



# RAZVOJ PREDUZETNIŠTVA KAO OSNOV ODRŽIVOG RAZVOJA

Decembar 2017.



Evropski  
pokret  
Srbija

EVROPA  
*za*  
MENE



<b>Predgovor</b> . . . . .	3
Prof. dr Blagoje Paunović	
<b>ZNAČAJ I MOGUĆNOSTI PODSTICANJA PREDUZETNIŠTVA ZA ODRŽIV LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ</b> . . . . .	4
1. Osnovne karakteristike savremenog pristupa lokalnom razvoju . . . . .	4
2. Strateški pristup lokalnom ekonomskom razvoju . . . . .	7
3. Značaj preduzetništva za ekonomski razvoj . . . . .	8
4. Podsticanje preduzetništva za održivi lokalni ekonomski razvoj . . . . .	10
Zaključak . . . . .	13
Literatura . . . . .	13
Prof. dr Darko Nadić	
<b>IDEJA PREDUZETNIŠTVA I INOVACIJA U KONTEKSTU ODRŽIVOG RAZVOJA</b> . . . . .	15
Uvod . . . . .	15
Održivi razvoj . . . . .	16
Ekološka inovacija i korporativna ekološka društvena odgovornost. . . . .	19
Darko Radosavljević Vladimir Pavićević	
<b>FINANSIRANJE INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA UPRAVLJANJA OTPADOM – USLOV ZA ODRŽIVI RAZVOJ</b> . . . . .	22
Rezime . . . . .	22
1. Uvod . . . . .	22
2. Vrednovanje infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom . . . . .	24
3. Finansiranje infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom . . . . .	26
4. Zaključak . . . . .	30
5. Literatura . . . . .	31

# PREDGOVOR

Ono što spaja ideju održivog razvoja i teoriju ekološke modernizacije jeste pojam inovacija. Ekološka inovacija je sastavni deo ekonomije i tehnologije. Bez ekološke poslovne svesti, nemoguće je očekivati iskrenu korporativnu ekološku odgovornost.

U tom smislu, preduzetništvo usklađeno sa idejama zaštite životne sredine dobija novu dimenziju i postaje deo ideje i strategije održivog razvoja, ne samo u teoriji, već i u praksi.

Svesne značaja razvoja preduzetništva za privredni i društveni razvoj, EU i vlade mnogih zemalja usvojile su brojne strategije razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, i kreirale niz instrumenata i mera za razvoj ovog sektora uz brigu o principima proklamovanim u Strategiji Evropa 2020.

Debata održana u Vranju pod nazivom „Razvoj preduzetništva kao osnov održivog razvoja“ bila je jedna u nizu od dvadeset debata koje je Evropski pokret u Srbiji i Fakultet političkih nauka organizovao u još sedamnaest gradova tokom 2017. i 2018. godine, u saradnji sa Evropskim pokretom u Srbiji – Sremska Mitrovica i Evropskim pokretom u Srbiji – Kraljevo. Debate su deo projekta „Evropa za mene“ koji finansijski podržava Delegacija Evropske unije, sa idejom da se u javnosti pokrenu teme značajne za Srbiju u procesu evropske integracije i pruže proverene i korisne informacije o tom procesu.

U Beogradu, decembra 2017.

**Prof. dr Blagoje Paunović<sup>1</sup>**

Ekonomski fakultet, Beogradski univerzitet

# ZNAČAJ I MOGUĆNOSTI PODSTICANJA PREDUZETNIŠTVA ZA ODRŽIV LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

## 1. Osnovne karakteristike savremenog pristupa lokalnom razvoju

Lokalni razvoj obuhvata široki skup različitih koncepcija, aktivnosti i procesa kojima se lokalne institucije, organizacije i drugi akteri mobilisu na određenoj teritoriji radi kreiranja, realizacije i razvoja aktivnosti kojima se na najbolji način koriste resursi određenog regiona.<sup>2</sup> Lokalni razvoj realizuje se pomoću niza mera koje donose pojedini region, gradovi ili uže administrativno-teritorijalne jedinice, kao i brojnim programima nacionalnih vlada usmerenih na pružanje podrške lokalnim akterima. Globalni cilj lokalnog razvoja najčešće se svodi na nastojanje da se poveća prihod, prošire mogućnosti za zapošljavanje i obezbedi viši kvalitet života na određenoj teritoriji. Implicitno, politika lokalnog razvoja ima za cilj da ispravi određene nedostatke tržišnog mehanizma ili greške nacionalne ekonomske politike. Obezbeđujući neophodne resurse, politika lokalnog razvoja doprinosi ne samo lokalnom ekonomskom razvoju, već i široj lokalnoj participaciji i razvoju demokratije. Politika lokalnog razvoja uključuju brojni javne (administrativne) i društveni aktere, kao što su: lokalni, regionalni organi i organi centralne vlade, odnosno preduzeća, građane, sindikate, razvojne agencije, obrazovne institucije, nevladine organizacije i sl.

Iako se lokalnom razvoju posvećuje pažnja još od 60-ih godina prošlog veka, politika lokalnog razvoja dobija veliki i sve veći značaj u zemljama članicama OECD od ranih 1980-ih godina, a osnivanjem Strukturnih fondova Evropske unije lokalni razvoj postaje jedno od osnovnih vidova privrednog razvoja. Tokom godina menjali su se ciljevi i instrumenti lokalnog razvoja. U tabeli 1

1 Redovni profesor, Ekonomski fakultet u Beogradu, Kamenička 6, paunovic@ekof.bg.ac.rs

2 Best Practices in Local Development, OECD, str. 23.

sumarno su prikazani vremenski okvir, ciljevi i sredstva (instrumenti i mere) lokalnog ekonomskog razvoja od početka šezdesetih godina prošlog veka do danas.

Tabela 1  
Razvoj pristupa lokalnom razvoju<sup>3</sup>

Talasi	Ciljevi	Sredstva
Prvi talas od 1960-ih do ranih 1980-ih.	Težište je na privlačenju investicija u proizvodne delatnosti određenog lokalnog područja.	Subvencionisanje kredita, direktne isplate preduzećima, poreska izuzeća, privlačenje radno intenzivnih industrijskih programa.
Drugi talas od 1980-ih do sredine 1990-ih.	Težište se pomera ka zadržavanju i razvoju postojećih delatnosti (industrija).	Korišćenje, kako direktnih isplata preduzećima, tako i obezbeđenje upravljačke pomoći, saveta i treninga za mala i srednja preduzeća, tehničke pomoći i podrške pri osnivanju preduzeća.
Treći talas od kasnih 1990-ih do danas.	Težište se pomera od direktne podrške preduzećima ka stvaranja podsticajnijeg celokupnog poslovnog miljea za razvoj poslovanja.	Detaljnije u tekstu.  Napomena: Prihvatanje tehnika trećih tela nije eliminisalo korišćenje dobre, ali i loše prakse prvog i drugog talasa.

Osnovne karakteristike savremenog pristupa lokalnom razvoju su:<sup>4</sup>

- Težište na kvalitativnom, širem i strukturnom razvoju i sposobnosti lokalne zajednice da stvori nove aktivnosti, a ne na kvantitativnom razvoju.
- Preorientacija pristupa lokalnom razvoju od tzv. "odozgo na dole" ka "odozdo na gore". Ovim pristupom potencira se endogeni ekonomski razvoj, a time i značaj preduzetništva, lokalnog inovativnog i ljudskog kapitala i sl. za lokalni razvoj. Sa razvojem svesti o opravdanosti

3 *Gwen Swinburn - Local Economic Development: A glimpse at current good practice, prezentacija Local Economic Development Cluster of the Cities of Change Network (World Bank / Bertelsmann Foundation)*

4 *Best Practices in Local Development, OECD; Swianiewicz, P.- Local Governments and Development – What Works and What Does Not? Analysis, Policy Recommendations and Training Materials for Countries of Central and Eastern Europe: Croatia, Poland, Ukraine – Comparative Conclusions; Swinburn, G. – Reviewing the LED Strategy through Monitoring and Evaluation, World Bank; Swinburn, G. – Local Economic Development Strategic Planning: a Five Stage Process, World Bank; Swinburn, G., Marphy, F. – Making Local Economic Development Strategies: A Trainer's Manual, World Bank, 2004.*

endogenog lokalnog razvoja jačalo je uverenje o potrebi razvoja lokalnih i globalnih veza, odnosno o značaju povezivanja lokalnog razvoja sa mogućnostima koje stvara globalizacija.

- Decentralizacija, kao proces podele nadležnosti i odgovornosti za lokalni razvoj.
- Zasnovanost na ideji visoko diferenciranih procesa i načina u različitim lokalnim oblastima, uz poštovanje raznolikosti ekonomskih i istorijskih uslova.
- Shvatanje lokalne teritorije kao fokusa razvojnih procesa i shvatanje lokalne privrede se kao skupa potencijalnih resursa koji se moraju najefikasnije iskoristiti. Zbog toga lokalne razvojne inicijative imaju jasan lokalni sadržaj i predstavljaju odgovor na lokalne probleme i ciljeve, a inicijative pokreću i realizuju lokalni akteri.
- Široki obuhvat raznolikih lokalnih aktere (institucija, organizacija i pojedinaca) koji kreiraju, razvijaju i primenjuju različite politike i strategije i njihovo integrisanje u skladne i funkcionalne operativne strukture.
- Partnerski pristup, kooperacija i participacija prilikom kreiranja strategije lokalnog razvoja i prilikom njene implementacije. Ovakvim pristupom olakšava se postizanje konsenzusa različitih aktera lokalnog razvoja, promoviše se strategijski pristup lokalnom razvoju, izbegava preklapanje napora i sl.
- Dugoročna orijentacija ne samo u pogledu ciljeva, već i u stvaranje lokalnih kapaciteta od kojih se očekuje da pokreću inicijative, predlažu rešenja i istrajno rade na implementaciji usvojenih strategija lokalnog razvoja. Mnoge strategije lokalnog razvoja zasnivaju se na eksplicitnim dugoročnim ciljevima, nastojeći da ne odgovaraju na trenutne izazove koji se ne menjaju ili koji neće biti od značaja kada se promene prioriteta.
- Samoodrživi razvoj, shvaćena kao maksimiziranje blagostanja ljudi i obezbeđenje solidne ekonomske, društvene i prirodne osnove kako za sadašnju, tako i za buduće generacije. Kritični elementi samoodrživog razvoja su: razvoj diversifikovane i fleksibilne ekonomske baze, poboljšanje kvaliteta društvenog života, poboljšanje kvaliteta prirodne okoline i obezbeđenje dobrog upravljanja.
- Prilagođenost mera potrebama i mogućnostima lokalnog razvoja svake sredine.
- Holistički pristup lokalnom razvoj uz uvažavanje strategijskog aspekta, aspekta operacionih struktura i aspekta aktivnosti. Strategija lokalnog ekonomskog razvoja obezbeđuje okvir za programe i aktivnosti koje se preduzimaju. Uobičajeno se zasnivaju na proceni prirode ekonomskih i socijalnih problema koji pogađaju neku oblast, kao i načinima kojima se mogu otkloniti ti problemi. U implementaciji izabrane strategije koriste se brojne operativne strukture, među kojima najveći značaj imaju lokalni i regionalni organi uprave, preduzeća, razvojne agencije i sl.

