



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Prezentacija

Analize politike podsticaja prema privredi na lokalnom nivou i mogućnostima za unapređeno delovanje JLS u ovoj oblasti

Ovu aktivnost SKGO realizuje u okviru projekta „**Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu**” koji podržava Vlada Švajcarske

Analiza politike podsticaja prema privredi na lokalnom nivou i mogućnostima za unapređeno delovanje JLS u ovoj oblasti

Ciljevi analize:

- sagledavanje postojećeg obima, strukture i načina dodele podsticaja koju JLS dodeljuju najosetljivijem i najznačajnijem delu privrede svake JLS: preduzetnicima, mikro i malim preduzećima sa osvrtom na srednja preduzeća;
- podrška JLS u cilju razvoja alata i mehanizama za identifikaciju stvarnih potreba za podsticajima, pre svega preduzetnika i mikro i malih preduzeća, a onda i srednjih preduzeća u cilju kreiranja lokalnih podsticajnih politika koje odgovaraju u najvećoj meri privrednicima;
- unapređenje uloge JLS kao aktivnog činioca izgradnje kvalitetnijeg privrednog ambijenta, a kroz identifikaciju mogućeg okvira za kreiranje dodatnih izvora za finansiranje i uvođenje dodatnih partnera;
- konkretnije definisanje uloge i načina moguće saradnje JLS, SKGO, Ministarstva privrede i drugih ministarstva odnosno državnih organizacija i drugih partnera kao što su donatori i NVO sektor.

Potreba za podsticanje rasta i razvoja preduzetništva na lokalnom nivou

- **Teorijski osnov - kejnzijanska ekonomska teorija**
 - nesavršenosti tržišnog mehanizma dovode do neefikasnog korišćenja resursa, povećanja postojećih i nastanka novih razvojnih regionalnih disbalansa
 - efekti ovoga mogu se nadomestiti širokim spektrom interventnih aktivnosti dostupnih lokalnim vlastima
- **Uloga JLS posebno dolazi do značaja u pogledu osnivanja i razvoja malih i srednjih privrednih subjekata:**
 - MSP su od suštinskog značaja za razvoj i funkcionisanje privrede na lokalnom nivou;
 - zapošljavaju oko 65% radnika, stvaraju skoro 60% BDV i značajno doprinose i rastu zaposlenosti (rast broja zaposlenih za 200.000 radnika u odnosu na 2014. godinu) i stvaranju nove vrednosti (rast BDV od 56% u odnosu na 2014);
 - zapošljavaju ljude iz lokalne zajednice, plaćaju poreze i vitalni su deo lokalne ekonomije;
 - dohodak koji ostvare pretvara se u tražnju u drugim sektorima, npr. u trgovini, ugostiteljstvu, poljoprivredi, saobraćaju, telekomunikacijama i dr.;
 - svaki dinar potrošen u malom privrednom subjektu ostaje u opticaju u lokalnoj zajednici;
 - izvor su inovacija i podstiču konkurenciju na tržištu, takmiče se sa velikim kompanijama i drugim MSP čime obezbeđuju niže cene i inovativne proizvode i usluge, kao što su prilagođavanje proizvoda ili stvaranje tržišnih niša;
 - obezbeđuju ravnotežu i postojanje slobodnog tržišta tako što pružaju alternativu velikim kompanijama koje mogu težiti monopolu ili oligopolu.

Zakonodavni okvir i njegova primena od strane JLS

- **niz zakona uređuje ovu oblast:**

Zakon o ulaganjima, Zakon o kontroli državne pomoći, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o slobodnim zonama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, sektorski zakoni i dr. sa pripadajućim uredbama

Zakon o ulaganju

- **sadrži načela i razradu instituta od značaja za direktna i indirektna ulaganja, podsticaje i druge oblike državne pomoći**
- **daje pravni (šeme državne pomoći i korisnike podsticaja) i institucionalni (pojmove subjekata podrške ulaganjima) okvir za oblast ulaganja**
- **definiše jednako pravo na dodelu sredstava domaćim i stranim ulagačima**
- **određuje JLS kao subjekte koji vrše poslove podrške ulaganjima preko Jedinice za lokalni ekonomski razvoj i podršku ulaganjima**
- **Najveći deo zakonske regulative se odnosi na republički nivo uprave, ali se pojedinim članovima regulišu i nadležnosti – mogućnosti korišćenja ovih instrumenata podsticanja od strane JLS**

