и стављања на увид јавности. Чињеница да се у Србији за незнатан број јединица локалне самоуправе може тврдити да имају важеће СЛОП и да, према прелиминарним налазима, још увек постоји знатан број јединица локалне самоуправе које након 2000-их и почетка процеса локализације одрживог развоја у Србији нису уопште ни приступиле израдама својих СЛОП, сведочи о томе да грађани локалних заједница још увек нису на адекватан начин укључени у процес креирања локалних стратешких оквира одрживог развоја од којих у великој мери зависи квалитет њиховог живота. Уопштено, систем комуницирања локалне управе са грађанима још увек се може оценити као доста сужен и застарео, тако да је локална управа још увек недовољно услужна и транспарентна. Захтеви модернизације се нешто боље спроводе у развијенијим јединицама локалне самоуправе, а у осталим, мањим и заосталијим срединама се „још увек задржава стари, умногоме бирократски однос локалне управе према грађанима, као власти која им је надређена, а не службе која пружа услуге“.<sup>274</sup> Ово је свакако у нескладу са принципима локалног управљања и оправдава већ изнети закључак о непостојању адекватног локалног управљања у области одрживог развоја у Србији.

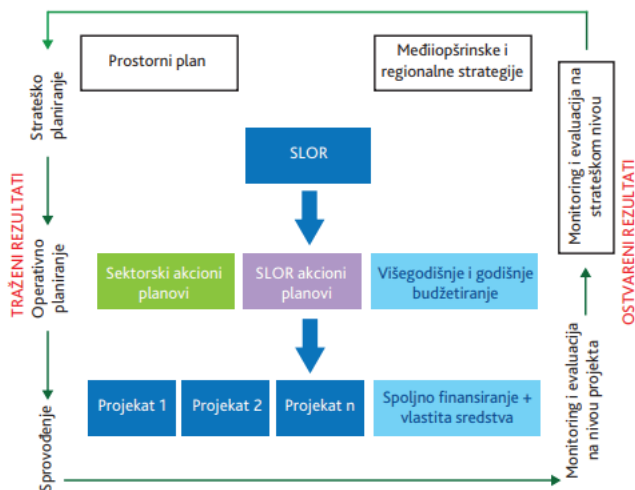
### **5.2.2. Изазови и достигнућа у управљању локалним одрживим развојем у Србији**

Да би се избегло да стратегија и акциони план постану тек још једна листа жеља, општина/град мора да организује њихово ефикасно и ефективно спровођење. Спровођење стратегије и акционог плана захтева ефективну координацију између већег броја актера из различитих приоритетних области и пројеката, попут локалне управе, различитих органа јавних комуналних предузећа, донатора, консултаната, корисника и осталих. За спровођење СЛОП и акционих планова од суштинског су значаја процеси мониторинга и евалуације, који помажу јединицама локалне самоуправе да на бољи начин усмеравају и управљају развојним процесима и њиховом реализацијом у корист заједнице. Мониторинг и евалуација су инструменти управљања који помажу процесе планирања, али и

<sup>274</sup> Петар Матић, *Редизајнирање локалне самоуправе*, оп. цит., стр. 134.

спровођења СЛОП и акционих планова, омогућавајући редовно праћење спровођења и упоређивање остварених са планираним циљевима, идентификовање проблема и њихових узрока. Ови процеси дају доносиоцима одлука одговоре на низ питања: Какав је напредак направљен у односу на план? Које су приоритетне области добро функционисале и постизале планиране циљане вредности? Које су импликације за спровођење СЛОП? Где су главне слабости и који су разлози за то? Који су главни изазови и како се изборити са њима? Какву су корист имали грађани од градских/општинских интервенција (пројеката)? Да ли је било неких промена у правном и економском оквиру? Како се дата јединица локалне самоуправе котира у односу на остале општине/градове?<sup>275</sup> Слика 5.3. представља илустрацију начина на који су спровођење, мониторинг и евалуација СЛОП међусобно повезани, као и начине на који су ови процеси смештени у шири контекст.

Слика 5.3. Илустрација међусобног односа процеса спровођења, мониторинга и евалуације СЛОП и њиховог односа са ширим контекстом



Извор: Stalna konferencija gradova i opština, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, Beograd, 2012, str. 19.

Јединице локалне самоуправе обично послују са оскудним ресурсима и у често променљивом регулаторном, политичком и друштвеном окружењу. Због тога један од највећих изазова за

<sup>275</sup> Stalna konferencija gradova i opština, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, op. cit., str. 19. i 83–84.

постизање циљева ЛОР представља проблем финансирања, односно припрема приоритетних инвестиционих пројеката и обезбеђивање неопходних расположивих финансијских средстава за њихово спровођење. Ограничени ресурси се морају мудро користити и надопуњавати средствима из екстерних извора: националних извора, донација ЕУ и других донатора итсл. Предуслов за то су добра информисаност о могућностима за финансирање, благовремена припрема пројеката и консолидација са капацитетима општинског/градског буџета како би се обезбедило неопходно суфинансирање.<sup>276</sup>

Битно је напоменути да иако већина локалних стратегија одрживог развоја испуњава формалне, структурне и процедуралне захтеве везане за процес њиховог доношења, у великом броју случајева не долази до задовољавајућег степена њихове реализације. Одговор на питање зашто не долази до потпуног испуњења планираних активности и добијања планираних резултата указује на неке значајне пропусте у процесу управљања ЛОР у Србији. С једне стране, проблем представљају неажуриране базе података које често креирају погрешну слику о текућем стању у појединачним областима, иако се ради о званичним подацима. Дobar пример у том смислу су подаци о становништву који недовољно приказују трендове о миграцијама услед чињенице да постоје велики временски размаци између циклуса пописа становништва као основног начина прикупљања података за базу Републичког завода за статистику која се користи приликом израде СЛОП.

Важан део одговора на питање недовољне реализације СЛОП треба потражити и у самим процесима мониторинга и евалуације. Уз потребу помака у смеру ангажовања контролног тима евалуације и мониторинга још у процесу креирања саме стратегије како би се осигурало да такво тело буде уопште креирано и да састав тима за мониторинг и евалуацију испрате ангажована стручна лица, суштинско питање везује се за постављање основе за спровођење евалуације и мониторинга у самим СЛОП. Наиме, при дефинисању стратешких и специфичних циљева у оквиру креирања стратешког оквира као пожељно се предвиђа дефинисање индикатора како би се вршила процена реализације тих циљева. Ови индикатори представљају основу за процес евалуације и мониторинга. Али на који начин дефинисати те индикаторе, тј. које индикаторе применити у специфичном локалном контексту? Обзиром да је Агендом 2030 предвиђено 17 ЦОР и чак 169 домета у којима су ЦОР детаљније разрађени, а да сваки од тих домета подразумева мноштво могуће

<sup>276</sup> Исто, стр. 16.

примењивих индикатора учинка, поставља се питање како направити избор одговарајућих индикатора за појединачне стратешке и специфичне циљеве?

Приликом одабира одговарајућег сета индикатора за праћење примене стратегије и акционог плана потребно је имати у виду следеће:

- Индикатор мора да мери праву ствар, односно мора бити повезан са стратешким и специфичним циљевима и резултатима стратегије;
- Индикатор треба редовно мерити, како би се омогућило поређење и уочавање трендова;
- Индикатор треба да буде једноставан и разумљив. Чак иако се индикатори израчунавају применом компликоване формуле, на крају је неопходно дати једноставно и разумљиво тумачење;
- Индикаторе треба креирати тако да се подацима неопходним за њихово мерење може релативно једноставно приступити, и
- Индикаторе треба дефинисати у раној фази процеса. У идеалном случају, подаци би требало да буду доступни и пре усвајања или спровођења стратегије/акционог плана.<sup>277</sup>

У најкраћем, избор и/или дефиниција индикатора треба да буде таква да не тежи ка прикупљању што је више могуће информација, већ таква да подразумева доношење одлуке о томе које су информације заиста потребне и смислене.

Препознајући да је доношење одлуке о индикаторима који ће бити употребљени за праћење реализације СЛОП и акционих планова заиста комплексан задатак, СКГО је дефинисао предлог сета индикатора одрживости и добре управе. Предложени сет индикатора оправдан је и из угла олакшавања мониторинга спровођења СЛОП-а и успостављања заједничке основе за поређење (*benchmarking*) исхода стратегије са осталим градовима/општинама у Србији, а уз то и прати СЛОП методологију. СКГО препоручује да свака општина/град на годишњем нивоу прати најмање овај минимални сет индикатора и резултате објави на свом веб-сајту. Ови индикатори дати су у наредним табелама, које су подељене на следећи начин: у Табели 5.5а су представљени индикатори за сектор животне средине, Табела 5.5б даје преглед индикатора за сектор становништва и квалитета живота, док је у Табели 5.5в дат преглед индикатора за сектор економског развоја и сектор доброг управљања.

---

<sup>277</sup> Исто, стр. 32–33.

Табела 5.5а. СЈОР индикатори одрживости и добре управе – сектор животна средина

Сектор	Осн. сет	Група индикатора	Индикатор	Јединица
Животна средина	0	Територија	Површина општине	km <sup>2</sup>
Животна средина	1	Квалитет површинских вода	<i>SWQI (Serbian Water Quality Index)</i> – за мерно место на реци или језеру [тамо где постоји]	Пет категорија
Животна средина	2	Управљање отпадним водама	Процент пречишћене отпадне воде на систему одвођења [ = укупне пречишћене воде : испуштене отпадне воде са системом одвођења]	%
Животна средина	3	Управљање отпадним водама	Процент становника прикључених на систем одвођења отпадних вода/ канализацију (процена) [ =(број домаћинстава прикључених на систем одвођења отпадних вода X просечан број чланова домаћинстава) : број становника у години)]	%
Животна средина	4	Квалитет ваздуха	Квалитет ваздуха: 1) Број дана у току године са прекораченим граничним вредностима SO <sub>2</sub> , 2) Број дана у току године са прекораченим граничним вредностима NO <sub>2</sub> , 3) Број дана у току године са прекораченим граничним вредностима PM <sub>10</sub>	Дан
Животна средина	5	Заштита природе	Процент површине општине под заштитом (заштићена подручја)	%
Животна средина	6	Просторни и урбани развој	Процент површине загађеног и напуштеног земљишта (индустијске, урбане површине...)	%
Животна средина	7	Просторни и урбани развој	Величина јавних зелених површина у градовима по становнику	m <sup>2</sup>

Животна средина	8	Јавни превоз	Процент становника града и приградског подручја који просечно дневно користе градски и приградски јавни превоз	%
Животна средина	9	Управљање чврстим отпадом	Укупна прикупљена и одложена количина комуналног отпада у kg по становнику годишње	kg
Животна средина	10	Управљање чврстим отпадом	Процент одвојено прикупљеног и рециклираног комуналног отпада	%
Животна средина	11	Управљање чврстим отпадом	Процент домаћинстава са услугом прикупљања отпада	%
Животна средина	12	Енергија	Процент домаћинстава прикључених на систем даљинског грејања	%

Извор: Stalna konferencija gradova i opština, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, Beograd, 2012, str. 41.

Табела 5.5.6. СЛОП индикатори одрживости и добре управе – сектор становништво и квалитет живота

Сектор	Осн. сет	Група индикатора	Индикатор	Јединица
Становништво и квалитет живота	0	Становништво	Процењен број становника годишње (30.06.)	Број
Становништво и квалитет живота	13	Демографске промене	Индекс промена броја становника	Индекс
Становништво и квалитет живота	14	Демографске промене	Стопа природног прираштаја [(рођени-умрли):1000 становника]	%
Становништво и квалитет живота	15	Демографске промене	Миграцијски салдо [(број досељених - број одсељених у години) : становништво укупно x 100]	%
Становништво и квалитет живота	16	Старосна група становништва	Индекс старења [(број становника старијих од 64 : број становника млађих од 15 година) x 100]	Индекс

Становништво и квалитет живота	17	Образовање становништва	Процент становништва старог 15 и више година без образовања и без завршене основне школе	%
Становништво и квалитет живота	18	Образовање становништва	Процент становништва старог 15 и више година са завршеним вишим или високом образовањем	%
Становништво и квалитет живота	19	Предшколско образовање	Обухват деце узраста од 3 године до поласка у ППП предшколским васпитањем и образовањем	%
Становништво и квалитет живота	20	Водоснабдевање	Процент становништва прикључених на водоводну мрежу	%
Становништво и квалитет живота	21	Култура и рекреација	Буџет за културу по глави становника просечно годишње	EUR
Становништво и квалитет живота	22	Култура и рекреација	Буџет за спорт и рекреацију по глави становника просечно годишње	EUR
Становништво и квалитет живота	23	Зараде	Просечна зарада без пореза и доприноса	РСД
Становништво и квалитет живота	24	Социјална заштита	Учешће свих корисника социјалне заштите у укупном становништву (%)	%
Становништво и квалитет живота	25	Социјална заштита	Буџет за социјалну заштиту по глави становника просечно годишње	EUR
Становништво и квалитет живота	26	Здравље	Очекивано трајање живота живорођене деце	Број

Извор: Стална конференција градова и општина, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, Београд, 2012, стр. 42.

Табела 5.5.в. СЈОР индикатори одрживости и добре управе – сектори економски развој и добро управљање

Сектор	Осн. сет	Група индикатора	Индикатор	Јединица
Економски развој	27	Пољопривреда	Удео укупне коришћене пољопривредне површине од пољопривредне површине општине	%
Економски развој	28	Пољопривреда	Индивидуални пољопривредници	Број
Економски развој	29	Пословне локације	Инфраструктурно опремљене површине на располагању за инвестиције по глави становника	m <sup>2</sup>
Економски развој	30	Предузетничка клима	Број активних привредних друштава и предузетника на 1000 становника [број активних привредних друштава: број становника X 1000]	Број
Економски развој	31	Предузетничка клима	Нето ефекат нових предузетника и привредних друштава [(Број новоосниваних - број угашених предузетника и привредних друштава)/ укупан број свих активних]	Број
Економски развој	32	Туризам	Ноћења туриста	Број
Економски развој	33	Запосленост	Запослени у правним лицима (привредна друштва, предузећа, задруге, установе и образовање) у 1000	Број
Економски развој	34	Запосленост	Стопа запослености [Број запослених/активно становништво 15-64]X100	%
Економски развој	35	Запосленост	% жена запослених	%
Економски развој	36	Незапосленост	Број незапослених на 1.000 становника	Индекс



Добро управљање	37	Општинске финансије	Фискални капацитет општине (релативно): проценат изворних прихода у остварењу буџета (по Закону о финансирању локалне самоуправе) = апсолутно FKO/ сви буџетски приходи*100	%
Добро управљање	38	Степен развијености	Степен развијености по Закону о регионалном развоју (група)	Број
Добро управљање	39	Степен развијености	Обим свих подстицаја регионалног развоја у години / становнику	РСД
Добро управљање	40	Институционални капацитети	% општинских службеника са високом и вишом школском спремом	Број

Извор: Stalna konferencija gradova i opština, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, Beograd, 2012, str. 43.

Па ипак, спроведена анализа указује на то да у јединицама локалне самоуправе у Србији изостаје пракса израде годишњих извештаја о спровођењу СЛОП, односно акционих планова. Ова пракса постоји на републичком нивоу и за Националну стратегију одрживог развоја, али на локалном нивоу још увек изостаје. Годишњи извештај о спровођењу треба да пружи Скупштини/Одбору за мониторинг и другим заинтересованим странама информације о оствареном напретку у спровођењу стратегије и акционог плана. Он помаже руководству у доношењу одлука о даљем спровођењу.<sup>278</sup> Самим тим пракса усвајања годишњих извештаја о спровођењу итекако може утицати на степен успешности у спровођењу СЛОП и постизању циљева дефинисаних СЛОП.

Још један од разлога недовољне реализације СЛОП су и специфичне околности локалне средине и разлози тзв. више силе којима поједине локалне средине могу бити изложене као што су елементарне непогоде (поплаве и велика клизишта, попут оних које су током 2014. године погодили велики број градова и општина у Србији, дуготрајних суша и пожара који у летњим данима „прогутају“ хектаре шума и зелених површина услед високих температура, итсл.). Из ових разлога је потребно да СЛОП буду дефинисане на довољно флексибилан начин како би се осигурао што мањи ефекат оваквих појава на степен реализације СЛОП. Додатно,

<sup>278</sup> Исто, стр. 55.

могућност оваквих догађаја сугерише нужност посвећивања посебне пажње свакој јединици локалне самоуправе појединачно, обзиром да је свака од јединица локалне самоуправе изложена другачијим изазовима, ризицима и претњама по сопствени одрживи развој.

Уопштено посматрано, у Србији, као и другим државама и територијама Западног Балкана, области које је потребно хитно унапредити како би се повећала успешност у постизању циљева одрживог развоја тичу се решавања питања депопулације и тзв. „одлива мозга“, уз ризике који проистичу из неадекватне бригае о животnoj средини (попут загађења ваздуха и последица рада термоелектрана, еколошких последица ратних сукоба, мини-хидроелектрана, итсл.).<sup>279</sup> Проблеми са којима се Србија суочава у областима заштите животне средине и борбе против климатских промена доводе до тога да је, из угла преговора за приступање ЕУ, поглавље 27 које је посвећено овим областима један од најскупљих и најтежих, али и политички најосетљивијих делова преговора. И поред свега досада учињеног, очигледни су бројни изазови и препреке које је још увек потребно савладати како би се могло очекивати да Србија успешно преузме обавезе предвиђене овим поглављем.<sup>280</sup>

Када се ради о активностима, изазовима и проблемима са којима се суочавају појединачне локалне самоуправе у Србији у области ЛОР, такве анализе биле су предмет многобројних студија међународних, невладиних и организација цивилног друштва, а налази неких од њих биће истакнути у наставку.

У оквиру приручника за локалну примену ЦОР „Агенда 2030 у мојој општини“ се, уз међународне примере (Беч, Гент, Солинген и Штутгарт) даје и приказ примера са Западног Балкана, у оквиру којег се, поред Бијељине, Елбасана и Призрена, приказују и активности у управљању ЛОР Градске општине Земун. Наиме, током 2018. године Градска општина Земун је, у сарадњи са Офенбахом на Мајни иницирала реализацију пројекта „Јавна манифестација за одрживи развој – заједнички напори Земуна и Офенбаха на Мајни“, у чијем се фокусу налазило свих 17 ЦОР. Актери који су били укључени у реализацији овог пројекта су бројне међународне и националне институције и организације, попут Мисије УН у Србији, Народне скупштине Републике Србије и Министарства за рад, запошљавање,

279 Више видети у: Андријана Лазаревић и Андреа Матијевић, „Конференција о будућности Европе – значај за регион Западног Балкана“, *Политичка ревија* 70 (4), 2021, стр. 69–84.