- Aktivnosti kojima se najčešće realizuje strategija lokalnog razvoja su: podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća, podsticanje osnivanje novih preduzeća, promocija stranih i domaćih investicija, razvoj "teške" poslovne infrastrukture (izgradnja i popravka osnovnih prilaznih puteva, popravka industrijskih železničkih pruga, izgradnja ili rekonstruisanje lokalnih aerodroma, izgradnja i rekonstrukcija poslovnog prostora, izgradnja i rekonstrukcija komunalne infrastrukture, izgradnja telekomunikacione strukture itd.), razvoj "meke" poslovne infrastrukture (obezbeđenje obrazovanja i treninga, podrška istraživanju i razvoju, pružanje usluga poslovnog savetovanja, obezbeđenje pristupa finansijskih sredstvima, podrška osnivanju i razvoju poslovnih asocijacija, omogućavanje poslovnog povezivanja, poboljšanje kvaliteta života, poboljšanje usluga lokalnih organa uprave itd.), strategije za povećanja lične bezbednosti i smanjenje kriminala, razvoj klastera itd.

## 2. Strateški pristup lokalnom ekonomskom razvoju

Kao što je već istaknuto, savremeni pristup lokalnom ekonomskom razvoju je dugoročan, strateški orijentisan, sa shvatanjem da lokalni ekonomski razvoj treba da se temelji na principima održivog razvoja. Cilj sveopšteg razvoja obično je održivi i ekološki bezbedan socio-ekonomski i prostorni razvoj građanskog društva kroz dugoročnu orijentaciju na sopstvene i obnovljive resurse.

Ovaj cilj se može ostvariti ako se uskladi više strateških i dugoročnih ciljeva koji zajedno predstavljaju realnu osnovu održivog razvoja, kao što su:

- održivi ekonomski razvoj koji se bazira na turizmu, proizvodnji hrane i radu lokalne privrede zasnovanom na principu: profit i zaštita životne sredine,
- dugoročna orijentacija ka održivom korišćenju sopstvenih resursa,
- stvaranje i razvoj kapaciteta civilnog društva i lokalne uprave,
- integracije u regionalne inicijative i promene na prostoru Jugoistočne Evrope, itd.

Da bi ostvario navedene ciljeve lokalni razvoj mora imati stratešku orijentaciju. Strategijom lokalnog razvoja definišu se konkretni zadaci, usmerenja, mere, prioriteti i aktivnosti. Najvažniji ciljevi koji se obično postavljaju strategijama lokalnog razvoja su:

- osnivanje malih preduzeća i podrška razvoju malih i srednjih preduzeća u oblasti industrije, trgovine i drugih usluga, zanatstva i sl, posebno izvozno orijentisanih preduzeća,
- proizvodnja zdrave hrane,
- poboljšanje kvaliteta životne sredine primenom principa održivog razvoja u svim segmentima, a posebno kroz upravljanje otpadom, vodama i vazduhom kao značajnim resursima,

- razvoj kapaciteta za korišćenje obnovljivih izvora energije (voda, sunce, biomasa), kao podrška privatizaciji u energetici, formiranju malih i srednjih preduzeća, poboljšanju energetske bilansa regiona i zaštiti životne sredine,
- unapređenje kvaliteta usluga zdravstvene i socijalne zaštite i posebno povećanje kvaliteta života u starosti, uz odgovarajući razvoj zdravstvene infrastrukture, jačanje lokalne zajednice i civilnog društva i uspostavljanja partnerskih odnosa između gradske uprave i svih sektora civilnog društva.

### 3. Značaj preduzetništva za ekonomski razvoj

Imajući u vidu nespornu vezu između preduzetništva i tržišne privrede, može se steći utisak da u društvima u kojima je razvijena preduzetnička kultura država i lokalna zajednica imaju zanemarljivu ulogu u podsticanju preduzetničke aktivnosti, odnosno da su nastanak novih i rast i razvoj postojećih preduzeća posledica zakona slobodnog tržišta. Takva predstava, međutim, nije tačna iz više razloga. Ako ostavimo po strani teorijske argumente koji govore u prilog aktivne državne podrške nastanku novih preduzeća,<sup>5</sup> i dalje ostaje čitav niz praktičnih razloga zašto mnoge države i njihove lokalne zajednice treba da podržavaju razvoj preduzetništva. U svakoj privredi preduzetničke jedinice (mala i srednja preduzeća) imaju niz značajnih funkcija koje se ispoljavaju u doprinosu koji ova preduzeća pružaju povećanju zaposlenosti, diversifikovanju privredne strukture, inovativnoj aktivnosti i tehničkom progresu, realizaciji širih društvenih ciljeva i sl.<sup>6</sup>

Doprinos preduzetništva otvaranju *novih radnih mesta* predstavlja najčešće istican argument u prilog podršci osnivanju i razvoju ovih preduzeća i osnovni predmet pažnje kreatora ekonomske politike u razvijenim privredama. Iako i ranije tradicionalni izvor zapošljavanja, 80-ih i 90-ih godina u razvijenim privredama mala i srednja preduzeća postaju osnovni kreatori novih radnih mesta. Do transfera radne snage iz velikih preduzeća u mala i srednja preduzeća dolazi prvenstveno usled sve intenzivnije primene strategija fragmentalizacije i eksternalizacije od strane velikih preduzeća.<sup>7</sup> U zemljama u tranziciji, u kojima je fragmentalizacija velikih preduzeća implicitna pretpostavka procesa privatizacije, transfer zaposlenih iz velikih preduzeća je skoro završen, a doprinos malih i srednjih preduzeća povećanju zaposlenosti je sve veći.

5 V: Kirchoff, B., A., - Entrepreneurship Economics, u: Bygrave, W.D. (ed.) - *The Portable MBA in Entrepreneurship*, John Wiley, 1994.

6 V: Smallbone, D. - An Agenda for Policy to Support SME Development in Transition Economies, paper presented at the Conference on Development of Small and Medium Enterprises in the Federal Republic of Yugoslavia, September 30 - October 1, 1997, Belgrade, FRY, str. 2-6. Pored navedenih funkcija sve više se ističe doprinos preduzetničkih jedinica lokalnom i regionalnom razvoju. V: Mijačić, D., Paunović B., - "Regional disparities in Serbia", *Ekonomika preduzeća*, 7-8, 2011, str. 379-389.

7 Tako npr. iako su najveće USA kompanije tokom 80-ih godina smanjile broj zaposlenih za 3,5 miliona u istom periodu u privredi SAD otvoreno je 21 milion novih radnih mesta, u čemu je samo 5% najpropulzivnijih malih i srednjih preduzeća učestvovalo sa 77%. Bygrave, W.D., (ed.)- *The Portable MBA in Entrepreneurship*, John Wiley, 1994, str. IX.



Kao celina mala i srednja preduzeća predstavljaju značajan *izvor inovacija* u svakoj privredi. Pre svega, to je posledica činjenice da inovacije predstavljaju prirodni instrument preduzetništva, tako da mnoga mala i srednja preduzeća nastaju kao oblik komercijalizacije određenih inovacija, ali i posledica veće fleksibilnosti, dinamičnosti i osetljivosti na promene tražnje ovih preduzeća u odnosu na velika preduzeća.

Doprinos preduzetničkih jedinica nacionalnoj privredi ogleda se i u *diversifikovanju privredne strukture*. Pored novih proizvoda i usluga kojim inovativna mala i srednja preduzeća obogaćuju ponudu jedne privrede, ova preduzeća stupaju u različite poslovne odnose sa velikim preduzećima i/ili međusobno. Tako mnoga mala i srednja preduzeća imaju značajnu ulogu u snabdevanju velikih preduzeća, a u privrednim strukturama pojedinih regiona u nekim zemljama dominiraju različite mreže malih i srednjih preduzeća.

Značaj malih i srednjih preduzeća je i u tome što ova preduzeća predstavljaju prirodni način otpočinjanja preduzetničke aktivnosti, a uspešna mala i srednja preduzeća su jezgro iz koga se razvijaju velika preduzeća. Kako sasvim mali broj, od ukupnog broja novoosnovanih preduzeća, uspeva da prebrodi sve krize u svom rastu i razvije se u velika preduzeća, ovako nastala velika preduzeća poseduju svojevrsnu vitalnost.

Osim navedenih, mala i srednja preduzeća imaju i šire društvene uloge koje se, u najkraćem, ispoljavaju u afirmaciji *preduzetničkog duha*, rada, stvaralaštva i svih drugih vrednosti kojima se napaja preduzetnička aktivnost.

Za privredno blagostanje jedne zemlje, međutim, nisu dovoljna samo mala i srednja preduzeća i preduzetničke jedinice već značajnu ulogu imaju i velika preduzeća. Iako mala i srednja preduzeća obezbeđuju preko potrebnu fleksibilnosti i adaptibilnosti privrede i često su najvitalniji i ekonomski najefikasniji deo svake privrede, ona ne mogu u potpunosti da realizuju svoje potencijale bez čvrste sprege sa velikim preduzećima. Pri tom posebno značajan problem predstavlja mali broj srednjih preduzeća, koja su pri tom i ekonomski slaba, odnosno neefikasna i neefektivna. Nedostatak preduzeća srednje veličine, osim što ukazuje na neravnotežu u strukturi preduzeća, predstavlja ograničavajući faktor razvoja malih preduzeća. Naime, iako mala preduzeća predstavljaju "rasadnik" preduzetničke aktivnosti, preduzetništvo se ne može razvijati bez saradnje malih preduzeća sa preduzećima srednje veličine i velikim preduzećima. Neposrednu saradnju velikih preduzeća sa malim preduzećima veoma je teško realizovati, jer podrazumeva saradnju velikog preduzeća sa velikim brojem malih preduzeća. Ta saradnja se može mnogo lakše realizovati posredstvom srednjih preduzeća, tako da je nepostojanje dovoljnog broja efikasnih i efektivnih preduzeća srednje veličine dovelo do odsustva čvrstih poslovnih veza između malih i velikih preduzeća, odnosno do *koegzistencije*, a ne *integracije*, ova dva sektora privrede. Imajući to u vidu, potrebno je pronaći optimalnu kombinaciju malih, srednjih i velikih preduzeća koja je u stanju da najbolje ispuni privredne i društvene ciljeve zemlje i lokalne zajednice. Mala, srednja i velika preduzeća stoje, kako u međusobno konkurentskim, tako i u komplementarnim odnosima i zajedno daju sinergetske efekte u privredi.