Uloga lokalne samouprave u ekonomskom razvoju

ekonomska sfera

- generisanje prihoda za preduzeća i domaćinstva koja se nalaze na datoj teritorijalnoj jedinici i kroz razvoj preduzetništva izgradnjom poslovne infrastrukture

društvena sfera

- stalni rast obima i kvaliteta pružanja socijalnih usluga, stepena obrazovanja, razvoja građanske svesti i kulture i dr.

ekološka i prostorna sfera

- briga o prirodnoj sredini, njenom očuvanju i unapređivanju, i stvaranju prostornog reda u urbanim sredinama kroz usvajanje prostornih planova

Aktivnosti lokalne samouprave u ekonomskom razvoju

- **finansiranje proširenja tehničke, komunalne i energetske infrastrukture uz saradnju sa drugim izvorima finansiranja**
- **eliminisanje razvojnih prepreka koje se javljaju u određenoj sredini** – uprošćavanje i/ili ukidanje nepotrebnih procedura, trajno ili privremeno snižavanje i/ili ukidanje nekih nameta, taksa i drugih fiskalnih davanja
- **obezbeđivanje uslova za razvoj poslovanja i preduzetništva** kroz stvaranje lokacija za otvaranje novih preduzeća putem boljeg upravljanja raspoloživim prostorom i razvojem poslovne infrastrukture, kao i kroz usmeravanje investitora ka ruralnim područjima putem podsticaja za ulaganja u ruralni razvoj
- **razvoj ljudskog kapitala**
- **korišćenje novčanih podsticaja i racionalno korišćenje gradske/opštinske imovine**
- **korišćenje kulturnih i ekoloških vrednosti u turističke svrhe**
- **vešto korišćenje instrumenata prostornog planiranja uz brigu o skladnom i balansiranom razvoju urbanih i ruralnih sredina**

Međunarodna iskustava na podsticanju rasta i razvoju preduzetništva

- **Iskustvo Velike Britanije**

- **Negujte ono što već postoji**
- **Kreirajte lokalnu upravu koja je usmerena na razvoj malih preduzeća**
- **Investirajte u inovacije i ideje**
- **Gledajte na svoju JLS kao na platformu za razvoj produktivnosti, umesto da pokušavate da zavedete velika preduzeća**
- **Raznolikost stvara zdravu, uspešnu privredu**

- **Iskustvo Hrvatske**

- **pojednostavljanje propisa**
- **poreske olakšice**
- **razne fiskalne beneficije** (uklanjanje opštinskih/lokalnih poreza i naknada)
- **finansijska podrška**
- **preduzetnička infrastruktura** (zone, tehnološki parkovi, inkubacioni centri)
- **javno-privatnog partnerstva i dr.**

Podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja

- **finansijska i nefinansijska podrška za promociju projekata usmerenih ka izgradnji poslovne infrastrukture i rastu poslovanja** - nabavka nove opreme, efikasnije korišćenje energije, uštede u potrošnji repromaterijala, obuke kadrova, troškovi marketinga i dr.

ključna pitanja

- **Koje podsticaje je vaša JLS do sada koristila?**
- **Koji su rezultati postignuti?**
- **Da li su procesi bili transparentni?**
- **Da li je bilo pokušaja ili diskusije oko oslobađanja od naknada kao vrste podsticaja i uvođenja novih podsticaja?**
- **praksa pokazuje da je pitanje 2. u gotovo svim slučajevima „preskočeno“**
- **posledica je da se mere koje se donose najčešće ponavljaju iz godine u godinu, a jedino se iznosi sredstava koji stoje na raspolaganju menjaju**
- **Potrebno je razviti sistemski pristup praćenja i vrednovanja efekata podsticaja od nacionalnog do lokalnog nivoa koji će biti jedinstven za sve JLS – u cilju formiranja kvalitetnijeg sistema podsticaja**

