

UDK : 338.45.01(497.11) ; 352(497.11)

INDUSTRIJSKA ZONA KAO INSTRUMENT LOKALNE SAMOUPRAVE U PRIVLAČENJU DIREKTNIH INVESTICIJA

**Prof. dr Dušan Novaković,
Predrag Dedeić,
Zvonko Brnjas**

Apstrakt: U ovom radu se bavimo brojnim pitanjima osnivanja industrijske zone, upravljanjem zonom i njenim održivim razvojem. Fenomen industrijskih zona je multidisciplinarnog karaktera (ekonomskog, tehničko-urbanističkog, demografskog, sociološkog, političkog...) ali smo se mi fokusirali na utvrđivanje relevantnih zakonskih rešenja (uzročnopolosledične veze) i institucija od značaja za realizaciju projekta industrijske zone u jedinici lokalne samouprave.

Bavljenje temom projektnog zadatka uspostavljanja i održivog razvoja industrijske zone podrazumevalo je da kao polaznu tačku uzmemo analizu pravnog i institucionalnog okvira unutar koga treba realizovati zadatak. Pravne odredbe se protežu na više oblasti prava, od onih koje se tiču lokacije odnosno zemljišta na kome će biti uspostavljena industrijska zona, planiranje i gradnja njene infrastrukture i postrojenja, preko statusnih i drugih pravnih pravila u vezi pravnog subjekta koji će biti nadležan za upravljanje tom zonom, pa do onih koja zadiru u poslovanje zone i investicionu sferu i politiku privlačenja domaćih i stranih direktnih investicija (strategije, poreski i drugi podsticaji, konkurentnost, zaštita životne sredine i dr.).

Analiza postojeće regulative, institucionalne strukture i procesa koji se odvijaju unutar nje, kao i postavljenih razvojnih politika, poslužila je kao osnov da se argumentovano ukaže na eventualne izmene propisa i politika.

Neodvojivi deo pravno institucionalnog okvira je politički subjekt i nesporno je da od njega danas u značajnoj meri i dalje zavisi i efikasnost pravosudnog sistema i sistemske promene.

Ključne reči: industrijska zona, lokalna samouprava, investicije, kapital.

Uvod

Osnivanje industrijske zone, efikasno upravljanje njom i održivi razvoj predstavlja aktuelnu temu u konceptu traganja za adekvatnom strategijom razvoja oslabljene privrede. To je kompleksan zadatak za lokalnu zajednicu i svakog potencijalnog investitora i sobom nosi brojne izazove pravnog, finansijskog i organizacionog karaktera.

Projekat te vrste podrazumeva da se određeno zemljište na teritoriji grada ili opštine (lokalna samouprava) uredi tako da svojom infrastrukturom i uz druge prateće sadržaje i podsticaje bude privlačno za privatne kompanije da tu postave svoje proizvodne i druge pogone. Industrijsku zonu čini zemljište i prateće nepokretnosti koje je organizovano (ili je kao takvo obuhvaćeno planom) na način da odgovara potrebama industrije (prevashodno lake). Pored ostvarenja primarnog cilja da se investitori koncentrišu na određenoj lokaciji (domaći ili strani) i tako podstakne proizvodnja i zaposli lokalna radna, postiže se i dodatni pozitivan efekat jer se industrija udaljava od urbanog mesta čime se pozitivno deluje na stanovništvo i životnu sredinu.

Predmet ovog rada svakako ne izlazi izvan okvira prostora omeđenog namerom da se na sumaran prikaz brojnih relevantnih faktora u vezi industrijskih zona, posebno pravno-institucionalni okvir i finansijski aspekti procesa uspostavljanja i daljeg funkcionisanja zone. Određena pažnja je posvećena analizi sistema unutar kojeg se odvija proces upravljanja resursima zone u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti i transparentnosti, uz uravnotežavanje relevantnih interesa.

1. Industrijska zona

Osnivanje zone zbog svoje kompleksnosti zahteva pored sagledavanja brojnih pravnih izvora i analizu uticaja raznovrsnih društveno-ekonomskih i finansijskih parametara. Odluci skupštine lokalne samouprave o uspostavljanju industrijske zone na njenoj teritoriji, trebalo bi da prethodi izrada studije izvodljivosti. Ona obuhvata analizu društveno-ekonomskog i pravno-institucionalnog okruženja, analizu tehničko-tehnoloških uslova (prostorno-urbanistički uslovi, tehničko-infrastrukturni aspekti, uticaj na životnu sredinu i dr.) i tržišnu analizu (analiza tražnje, investicionih namera, potencijalni sadržaji industrijske zone, procena razvoja tržišta

Treba imati u vidu da postoji prilično velika ponuda takvih zona uz relativno slabu investicionu dinamiku, pa uspeh svakako zavisi od sposobnosti da se ponudi i neki kvalitet više osim infrastrukturno uređene lokacije.