280 Андреа Матијевић, „Кључни изазови Републике Србије у процесу приступања Европској унији у области животне средине и климатских промена“, *Администрација и јавне политике* 13 (1), 2020, стр. 79.

борачка и социјална питања, Привредне коморе Србије, Националне службе за запошљавање, Центра за социјални рад, СКГО, итд. Свака од 17 одабраних школа добила је задатак да представи по један ЦОР. Ученици су анализирали труд и резултате својих школа и локалних заједница у погледу реализације ЦОР и изнели предлоге за побољшање видљивости Агенде 2030 у њиховој средини, као и за остварење конкретног ЦОР који су представљали. Ученици су показали висок степен свести, интересовања и креативности, као и одговорности и жеље да се баве питањима одрживог развоја. Овај скуп активности оцењен је као универзалан, отворен за јавност и инспиративан захваљујући музичким изведбама, литерарним тачкама, кратким информацијама које су професори давали о ЦОР и наступима ученика.<sup>281</sup> Овај пројекат у целисти представља позитиван пример из праксе и показује да је инклузиван приступ области одрживог развоја не само посматран као неопходан, него и да је такав приступ могућ и већ применљив у појединим општинама у Србији.

У оквиру пројекта који финансира ГИЗ креирана је Платформа „Одрживи развој за све“, а у реализацији тог пројекта у Србији учествује низ НГО и ОЦД, попут Београдске отворене школе (БОШ), Београдског фонда за политичку изузетност (БФПЕ), Фондације Центар за демократију, Центар за високе економске студије, итд. У оквиру овог пројекта БФПЕ спровео је анализу о одрживом развоју у осам градова и општина у Србији, а налази те анализе сажети су у публикацији „Од мог града мојој земљи: како осигурати одрживи развој Србије“. Овом анализом обухваћене су следеће јединице локалне самоуправе: Чачак, Пирот, Прибој, Шабац, Сомбор, Ужице, Зрењанин и Зајечар. Публикација нуди преглед стања у овим градовима и општинама, њихове предности и проблеме, али и препоруке за унапређивање њиховог одрживог развоја.

Анализа за Град Чачак показује да на територији Чачка око 40% од 115.337 становника (према последњем попису из 2011. године) заснива своју материјалну егзистенцију на пољопривреди. Привреда овог града развијенија је од многих градова у Србији и заснива се на пољопривреди као главној делатности, али и на индустрији (металској, дрвној, хемијској и прерађивачкој) као и на услужним делатностима и туризму, а овако развијена привреда представља основу за развој других друштвених делатности

<sup>281</sup> Tomas Prorok i dr. „Agenda 2030 u mojoj opštini – Priručnik za lokalnu primenu Ciljeva održivog razvoja (COR) namenjen zaposlenima“, Mreža asocijacija lokalnih vlasti Jugoistočne Evrope (NALAS), februar 2019.

(културе, здравства, образовања, итд.). У Чачку постоји и веома јака и оперативна Канцеларија за економски развој. Ипак, и поред тога што спада у најразвијеније јединице локалне самоуправе у Србији, у Чачку постоје извесни проблеми који отежавају даљи (одрживи) развој. Пре свега се као проблем наводи депопулација, односно непрестани одлазак младих, и мањак квалификоване радне снаге, као и недостатак радних места за високообразовани кадар. Надаље, проблем представља и недостатак уређеног и организованог пласмана за пољопривредне производе и недостатак радне снаге за сезонске пољопривредне послове. Локалне ОЦД и грађани све чешће као проблем наводе и загађење и недовољну искоришћеност географског положаја и саобраћајне инфраструктуре. Препоруке за даљи развој Чачка везују се за стављање већег фокуса на високотехнолошке и иновативне гране, на дигитализацију и примену иновација као начина да се подигне вредност производа, али и да се задрже и привуку високообразовани млади кадрови. Велики потенцијал види се и у даљем развоју пољопривреде и туризма кроз њихову могућу симбиозу која би омогућила комбинацију аутентичне хране и етнопроизвода са природним туристичким потенцијалом, а тиме и брендирање града. Додатно, цивилни сектор треба да буде заступник и покретач промена у циљу већег ангажмана јавног сектора у решавању социјалних проблема грађана, као и подршци родној равноправности и заштити осетљивих социјалних група. Закључује се да Град Чачак има потенцијал да постане привредни и друштвени центар Западне Србије, а уколико се досадашњи трендови развоја наставе, град има шансу да постане неформални лидер и покретач промена у суседним градовима и општинама.

Град Пирот, са 54.873 становника према последњем попису и изразито негативним демографским трендом, спада у тзв. другу групу развијености, са степеном развијености у распону између 80% – 100% републичког просека. Основу градске привреде представља индустрија, захваљујући резултатима компанија које послују на његовој територији, међу којима се посебно издвајају корпорације „Тигар а.д.“ са 1.600 запослених и “Tigar Tyres” са 3.600 запослених. Мала и средња предузећа важна су за привредни развој, а формирање Слободне зоне Пирот увећало је инвестициону привлачност града. Град Пирот предњачи у реализацији успешних пројеката јавно-приватног партнерства, а оваква партнерства су се у протеклих неколико година показала као успешан рецепт за решавање проблема у области комуналних услуга. Осим индустријске производње, град има велики потенцијал и за пољопривредну производњу јер блага

клима омогућава да од укупне територије града 56,1% површине територије заузима пољопривредно земљиште. Последњих година долази и до развоја свести о значају развоја туризма, иако напредак у овој грани и даље отежава неадекватна туристичка инфраструктура. Такође, постоји добро развијена мрежа образовних институција и мрежа установа културе. Постоји и релативно добра мрежа институција за пружање здравствених услуга, уз доста добар систем социјалне подршке, пре свега у домену подршке наталитета и родитељства. Град доста улаже и у развој спорта кроз изградњу спортских објеката и подршку у оснивању спортских клубова којих је тренутно 70 и који покривају готово све спортове. Што се тиче конкретних проблема Града Пирота, представници јавног и цивилног сектора и грађани као највеће проблеме наводе одлазак младих и загађење животне средине. Развојне шансе виде се у подршци локалним предузетницима и даљем индустријском развоју, а неискоришћеним потенцијалима сматрају се недовољан развој пољопривреде и недовољна искоришћеност природних дестинација за развој туризма. Даљем развоју Града Пирота допринело би боље управљање слободном зоном и оријентација ка додатном привлачењу инвестиција, док се планирање и изградња логистичких и карго центара посматра као логичан след обзиром на географски положај и повезаност – Пирот се сматра главном станицом на путу од Софије до Београда. Надаље, осим на трговину и индустрију град би могао да се фокусира и на унапређивање пољопривреде и туризма, али таква преоријентација би се морала реализовати уз посебну бригу о заштити животне средине, обзиром да се све више истиче да је тренутан ниво еколошке освешћености недовољан и неадекватан. У области пољопривреде посебно је потребно фокусирати се на сточарство, јер је са појединим производима животињског порекла попут пеглане кобасице и качкаваља Пирот конкурентан не само на домаћим, већ и међународним тржиштима. Туристички потенцијали недовољно су искоришћени, а у унапређивању туризма посебну пажњу потребно је придати путној инфраструктури до значајних локалитета, затим повећању смештајних капацитета и промоцији и брендирању туристичке понуде града.

Општина Прибој, са 24.745 становника по последњем попису, припада групи четвртог нивоа развијености, са степеном развоја од 60% републичког просека. Пропаст предузећа за производњу камиона, приколица, специјалних возила и агрегата „ФАП“ корпорације а.д. Прибој који је омогућио привредни бум до почетка деведесетих, довео је до привредног краха целог града.

У делу погона овог гиганта основана је Слободна зона Прибој у оквиру које тренутно успешно послује девет корисника. Један од носилаца привредног развоја је „Полиестер група“ д.о.о. Прибој која броји око 500 запослених. На пољопривредно продуктивно земљиште отпада 34,95% укупне површине општине, а Прибој је релативно богат шумама и шумским ресурсима – шуме покривају око 64% територије. Иако није изгледно да масовнија пољопривредна производња постане окосница привредног развоја у будућности, Прибој има повољне услове за развој сточарства и воћарске производње. Подручје општине је еколошки чисто, без већих природних и вештачких загађивача, што је свакако добар предуслов за производњу здраве хране и развој туризма. Иако сеоски туризам још увек није развијен, постоје индиције да ће туристички развој у овом смеру бити могућ у будућем периоду. У Прибојској бањи у августу 2019. пуштен је у рад рехабилитациони центар, а овакав центар постоји и у реновираној згради Опште болнице. Један од водећих проблема представља недовољно развијена путна инфраструктура. Две трећине општине нема директну везу са остатком општине, већ се употребљава путни правац који делом пролази кроз Босну и Херцеговину, чиме се отежава проток људи, роба и услуга. Рад културних институција доминантно се заснива на промоцији археолошких открића и историјских локалитета. Постоји шест магичних основних школа а у области спорта активно је 16 клубова. Представници локалних ОЦД и грађани као највећи проблем наводе недовољну привредну развијеност, одлазак младих и образованих кадрова, а и поред непостојања већих еколошких загађивача, као проблем истичу и загађеност животне средине (махом се овакве оцене односе на велику депонију на уласку у општину која опслужује општине Прибој, Пријеполје и Нову Варош и на велике количине неадекватно третираног отпада у централним општинским насељима). Географски положај општине на тремеђи Србије, Црне Горе и Босне и Херцеговине носи са собом велики потенцијал за развој привреде. Иако Прибој највероватније неће моћи да поврати статус примарно индустријске општине, потребно је тражити алтернативне правце развоја индустрије и, захваљујући природном богатству којим општина обилује, радити на развоју пољопривреде (уз предуслов развоја путне инфраструктуре, мере подстицаја за пољопривреду и различите програме за спречавање миграција из села ка граду) и туризма, пре свега етно и сеоског туризма, као и искоришћености природних капацитета за рафтинг, планинарење и друге екстремне спортове спортове, као и брендирању

туристичке понуде. Недостатак квалификоване радне снаге који постоји потребно је решити кроз програме обука и доквалификација, као и спровођење дуалног образовања у средњим школама.

Град Шабац, са 115.884 становника по последњем попису, карактеришу начелно позитивна привредна кретања подстакнута израженим предузетничким духом и присуством страних инвеститора. Окосницу привредне делатности представљају индустрија (хемијска, фармацеутска, металопрерађивачка, машинска, прехрамбена и индустрија грађевинског материјала) и трговина. У Шапцу постоје две индустријске зоне основане у циљу подршке развоју и инвестицијама и у овом граду послује око 4.200 привредних субјеката. Ипак, сматра се и да пољопривреда спада у најзаступљеније делатности и да представља највећи развојни потенцијал града, јер 73,45% укупне површине града чини пољопривредно земљиште, од чега се више од 70% земљишта налази у власништву приватних пољопривредника који се баве ратарско-повртарском (у нижим подручјима) и воћарском производњом (у брдовитим подручјима града). Окосницу туристичке понуде представљају културна и историјска добра, уз веома развијену мрежу културних установа коју чине и бројна културна удружења. Уз то, активности ОЦД су на прилично високом нивоу и ове организације учествују у креирању локалних политика, креирању стратегија и акционих планова, а нарочито су активне у домену социјалне политике, што се види кроз њихову сарадњу са јавним сектором у оснивању три предузећа за запошљавање особа са инвалидитетом, у функционисању Савета за ромску националну мањину итд. Ипак, и у случају Града Шапца се као највећи проблеми наводе одлазак младих, а све чешће и загађеност животне средине. Развојне шансе најпре се виде у даљем развоју пољопривреде кроз задрugarство и развој прерађивачке индустрије, а развојним правцем сматра се и боља искоришћеност географског положаја као града на раскрсници важних магистралних и регионалних путева. Град Шабац прилично добро користи своје развојне потенцијале, али свакако постоји простор за даљи напредак. Иако су пољопривреда и трговина на знатно вишем нивоу него у остатку Србије, даљи развој ових делатности био би од суштинског значаја за град. Обзиром да ће изградња нових саобраћајница приближити Шабац Београду и Новом Саду као највећим градовима у Србији, производња хране би, уз стратешку подршку у процесу пласмана и изласка на тржиште, могла да постане водећа привредна грана. Томе највише доприносе веома плодно земљиште и одсуство већих загађивача животне средине.

Град Сомбор, са око 80.000 становника и са удаљеношћу мањом од 30km од границе са Хрватском и Мађарском има значајан потенцијал за привредни развој заснован на међународној сарадњи. Према подацима РЗС из 2017. године, на територији града активно је 1.125 привредних субјеката и 2.296 предузетника. У граду постоји индустријска зона која се простире на 480 хектара површине. Ипак, недостатак квалификоване радне снаге је евидентан проблем на ком је потребно радити у будућности. Интензиван развој пољопривреде у Сомбору омогућавају плодно земљиште (пољопривредно земљиште заузима 78,4% територије) и богатство водама, уз реку Дунав као главно хидрографско обележје града и друге мање реке, рукавце, баре, ритове и канале хидросистема Дунав-Тиса-Дунав. Од укупно 8.396 пољопривредних газдинстава према Попису пољопривреде из 2012. године, 99,2% представљају породична газдинства. Град Сомбор одликује разграната мрежа магистралних, регионалних и локалних путева и близина четири гранична прелаза. Град је значајан за водни саобраћај на републичком нивоу: Лука Сомбор је сврстана у групу националних лука коју треба интегрисати са логистичким центром регионалног нивоа, а планирано је и интензивирање водног саобраћаја кроз унапређење постојеће мреже пловних путева. Град Сомбор је у културном смислу изразито препознатљив по својој мултиетничкој и мултикултуралној традицији. Туристичка понуда града се и заснива на оваквом културном наслеђу и богатој историји, које су утицале и на препознатљив изглед грађевина које су законом заштићене. Део туристичке понуде чини и резерват природе „Горње Подунавље“, постојање мноштва геотермалних извора који креирају потенцијал за развој бањског туризма, али и бројни салаши који су значајни за развој сеоског туризма. Образовни систем је врло добро развијен и прати мултиетничку структуру становништва, обзиром да се наставни план и програм одвија на српском, мађарском и хрватском језику. У Сомбору је активно и око 120 спортских организација. И поред свих ових добрих развојних праваца, као највећи проблеми ипак се истичу одлазак младих и недостатак квалификоване радне снаге који представљају кочницу привредне активности. Главним развојним правцима и још увек недовољно искоришћеним потенцијалима сматрају се развој пољопривреде и туризма. Иако и у домену пољопривреде и у домену индустрије Сомбор прилично добро користи своје ресурсе, за даљи развој је потребно посветити више пажње малим и микро предузећима, поготову у области информационаих технологија и иновација, али и модернизацији процеса пољопривредне производње. За



привлачење озбиљнијих инвестиција потребан је даљи рад на путној инфраструктури, нарочито на саобраћајним везама са Новим Садом и Београдом. Даља искоришћеност водних потенцијала свакако је пожељна, али уз нарочит опрез и бригу о заштити животне средине. Сарадња институција власти и ОЦД је на развијеном нивоу, али и она може бити унапређена кроз још већи степен отворености и транспарентности институција локалне самоуправе, али и већи ниво агилности локалних ОЦД у укључивању у различите активности и у заступању својих ставова.

Град Ужице, као административни, привредни и културни центар Златиборског округа који је по површини највећи округ у Србији, је град са 78.040 становника према последњем попису, који своју привредну активност заснива на индустрији (доминантно прерађивачкој индустрији, затим металској, текстилној, дрвној индустрији и преради обојених метала), грађевинарству и трговини. Овај град је изразито извозно оријентисан и традиционално бележи суфицит у размени са иностранством, извозећи превасходно производе прераде обојених метала, готове текстилне производе, производе наменске индустрије и воће. Потенцијал за индустријски развој налази се у постојећим великим предузећима („Путеви а.д.“, „Ваљаоница бакра Севојно“, „Први партизан“, „Јединство“ и „Импол севал“) и у новоотвореним малим и средњим предузећима. Иако је радна снага квалификована у проценту изнад републичког просека, она ипак није усклађена са потребама локалне привреде. Инструменти који подржавају настанак и развој одрживих предузећа су Слободна зона Севојно, Бизнис инкубатор центар Ужице, али и Регионална развојна агенција Златибор која кроз низ развојних пројеката подржава развој целог овог краја. У пољопривредној производњи учествује око 23% укупног становништва, а иако је ова производња развијена у складу са природним могућностима, ипак постоји простор за напредак. Главне пољопривредне делатности су узгој воћа (малина, шљива и јабука) и поврћа, пчеларство и прављење ракије за ознаком географског порекла. У агроиндустрији доминантне су прерада замрзавањем воћа, лековитог биља и шумског воћа, уз капацитет за развој производње цемова, сокова, компота и прерађевина од поврћа. У оквиру пољопривредне делатности у успону је и сточарство. Повољан туристичко-географски положај креира и потенцијал за туристички развој, услед непосредне близине неким од на националном нивоу најзначајнијих природних локалитета. Од 2003. се уз напоре Туристичке организације приступило развоју сеоског туризма. Ужице је чвор важних друмских и железничких

саобраћајница. Један је од ретких градова у Србији који је уз сарадњу са околним општинама на модеран и одржив начин решио проблем одлагања отпада кроз изградњу Регионалне санитарне депоније Дубоко, чији оперативни капацитети покривају територију са преко 350.000 становника. У Ужицу постоји веома добро развијена мрежа установа културе и бројна удружења која се баве очувањем традиције. Овај град је значајан спортски центар не само на нивоу Западне Србије, већ и шире. Ипак, велики проблем који утиче на квалитет свакодневног живота грађана је недостатак паркинг места и потребно је да се град посвети његовом решавању. Развојни потенцијали леже у пољопривреди и туризму, али и индустрији која може бити додатно унапређена. Пре свега је потребно даље развијати сеоски туризам, а грађани великим недостатком сматрају и недовољну искоришћеност природних локалитета и историјских споменика у сврхе туристичког развоја. Реконструкција Старог града и промоција Ужичке републике као историјског локалитета може допринети брендирању Ужица као туристичке локације. У области пољопривреде велики потенцијал се везује за сточарство, кроз оснивање и развој предузећа за прераду меса и млека. Већа вредност би свакако могла бити остварена радом на развоју туризма и пољопривреде у симбиози него кроз одвојен приступ овим гранама. Оснаживање жена на селу допринело би не само унапређивању туристичке понуде, већ и њиховој финансијској самосталности. У области индустрије, потребно је унапредити индустријске зоне и сарадњу са околним општинама, пре свега Пожегом чији је географски положај повољнији за индустријски развој од положаја Ужица. Потребна је и додатна подршка малим предузећима и предузетницима у начелу, а даљи развој индустрије треба строго контролисати из угла потенцијалног повећања загађења животне средине.