## 4. Podsticanje preduzetništva za održivi lokalni ekonomski razvoj

Svesne značaja preduzetništva za razvoj sopstvenih privreda vlade mnogih zemalja tokom poslednje decenije usvojile su nacionalne strategije razvoja preduzetništva i preduzimaju brojne aktivnosti na realizaciji ovih strategija.<sup>8</sup> Svakako jedan od najvažnijih dokumenata za razvoj preduzetničke kulture na evropskom kontinentu je *Evropska povelja o malim preduzećima*.<sup>9</sup> Povelja, prihvaćena u junu 2000. godine od strane lidera zemalja EU, ističe značaj malih preduzeća i preduzetnika za rast, konkurentnost i povećanje zaposlenosti u EU.<sup>10</sup> Prihvatajući Povelju EU se obavezala na primenu principa "razmišljati prvo o malima"<sup>11</sup> prilikom kreiranja mera ekonomske politike. Evropska povelja o malim preduzećima predstavlja temelj ekonomske politike Evropske komisije i sredstvo zemalja članica EU za povećanje konkurentnosti njihovih privreda. U junu 2008. godine Evropska unija usvojila je *Akt o maloj privredi* (eng. Small Business Act) u kome je definisano deset principa na kojima treba da počiva politika podrške malim i srednjim preduzećima.<sup>12</sup> Polazeći od ovakvih strateških i programskih opredeljenja razvijeni su različiti programi (akcioni planovi) za implementaciju mera i politika podrške razvoju preduzetništva na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

I pored toga što lokalna samouprava nema mogućnosti da koristi sve instrumente makroekonomske politike koji stoje na raspolaganju republičkoj vladi (kao što su npr. monetarna ili fiskalna politika), kojima se stvaraju povoljniji uslovi privređivanja, postoji čitav niz instrumenata i mera kojima lokalna samouprava može podsticati razvoj preduzetništva na svojoj teritoriji. Pre svega to su programi razvoj poslovne infrastrukture, mere kojima se podstiče povezivanje preduzeća u klastere, kao i mere iz nadležnosti lokalne samouprave kojima se reguliše poslovanje malih i srednjih preduzeća i preduzetnika.

Za razvoj preduzetništva na lokalnom nivou poseban značaj ima dobro razvijena poslovna infrastruktura. Poslovnu infrastrukturu čini mreža različitih organizacija i institucija specijalizovanih za podršku malim i srednjim preduzećima i preduzetničkim radnjama i institucija čiji je pretežan deo aktivnosti usmeren na pružanje podrške ovom segmentu privrede, kao što su: poslovni inkubatori, industrijske zone, odnosno parkovi, regionalne ili lokalne razvojne agencije i sl. Pored ovih organizacija koje su u nadležnosti lokalne samouprave, poslovnu infrastrukturu čine i filijale (ekspoziture, odeljenja, kancelarije i sl.) na lokalnom nivou brojnih drugih republičkih ili pokrajinskih

8 Među njima je i Vlada Republike Srbije koja je početkom 2003. g. usvojila dokument pod nazivom "Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Republici Srbiji 2003–2008. godine", a krajem 2008. godine i dokument koji se naziva "Strategija razvoja konkurentnih i inovativnih malih i srednjih preduzeća za period od 2008. do 2013. godine".

9 Evropsku povelju o malim preduzećima prihvatili su ne samo članice EU i zemlje kandidati, već i druge zemlje kojima je cilj člansvo u EU. Tako je i Srbija i Crna Gora u junu 2003. g. prihvatila Evropsku povelju o malim preduzećima.

10 *The European Charter for Small Enterprises*, Enterprise publications, European Commission, Luxembourg, 2002.

11 Eng. "Thinking small first".

12 *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region: "Think Small First", A "Small Business Act" For Europe*, Commission of the European Communities, Brussels, 25. 6. 2008.

organizacija i institucija kao što su: filijale Nacionalne službe za zapošljavanje, kancelarije Fonda za razvoj Republike Srbije (Fond za razvoj AP Vojvodina), regionalne komore i sl.

Poslovni inkubatori predstavljaju veoma značajan deo poslovne infrastrukture jer obezbeđuju mikro poslovno okruženje povoljno za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetničkih jedinica tako što aktivno nastoje da novoosnovanim preduzećima obezbede resurse, usluge i pomoć koja im je potrebna. Trenutno su usluge koje poslovni inkubatori pružaju svojim inkubentima nedovoljno razvijene, jer se prvenstveno svode na korišćenje poslovnog prostora za rad i zajedničkih poslovnih prostorija, kao i sekretarske i administrativne usluge, dok su znatno manje zastupljene usluge obuke i treninga i poslovnog savetovanja. Još manje su zastupljene finansijske usluge i umrežavanje, dok usluge podrške inovativnim aktivnostima inkubatori skoro i da ne pružaju svojim inkubentima.

Razvojna agencija Srbije (čije su preteče Agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i Agencija za ravnomerni regionalni razvoj) i mreža regionalnih razvojnih agencija, u sklopu širih aktivnosti na pružanju podrške privrednom razvoju, pružaju intenzivnu podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Ove institucije implementiraju politike koje kreiraju resorna ministarstva Vlade Srbije, organizujući pružanje usluga ili neposredno pružajući različite usluge preduzetnicima i vlasnicima malih i srednjih preduzeća. Pripremom i realizacijom brojnih projekata agencije za regionalni razvoj tokom 15-ak godina postojanja potvrdile su se kao važan deo institucionalne infrastrukture za podršku preduzetništvu.

Kao mera podrške razvoju lokalne privrede lokalna samouprava može osnivati i različite druge organizacije i institucije za podršku razvoju preduzetništva koji se obično nazivaju centri za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva ili centri za lokalni ekonomski razvoj. Ovi centri najčešće imaju za cilj podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, aktivno učestvujući u definisanju i sprovođenju strategije lokalnog ekonomskog razvoja (u saradnji sa organima lokalne samouprave i drugim lokalnim akterima), kao i inicirajući prilagođavanje privrednog okruženja potrebama osnivanja novih i rastu i razvoju postojećih preduzeća.

Ostvarivanje navedenih ciljeva ovi centri realizuje aktivnostima kao što su npr.:

- Uspostavljanje i stvaranje okruženja koje će podsticajno delovati na osnivanje novih i razvoj već postojećih malih preduzeća i preduzetničkih jedinica (radnji, biroa, agencija i sl.). Podsticajne mere osmišljene su obično republičkom strategijom razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, a konkretizovane lokalnim strategijama privrednog i društvenog razvoja. Ovi ciljevi se prvenstveno odnose na otvaranje novih radnih mesta u okviru sektora malih i srednjih preduzeća, koji treba da omoguće novo zapošljavanje, ali i zapošljavanje dela radnika koji usled restrukturiranja velikih društvenih i javnih preduzeća ostaju bez posla u ovim preduzećima. Stvaranje poželjnog okruženja znači, da centri za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva moraju da bude aktivni učesnici u identifikovanju realnog i dugoročnog potencijala na lokalnom nivou za privredu i razvoj, uspostavljajući interaktivni odnos sa ključnim lokalnim stejkholderima.

- Podsticanje osnivanja, poslovanja i razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća, pružanjem pomoći, saveta i informacija, obuka i konsalting usluga. Centri za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva treba da pruže informacije u različitim oblastima: biznis planiranja, menadžmenta malih i srednjih preduzeća, marketinga, zakonske regulative, potencijalnih strateških domaćih i stranih partnera, Vladinih programa podrške razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, programima podrške u vidu donacija, transfera tehnologije, izvorima finansiranja, sajmovima u Srbiji i inostranstvu i informacije u vezi sa usaglašavanjem propisa i metoda rada sa EU. Centri za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva treba da pruže i poslovne savete i pomoć oko registracije preduzeća i radnji, načina konkurisanja za kredite, izradi biznis planova, povezivanja lokalnih malih i srednjih preduzećima velikim preduzećima ali i sa sličnim preduzećima u regionu, Republici i inostranstvu.
- Razvoj kapaciteta za dugoročan i održiv razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva kroz kreiranje i ostvarenje projekata koji mogu pomoći rastu efikasnosti malih i srednjih preduzeća, povećanju konkurentnosti na domaćem i stranom tržištu, kvalitetu, internacionalizaciji i implementaciji IT, kao i podizanju svesti o značaju razvoja preduzetništva.

Značajan element poslovne infrastrukture na lokalnom nivou predstavljaju radne (ili industrijske) zone. Razvojem i opremanjem radnih zona stvaraju se najneposrednije pretpostavke za podsticanje investicija i privlačenje kapitala. Shvaćene kao skupovi preduzeća skoncentrisanih na određenoj teritoriji koja dele istu infrastrukturu, radne zone nude potencijalnim investitorima sve potrebne infrastrukturne uslove za brzo otpočinjanje poslovanja i efikasan rad i stoga su najdelotvorniji način za podsticanje investicija i privlačenje kapitala. Stvarajući uslove za privlačenje investicija, radne zone pozitivno utiču na porast zaposlenosti lokalnog stanovništva, izmenu strukture zaposlenih putem obuke i treninga, povećanje konkurentnosti zahvaljujući investicijama u savremeniju tehnologiju, privlačenje pratećih i uslužnih delatnosti, korišćenje lokalnih dobavljača i logistike i sl. Uspešno osnivanje i funkcionisanje radnih zona pretpostavlja izradu studije izvodljivosti (feasibility study) koja treba da pruži odgovor na sva relevantna pitanja vezana za osnivanje, opremanje, promovisanje i operativno vođenje radnih zona. Priprema studije izvodljivosti treba da bude u nadležnosti organa lokalne samouprave. Studije izvodljivosti predstavljaju osnovu za pribavljanje sredstava od donatora ili iz komercijalnih izvora.

Poslednje decenije, politika podrške klasterima predstavlja sve značajniji, integralni deo politike konkurentnosti i ekonomskog razvoja. Shvaćeni kao skup ekonomskih subjekata (preduzeća i institucija za podršku) povezanih u lanac vrednosti ili teritorijalna koncentracija specijalizovanih preduzeća, klasteri su efikasan instrument za jačanje konkurentnosti preduzeća, njihovog osposobljavanja da proizvode robe i usluge višeg stepena prerade kojima će stvarati bogatstvo na domaćem i međunarodnom tržištu.

Konkurentnost malih i srednjih preduzeća značajno se može povećati njihovim povezivanjem u klasterne, naročito u tradicionalnim i zrelim industrijskim granama. Konkurentnost klastera u velikoj

meri zavisti od spremnosti članica klastera da razmenjuju znanja kojima raspolažu i da svoje baze znanja obogaćuju novim znanjima o dizajnu, kontroli kvaliteta, informacijama od značaja za upravljanje i marketing i sl. Pored toga, prednosti klastera proističu iz raznovrsti tehnoloških inputa i elemenata tehnološkog procesa.

