

---

# СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ОПШТИНЕ РАКОВИЦА 2011 – 2020 ГОДИНЕ

---

УДК 316.43(497.11)“2011/2020”  
<https://doi.org/10.22182/ajp.1712022.4>

Прегледни рад

*Милица Дивљак*

---

## Сажетак

---

Предмет рада је локални економски развој градске општине Раковица, чији су постулати сагледани кроз анализу Стратегије развоја општине донете за период од 2011. до 2020. године. Циљ рада је сагледање позитивних и негативних аспеката у процесу доношења и имплементације Стратегије, што ће бити извршено кроз приказ анализе стања по секторима утврђених Стратегијом као и дефинисаних предлога и задатака намењених побољшању стања, потом и прегледом постигнућа и идентификованих проблема. Теоријски оквир за разумевање концепта локалног економског развоја, као и одређене карактеристике у примени овог концепта у нашој држави, уз анализу Стратегије и преглед постигнућа доприносе уочавању и адекватном разумевању проблема са којима се јединице локалне самоуправе начелно сусрећу у Србији, али и посебних проблема градских општина у Београду које нису одређене као јединице локалне самоуправе, уз нагласак на случај градске општине Раковица.

**Кључне речи:** локални економски развој, Стратегија развоја општине Раковица, градска општина Раковица, јединице локалне самоуправе, транспарентност, постигнућа

---

## УВОД

Иако је организовано бављење локалним економским развојем почело пре деценију и по у нашој држави, јединице локалне самоуправе се и даље сусрећу са многим препрекама у адекватној примени овог концепта. Највећи проблеми произишавали су из нормативних оквира, али су они временом унапређивани, мада је још увек приметна велика разлика између формалних овлашћења која локалне самоуправе имају и онога што се примењује у пракси. Додатни проблем у случају општине Раковица представља чињеница да градске општине у Београду нормативним оквирима нису одређене као јединице локалне самоуправе, па се самим тим разликују од осталих по питању изворних надлежности и финансија. Приметни су и системски недостаци у виду недовољне децентрализације, као и недовољне транспарентности у раду органа општина, што се манифестује недостатком јавно доступних докумената путем којих би грађани могли да прате и оцењују рад општинских органа.

Овим радом настојаћу да укажем на позитивне и негативне аспекте у процесу примене Стратегије развоја, уз осврт на шири друштвени контекст. Основни истраживачки метод је анализа садржаја, односно преглед релевантне литературе у области локалног економског развоја, као и студија случаја, односно представљање Стратегије развоја општине Раковица. У првом делу рада изнећу теоријски оквир за разумевање концепта локалног економског развоја, као и одређене карактеристике у примени овог концепта у нашој држави. Други део је посвећен анализи Стратегије, односно изношењу анализе тренутног стања и задатака намењених решавању уочених проблема. Последњи одељак бави се изношењем оних постигнућа који су у Стратегији били јасно дефинисани, са предвиђеним роком за извршавање задатака, као и проблемима уоченим приликом анализе Стратегије развоја.

## ПОЈАМ ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Концепт економског развоја локалних заједница се јавља 60-их година 20. века као део ширег контекста друштвеног развоја у коме су значајна питања одрживости развоја, већег учешћа грађана, као и еколошка и социјална питања. Треба га разумети као процес у ком јавни и приватни сектор препознају проблеме у окружењу, спроводе политику и програме како би локалну заједницу учинили конкурентнијом и подигли животни стандард на виши ниво.

Локалне власти се овде не ослањају само на органе јавне власти већ и на друге институције, организације, удружења и појединце који су заинтересовани да помогну остваривању дефинисаних развојних циљева. Локални економски развој се ослања на националне планове развоја и њихове стратегије и тежи подстицању конкуренције, као основног покретача развоја, између привредних субјеката, али и међу јединицама локалне самоуправе у држави, а све у циљу напретка. Из тога следи да пројекти локалног развоја понекад подразумевају и сарадњу више општина или градова, тако да појам „локални” не треба увек узети за територију једне јединице локалне самоуправе у смислу њених физичких граница. На основу прегледа дефиниција у литератури која се бави овим појмом и идентификовања основних елемената, професор Веран Станчевић даје следећу дефиницију: „Локални економски развој су организоване и у партнерству стратешки планиране активности локалне заједнице са циљем подстицања локалног економског развоја заснованог на компаративним предностима локалне територије” (Станчевић 2013, 6).

У ужем смислу, може се схватити као процес доношења стратешких планова усмерених на подстицање инвестиција којима се обезбеђује дугорочан економски раст локалне заједнице. Стратегија се фокусира на компаративне предности локалне заједнице, могућа тржишта и на слабости заједнице. Ефекти се изражавају у праћењу финансијских и других мерљивих ефеката, али и квантификованим појавама као што је смањење броја прималаца социјалне помоћи, смањење миграција образованих људи, повећање броја грађана који редовно измирују дуговања за комуналне услуге и слично.

У великом броју земаља националне власти активно подстичу локални економски развој, свесне предности које локалне власти имају у виду информација и познавања локалних прилика коју могу користити за доношење стратегија и акционих планова (Ђорђевић 2007, 8). Савремени концепт економског развоја, иако се фокусира на економске активности као што су раст обима инвестиција и доходака, подразумева и шире аспекте развоја заједнице, па у себи обухвата и принципе одрживости и тежи укључености свих друштвених група.

## ИНСТРУМЕНТИ ПОДСТИЦАЊА ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Инструменти подстицања локалног економског развоја се, по карактеру и природи, могу поделити на правне инструменте, финансијске инструменте и сложене облике подстицања развоја.