Pravni izvori relevantni za industrijsku zonu su brojni i obuhvataju zakone iz različitih oblasti (svojinski odnosi, režim građevinskog zemljišta, planiranje i izgradnja, uprava i lokalna samoupravu, budžetski sistem, životna sredina...) ⁴². Ipak

⁴² Zakon o planiranju i izgradnji (Sl.gl..72/2009, 81/2009); Zakon o zaštiti životne sredine (Sl.gl.135/04); Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (Sl.gl..135/04); Zakon o upravljanju otpadom (Sl.gl..36/09); Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (Sl.gl..36/2009); Zakonu o lokalnoj samoupravi (Sl.gl. 129/2007); Zakonu o finansiranju lokalne samouprave (Sl.gl.2006); Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Sl.gl..70/2007); Zakon o komunalnoj delatnosti (Sl.gl. 16/97, 42/98); Predlog Zakona o komunalnoj delatnosti; Zakon o kontroli državne pomoći (Sl.gl. 51/2009); Zakon o regionalnom razvoju (Sl.gl..51/2009); Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju; Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine; Zakon o Fondu za razvoj (Sl.gl..36/2009); Strategija razvoja interne finansijske kontrole

zakonska regulativa bi trebalo da bude samo osnova bez koje se ne može, a da se materija razradi podzakonskim aktima i tako ponudi put kreiranja industrijskih zona čime bi se znatno olakšalo i lokalnoj zajednici i investitorima. Čini se da je prevagnula politička volja da se to učini sa slobodnim zonama o čemu govori i osnivanje posebnog organa uprave i donošenje odgovarajuće regulative⁴³.

Kada su u pitanju društveno ekonomski faktori uticaja oni se odnose na zapošljavanje lokalnog stanovništva, uticaj na životnu sredinu, jačanje kapaciteta lokalne privrede, jačanje fiskalnog kapaciteta lokalne samouprave i dr. Sa druge strane finansijski ciljevi su prevashodno orijentisani ka ostvarenju prinosa na uložena sredstva. Politički faktor takođe deluje na svoj način, nekad konstruktivno a nekad destruktivno. Pred lokalnom zajednicom je složen zadatak da uravnoteži delovanje tih faktora i hererogenih interesa.

Razvoj industrijske zone kao specifičan instrument privrednog razvoja lokalne zajednice, prostire se na više segmenata društva i privrednog života i podrazumeva uključivanje više subjekata. Investicioni poduhvat ove vrste neminovno nosi sa sobom opasnost od konflikta interesa između organa centralne i lokalne vlasti, kao i unutar svake od njih. Posebno značajan problem može doći od konflikta funkcija odnosno političke (rešavanje političkih problema) i vlasničke (upravljanje finansijskim resursima u skladu sa strukom),

Iz tih razloga uspostavljanje odgovarajuće strukture i procesa sistema kojim se uravnotežavaju ti interesi je veoma značajan segment u aktivnosti uspostavljanja i upravljanja industrijskom zonom.

Razvoj Republike Srbije je fundiran i projektovan značajnim brojem strateških dokumenata kako centralne tako i lokalne vlasti i ukazuje na očigledan trend jačanja lokalne samouprave i veću zainteresovanost za usmeravanje sopstvenog privrednog razvoja. Istovremeno praksa pokazuje da proces izgradnje industrijskih zona napreduje ali da njihov broj nije i potvrda efikasnosti tog procesa. Tačnije čini se da i dalje ovaj model razvoja ostaje nedovoljno iskorišćen potencijal u privlačenju direktnih investicija.

Ovakvo stanje dovodi nas u nedoumicu i kao prvo se nameće pitanje da li je odluci da se formira industrijska zona prethodila odgovarajuća argumentacija koja potvrđuje svrsishodnost osnivanja kao i da li se na efikasan način upravlja

u javnom sektoru; Zakon o javnom dugu (Sl.gl..85/2005, 115/2005); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom dugu (Sl.gl..107/2009); Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata (Sl.gl..47/2006); Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (Sl.gl. 25/2000, 25/2002, 107/2005 i 108/2005-ispr.); Zakon o javnim nabavkama (Sl.gl..116/2008); Zakon o javnim agencijama (Sl.gl..18/2005, 81/2005); Zakon o stranim ulaganjima (Sl.gl. 3/02 i 5/03); Strategija razvoja slobodnih zona Srbije 2010-2015; Zakon o slobodnim zonama (Sl.gl..62/2006); Uredba o bližim kriterijumima za ocenu ekonomske opravdanosti određivanja područja slobodne zone (Sl.gl..69/2006-12); Nacionalni investicioni plan; Strategija razvoja elektronske uprave u RS za period od 2009 do 2013; Zakon o elektronskom dokumentu (Sl.gl..51/09); Zakon o elektronskom potpisu (Sl.gl..135/04); Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (Sl.gl..96/07); Zakon o budžetskom sistemu;

⁴³ Pri Ministarstvu finansija osnovana je Uprava za slobodne zone, pored posebnog zakona kojima se uređuju slobodne zone, doneta je i Strategija razvoja slobodnih zona Srbije 2010-2015. i dr.

postavljenom zonom⁴⁴. Pored ove konstatacije i pitanja ostaje i ne manje značajno otvoreno pitanje (kojim se nećemo baviti u ovom radu) da li je dobro u konkretnom slučaju uspostaviti industrijsku zonu na poljoprivrednom zemljištu (promena namene) na štetu razvoja poljoprivrede. Svakako stvari treba sagledati i šire od lokalnog nivoa i imati u vidu značaj sveukupne investicione klime⁴⁵.