Vrste i izbor podsticaja

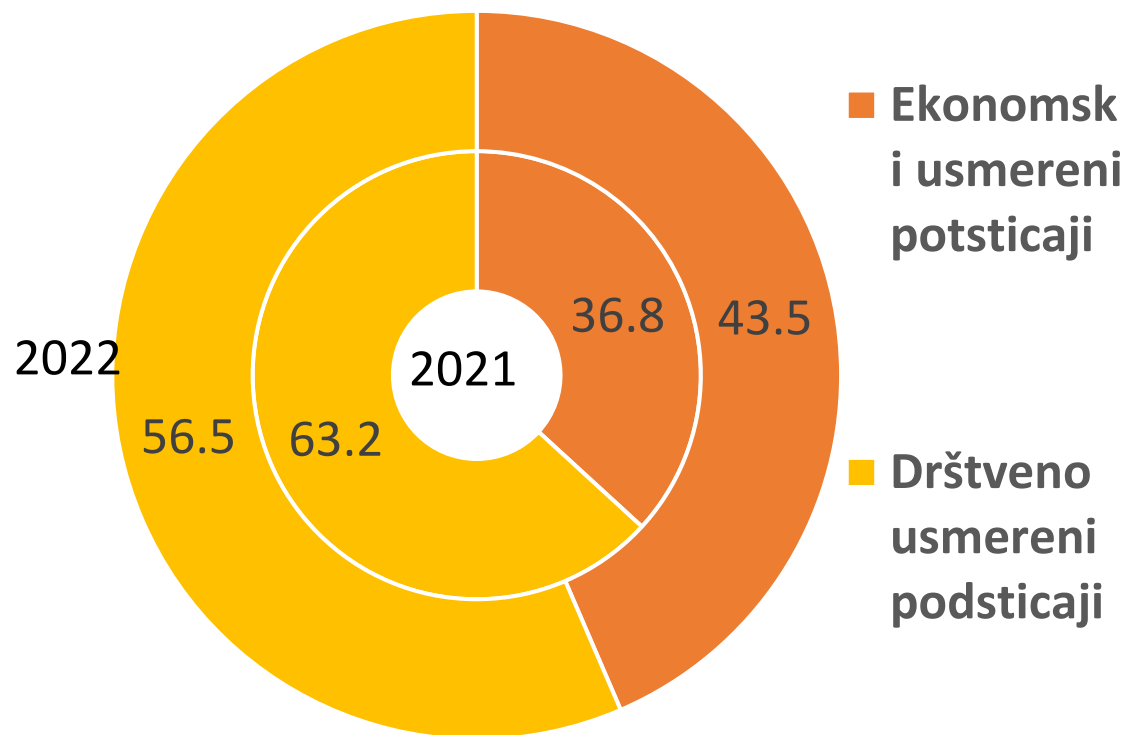
- **Finansijski podsticaji**
- **Poreske olakšice u raznim vidovima, a koji su dozvoljeni pozitivnim propisima**
- **Smanjene ili ukidanje nekih naknada za koje su zadužene JLS (trajno ili na određeni period vremena)**
- **Smanjenje troškova zemljišta** (davanja bez naknade, davanja sa umanjenom naknadom, korišćenja na određeni period vremena pod nekomercijalnim uslovima itd.)
- **Davanje poslovnog prostora uz smanjenu naknadu ili besplatno**
- **Unapređivanje efikasnosti javne infrastrukture kako bi se omogućilo što lakše i efikasnije poslovanje privrednih subjekata**
- **Dalje ubrzavanje i pojednostavljivanje izdavanja dozvola** kako bi se olakšala izgradnja novih ili obnova postojećih objekata
- **Programi namenjeni obnovi fasada nekretnina u cilju više energetske efikasnosti, lepšeg ambijenta...**
- **Tzv. „Bonus za gustinu“** kao mogućnost da se u pojedinim reonima građevinskog zemljišta gde je to od interesa za JLS omogući povećan stepen zauzetosti tla (mogućnost većeg broja kvadrata za izgradnju) pod uslovom da se finansijski doprinese projektima JLS od javnog i društvenog značaja – izgradnja i uređenje zelenih površina, izgradnja ustanova socijalne zaštite i standarda (domovi za stare, vrtići, domovi zdravlja...)