У правне инструменте спадају мере које се односе на унапређење локалне регулативе и политике, а испољавају се у активностима као што су: модернизација администрације локалних самоуправа, модернизација услуга, увођење стратегијског планирања и управљања и развијање маркетинга (Станчевић 2013, 11). Они заправо представљају мере које локална самоуправа предузима како би унапредила квалитет рада локалне администрације и створила повољније услове за пословање са потенцијалним инвеститорима. Финансијски инструменти се користе како би се привредницима доделила финансијска помоћ, односно користе се за финансирање трошкова које би сносио привредни субјект. Међу финансијске инструменте спадају: привлачење инвестиција, пореске олакшице, програми поделе трошкова, финансијска помоћ, итд. (Ђорђевић 2007, 63 – 70).

У сложене облике спадају: јавно-приватна партнерства, индустријски, технолошки и научни паркови, слободне зоне и бизнис инкубатори (ibid, 71). Слободне зоне се формирају у циљу повећања прилива директних инвестиција пружањем стручне помоћи привредним друштвима, стручне помоћи заинтересованим инвеститорима у процесу доношења одлуке о улагању у слободне зоне и развоју њихових програма и сл. Тежи се стварању окружења које пружа могућности за привлачење директних инвестиција и повећање запослености, за отварање нових радних места, за започињање сопственог пословног пројекта новим предузетницима и увођење нових технологија (Аничих и Величковић 2019, 66).

У складу са својим овлашћењима локална самоуправа одлучује о погодностима које ће бити додељене инвеститорима на подручју слободне зоне, а које се углавном испољавају у виду ослобађања од плаћања локалних пореза, накнада и такси. Јавно-приватно партнерство представља дугорочни уговорни однос од 10 до 30 година између приватног сектора и јавних институција како би се обезбедили изградња објеката и пружање услуга који се сматрају одговорношћу јавног сектора (Васиљевић 2012, 55). Бизнис инкубатори су облик подршке предузећу у периоду непосредно након оснивања, а подразумевају обезбеђивање пословног простора,

саветовање, књиговодство и сл. Ово је један од често коришћених инструмената за подстицање запошљавања, чије услуге могу бити бесплатне или субвенционисаних цена, а неки корисници могу да плаћају и тржишну цену. Индустијски, технолошки, научни паркови су делови територије локалне самоуправе, обично лоцирани ван стамбених делова локалних заједница у областима које имају добар приступ саобраћајној инфраструктури, чијим постојањем се смањују трошкови инвеститора, као и еколошке последице.

Битно је поменути и кластере који представљају значајан облик повезивања малих и средњих предузећа чиме се доприноси регионалном економском развоју кроз повећање извоза. Заснивају се на добровољној сарадњи свих предузећа. Ефекти удруживања у кластере се виде у увођењу нових технологија, стандарда квалитета, приступу новим тржиштима, повезивању и стратешком удруживању у различитим секторима и повећању извоза (Аничих и Величковић 2019, 74). Користи по чланове кластера се огледају у расту продуктивности и иновација, што доводи до повећања њихове конкурентности.

## ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ

У Србији, Закон о локалној самоуправи из 2007. године уводи подстицање локалног економског развоја у списак изворних послова локалне самоуправе, мада је у пракси процес започет неколико година раније, оснивањем општинских услужних центара, јединствених шалтера за регистрацију привредних субјеката, шалтера за издавање дозвола (ЗЛС 2018, чл 20). Локалне самоуправе су настојале да привуку стране директне инвестиције стварањем повољне инвестиционе климе, као и да подстакну локалне привредне субјекте да развију послове који би допринели економском развоју заједнице. Коришћени су инструменти попут смањивања обима административних процедура, смањења локалних намета, формирање кластера и слободних зона и сл. У то време појављују се и прве Канцеларије за локални економски развој (КЛЕР), чији је основни задатак да привуку инвестиције и помажу локални економски развој (Ђорђевић 2007, 17).

Канцеларије за локални економски развој су најчешћи организациони облик за локални економски развој у Србији. Оне се углавном оснивају као одељења или одсеци у оквиру појединих одељења, најчешће у оквиру одељења за привреду и финансије (Аничих и Величковић 2019, 35). Обим послова којима се баве

варира у зависности од величине локалне самоуправе, броја запослених и других фактора, па се тако у неким јединицама локалне самоуправе овлашћења ових канцеларија ограничавају на писање пројеката, док су у другим активно укључене у остваривање планова. Аспекти локалног економског развоја који су најчешће стављени у надлежност ових канцеларија се тичу припреме и надзора пројеката, стварање база података, контакти са привредницима, одржавање односа са вишим нивоима власти и слично.

Кључни фактори који утичу на локални економски развој су географски положај, односно локација, инфраструктура, природни ресурси, демографска кретања, ниво образованости популације, пословно окружење, квалитет управљања локалном заједницом и социјално-културно стање (ibid).

Локација је посебно значајна код оснивања нових предузећа или продајних места јер потенцијални инвеститори узимају у обзир факторе као што су близина купаца и добављача, репутација локације, конкуренција, комуналије и сл. Иако би почетну предност имале оне локалне заједнице које су близу међународних путева и налазе се у развијенијим деловима града, односно државе, није довољно ослонити се само на локацију као фактор успеха у подстицању локалног економског развоја.

Једно од поља у које се доста улаже како на националном, тако и на локалном плану јесте основна инфраструктура, а државе, приликом промоције погодних места за инвестиције, најчешће истичу главне саобраћајнице, аеродроме, луке.