2. Lokalna samouprava i direktne investicije

Lokalna samouprava postaje sve značajniji inicijator sopstvenog privrednog razvoja. Osnov za to su, relativno skoro, postavili novi zakonski propisi jasno definišući nov pravni položaj lokalnih samouprava⁴⁶. Pravni položaj lokalne samouprave je dakle definisan zakonom, čime je razgraničena nadležnost centralne vlasti i jedinice samouprave (opština odnosno grad) i republike.⁴⁷ Lokalna samouprava ima poslove izvornog delokruga a zakonom joj se mogu poveriti i poslovi iz nadležnosti republike. Lokalna samouprava ima svojstvo pravnog lica i njena osnovna ovlašćenja obuhvataju donošenje propisa i obavljanje upravnih radnji na osnovu i u okviru zakonskih odredbi. Savremeno društvo i privreda od lokalne samouprave traže da se značajnije uključi u sve sfere života u cilju zadovoljenja interesa lokalnog stanovništva.

Proces investiranja u tome ima posebno značajan položaj. Obavljanje delatnosti koje su u interesu lokalne zajednice, njenih organa i građana, može se vršiti i preko pravnog ili fizičkog lica u skladu sa zakonom⁴⁸.

Lokalna zajednica na takav način postaje aktivni učesnik u kreiranju sopstvene sudbine i suočava se s brojnim izazovima koji često prevazilaze lokalni značaj. Promene na tom planu kod nas su odraz procesa koji menja Evropu.

Svedoci smo značajnih promena koje pogađaju nacionalne države u evropskom prostoru. Proces koji imaju posebnu težinu i direktno utiču na privredni život su: proces stabilizacije i pridruživanja, kojim se oduzima (dobrovoljna predaja) značajan deo suvereniteta nacionalnoj državi i prenosi na supranacionalnu tvorevinu (EU), proces decentralizacija kojim se jačaju nadležnosti lokalne samouprave u odnosu na centralnu vlast i konačno proces privatizacije kojim državna imovina prelazi u privatno vlasništvo⁴⁹. Sve ove promene imaju za cilj izgradnju efikasnije i jeftinije države i snažniji privredni razvoj.

⁴⁴ Već je pomenuto da za privlačenje direktnih investicija u novoosnovanoj industrijskoj zoni više nije dovoljno da se ponudi samo zemljište sa uređenom infrastrukturom.

⁴⁵ Prema izveštaju Svetske banke za 2010. godinu (eng. *Doing Business Report*) Srbija je na 88. mestu po pogodnosti okvira za investiranje.

⁴⁶ Videti Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl.gl. 129/2007); Zakonu o finansiranju lokalne samouprave (Sl.gl.2006)

⁴⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. Gl. 9/02)

⁴⁸ Videti čl. 6. Zakona o lokalnoj samoupravi Sl. Gl.9/02)

⁴⁹ Za Srbiju je značajan i proces vraćanja oduzete imovine (svedoci smo dugog očekivanja donošenja zakona kojim bi se uredila ta oblast).

Istorija svedoči o različitim oblicima mešanja države u privredni život. Teorijska misao i praksa kreće se u rasponu od potpune negacije potrebe i korisnosti učešća države u tržišnim događanjima pa do afirmisanja njene maksimalne dominacije i kontrole učesnika na tržištu. Liberalni kapitalizam i socijalistička privreda predstavljaju dva antipoda i jednako pogrešno doživljavaju ulogu države u ekonomiji.

Savremena država dakle doživljava značajne promene kako spolja tako i iznutra. Na spoljnom planu kroz kreiranje supranacionalne tvorevine (EU) i time se odriče značajnog dela sopstvenog suvereniteta. Istovremeno se menja i iznutra u procesu decentralizacije, odnosno prenošenjem određenih nadležnosti sa centralne na lokalnu vlast (lokalna samouprava). U tom složenom procesu dodatni izazov nametnula je globalna ekonomska kriza čime se još više pojačala potreba za uspešnim rešenjem. Na putu rešenjima za izlazak iz krize i uspostavljanje moderne tržišne privrede i jeftine i efikasne države, od izuzetnog je značaja pronaći mesto državne vlasti (centralne, regionalne i lokalne).

Globalna kriza koja je zahvatila svetsku ekonomiju istakla je ulogu države u prvi plan. Preuzevši ulogu da određenim merama ublaži krizu i trasira put oporavka država istovremeno preta da poremeti balans interesa. Istovremeno ona sama je dužnik (značajan budžetski deficit)⁵⁰ a njena preduzeća (koje je osnovala s ciljem da obavljaju delatnosti od javnog značaja) su prema finansijskim pokazateljima neuspešna. Neobična situacija, kontradiktorna u svojoj osnovi, da dužnik, neko ko je sebe doveo u situaciju da je usled trošenja više nego što prihoduje i pogrešnim ulaganjem sredstava doveo sebe u poziciju dužnika, treba da pomogne kompanijama koje su u problemu. Kako će odrediti koja je najprofitabilnije rešenje kad je i sama gubitaš. Jer procena koja je kompanija od posebnog značaja i čije spašavanje je neophodno jer bi krah izazvao brojne socio-ekonomske probleme⁵¹.

Značajnije mešanje države u privredu i preuzimanje nove uloge⁵² ukazuje na sledeće opasnosti: neuspešan sistem upravljanja državnim sredstvima; konflikt političke i vlasničke funkcije na štetu vlasničke i opasnost od povrede slobodne konkurencije na tržištu. Slične deformacije mogu se naći i na lokalnom nivou. Ipak se može istaći da je lokalna samouprava direktno zainteresovana za investicije na svojoj teritoriji i po prirodi stvari lakše može da ih rešava.