Град Зрењанин налази се на североистоку Србије, на 75km од Београда, 50km од Новог Сада и 60km од Румуније као државе чланице ЕУ, чиме је његов положај од велике важности у транзитном смислу. Град има преко 117.000 становника, а према степену развоја спада у другу групу јединица локалне самоуправе са развојем у распону 80% – 100% републичког просека. Сектор малих и средњих предузећа отпочео је да се интензивно развија током 1990-их, а заинтересованост предузетника мање је усмерена ка производним делатностима и више је оријентисана ка услужним делатностима и трговини. У циљу привлачења инвестиција и подршке привредном развоју основана је Индустријска зона „Југоисток“, затим слободна зона која у оквиру свог пословања омогућава својим корисницима

смањење трошкова и до 40%, и Пословни инкубатор Зрењанин БИЗ као предузеће основано са намером подршке компанијама профилисаним у домену информационих технологија и иновација. Као највећи град у Банату, Зрењанин располаже разгранатом инфраструктурном мрежом. Постоји велики потенцијал за пољопривредни развој, обзиром да чак 83,5% територије града представљају пољопривреде површине. У Зрењанину постоје и веома повољни услови за узгој рибе, а уз рибњак Ечка као један од највећих и најстаријих рибњака у читавој Европи, постоји велики број приватних узгајивача који продају рибу на домаћем тржишту. Иако Зрењанин и његова околина имају туристичке потенцијале, развој туризма ограничен је најпре неадекватном туристичком инфраструктуром, како недостатком смештајних капацитета, тако и стањем материјалних добара, недостатком стручних људских ресурса, брендирања и маркетинга. Културно-манифестациони туризам може бити потпомогнут редовним манифестацијама које се већ одржавају у граду, а ловни и риболовни туризам, као и Резерват природе Стари Бегеј – Царска бара, су атрактивни део туристичке понуде. Бања Русанда представља добру инфраструктурну подлогу за развој тзв. “wellness & spa” туризма. Разграната је мрежа установа културе, чији развој помажу и непрофитна удружења и ОЦД. Образовни систем прилагођен је мултиетничком карактеру становништва, обзиром да се настава одвија на српском, мађарском, румунском и словачком језику, али опремљеност средњих школа углавном не задовољава савремене потребе просветне праксе. Уз недовољно искоришћавање поменутих туристичких атракција за развој града, доминантан проблем је већ двадесетогодишњи недостатак пијаће воде и загађење животне средине. Без обзира на узроке и тежину решавања овог проблема, све расположиве ресурсе треба усмерити на његово решавање, обзиром да је приступ пијаћој води приоритетна потреба. У смислу економског развоја Град Зрењанин свакако спада у најразвијеније градове у Србији, иако је потребно радити на унапређивању пољопривреде, посебно рибарства, и индустрије, али и ИТ сектора који је тренутно у повоју. Ипак, потребно је да се град посвети бризи о негативним последицама привредног раста и отварању нових радних места, пре свега о последицама по животну средину, и да уз додатне напоре и улагања олакша симбиозу индустрије и животне средине.

Град Зајечар, као највећи град Источне Србије, према попису из 2011. године броји 59.491 становника. Град лежи на неким од најзначајнијих саобраћајница Тимочке крајине, укључујући и

повезницу са ауто-путем међународног карактера Коридором 10. Спада у ред средње развијених градова у Србији, а уз велика предузећа (као што су Уједињене српске пиваре а.д. Зајечар, Горење Зајечар, Предузеће за путеве Зајечар а.д. “Strabag”, а.д. Имлек Београд млекара Зајечар), и хидроелектране Гамзиградска бања, Соколовица и др., као и индустријске капацитете у приватном власништву, на територији града постоји и неколико рудника, попут рудника антрацита Вршка Чука, рудника лигнита Лубница и рудника кварцног песка Србокварц. Такође, у развоју је и приватно предузетништво у услужним, угоститељским, трговачким и занатским делатностима. Зајечар располаже добром ресурсном базом за развој пољопривреде, а од пољопривредних делатности доминантне су ратарство и виноградарство. Ловни капацитети заснивају се на богатству шумом и ловним подручјима, а такође су значајни и капацитети за узгој рибе. Ипак, пољопривредни развој ограничен је недовољном едукацијом о производњи здраве и органске хране, недостатком система за наводњавање, застарелом механизацијом, недовољном искоришћеношћу постојећих фарми и непостојањем клиника, непостојањем организованог откупа пољопривредних производа и неразвијеним задругарством. Што се тиче туризма, понуду Зајечара обogaђују најпре непосредна близина царској палати Феликс Ромулијана која се од 2007. налази на UNESCO листи светске баштине и другим историјским и туристичким локалитетима, а затим бројне градске манифестације и садржаји. Ипак, иако је традиција угоститељства и хотелијерства у Зајечару дуга, не постоји довољно смештајних капацитета, а ни традиција сеоског туризма. Град има значајне капацитете у јавном и приватном цивилном сектору, а неке од локалних организација, попут Тимочког омладинског центра, су препознате као веома успешне како на националном, тако и на интернационалном нивоу. Јавни и приватни цивилни сектор и сами грађани као највеће проблеме виде одлазак младих и недовољно развијену привреду, а развојне шансе највише везују за развој туризма и појединих грана пољопривреде. Сматра се да удаљеност од ауто-пута и константан пад броја становника представљају реалне препреке за озбиљније инвестиције у индустрију, а да се развојни потенцијал града у овом тренутку не може заснивати на развоју индустрије. Препорука је да се у домену развоја туризма сарађује са околним јединицама локалне самоуправе које такође имају значајне туристичке потенцијале, а слаба насељеност и релативно здрава животна средина могу бити искоришћене за производњу здраве и органске хране. Брендирање Зајечара као туристичке и гастрономске

дестинације неопходан је предуслов даљег развоја. Поред тога, већи нагласак треба ставити и на развој ИТ и креативне индустрије, као и развоју научно-технолошких центара и тзв. *hub*-ова и *co-working* простора.<sup>282</sup>

Општи закључак који се може извести на основу овог прегледа је да је у циљу економског развоја потребно већи нагласак придати пољопривреди и туризму пре свега, али и индустрији и развоју високотехнолошких сектора. У смислу друштвеног развоја, потребно је предузети кораке за преокретање тренда депопулације и одласка младих, као и унапредити сарадњу ОЦД и институција локалне самоуправе. У коначници, да би економска и друштвена димензија развоја могле довести до резултата који су на дужи рок одрживи, потребно је да свака од ових јединица локалне самоуправе већу пажњу посвети решавању постојећих и предупређивању настанка нових еколошких проблема под утицајем развојних тенденција.

\*

Ова анализа тренутног стања у области управљања ЛОР у Србији указује да је за планирање ЛОР и реализацију његових циљева у будућности потребан комплекснији, садржајнији и друштвено одговорнији приступ. Планско деловање омогућило би рационалнију експлоатацију ресурса, ефективнију реализацију СЛОР и акционих планова, али и усаглашавање потреба са реалним могућностима и потенцијалима. Унапређивање полазне основе захтева адекватне статистичке податке и примену савремених метода и технологија прикупљања података и стратешког планирања. Додатно, опредељеност политичких елита за модернизацију управљања локалном заједницом представља неизоставан чинилац усвајања и квалитетне примене СЛОР. Потребно је придати и већи значај телу за контролу спровођења СЛОР, односно за евалуацију и мониторинг. Ово тело кључно је за рационално планирање будућих потреба и предузимање адекватних мера, без чега нема ни одрживости.

Од посебног значаја за читав процес је и укључивање грађана. Потребно је грађанима обезбедити приступ свим базама података, индикаторима развоја и подацима о остваривању стратегија, политика, пројеката, те начину коришћења јавних средстава, јер се тиме обезбеђује транспарентност процеса, потврђује демократичност

282 Наводи о свих осам јединица локалне самоуправе су, уз извесна прилагођавања аутора, преузети из: Фондација Београдски фонд за политичку изузетност, „Од мог града мојој земљи: Како осигурати одрживи развој Србије“, Београд, 2021.

заједнице и осигурава јавни интерес. Наредна глава управо је и посвећена импликацијама недопуштеног приступа подацима за грађане и начинима на које то може утицати на реализацију циљева ЛОР кроз студију случаја Града Панчева у једној од димензија ЛОР – загађење ваздуха.

**Глава 6**  
**ЗНАЧАЈ ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА ЗА ЛОКАЛНИ**  
**ОДРЖИВИ РАЗВОЈ –**  
**СТУДИЈА СЛУЧАЈА: УПОТРЕБА ОТВОРЕНИХ**  
**ПОДАТАКА У ОБЛАСТИ ЗАГАЂЕЊА ВАЗДУХА У**  
**ГРАДУ ПАНЧЕВУ**





## 6. ЗНАЧАЈ ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА ЗА ЛОКАЛНИ ОДРЖИВИ РАЗВОЈ СТУДИЈА СЛУЧАЈА: УПОТРЕБА ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА У ОБЛАСТИ ЗАГАЂЕЊА ВАЗДУХА У ГРАДУ ПАНЧЕВУ

### 6.1. Појам отворених података и њихов нормативни оквир

Према једној од дефиниција, отворени подаци представљају ресурс који је свима слободно доступан, бесплатно стављен на располагање преко интернета, те технички приступачан и машински читљив. Отворени подаци су подаци у отвореним форматима који се могу поново употребити и редистрибуирати. *Поновна употреба* подразумева могућност коришћења отворених података за комерцијалне или некомерцијалне сврхе другачије од првобитне за коју су били прикупљени или израђени од стране физичких или правних лица и обухвата могућност њихове дистрибуције, умножавања, повезивања са другим подацима, интегрисања у пословне процесе, производе и услуге, стављања на располагање трећим лицима, као и друге поновне употребе. *Машинска читљивост* подразумева да подаци морају бити у облику који је погодан за рачунарску обраду, односно облику који омогућава лак приступ и манипулацију подацима помоћу рачунарских програма. *Отворени облик података* значи да су подаци доступни у форматима записа чија је употреба могућа без плаћања накнаде или других ограничења, као и за чију обраду је доступан најмање један алат слободног софтвера. Поред овога, отворени подаци подразумевају *изворност* (објављивање података у облику у коме су прикупљени, без накнадних трансформација), *комплетност* (постојање описа структуре података, пратећих шифарника и сл.) и *ажурност* (која се, када год је то могуће, постиже директним преузимањем података из базе у којој се изворно обрађују).<sup>283</sup>

У контексту деловања и капацитета институција локалне самоуправе, базе отворених података су нераскидиво повезане са концептом отворене управе. Иако су идеје о отвореној управи у свету су настале још током 1950-их година, данас су, услед нужности

---

283 Поргал отворених података – Шта су отворени подаци? Доступно на: <https://data.gov.rs/st/discover/>, Приступљено: 14.02.2022. За информисање о врстама формата и начину формирања база података у отвореном облику видети: Priručnik „Otvoreni ljudi – otvoreni podaci“, PALGO Smart, Beograd, 2019.

реформе и модернизације, али и контроле над употребом јавних ресурса и увећања одговорности институција, принципи отворене управе нарочито важни за деловање и организацију институција јавне управе. Ови принципи представљају стандард за државе чланице ЕУ, а у европски правни систем уведени су Уговором из Амстердама. Члан 1 овог уговора предвиђа да све институције ЕУ треба да доносе одлуке кроз укључивање грађана у процес доношења одлука.<sup>284</sup> Додатно, у нацрту Устава за Европу чланом 47 наводи се да ће институције, на одговарајући начин, дати грађанима и репрезентативним удружењима прилику да изнесу и јавно размењују своје ставове у свим областима деловања Уније, а да институције ЕУ треба да одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са репрезентативним удружењима и цивилним друштвом.<sup>285</sup>

Са развојем нових технологија, успостављање отворене управе постало је нераскидиво повезано са питањима дигитализације јавне управе, као и креирања и функционисања портала е–Управа (*e–Government*).<sup>286</sup> Управо због тога базе отворених података постају важне за реформу јавне управе у правцу отворене управе, јер без отворених података нема ни успешне и потпуне дигитализације јавне управе. Постоје различите категорије и врсте података који се могу отворати. Између осталог то су:

- Културни подаци – подаци о раду у области културе (попут информација о датумима културних манифестација, информација о колекцијама галерија, библиотека, архива и музеја);
- Научни подаци – резултати научних истраживања и експеримената;
- Финансијски подаци – као што су рачуни Владе или локалних самоуправа (прихода и расхода) и информације о тржишту (берзама, деоницама, уделима);

---

284 У оригиналу: “This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen.” Према: Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *OJ C 340*, 10.11.1997, pp. 1–144.

285 У оригиналу: “The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action, [...] and] maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society.” Према: Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, *2003/C 169/01*, 18.07.2003, pp. 1–105.

286 О настанку портала е–Управа у развијеним државама видети: Andrew Chadwick, Christopher May, “Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: “e–Government” in the United States, Britain, and the European Union”, *Governance*, 16, 2003, pp. 271–300.

- Метеоролошки подаци – подаци који се користе ради разумевања и предвиђања временских услова и климе;
- Статистички подаци – као што су демографски пописи и кључни социо-економски индикатори;
- Транспортни подаци – подаци о путевима, рутама и сатницама превоза;
- Еколошки подаци – информације повезане са природним окружењем, попут нивоа загађења, квалитета воде, и многи други.

На нивоу локалне самоуправе, отварање података предуслов је за успостављање паметног града. Иако је појам паметних градова био познат и раније, у практичном смислу је усвојен 2005. године од стране великих мултинационалних компанија (попут *IBM*-а, *Siemens*-а) као појам којим се реферише на примену комплексних информационих система у интеграцији производних и услужних делатности за изградњу и функционисање урбане инфраструктуре (зграда, јавног превоза, система дистрибуције електричне енергије и водоснабдевања, унапређивања јавне безбедности итд).<sup>287</sup> Такви информациони системи заснивају се на отвореним подацима, а основни принцип на којим се заснивају отворени подаци јесте идеја да сви који имају податке треба да их поделе са онима којима могу бити корисни.

Европска унија међу првима је препознала значај отварања података у поседу органа јавне власти, па је још 2003. године донела Директиву о поновној употреби информација јавног сектора<sup>288</sup> која је унапређена 2013. године.<sup>289</sup> Први портал отворених података успоставиле су САД маја 2009. Европска унија успоставила је два портала отворених података: Портал отворених података Европске уније 2012. године (на ком се објављују отворени подаци европских институција) и Европски портал за податке 2015. године (који аутоматски преузима објављене скупове података са

---

287 О појму паметних градова више видети: Colin Harrison, Ian Abbott Donnelly, "A Theory of Smart Cities", *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the ISSS – 2011*, Hull, UK, 55(1), 2011. За примере паметних градова видети: Andrea Caragliu, Chiara Del Bo and Peter Nijkamp, "Smart Cities in Europe", *Journal of Urban Technology*, Volume 18, 2011, pp. 65–82. О начину на који се базе података (тзв. *big data*) примењују за успостављање паметних градова видети: Eiman Al Nuaimi, Hind Al Neyadi, Nader Mohamed and Jameela Al-Jaroodi, "Applications of big data to smart cities", *Journal of Internet Services and Applications*, Volume 6, 25 (2015)

288 Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, *OJ L 345*, 31.12.2003, pp. 90–96.

289 Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information Text with EEA relevance, *OJ L 175*, 27.06.2013, pp. 1–8.

портала отворених података европских држава и држава кандидата [укључујући и податке са Портала отворених података Србије]). О значајном нивоу политичке подршке отварању података на међународном нивоу говори иницијатива Партнерство за отворену управу, као и Међународна повеља о отвореним подацима. Напредак држава на пољу отварања података може се пратити преко неколико међународних ранг-листа, као што су *Global Open Data Index* или *Open Data Barometer*.<sup>290</sup>

У Србији је, у оквиру пројекта „Отворени подаци – отворене могућности“ Национални Портал отворених података представљен 12. октобра 2017. године. Овај портал креиран је са циљем успостављања централног места на којем ће бити обједињени подаци државних органа (што обухвата органе државне управе, аутономних покрајина и локалне самоуправе, као и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења – нпр. Влада, министарства, општине, агенције, регулаторна тела, установе и комунална предузећа и други) и стављени на располагање грађанима, приватном и невладином сектору. Доношењем Закона о електронској управи, који је усвојен 5. априла 2018. године, уведена је обавеза органа да на Порталу отворених података објављују отворене податке из своје надлежности на начин који омогућава њихово лако претраживање и поновну употребу, и омогућен је слободан приступ објављеним подацима без накнаде.<sup>291</sup> Ступањем на снагу Уредбе о начину рада Портала отворених података, успостављен је целовит правни оквир за отварање података у поседу државних органа и њихово објављивање.<sup>292</sup> Осим ових правно обавезујућих аката, закони који су такође важни, барем када су у питању информације и право јавности на обавештеност, јесу и Закон о тајности података, којим се уређује јединствен систем одређивања и заштите тајних података који су од интереса за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије, заштите страних тајних података, приступ тајним подацима и престанак њихове тајности,<sup>293</sup> и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који дефинише право на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног

---

290 Портал отворених података – Отворени подаци на међународном нивоу. Доступно на: <https://data.gov.rs/sr/discover/>, Приступљено: 14.02.2022.