Sumarni pregled podsticaja regionalnom razvoju po davaocima i vrstama podsticaja 2021. i 2022. godina

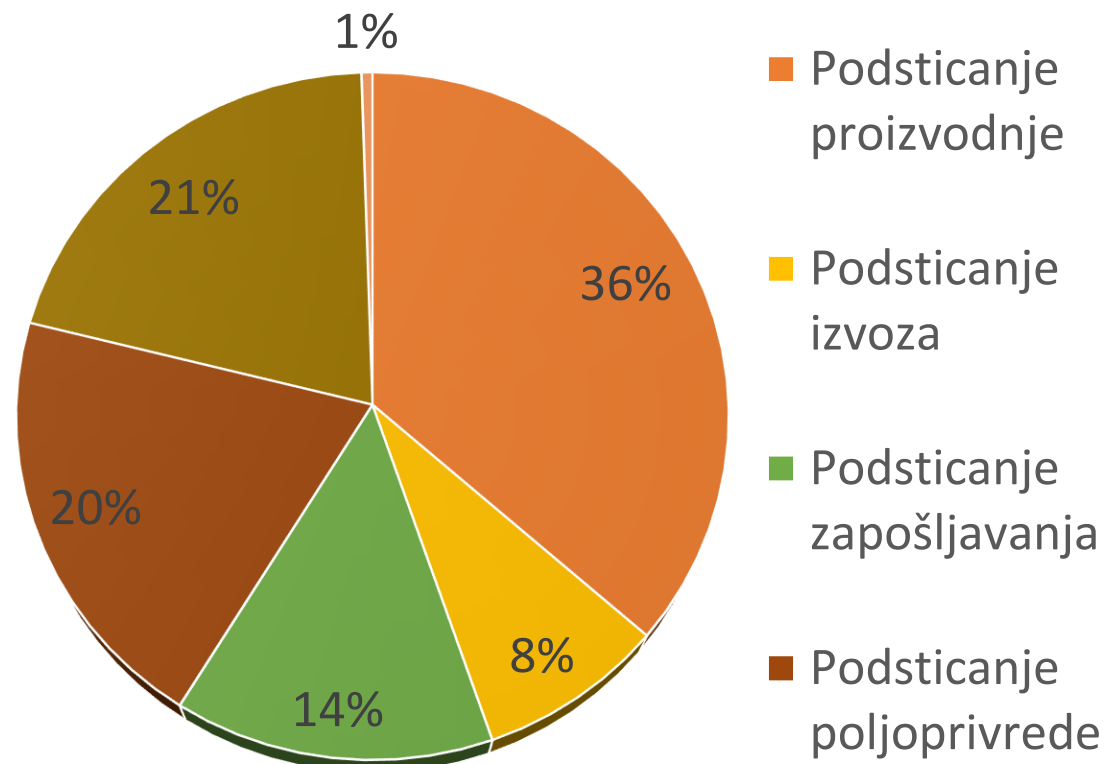
- U Srbiji postoji veliki broj mera i podsticaja regionalnom razvoju koji se realizuju sa nacionalnog (republičkog), pokrajinskog i lokalnog nivoa, i to:
 - **podsticaji koji su dominantno usmereni na ostvarivanje ekonomskih ciljeva i odnose se na ubrzanje privrednog razvoja i podsticaji za jačanje lokalne, sektorske i nacionalne konkurentnosti** - podsticanje proizvodnje, izvoza i zapošljavanja, jačanje kadrovskih i ljudskih resursa, podsticanje poljoprivrede, naučno-istraživački rad i razvoj, restrukturiranje privrednih subjekata, unapređenje ekonomske infrastrukture i dr.
 - **podsticaji za realizaciju opšte društvenih i socijalnih ciljeva** - unapređenje zdravstvene i socijalne zaštite, zaštite životne sredine, obrazovanja, nauke, kulture i sporta, ekološke, saobraćajne, komunalne i energetske infrastrukture, prostornog planiranja i visokogradnje, izgradnje i jačanja institucija i dr.
- U 2022. godini u Srbiji su za podsticanje regionalnog razvoja opredeljena sredstva od oko **230 mlrd. dinara** (za 10% više u odnosu na 2021. godinu)

Sumarni pregled podsticaja regionalnom razvoju po davaocima i vrstama podsticaja 2021. i 2022. godina

Podsticaji regionalnog razvoja prema ciljevima u 2021. i 2022. godini



Struktura ekonomski usmerenih podsticaja u 2022. godini



Izdvajanja sredstava za privredu kroz razdele budžeta lokalnog ekonomskog razvoja/lokalnih samouprava - analiza baze podataka SKGO