Значајан потенцијал локалног економског развоја представљају и природна богатства, али ни она сама по себи нису гарант успеха. Није увек ни могуће да локалне самоуправе заснивају свој развој на природним богатствима на својој територији јер немају законску могућност да управљају њима, већ су те надлежности поверене централним властима. Ослањање искључиво на природна богатства може донети и разне негативне последице, а само располагање природним ресурсима не гарантује да ће локална самоуправа имати економску корист или профитирати.

Иако се у објашњавању неуспеха стратегија локалног развоја генерално као примаран узрок истиче недостатак финансијских средстава, од пресудног значаја је људски потенцијал којим јединице локалне самоуправе располажу. Ту спадају и запослени у органима локалне самоуправе, руководства јавних комуналних предузећа, политички представници, али и привредне коморе, удружења послодаваца, удружења грађана и друге асоцијације које делују

на територији локалне заједнице. Високообразовани појединци најчешће су творци и главни подстицачи извршења пројеката и акционих планова који доприносе развоју, али многи делови Србије лишени су овог потенцијала јер је највећа концентрација висококвалификованих људи приметна у градовима који имају универзитете, односно у Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу. Проблем људских ресурса подстичу и застарела законска решења која се тичу питања запослених, нарочито њихове мотивације, меритократског система оцењивања и награђивања. Још један проблем који се јавља, а обично се поклапа са распрострањеношћу висококвалификованог кадра, јесте техничко- технолошки прогрес, односно примена иновација првенствено у развијеним, урбаним срединама и индустријским центрима, а тек касније ширење на друге средине.

## **СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ОПШТИНЕ РАКОВИЦА 2011 – 2020**

Скупштина градске општине Раковица је на седници одржаној 10. јуна 2011. године усвојила Стратегију развоја градске општине Раковица за период од 2011. до 2020. године. Радну групу за израду стратегије, поред председника општине и председника скупштине општине, чинили су чланови општинског већа, секретар скупштине, општински менаџер, извршни директор јавног предузећа „Пословни центар Раковица”, а помоћ у раду пружио је и Владимир Обрадовић, тада доцент на Факултету организационих наука, јер је у то време општина склопила уговор о стручној пракси студената са овим факултетом. Као мисија истакнута је жеља да општина буде ефикасан и ефективан сервис грађана заснован на партиципативности, међусобном поверењу и уважавању у функцији бољег квалитета живота свих грађана.

У почетном делу Стратегије, који се бави анализом постојећег стања у области привреде, истакнуто је да је Раковица у доба Социјалистичке Федеративне Републике Југославије некада била дом индустријских гиганата који су представљали мотор београдске привреде. Наводе се пре свега ДМБ, гумарска индустрија (Рекорд) и ИМР (Индустрија мотора Раковица), за коју је истакнуто да прави веће расходе од прихода и да је њена приватизација неминовна. Као уочени недостаци наведени су: висок степен незапослености, распрострањено сиромаштво, распрострањена сива економија, недовољне надлежности општине, а посебно мала овлашћења у

управљању грађевинским земљиштем, недостатак регулационих планова, недостатак уређених грађевинских парцела, недостатак детаљних урбанистичких планова, неусклађеност развоја делова општине, мањак инфраструктурно опремљених локација за изградњу привредних објеката, ниска еколошка свест, неконкурентност привреде и технолошко заостајање, недовољна трансферна средства са нивоа града у буџет општине, неусвојена Стратегија развоја града Београда. Такође, један од проблема представљала је и неуспешна приватизација наведених предузећа из 2010. године, као и неуспели покушаји реструктурирања који су вршени без консултација са органима општине. За потенцијално решење представљен је концепт „Земљиште за развој” чиме би се обезбедиле локације за измештање индустрије са територије општине, како би се привукли инвеститори и потенцијално решио проблем незапослености.

Наредни одељак Стратегије посвећен је туризму и анализи тог сектора, при чему је одмах на почетку као проблем идентификовано да је Раковица неатрактивна туристичка дестинација и да мора боље користити своја природна богатства и културно- историјску баштину. Код природних ресурса истакнути су:

1. парк јапанско- српског пријатељства Кеисуке Оба, за кога је планирано уређење тако да то представљан простор усклађен са јапанском традицијом;
2. Кошутњак, парк- шума и градско излетиште, уједно и место на коме је убијен кнез Михаило Обреновић 1868. године, а од стране Туристичке организације Београда је планирано реновирање и рестаурација споменика који обележава место погибије;
3. Миљаковачка шума, која је предложена за заштиту као значајно природно добро и
4. вештачко језеро Мала Ада које се налази у насељу Ресник, познатије као Паригуз, за које је предвиђено пречишћавање.

За анализу постојећег стања у области туризма коришћене су СВОТ (*SWOT - strengths, weaknesses, opportunities, threats*) анализа и ПЕСТ (*PEST - political, economic, social and technological*) анализа, а неки од наведених проблема су неадекватно обучен туристички кадар, недовољна сарадња локалних власти са вишим нивоима власти и НВО, неискоришћеност ресурса општине и недостатак пројектних тимова који би обезбедили финансирање из различитих фондова. Као решења ових проблема предложено је: оснивање Туристичке организације Раковица у 2012. години, проширења комплекса Манастира Раковица до 2015. године како би се подстакао



верски туризам, изградња туристичко- рекреативног центра Мала Ада (на језеру Паригуз) до 2018. године, а до 2020. године и изградња хотела на језеру, у сарадњи са приватним сектором.