Uspeh klastera zasniva se na činjenici da oni predstavljaju oblik endogenog razvoja zasnovanog na malim i srednjim preduzećima koji je snažno ukorenjen u lokalnu zajednicu i koji, stoga, doprinosi ne samo konkurentnosti, već i socijalnoj sigurnosti lokalne zajednice. Osim toga, klasteri mogu doprineti lokalnom razvoju privlačenjem direktnih stranih investicija, jer u oblastima sa većim brojem specijalizovanih preduzeća i institucija za podršku postoje uslovi za efikasnije poslovanje. Stoga lokalna samouprava treba da pomogne u stvaranju uslova za realizaciju efekata eksternih koristi za klaster i da obezbedi inovativne usluge koje doprinose dodavanju vrednosti. Osnivanje odgovarajućih istraživačkih centara, agencija za promociju izvoza, institucija za ocenu kvaliteta i sl, kao i jačanje poslovnih asocijacija, promocija novih marki ili lokacija značajno može doprineti razvoju konkurentnosti preduzeća u klasteru.

## Zaključak

Savremeni pristup lokalnom ekonomskom razvoju odlikuje nastojanje da se stvori podsticajni poslovni ambijent u kome će značajnu ulogu imati mala i srednja preduzeća i preduzetničke jedinice. Ovakav pristup posledica je, između ostalog, saznanja da razvoj preduzetništva doprinosi realizaciji niza privrednih i društvenih ciljeva, kao što su: veće zapošljavanje, diversifikovanje privredne strukture, razvoj inovativnosti i sl. Svesne značaja razvoja preduzetništva za privredni i društveni razvoj EU i vlade mnogih zemalja usvojile su brojne strategije razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, i kreirale niz instrumenata i mera za razvoj ovog sektora. Na lokalnom nivou postoji čitav niz instrumenata i mera kojima lokalna samouprava može podsticati razvoj preduzetništva na svojoj teritoriji, a pre svega razvoj poslovne infrastrukture, podsticanje povezivanje preduzeća u klaster i mere iz nadležnosti lokalne samouprave kojima se reguliše poslovanje malih i srednjih preduzeća i preduzetnika.

## Literatura

*Best Practices in Local Development*, OECD.

Bygrave, W.D., (ed.) - *The Portable MBA in Entrepreneurship*, John Wiley, 1994.

*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region: "Think Small First", "Small Business Act" For Europe*, Commission of the European Communities, Brussels, 25. 6. 2008.

Kirchhoff, B., A. - *Entrepreneurship Economics*, u: Bygrave, W.D. (ed.) - *The Portable MBA in Entrepreneurship*, John Wiley, 1994.

Mijačić, D., Paunović B., - "Regional Disparities in Serbia", *Ekonomika preduzeća*, 7-8, 2011, str. 379-389.

Smallbone, D. - An Agenda for Policy to Support SME Development in Transition Economies, paper presented at the Conference on Development of Small and Medium Enterprises in the Federal Republic of Yugoslavia, September 30 - October 1, 1997, Belgrade, FRY, str. 2-6.

Swinburn, G. - Local Economic Development: A glimpse at current good practice, presentacija Local Economic Development Cluster of the Cities of Change Network (World Bank / Bertelsmann Foundation).

Swinburn, G. - Reviewing the LED Strategy through Monitoring and Evaluation, World Bank.

Swinburn, G. - Local Economic Development Strategic Planning: a Five Stage Process, World Bank.

Swinburn, G., Marphy, F.- Making Local Economic Development Strategies: A Trainer's Manual, World Bank, 2004.

Swianiewicz, P. - Local Governments and Development – What Works and What Does Not? Analysis, Policy Recommendations and Training Materials for Countries of Central and Eastern Europe: Croatia, Poland, Ukraine – Comparative Conclusions.

*The European Charter for Small Enterprises*, Enterprise publications, European Commission, Luxembourg, 2002.

**Prof. dr Darko Nadić**

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

# IDEJA PREDUZETNIŠTVA I INOVACIJA U KONTEKSTU ODRŽIVOG RAZVOJA

## Uvod

Još od šezdesetih godina prošlog veka, kada prvi ekološki pokreti artikulišu zahteve za očuvanjem životne sredine i ustaju protiv zagađivanja i eksploatacije prirodnih resursa, pa sve do danas nastoji se da se iznađu odgovarajući održivi načini i šabloni, kao i održivi procesi koji će zaustaviti ili makar usporiti stopu zagađivanja naše planete, razaranja ekosistema, uništavanja biljnih i životinjskih vrsta i iscrpljivanja neobnovljivih prirodnih resursa.

Kada se govori o održivom razvoju, najčešće se u centar akademske i političke rasprave stavlja pre svega moderni koncept održivog razvoja koji je definisan u takozvanom Brundtlandskom izveštaju ili u Agendi 21 Ujedinjenih Nacija. Međutim, ne treba zaboraviti da su ideje održivog razvoja mnogo starije i da pravi koreni ove ekonomsko-političko-ekološke ideje dosežu i do antičke Grčke, odnosno od prvih filozofskih rasprava o odnosima između prirode i društva. U tom smislu, ideja održivog razvoja je u mnogome starija od formalne ideje koju je stvorila moderna politika XX veka.

Već ranije spomenute šezdesete godine prošlog veka bile su značajne za razvoj institucionalnog i akademskog dela ideje održivog razvoja. Naime, ideja održivosti se razvijala uporedo sa idejama i kritikama ubrzanog industrijskog razvoja i ekonomskog rasta. Ideje koje je razvio „Rimski klub“ u ovom periodu ne samo što su pokrenule razmišljanja o budućnosti civilizacije već su pokrenule akciju da nosioci razvoja i ideja progressa razmišljaju i opasnostima tada aktuelnih trendova industrijalizacije. I da pored toga formiraju nove i usklađenije pravce razvoja koji bi u sebi uključivale drugačije shvatanje i ideje ekonomskog rasta.

Potruga za novim modelom društvenog razvoja je, za razliku od prethodnih pokušaja datih u teorijama Rimskog kluba i mnogim drugim socio-ekološkim teorijama, ovog puta uključivala u sebe i elemente globalnosti, odnosno ona je morala da stvori teren za početak funkcionisanja

procesa globalizacije. Vrednosti, koje je taj predglobalizacijski proces trebao da uspostavi jesu da je prvo, priroda nedeljiva, odnosno da je biosfera jedinstvena, te da je shodno tome potrebna jedinstvena akcija, na svetskom nivou, za spasavanje planete Zemlje. To je ujedno značilo da je priroda postala ujedno i jedna od temeljnih političkih kategorija.<sup>1</sup> Drugo, „ljudska bića imaju pravo na zdrav i produktivan život u harmoniji sa prirodom i zato ona moraju imati centralno mesto u koncipiranju i ostvarivanju održivog razvoja u kom je zaštita životne sredine deo razvojnog procesa.”<sup>2</sup> Treće, imajući u vidu da ekološki i socijalni problemi imaju globalni karakter, rešenje tih osnovnih socijalnih, ekonomskih i ekoloških problema, leži upravo u njihovom globalnom rešavanju, odnosno u zajedničkoj akciji svih zemalja sveta.

## Održivi razvoj

U socijalnoj i političkoj ekologiji, koja se bavi proučavanjem društvenog razvoja sa stanovišta usaglašavanja tog istog razvoja sa ekološkim mogućnostima planete, postoje različite definicije održivog razvoja. Ono što predstavlja specifičnu teškoću pri definisanju održivog razvoja, kao teorije i pojave jesu njegova opštost i univerzalnost, ali ujedno i pojmovna nedoslednost. O čemu je zapravo reč. Prvo, definisanje održivog razvoja, koje u sebe uključuje ekonomski, kulturni i ekološki razvoj, je već samo po sebi složeno i protivrečno jer nijedan od ovih, nazovimo ih „posebnih” razvoja, nije međusobno povezan u realnosti u takvoj meri da ih možemo objediniti i identifikovati u jednoj definiciji. Stoga se održivi razvoj može različito definisati u okviru ekonomskih nauka, kulturologije, sociologije, politikologije, socijalne politike pa i socijalne ekologije. To stvara određenu teorijsku konfuziju. Zato se pri definisanju održivog razvoja nastojalo da se izbegnu pojedinačnosti i specifičnosti svakog od ovih posebnih razvoja. Najčešće navođena definicija, koja je uspela da izbegne ovakve zamke jeste definicija koja je data u knjizi „Naša zajednička budućnost” (*Our Common Future*), nastaloj kao izveštaj Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj iz 1987. godine. Po toj definiciji, „*održivi razvoj je razvoj koji izlazi u susret potrebama sadašnjice, a da ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje sopstvene potrebe*”. Ovo možemo prihvatiti kao zvaničnu definiciju održivog razvoja prema Organizaciji ujedinjenih nacija koja je podržala ceo taj projekat. U njoj je upravo izbegnuto konfrontiranje različitih aspekata održivog razvoja. Nema ni reči o razvoju tehnologije, kulture, ekonomije i zaštite (globalne) životne sredine. Definicija zapravo govori o nečemu što je imanentno ljudima i društvima, a to su potrebe. One nisu specifikovane, tako da to mogu biti sve moguće potrebe, od potrebe za hranom i pijaćom vodom, potrebe za energijom, osnovnim medicinskim uslugama ali isto tako i potrebe za luksuznim automobilom ili putovanjem na egzotična ostrva. U ovom slučaju reč je o *zadovoljavanju* potreba *sadašnjih generacija* ali i *budućih*. Niz pitanja proizilazi iz ove definicije. Prvo, da li su sve naše potrebe zaista

1 Nadić D, Šuvaković U, *Politika i biodiverzitet, Ecologica* 2010, 17 (59) str. 457-462

2 Marković, Ž. D, *Socijalna ekologija, peto prerađeno i dopunjeno izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva: Beograd, 2005; str. 401*



autentične ili su one medijski i marketinški isfabrikovane? Drugo, da li je moguće internacionalizovati ljudske potrebe i tako ih veštački izjednačiti bez obzira na razlike u kulturi, tradiciji i ekonomskom razvoju? Da li su potrebe američkog građanina - pripadnika srednje klase iste kao i potrebe prosečnog građanina sa afričkog kontinenta? Da li smo toliko futuristički sposobni da predvidimo koje će to biti potrebe budućih generacija? Sam po sebi koncept te intergeneracijske solidarnosti, zastupljen u ovoj definiciji, ima pozitivne momente jer možemo da pretpostavimo, ali samo da pretpostavimo, da se ovde radi o *osnovnim ljudskim potrebama*, možda čak i o onim minimalnim.<sup>3</sup> Ono što moramo da shvatimo i da prihvatimo jeste da su mogućnosti naše planete ograničene i da je stoga nužno ograničiti i razvoj. Redefinisanje ideje razvoja nužno vodi u dva pravca. Jedan je redefinisanje već postojećih društvenih potreba, o čemu je već prethodno bilo reči, a drugi pravac je stvaranje alternativnih tehnologija koje neće preterano iscrpljivati neobnovljive prirodne resurse. Potrebe koje moramo da odbacimo jesu pre svega potrebe materijalnog karaktera koje vode u stvaranje neodrživih potrošačkih navika i u jednu novu vrstu socijalne devijacije koja se popularno zove konzumerizam. Naime, konzumerizam je više od ideologije ili nekog pokreta. Kako sam već ranije istakao, konzumerizam je postao jedna vrsta kulture. Jedna vrlo zanimljiva tradicija koje svoje korene ima u SAD, a zove se „Black Friday“ počinje da se prihvata i u Srbiji. Svakog četvrtog četvrtka u novembru u Americi, sve radnje otvaraju svoja vrata kupcima i sve roba je na popustu. Svi kupuju televizore, mobilne telefone, ali ipak retko ko kupuje knjige. Ovaj ideološki konzumerizam dramatično utiče na uspostavljanje ciljeva održivog razvoja. Ta dramatičnost se ogleda u tome da se razvija ekonomska osnova, tj. proizvodnja i potrošnja bez obzira na resursne osnove, a istovremeno uništavaju ekološke i socijalne osnove održivog razvoja. Stvara se sve više otpada i proizvoda koji nisu potrebni i koji ne zadovoljavaju primarne potrebe društva i društvenih grupa. To ujedno i narušava koncept preduzetništva i inovacija koji u kontekstu održivog razvoja moraju da budu usmerene ka štednji resursa, razvijanju novih tehnologija i promena kvaliteta života i kvaliteta životne sredine.