- Organizacioni model JLS određuje i izdvajanja, odnosno šta konkretno će se naći na razdelima pojedinih JLS pod opisom „lokalnog ekonomskog razvoja“
- Direktna posledica je da se na razdelima „LER-a“ često nalaze samo parcijalne aktivnosti koje jesu širi opseg onoga što JLS stvarno rade za lokalnu privredu
- Činjenica da ne postoji obaveza sistematizacije i popune radnih mesta lica koja bi se bavila LER-om, a time ni obaveza prikupljanja, analize i obrade podataka o LER-u = rezultatu koji veoma neuravnoteženo bavljenje JLS lokalnom privredom (koje se kreće od potpunog zanemarivanja do veoma posvećenog bavljenja u veoma malom broju JLS).
- Analizom raspoloživih podataka SKGO izvršenje budžeta za program LER-a u odnosu na ukupne budžete JLS na nivou Srbije su:
 - • 1,27% za 2021. god. - posmatranih 127 JLS
 - • 1,14% za 2022. god. - posmatranih 138 JLS
- Efekti podsticaja JLS koje ulažu u razvoj pre svega mikro i malih privrednih subjekata bili bi daleko bolji kada bi postojao sistem podrške viših nivoa vlasti kroz udruživanje budžetskih sredstava u cilju formiranja zajedničkih mera i/ili raspoloživih sredstava na nacionalnom nivou za koje bi JLS konkurisale, a za specifične podsticaje namenjene specifičnim potrebama na određenom području

Zadovoljstvo privrednih subjekata korisnika dodeljenih podsticaja od strane izabраниh JLS

- tokom septembra 2023. godine anketiran je 141 privredni subjekt (preduzeća i preduzetnici) iz četiri JLS;
- U periodu 2021-2022. 83 anketirana privredna subjekta bili su korisnici jednog ili više od 16 podsticajnih programa koje su JLS obezbedile MSPP;
- realizovano je 105 pojedinačnih programa podrške (pojedini subjekti su korisnici dva i više) ukupne vrednosti od 64.783.830 dinara;
- najveći broj privrednih subjekata (54 programa) koristilo je program za nabavku osnovnih sredstva za rad;
- najveći broj anketiranih privrednih subjekata izjavio je da ima potrebu za nekim vidom direktnog podsticaja – rado su dali svoje predloge za moguće podsticaje, (unapređenje uslova poslovanja i poboljšanje poslovne klime na teritoriji JLS) - ovi predlozi obuhvataju široki dijapazon nefinansijske i finansijske pomoći, od unapređenja poslovne, saobraćajne i komunalne infrastrukture, pomoći za udruživanje i povezivanje, do raznih davanja (subvencionisanja) i oslobađanja.

Zaključci iz intervjua sa predstavnicima četiri JLS o značaju sistemskih lokalnih podsticaja za razvoj lokalnog privrednog ambijenta

- **postoji potreba za detaljnijom analizom lokalnog privrednog ambijenta** sa podacima o: broju zaposlenih po delatnostima i prosečnoj visini zarada, broju i strukturi nezaposlenih; ostvarenim prihodima po delatnostima, ključnim izvozno orjentisanim privrednim subjektima, lokalnim lancima vrednosti, dinamičkom potencijalu teritorije, usklađenosti najzastupljenijih delatnosti sa obrazovnim profilima srednjih i fakulteta i dr.
- **povećati dostupnost podataka koji se prikupljaju na nivou Republike**, a koji su neophodni za kompletniju analizu;
- **povećati broj zaposlenih** na poslovima prikupljanja i analize podataka bitnih za privredni ambijent JLS, ali i rezultate različitih podsticaja koje dobijaju privredni subjekti;
- **uniformno definisati poslova LER-a i rezultata koji se očekuju**, kako bi bili zaista fokusirani na lokalni ekonomski razvoj;
- **uspostaviti kontinuirano praćenja potreba privrede** kroz direktnu komunikaciju sa predstavnicima privrede.