291 Закон о електронској управи, *Службени гласник РС*, 27/2018-25

292 Уредба о начину рада Портала отворених података, *Службени гласник РС*, 104/2018-9

293 Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, 104/2009

демократског поретка и отвореног друштва.<sup>294</sup>

## 6.2. Значај отворених података за локални одрживи развој: област – загађења ваздуха

У Параграфу 48 Агенде 2030 наводи се да су „квалитетни, благовремени и поуздано разврстани подаци неопходни за мерење напретка (у постизању циљева одрживог развоја – подвукао аутор) и да би се осигурало да нико не буде запостављен. Такви подаци кључни су за процес доношења одлука“.<sup>295</sup> У контексту локалног одрживог развоја уочена је емпиријска веза између отварања база података које могу бити од значаја за локални одрживи развој и ефикасности локалних иницијатива у постизању циљева одрживог развоја. У недавно објављеној студији Џејн (*Garima Jain*) и Еспи (*Jessica Espey*) показале су да приступи који се заснивају на подацима, пре свега подацима отвореног типа, омогућавају локализацију циљева одрживог развоја на ефикаснији начин од приступа који нису засновани на оваквим подацима, а да унапређивање система података и њиховог управљања доприноси привлачењу пажње доносиоца одлука на проблеме локалног одрживог развоја и буђењу свести о значају локалног одрживог развоја уопште.<sup>296</sup>

Објављивање информација јавне управе у форми база отворених података доприноси проактивности грађана и иновацијама. Широм света градови и државе креирају портале отворених података, који становницима омогућавају сарадњу са локалним самоуправама у проналажењу нових иновативних начина употребе података који се генеришу на локалном нивоу. У области загађења ваздуха, значај отворених података најпре се огледа кроз могућност за креирање различитих софтвера који могу допринети здравијем и квалитетнијем животу грађана. Тако на пример у Кини постоји апликација *Kaiterra* којом се, у циљу подизања свести о проблему загађењу ваздуха, подаци о мониторингу загађења ваздуха у преко 50 држава широм света отварају за употребу индустријском и бизнис сектору, али и појединцима. У Белгији се путем апликације

294 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021

295 У оригиналу: “Quality, accessible, timely and reliable disaggregated data will be needed to help with the measurement of progress and to ensure that no one is left behind. Such data is key to decision-making”, према: United Nations, A/RES/70/1, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, op.cit.

296 Garima Jain and Jessica Espey, “Lessons from nine urban areas using data to drive local sustainable development”, *npj Urban Sustainability* (2022) 2:7, pp. 1–10.

*Aircheckr* омогућава не само приступ подацима о нивоу загађења, већ апликација на основу нивоа загађења ваздуха даје препоруке о пожељном понашању појединцима у циљу очувања њиховог здравља. Апликација *airTEXT* креирана у Великој Британији даје преглед тренутног стања, уз примену алгоритама који омогућавају тродневну прогнозу о квалитету ваздуха у широј околини Лондона.<sup>297</sup>

У Србији такође долази до развоја свести о генералном значају отворених података. Србија је чланица Партнерства за отворену управу, а једна од циљних области Трећег Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018–2020. године (последње усвојеног Акционог плана) управо је и област отворених података. Па ипак, овим планом је обавеза отварања података предвиђена само за Министарство финансија у категоријама буџета, а према Извештају о спровођењу Акционог плана чак ни та обавеза није остварена, јер се подаци о буџету још увек дају у машински нечитљивом формату (у форми *Microsoft Word [MS WORD]* документа).<sup>298</sup> Другим речима, Акционим планом Партнерства за отворену управу (још увек?) није прописана обавеза отварања података у области загађења ваздуха.

Известан напредак у отварању података у области загађења ваздуха на републичком нивоу ипак постоји. Символ тог напретка је креирање апликације *xEco Vazduh* (“*eXtreme ECOlogy*” – Екстремна екологија), која приказује Европски Индекс квалитета ваздуха у Републици Србији користећи податке о концентрацијама пет загађујућих материја: суспендованих честица пречника до 10 и 2,5 микрона ( $PM_{10}$  и  $PM_{2,5}$ ), сумпор диоксида ( $SO_2$ ), азот диоксида ( $NO_2$ ) и приземног озона ( $O_3$ ). Ова апликација приказује мерења агрегирана на часовном и двадесет четворо часовном нивоу из мрежа за аутоматски мониторинг квалитета ваздуха (преузета са националног портала отворених података) као и индикативна мерења концентрација  $PM_{10}$  и  $PM_{2,5}$  суспендованих честица из јавно доступних база података о квалитету ваздуха у реалном времену.<sup>299</sup> Међутим, иако се ова апликација заиста заснива на отвореним

---

297 Више о употреби отворених података у области загађења ваздуха на нивоу Европске уније, али и на светском нивоу видети: European Data Portal – European Union, “Use Cases”, n.d. Доступно на: <https://data.europa.eu/en/impact-studies/use-cases>, Приступљено: 14.02.2022.

298 Грађанске иницијативе, Партнерство за отворену управу и Svetska banka, *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine*, Beograd, 2019.

299 О апликацији *xEco Vazduh* видети: Портал отворених података – примери употребе: *xEco Vazduh*, 24. јун 2021. Доступно на: <https://data.gov.rs/sr/reuses/xeco-vazduh-1/>, Приступљено: 14.02.2022.

подацима, подацима у машински читљивом облику (*Comma-separated values* [CSV] формату и формату машински читљиве *Microsoft Excel* [MS EXCEL] табеле), ови подаци нису верификовани од стране Агенције за заштиту животне средине. Додатно, обзиром да се заснива на базама података добијених директно са мерних станица, креирање ове апликације не даје одговор на питање колико се на локалном нивоу придаје важности креирању и употреби база отворених података у области загађења ваздуха.

У контексту града Панчева, употреба отворених података у области загађења ваздуха од посебне је важности за локални одрживи развој. Стање у области квалитета ваздуха у граду Панчеву опредељује хитност спровођења активности у циљу побољшања квалитета ваздуха, обзиром на то да ниво загађености ваздуха представља једну од највећих препрека управљању локалним одрживим развојем на територији ове јединице локалне самоуправе.

### 6.3. Циљ, опсег и методе истраживања

Циљ ове анализе је да прикаже колико је на нивоу Града Панчева развијена свест о важности отварања података у области загађења ваздуха, односно да одговори на питања:

- Да ли институције локалне самоуправе Града Панчева отварају базе података о загађењу ваздуха?
- Да ли у тим институцијама постоје лица одговорна за отварање база података о загађењу ваздуха?
- Да ли запослени у тим институцијама поседују одговарајући *know-how*, односно вештине неопходне за креирање база отворених података о загађењу ваздуха?

Додатно, понудиће се и преглед стања о употреби отворених података о загађењу ваздуха и при институцијама, односно базама података на републичком нивоу.

Имајући у виду овакве циљеве, под опсегом истраживања подразумевају се јавне институције Града Панчева надлежне за питања загађења ваздуха, конкретно Секретаријат за заштиту животне средине при Градској управи Панчево и Завод за јавно здравље, Панчево. Што се тиче републичког нивоа, у анализу ће бити укључене институције надлежне за питања заштите животне средине и одговарајуће базе података: Агенција за заштиту животне средине, Институт за јавно здравље „Др. Милан Јовановић Батут“, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике, као и базе података на Порталу отворених података.

Методама истраживања за потребе ове анализе подразумевају се метода анализе садржаја, као и метода испитивања, уз технике писаног и усменог интервјуа са запосленима у јавним институцијама Града Панчева узетим у анализу.

#### 6.4. Кратак преглед стања – загађеност ваздуха у Панчеву

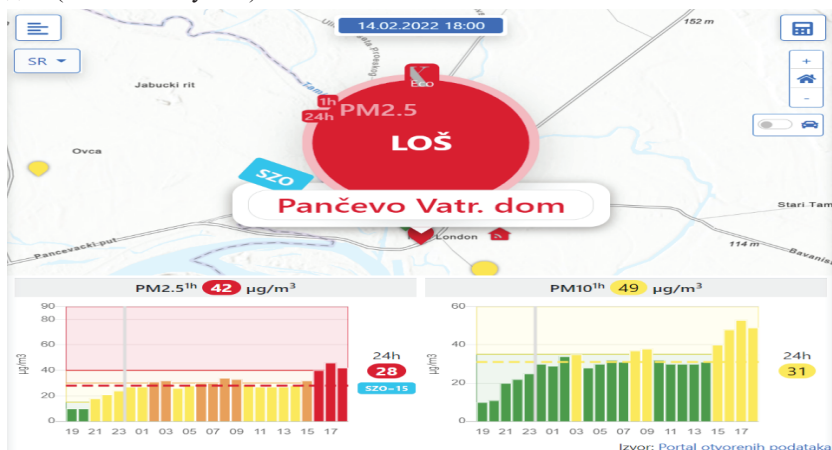
Према последње доступном Годишњем извештају о стању квалитета ваздуха у Републици Србији, извештају за 2020. годину, *агломерација Панчево спада у групу територијалних јединица са ваздухом III категорије, односно са прекомерно загађеним ваздухом* услед прекорачења граничних вредности суспендованих честица  $PM_{10}$  и  $PM_{2.5}$ .<sup>300</sup> У ову групу спадају и агломерације Београд, Ниш, Смедерево, Косјерић и Ужице као и градови Ваљево, Краљево и Нови Пазар. Ваздух III категорије имали су и неке друге агломерације и градови услед загађења другим честицама попут  $SO_2$  (Бор) или само суспендованим честицама  $PM_{10}$  (Крагујевац, Зајечар, Поповац, Зрењанин) и суспендованим честицама  $PM_{2.5}$  (Суботица). Чињеница да је Панчево у току 2020. и 2021. мање заступљено у јавном дискурсу о загађењу ваздуха него у годинама раније говори о напретку Панчева у овој области више у релативном него у апсолутном смислу. Другим речима, ниво загађења ваздуха у Панчеву није драстично смањен, али је у пређашњем периоду дошло до великог повећања нивоа загађености других градова, услед чега је проблем загађења ваздуха у Панчеву скрајнут у дискурсу на државном нивоу. Подаци апликације *xEco Vazduh* на дан 14.02.2022. у 18h и на мерним станицама које мере загађеност суспендованим честицама  $PM_{10}$  и  $PM_{2.5}$  показују следеће оцене квалитета ваздуха: мерна станица Војловица – *прихватљив*; мерна станица Стојана Новаковића – *средњи*, али је оцена квалитета ваздуха на мерној станици Ватрогасни дом – *лош*.

---

300 За публикавање ових извештаја надлежна је Агенција за заштиту животне средине, која врши верификацију података прикупљених директно на мерним станицама, а онда те податке акумулира и објављује кроз податке о загађењу на годишњем нивоу у форми ових извештаја. Више о налазима за 2020. годину видети на: Агенција за заштиту животне средине, *Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2020. године*, Београд, 2021.



Слика 6.1. Оцена квалитета ваздуха Панчева на мерној станици Ватрогасни дом (14.02.2022. у 18h)



Извор: xEco Vazduh, 14.02.2022. Доступно на: <https://xeco.info/xeco/vazduh/>, Приступљено: 14.02.2022.

Квалитет ваздуха у Панчеву већ дуже време чини оправданим, па и нужним, иницијативе буђења свести о овом проблему и иницијативе које ће допринети његовом санирању. Највећим загађивачем, према последњем Плану квалитета ваздуха Панчева из 2016. године, сматра се индустрија, односно компаније Рафинерија нафте Нафтне индустрије Србије (НИС) лоциране у Панчеву, затим „ХИП Азотара“ и „ХИП Петрохемија“, које чине такозвану Јужну индустријску зону и које су идентификоване и као једни од најзначајнијих загађивача на територији Републике Србије уопште, али и предузећа јавног сектора, попут Аутотранспортног предузећа Панчево (АТП) и Јавног комуналног предузећа „Грејање“.<sup>301</sup> Обзиром да унапређивање квалитета ваздуха суочава грађане Панчева са класичном верзијом проблема колективног деловања<sup>302</sup>, грађанима се морају учинити доступним подаци који ће омогућити њихово самоиницијативно деловање, деловање које, обзиром на природу

301 Скупштина Града Панчева, *План квалитета ваздуха за Град Панчево*, Панчево, 2016.

302 Проблем колективног деловања или друштвена дилема је ситуација у којој би свим појединцима било боље да сарађују, али то не успевају због сукоба интереса између њих који обесхрабрују заједничко деловање. Другим речима, као што Манкур Олсон (*Mancur Olson*) истиче, рационалном појединцу се „не исплати“ ангажовати, јер би свако радије да други плаћају „трошкове“, а обично би остварио сваку пружену „корист“ независно од тога да ли је сносио део „трошкова“ или не. Према: Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, London, England, 1965.

самог проблема, захтева иновативан приступ и решења. Део решења свакако може бити у отварању база података о загађењу ваздуха обзиром на њихову употребну вредност и значај, а да би до тога и дошло „питају се“ институције локалне самоуправе.

## **6.5. Јавне институције Града Панчева надлежне за област загађења ваздуха и отворени подаци**

### **6.5.1. Секретаријат за заштиту животне средине, Панчево**

#### ***6.5.1.1. Надлежност и базе података***

Секретаријат за заштиту животне средине (у даљем тексту: Секретаријат) један је од укупно 13 секретаријата у оквиру Градске управе Панчево. Према Акту о организационој структури, у оквиру Секретаријата као посебне организационе целине издвајају се Одељење за праћење стања животне средине и Одељење за процене утицаја, планове и програме. Овим Актом прописан је и одговарајући сет надлежности Секретаријата, а од значаја за ову анализу могу се издвојити следеће надлежности:

- обављање послове који се односе на заштиту и унапређење животне средине, праћењем и контролом стања и услова животне средине на територији града у свим областима заштите животне средине и вршење послова поверених законом;
- управљање системом за континуални мониторинг квалитета ваздуха;
- доношење програма и планова квалитета ваздуха;
- организовање и праћење додатних и ванредних мерења квалитета ваздуха, полена, површинских и подземних вода;
- информисање јавности о квалитету животне средине.<sup>303</sup>

Правила у вези са јавношћу рада опредељују рад органа Градске управе као доступан јавности, а та доступност обезбеђује се на начине који су у складу са законом.<sup>304</sup> Секретаријат нема

303 Grad Pančevo, Organizaciona struktura – grafički i narativni prikaz. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/informator-o-radu/organizaciona-struktura-graficki-i-narativni-prikaz/>, Приступљено: 14.02.2022.

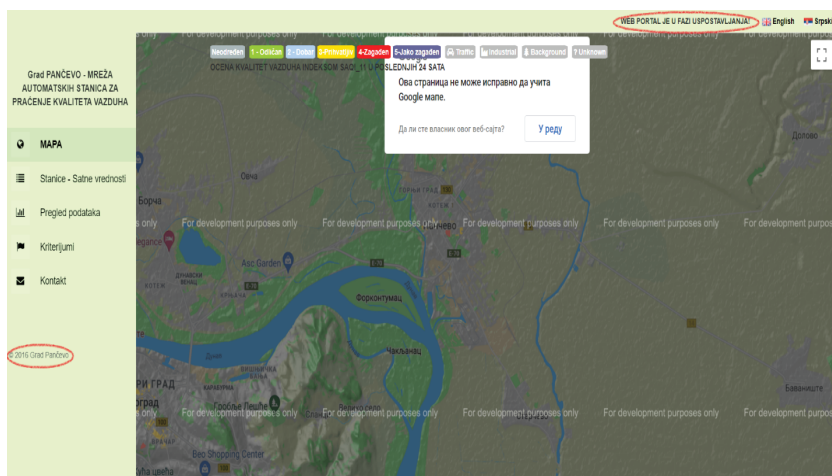
304 Grad Pančevo, Opis pravila u vezi sa javnošću rada. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/informator-o-radu/opis-pravila-u-vezi-sa-javnoscu-rada/>, Приступљено: 14.02.2022.

посебан веб сајт за оглашавање информација из свог делокруга, а све информације овог типа објављују се на веб сајту Градске управе Панчево.<sup>305</sup> Истраживањем је утврђено да се на веб сајту могу пронаћи информације о следећим делатностима – услугама Градске управе из области загађења ваздуха:

- а) Спровођење континуалног мониторинга загађења ваздуха, и
- б) Израда дневних, месечних и годишњих извештаја о загађењу ваздуха.

Када се ради о мониторингу, веб страница посвећена информацијама о овој услузи Градске управе Панчево садржи списак и графички приказ мерних страница, уз линк за приступ апликацији у циљу приказа загађености ваздуха у реалном времену. Другим речима, упркос информацијама о томе да Град Панчево врши мониторинг загађености ваздуха, на веб сајту Градске управе се не могу пронаћи базе отворених података прикупљених на основу мониторинга загађења ваздуха. Додатно, апликација која служи за приказ загађености ваздуха у реалном времену, а којој се приступа преко веб сајта Градске управе није у функцији – у горњем десном углу уочава се информација да је веб портал у фази успостављања.

Слика 6.2. Изглед апликације Града Панчева за праћење нивоа загађености ваздуха у Панчеву у реалном времену



Извор: Grad Pančevo, Mreža automatskih stanica za praćenje kvaliteta vazduha. Доступно на: <http://monitoring.pancevo.rs/> , Приступљено: 14.02.2022.

305 Званична интернет презентација Града Панчева. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/> , Приступљено: 14.02.2022.

Што се тиче израде извештаја о загађењу ваздуха, уочава се да на веб сајту Градске управе постоје извештаји о дневним прекорачењима аутоматског мониторинга квалитета ваздуха Града Панчева, месечни извештаји мониторинг система и извештаји о дневним прекорачењима аутоматског мониторинга квалитета ваздуха Града Панчева, али су ти извештаји у машински нечитљивом формату: подаци су сачувани у *Portable Document Format* (PDF) документу у табеларном приказу.<sup>306</sup>

У најкраћем, Градска управа Панчево нема базе отворених података у области загађења ваздуха на свом веб сајту. Одговору на питање зашто Градска управа не отвара своје податке грађанима могу допринети интервјуи са запосленима у Секретаријату.

### **6.5.1.2. Шта кажу запослени?**

Први и можда најважнији утисак на основу комуникације са запосленима у Градској управи уопште јесте неадекватна подела надлежности која без сумње утиче на организованост и ефикасност њеног рада и пружања услуга и информација грађанима. Такође, осим суштинског неразумевања појма и концепта отворених података, запослени у Градској управи уопште и у конкретно Секретаријату за заштиту животне средине још увек нису свесни законске обавезе отварања података. „Оправдање“ траже у другим законима, попут Закона о тајности података, Закона о заштити података о личности итсл, сматрајући да „отварање података није законска обавеза, већ препорука, налик на употребу електронског квалификованог печата“. Додатно, запослени сматрају да, будући да не постоји неки интерни акт којим се прописује обавезујући стандард начина и формата складиштења прикупљених података, то оправдава складиштење података у формату по сопственом нахођењу: у форми MS WORD или PDF документа, ређе MS EXCEL табеле, све док се тиме у довољној мери задовољавају интерне потребе и захтеви за доступношћу рада јавности.

У „зачараном кругу“ пребацивања одговорности ипак се може доћи до одређених информација. Те информације добијене су кроз одговоре на одређена питања запослених у Секретаријату за заштиту животне средине, али и Градског већа за локалну самоуправу и информационе технологије, а сумарни приказ тих одговора дат је у Табели 5.1.

---

306 Више видети: Grad Pančevo, Ekologija – dokumenta/ Vazduh. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/dokumenta/ekologija-dokumenti/>, Приступљено: 14.02.2022.