Zbog toga se vraćam na originalnu i prihvatljivu definiciju pojma održivog razvoja. Imajući u vidu ovakve trendove, da li to znači da definicija održivog razvoja ima nameru da i u budućnosti održava već postojeća stanja i politiku ekonomske nejednakosti? Ili ona podrazumeva stanje svetske solidarnosti u zadovoljavanju potreba, stanje u kome bi razvijeni Sever učinio sve da Jug više ne bude siromašan? Jer, ako je jedan od istaknutih ekonomskih, pa i socijalnih, ciljeva održivog razvoja izložen u Agendi 21, Programu aktivnosti za 21 vek, bio i liberalizacija svetske trgovine koja bi trebala da dovede do ravnomernog, dvosmernog, kretanja robe, usluga i kapitala, zašto se onda već skoro 20 godina nailazi na situaciju da je roba iz zemalja u razvoju blokirana raznim dodatnim tarifama i carinama, antidamping merama, sumnjom u nezadovoljavajući kvalitet, lošim sanitarnim uslovima, neadekvatnom ambalažom? Ali zato su umesto robe iz nerazvijenih zemalja na tržište razvijenih zemalja dobrodošle sirovine, nafta, ugalj, cink, bakar, mangan, gas i mnogi drugi prirodni resursi. Ako govorimo o socijalnom razvoju i zdravstvenoj zaštiti zašto onda

3 Darko Nadić, *Ogledi iz političke ekologije*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2012. str. 118

pojedine svetske ekonomske sile, u uslovima svetske ekonomske krize, globalne recesije, prvo smanjuju nacionalne budžete socijalnoj, zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, a ne smanjuju budžete za odbranu, odnosno ratovanje u Afganistanu, Iraku ili Libiji?

Ako pogledamo u čemu je to održivi razvoj pomogao da se životna sredina zaštititi u praksi videćemo da smo u međuvremenu dobili klimatske promene, dalje smanjivanje ozonskog omotača, nuklearnu katastrofu u Japanu. Proizilazi da je održivi razvoj bio, možda, udarna pesnica ekonomske globalizacije, a životna sredina postavljena kao jedan od ciljeva održivog razvoja ujedno i prva žrtva globalizacije.<sup>4</sup> Posmatrajmo stvar sa druge strane. U većini napisanih studija, pa i nacionalnih strategija održivog razvoja, ističe se da je održivi razvoj jedan „dugotrajan (politički) proces“, međutim uviđajući njegovu političku neefikasnost u primeni moramo se zapitati da li gubimo dragoceno vreme u iščekivanju da će se politička i ekonomska svest i svest o preko potrebnoj svetskoj solidarnosti u industrijski razvijenih zemalja sveta konačno probuditi.

Drugi pravac je stvaranje alternativnih tehnologija čija upotreba neće narušavati već ugroženu ekološku ravnotežu. Ova ideja stvaranja alternativnih tehnologija oličeno je u teoriji ekološke modernizacije. Teorijske osnove ove teorije se nalaze u hipotezi određenih socioloških krugova da kapitalistička liberalna demokratija, na pragu globalizacije, ima institucionalne kapacitete da reformiše odnos društva prema životnoj sredini koji će rezultirati specifičnim poboljšanjima kvaliteta životne sredine. Sa tim je povezana i ideja da je ekološka modernizacija socio-ekološki izraz za strateški ekološki menadžment koji treba da naglasi ekološka poboljšanja u privatnom sektoru pre svega u prerađivačkoj industriji i sličnim industrijskim sektorima.<sup>5</sup> Dejvid Toki smatra da ekološka modernizacija ima šest ključnih ciljeva: ideja da ekonomski problemi i problemi životne sredine mogu biti simultano razrešivi i sa pozitivnim ishodom; ekonomski razvoj i zaštita životne sredine su preduslov blagostanja za sadašnje i buduće generacije, striktna primena principa „zagađivač plaća“; ekološka modernizacija ima holistički pristup rešavanju ekoloških problema odbacujući ideju da problemi životne sredine mogu biti rešavani odvojivo od drugih problema; ekološka politika mora biti vođena u tržišnim uslovima ali uz intervenciju državnih mehanizama, i, nacije moraju učestvovati u sprovođenju ekološke politike i ekološke modernizacije individualno, odnosno na nacionalnom nivou, što će u krajnjem slučaju dovesti do boljih rezultata jer se razvija takmičarska atmosfera među nacionalnim ekonomijama.<sup>6</sup> To je upravo izraženo kroz jednu od prvih definicija ekološke modernizacije pod kojom se podrazumeva „...prevencija, inovacije i strukturalne promene ka ekološki zdravom industrijskom razvoju....oslanjanje na čiste tehnologije, recikliranje i obnovljive resurse....predstavljanje novog koncepta u ekonomiji, sposobnog da koordinira različite politike kao što su industrijska, fiskalna, saobraćajna i ekološka.“<sup>7</sup> Ekološka modernizacija predstavlja kompleksno

4 Šuvaković, U. *Svet u promenama - političko nasilje i globalna ekološka kriza*, *Ecologica*, 2009, 16 (55), str. 468-475

5 F.H. Buttel, *Ecological Modernization as Social Theory*, *Geoforum* 31, 2000, str. 60

6 David Toke, *Ecological Modernization and GM Food*, *Environmental Politics*, Vol.11, No.3, Autumn 2002, str. 147

7 Udo E. Simonis, *Ecological modernization of industrial society: three strategic elements*, *Industrial Journal of Social Sciences*, Vol 121, 1989. str. 347

poimanje postindustrijskog društva u čijem se fokusu nalazi ideja o daljem tehnološkom napretku. Kao takva ona veoma blisko korespondira sa teorijama „nultog razvoja“ ali mnogo modernističnije, delikatnije i indirektnije. Ona je plan i program, više politički nego sociološki utemeljen, o načinima na koje industrijski razvijeni svet može rešiti postojeće i izbeći buduće ekološke probleme.<sup>8</sup> U tom smislu ona se javlja i kao teorijski pandan mnogim teorijama i posebno ekološkim pokretima koji opet u tehnologiji vide zao duh industrijalizma, a u samoj lošoj eksploatatorskoj tehnologiji potencijal koji može voditi do ukidanje kapitalizma<sup>9</sup>. Argumenti na strani ekološke modernizacije se nalaze upravo u postojanju populističke dimenzije ove teorije. Ako je išta na svetu napredovalo u zadnjih pedeset godina onda je to bila tehnologija. Savremena tehnološka otkrića, i mnoštvo inovacija, koja su unapredila industriju su sada ekološko marketinški lepo obrađena i predstavljena kao tehnologija koja štiti životnu sredinu. Ako je običan čovek prihvatio mobilni telefon kao najsavršenije tehničko dostignuće koje je njemu dostupno i ujedno i kao „bežično“ sredstvo komunikacije, onda je sasvim sigurno da je taj običan čovek i ubeđen da svetu postoji tehnologija koja je prijateljski nastrojena prema životnoj sredini i da zato nema razloga za paniku.<sup>10</sup>

## Ekološka inovacija i korporativna ekološka društvena odgovornost

Ono što spaja ideju održivog razvoja i teoriju ekološke modernizacije jeste pojam *inovacija*. U ovom kontekstu *ekološka inovacija* je i sastavni deo ekonomije ali i tehnologije. Inovacija istovremeno predstavlja i nešto što se može podvesti pod pojmom ekologije u smislu razvijanja novih tehnoloških standarda, postupaka i procesa koji omogućavaju zaštitu životne sredine, štednju neobnovljivih izvora energije.

Inovacije su sastavni deo pojma preduzetništva. Stvaranje novih ideja, postupaka i procesa čiji cilj nije i neće biti samo uvećavanje profita već i stvaranje nekih novih humanitarnih motiva. Uzmimo za primer ideju reciklaže, „kružne“ („cirkularne“) ekonomije, ideju „zelenih radnih mesta“ itd. Sve ove ideje su zapravo nastale kao rezultat inovacija u okviru preduzetništva. Ekologija, odnosno zaštita životne sredine, postaje pravo polje za razvijanje preduzetničkih ideja i stvaranje novih formi poslovanja koje nisu nužno orijentisane ka profitabilnosti u klasičnom smislu. U tom smislu ove nove ideje u preduzetništvu postaju ne samo ekološki prihvatljive, već su u skladu sa idejama održivog razvoja i samim tim su usmerene na budućnost. One spajaju ideju zaštite životne sredine (štednja energije, štednja neobnovljivih prirodnih resursa) i socijalne sfere (otvaranje novih radnih mesta, reupotrebe materijala i uključivanje marginalizovanih društvenih grupa u ekonomske tokove.

8 Dana R. Fisher, William R. Freudenburg, *Ecological Modernization and Its Critics: Accessing the Past and Looking Toward the Future*, Society and Natural Resources, No. 14, 2001, str. 702

9 Foster, J.B., *The Absolute General Law of Environmental Degradation Under Capitalism*, Capitalism, Nature, Socialism, 2(3), 1992, str. 77-82

10 Videti opširnije: Darko Nadić, *Ogledi iz političke ekologije*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2012. str. 86

Osim ovih nabrojanih ideja preduzetništva u okviru održivog razvoja treba napomenuti i ključni element gde se preduzetništvo i inovacije uključuju u ideju održivog razvoja. taj momenat je ideja *korporativne ekološke odgovornosti*. U ovom okviru preduzetništvo se pokazuje odgovornim ne samo prema životnoj i radnoj sredini već i prema lokalnim zajednicama utičući ne samo na poboljšanje kvaliteta životne i radne sredine već i poboljšanja kvaliteta života.