Zaključci iz intervjua sa predstavnicima četiri JLS o značaju sistemskih lokalnih podsticaja za razvoj lokalnog privrednog ambijenta

- **organizaciona jedinica LER-a treba da postane ključna tačka komunikacije i izvor informacija za privrednike i kod planiranja obrazovnih profila;**
- **opredeljivanje budžeta za pojedine pozive na osnovu analize potreba lokalne privrede;**
- **povećanje obima raspoloživih sredstava do nivoa stvarnog zadovoljenja potreba;**
- **objedinjavanje javnih poziva sa istom namenom sa republičkim i pokrajinskim fondovima;**
- **definisanje podsticaja koji imaju širi regionalni značaj;**
- **fokusiranje JLS ne samo na smanjenje nezaposlenosti kao socijalni cilj, već fokusiranje podsticaja na jačanje razvojnog potencijala mikro i malih privrednih subjekata koji često nisu atraktivni za kredite i druge komercijalne izvore sredstava;**
- **određivanje podsticaja za specifične niše odnosno delatnosti koje mogu dati lokalno prepoznatljive rezultate.**

Zaključci i preporuke

- **stanje u oblasti podsticanja rasta i razvoja preduzetništva je izrazito šaroliko od jedne do druge JLS, ali u suštini je pre svega odraz dostignutog stepena razvijenosti određene sredine; viši nivo dohotka omogućava i veće mogućnosti podsticaja i uticaja na razvojne tokove neke opštine/grada** uz šire mogućnosti za privlačenje potencijalnih ulaganja koja bi doprinela bržem lokalnom rastu i razvoju;
- **regulatorni okvir u kome se kreću JLS u oblasti podsticanja rasta i razvoja preduzetništva je u značajnoj meri limitirajući**, jer ne daje osnova za značajniju intervenciju i inicijativu ka MMSP i preduzetnicima u cilju jačanja ekonomske i socijalne osnove lokalne sredine. **Izrazita je centralizacija donošenja odluka na više nivoje odlučivanja, čak i za one odluke koje se tiču isključivo lokalne samouprave;**
- **anketirane JLS sprovode svoje programe podsticaja sa sasvim različitim motivima:** od unapređivanja ambijenta, podsticanja inovativnosti i konkurentnosti, do pukog preživljavanja preduzetnika i MMSP samo da bi se vodili kao aktivni subjekti i zadržao se postojeći nivo zaposlenosti;

Zaključci i preporuke

- **nedostaje sistematičnosti i dugoročnog sagledavanja ciljeva koji se žele postići davanjem podsticaja, a pre svega nedostaju analize efekata postignutih dosadašnjim ulaganjima;**
- **potreba daljeg aktivnog angažovanja SKGO za unapređenje komunikacije i razmene stavova između republičkim organa i domaćim i stranih agencijama i organizacijama kako bi se stvorile mogućnosti za simultano delovanje u pravcu podsticanja rasta i razvoju preduzetništva na lokalnom nivou, objedinile se aktivnosti i resursi i iskoristili sinergetski efekti koji se time postižu;**
- SKGO kroz svoje analize i obradu podataka iz JLS treba da bude centar koji će na efikasan način vršiti distribuciju informacija, širiti primere najbolje prakse koje su primenjene u nekim lokalnim samoupravama, organizovati instruktivne sastanke i seminare za ljude iz JLS zadužene za lokalni razvoj;

Zaključci i preporuke

- **zakonskom regulativom potrebno preciznije definisati osnovne poslove lokalnog ekonomskog razvoja, koji će biti preneti kroz sistematizaciju u JLS i jasno definisanje ishodišta odnosno rezultata svake pojedinačne aktivnosti;**
- postoji potreba da se propiše **obaveza JLS da preuzima set aktivnosti u cilju analize privrednog ambijenta i kreiranja odgovarajućeg sistema mera podsticaja** koje će biti planski sprovedene u određenom periodu, **a čiji će efekti biti ispraćeni;**
- **standardizacijom postupka dodele sredstava (Program LER-a), uz praćenje rezultata ovakvih politika, a pronalaženjem dodatnih izvora za lokalne podsticaje, postigla bi se značajnija i mnogo vidljivija uloga JLS u razvoju lokalnog privrednog ambijenta i evidentan doprinos smanjenju razlika između JLS;**
- na ovaj način bi se dodatno smanjile **lokalane i regionalne razlike** u aktivnostima i istovremeno uveo kontinuitet svih JLS u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem;
- na osnovu dobijenih podataka mogao bi se kreirati **strateški osmišljeniji sistem podsticaja** kako na nivou JLS, tako i na drugim nivoima.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



**STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA**

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Autori analize

Milorad Filipović

miloradf@eunet.rs

Miroljub Nikolić

miroljubnk@gmail.com

Vladimir Grujović

vladimirgrujovic@yahoo.com

februar 2024. godine

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd, Srbija

T: 011 32 23 446

E: secretariat@skgo.org

www.skgo.org