Табела 6.1. Сумарни приказ налаза испитивања запослених у ГУ Панчево о употреби отворених података у области загађења ваздуха

<b>Врсте отворених података које се прикупљају</b>	Подаци мерних станица видљиви на веб презентацији Града Панчева
<b>Начин прикупљања података за израду база отворених података</b>	Самостална истраживања и мониторинг
<b>Начин складиштења података за израду база отворених података</b>	Јавна доступност података на веб сајту Града Панчева
<b>Где се чувају подаци за израду база отворених података?</b>	У Секретаријату за заштиту животне средине у оквиру обавезног архивирања оваквих података.
<b>Надлежност за обраду података за израду база отворених података</b>	Секретаријат за заштиту животне средине
<b>Базе отворених података у којима се могу пронаћи прикупљени подаци</b>	Портал отворених података и Републички завод за статистику
<b>Оцена нивоа свести о значају отворених података и предузетих активности за израду база отворених података</b>	Постоји велика потреба за овим подацима услед загађености ваздуха. Град Панчево путем локалних средстава информисања редовно обавештава грађане о нивоу загађења.

Извор: Истраживање аутора.

Ови одговори сведоче о недовољној обучености запослених и недовољном познавању концепта отворених података. Наиме, као што је горе изнета анализа показала, подаци који се прикупљају на мерним станицама нису дати у форми отворених података грађанима, нити су као такви јавно доступни на веб страници Града Панчева. Проблем поделе надлежности уочен је јер запослени Секретаријата за заштиту животне средине упућују на Градско веће за локалну самоуправу и информационе технологије, док запослени у Градском већу сматрају да је Секретаријат надлежан за обраду података. Оцена нивоа свести и предузетих активности за израду база отворених података је у најмању руку нејасна: признаје се употребна вредност података, али истовремено се може приметити да, докле год се испуњавају захтеви за јавношћу рада Градске управе, дотле није важно на који ће начин ти захтеви бити испоштовани. За проверу навода о базама отворених података у којима се могу пронаћи подаци које прикупља Градска управа спроведена је и анализа употребе отворених података на републичком нивоу, о чему ће више речи бити у наставку.

## 6.5.2. Завод за јавно здравље, Панчево

### 6.5.2.1. Надлежност и базе података

Према Акту интерне организације, у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности у Заводу за јавно здравље Панчево (у даљем тексту: Завод) формирана су четири центра и једна стручна служба. У оквиру Центра за хигијену и хуману екологију постоји Одељење хигијене и Одељење санитарне хемије и екотоксикологије, које обухвата следеће одсеке: Одсек за испитивања ваздуха, Одсек за испитивање воде, хране и предмета опште употребе и Одсек за инструменталну аналитику. Одељење хигијене у делокругу рада има одговарајући сет надлежности, међу којима је за ову анализу значајно:

- прикупљање, евидентирање и анализирање података о факторима ризика по здравље људи присутних у животной средини са аспекта контаминације ваздуха, вода, хране и буке, са проценом ризика и предлогом мера за унапређење стања;
- праћење стања загађености амбијенталног ваздуха и испитивање сталног деловања загађености ваздуха на здравље. У надлежности Одељења санитарне хемије и екотоксикологије такође спада физичко и хемијско испитивање ваздуха (амбијентални ваздух и отпадни гас).<sup>307</sup>

Центар за хигијену и хуману екологију нема посебан веб сајт за оглашавање информација из свог делокруга, а све информације овог типа објављују се на веб сајту Завода.<sup>308</sup> Завод обавља континуални мониторинг квалитета амбијенталног ваздуха помоћу аутоматске мобилне станице која се налази на локацији „Народна башта“. Компетентности и опремљености Завода за узорковања и мерења амбијенталног ваздуха и отпадног гаса потврђена је сертификатом о акредитацији (бр. 01–229). Када се ради о базама података на основу ових мерења, на веб сајту Завода истакнута је информација да се детаљни приказ тренутних мерења може видети на одговарајућој веб адреси предвиђеној за приказ резултата мерења.<sup>309</sup> Учитавањем те адресе добијају се подаци мерења о загађености ваздуха у реалном

---

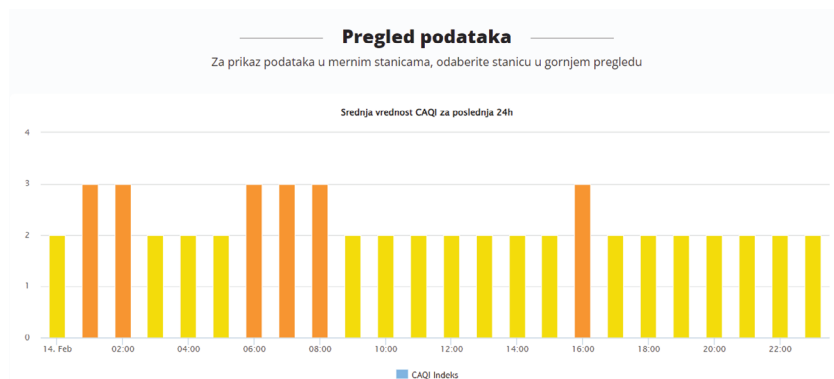
307 Завод за јавно здравље Панчево, Центар за хигијену и хуману екологију. Доступно на: <https://www.zjzpa.org.rs/centar-za-higijenu-i-humanu-ekologiju/>, Приступљено: 14.02.2022.

308 Званична интернет презентација Завода за јавно здравље, Панчево. Доступно на: <https://www.zjzpa.org.rs/>, Приступљено: 14.02.2022.

309 Paneko, Trenutni podaci kvaliteta vazduha i pregled podataka. Доступно на: <http://paneko.kosava.net/>, Приступљено: 14.02.2022.

времену, али и омогућава се преглед података о загађењу ваздуха. Међутим, тај преглед даје само графички приказ средње вредности изведеног индикатора – *Common Air Quality Index* (CAQI) у последња 24 часа, на основу чега се не могу чак ни ручно извући подаци о загађењу ваздуха за евентуално креирање база отворених података.

Слика 6.3. Изглед корисничког интерфејса на веб сајту Paneko



Извор: Paneko, Trenutni podaci kvaliteta vazduha i pregled podataka. Dostupno na: <http://paneko.kosava.net/>. Pristupljeno: 14.02.2022.

Тражењем база података на основу којих се барем ручно могу извући подаци за евентуално креирање база отворених података, наилази се на део веб сајта Завода на ком су објављени Изводи из извештаја о квалитету ваздуха у Панчеву. Ти изводи дати су међутим само за период од 2000. до 2016. године као последње. У смислу њихове евентуалне прераде и употребе као отворених података, ови подаци могу сматрати нерелевантним услед застарелости. Постоји и архива резултата мерења по појединачним месецима, почевши од јануара 2017. до јануара 2022. године. Међутим, линкови ка овим архивама представљају „слепоу улицу“ те се у суштини овим архивама не може ни приступити преко интернета.

На основу овог прегледа се може закључити да ни Завод, исто као ни Секретаријат, не отвара своје базе података у области загађења ваздуха. Део објашњења лежи у посебној намени спровођења испитивања квалитета ваздуха у Панчеву од стране Завода, што је увид који стечен у интервјуу са запосленима у Заводу.

### 6.5.2.2. Шта кажу запослени?

У односу на процес доласка до потребних информација од запослених у ГУ Панчево, уочено је мање препрека у покушају доласка до информација директно од запослених Завода, на основу чега делује да у Заводу постоји ефикаснији систем организације и поделе надлежности него што је то случај са Градском управом. Након разговора са запосленима у Управи Завода, писани упитници су преко Управе достављени лицима надлежним за ову област. У Табели 5.2. сумирани су резултати писаног и усменог интервјуа са запосленима у Заводу.

Табела 6.2. Сумарни приказ налаза испитивања запослених у Заводу за јавно здравље Панчево о употреби отворених података у области загађења ваздуха

<b>Врсте отворених података које се прикупљају</b>	Подаци добијени мерењима и испитивањима квалитета амбијенталног ваздуха и отпадног гаса за потребе различитих корисника, од локалних самоуправа до различитих правних лица.
<b>Начин прикупљања података за израду база отворених података</b>	Самостална испитивања.
<b>Начин складиштења података за израду база отворених података</b>	Подаци се чувају у PDF и EXCEL формату, а затим достављају наручиоцима у папиру и у форми скенираних докумената. Подаци аутоматског мерења приказују се као тренутни подаци на порталу <a href="http://paneko.kosava.net/">http://paneko.kosava.net/</a> , уз сликовну оцену квалитета ваздуха.
<b>Где се чувају подаци за израду база отворених података?</b>	Достављају се хијерархијски вишим органима, укључујући и ГУ Панчево.
<b>Надлежност за обраду података за израду база отворених података</b>	Компетентно особље за мерења и испитивања према захтевима SRPS ISO/IEC 17025.
<b>Базе отворених података у којима се могу пронаћи прикупљени подаци</b>	Базе података Агенције за заштиту животне средине; Подаци се још увек не генеришу на Порталу отворених података.
<b>Оцена нивоа свести о значају отворених података и предузетих активности за израду база отворених података</b>	Недовољно упознати; Потребно је оснажити капацитете у установи за ове активности.

Извор: Истраживање аутора.



На основу ових одговора се, као и у случају Секретаријата за заштиту животне средине и Градске управе уопште, могу извести закључци о недовољном познавању концепта отворених података и непоседовању адекватних вештина потребних за креирање база отворених података, што запослени у Заводу и сами истичу. Специфичност Завода и њихових активности везаних за прикупљања података о загађењу ваздуха је то што Завод врши мерења по налогу различитих корисника, од локалних самоуправа до различитих правних лица, услед чега Завод ни не може по сопственом нахођењу отворити базе прикупљених података. Важно је напоменути да Завод врши испитивања и у име и за рачун Градске управе, па би Градска управа од достављених података могла креирати базе отворених података. То, како се може видети из горе изнете анализе, ипак није случај. Одговори запослених у Заводу указују на још један битан моменат. Податке прикупљене директним мерењем нивоа загађености Завод налогодавцима доставља у папиру и у форми скенираних докумената, што свакако не омогућава машинску читљивост тих података. За проверу навода о базама отворених података у којима се могу пронаћи подаци које прикупља и Завод и Градска управа спроведена је анализа употребе отворених података и на републичком нивоу.

## **6.6. Отворени подаци у области загађења ваздуха у базама на републичком нивоу**

### **6.6.1. Портал отворених података**

На Порталу отворених података се може приступити базама отворених података избором тематске области за коју се подаци прикупљају и избором организације на коју се дате базе отворених података односе. У базама отворених података за Град Панчево може се пронаћи пет скупова података: три скупа податка односе се на буџет, а два скупа података на градски саобраћај.<sup>310</sup> Ако се приступи делу портала на ком се могу пронаћи подаци о загађењу ваздуха на републичком нивоу, уочавају се базе података о нивоу загађења ваздуха у којима се могу пронаћи и подаци за Град Панчево. Ипак, иако су те базе података у машински читљивом формату, оне настају као резултат прикупљања резултата мерења квалитета ваздуха

310 Портал отворених података: Град Панчево. Доступно на: <https://data.gov.rs/sr/organizations/grad-panchevo/>, Приступљено: 14.02.2022.

директно са мерних станица и ови резултати нису верификовани од стране Агенције за заштиту животне средине. Управо због тога овакве базе података не могу се сматрати продуктом директне намере јавних институција да базе података о загађењу ваздуха отворе за слободну и поновну употребу.

### **6.6.2. Републички завод за статистику**

Републички завод за статистику предвиђа посебну област података насловљену као „Животна средина“. Статистика животне средине обухвата области статистике вода, отпада и опасних хемикалија као и монетарне и физичке рачуне животне средине, али не и област загађења ваздуха. Додатно, чак ни ове постојеће базе података не могу се сматрати отвореним подацима, јер су подаци складиштени у машински нечитљивом формату (углавном у PDF и MS WORD документу, или машински нечитљивој MS EXCEL табели).<sup>311</sup> Важно је напоменути да DevInfo база података, која прати преглед стања и развоја општина и којој се може приступити и преко веб сајта Републичког завода за статистику, представља базу отворених података: подаци се дају у формату машинске читљиве MS EXCEL табеле уз различите облике визуелизације података. Ипак, ни DevInfo база у области животне средине не поседује податке о загађењу ваздуха, већ само податке из области вода, природних ресурса и становања.<sup>312</sup>

### **6.6.3. Републички секретаријат за јавне политике**

У оквиру овог Секретаријата су, према сазнањима аутора, покренуте иницијативе за креирање јединственог центра са базама отворених података од значаја за креирање и анализу јавних политика. Ипак, тим базама података се (барем још увек) не може приступити путем веб сајта Секретаријата. Једина врста података којима се тренутно може приступити, а који се односе на загађење ваздуха, односно на одрживи развој уопште, јесу подаци који се дају у форми већ поменутог годишње објављиваног документа о мапирању националног стратешког оквира Србије за остваривање циљева Агенде 2030. Таква документа не

---

311 Републички завод за статистику: Животна средина. Доступно на: <https://www.stat.gov.rs/oblasti/zivotna-sredina/>, Приступљено: 14.02.2022.

312 База података DevInfo 7 Србија. Доступно на: <http://devinfo.stat.gov.rs/Opstine/libraries.aspx/Home.aspx>, Приступљено: 14.02.2022.

могу се сматрати базама отворених података, јер су у формату PDF документа у оквиру ког се у тексту анализирају статистички подаци.<sup>313</sup>

#### **6.6.4. Институт за јавно здравље „Др. Милан Јовановић Батут“**

Према сазнањима аутора, овај Институт је једна од институција којој Завод за јавно здравље Панчево доставља податке о мерењу загађености ваздуха, податке који се прикупљају на часовном нивоу. На основу извештаја о загађености ваздуха које дефинише Центар за хигијену и хуману екологију Института може се закључити да Институт прикупља податке о загађености ваздуха на територији целе Србије. Ипак, иако прикупља такве податке, Институт их ипак не отвара: на сајту Института се не могу пронаћи базе отворених података, већ само извештаји на који годишњем нивоу у форми PDF документа текстуално и табеларно приказују податке.<sup>314</sup>

#### **6.6.5. Агенција за заштиту животне средине**

Као што је у већ изнетој анализи поменуто, ова Агенција надлежна је за верификацију података о загађењу ваздуха директно прикупљених на мерним станицама и за њихово објављивање, али у форми годишњих извештаја о стању квалитета ваздуха у Републици Србији. Ти извештаји не представљају базе отворених података, нити се на основу њих могу ручно такве базе креирати: они представљају пресек стања и приказују просечан ниво загађености за територијалне јединице у Србији на годишњем нивоу. Осим тога што ови подаци приказују просечан ниво загађења ваздуха, њихова употребна вредност као података који се евентуално ручном обрадом могу претворити у базу отворених података је мала и из разлога што је у случају база отворених података у области загађења ваздуха неопходно да постоје подаци барем на дневном, па и на часовном нивоу како би се омогућила њихова суштинска улога. Ипак, важно је напоменути да се преко сајта Агенције може приступити и

313 Видети у документу који је последњи објављен: Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, Немачка организација за међународну сарадњу ГИЗ, *Србија и Агенда 2030: Мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја*, оп. цит.

314 Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“: Izveštaji i analize – Zagađenost vazduha. Доступно на: <https://www.batut.org.rs/index.php?content=1413>, Приступљено: 14.02.2022.

верификованим базама података и то на дневном нивоу.<sup>315</sup> Ове базе података могу се сматрати базама отворених података (подаци су у CSV формату), али у овом тренутку услед неажурирања готово и да немају употребну вредност, јер последње доступан сет података даје податке за 2018. годину.<sup>316</sup>

## 6.7. Кључни налази анализе и препоруке

На основу свега горе изнетог, кључни налази истраживања су следећи:

- На интернет страницама институција локалне самоуправе града Панчева надлежним за питања загађења ваздуха не могу се пронаћи базе отворених података о загађењу ваздуха.
- Запослени у институцијама локалне самоуправе града Панчева надлежним за питања загађења ваздуха нису довољно упознати са самим концептом отворених података уопште.
- Када се ради о делатности прикупљања података и креирања база отворених података у области загађења ваздуха, уочава се проблем поделе надлежности међу запосленима у овим институцијама.
- Запослени у институцијама локалне самоуправе града Панчева надлежним за питања загађења ваздуха још увек немају свест о законској обавези отварања података.
- Запослени у институцијама локалне самоуправе града Панчева надлежним за питања загађења ваздуха нису довољно обучени за креирање база отворених података.
- Базе података о загађењу ваздуха на републичком нивоу углавном још увек нису у формату који омогућава њихову машинску читљивост.

Ова анализа показује да потрага за базама отворених података у области загађења ваздуха у Србији представља својеврсно „тражење игле у пласту сена“. Чак и потрага за базама података из ове области у било каквом формату представља изванредан подухват, нарочито за грађане који не знају ни где би овакве податке могли да пронађу. Овакво стање ствари може бити обесхрабрујуће чак и за оне грађане који су иницијативни и спремни да на иновативан начин теже ка променама у локалној средини. Управо је, у оквиру мера подстицања

---

315 У бази података: Скуп података – отворени подаци SEPA. Доступно на: <http://data.sepa.gov.rs/dataset>, Приступљено: 14.02.2022.

316 Agencija za zaštitu životne sredine: Otvoreni podaci životne sredine – Vazduh. Доступно на: <http://data.sepa.gov.rs/dataset?groups=vazduh>, Приступљено: 14.02.2022.

оваквих иницијатива, потребно омогућити приступ подацима о загађењу ваздуха који су машински читљиви и у отвореном облику доступни за поновну употребу. Приступ оваквим подацима на брз начин, преко веб сајтова институција локалне самоуправе надлежних за праћење квалитета ваздуха, омогућиће грађанима локалне заједнице да изнедре оперативна решења прилагодљива локалном контексту. Иако можда израда апликације о загађењу ваздуха делује излишно јер једна таква апликација већ постоји (поменута апликација *xEco Vazduh*), то не значи да нове апликације не би имале употребну вредност и значај, нарочито ако би подразумевале примену нових опција, попут: прогнозирања квалитета ваздуха на основу процене тренда загађења, давања препорука о понашању на основу нивоа загађености ваздуха у циљу очувања здравља, давања препорука у вези са спортским активностима на отвореном, итсл. Ови софтвери у великој мери могу побољшати квалитет живота и здравље људи, а све то би било могуће уз приступ базама отворених података у области загађења ваздуха, верификованих података у реалном времену који су лако доступни корисницима.