Upravo kroz proces uspostavljanja industrijske zone moguće je sagledati pun kapacitet i značaj lokalne vlasti ali i maksimum domašaja njenog delovanja jer

⁵⁰ Istovremeno na lokalnom nivou određene jedinice lokalne samouprave imaju značajan investicioni potencijal, npr. grad Beograd.

⁵¹ Iskustvo SAD pokazuje nespornost države za takav zadatak, lutanje u traženju pravog rešenja (vidljiva je transformacija njihove ekonomske politike od davanja finansijske pomoći poslovnim entitetima za koje je procenila da su od strateškog značaja i da se njihove teškoće negativno odražavaju na celokupnu privredu, do direktnog ulaganja u te entitete, npr. država kao akcionar u finansijskom sektoru).

⁵² Navodno privremenog karaktera dok traje kriza nakon koje bi usledila prodaja udela privatnim subjektima..

je ona samo segment ojačan kroz proces decentralizacije vlasti ali pod direktnim uticajem šireg procesa regionalizacije ne samo Republike Srbije⁵³ već Evropske unije⁵⁴. Sveobuhvatan pristup zahteva da industrijsku zonu sagledamo kao sastavni deo regiona a u svetlu tretmana ostalih regiona a posebno susednih unutar iste države⁵⁵. U tom smislu moramo uvažiti delovanje brojnih faktora kao što su: regionalni razvoj, mere državne pomoći, zainteresovanost potencijalnih investitora, mehanizme za eliminisanje konflikta interesa, efikasnost administrativnih procedura, mogućnosti za finansijske podsticaje i dr.

Sumaran uvid u zakonsku regulativu i institucionalni okvir pokazuje da lokalna samouprava ima kapacitet za uspostavljanje industrijske zone. Posebno značajna zakonska regulativa koja se odnosi na razgraničenje nadležnosti lokalne (opštine i gradovi) i centralne vlasti po pitanju industrijskih zona, pravni osnov za inicijativu razvojnih projekata i njihovo finansiranje i konkretno određenje subjekta nadležnog da operativno realizuje i vodi investicioni poduhvat. Ima li prostora za neko novo telo kome bi bila poveren razvoj i kako bi je trebalo organizovati da bude operativno efikasna i ima nadležnosti u vezi sa prikupljanjem novca, vlasništvom, nezavisnim rukovodstvom.

Konkurentnost lokalne zajednice u pravnom smislu svakako u najvećoj meri zavisi od sadržaja pozitivnih pravnih propisa i njihove transparentnosti ali je jednako važna i efikasna i transparentna primena propisa, dostupnost i efikasnost pravosuđa. Nesporno je da zakonodavna funkcija ostaje u rukama centralne vlasti ali lokalna samouprava može puno toga da učini u kreaciji propisa nižeg ranga od zakonskih kao instrumenta koji se može iskoristiti u cilju podsticanja svog privrednog i celokupnog razvoja.

Dobra organizaciona struktura i efikasni interne procedure rezultiraju povećanjem efikasnosti u postupku donošenja odluka, opštih i pojedinačnih upravnih akata što je u interesu korisnika usluge i podstiče investicionu zainteresovanost za lokalnu zajednicu. Odličan primer efikasnog odnosa prema investitoru je koncept «sve dozvole na jednom mestu», a podsticajna investiciona klima je osnov za razvoj kroz formiranje industrijskih parkova, industrijskih zona, poslovni inkubatori i programi unapređenog poslovanja. Celokupan proces mora biti artikulisan a odgovarajuća strategija osnov za sve aktivnosti.

Politička struktura u lokalnoj zajednici ima značajan uticaj za razvoj samouprave, posebno s obzirom na činjenicu da građani lokalne samouprave ne mogu svoju specifičnost da ugrade u republičke propise s obzirom da u Republici Srbiji važi partijski a ne teritorijalni izborni sistem. Upravo zato treba sve učiniti na lokalnom nivou u skladu s nadležnostima i ovlašćenjima koja su zakonom data

⁵³ Videti Strategiju regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine

⁵⁴ Videti Stančetić V. (2009) Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd.

⁵⁵ Zakon o regionalnom razvoju (Sl.gl..51/2009)

lokalnoj samoupravi⁵⁶. Neke investicione odluke mogu biti predmet odlučivanja na referendumu (na primer referendum 8. avgusta 2010. godine u vezi izgradnje rafinerije u Smederevu).

Instrumenti podsticanja konkurentnosti: pomoć centralne vlasti; pomoć iz privatnih izvora; samodoprinos; programi finansijske prirode (zajmovi, revolving kreditni fondovi); izdavanje hartija od vrednosti; javno-privatna partnerstva; strane investicije; slobodne zone; podsticanje zapošljavanja i dr.⁵⁷

3. Finansiranje slobodne zone

Praksa u Srbiji pokazuje da najveći broj lokalnih samouprava ima značajan problem sa nedostatkom finansijskih sredstava. Sam sistem finansiranja uređen je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave⁵⁸

Takvo stanje ukazuje na značajan problem pribavljanja sredstava za industrijsku zonu, odnosno koji model je moguć u konkretnom slučaju. Deficit u javnom sektoru upućuje na traganje za rešenjem u privatnom, odnosno u kombinaciji privatnog i javnog (model o kome se sve češće govori privatno-javno partnerstvo, eng. *public-private partnership*). Pribavljanje eksternog kapitala može doći i sa finansijskih tržišta. Bankarski krediti bi predstavljali klasičan vid zaduživanja. Zaduzivanje na tržištu kapitala kroz emisiju dužničkih hartija od vrednosti (municipalne obveznice-pravni položaj emitenta obveznica kao dužničkih hartija od vrednosti⁵⁹). Potencijal aranžmana kroz institut finansijskog lizinga takođe može biti razmotren kao potencijalno dodatno rešenje.