Трећи одељак анализира социјално стање приказом демографске слике, али и стање здравствене заштите на територији општине. Основни носилац пружања здравствених услуга је Дом здравља Раковица који је организован у неколико здравствених станица и амбуланти: Дом здравља Канарево брдо, Дом здравља Лабудово брдо, Дом здравља Раковица и Дом здравља Ресник. Истакнуто је да приватна пракса на територији општине није довољно заступљена јер постоји само неколико стоматолошких и гинеколошких ординација, једна клиника и један завод за лабораторијску дијагностику, мада је сада стање по том питању поправљено.

Доста пажње је посвећено еколошком сектору. Раковица је пре више од 30 година била индустријска зона Београда, а временом се трансформисала у једну од најзеленијих градских општина како су фабрике престајале са радом. Иако на подручју општине није било много пољопривредних површина, због непостојања система контроле пољопривредне производње јављао се велики број негативних последица, као што је ерозија земљишта и загађивање земљишта и водених токова, што се може видети на примерима Миљаквачке и Кошутњачке шуме, као и Топчидерске реке и језера Паригуз.

Као велико богатство општине истакнута је Миљаквачка шума, која доприноси побољшању микроклиме и погодна је место за рекреацију, али упркос томе није довољно уређена и опремљена клупама, столовима и стазама за пешачење. Она је 2010. године проглашена спомеником природе, односно постала је заштићено подручје због значајних еколошких и просторних функција (Скупштина града Београда, 501-845/10). Што се тиче загађења ваздуха, још је тадашњим мерењима утврђено да количине олова и оксида азота у ваздуху прелазе максимално дозвољене вредности на годишњем нивоу, а тренд загађења је до данас наставио да расте.

Идентификован је и проблем загађења вода, пре свега због неизграђене канализационе мреже у насељима и преливања септичких јама, а потврђено је и загађење земљишта и загађење буком поред великих саобраћајница. Лошој еколошкој слици доприносе и депоније, односно одлагање отпадних материја. Иако је чврсти отпад увек био укључен у комунални систем, проблем се јавио због одлагања опасног индустријског и медицинског отпада,

чије управљање није било у надлежности локалне самоуправе већ се вршило на републичком нивоу. У ту сврху покренут је Пројекат за управљање медицинским отпадом. За анализу постојећег стања поново су коришћене СВОТ и ПЕСТ анализа, а као неки од разлога за неповољно стање животне средине идентификовани су: непланско коришћење простора, бесправна градња, високо загађење воде и ваздуха, неповољна привредна структура, неадекватно управљање отпадним материјама, несавремен систем енергетске потрошње у домаћинствима. Дефинисани циљеви су успостављање система мониторинга компоненти животне средине, успостављање система управљања отпадом „Рециклажно двориште” до 2015. године и еколошко образовање и васпитање.

У области образовања приметан је напредак:

1. изграђено је десет нових предшколских установа (број је порастао са 13 на 23 у школској 2019/2020. години), у које је уписано преко 4500 деце (ранији капацитет је био 3500 малишана)

2. изграђена је једна нова основна школа (тако да их је 2020. било девет), док је број ученика у школској 2019/2020. години остао углавном исти- 8289 (основне школе за ученике са сметњама у развоју и даље не постоје на територији општине),

3. број приватних и средњих школа остао је исти, али су проширени капацитети државних средњих школа због већег интересовања, тако да је број ученика порастао, а отворено је и једно средњошколско одељење за ученике са сметњама у развоју, које је похађало укупно 244 ученика. (Скупштина градске општине Раковица, 06-21/11; Републички завод за статистику 2021)

Напредак у области културе најбоље је осликан реконструкцијом Центра за културу и образовање Раковица 2017. године. У овај пројекат је уложено 8 милиона динара, након што је Центар дужи период бележио пораст броја манифестација и прихода, чиме су испуњени задаци дефинисани Стратегијом развоја који су се тicali децентрализације културе (Студио Б 2017).

Шести одељак посвећен је анализи сектора комуналних услуга, урбанизма и инфраструктуре. У области комуналних услуга ангажовано је неколико комуналних предузећа која су углавном основана од стране града Београда. ЈКП „Београдски водовод и канализација” задужено је за обезбеђивање пијаће воде, одвод отпадних вода и одржавање водоводних и канализационих система. Цела територија општине је у то време била покривена водоводном

мрежом, али се проблем јављао у виду такозване „дивље мреже” на којој су се налазила одређена насеља, а која није прихваћена од стране ЈКП-а. Канализационом мрежом било је покривено око 80% општине, док је остатак покривен „дивљом мрежом” и септичким јамама.

Још један проблем који се тада наметао по питању пружања комуналних услуга јесте гасоводна мрежа која је обухватала насеље Миљаковац и делове Петловог брда и Ресника, а у плану је било да се гасоводном мрежом покрију сва насеља која нису у систему централног грејања. Што се тиче урбанизма, проблем се јавља код просторног планирања, изградње и уређења јер градске општине, према тадашњем статуту града Београда, нису имале право да доносе просторне планове, већ само да дају мишљење на просторне и урбанистичке планове које доноси град Београд. Најновијим изменама статута града ова надлежност је донекле проширена - градске општине имају могућност предлагања и финансирања измене постојећих и доношење нових урбанистичких планова за своје подручје (Скупштина града Београда, 010-414/19).

Након извршене SWOT анализе, међу најважнијим плановима у области саобраћаја и урбанизма су наведени: изградња обилазнице око Београда чији део пролази кроз територију општине Раковица и која је део коридора 10, завршетак моста преко Саве код Аде Циганлије, проширење Булевара патријарха Павла, покривање целе територије општине планском урбанистичком документацијом.