Наводи запослених у Заводу за јавно здравље Панчево откривају суштински проблем који се јавља при креирању и употреби база отворених података:

*„Државне институције нису организовале радне састанке, обуке, све потребно за управљање информацијама ка порталу отворених података. Барем то није урађено у Панчеву. Било би надасве корисно и оперативно да се предлог за спровођењем оваквих мера упути државним институцијама“.*

Подршка локалној демократији представља начин креирања основа за имплементацију ЦОР на локалу. Транспарентност и одговорност према грађанима осигурава да активности институција локалних власти у примени ЦОР одговарају потребама грађана. Примена демократских принципа у раду јавне управе на локалном нивоу власти стога је не само неопходна за ефективну реализацију ЦОР у локалном контексту, већ и доводи до обостране користи: уз ефективно задовољавање потреба грађана локалних заједница расте и легитимитет представника локалне власти. Стога се и отварање база података из делокруга рада ових институција може сматрати позитивном променом за све учеснике политичког живота на локалу.

Имајући у виду све речено, могу се дефинисати препоруке за институције локалне самоуправе у Србији надлежне за питања загађења ваздуха у циљу побољшања употребе база отворених података на локалном нивоу:

- Спровести обуку запослених у институцијама надлежним за питања загађења ваздуха о концепту отворених података уопште, о процедурама, техникама и поступцима, стандардима и програмима за креирање база отворених података;
- Усвојити одговарајући акт у оквиру надлежних институција којима се наглашава да је примена Закона о електронској управи обавезујућег карактера;
- Усвојити одговарајући акт којима се дефинишу стандарди и обавезе у вези са форматом складиштења података, као и обавеза достављања података у отвореном формату за базе отворених података на републичком нивоу;
- Актом о интерној организацији институције предвидети посебну организациону целину надлежну за креирање база отворених података, *или* у оквиру сваке постојеће организационе целине предвидети одређени број запослених који би био надлежан за креирање база отворених података из надлежности дате организационе целине.\*

---

\* Ова анализа садржи налазе истраживања које је коаутор ове монографије спровео за потребе пројекта „Развој локалне Стратегије отворених података града Панчева – дијалогом ка бољим локалним јавним политикама“ Центра за едукацију и транспарентност Панчево, у чијој је реализацији коаутор учествовао.

## ЗАКЉУЧАК

Локални економски развој се најједноставније може дефинисати као повећање капацитета локалне привреде за стварање богатства локалног становништва. Нагласак се дакле ставља на грађане, становнике локалне заједнице, а не на општине или градове, стање њиховог буџета, инфраструктуре или индустријализације. Локални економски развој непосредно је везан за добробит становника, а она је једино могућа, ако је локални економски развој заснован на еколошки одрживим принципима. Управо због тога и наслов ове књиге гласи „Локални економски и одрживи развој у Србији“. Мишљења смо да је за успех локалног економског и одрживог развоја неопходна стратегија утемељена на могућностима и потребама локалне заједнице, изгласана од стране представника свих група заступљених на територији локалне самоуправе, а коју ће заједнички и уз помоћ локалних власти, спроводити исте оне групе које су учествовале у њеном доношењу. Крајњи циљ овакве стратегије био би производња богатства за локално становништво, на еколошки одрживој основи.

Бројни су фактори који утичу на локални економски и одрживи развој и крећу се од нивоа децентрализације (аутономије) локалне власти, предузетничке способности локалне самоуправе, степена изграђености физичке инфраструктуре до макроекономске и политичке стабилности. Ипак, када је реч о локалном економском и одрживом развоју у Србији постоји специфична ситуација, јер потпуна аутономија локалних власти никад није постојала, а политика локалног економског развоја је најчешће креирана и имплементирана одозго на доле, односно са нивоа централних власти ка локалним властима.

Ако уже посматрамо искључиво локални економски развој у Србији, он је у претходних двадесет година био заснован на бројним стратегијама које су најчешће представљале само списак лепих жеља, па као такве нису биле функционалне и остале су мртво слово на папиру. Пракса је показала да се досадашњи рад општинских и градских управа у Србији у циљу подстицања локалног економског развоја сводио углавном на привлачење страних директних инвестиција и подстицање локалних привредних субјеката да развију послове и тиме убрзају економски развој заједнице. Овај други аспект био је заснован на подршци креирању и стављању у рад Канцеларија за локални економски развој (КЛЕР), индустријских паркова, бизнис инкубатора, као и зона унапређеног пословања. Нажалост,

можемо закључити да ниједан од поменутих инструмената локалне самоуправе није значајније допринео локалном економском развоју у Србији, односно економском благостању локалног становништва.

Са друге стране, у посматраном двадесетогодишњем периоду Србија је постала регионални рекордер у привлачењу страних директних инвестиција, које су од стране локалних и централних власти посматране као јединствени лек за малигну незапосленост и стагнацију. Србија је била гладна за инвестицијама, незапосленост је била велика, а реална могућност да ће инвестиције доћи из домаћих фондова, односно од српских предузетника, била је равна нули. Управо због тога, све активности локалне самоуправе у циљу економског развоја општина и градова у Србији биле су усмерене првенствено на привлачење страних инвеститора и креирања погодне климе и услова за њихов долазак. Ово је подразумевало и бројне новчане субвенције, као и пореске олакшице за стране инвеститоре, јер се сматрало да стране директне инвестиције са собом доносе нову технологију и специфично знање, које се неминовно прелива на земљу домаћина, односно на локални ниво.

Уверена у свемоћан ефекат страних инвестиција по домаћу привреду, Србија је уложила значајна средства у њихово субвенционисање. То је значило да су страни инвеститори добијали бесплатно земљиште, док је држава улагала у инфраструктуру, а инвеститор је неретко био и ослобођен пореза и доприноса за запослене. Осим тога, од 2006. године, постоје субвенције за инвеститоре, па су тако неки страни инвеститори могли остварити и до 10.000 евра по запосленом, у зависности од сектора и области улагања. Ригорозно спроводећи политику привлачења страних директних инвеститора кроз њихово субвенционисање, само у периоду од 2010. до краја 2020. године, директна страна улагања у Србију износила су апроксимативно 26 милијарди евра.

Страни инвеститори у Србији постали су највећи извозници из наше земље. Стога је њихово благостање од великог значаја за српску привреду. Они запошљавају највећи број радника у индустријском сектору и делују као покретач привреде. Србија је постала зависна од прилива страних инвестиција и свој економски развој заснива на успеху ових компанија. Ово је можда један од највећих хендикепа српске привреде, с обзиром на то да се показало да страни инвеститори напуштају земљу домаћина оног тренутка када њихово пословање у тој земљи престане да буде профитабилно. Бројне су стране компаније које су само напустиле Србију и оставиле



Владу Републике Србије да усваја социјалне програме за раднике и тражи нове инвеститоре који ће заменити старе.

Изазови које следе српској привреди, услед економских турбуленција на глобалном нивоу изазваних пандемијом Ковид-19, као и сукобима у Украјини, отварају питање дугорочне одрживости овакве економске политике. Предвиђања за наредних неколико година иду у прилог тези да ће приливи страних директних инвестиција на глобалном нивоу драстично опасти. Ова појава неће заобићи Србију, а биће праћена смањењем светске тражње. У овако неповољним условима може се очекивати да ће доћи до деинвестирања и да ће многе стране компаније повући своја улагања из Србије.

Посматрајући градове и општине у Србији са највећим приливом страних директних инвестиција, дошли смо до интересантних закључака о њиховом утицају на локални економски развој. Не зачуђује чињеница да је највећи део страног капитала завршио у већим урбаним срединама, местима са великим бројем становника, развијеном инфраструктуром, високообразованим кадровима, дакле у местима које можемо назвати финансијским центрима региона, али оно што свакако привлачи пажњу јесу општине са релативно малим бројем становника, које су успеле да привуку огромне инвестиције. Међу њима се истичу, не само по вредности инвестиција, већ и по броју различитих пројеката, општине Апатин, Инђија, Бачка Паланка, Сента, Пећинци и Стара Пазова. Са правом можемо тврдити да су управо ове општине лидери локалног економског развоја, бар када је реч о приливу страних директних инвестиција у Србију.

Посматрајући ове општине, лидере локалног економског развоја у Србији, уочили смо један заједнички феномен. У периоду од 20 година стране директне инвестиције су значајно допринеле да се у поменутих општинама смањи стопа незапослености, али су истовремено негативно утицале на раст просечних зарада. Апатин, као општина са највећим приливом страних директних инвестиција по глави становника у Србији, односно приливом од скоро милијарду евра, бележи просечну зараду која је 2020. године, далеко испод националног просека, а исти је случај и у свим осталим посматраним општинама. Конкретно, раст просечних зарада је након 2013. године, практично заустављен у овим општинама, а неке још увек нису успеле да се врате на ниво просечних зарада из 2008. године, и поред бројних вишемилионских *greenfield* инвестиција. За седам година, од 2013. до 2020. године, просечна зарада у Пећинцима порасла је за свега 35 евра. Ова општина је у 2008. години, имала просечну

зараду од 506 евра, што значи да и након 12 година, и прилива страних директних инвестиција од 266,6 милиона евра, просечна зарада није успела да се врати на ниво пре Светске економске кризе.

Управо на примеру ових општина јасно се уочавају сви недостаци политике локалног економског развоја засноване на привлачењу страних директних инвестиција кроз њихово субвенционисање. Страним инвеститорима није у интересу да из године у годину повећавају плате својим радницима у Србији. Напротив, они се боре за остваривање што већег профита и његову репатријацију, односно слање у матичне државе. Основна економска логика говори да је циљ страних инвеститора експлоатисање одређених компаративних предности које има земља домаћин. Нажалост по Србију, испоставило се да је њена основна компаративна предност висококвалификована и јефтина радна снага, а да су државне субвенције додатно средство за привлачење страних инвеститора и одржавање ниског нивоа просечних зарада како би се задржали постојећи страни инвеститори и привукли нови.

С друге стране, проблеми са којима се свет суочава већ деценијама, а који су махом проистекли из претерано велике посвећености економском расту и развоју без бриге о ефектима таквих политика, актуелизовали су питање одрживог развоја као концепта који се сматра прекретницом у глобалном приступу развоју и заштити животне средине. Концепт одрживог развоја по својој суштини је веома широк, услед чега је тешко постигнути консензус о дефиницији самог појма. Различита тумачења концепта одрживог развоја последица су супротстављених погледа на свет, различитих идеологија, супротстављених система вредности и стечених интереса. Стога је за реализацију циљева одрживог развоја у некој конкретной средини потребно успоставити мета–знање на основу литературе о одрживом развоју, али и тзв. контекстуалну емпатију.

Док највећи број аутора приступа одрживом развоју као холистичком концепту, одрживи развој може бити посматран и кроз раздвајање и преиспитивање односа између одрживости и развоја, као и разлика ових концепата са концептом одрживог развоја. Док одрживи развој описује процес којим се долази до коначног (нормативно одређеног) циља одрживости, одрживост представља стање дефинисано критеријумима који се користе да би се описали циљеви одрживости. Надаље, ако се појам развоја стави у релацију са појмом одрживости, могло би се рећи да се термин одрживости односи на нешто што се чува, штити или чиме се управља, док се развој објашњава прогресом или побољшањем. Када се ради о односу

концепта развоја и одрживог развоја, у најкраћем би се могло рећи да је појам одрживог развоја садржајнији од појма развоја, барем оног развоја схваћеног искључиво у модернизацијском смислу, јер у своју суштину укључује и бригу о ширим последицама модернизације.

Суштину концепта одрживог развоја бројни аутори покушавају приказати и кроз различите моделе одрживог развоја. Међу њима се може издвојити тзв. динамични модел одрживог развоја у оквиру ког се одрживи развој посматра као концепт у ком је нагласак на заједничком добру, а не на индивидуалном напретку, па је стога у промовисање одрживог развоја потребно укључити све нивое: од међународног, националног, субнационалног до нивоа појединца. Оваквим приступом одише и Агенда 2030 која симболизује тренутни стадијум у еволуцији концептуалног разумевања појма одрживог развоја.

У циљу наставка замах који су генерисали Миленијумски циљеви развоја и уклапања у глобални развојни оквир након 2015, на заседању Генералне скупштине УН септембра 2015. године у Њујорку усвојен је документ пуног наслова „Трансформација нашег света: Агенда за одрживи развој до 2030. године“. Овај документ, усвојен у форми новог развојног плана, предочио је нови скуп циљева одрживог развоја, који се састоје из 17 општих циљева и 169 домета на основу којих се врши процена реализације циљева. Ипак, критички настројене оцене Агенде 2030 заснивају се на питањима да ли је, поред свих већ постојећих докумената било потребно усвајање још једне нове агенде и по чему је Агенда 2030 нова и универзална. Највећа предност циљева одрживог развоја дефинисаних Агендом 2030 јесте чињеница да су ови циљеви глобални по природи, универзално примењиви и међусобно повезани. Приступ одрживом развоју у оквиру Агенде 2030 другачији је у односу на претходне приступе и због чињенице да је акценат у Агенди 2030 на процесу сарадње међу државама, кроз јачање глобалног партнерства, размену знања, искустава и примера добрих пракси. У најкраћем, иако већина области обухваћених Агендом 2030 нису нове али се ипак задржавају као проблематичне већ деценијама уназад, да би на ефикасан начин биле адресиране морају се иновирати приступи тим областима. Агенда 2030 управо одсликава освешћеност о важности нових приступа у борби са препрекама развоју на глобалном нивоу, а нагласак на дефинисању не само глобалних, већ и регионалних и националних индикатора један је од важних знакова промене приступа одрживом развоју. Ипак, за потпуно разумевање концепције одрживог развоја предочене Агендом 2030 важно је укључити и

локалну димензију одрживог развоја, односно анализирати примену концепта одрживог развоја на најнижем нивоу територијалне организације појединачних држава.

Дебата о настанку концепта локалног одрживог развоја открива различите струје мишљења. Којој год да смо струји мишљења ближи по схватању, важно је нагласити да ова дебата проистиче из једног од суштинских питања на које аутори ове монографије покушавају да понуде одговор, а то је: да ли је концепт одрживог развоја глобалног или локалног карактера? Ова анализа заправо показује да одрживи развој представља глобални оквир чија примена има доминантно локални карактер. Дефинисање локалног одрживог развоја отежава и чињеница да је свакој држави поверено да, уз индикаторе који се примењују за процену стања на националном нивоу, дефинише и индикаторе одрживог развоја за примену у појединачним локалним срединама. Зато се аутори углавном слажу да је, како би се осигурала широка примена концепта, локални одрживи развој најсврхисходније дефинисати као одрживи развој прилагођен локалном контексту, а да се дефиницији локалног контекста не приступа *a priori* већ да се допусти да локални контекст буде дефинисан кроз потребе и практично деловање саме локалне заједнице. Управо из тог разлога се може рећи да се појам локалног одрживог развоја више може одредити кроз практично деловање него кроз теоријско-епистемолошка проматрања појма, што је налаз који потврђују и емпиријске студије. Додатно, низ студија указује и на позитивну везу између локалног ангажмана и постизања циљева одрживог развоја, а позитивна искуства из света указују да је итекако могуће подстицати економски развој једне локалне заједнице уз бригу о њеној одрживости, односно о ефектима економског раста на животну средину, људски капитал и карактер управљања.

Након смене ауторитарног режима у Србији почетком 2000-их учињени су почетни помаци у развоју локалне самоуправе као предуслова локалног одрживог развоја, али у Србији се и даље може уочити раскорак између нормативних решења и стварних процеса, у раду јавне управе се уочава и заостатак старе бирократске праксе, а нова институционална решења и иновације неретко доводе до застоја и проблема. Када је реч о конкретним резултатима у домену одрживог развоја, Србија се по вредностима индекса реализације циљева одрживог развоја налази на 35. месту од укупно 165 посматраних земаља, са вредношћу овог индекса 75.6/100, док је регионални просек 71.4. Ипак, и даље се за највећи број циљева одрживог развоја наводи да се задржавају исти изазови као и раније или да су

идентификоване значајне препреке у областима тих циљева. Овакав резултат на националном нивоу свакако је одређен и изазовима за одрживи развој са којима се суочавају локалне заједнице.

Анализи нормативног оквира приступа се најпре кроз анализу нормативних инструмената одрживог развоја уопште, јер је оквир локалног одрживог развоја свакако одређен и ширим оквиром одрживог развоја. У том смислу, нормативни оквир одрживог развоја дефинишу Устав Републике Србије као највиши акт правног поретка, затим међународно-правни акти и механизми за њихово спровођење, различите стратегије, програми и оквири сарадње. Додатно, оквир локалног одрживог развоја се дефинише посебним локалним стратегијама одрживог развоја и акционим плановима њихове имплементације. Уочава се да је, у начелу, нормативни оквир одрживог развоја у Србији сасвим коректно дефинисан и усклађен са међународним стандардима у овој области. Када је реч о локалном одрживом развоју, и поред чињенице да се овај концепт не помиње у Уставу и Закону о локалној самоуправи ни у смислу дефинисања ни у смислу надлежности за које би експлицитно било наведено да су повезане са остваривањем циљева локалног одрживог развоја, чињеница да Национална стратегија одрживог развоја препознаје буђење свести о локалном одрживом развоју и да се и сама ослања на Стратегију локалног одрживог развоја усвојену још 2005. свакако наводи на закључак да Србија има на националном нивоу адекватно дефинисан нормативни оквир локалног одрживог развоја.

Када је реч о локалном одрживом развоју у пракси, уочава се да су у протекле две деценије интензивирани активности на локализацији циљева одрживог развоја, али да и поред тога у Србији на терену не постоји локално управљање одрживим развојем, већ само управљање одрживим развојем од стране институција локалне самоуправе. Другим речима, нагласак је на локализацији глобалног концепта, а не на прилагођавању локалних институција захтевима локалног управљања у доменима глобалног феномена какав је одрживи развој.