Kada razmatramo uslove za uspostavljanje ovih dužničko poverilačkih odnosa veoma značajno pitanje predstavlja na koji način i pod kojim uslovima lokalna zajednica može da prikuplja novčana sredstva zaduzivanjem i kojim propisima je to određeno⁶⁰. Primera radi zakonsko ograničenje koje srećemo kada lokalna samouprava emituje hartije od vrednost je da kupci mogu biti isključivo Republika Srbija i finansijske institucije. Pri tome ta sredstva mogu doći kako sa domaćeg tako i međunarodnog tržišta⁶¹. Odluku o zaduzivanju donosi nadležni organ lokalne vlasti po prethodno pribavljanom mišljenju nadležnog ministarstva. Zakonodavac odobrava lokalnoj vlasti dugoročno zaduzivanje kada su u pitanju poslovi finansiranja odnosno refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda

⁵⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl.gl. 129/2007); Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl.gl.2006); Zakon o lokalnim izborima (Sl.gl. 33/02, 37/02 i 42/02; Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (Sl.gl. 48/94, 11/98.

⁵⁷ Videti Konkurentnost privrede Vojvodine, Pravni okvir, Centar za strateško ekonomska istraživanja, str.237.

⁵⁸ Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl.gl.2006)

⁵⁹ Zakon o javnom dugu, Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata

⁶⁰ Zakon o javnom dugu (Sl.gl. 85/2005, 115/2005)

⁶¹ Dug može biti kako u nacionalnoj valuti tako i u stranoj.

predviđenih u budžetu lokalne vlasti⁶². Logično je da bi industrijska zona bila svrstana u tu kategoriju.

Veoma je važno odrediti optimalnu visinu potrebnih sredstava (rešavanje imovinsko-pravnih odnosa, raseljavanje, priprema, komunalno opremanje i uređenje građevinskog zemljišta...) i uskladiti sa životnim vekom realizacije projekta (amortizacija opreme, instalacija...)

4. Donošenje odluke, planiranje i gradnja

Preuzimajući odgovornost za sopstveni razvoj lokalna samouprava mora da prostorno planiranje iskoristi kao efikasan instrument u privlačenju investicija i povećanju stope zaposlenosti lokalnog stanovništva.

Odluku o osnivanju industrijske zone donosi skuština lokalne samouprave i veoma je važno da ona bude sastavni deo strategije razvoja koja ima ozbiljnu podršku na lokalnom nivou⁶³.

Slobodno zemljište u prigradskoj zoni je značajan resurs i potencijal razvoja ali je njegovo korišćenje i deformacije koje je sobom nosio proces gradnje drastičan primer za neuspeh. Analitičari to pripisuju lošoj pravnoj regulativi koja je prethodila sadašnjem Zakonu o planiranju i izgradnji⁶⁴. Stanje koje je za sobom ostavio prethodni zakon (tačnije njegovo nepoštovanje) stručnjaci označavaju kao eklatantan primer neefikasnosti i korupcije u javnom sektoru sa veoma negativnim posledicama na privredu i život stanovništva. Nova regulativa predstavlja pokušaj da se sledeći evropska dokumenta oblast prostornog i urbanističkog planiranja, režima građevinskog zemljišta i izgradnje objekata uredi na kvalitetan način. Ova široka i kompleksna materija sada je uređena na znatno bolji način ali kao i u svemu treba biti oprezan sa očekivanjima jer uspeh zavisi od sinergijskog delovanja brojnih faktora (pravni, finansijski, upravljački...).

Osnovni efekat kojem teži ovaj zakon je da obezbedi pokrivenost teritorije planovima. Očigledno je i jasno da nema održivog razvoja bez stručnog, jasnog i transparentnog planiranja i dostupnosti planova. Ažurnost dokumenata te vrste i njihova dostupnost putem interneta podiže znatno nivo efikasnosti i umanjuje prostor za korupciju. Plan je osnov za efikasan sistem izdavanja građevinskih dozvola, uspešno uređenje i korišćenje novih industrijskih i trgovinskih zona i privlačenje direktnih investicija.

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine postavio je jasne osnove za razlikovanje zemljišta prema nameni korišćenja. Zakon o planiranju i izgradnji polazeći od te osnove uređuje detaljnije proces prostornog planiranja, vrste i sadržaj relevantnih planova i dozvola.

⁶² Videti čl. 36 Zakona o javnom dugu (Sl.gl..85/2005, 115/2005)

⁶³ Videti faze za osnivanje u Industrijske zone/parkovi, Podsticaj ekonomskom razvoju opština, USAID, Municipal Economic Growth Activity.

⁶⁴ Zakon o planiranju i izgradnji (Sl.gl..72/2009, 81/2009)

Ti planovi su za lokalnu samoupravu značajan instrument razvoja i postavljanje industrijskih zona je u toj funkciji. Izvođenje radova u skladu s propisima lokalnog nivoa, uključuje i organe uprave, rađa pravnu odgovornost izvođača. Osnovni faktor konkurentske prednosti je brzina koja se odnosi na obazbeđenje svih građevinskih dozvola.