Последњи одељак бави се општинском управом, чему је посвећено доста пажње. У старту је као кључни изазов у области модернизације управе наглашено увођење електронске управе како би се постигао ефикаснији и ефективнији рад органа управе. Према извештају Уједињених Нација из 2005. године, од 179 земаља које су имплементирале неке сегменте е-управе, Србија се налазила на 156. месту (Скупштина градске општине Раковица, 06-21/11), а у Стратегији се наводи да је од тада остварен значајан напредак, али да и даље постоји заостатак у односу на већи део европских земаља у овом сегменту. У циљу побољшања ефикасности рада, планирано је: увођење портала е-управе за заједнички приступ свим електронским услугама, пружање електронских јавних услуга које су у надлежности виших нивоа власти, развијање информатичке писмености и вештина службеника, запошљавање стручњака за информационо- комуникационе технологије, увођење електронског система за управљање и обраду документације, увођење нове комуникационе инфраструктуре, примена електронског потписа

како би се корисницима пружале услуге издавања електронских сертификата, увођење стандарда е-управе и успостављање информационе безбедности. Испуњавање ових циљева планирано је до 2020. године како би се рад општинске управе у потпуности модернизовао.

За крај, предвиђен је и мониторинг и евалуације спровођења Стратегије како би се пратио процес имплементације, исход активности, оценио напредак у остваривању постављених циљева и задатака и оценио утицај Стратегије на живот грађана. Такође је наведено да ће се, приликом усвајања Стратегије, предвидети тело које ће бити надлежно за праћење и оцену успешности, као и извештавање надлежног органа (али не и грађана) о имплементацији Стратегије.

## ПОСТИГНУЋА

Иако је период за који је донета Стратегија истекао и донета одлука о формирању радне групе која ће донети нову Стратегију за наредни период, извештај о постигнућима ове претходне није доступан на сајту општине међу јавном објављеним документима које доносе њени органи. Ипак, преглед испуњених циљева може се извршити на основу других извора, највише разматрајући да ли су испоштовани рокови дефинисани у оквиру задатака за сваки сегмент који се у Стратегији анализирао.

Што се тиче области привреде, у оквиру које се истицала неопходност приватизације и измештања индустрија са територија општине, може се видети одређени напредак. Индустрија мотора Раковица продата је за 1,1 милијарду динара у октобру 2019. године конзорцијуму две београдске фирме - Института за изградњу града и акционарског друштва Хемпро из Београда, иако је вредност процењена на 2.9 милијарди динара. Фабрика је била у стечају од 4. априла 2017. године, а претходна продаја у мају 2019. године била је неуспешна (Телеграф.рс 2019).

Бивши индустријски погон ДМБ је реорганизован у холдинг компанију, а у јуну 2015. године Привредни суд у Београду донео је одлуку о банкротству. Предузеће се тренутно налази у стечају (Министарство привреде Републике Србије [МПРС], н.д.). У октобру 2017. године на месту некадашње фабрике Рекорд, која је годинама била напуштена, отворен је тржни центар „Капитол Парк Раковица” (сада БИГ Раковица). Тржни центар обухвата површину од 65.000 квадрата и представља заједничку инвестицију британске компаније

„Посејдон Груп” (*Poseidon Group*) и белгијске „Митиска РЕИМ” (*Mitiska REIM*) у вредности од 30 милиона евра (Н1 2017). Тржни центар и даље веома успешно послује.

Иако је напредак у области туризма приметан, циљеви прописани Стратегијом су или делимично испуњени, или испуњени са великим закашњењем у односу на предвиђени рок. Парк јапанско-српског пријатељства на Миљаковцу обновљен је и свечано отворен у новембру 2014. године, али је средства за његову обнову (10 милиона динара) обезбедио град Београд, а не општина (Градска општина Раковица 2014). Уз финансијску помоћ града обновљено је и место погибије кнеза Михаила Обреновића у Кошутњаку у децембру 2020. године, а Завод за заштиту споменика културе града Београда израдио је Пројекат санације и рестаурације и вршио надзор над радовима који су трајали месец дана (Данас 2020). Један од циљева био је и оснивање туристичке организације Раковице до 2012. године, што се није десило, чак и данас су сва туристичка места на територији општине представљена од стране Туристичке организације Београда.

У склопу подстицања верског туризма задат је циљ проширења комплекса Манастира Раковица до 2015. године, а радови на том пољу нису почели све до 2018. године када је започета градња храма посвећеног Светом Николају Мирликијском испред манастира (Васиљевић 2018).

Пробијен је и рок за изградњу туристичко- рекреативног центра Мала Ада на језеру Паригуз до 2018. године, и рок за изградњу хотела високе категорије на истом месту до 2020. године. Ипак, радови на уређивању језера су започети у октобру 2019. године када је потписан уговор о реализацији пројекта „Уређење слободних површина на језеру Ресник” вредан 40 милиона динара. Планирано је да се радови одвијају у неколико фаза, а првенствено је било неопходно откупити околно земљиште од приватних власника, као и очистити и уредити околину. У септембру 2020. године изграђени су паркинг и понтон, крајем године и шеталиште, а уређени су и прилази за пешаке и возила, што је представљало другу фазу радова. За постављање понтона била је задужена фирма „Инова”, која је као једини понуђач на тендеру добила посао, а уговорена вредност са ПДВ-ом била је 10,3 милиона динара (Мучибабић 2020). У последњој, трећој фази, предвиђено је да се површина од 20 хектара око језера понуди инвеститорима за изградњу спортско-рекреативног комплекса.