У Србији се процеси стратешког управљања и стратешког планирања, односно процеси израда стратегија одрживог развоја локалног карактера, које се примењују у мањој или већој мери, везују за почетак 2000-их. Процес израде стратегија локалног одрживог развоја (углавном) је усаглашен са прописима на националном нивоу као и са наднационалним и међународним стандардима који проистичу из међународно-правних аката на чију се реализацију Србија обавезала. За потребе ове монографије је стање у области

(не)постојања адекватног стратешког оквира локалног одрживог развоја у јединицама локалне самоуправе у Србији процењиван на основу прегледа (не)постојања стратегија локалног одрживог развоја јединица локалне самоуправе. Овим прегледом обухваћено је 145 општина, 28 градова и Град Београд (укључујући и преглед по градским општинама Града Београда, уз објашњење специфичности њиховог положаја). Овакав преглед указује на неке процедуралне и суштинске недостатке стратешког оквира одрживог развоја у Србији. Међу процедуралним недостацима најпре је потребно истакнути да се за стратегије локалног одрживог развоја појединих јединица локалне самоуправе уопште не дефинише до када те стратегије важе, али и да се у појединим случајевима стратегије локалног одрживог развоја доносе ретроактивно. Суштински проблем у дефинисању стратешког оквира локалног одрживог развоја у Србији јесте то што се уочава терминолошка непознаница која проистиче из неразумевања разлика између развоја уопште, економског развоја и одрживог развоја. Преглед је допуњен и информацијама из алтернативне базе података „Мапирање општина“, али ни овакав преглед аутори не сматрају коначном оценом постојећег стања. Јер се може догодити да поједине јединице локалне самоуправе имају дефинисане стратегије, али исте нису објавиле на својим званичним веб сајтовима, нити их пријавиле у ову, за потребе ове анализе алтернативну базу података. Оно за шта је овакав преглед индикативан је да креира макар оквирну слику о тренутној ситуацији у Србији у погледу постојања дефинисаног стратешког оквира локалног одрживог развоја. На основу овакве анализе може се извести следећи закључак: од 145 општина и 28 градова у Србији, једино се у случају 16 општина и два града може поуздано тврдити да имају дефинисане стратегије локалног одрживог развоја које су још увек, у тренутку спровођења ове анализе, важеће. Додатно, осим што за Град Београд као главни град Србије не постоје подаци о важећој стратегији локалног одрживог развоја, од 17 градских општина Града Београда једино Градска општина Сурчин има важећу стратегију локалног одрживог развоја.

Закључујемо да су општи изазови и разлози недовољног процента примене стратегија првенствено проблеми финансирања, неадекватности и неажурираности података, проблеми тежине дефинисања и избора индикатора за праћење реализације циљева локалног одрживог развоја и други изазови проистекли из самих процеса мониторинга и евалуације, али и специфичне околности локалне средине и разлози тзв. више силе којима поједине локалне

средине могу бити изложене.

Када се ради о активностима, изазовима и проблемима са којима се суочавају појединачне локалне самоуправе у Србији, прегледом стања у осам јединица локалне самоуправе намеће се закључак према ком је у циљу економског развоја потребно већи нагласак придати пољопривреди и туризму, али и индустрији и развоју високотехнолошких сектора. У смислу друштвеног развоја, потребно је предузети кораке за преокретање тренда депопулације и одласка младих, као и унапредити сарадњу ОЦД и институција локалне самоуправе. У коначници, да би економска и друштвена димензија развоја могле довести до резултата који су на дужи рок одрживи, потребно је да свака од ових јединица локалне самоуправе већу пажњу посвети решавању постојећих и предупредивању настанка нових еколошких проблема под утицајем развојних тенденција.

Налази о изазовима и достигнућима у управљању локалним одрживим развојем допуњени су и главом шест, у оквиру које је представљена анализа употребе отворених података у Града Панчева у области загађења ваздуха, обзиром на то да стање у овој области у Панчеву опредељује хитност спровођења активности у циљу побољшања квалитета ваздуха, обзиром на то да ниво загађености ваздуха представља једну од највећих препрека управљању локалним одрживим развојем на територији ове јединице локалне самоуправе. Уопште узевши уочена је емпиријска веза између отварања база података које могу бити од значаја за локални одрживи развој и ефикасности локалних иницијатива у постизању циљева одрживог развоја. Објављивање информација јавне управе у форми база отворених података доприноси проактивности грађана и иновацијама. У области загађења ваздуха, значај отворених података најпре се огледа кроз могућност за креирање различитих софтвера који могу допринети здравијем и квалитетнијем животу грађана. У Панчеву, које је оцењено као део групе локалних самоуправа са ваздухом III категорије, односно са прекомерно загађеним ваздухом, резултати анализе о употреби отворених података указују на следеће: у оквиру градских институција надлежним за питања загађења ваздуха још увек није дошло до развоја свести о значају оваквих података нити о законској обавези њиховог отварања, а не постоји ни довољна упознатост са самим концептом отворених података ни обученост за њихову употребу. Додатно, базе података о загађењу ваздуха на републичком нивоу углавном још увек нису у формату који омогућава њихову машинску читљивост.

У најкраћем, чини се да је за планирање локалног економског и одрживог развоја и реализацију његових циљева у Србији у будућности потребан комплекснији, садржајнији и друштвено одговорнији приступ, уз већу посвећеност укључивању грађана, јер се тиме обезбеђује транспарентност процеса, потврђује демократичност заједнице и осигурава јавни интерес. Са друге стране, неопходно је направити измене у политици привлачења страних директних инвестиција кроз субвенције, односно заснивању локалног економског развоја на приливу страног капитала. Логика интернационализације крупног капитала кроз транснационалне компаније је таква да су оне у константној потрази за јефтиним ресурсима, односно јефтином радном снагом. Стога се и не може очекивати да ће долазак страних инвеститора неминуовно генерисати локални економски, а нарочито одрживи развој, јер стварање богатства локалног становништва и брига о животној средини у Србији свакако нису приоритети страних компанија.



## ЛИТЕРАТУРА

### 1) Књиге, монографије и зборници радова

- Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1995.
- Матијевић, Андреа, *Успон кинеског јуана као светске резервне валуте*, Институт за политичке студије, Београд, 2022.
- Матић, Петар, *Редизајнирање локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Никић, Федор, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1927.
- Павловић, Вукашин, *Универзитет и одрживи развој*, Чигоја штампа, Београд, 2011.
- Baker, Susan, *Sustainable Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2006.
- Bartelmus, Peter, *Quantitative Eco-nomics: How sustainable are our economies?* Springer, 2008.
- Bartik, Timothy J., "Local Economic Development Policies", in: Richard J. Aronson and Eli Schwartz (eds.), *Management Policies in Local Finance*, 5th ed., International City/County Management Association, Washington, D.C., 2004, pp. 355–390.
- Bartlett, Albert A., "Reflections on Sustainability, Population Growth, and the Environment" in: Keiner, Marco (ed.), *The Future of Sustainability*, Springer, Netherlands, 2006, pp. 17–37.
- Birkinshaw, Julian and Hagstrom, Peter (eds.), *The Flexible Firm: Capabilities in Network Organisations*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Blalock, Garrick and Gertler, Paul J., *Welfare Gains from FDI through Technology Transfer to Local Suppliers*, University of California, Berkeley, 2004.
- Božić, Vladan i Aćimović, Slobodan, *Marketing logistika*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008.
- Chanan, Gabriel, *Out of the Shadows: Local Community Action and the European Community*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Ireland. 1992.
- Daly, Herman, *Beyond Growth: the Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston, MA, 1996.

- Đinđić, Srđan i Luković, Stevan, „Sistem finansiranja lokalne samouprave“, u: *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*, Tematski zbornik radova, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, str. 513–534.
- Dorđević, Snežana, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012.
- Dorđević, Snežana, *Savremene urbane studije – Preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012.
- Dorđević, Snežana, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009.
- Evans, Bob et al, *Governing Sustainable Cities*, Earthscan, London; Sterling, VA, 2005.
- Geddes, Patrick, *Cities in Evolution*, Williams, London, 1915.
- Girardet, Herbert, *The Gaia Atlas of Cities: New Directions for Sustainable Urban Living*, UN Habitat, 1996.
- Harrison, Colin, Donnelly, Ian Abbott, “A Theory of Smart Cities”, *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the ISSS – 2011*, Hull, UK, 55(1), 2011.
- Helmsing, Bert, *Externalities, Learning and Governance Perspectives on Local Economic Development*, Institute of Social Studies, Hague, 2000.
- Holt, Mark P., (ed.), *Society and Institutions in Early Modern France*, University of Georgia Press, Athens, GA, 1991.
- Jovanović Gavrilović, Biljana, *Privredni razvoj sa ljudskim likom*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013.
- Judge, David, Stocker, Gerry and Wolman, Harold, (eds.), *Theories of Urban Politics*, Sage Publication, London, 1995.
- Kiely, Ray, *The New Political Economy of Development: Globalization, Imperializm, Hegemony*. Palgrave Macmillan, 2007.
- Kokko, Ari, *Foreign Direct Investment, Host Country Characteristics, and Spillovers*, The Economic Research Institute, Stockholm, 1992.
- Kovač, Oskar, *Platni bilans i međunarodne finansije*, Centar za ekonomske studije, Beograd, 1994.
- Kozomara, Jelena i Stojadinović Jovanović, Sandra, *Međunarodno poslovno finansiranje*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2011.
- Lafferty, William M, “Introduction: form and function in governance for sustainable development“ in: William M. Lafferty (Ed.), *Governance for sustainable development*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 1–31.

- Lay, Vladimir, “Vizija održivog razvoja Hrvatske – prinosi artikulacije polazišta i sadržaja vizije”, u: Lay, Vladimir (ur.), *Razvoj sposoban za budućnost – prinosi promišljanju održivog razvoja Hrvatske*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2007, str. 13–52.
- Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Jørgen and Behrens, William W. III, *The Limits to Growth*, Universe Books, New York, 1972.
- Meadows, Donella, Randers, Jørgen and Meadows, Dennis, *Limits to Growth: the 30 Year Update*, Earthscan, London, 2005.
- Munasinghe, Mohan, *Making Development More Sustainable: Sustainomics Framework and Practical Application*, MIND Press, 2007.
- Nikolić, Pavle, *Ustavno pravo*, Službeni list SRJ, Beograd, 1994.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, London, England, 1965.
- O’Riordan, Tim, “The Politics of Sustainability“, in: *Sustainable Environmental Management*, Turner, R. Kerry, (ed.), Belhaven Press, London, 1998.
- Orlović, Slobodan, „Ustavnopravni položaj lokalne samouprave u Srbiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br.4, 2015, str. 1649-1668.
- Pigou, Arthur Cecil, *A Study in Public Finance*, Macmillan, London, 1928.
- Rao, Pinninti Krishna, *Sustainable Development: Economics and Policy*. Blackwell Publishers Inc, 2000.
- Rapačić, Stevan, “Serbia in global flows of foreign direct investments”, *State and business. Modern trends and problems of economic development : materials of the XIII International scientific and practical conference. — St. Petersburg, 21–22 April 2021* : in three parts. Part 3. — Russia, SPb. : NWIM RANEPА, Sankt Petersburg, 2021. pp. 20–36.
- Rapačić, Stevan and Novaković, Marko, “Economic and Legal Aspects of Chinese Investments into Serbia”, in: Liu Zuikui and Ivona Ladjevac (eds.), *The Cooperation between China and Balkan Countries under “the Belt and Road” Initiative*, China – CEEC Think Tank Book Series, China Social Science Press, Beijing, 2019, pp. 141–158
- Rostow, Walt, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, 1960.

So, Alvin Y., *Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World System Theories*, Sage Publications, Newbury Park, 1990.

## 2) Часописи

- Брњас, Звонко, Драшковић, Божо и Стошић, Иван, „Стање и динамика задуживања јединица локалне самоуправе у Србији (2006–2012)“, *Финансије*, Година LXVIII, Бр: 1–6/2013, стр. 9–22.
- Лазаревић, Андријана и Матијевић, Андреа, „Конференција о будућности Европе – значај за регион Западног Балкана“, *Политичка ревија* 70 (4), 2021, стр. 69–84.
- Матијевић, Андреа, „Економска неједнакост као фактор ограничења економског раста Сједињених Америчких Држава“, *Политичка ревија* 66 (4), 2020, стр. 97–120.
- Матијевић, Андреа, „Историјски институционализам – потенцијал објашњења узрока кризе хипотекарног дуга из 2007. године у Сједињеним Америчким Државама“, *Култура полиса*, бр. 43, година XVII, 2020, стр. 51–60.
- Матијевић, Андреа, „Кључни изазови Републике Србије у процесу приступања Европској унији у области животне средине и климатских промена“, *Администрација и јавне политике* 13 (1), 2020, стр. 71–89.
- Матијевић, Андреа, „Ставови држава чланица о проширењу Европске уније и нова методологија политике проширења“, *Политичка ревија* 64 (2), 2020, стр. 151–175.
- Матић, Петар, „Нови теоријски правци у проучавању локалне самоуправе“, *Политичка ревија* 31 (1), 2012, стр. 339–353.
- Матић, Петар и Мировић, Александра, „Локална самоуправа у контексту модернизације“, *Политичка ревија* 29 (3), 2011, стр. 259–276.
- Милутиновић, Слободан, „Однос одрживости и одрживог развоја“, *Теме*, Г. XXXVI, бр. 2, 2012, стр. 597–613.
- Надић, Дарко, „Компаративна анализа националних стратегија одрживог развоја Република Србије, Црне Горе и Хрватске“, *Теме*, Г. XXXVI, бр. 2, 2012, стр. 501–523.
- Рапайћ, Стеван, „Привреде земаља Западног Балкана – место и улога Србије“, *Српска политичка мисао*, 71 (1), 2021, стр. 169–199.

- Al Nuaimi, Eiman, Al Neyadi, Hind, Mohamed, Nader and Al-Jaroodi, Jameela, “Applications of big data to smart cities”, *Journal of Internet Services and Applications*, Volume 6, 25 (2015)
- Barnett, Clive and Parnell, Susan, “Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda”, *Environment and Urbanization* 28 (2016), pp. 87–98.
- Bollman, Ray D., “Factors Associated with Local Economic Growth”, *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*, Vol. 1, No. 6, Ottawa, 1999.
- Božić, Branko i Milićević, Dragana, „Planiranje održivog razvoja jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji“, *Tehnika*, vol. 67, br. 1 (2012), str. 132–140.
- Brugmann, Jeb “Is there a method in our measurement? The use of indicators in local sustainable development planning”, *Local Environment* 2(1), 1997, pp. 59–72.
- Caragliu, Andrea, Del Bo, Chiara and Nijkamp, Peter, “Smart Cities in Europe”, *Journal of Urban Technology*, Volume 18, 2011, pp. 65–82.
- Cartwright, Louise E., “Selecting Local Sustainable Development Indicators: Does Consensus Exist in their Choice and Purpose?”, *Planning Practice & Research*, 15:1-2, 2000, pp. 74–77.
- Chadwick, Andrew, May, Christopher, “Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: “e-Government” in the United States, Britain, and the European Union”, *Governance*, 16, 2003, pp. 271–300.
- Cowen, Mike P. and Shenton, Robert W., “Agrarian Doctrines of Development: part I”, *Journal of Peasant Studies*, 25, 1998, pp. 49–76.
- Daly, Herman, “Toward Some Operational Principles of Sustainable Development”, *Ecological Economics* 2, 1990, pp. 1–6.
- Di Castri, Francesco, “Came up with a Good Metaphor: The Chair of Sustainable Development”, *Nature & Resources*, Vol. 3, No. 3, 1995, pp. 2–7.
- Giddings Bob, Hopwood Bill, O’Brien Geoff, “Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development”, *Sustainable Development*, Vol. 10, No. 4, 2002, pp. 187–196.
- Guy, G. Bradley and Kibert, Charles J., “Developing indicators of sustainability: US experience”, *Building Research and Information*, 26(1), 1998, pp. 39–45.

- Hartwick, John M., “Investing returns from depleting renewable resource stocks and intergenerational equity”, *Economic Letters* 88 ,1978, pp. 141–149.
- Hickel, Jason, “The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet”. *Sustainable Development*. 27 (5), 2019, pp. 873–884.
- Holden, Erling, Linnerud, Kristin and Banister, David, “Sustainable development: Our Common Future revisited”, *Global Environmental Change* , 26, 2014, pp. 130–139.
- Jain, Garima and Espey, Jessica, “Lessons from nine urban areas using data to drive local sustainable development”, *npj Urban Sustainability* (2022) 2:7, pp. 1–10.
- Javorcik, Beata Smarzynska, “Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages”, *American Economic Review*, 94(3), 2004, pp. 605–627.
- Kecman, Milan, „Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji“, *Industrija*, br. 3/2010, str. 155–167.
- Kusakabe, Emiko, “Advancing sustainable development at the local level: The case of machizukuri in Japanese cities”, *Progress in Planning*, 80(2013), pp. 1–65.
- Marcuse, Peter, “Sustainability is not enough”, *Environmental and Urbanization* 10 (2), 1998, pp. 103–111.
- Milán-García, Juan et al, “Sustainable Local Development: An Overview of the State of Knowledge”, *Resources* 8(1):31, February 2019, pp. 1–18.
- Milosavljević, Bogoljub, „Reforma lokalne samouprave u Srbiji“, *Croatian and Comparative Public Administration*, god. 12, br. 3, 2012, str. 749–768.
- Montiel, Ivan, “Corporate Social Responsibility and Corporate Sustainability: Separate Pasts, Common Futures”, *Organization & Environment* 21(3), December 2008, pp. 245–269.
- Morse, Stephen, “Post-Sustainable Development”, *Sustainable Development* , 16, 2008, pp. 341–352.
- Olsson, Jan, “Sustainable development from below: Institutionalising a global idea-complex”, *Local Environment*, 14, 2009, pp. 127–138.
- Otto-Zimmermann, Konrad, “Local Action 21: Motto-mandate-movement in the post-Johannesburg decade”, *Local Environment*, Vol. 7, No. 4, 2002, pp. 465-469.

- Portney, Kent E. and Cuttler, Zachary, "The local nonprofit sector and the pursuit of sustainability in American cities: a preliminary exploration", *Local Environment*, 15: 4, 2010, pp. 323–339.
- Rapačić, Stevan, „Mali Šengen’ kao mogućnost nove regionalne ekonomske integracije“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXII, br. 3, 2020, str. 566–594.
- Rapačić, Stevan, "The impact of FDI on the economic development of Serbia", *Ekonomika preduzeća*, god. LXV, broj: 5–6, 2017, str. 381–392.
- Rist, Gilbert, "Development as a Buzzword", *Development in Practice*, 17:4-5, 2007, pp. 485–491.
- Rodríguez-Pose Andrés and Palavicini-Corona, Eduardo I., "Does local economic development really work? Assessing LED across Mexican municipalities", *Geoforum*, No. 44, January 2013, pp. 303–315.
- Sachs, Jeffrey, "Managing Global Capitalism", *The Australian Economic Review*, 32 (1), 1999, pp. 3–16.
- Spangenberg, Joachim H., "Environmental Space and the Prism of Sustainability: Frameworks for Indicators Measuring Sustainable Development", *Ecological Indicators*, Vol. 2, No. 3, 2002, pp. 295–309.
- Swan, Trevor W., "Economic growth and capital accumulation", *Economic Record*, 32 (2), November 1956, pp. 334–361.
- Solow, Robert M., "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), February 1956, pp. 65–94.