Osnivanja industrijske zone svakako podrazumeva jasan pravni status zemljišta na kome se gradi. Sredstva koja su stekle (ili stižu) lokalne samouprave su Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije⁶⁵ date u svojini Republici. To konkretno znači da je imovina jedinica lokalne samouprave postala imovina Republike Srbije a jedinice imaju pravo korišćenja. Ovakvo pravno stanje rezultiralo je i obavezom da se za sve transakcije u vezi zemljišta (zakup, hipoteka...) obavezno traži saglasnost Direkcije za imovinu Republike Srbije. Identičan pravni status ima i imovina javnih preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Često se u praksi javljaju problemi u vezi sa zemljištem (vraćanje zemlje vlasnicima, dugoročni zakupi, nerešeni svojinsko-pravni odnosi i dr.) Pored svojinskih pitanja javlja se i problem namene zemljišta ukoliko je se industrijska zona podiže na zemljištu koje je poljoprivredno (postupak prevođenja poljoprivrednog u nepoljoprivredno zemljište i sl.). Takođe utvrđivanje tereta na njemu, zakupa i sl. ,

Može se lako zaključiti da je zatečeno stanje loše i da negativno utiče na ekonomski razvoj jedinice lokalne samouprave.

Činjenica da je Zakonom o planiranju i izgradnji⁶⁶ napravljen veliki pomak napred u smislu da je propisano da jedinica lokalne samouprave može da ima svojinu na građevinskom zemljištu ali je sprovođenje te odredbe direktno vezano za donošenje zakona koji bi uredio pitanje javne svojine.

5. Subjekt upravljanja-nosilac investicije

Veoma značajno pitanje predstavlja ko će biti nosilac investicije, odnosno koje pravno lice će operativno i odgovorno sprovesti aktivnosti oko uspostavljanja zone i upravljanja njom. Analiza operativne efikasnosti podrazumeva da se pođe od pravno dopustivih rešenja. U tom smislu se javlja dilema da li je dopušteno da industrijskom zonom upravlja lokalna zajednica direktno (opština, grad). Da li je moguće da taj subjekt bude iz poslovnog sektora, odnosno subjekt u privatnom ili mešovitom vlasništvu (domaći ili strani kapital) . Čini se da u svetlu najnovijih privrednih stremljenja rešenje se najčešće traži u kombinaciji državnog i privatnog kroz različite forme javno-privatnog partnerstva.

⁶⁵Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije (Sl.gl. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97.

⁶⁶ Zakon o planiranju i izgradnji (Sl.gl..72/2009, 81/2009)

Kao što je rečeno pravno gledano postoji više mogućnosti. Može biti nosilac lokalna samouprava direktno (preko neke od postojećih organizacionih jedinica), a može osnovati javno preduzeće preko koga će sprovoditi relevantne aktivnosti.

Takođe je propisima dopušteno da obavljanje poslova vezanih za osnivanje i upravljanje industrijskom zonom poveri privatnom poslovnom subjektu ili da se kreira poslovni entitet čija bi vlasnička struktura bila mešovita u smislu državnog i privatnog vlasništva. Ma koje rešenje bilo dobro u konkretnom slučaju ostaje značajan problem uspostavljanja balansa privatnog i javnog interesa.

Ukoliko se u konkretnom slučaju opredelimo za lokalnu samoupravu kako nosioca investicije onda taj zadatak može biti ponuđen posebnom organu (budžetski korisnik) koji može biti odomaćena direkcija za izgradnju, urbanizam i građevinsko zemljište⁶⁷ ili novi organ poznat kao odeljenje za lokalni razvoj (LER)⁶⁸ koji je formiran u pojedinim lokalnim samoupravama ali po pravilu, s obzirom da se radi o novom organizacionom obliku, ima daleko slabije materijalne i ljudske resurse. Pitanje odluke kome poveriti posao je delikatno i zavisi od konkretne situacije i odnosa snaga u lokalnoj samoupravi..

Javno preduzeće koje bi bilo osnovano sa osnovnom svrhom da vodi proces izgradnje i nakon završetka poslova upravlja industrijskom zonom. Opredeljenje za ovaj izbor imaće svoju podršku onih koji su uverenja da je javnopravni subjekt po definiciji dobar čuvar i domaćin državnih resursa.

Ideja da se zadatak upravljanja industrijskom zonom poveri privatnom poslovnom subjektu je često izložena otporima ali mislimo da je ona najlogičnija i da ima budućnost posebno bi za početak promene najpodesniji bio entitet s mešovitom svojinskom strukturom (engl. *public-private partnership*). Treba imati u vidu da ovakav koncept u Srbiji ima malu tradiciju i da je nedovoljno utemeljen.

Koji god entitet da bude imenovan da vodi projekat ove vrste on mora da se suoči sa problemom konflikta interesa politike i menadžmenta, odnosno pritiska da se uz pomoć tog subjekta sprovede i određena politička odluka. Moderan pristup u rešavanju ove vrste konflikata, u cilju da se razdvoji funkcija vlasništva nad državnim resursima (lokalne samouprave) je formiranje posebnog tela kome bi bilo povereno staranje o toj imovini. Telo se sastoji od eksperata i nezavisno je od političkih pritisaka.