Do početka XX veka poslovni sektor se posmatrao samo kao izvršni deo sistema ekološke politike koji je svoju funkciju ispunjavao u smislu sporovođenja, odnosno, prodržavanja ekoloških zakona i standarda i ničega više. Tradicionalizam u ekološkoj politici je zamenjen modernim i dinamičkim viđenjem poslovanja. Ujedno i imidž poslovnog sektora je promenjen. Pohlepa, želja za što većim profitom, nekontrolisano i često bezrazložno trošenje neobnovljivih prirodnih resursa, eksploatacija radne snage i okoline, je nešto što danas ne uliva poverenje društva. Ono šteti profitu i postaje socijalno neprihvatljivo. Jer, društvo više nije beznačajni skup izbezumljenih jedinki u šoping centrima (sem ako zanemarimo već ranije spomenuti "Black Friday") već skup i ekološki odgovornih i osvešćenih kupaca. Savremeni profit zavisi i zavisice upravo od takvog društva i od takvih jedinki. Opstanak profita je u tom slučaju uslovljen i očuvanjem ne samo kvaliteta života već i očuvanjem kvaliteta životne sredine. Velike, multinacionalne kompanije su ovakvu situaciju prve razumele. Pozicioniranje kompanije na tržištu i sopstvenih proizvoda je uslovljeno odgovornim ponašanjem prema društvu i pre svega prema njegovoj budućnosti. Istovremeno, sopstvenu korporacijsku svest o društvu prati i više zahteva i predloga sa kojima se kompanije suočavaju svakodnevno, a vezane su za podršku društvenom angažmanu. Dolaze od strane neprofitnih organizacija, državnih agencija, investitora, akcionara, političara i drugih. Uglavnom su vezane za podršku u rešavanju problema zdravstvene zaštite, ekoloških problema, razvoja obrazovanja, zaštite prava životinja i drugo.

To ujedno znači da poslovna praksa uključuje ne samo dobrobit kompanije već i društva. Ukoliko tražimo prihvatljivu definiciju šta je to korporativna društvena odgovornost, onda je to svakako definicija koju su dali Kotler (Kotler) i Li (Lee). Po njima, *"korporativna društvena odgovornost predstavlja opredeljenje za unapređenje dobrobiti zajednice kroz diskrecione poslovne prakse i doprinose na račun resursa korporacije"*.<sup>1</sup>

Ideja da se nešto duguje društvu, jer se eksploatišu prirodni resursi, zagađuje životna sredina i podstiče konzumerizam u zajednici jesu upravo elementi nečega što uslovno možemo označiti kao poslovna ekološka svest. Bez ekološke poslovne svesti nemoguće je za očekivati iskrenu korporativnu ekološku odgovornost.

*Korporativna ekološka društvena odgovornost predstavlja podjednaku odgovornost poslovnog sektora i prema životnoj sredini i prema društvu. Ona mora biti shvaćena od strane kompanija kao obavezan način poslovanja, kao dugoročno i strateški određeno odgovorno poslovanje.* Ukoliko

---

1 Philip Kotler i Nancy Lee, *Korporativna društvena odgovornost*, Hesperiaedu, Beograd, 2005. str. 3

žele da dugoročno ostanu na nekom tržištu kompanije moraju da posluju održivo i društveno odgovorno, a ne da jure za kratkoročnom dobiti. U održivom poslovanju, svi članovi društva moraju biti partneri sa ovim velikim organizacijama: od Vlade, preko klijenata i saradnika, pa do nevladinih organizacija i građana. Ujedno, veoma često su upravo kompanije te koje „povuku nogu“ i uvode nove standarde za kvalitet i oblike ponašanja u lokalnoj zajednici – ne zato što ih zakon na to primorava, već da bi se što bolje prilagodile lokalnoj zajednici i svetu koji se neprestano menja. Osim toga, proizvodi takvih ekoloških i društveno odgovornih kompanija postaju cenjeni na tržištu, što indirektno „diže cenu“ položaju kompanije na tržištu.

U tom smislu preduzetništvo usklađeno sa idejama zaštite životne sredine dobija jednu novu dimenziju gde se javlja potpuno nova poslovna svest koja ima ekološke predznake i na taj način postaje deo ideje i strategije održivog razvoja ne samo u teoriji, već i u praksi.

**Darko Radosavljević**  
**Vladimir Pavićević**

Tehnološko–metalurški fakultet  
Univerziteta u Beogradu<sup>1</sup>

# FINANSIRANJE INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA UPRAVLJANJA OTPADOM – USLOV ZA ODRŽIVI RAZVOJ

## Rezime

Domaći izvori finansiranja infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom su sopstvena sredstva industrijskog i energetskog sektora, republički budžet (Nacionalni investicioni plan – NIP), Fond za zaštitu životne sredine, budžeti gradova i opština i javna komunalna preduzeća. Sredstva se još mogu obezbediti i putem javnog–privatnog partnerstva, donacija, kredita, međunarodne pomoći, stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine i sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih finansijskih organizacija. Neophodno je osigurati maksimalno apsorbovanje i efikasno upravljanje svim raspoloživim finansijskim sredstvima usmerenim na unapređenje infrastrukture, što je značajan deo zadataka Odeljenja za upravljanje projektima u okviru Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. Odeljenje koordinira aktivnosti pripreme projekata koji se finansiraju iz fondova EU, bilateralne pomoći i domaćih izvora finansiranja.

**Ključne reči: finansiranje, infrastrukturni projekti, upravljanje otpadom**

## 1. Uvod

Nedovoljno razvijena infrastruktura u oblasti zaštite životne sredine najšire gledano, naravno i u upravljanju otpadom kao njenim vrlo važnim delom, dovodi do prekomernog zagađivanja vazduha, vode i zemljišta. Preliminarna procena troškova štete po životnu sredinu u Srbiji pokazuje da degradacija

---

<sup>1</sup> darko@tmf.bg.ac.rs; vpavicevic@tmf.bg.ac.rs

životne sredine prouzrokuje godišnje troškove za domaću privredu koja se kreće od 4,4 % (minimalni scenario) do 13,1 % (maksimalni scenario) BDP-a. Procenjuje se da je najveći teret prouzrokovan zagađenjem vazduha (53 % ukupnih troškova), zatim zagađenjem voda (22 % ukupnih troškova) i upravljanjem otpadom (11 % ukupnih troškova). Primena Nacionalnog programa zaštite životne sredine Republike Srbije (dalje Program) iz 2010. godine treba da dovede do značajnog smanjenja zagađenja i degradacije životne sredine, a time će se ostvariti i značajne uštede za domaću privredu. Procenjuje se da one iznose između 2,2 % (minimalni scenario) do 5,4 % (maksimalni scenario) BDP-a.<sup>2</sup>

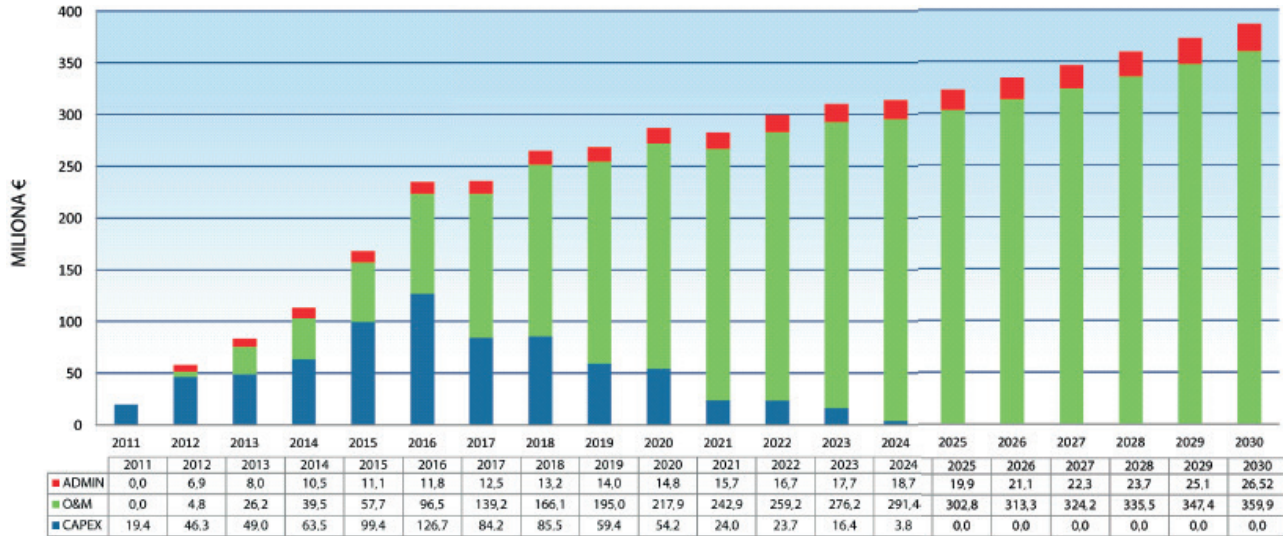
Naravno da bi se to ostvarilo neophodan uslov je značajno ulaganje u oblast zaštite životne sredine. Procenjuje se da će ukupna ulaganja porasti sa oko 48 miliona evra godišnje u 2010. godini do 725 miliona evra u 2019. godini. Vremenska distribucija investicionih ulaganja pokazuje da je za vreme kratkoročnog perioda primene Programa (2010-2014) povećanje ulaganja postepeno. Razlog za to je što se kratkoročna faza primene fokusira na izgradnju delotvornog pravnog, finansijskog, kao i sistema monitoringa i izveštavanja i time obuhvata mnoge aktivnosti koje nisu kapitalno intenzivne. Izdaci investicione prirode tokom tog perioda vezani su uglavnom za crne tačke i postojeće projekte u pripremi. Značajan porast ulaganja u oblasti životne sredine predviđen je u srednjoročnom periodu (2014-2019). Presek ukupnih procenjenih ulaganja za primenu Programa po sektorima pokazuje da će najveća ulaganja biti potrebna u sektoru energetike (29 %), sektoru upravljanja otpadom (24 %), sektoru vodoprivrede (21 %) i troškovima u sektoru transporta direktno povezanim sa unapređenjima životne sredine (12,5 %). Iskustva novih država članica EU iz Centralne Evrope pokazuju da su se u periodu pre pristupanja EU njihova ulaganja u oblast životne sredine kretala od 1,5 do 2,5 % BDP-a. Iako su poslednjih godina ona u Srbiji samo 0,3 % BDP-a, očekuje se da srednjoročno dostignu sličan nivo.<sup>3</sup>

Prema Nacionalnoj strategiji Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine iz 2011. godine ukupni troškovi je za primenu pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine iznosiće čak 10,6 milijardi evra<sup>4</sup>. Procenjene kapitalne investicije za upravljanje otpadom su: 601 miliona evra za sistem za upravljanje čvrstim komunalnim otpadom (kombinacija deponija, ambalaže, baterija i elektronskog i električnog otpada), 66 miliona evra za građevinski otpad, 42 miliona evra za opasan otpad, 34 miliona evra za otpadna vozila i 13 miliona evra za ostale direktive. Na slici 1 su prikazani predviđeni ukupni troškovi upravljanja otpadom za period 2011-2030. godina, kao zbir administrativnih (ADMIN), operativnih (O&M) i investicionih (CAPEX) troškova. U početku je udeo investicionih troškova mnogo veći od udela operativnih troškova. Međutim, sa sve većim brojem završenih infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom operativni troškovi će postepeno rasti i premašiti 50 % ukupnih godišnjih troškova u 2017. godini.