Што се тиче области екологије, једини прецизно дефинисан задатак је био успостављање система управљања отпадом „Рециклажно двориште” до 2015. године. И овај рок је пробијен – прво рециклажно двориште на територији Београда отворено је у јулу 2016. године, али не на територији општине Раковица, већ на Бежанијској коси. У плану реализације овог пројекта, који спроводи Град Београд у сарадњи са Секретаријатом за заштиту животне средине и ЈКП „Градска чистоћа”, била је изградња 14 рециклажних дворишта на територији града до краја 2018. године (Политика 2016).

На пољу комуналних услуга, највећа промена десила се у нормативном оквиру којим се одређују овлашћења градских општина у Београду. Наиме, променама Статута Београда из јула 2019. године предвиђена је могућност оснивања јавних комуналних предузећа од стране градских општина, уз претходну сагласност Скупштине града (Скупштина града Београда, 010-414/19). Општина Раковица се још увек није определила за преузимање овог корака, па на њеној територији и даље функционишу јавна комунална предузећа која покривају територију читавог Београда.

Видан је напредак код задатака дефинисаних из области саобраћаја и урбанизма, а једна од њих била је изградња моста преко Саве код Аде Циганлије, који је одавно завршен и у функцији. Иако у Стратегији није дефинисан рок за завршетак радова на проширењу Булевара патријарха Павла, Булевар је у функцији што се тиче саобраћаја и током њиховог трајања. Велики део обилазнице око Београда чији део пролази кроз територију општине Раковица, а која је део коридора 10, завршен је и у функцији је, чиме је обезбеђен несметан проток и међународног саобраћаја, с обзиром на велики број камиона страних фирми и шпедитера који њом саобраћа.

Иницијатива за покривање читаве општине планском документацијом добила је нови замах након поменутих измена Статута Београда, када су се градске општине обавезале да на себе преузму незавршене предмете легализације објеката са своје територије најкасније до 1. јануара 2020. године. Градским и приградским општинама је на овај начин враћено око 190.000 предмета легализације, односно, укупно 400 квадрата земљишта и објеката прешло је у надлежност градских општина, а до 3.000 метара квадратних у надлежност приградских општина (Блиц 2019). Покренута је иницијатива да се путем е-управе омогући праћење предмета на интернету, како би сваки грађанин могао да види у ком статусу је његов предмет, шта му недостаје и шта треба да уради како би завршио процес легализације.

Вероватно највећи помак у односу на период израде Стратегије начињен је у области е-управе. С обзиром на то да је у Србији овај концепт 2010. године тек био у зачетку, а узимајући у обзир и огроман технолошки напредак који је остварен до данас, нарочито у погледу „паметне” технологије и интернета, грађани почињу у пуној мери да уживају у предностима које електронска управа нуди. Ове услуге нису везане само за локални ниво, односно остварују се на свим нивоима власти, а на располагању су услуге из области: личних докумената (укључујући и дозволу за оружје), деце и образовања, здравља, саобраћаја и туризма, кривичних уверења, финансија, посла, пројеката, одбране и безбедности, инспекцијских служби, урбанизма и грађевине, а укључене су и е-консултације и могућност страним држављанима да поднесу захтев за радну визу и регистрацију места боравка (Портал еУправа Републике Србије, н.д.).

## ИДЕНТИФИКОВАНИ ПРОБЛЕМИ

У разматрању проблема са којима се сусрећу јединице локалне самоуправе у Србији на пољу локалног развоја, морамо узети у обзир и системске слабости државе, које у великој мери ограничавају напоре учињене на локалном нивоу (Ђорђевић 2016, 83). Проблеми неефикасне администрације, неповерења у институције, нестабилне економске ситуације, грађанских (не)слобода, зависности судства, управљања имовином и финансирања локалних власти, недовољне децентрализације и сл. прожимају све нивое власти. Постоје и многа ограничења која су карактеристична за већину локалних самоуправа у нашој земљи. Слабо развијена локална инфраструктура ограничава могућности привлачења капитала, а доводи до задуживања општина и градова који желе да реше ове проблеме, али немају довољно средстава у буџетима.

Због проблема са „одливом мозгова” недостатак квалитетне кадровске структуре осетан је на републичком нивоу, али нову димензију добија у мањим местима, одакле млади одлазе и у иностранство и у веће градске центре. Овде до изражаја долази и неравномерни развој појединих региона и општина. Такође, у пракси је примећено неадекватно коришћење инструмената локалног економског развоја, као и то да су се бизнис инкубатори, слободне зоне и кластери најчешће развијали потпуно независно један од другог, а често у нескладу са локалним стратегијама развоја (Аничкић и др. 2020, 29).

У конкретном случају израде Стратегије развоја општине Раковица, проблем који је приметан у самом почетку јесте недовољно укључивање јавности, односно грађана општине у процес одређивања проблема и дефинисања задатака у оквиру Стратегије који би касније били спроведени. Радну групу за израду чинили су представници власти и органа општине, без укључивања заинтересованих представника локалне заједнице, невладиних организација и других заинтересованих страна, које би својом логистиком и ресурсима могле да допринесу бољем квалитету овог документа и акционог плана за реализацију задатака.

Додатни проблем је у недостатку извештавања јавности о спровођењу постављених циљева. Извештавање о спровођењу Стратегије и оствареним учинцима је веома важно и неопходно је да се праве различити извештаји на годишњем, односно трогодишњем нивоу (Радомировић и др. 2020, 66). Остаје нејасно због чега овакви извештаји нису доступни на званичној интернет презентацији општине Раковица међу осталим документима који се ту налазе, укључујући и Стратегију.