6. Strategija privlačenja investicija

Dugi niz godina razvoj srpske privrede iniciran je i usmeravan od strane centralne vlasti. Čini se da put inicijative treba da bude drugačiji, odnosno da dođe

⁶⁷ Reč je o specifičnoj instituciji hibridnog statusa koja ima ključnu ulogu kod realizacije razvojnih projekata naročito u oblasti komunalnih usluga, puteva i drugih oblika infrastrukture.

⁶⁸ Ova jedinica kao deo uprave ima po pravilu zadatak da privuče investicije u lokalnu samoupravu za koju je obrazovana, promoviše lokalnu privredu i podstakne razvoj preduzetništva.

od, po prirodi stvari najzainteresovanijih subjekata a to su jedinica lokalne samouprave i investitor.

Ipak uspeh industrijske zone zavisi u velikoj meri od njenih komparativnih prednosti (strateški položaj, komunalna opremljenost...). Konkretno govoreći veoma je važno motivisati ulagača-investitora na način koji oni razumeju u smislu standardnih parametara za utvrđivanje uslova koje konkretna zona nudi (cena zemljišta, finansijski podsticaji, procedura za dobijanje dozvola, pravna zaštita i dr.⁶⁹).

Podsticajne mere na nivou republike⁷⁰, regiona i lokalne su veoma značajne u tom procesu privlačenja direktnih investicija. Primera radi zemljište se ustupa bez nadoknade, besplatne komunalije, efikasan sistem izdavanja dozvola i sl. Lokalna samouprava mora da pripremi adekvatnu komunalnu, energetsku, saobraćajnu u drugu strukturu. Može da isključi određene projekte kao nepoželjne (npr. megaarkete) a neke kao poželjne istakne na listi prioriteta.

Obaveza je lokalne samouprave da prvenstveno deluje na dobrobit lokalnog stanovništva, prevashodno povećanje zaposlenosti i standarda pa u tom smislu sve podsticajne mere (obaveze koje preuzima lokalna samouprava-opština ili grad) moraju da nose sa sobom i obaveze koje se nameću investitoru a koje su u direktnoj vezi sa osnovnom orijentacijom delovanja lokalne vlasti u interesu njenih stanovnika. Primera radi obaveza da zaposli određeni broj ljudi⁷¹

Bitno za uspeh svakog investicionog poduhvata podrazumeva ispunjenost brojnih uslova. Stabilnost pravnih propisa i predvidivost sudske prakse (naročito kada je u pitanju državnog vlasništvo na zemljištu, promena namene zemljišta, pitanja povraćaja imovine i sl.) i jednostavna procedura izdavanja dozvola (elektroprivreda, vodovod i kanalizacija, telekomunikacije), jasno razgraničenje nadležnosti centralne i lokalne vlasti.

Posebno je značajan kapacitet lokalne samouprave da podstakne ulaganja na svojoj teritoriji, kao i njena finansijska sposobnost da bude investitor iz sopstvenih sredstava ili da prikupi kapital iz eksternih izvora (emisijom obveznica, zaduživanjem kod poslovnih banaka i sl). Uskladiti lokalno delovanje prema republičkim propisima, međunarodnim ugovorima i planovima regionalne

⁶⁹ Karakteristike zemljišta, raspoloživa površina i namena zemljišta (poljoprivredno), usitnjenost parcela, vlasništvo nad parcelama (problem povraćaja zemljišta vlasnicima) itd.

⁷⁰ Posebno značajni podsticaji u sferi poreske politike (porez na dobit, na zaradu, olakšice prilikom zapošljavanja radnika, poreski krediti i oslobađanja poreza na investicije u određenom vremenskom periodu i s. Od ne manjeg značaja su i finansijski podsticaji (dodela bespovratnih finansijskih sredstava za investicije, programi vanrednih podrški i sl.).

⁷¹ Vezivanje broja ljudi koji moraju biti zaposleni po hektaru dobijenog zemljišta (npr. 20 ljudi po hektaru ustupljenog zemljišta), kao i uslovljavanje investitora da zaposlena lica budu sa teritorije lokalne samouprave.

saradnje⁷². Ne sme se zaboraviti sve značajniji faktor zaštite životne sredine i prirode⁷³.

Opšteprisutan trend kod zemalja u tranziciji i razvoju je uspostavljanje slobodnih zona u cilju privlačenja stranog kapitala. Slobodne zone predstavljaju specifičan instrument ekonomske politike i po pravilu se vezuje za zemlje u razvoju i tranziciji. Reč je o podsticajnim merama koje se putem kreiranja ograđenog prostora koji predstavlja carinsku eksteritorijalnost pospešuju strane investicije (industrijska proizvodnja) i postižu (ili se bar nastoji da se to postigne) pozitivan efekat na izvoz, platni bilans zemlje i zaposlenost. Mnogo ih je širom sveta, smatra se da 20% svetske trgovine odvija kroz sistem slobodnih zona⁷⁴. I u Srbiji je evidentna aktivnost na tom planu. Pogodno u lukama i rečnim pristaništima. Naučni tehnološki i industrijski parkovi (Mađarska⁷⁵), finansijke slobodne zone (Kipar). Cilj privući investitore, transfer znanja i tehnologija radna mesta razvoj domaće industrije.