### 3) Међународно-правни и национални правни акти

- Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, 37/2019
- Закон о електронској управи, *Службени гласник РС*, 27/2018
- Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 14/2022
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021
- Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, 104/2009
- Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин. изн., 125/2014 – усклађени дин. изн., 95/2015 – усклађени дин.

- изн., 83/2016, 91/2016 – усклађени дин. изн., 104/2016 – др. закон, 96/2017 – усклађени дин. изн., 89/2018 – усклађени дин. изн., 95/2018 – др. закон, 86/2019 – усклађени дин. изн., 126/2020 – усклађени дин. изн., 99/2021 – усклађени дин. изн. и 111/2021 – др. закон
- Национална стратегија одрживог развоја, *Службени гласник РС*, 57/2008
- Скупштина Града Панчева, *План квалитета ваздуха за Град Панчево*, 2016.
- Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, *Службени гласник РС*, 47/2019-4
- Уредба о начину рада Портала отворених података, *Службени гласник РС*, 104/2018-9
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, 98/2006 и 115/2021
- Council of Europe, “European Charter of Local Self-Government”, *European Treaty Series- No. 122*, Strasbourg, 15.10.1985.
- Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, *OJ L 345*, 31.12.2003, pp. 90–96.
- Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information Text with EEA relevance, *OJ L 175*, 27.06.2013, pp. 1–8.
- Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2003/C 169/01, 18.07.2003, pp. 1–105.
- The ITU/UNESCO Broadband Commission for Sustainable Development, *Global Goal of Universal Connectivity Manifesto*, September 2020.
- Treaty on European Union, *OJ C 191*, 29.07.1992, pp. 1–112.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *OJ C 340*, 10.11.1997, pp. 1–144.
- United Nations, A/RES/70/1, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015.
- United Nations Conference on Environment and Development, *Agenda 21*, Rio de Janeiro, Brazil, 1992.
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, United Nations, 1987.



#### 4) Студије, извештаји и друге публикације

- Агенција за заштиту животне средине, *Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2020. године*, Београд, 2021.
- Аничих, Тина С., „Агенда 2030 као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана“, Докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2021.
- Бојовић, Викторија М., „Индикатори одрживог развоја и могућност његовог мерења“, Докторска дисертација, Економски факултет Универзитета у Београду, 2016.
- Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, Немачка организација за међународну сарадњу ГИЗ, *Србија и Агенда 2030: Мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја*, Београд, новембар 2020.
- Међуресорна радна група за спровођење Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године, *Добровољни Национални извештај Републике Србије о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој: ка једнакости одрживих могућности за свакога и свуда у Србији прерастањем у одрживост*, Београд, 2019.
- Република Србија, Министарство финансија, Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, „Текућа макроекономска кретања – март 2021“, Београд, 2021.
- Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2021*, Београд, 2021.
- Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2018*, Београд, 2018.
- Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији 2014*, Београд, 2014.
- Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2021*, Београд, 2021.
- Републички завод за статистику Србије, Економска комисија УН за Европу, Конференција европских статистичара, *Мапа пута за статистику за Циљеве одрживог развоја*, Њујорк, Женева, 2017.
- Републички завод за статистику Србије, Економска комисија УН за Европу, Конференција Европских статистичара, *Извештај са шездесет треће пленарне сесије Конференције Европских статистичара; Додатак: Декларација о улози националних*

- статистичких институција у мерењу и праћењу Циљева одрживог развоја (SDGs)*, Шездесет трећа пленарна сесија, Женева, 15–17. јун 2015.
- Стална конференција градова и општина, *Одрживи развој у градовима и општинама у Србији – статус и стратегије*, Београд, 2008.
- Фондација Београдски фонд за политичку изузетност, „Од мог града мојој земљи: Како осигурати одрживи развој Србије“, Београд, 2021.
- Aitken, Brian J. and Harrison, Ann E., “Are There Spillovers from Foreign Direct Investment? Evidence from Panel Data for Venezuela”, Mimeo, MIT and the World Bank, November 1991.
- Altenburg, Tilman, “Linkages and Spillovers between Transnational Corporations and Small and Medium-Sized Enterprises in Developing Countries: Opportunities and Policies”, *Working Paper No.5*, German Development Institute, Berlin, 2000.
- Bartik, Timothy J., “Federal Policy Towards State and Local Development in the 1990s”, *Upjohn Institute Working Paper 93-17*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1993.
- Belkić, Vanesa i Hrnjaz, Milica, *Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi*, Грађанска мрежа, Kovin, 2010.
- Blomstorm, Magnus and Kokko, Ari, “Human Capital and Inward FDI”, *SSE Working Paper Series, Working Paper, 167*, 2003.
- Blomstorm, Magnus and Kokko, Ari, “FDI and Human Capital: A Research Agenda”, *Technical Paper, 195*, OECD Development Centre, Paris, 2002.
- Centar za ravnomerni regionalni razvoj, *Mapiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj*, Београд, 2015.
- Clark, Greg, Huxley, Joe and Mountford, Debra, *Organising Local Economic Development - The Role of Development Agencies and Companies*, OECD Publishing, Paris, 2010.
- De Vries, Hubertus Johannes Maria, “Sustainable resource use. An enquiry into modeling and planning”, PhD Dissertation, University of Groningen, 1989.
- European Environment Agency, “Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources”, Copenhagen, 1997.
- Görg, Holger and Greenaway, David, “Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?”, *IZA Discussion paper series, No.944*, In: Forschungsinstitut zur

- Zukunft der Arbeit, Bonn (Ed.), 2003.
- Грађанске иницијативе, Partnerstvo za otvorenu upravu i Svetska banka, *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine*, Beograd, 2019.
- Hammond, Allen et al, “Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring & Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development”, World Resources Institute, Washington, DC, 1995.
- IMF, *Balance of Payments and International Investments Position Manual*, 6th Edition, International Monetary Fund, Washington D. C., 2009.
- Johansson, Selma and Vargas, Ana Maria, “Localising the SDGs – A toolkit for local governments”, Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), 2021.
- Lucci, Paula, “ ‘Localising’ the Post-2015 agenda: What does it mean in practice?”, Overseas Development Institute, London, 2015.
- Ljuboja, Branko, *Organizacija vlasti u lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji*, SKGO, Beograd, 2013.
- Machingura, Fortunate and Lally, Steven, “The Sustainable Development Goals and their trade-offs”, Overseas Development Institute, London, 2017.
- Meyer, Klaus E., “Foreign Direct Investment in Emerging Markets”, *DRC Working Paper, 15*, Centre for New and Emerging Markets, London Business School, draft, 2003.
- Milosavljević, Bogoljub, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2009.
- Misija OEBS u Srbiji i CeSID, *Priručnik za praćenje rada lokalne samouprave*, Beograd, 2008.
- NALED, *Kapaciteti za lokalni ekonomski razvoj u Vojvodini*, Beograd, 2016.
- OECD, *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Fourth Edition, Paris, 2008.
- Pavlović, Đorđe i Vlatković, Milan, *Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji*, Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, Beograd, 2000.
- Potter, J., Walsh, J., De Varine, H. and Barreiro, F., *Best Practices in Local Development - Local Employment and Economic Development Programme*, OECD-TDS, Paris, 1999.
- Priručnik „Otvoreni ljudi – otvoreni podaci“, PALGO Smart, Beograd, 2019.

- Prorok, Tomas i dr. „Agenda 2030 u mojoj opštini – Priručnik za lokalnu primenu Ciljeva održivog razvoja (COR) namenjen zaposlenima“, Mreža asocijacija lokalnih vlasti Jugoistočne Evrope (NALAS), februar 2019.
- Roseland, Mark, “Sustainable Communities. An Introduction to the Literature”, Ontario Round Table on Environment and Economy, 1996.
- Sachs, Jeffrey D. et al, *Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, 2021.
- Savet Evrope i Stalna konferencija gradova i opština, *Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou*, Beograd, 2007.
- Spangenberg, Joachim H., “Sustainable Development, Sustainable Consumption. From Catchwords to Concepts and Measurements”, INES Workshop on Sustainable Development Concepts, Kaliningrad, 2000.
- Stalna konferencija gradova i opština, *Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja*, 2012.
- Stančetić, Veran, „Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države“, Doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2010.
- Stefani, Ryan J., “Local Perspectives of Sustainable Development”, Capstone Collection: SIT Graduate Institute, 2017.
- UN-HABITAT and EcoPlan International Inc., *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, Volume 1: Quick Guide*, Nairobi and Vancouver, 2005.
- UNCTAD, *World Investment Report 2020*, Geneva, 2020.
- UNCTAD, *World Investment Report 2019*, Geneva, 2019.
- UNCTAD, *World Investment Report 2007*, Geneva, 2007.
- Vasiljević, Dušan, *Lokalni ekonomski razvoj - Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, PALGO centar, Beograd, 2012.
- Wackernagel, Mathis, Hanscom, Laurel and Lin, David, “Making the Sustainable Development Goals Consistent with Sustainability”, *Frontiers in Energy Research* 5:18, 2017.
- Winburn, Gwen, Goga, Soraya and Murphy, Fergus, *Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*, The World Bank and Bertelsmann Stiftung, Washington D.C., 2004.

Žikić, Marija i Mak, Dejan *Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja*, SKGO, Beograd, 2010.

#### 4) Интернет извори и базе података

- База података DevInfo 7 Србија. Доступно на: <http://devinfo.stat.gov.rs/Opstine/libraries.aspx/Home.aspx> , Приступљено: 14.02.2022.
- Влада Републике Србије, „Постигнути резултати у имплементацији циљева Агенде УН 2030“, Београд, 26. септембар 2017. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/vest/302889/postignuti-rezultati-u-implementaciji-ciljeva-agende-un-2030.php> , Приступљено: 15.03.2022.
- Завод за јавно здравље Панчево, Центар за хигијену и хуману екологију. Доступно на: <https://www.zjzpa.org.rs/centar-za-higijenu-i-humanu-ekologiju/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Званична интернет презентација Града Панчева. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/>, Приступљено: 14.02.2022.
- Званична интернет презентација Завода за јавно здравље, Панчево. Доступно на: <https://www.zjzpa.org.rs/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Народна банка Србије, *Платни биланс*, Доступно на: [https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni\\_bilans/](https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/) , Приступљено: 05.05.2021.
- Портал отворених података – Град Панчево. Доступно на: <https://data.gov.rs/sr/organizations/grad-panchevo/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Портал отворених података – Отворени подаци на међународном нивоу. Доступно на: <https://data.gov.rs/sr/discover/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Портал отворених података – примери употребе: xEco Vazduh, 24. јун 2021. Доступно на: <https://data.gov.rs/sr/reuses/xeco-vazduh-1/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Портал отворених података – Шта су отворени подаци? Доступно на: <https://data.gov.rs/sr/discover/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Републички завод за статистику: Животна средина. Доступно на: <https://www.stat.gov.rs/oblasti/zivotna-sredina/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Скуп података – отворени подаци SEPA. Доступно на: <http://data.sepa.gov.rs/dataset> , Приступљено: 14.02.2022.

- Agencija za zaštitu životne sredine: Otvoreni podaci životne sredine – Vazduh. Доступно на: <http://data.sepa.gov.rs/dataset?groups=vazduh> , Приступљено: 14.02.2022.
- Екарпја, *Koji je značaj "biznis inkubatora" u Srbiji*, Доступно на: <https://www.ekarpija.com/news/2915366/koji-je-znacaj-biznis-inkubatora-u-srbiji>, Приступљено: 21.05.2022.
- European Data Portal – European Union, "Use Cases", n.d. Доступно на: <https://data.europa.eu/en/impact-studies/use-cases> , Приступљено: 14.02.2022.
- Grad Pančevo, Ekologija – dokumenta/ Vazduh. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/dokumenta/ekologija-dokumenti/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Grad Pančevo, Mreža automatskih stanica za praćenje kvaliteta vazduha. Доступно на: <http://monitoring.pancevo.rs/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Grad Pančevo, Opis pravila u vezi sa javnošću rada. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/informator-o-radu/opis-pravila-u-vezi-sa-javnoscu-rada/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Grad Pančevo, Organizaciona struktura – grafički i narativni prikaz. Доступно на: <http://www.pancevo.rs/informator-o-radu/organizaciona-struktura-graficki-i-narativni-prikaz/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“: Izveštaji i analize – Zagađenost vazduha. Доступно на: <https://www.batut.org.rs/index.php?content=1413> , Приступљено: 14.02.2022.
- International Labour Organization, "Local Economic Development (LED)", Доступно на: <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm>, Приступљено: 04.06.2016.
- International Labour Organization – Official Website. Доступно на: <http://www.ilo.org/employment/led>, Приступљено: 04.06.2016.
- Mašina, „Više od 1500 radnika višak za Fijat u Kragujevcu – još jedan dokaz loše politike subvencionisanja stranih kompanija“, Доступно на: <https://www.masina.rs/vise-od-1500-radnika-visak-za-fiat-u-kragujevcu-jos-jedan-dokaz-lose-politike-subvencionisanja-stranih-kompanija/>, Приступљено: 28.05.2022.
- NALED, *Baza stranih investicija*. Доступно на: <https://naled.rs/baza-stranih-investicija> , Приступљено: 05.04.2022.
- Narodna skupština Republike Srbije, „Održano javno slušanje na temu „Sprovedenje ciljeva održivog razvoja: uloga Narodne skupštine““, 8. novembar 2017. Доступно на: <http://www.>

- parlament.gov.rs/Odr%C5%BEano\_javno\_slu%C5%A1anje\_na\_temu\_%E2%80%9ESprovo%C4%91enje\_ciljeva\_odr%C5%BEivog\_razvoja:\_uloga\_Narodne\_skup%C5%A1tine%E2%80%9C.32673.941.html , Приступљено: 15.03.2022.
- Nova Ekonomija, „Rekorderi subvencija – „Usvojenoj deci“ stotine miliona“, Доступно на: <https://novaekonomija.rs/arhiva-izdanja/broj-89-april-2022/usvojenoj-deci-stotine-miliona>, Приступљено: 15.05.2022.
- Paneko, Trenutni podaci kvaliteta vazduha i pregled podataka. Доступно на: <http://paneko.kosava.net/> , Приступљено: 14.02.2022.
- Poslovno-tehnološki inkubator tehničkih fakulteta Beograd (BITF), *Mreža biznis inkubatora Srbije*. Доступно на: <http://www.bitf.rs/cms/item/clubs/sr/networks/incubators.html>, Приступљено: 22.09.2016.
- Razvojna agencija Srbije, *Why Invest in Serbia*, Доступно на: <https://ras.gov.rs/uploads/2022/04/why-invest-2023.pdf>, Приступљено: 05.05.2022.
- Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i Stalna konferencija gradova i opština, „Mapiranje opština“, n.d. Доступно на: <http://strategije.skgo.org/> , Приступљено: 15.03.2022.
- “The 169 commandments”, *The Economist*, 26.03.2015. Доступно на: <https://www.economist.com/leaders/2015/03/26/the-169-commandments> , Приступљено: 15.03.2022.
- The Office of the Deputy Prime Minister of United Kingdom, *Sustainable Communities: building for the future*, 2003. Доступно на: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-107-0582?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-107-0582?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) , Приступљено: 15.03.2022.
- The Post Sustainability Institute, “List of the Nations Who Attended and Agreed to the 1992 Rio Declaration on Environment and Development (Agenda 21)”, n.d. Доступно на: <https://www.postsustainabilityinstitute.org/which-nations-signed-agenda-21.html> , Приступљено: 15.03.2022.
- The Urban Institute, USAID, *Biznis inkubatori kao instrument lokalnog ekonomskog razvoja*. Доступно на: <http://www.skgo.org/bz/data/8%20LER%20Koncept%20Brosure/SER/Business%20incubators.pdf>, Приступљено: 22.09.2016.
- The Urban Institute, USAID, *Zona unapređenog poslovanja*, Доступно на: <http://www.skgo.org/bz/data/8%20LER%20Koncept%20Brosure/SER/Business%20improvement%20district.pdf>,

- Приступљено: 23.09.2016.
- UNCTAD, *Foreign Direct Investment*, Доступно на: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-%28FDI%29.aspx>, Приступљено: 22.03.2016.
- World Bank, *Doing Business 2020, Economy Profile – Serbia*, World Bank Group, p. 4. Доступно на: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/serbia/SRB.pdf>, Приступљено: 16.5.2022.
- World Bank, *Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$)*, Доступно на: <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>, Приступљено: 28.08.2015.
- World Bank, “What is Local Economic Development (LED)?”, Доступно на: <http://go.worldbank.org/EA784ZB3F0>, Приступљено: 31.3.2016.
- xEco Vazduh*, 14.02.2022. Доступно на: <https://xeco.info/xeco/vazduh/>, Приступљено: 14.02.2022.





CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.25(497.11)

316.644:502.131.1(497.11)

338(497.11)

РАПАИЋ, Стеван, 1983-

Локални економски и одрживи развој у Србији / Стеван Рапаић,  
Андреа Матијевић. - Београд : Институт за политичке студије, 2022  
(Житиште : Ситопринт). - 270 стр. : илустр. ; 25 cm

Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст. -  
Библиографија: стр. 255-270.

ISBN 978-86-7419-362-4

1. Матијевић, Андреа, 1995- [аутор]

а) Локална самоуправа -- Србија б) Србија -- Одрживи развој в)  
Србија -- Економска политика

COBISS.SR-ID 74953737





Стеван Рапаић је научни сарадник Института за политичке студије у Београду. Основне и докторске студије завршио је на Факултету политичких наука, а мастер студије на Економском факултету Универзитета у Београду. Аутор је монографије *Светска трговинска организација и предузећа спољној трговини* (Економски факултет, Београд, 2013), као и десетине научних радова објављених у земљи и иностранству. Поред научног, има и наставно звање ванредног професора и предавао је на универзитетима у Србији, Грчкој, Пољској, Русији и Тајланду.



Андреа Матијевић је истраживач-приправник Института за политичке студије у Београду и докторант Факултета политичких наука Универзитета у Београду. Основне студије и први програм мастер студија завршила је на Факултету политичких наука, а други програм мастер студија на Економском факултету Универзитета у Београду. Аутор је монографије *Успон кинеског јуана као светске резервне валуте* (Институт за политичке студије, Београд, 2022) и десетине чланака објављених у научним и стручним часописима и тематским зборницима, а излагала је и на научним и стручним конференцијама у Србији и иностранству.

ISBN 978-86-7419-362-4



9 788674 193624