Ово се може посматрати шире као део проблема у транспарентности рада локалне самоуправе. Транспарентност Србија од 2015. године користи методологију за оцењивање и рангирање јединица локалне самоуправе на основу индекса транспарентности – ЛТИ (*LTI*). Индекс је збир позитивних поена добијених из индикатора који подразумевају анализу сајтова, докумената, одговора добијених на захтеве за слободан приступ информацијама и непосредан увид у функционисање управе, односно услужних центара, као и података добијених од других органа. Општине и градови су ранжирани на основу критеријума транспарентности, одређених путем 95 индикаторских питања, а коначне оцене, односно индекси се крећу у распону од 0 до 100. За 2021. годину градска општина Раковица је добила оцену 37 и, иако је остварен напредак у односу на 2019. када је оцена била 21, и 2020. годину када је оцена била 31, не може се рећи да је ово стање задовољавајуће (Транспарентност Србија 2022).

Преглед постигнућа, у недостатку доступних докумената, извршен је на основу индиректних извора, а приметна су два проблема:

1. пробијање рокова предвиђених Стратегијом за извршавање задатака који су њом дефинисани и
2. чињеница да су за испуњавања задатака углавном заслужни виши нивои власти.

Одређени задаци, као што је била приватизација три поменуте



фабрике на територији општине, морали су бити испуњени на републичком нивоу власти јер приватизација није у надлежности градских општина. Ипак, у осталим областима, у којима општине имају надлежност за решавање проблема, иницијативе су покретали, спроводили и финансирали градски и државни органи. У погледу упоређивању стања из 2010. године и данас, напредак је више него приметан, али тешко је разлучити шта је производ општег друштвеног напретка на нивоу читаве државе, а шта је производ конкретног залагања општине.

Међутим, сматрам да се овде мора узети у обзир и нормативни оквир, односно чињеница да градске општине, без обзира на њихову величину и број становника, нису јединице локалне самоуправе према закону, већ само облик организовања на територији града, што им је значајно ограничавало надлежности и финансијске могућности. Променом Статута града Београда неке од надлежности су проширене, али то још увек није задовољавајући ниво. Проблеме изазива и непостојање стварне могућности управљања имовином, недовољно укључивање грађана и других заинтересованих страна у решавање проблема (НВО сектора, привредника), недовољна финансијска самосталност, недостатак високообразованог кадра и примат партијских принципа у односу на професионално владање (Ђорђевић 2016, 103).

## ЗАКЉУЧАК

Упркос томе што је организовано бављење локалним економским развојем почело пре деценију и по у нашој држави, јединице локалне самоуправе се и даље сусрећу са многим препрекама у адекватној примени овог концепта. Фактора који су на то утицали има много, почевши од финансирања, преко недостатка високообразованог кадра, до партократске владавине.

Овим системским недостацима подлеже и градска општина Раковица, а проблеми идентификовани при анализи Стратегије развоја и постигнућа јесу: недовољно укључивање јавности у процес дефинисања проблема, формирање радне групе за израду Стратегије првенствено од представника власти, без укључивања невладиног сектора, предузетника и других заинтересованих актера, недостатак јавно доступних званичних извештаја о спровођењу и учинцима Стратегије, пробијање задатих рокова за извршење задатака дефинисаних Стратегијом, као и недовољно иницијатива за извршавање самих задатака покренутих од стране општине, односно

велико ослањање на више нивоу власти по питању финансирања и решавања проблема.

Законски оквир неопходно је унапредити како би се достигао задовољавајући ниво децентрализације, нарочито у области финансија и управљања имовином, што би у будућности омогућило општинама да саме финансирају пројекте намењене решавању проблема на њиховој територији, без финансијске зависности од виших нивоа власти.

С обзиром на напредак технологије и развој концепта е-управе, учешће грађана у дефинисању проблема могло би се обезбедити и путем интернета, анкетама на званичној интернет презентацији општине. Коначно, како би се власт заиста приближила грађанима, неопходно је повећати транспарентност у раду органа локалне самоуправе, што би подразумевало, између осталог, јавно доступне извештаје о раду органа и друге документе у којима се евалуирају постигнућа разних стратегија, акционих планова и пројеката које јединица локалне самоуправе спроводи.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Алексић, Дејан. 2018. „Измештање Топчидерске реке, па сређивање Булеvara патријарха Павла”. *Политика*. 18. новембар 2018. <https://www.politika.rs/scc/clanak/416028/Izmestanje-Topciderske-reke-pa-sredivanje-Bulevara-patrijarha-Pavla>
- Аничих, Душан и Величковић Драгиша. 2019. *Локални развој у функцији повећања друштвеног благостања Србије*. Београд: Институт за економику пољопривреде.
- Аничих, Душан, Јасмина Глигоријевић, Милоје Јелић и Милосав Стојадиновић. 2020. „Possibilities and limitations of local economic development in Serbia“. *Трендови у пословању* 2 (16): 18 – 30. 2334-816X2002018A.pdf (ceon.rs)
- Бета. 2017. „У Раковици отворен нови тржни центар Капитол парк”. *Н1*. 19. октобар 2017. <https://rs.n1info.com/biznis/a336127-capitol-park-otvoren-u-rakovici/>
- Б. И. „Отворено прво рециклажно двориште у Београду”. *Политика*. 6. јул 2016. <https://www.danas.rs/vesti/beograd/otvoreno-prvo-reciklazno-dvoriste-u-beogradu/>
- Васиљевић, Бранка. 2018. „Гради се нова црква испред раковичког манастира”. *Политика*. 25. август 2018. <https://www.politika.rs/scc/clanak/409991/Beograd/Gradi-se-nova-crkva-ispred-rakovickog-manastira>