2 Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine*, Beograd, 2010. Dostupno na: [http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi\\_strategije/Nacionalni\\_program\\_zastite\\_%20zs.pdf](http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf)

3 Uporedi: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine*, Beograd, 2010.

4 *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine*, „Službeni glasnik RS“ br. 80/2011. Dostupno na: <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL>



Slika 1 Ukupni troškovi upravljanja otpadom za period 2011–2030. godina

Neophodno je osigurati maksimalno korišćenje i efikasno upravljanje svim raspoloživim finansijskim sredstvima usmerenim na unapređenje infrastrukture, što je deo zadataka Odeljenja za upravljanje projektima u okviru Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. Da bi se dobro planiralo usmeravanje raspoloživih finansijskih sredstava neophodan je jasan uvid u potrebe za infrastrukturom. Zbog toga je prvi zadatak Odeljenja identifikacija potreba tj. projekata i priprema strateških i programskih dokumenata za finansiranje. Imajući u vidu da je princip sufinansiranja infrastrukturnih projekata jedan od osnovnih zahteva EU i bilateralnih donatora, Odeljenje koordinira aktivnosti pripreme projekata koji se finansiraju iz fondova EU, međunarodne pomoći i domaćih izvora finansiranja.<sup>5</sup>

## 2. Vrednovanje infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom

U procesu selekcije infrastrukturnih projekata neophodno je ustanoviti kriterijume koji će omogućiti vrednovanje, odnosno prioritizaciju projekata i odlučivanje o prijavi za finansiranje iz dostupnih fondova EU, potencijalnih međunarodnih i domaćih izvora finansiranja. Polazne tačke korišćene za razvoj kriterijuma su metodologija razvijena u projektu „Priority Environmental Projects for Accession (PEPA)“ finansiranom od strane EU, priručnici za vrednovanje infrastrukturnih projekata iz oblasti zaštite životne sredine koje koristi IPA centar za koordinaciju i implementaciju u okviru Ministarstva životne sredine i šumarstva u Turskoj kao i SLAP informacioni sistem. Postojeće metodologije i kriterijumi su prilagođeni nacionalnim strategijama Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine.

<sup>5</sup> N. Pokimica, B. Jezdić, Lj. Veljković, D. Mehandžić, V. Božić, V. Pavićević, »Unapređenje infrastrukture u oblasti zaštite životne sredine«, Međunarodna konferencija: Otpadne vode, komunalni čvrsti otpad i opasan otpad, Čačak, 2012, str. 3-8.



Polazeći od navedenog kao i mera definisanih u nacrtu Operativnog programa Ekonomski razvoj za period 2012-2013, u okviru prve faze PIPOZŽS projekta razvijeni su kriterijumi za vrednovanje i prioritizaciju infrastrukturnih projekata za oblasti koje su u nadležnosti Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja: upravljanje otpadom i upravljanje otpadnim vodama. Za oblast remedijacije kriterijumi će se razviti u narednoj fazi projekta. Postoje tri osnovna nivoa za ocenjivanje svakog projekta – kvalifikacija (eliminacija), kvalitet i zrelost (kod oba rangiranje na osnovu bodovanja). U kvalifikacionom procesu primenjeni su kriterijumi koji odlučuju da li projekti mogu biti uključeni na spisak potencijalnih projekata. Ukoliko predlog projekta ispunjava zahteve kvalifikacionih kriterijuma ulazi u proces bodovanja i rangiranja kvaliteta kao i zrelosti (spremnosti) projekta.

Načela primenjena u pripremi sistema vrednovanja projekata su sledeća:

- **jednostavnost** – ovo načelo će se koristiti u procesu identifikacije, vrednovanja i selekcije projekata, kako bi metodologija bila pristupačna različitim korisnicima a da ipak omogući prioritizaciju među predlozima projekata
- **relevantnost** - sistem bodovanja za svaki kriterijum treba da omogući da se napravi razlika među projektima. Ako svaki projekat ima isti broj bodova po određenom kriterijumu to ne doprinosi procesu vrednovanja
- **utemeljenost** - kriterijumi treba da budu u skladu sa navedenim nacionalnim strategijama, planovima i programima kad god je moguće, odnosno da predstavljaju domaću i međunarodnu najbolju praksu
- **kvalitativno i kvantitativno ocenjivanje** - oba tipa ocenjivanja treba primeniti da se obezbedi temeljna procena projekata.
- **jedinstvenost** - informacija koja je potrebna za vrednovanje po jednom kriterijumu ne treba da bude osnova za druge kriterijume; ako je npr. broj stanovnika korišćen za jedan kriterijum, njegov uticaj ne bi trebao da se ponavlja u drugim kriterijumima. U takvom slučaju, na ponavljanje informacija treba obratiti pažnju kroz sistem težina
- **uravnoteženost** - kriterijume treba sagledati kao celinu; naglašavanje pojedinih aspekata može se promeniti kroz sistem težina, ali će kriterijumi obezbediti pokrivanje svih kategorija procene.
- **pristupačnost** - kriterijumi i metodologija korišćena za njihovo definisanje moraju biti jasni i razumljivi za sve korisnike; priručnik mora biti transparentan, i kao takav vodič kao i pomoć odeljenjima ministarstva koji će vršiti ocenjivanje
- **pozitivno vrednovanje** - sistem bodovanja korišćen za kriterijume je zasnovan na „pozitivnom bodovanju“; odgovornost predlagača projekta je da kroz predlog projekta pruži tražene

informacije, dokaže ih, ukoliko je potrebno i na taj način opravda bodove za svaki kriterijum, u okviru upitnika je obezbeđeno uputstvo da pomogne predlagačima projekta da odgovore na pitanja koristeći navedene izvore informacija verodostojne za pojedine kriterijume.

- **doslednost** - kriterijumi i uputstva imaju za cilj da dovedu do doslednih i uporedivih rezultata.

## 3 Finansiranje infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom

Izvori finansiranja projekata iz zaštite životne sredine šire gledano, odnosno upravljanja otpadom kao uže oblasti, su:

1. sopstvena sredstva industrijskog i energetskeg sektora
2. državni budžet, lokalna samouprava i javna komunalna preduzeća
3. Fond za zaštitu životne sredine Republike Srbije
4. javno–privatno partnerstvo
5. krediti
6. inostrana pomoć.

### 3.1. Sopstvena sredstva industrijskog i energetskeg sektora

Ulaganja privrede u smanjenje zagađenja i čistije tehnologije su nedovoljna. Preduzeća nisu obavezna da prijavljuju investicije državnim organima zbog čega ne postoje odgovarajući podaci o vrstama ulaganja privrede u zaštitu životne sredine. Nepostojanje podsticajnih mera za industriju i energetiku kojima bi se smanjilo zagađenje (kazne i naknade su na veoma niskom nivou, a sprovođenje propisa je slabo), postojeći visok nivo oporezivanja i loše finansijsko stanje mnogih privrednih preduzeća otežavaju porast ulaganja u zaštitu životne sredine. U Srbiji još uvek nije primenjen instrument naknade štete nanete životnoj sredini i obaveza osiguranja postrojenja ili aktivnosti koje predstavljaju visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu za slučaj štete trećim licima usled udesa.

Uloga državne politike u oblasti zaštite životne sredine treba da obezbedi podsticajne mere za industriju, da ulaže u smanjenje zagađenja i povećanja energetske efikasnosti kroz primenu ekonomskih instrumenata i boljeg sprovođenje zakona i nadzora. Rešavanje problema industrijskog zagađenja treba da bude zasnovano na punoj primeni principa „zagađivač plaća“. Da bi ispunila propisane standarde za zaštitu životne sredine, industrija će morati da investira u zaštitu životne sredine sopstvenim sredstvima i korišćenjem kredita i drugih instrumenata na tržištu kapitala. Neophodno je da tokom procesa privatizacije na adekvatan način budu rešena pitanja vezana za

zaštitu životne sredine. Izmenama Zakona o privatizaciji odgovornost za zagađenje do datuma privatizacije državnog preduzeća snosi država, a ne novi vlasnik. Pitanja vezana za unapređenje zaštite životne sredine jesu sastavni deo ugovora o privatizaciji. Privatizacijom preduzeća prikupiće se značajna sredstva za ulaganje u zaštitu životne sredine sa međunarodnog tržišta kapitala jer su novi vlasnici obavezni da ulažu u tehnologije usklađene sa standardima zaštite životne sredine.

U slučajevima zagađenja i degradacije životne sredine u kojima nije moguća primena principa „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“ (npr. za čišćenje „starog zagađenja“, zagađenja vazduha i buke iz mobilnih izvora, zaštita prirode i biodiverziteta) neophodno je sve veće oslanjanje na namenska sredstva, sredstva međunarodnih finansijskih institucija i inostranu pomoć. Sredstva koja obezbede međunarodne finansijske institucije mogu da odigraju bitnu ulogu u finansiranju projekata koji ne dovode do stvaranja prihoda (izrada tehničke projektne dokumentacije, projekti čišćenja, pilot projekti, projekti zaštite prirode i biodiverziteta itd.).

### **3.2. Finansijska sredstva države, lokalne samouprave i javnih komunalnih preduzeća**

Sredstva iz državnog budžeta dodeljena Ministarstvu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja i Nacionalnom investicionom planu (NIP) pri Ministarstvu ekonomije i regionalnog razvoja, pored ostalog, bila su korišćena za finansiranje infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom.

Budžeti lokalne samouprave i novoustanovljeni opštinski i gradski fondovi za zaštitu životne sredine služe kao katalizator za pokretanje opštinskih i regionalnih infrastrukturnih projekata upravljanja otpadom velike vrednosti. Oni obezbeđuju sredstva za izradu prostornih i urbanističkih planova i tehničke dokumentacije, kao i otkup zemljišta predviđenog za infrastrukturne projekte, čime daju neophodan i vrlo značajan početni impuls realizaciji projekata. Pored direktnog finansiranja iz opštinskog budžeta, mogu se takođe primeniti opštinske obveznice.

Sredstva javnih komunalnih preduzeća su posebno značajna za opštinske projekte upravljanja otpadom manjih vrednosti. U principu, investiciona ulaganja javnih komunalnih preduzeća trebalo bi da se nadoknade kroz naknade za pružanje usluga u razumnom periodu otplate.