Čini nam se potrebnim da projekat industrijske zone uključi i eventualno takvu soluciju ukoliko stranim investitorima odgovara taj oblik eksteritorijalnog poslovanja. Tendencija formiranja slobodnih zona u Srbiji⁷⁶ ukazuje na potencijalnu transformaciju industrijske zone u slobodnu zonu i korišćenje određenih prednosti. To sobom nosi čitav niz mera pogodnosti po pitanju oslobođenja od naknada u izgradnji i pri eksploataciji objekata (uređenje građevinskog zemljišta, za izdavanje uslova za priključenje na infrastrukturne mreže, takse i troškovi opštinske uprave i dr.

Trebalo bi imati u vidu da svaka analiza počinje od sagledavanja onog što postoji ali da mora i da uključi sva ona očekivanja koja imaju značajan stepen izvesnosti (namere potencijalnih investitora-pregovori, pismo o namerama i sl. koji imaju određenu pravnu težinu i nose odgovornost). Takođe je značajno uzeti u obzir i postojeće predloge zakona koji su na putu da budu prihvaćeni. Česta promenljivost propisa šalje negativan signal investicionoj javnosti.

⁷² O značaju regionalizacije i saradnje među regionima videti Stančetić V. (2009) «Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji». Službeni glasnik, Beograd.

⁷³ Primera radi nedavni referendum u Smederevu gde je lokalno stanovništvo trebalo da odluči u vezi osnivanja rafinerije od strane američke kompanije.

⁷⁴ <http://www.szns.rs/pojam.htm>

⁷⁵ Videti program «Smart Hungary» na <http://www.szns.rs/region.htm> preuzeto 22. jula 2010.

⁷⁶ U sastavu Ministarstva finansija formirana je Uprava za slobodne zone sa ciljem da pruža stručnu pomoć investitorima (posebno u poslovima vezanim za povećanje izvoza u saradnji sa SIEPA) i drugim zainteresovanim licima i vrši odgovarajući nadzor nad upravljanjem zonom. U vezi slobodnih zona videti Strategija razvoja slobodnih zona Srbije 2010-2015; Zakon o slobodnim zonama (Sl.gl..62/2006); Uredba o bližim kriterijumima za ocenu ekonomske opravdanosti određivanja područja slobodne zone (Sl.gl..69/2006-12)

Lokalna vlast pored zakonske podloge za svoju investicionu aktivnost mora da ima podršku centralne vlasti na putu privlačenja direktnih investicija (strategije, konkretne mere i sl.⁷⁷).

Zaključak

Značaj ovog rada vidimo u sve većoj svesti da industrijske zone imaju ključnu ulogu u razvoju Republike Srbije a posebno njenih nerazvijenih regija. i ekonomsko-tržišni faktori realizacije.

Lokalna samouprava u Srbiji prema pozitivnim propisima može da osnuje industrijsku zonu i iskoristi je kao instrument sopstvenog razvoja. To je kompleksan zadatak za lokalnu zajednicu i svakog potencijalnog investitora i sobom nosi brojne izazove pravnog, finansijskog i organizacionog karaktera.

Projekat te vrste podrazumeva da se određeno zemljište na teritoriji grada ili opštine (lokalna samouprava) uredi tako da svojom infrastrukturom i uz druge prateće sadržaje i podsticaje bude privlačno za privatne kompanije da tu postave svoje proizvodne i druge pogone. Industrijsku zonu čini zemljište i prateće nepokretnosti koje je organizovano (ili je kao takvo obuhvaćeno planom) na način da odgovara potrebama industrije (prevashodno lake). Pored ostvarenja primarnog cilja da se investitori koncentrišu na određenoj lokaciji (domaći ili strani) i tako podstakne proizvodnja i zaposli lokalna radna, postiže se i dodatni pozitivan efekat jer se industrija udaljava od urbanog mesta čime se pozitivno deluje na stanovništvo i životnu sredinu.

Pravni okvir je potrebno doraditi u smislu jasnog definisanja vlasništva lokalnih samouprava. Takođe podzakonska akta bi trebalo da detaljnije urede taj proces industrijalizacije Srbije. Privlačenje direktnih stranih investicija je mnogo kompleksniji zahvat od pukog uređenja zemljišta.. Lokalna samouprava mora da bude aktivna u tom procesu jer je u tom privlačenju direktnih investicija i sama izložena konkurenciji drugih lokalnih samouprava.

⁷⁷ Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija (Sl. Gl. RS 34/2010)-na osnovu nje putem javnog poziva dodela bespovratnih finansijskih sredstava za investicije (javni poziv preko SIEPA);
Program vanredne podrške građevinske industrije u uslovima svetske ekonomske krize u 2010 i dr..

INDUSTRIAL ZONE AS AN INSTRUMENT OF LOCAL GOVERNMENT DIRECT INVESTMENT

Abstract: In this article authors describe and analyse the phenomenon of industrial zone which seems to be an important instrument in the municipal development policies. They point out some of the main factors of influence and discuss the legal and institutional frame.

The process of setting up a new industrial zone is strongly influenced by many factors such as: regional development, state aid, policy on foreign investments, fiscal regime, land ownership, planning and constructing regulations, restitution of nationalised property, environment, social impact, management etc.

The authors point out that it is very important issue how to finance the project and how to manage financial resources of municipality efficiently. To achieve that efficiently, the ownership function must be separated from other state functions and management of industrial zone has to be independent.

Keywords: industrial zone, the local government, investments, capital.