- Васиљевић, Душан. 2012. *Локални економски развој – зашто су једне општине добитници, а друге губитници транзиције*. Београд: ПАЛГО центар.
- Градска општина Раковица. н. д. „Отворен обновљени парк јапанско – српског пријатељства”. *Градска општина Раковица*. <http://rakovica.rs/novosti/otvoren-obnovljeni-park-japansko-srpskog-prijateljstva/> последњи приступ 5. јануара 2022.
- Данас. „Обновљено место погибије кнеза Михаила Обреновића на Кошутњаку”. *Данас онлине*. 30. децембар 2020. <https://www.danas.rs/vesti/beograd/obnovljeno-mesto-pogibije-kneza-mihaila-obrenovica-na-kosutnjaku/>
- Ђорђевић, Снежана. 2016. „Како власти у Србији подстичу локални економски развој”. У *ФПН годишњак*, ур. Драган Р. Симић, 81 – 105. Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
- Ђорђевић, Снежана. 2007. *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*. Београд: Стална конференција градова и општина; Београд: Фонд за отворено друштво.
- Закон о локалној самоуправи [ЗЛУ], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 129/2007, 83/2014 и 47/2018.
- Министарство привреде Републике Србије [МПРС]. н. д. „Приватизација”. *Министарство привреде Републике Србије* <https://privatizacija.privreda.gov.rs/Ministarstvo-privrede/90/DMB-Holding-ad.shtml/companyid=405> последњи приступ 5. јануара 2022.
- Мучибабић, Далиборка. 2020. „Паригуз чека шеталиште”. *Политика*. 7. септембар 2020. <https://www.politika.rs/sr/clanak/461935/Beograd/Pariguz-ceka-setaliste>
- Портал еУправа Републике Србије. н. д. „Све услуге”. *Портал еУправа Републике Србије* <https://euprava.gov.rs/sve-usluge> последњи приступ 8. јануара 2022.
- Радомировић, Милена, Драгана Алексић и Александар Маринковић. 2020. *Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе*. Београд: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Републички завод за статистику [РЗС]. 2021. „Општине и региони у Републици Србији”. *Републички завод за статистику* <https://www.stat.gov.rs/oblasti/obrazovanje/> последњи приступ 4. јануара 2022.

- Станчетић, Веран. 2013. „Локалне самоуправе у акцији- локални економски развој, појам и инструменти”. *Право и политика* 6 (2): 39 – 57.
- Скупштина Града Београда [Скупштина града Београда], одлука бр. 010-414/19, 25. јул 2019. године, <http://www.sllistbeograd.rs/pdf/2019/60-2019.pdf#view=Fit&page=1> последњи приступ 15. децембра 2021.
- Скупштина града Београда [Скупштина града Београда], решење бр. 501-845/10, 1. децембар 2010. године, <https://sllistbeograd.rs/cyr/arhiva/2010/>, последњи приступ 04. јануара 2022.
- Скупштина градске општине Раковица [Скупштина градске општине Раковица], закључак бр. 06-21/11, 10. јун 2011. године, <https://rakovica.rs/lokalna-samouprava/dokumenta-go-rakovica/> последњи приступ 10. децембра 2021.
- Тањуг. 2017. „Реконструисан Центар за културу и образовање Раковица”. *Студио Б*. 20. март 2017. <https://studiodb.rs/rekonstruisan-centar-za-kulturu-obrazovanje-rakovica/>
- Тањуг. 2019. „Весић: Од 1. јануара легализацију ће спроводити општине”. Блиц. 10. новембар 2019. <https://www.blic.rs/vesti/beograd/vesic-od-1-januara-legalizaciju-ce-sprovoditi-opstine/5v4en8y>
- Телеграф.рс. 2019. „Враћа се у фирму у којој је зарадио свој први динар као шеснаестогодишњак: Ко је нови власник ИМР?”. *Телеграф бизнис*. 22. октобар 2019. <https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3114492-vr.aca-se-u-firmu-u-kojoj-je-zaradio-svoj-prvi-dinar-kaos-sesnaestogodisnjak-ko-je-novi-vlasnik-imr>
- Транспарентност Србија. н. д. „Индекс транспарентности локалне самоуправе- ЛТИ”. *Транспарентност Србија*. <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanje-o-korupciji/lti> последњи приступ 11. јануара 2022.

Milica Divljak

## DEVELOPMENT STRATEGY OF THE CITY MUNICIPALITY OF RAKOVICA 2011 – 2020

---

### Resume

---

The subject of the paper is the local economic development of the city municipality of Rakovica, the postulates of which are analyzed through the analysis of the Municipal Development Strategy adopted for the period from 2011 to 2020. The aim of the work is to review the positive and negative aspects in the process of adoption and implementation of the Strategy, which will be performed through analysis of the situation in the sectors determined by the Strategy, as well as the defined proposals and tasks aimed at improving the situation, and then the review of achievements and identified problems. The theoretical framework for understanding the concept of local economic development, as well as certain characteristics in the application of this concept in our country, together with the analysis of the Strategy and the review of achievements, contribute to the observation and adequate understanding of the problems that local self-government units generally face in Serbia, but also the special problems of city municipalities in Belgrade that are not designated as local self-government units, with an emphasis on the case of the city municipality of Rakovica.

**Keywords:** local economic development, Rakovica Municipality Development Strategy, City Municipality of Rakovica, local self-government units, transparency, achievements

---

\* Овај рад је примљен 08. јуна 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 16. септембра 2022. године.