### **3.3. Fond za zaštitu životne sredine**

Fond za zaštitu životne sredine Republike Srbije (dalje Fond) osnovan je članom 90. Zakona o zaštiti životne sredine iz 2004. godine. Cilj osnivanja Fonda je obezbeđivanje finansijskih sredstava za podsticanje i unapređivanje stanja životne sredine u Srbiji. Fond obavlja poslove upravljanja projektima i finansijskog posredovanja u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite

i unapređenja životne sredine i korišćenja obnovljivih izvora energije. Nekoliko godina kasnije, 2009. godine, Narodna skupština Republike Srbije donela je i poseban Zakon o fondu za zaštitu životne sredine.<sup>6</sup>

Fond je prikupljao prihode od naknada za zagađivanje i deo naknada za korišćenje resursa. Iskustvo novih država članica EU pokazuje da naknade za životnu sredinu mogu, skupa sa sredstvima koja obezbeđuje organizacioni oblik kao što je Fond, stvoriti podsticaje za smanjenje zagađenja i započinjanje velikih ulaganja u životnu sredinu. Fond i drugi namenski fondovi trebali su da obezbede i povoljne ili beskamatne kredite za finansiranje projekata u oblasti životne sredine. Međutim, u reformi koja je usledila nakon izbora iz 2012. godine, Fond za zaštitu životne sredine je ukinut, sa obrazloženjem da nije bio funkcionalan te da su sredstva Fonda trošena na netransparentan i nesvršishodan način. Zakonom o prestanku važenja Zakona o fondu za zaštitu životne sredine, predviđeno je da prava i obaveze Fonda preuzima Republika Srbija, odnosno da ih u ime Republike Srbije vrši Vlada.<sup>7</sup>

## 3.4. Javno-privatno partnerstvo

Partnerstvo između javnog i privatnog sektora<sup>8</sup> trebalo bi da obezbediti efikasnije korišćenje sredstava, trajne napore za svođenje troškova na minimum, podelu kontrolnih i izvršnih funkcija i početni porast ulaganja bez većeg tereta po javne budžete. Javno-privatno partnerstvo u upravljanju otpadom je prisutno u Srbiji već nekoliko godina. Dosadašnje iskustvo pokazuje jasan neprijatan trend na koji treba obavezno ukazati, a to je vrlo uočljiva značajna dominacija privatnog nad javnim interesom. Navedeno je posledica neizbežne korupcije kao jedne od najraširenijih poštasti našeg društva danas.

Finansijski aranžmani BOT (engleska skraćenica za izgraditi-upravljati-preneti) su mogućnost za investiranje u upravljanje otpadom privatnog sektora na bazi koncesije za upravljanje postrojenjima tokom određenog vremenskog perioda.

## 3.5. Krediti

Prva mogućnost su komercijani krediti lokalnih poslovnih banaka, pri čemu je to finansijski nepovoljno. Bolja mogućnost su krediti međunarodnih finansijskih institucija (IFIs) koji predstavljaju važan mogući izvor finansiranja i sufinansiranja izgradnje infrastrukture upravljanja otpadom.

<sup>6</sup> Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine, „Službeni glasnik RS“ br. 72/09, 101/11.

<sup>7</sup> Zakon o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, „Službeni glasnik RS“ br. 93/12.

<sup>8</sup> Uporedi: B. Milosavljević, S. Varinac, A. Litričin, A. Jovanović, B. Blagojević, *Komentar Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.

Povoljne kredite obezbeđuju Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Evropska investiciona banka (EIB), Nemački kreditni institut za rekonstrukciju (KfW), Svetska banka (WB) i dr. Međunarodne finansijske institucije pružaju i značajnu tehničku pomoć za pripremu projekta.

### 3.6. Inostrana pomoć

**Instrument Evropske Unije za pretpristupnu pomoć (IPA)**, uspostavljen je za period 2007–2013. godine da omogući podršku bespovratnim sredstvima kroz pet komponenti:<sup>9</sup>

1. pomoć tranziciji i izgradnja institucija – IPA 1. komponenta
2. prekogranična saradnja – IPA 2. komponenta
3. regionalni razvoj – IPA 3. komponenta
4. razvoj ljudskih resursa – IPA 4. komponenta
5. ruralni razvoj – IPA 5. komponenta.

Zemlje korisnice IPA su podeljene u dve kategorije – kandidati za članstvo u EU, kojima su dostupne sve IPA komponente i mogući kandidati za članstvo u EU, kojima su dostupne IPA 1. i 2. komponenta.

U oblasti zaštite životne sredine Republika Srbija finansijska sredstva IPA 1. komponente usmerava na projekte kojima se podržava usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije i podižu kapaciteti institucija nadležnih za sprovođenje zakona iz ove oblasti. Osim toga, u okviru određenih projekata priprema se tehnička dokumentacija za odabrane infrastrukturne projekte sredstvima IPA 1. komponente, dok se u okviru MISIP I PROGRES projekata podržava izgradnja lokalne infrastrukture. Korisnicima u pograničnim oblastima dostupna su bespovratna sredstva u okviru IPA 2. komponente za pripremu projektne dokumentacije ili za manje infrastrukturne projekte (maksimalno do 300.000 EUR), uz obavezno kofinansiranje (15%) kroz osam programa prekogranične saradnje.

Tokom trajanja IPA u periodu 2007–2013. godine, predviđena je mogućnost da zemlja mogući kandidat za članstvo u EU može preći na korišćenje svih komponenti ukoliko dobije status zemlje kandidata za članstvo u EU i uspešno primeni decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU (DIS). U toku je priprema određenih institucija Republike Srbije, koje su deo operativnih struktura da se osposobe za preuzimanje nadležnosti u upravljanju fondovima od Delegacije Evropske komisije, tj. priprema za akreditaciju DIS-a.

<sup>9</sup> Više podataka na: PP Prezentacija, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, „Procedure za finansiranje infrastrukture u oblasti zaštite životne sredine“, 2011. [http://www.palگو.org/files/okrugli\\_stolovi/Ljiljana%20VELJKOVIC.pdf](http://www.palگو.org/files/okrugli_stolovi/Ljiljana%20VELJKOVIC.pdf)

U sklopu priprema za sticanje statusa države kandidata za članstvo u EU, Republika Srbija se pripremala za korišćenje sredstava IPA 3. komponente izradom programskih dokumenata koja predstavljaju osnovu i strateški okvir za definisanje i realizaciju projekata. Dokumenti koji su uslov za korišćenje sredstava iz IPA 3. komponente moraju biti usklađeni sa strateškim nacionalnim i dokumentima EU. Sredstva za finansiranje izgradnje infrastrukture korišćenjem IPA 3. komponente biće odobrena od strane Evropske komisije za određeni projekat, na osnovu podnetog zahteva za odobravanje aplikacije, koja uključuje izrađenu tehničku dokumentaciju. Zbog toga je važno početi pripremu potrebne planske i tehničke dokumentacije za identifikovane prioritetne projekte na vreme. Bepovratna finansijska sredstva iz programa pomoći EU se isključivo dodeljuju na osnovu definisanih tenderskih procedura EU.

Međunarodni fond „Razvoj infrastuktturnih projekata za Zapadni Balkan (IPF)“ obezbeđuje bespovratna sredstva kroz tehničku pomoć za pripremu projektne dokumentacije za identifikovane prioritetne projekte od strane korisnika pomoći EU, koji su podržani od strane potencijalnih investitora – međunarodnih finansijskih institucija. Fond „Investicije za Zapadni Balkan (Western Balkans Investment Framework – WBIF)“ uspostavljen 2009. vrši finansiranje prioritetnih projekata u Albaniji, BiH, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji (UNSCR 1244/99), udruživanjem i koordinacijom različitih izvora finansiranja i usklađivanjem kredita sa donacijama.

**Bilateralni donatori**, među kojima su Švedska, Japan, Holandija, Španija, Norveška, Austrija, Češka, Nemačka, Italija, Švajcarska, Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države, obezbedili su značajna sredstva za infrastrukturne projekte u sektoru zaštite životne sredine. Švedska je obezbedila pomoć za posebno važan projekat „Podrška infrastrukturnim projektima u oblasti životne sredine“ kojim je omogućeno uspostavljanje metodologije za identifikaciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata u oblasti zaštite životne sredine, kao i jačanje kapaciteta Odeljenja za upravljanje projektima u okviru Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja i službenika u lokalnoj samoupravi da identifikuju, pripremaju i upravljaju infrastrukturnim projektima. Uobičajno je da donatori traže neki oblik finansijske obaveze korisnika projekta, najčešće u formi zahteva za sufinansiranje iz sopstvenih izvora. Takođe, pružanjem finansijske pomoći velikim infrastrukturnim investicijama, bilateralni grantovi mogu imati važnu ulogu u mobilisanju drugih izvora finansiranja.

## 4. Zaključak

Za poboljšanja infrastrukture zaštite životne sredine uopšte, odnosno upravljanja otpadom kao njenim značajnim delom, neophodno je: jačati kapacitete za pripremu i realizaciju projekata na svim nivoima, pripremati tehničku dokumentaciju, razviti mehanizme za finansiranje, povećati sredstva za finansiranje i poboljšati saradnju između nadležnih državnih ustanova, donatora i opština. Kako se ovaj pristup bude razvijao u dugoročan proces, on bi trebalo da doprinese sve većem broju spremnih projekata, odnosno izborom prioritetnih projekata i njihovim usklađivanjem sa potrebama ključnih zainteresovanih strana, a to su državne ustanove, lokalne samouprave, međunarodni donatori i civilno društvo.

## 5. Literatura

Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine*, Beograd, 2010. Dostupno na: [http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi\\_strategije/Nacionalni\\_program\\_zastite\\_%20zs.pdf](http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf)

Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine*, Beograd, 2010.

*Nacionalna strategija za aproksimizaciju u oblasti zaštite životne sredine*, „Službeni glasnik RS“ br. 80/2011. Dostupno na: <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL>

N. Pokimica, B. Jezdić, Lj. Veljković, D. Mehandžić, V. Božić, V. Pavićević, „Unapređenje infrastrukture u oblasti zaštite životne sredine“, Međunarodna konferencija: *Otpadne vode, komunalni čvrsti otpad i opasan otpad*, Čačak, 2012, str. 3-8.

Više podataka na: PP Prezentacija, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, „Procedure za finansiranje infrastrukture u oblasti zaštite životne sredine“, 2011.

*Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine*, „Službeni glasnik RS“ br. 72/09, 101/11.

*Zakon o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine*, „Službeni glasnik RS“ br. 93/12.

B. Milosavljević, S.Varinac, A. Litričin, A. Jovanović, B. Blagojević, *Komentar Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.

# EVROPSKE SVESKE

br. 11/2017

## Izdavač

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31, Beograd  
[www.emins.org](http://www.emins.org)

## Za izdavača

Maja Bobić

## Urednik

prof. dr Dejan Milenković

## Autori

Prof. dr Blagoje Paunović  
Prof. dr Darko Nadić  
Prof. dr Darko Radosavljević

## Dizajn, priprema za štampu

Štampa Grafolik, Beograd

ISBN 978-86-80046-43-3

Beograd, decembar 2017. godine



Evropski  
pokret  
Srbija

EVROPA  
za  
MENE



Ova publikacija je napisana uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije.