
ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКИМ ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА – КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

УДК 330.34:352.07(4-11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1112019.4>

Оригинални научни рад

Рајко Петровић*

Сажетак

Овај чланак је посвећен компаративној анализи степена локалног економског развоја појединих постсоцијалистичких европских земаља. Реч је о државама које су, након слома комунизма у њима крајем 20. века, кренуле неизвесним путем економске и политичке транзиције. Економска транзиција ка слободном и уређеном тржишту захтевала је, између осталог, адекватан локални економски развој. Различите државе су оствариле различите (не)успехе у овој области. Сходно томе, најпре ћемо утврдити шта подразумевамо под европским постсоцијалистичким земљама, те шта у литератури и пракси представља локални економски развој (ЛЕР). Након тога, објаснићемо различите концепте локалног економског развоја примењене у различитим државама - Руска Федерација, Мађарска, Пољска, Чешка Република, Румунија, Бугарска и Хрватска, као и њихове ефекте. Посебна пажња биће посвећена локалном економском развоју у Републици Србији, те изазовима са којима се наша држава у овој области суочава. Закључни део рада биће посвећен рекапитулацији кључних тврдњи и анализа изнетих у уводном и разрадном делу чланка.

* Институт за европске студије

Кључне речи: локални економски развој,
постсоцијалистичке земље,
транзиција, Република Србија,
компаративна анализа

1. УВОД

Савремени свет је препун различитих изазова – политичких, економских, социјалних, културних и сл. Економија је, рекли би многи, постала кључ за решавање бројних проблема, те јој се, можда као никада пре, посвећује огромна пажња. Светска економска криза, односно највећа криза капитализма икада (која је избила 2008. те и даље траје) показала је колико економија живота значи и колико прожима све остале аспекте друштвеног живота. Управо зато је веома важно посветити пажњу анализи локалног економског развоја (такозвани ЛЕР), као једном од кључних чинилаца савременог економског живота. Колико је локални економски развој важан за економски развој једне земље, али и за њен целокупни друштвени прогрес, можда најбоље говоре искуства постсоцијалистичких европских земаља. Ове државе су, са падом комунизма крајем 80-их година XX века, ушле у такозвани процес транзиције, односно у процес коренитих реформи у пољима политичког, друштвеног и економског живота. Да је транзициони процес итекако неизвестан и турбулентан, говори чињеница да у неким од тих земаља он још увек није завршен. Економске реформе, као кључни део транзиционог процеса, представљале су највећи изазов за постсоцијалистичке земље. Прелазак са командне економије на прихватање тржишних принципа економског живота подразумевао је одређене реформске мере, а једна од њих је свакако локални економски развој. Како су се ове земље суочиле са изазовима локалног економског развоја? Какве су резултате оствариле на том пољу? Да ли су припадници политичке елите, али и сами грађани, схватили суштину и сврху локалног економског развоја? Ко су били узори постсоцијалистичким земљама на овом пољу реформи? Које земље су доживеле успех, а које реформски бродолом када је реч о локалном економском развоју? Где су у свему овоме бивше југословенске републике, а посебно Република Србија? Зашто је компаративна анализа модела локалног економског развоја тако важна? Ово су нека од

питања на која ће овај чланак покушати да пронађе одговоре. Овај чланак је конципиран у форми компаративне анализе и као такав претендује да елаборира кључне одлике локалног економског развоја, да га анализира смештајући га у културни и историјски контекст постсоцијалистичких земаља, те да, уз употребу метода компаративне анализе, систематизује и упореди учинке у свакој од њих. Сходно томе, неопходно је обратити део пажње и на основне одлике метода компаративне анализе као кључног аналитичког инструмента у овом раду. Научни значај чланка се намеће услед недовршености реформских процеса који укључују у себе локални економски развој, како у Републици Србији, тако и у неким другим постсоцијалистичким земљама. Недовршеност локалног економског развоја у Републици Србији нас тера да и даље радимо на њему, да учимо из искустава других и оних који су, у тој области, далеко испред нас, али посебно да учимо из искустава (нама по уређењу некада блиских) постсоцијалистичких земаља – попут Румуније, Бугарске, Хрватске, Мађарске итд. Многе земље некадашњег комунистичког лагера са изражено централизованом привредом и под чврстом палицом Совјетског Савеза успеле су да реформе везане за локални економски развој спроведу много боље него што је то учинила наша држава, иако је Србија била саставни део СФРЈ која је имала, у одређеној мери, тржишно оријентисану привреду и била је дуги низ деценија ван загрљаја продужене руке из Москве. По свим параметрима, ми смо били предодређени да далеко брже и лакше савладамо транзиционе задатке, а међу њима и локални економски развој, посебно ако се узме у обзир да је бивша југословенска држава била федерално организована, са две аутономне покрајине, а уз то је имала и развијене локалне нивое власти и њихову инфраструктуру. Нажалост, некавалитетно и недовољно стручно руководство на свим нивоима власти комбиновано са неадекватним јавним политикама и инструментима довело је до тога да се Србија нађе на зачељу колоне постсоцијалистичких земаља када је реч о локалном економском развоју. Овај чланак ће, између осталог, покушати да одговори и на питања овакве врсте.

2. ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ЕВРОПСКЕ ЗЕМЉЕ

Компаративна анализа која се односи на локални економски развој постсоцијалистичких европских држава

није могућа без претходне анализе самог појма и суштине истих. С обзиром да ширина теоријског и практичног концепта постсоцијалистичких земаља превазилази потребе и циљеве овог рада, осврнућу се само на неке опште карактеристике поменутих земаља. Под постсоцијалистичким европским земљама подразумевамо земље централне, источне и југоисточне Европе које су, приближно од краја Другог светског рата па до пада Берлинског зида, имале комунистичко или социјалистичко друштвено, политичко и економско уређење. Све ове земље су, крајем 80-их и почетком 90-их година XX века, ушле у такозвани транзициони процес, који је значио постепену или наглу промену политичког система, економског система, својинских и друштвених односа, промену политичке културе и сл. У ове земље спадају све бивше југословенске републике настале распадом СФРЈ, затим Чешка, Словачка, Пољска, Мађарска, Бугарска, Румунија, Русија и све друге европске земље настале распадом СССР-а. Ове државе је могуће поделити у неколико категорија, но сматрам да је најбоље поделити их у четири основне групе:

1. Земље бивше југословенске републике (Србија, Хрватска, Црна Гора, Словенија, Босна и Херцеговина, Македонија)
2. Бугарска и Румунија
3. Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска
4. Русија и остале бивше совјетске републике

Сматрам да је оваква класификација постсоцијалистичких европских земаља значајан оквир за анализу локалног економског развоја у овим земљама, јер је сачињена на основу заједничког историјског, културног и верског наслеђа, затим на основу сличног комунистичког или социјалистичког политичког и економског обрасца на чијим су принципима ове земље функционисале, а може се слободно рећи да ова класификација прати и разлику између ових земаља на основу успеха или неуспеха у транзиционим процесима, па и разлику у локалном економском развоју. Без разумевања ширег историјског контекста ових земаља, њихових културних и друштвених наслеђа, као и њиховог начина раскида са некадашњом комунистичком идеологијом, немогуће је разумети ни њихов локални економски развој. Узмимо само пример бивше СФРЈ. Радило се, дакле, о једној федерално уређеној држави, која је

имала шест република и две аутономне покрајине, која је имала развијену поделу на општине, чије руководство је направило драматичан раскид са СССР-ом 1948. године, те која је увела тзв. самоуправни социјализам и направила значајне реформске кораке ка тржишној привреди. На другој страни, Пољска, Румунија, Мађарска и Бугарска су биле строго централизоване земље, чијим руководством није падало на памет да предузму реформске кораке сличне југословенским. Зато и не чуди да је локални економски развој у овим земљама изостајао, те да су рурални крајеви били осиромашени и без перспективе. Са друге стране, значај менталитета, политичке културе и претходно развијених демократских капацитета готово се показао пресудним када је реч о транзиционим процесима ових земаља. Чешка, која је била под строгом палицом совјетске комунистичке власти, војске и полиције неколико деценија није била у стању да направи корените економске промене, а камоли да се усресреди на локални економски развој. Међутим, још пре доласка комуниста на власт, Чешка је имала развијену политичку културу, демократски етос, предузетнички менталитет, развијене трговачке односе и усмереност ка тржишним принципима економије. Имала је, дакле, оно што у класичном смислу називамо западноевропским вредностима. Што је још важније, њени грађани су очували ове вредности и под комунистичком влашћу, тако да су Чеси у транзиционе процесе ушли далеко спремнији од народа бивше СФРЈ. Ово су само неки од примера који показују колико је важно разумети политичку, економску и културну природу сваке од ових земаља понаособ, што ћемо и видети на моделима локалног економског развоја истих.¹

3. ШТА ЈЕ ТО ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ (ЛЕР)?

Термин локални економски развој, као и сам концепт локалног економског развоја је појава новијег доба. О локалном економском развоју се пише и расправља од 70-их година ХХ века, пре свега у Западној Европи. Носиоци политичке власти у западноевропским државама схватили су да економски потенцијали бројних локалних заједница остају неразвијени, те да је неопходно те потенцијале искористити на најбољи могући

¹ Видети опширније у: Ole Norgaard, "The Political Economy of Transition in Post-Socialist Systems: The Case of the Baltic States", *Scandinavian Political Studies*, 1992, pp. 41-58.

начин. Пре свега, постављало се питање како запослити што већи број људи и привредно развити дату локалну средину. Нешто касније, локални економски развој је препознат као значајан механизам за сузбијање сиромаштва, посебно неразвијених земаља.² Не постоји јединствена и општеприхваћена дефиниција локалног економског развоја, но можемо рећи да „он обухвата проактивне подухвате свих актера у слабо или недовољно развијеним заједницама усмерене ка привлачењу страних инвестиција, подстицању економских активности, стварању нових радних места, поправљању животног стандарда и искорењивању сиромаштва“.³ Дефиницију локалног економског развоја даје и Међународна организација рада и она гласи: „Локални економски развој подразумева опште локално укључивање у процес развоја који подстиче партнерство на утврђеном простору између кључних актера из приватног и јавног сектора, омогућавајући заједничку израду и спровођење јединствене развојне стратегије, коришћењем локалних ресурса и компетитивних предности у глобалном контексту, а који за крајњи циљ има стварање прихватљивих радних места и стимулисање економске активности“.⁴ Локални економски развој подразумева коришћење мноштва инструмената и учешће мноштва актера. Наиме, локални економски развој подразумева сарадњу предузетника, обучених менаџера, носилаца локалне власти, затим изградњу такозваних јавно – приватних партнерстава, а све то са циљем да се локална заједница, у економском смислу, учини самоодрживим економским ентитетом. Ипак, локални економски развој не сме бити неограничен и неконтролисан. Он мора узети у обзир бројне факторе – економске, политичке, социјалне, културне, историјске и сл. Посебно је важно ускладити локални економски развој са савременим економским изазовима, пре свега са изазовима које са собом носи светска економска криза. Исто тако, заштита животне средине је важна компонента сваког локалног економског развоја, на коју се мора обратити посебна пажња.⁵ Занимљива је и дефиниција локалног економског развоја коју даје Светска банка, где локални економски развој подразумева „скуп активности које имају за циљ да изграде капацитете локалне заједнице да унапреди своју економску

2 Vanesa Belkić i Milica Hrnjaz, *Lokalni ekonomski razvoj – evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi*, Грађанска мрежа, Београд, 2010, стр. 10.

3 Ibidem, стр. 10.

4 Ibidem, стр. 11.

5 Ibidem, стр. 11.

будућност и квалитет живота за све“.⁶ Неки аутори (Вајт, Гасер итд.) наводе да локални економски развој одликују следеће карактеристике:

- „1) изискује учешће свих локалних актера и дијалог између њих;
- 2) одвија се на територијално ограниченом простору (локалној средини);
- 3) подразумева мобилизацију локалних ресурса и искоришћавање компетитивних предности локалне средине;
- 4) њиме се управља на локалном нивоу и „у власништву“ је локалне заједнице“.⁷

Ово би, у најкраћим цртама, биле основне карактеристике локалног економског развоја, сагледане из теоријског и практичног угла.

4. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У ПОЉСКОЈ

Пољска спада у ред постсоцијалистичких средњоевропских земаља које су, од краја Другог светског рата па све до пада Берлинског зида, биле комунистичке земље совјетског типа, под директном контролом из Москве. Након борбе покрета Солидарност, који је предводио истакнути антикомунистички дисидент Лех Валенса, Пољска улази у процесе транзиционих реформи. Тај пут није био ни мало лак из разлога што је земља била осиромашена, животни стандард грађана низак, а морало се приступити и изградњи демократских институција и процедура. У оваквом амбијенту приступило се и локалном економском развоју. Пољска привреда у комунистичком периоду је била снажно централизована и централна власт из Варшаве није водила много рачуна око развоја локалних економских капацитета. Овде ће бити речи пре свега око спровођења економског развоја на најнижем нивоу власти у Пољској – то је гмина, односно општина. Најпре је сачињена листа базичних економских проблема на локалном нивоу, затим стратегије, начин организације, као и расположиви ресурси

6 Jelena Bojović iz Goga, S; Marphy, F and Swinburn, G. *Local Economic Development: A Primer*, The World Bank, Washington, 2006, p.1.

7 Vanesa Belkić i Milica Hrnjaz, *Lokalni ekonomski razvoj – evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi*, op. cit., str. 10-11.

који се могу ставити у функцију локалног економског развоја. Политичка и економска децентрализација је представљала кључни предуслов за спровођење у дело планова везаних за локални економски развој. Локална власт у Пољској је заиста одиграла важну улогу у препознавању проблема, као и у пуној афирмацији локалног економског развоја. Реформе су дале локалним властима значајну економску моћ и одрешене руке. Стратегије локалног економског развоја су пратиле географске разлике и особености појединих делова Пољске, која, као што знамо, спада у ред већих европских земаља. Успостављен је и систем сталне комуникације између централне и локалних власти, где је централна власт морала да одговори на све захтеве локалних власти и помогне им у решавању ових проблема. Пољска се, када је реч о локалном економском развоју, угледала на развијене западноевропске и северноамеричке државе, односно на њихов неолиберални модел развоја локалних средина. Поред општина, држава је подељена и на дистрикте и регионе. Закон донет 1998. године, а који је ступио на снагу у јануару наредне године, уредио је поделу Пољске на 16 нових региона, 373 округа и 2489 општине, док су суспендована тзв. војводства у којима су на челу били функционери који нису били директно бирани. Реформе које су уследиле пре тога, 1990. године, поставиле су кључне циљеве локалних власти када је реч о локалном економском развоју: развити неопходне инфраструктуре, побољшати квалитет живота, увећати капацитете тзв. људских ресурса, створити амбијент у коме ће бити олакшано покретање приватног бизниса. Сходно томе, локалне власти су и добиле значајна овлашћења – оне су добиле право прикупљања пореза, затим коришћења имовине и средстава на њеној територији, издавања хартија од вредности, дистрибуцију јавних добара, пружање низа услуга у области саобраћаја, инфраструктуре, јавних радова, здравства, школства и сл. Општине су добиле могућност да оснују сопствене компаније, управљачка тела у компанијама, као и одрешене руке да сарађују са свим заинтересованим приватним субјектима. Предвиђен је и механизам сарадње између различитих општина у оквиру Пољске када је реч о раду на заједничким пројектима. Поред тога, предвиђено је да општине добијају и додатна средства од државе у сврху реализације неких конкретних програма, посебно уколико су ти програми од виталног националног интереса. То значи да су општине у Пољској овим реформама стекле услове да постану финансијски самосталне и адекватно опремљене за локални

економски развој. Локални економски развој у Пољској током 90-их година ипак није био на очекиваном нивоу. Начињени су одређени помаци, али је Пољска, и поред поменутих реформи, и даље остала снажно централизовано друштво. Централна власт се трудила да на све могуће начине апсорбује што је више могуће функција и надлежности од локалних власти. Локалне власти нису успевале да значајније утичу на покретање и контролу приватног бизниса. Створио се и проблем такозваног неравномерног регионалног развоја, где су источни делови Пољске остали далеко неразвијенији од западног и јужног дела. Истини за вољу, економски помаци су се осетили у великим урбаним центрима – попут престонице Варшаве, Гдањска, Шћећина, Вроцлава, Кракова и Катовица.⁸ Ово би биле опште карактеристике локалног економског развоја у Пољској који, сматрам, може бити оцењен као делимично успешан. Постављена је добра законска основа, обезбеђена су почетна средства, али је проблем настао у чињеници да је централистички образац одлучивања и даље опстајао и да су се, према предвиђеном плану, успешно развијали само горе наведени градови. Остало је простора за побољшање, како на пољу регулативе, тако и на пољу праксе.

5. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ

Руска Федерација је настала као држава правна наследница Совјетског Савеза након његовог распада 1991. године. Свима нам је познато да је Совјетски Савез био прва социјалистичка земља на свету, која је била строго централизована, са јаком комунистичком партијом и бирократијом, те са строго командном привредом. Стога не чуди чињеница да су транзициони процеси донели са собом мноштво невоља у Русији 90-их година. Ако се уз то у обзир узме и чињеница да је руски народ имао снажно ауторитарно културно наслеђе, јасно је да се руска држава након распада некадашњег савеза и целог источног блока нашла у јако неповољној ситуацији за темељну демократску економску и политичку реформу. Грађани Русије су нагло осиромашили, велики број некада гигантских националних фирми је распродат, неретко тајкунима, који су опустошили

8 Craig Young and Sylwia Kaczmarek, "Local government, local economic development and quality of life in Poland", *GeoJournal*, Kluwer Academic Publishers, 2001, pp. 225-227.

руску привреду. Пад животног стандарда грађана је био осетан, а привреда је уз то била преоптерећена и буџетским издацима за финансирање ратних сукоба у Чеченији.

У једној таквој атмосфери Русија је закорачала у транзиционе реформе, а између осталог и у процес локалног економског развоја. Први проблем који се јавио у овом процесу реформи јесте чињеница да је Русија површински огромна земља, федерално уређена, са великим бројем република, а камоли општина, градова и округа. Географски, климатски, па и културни услови разликују се од дела до дела земље. Стога је локални економски развој морао узети ове чињенице у обзир. Један од првих предуслова за локални економски развој представљала је редефиниција односа централа – локална власт. Дуги низ година Москва је апсолутно конторлисала политичке и економске токове на свим нивоима власти. Руски експерти ангажовани за израду теоријског концепта локалног економског развоја узели су ову чињеницу у обзир. Закључак је био да се мора ићи на демократски модел односа између централне и локалних власти, јер је такав однос у развијеним демократским земљама снажно допринео позитивном локалном економском развоју. На жалост, и поред покушаја озбиљнијих реформи, снажни сукоби на релацији локала – центар били су честа појава. Неке општине и градови су ишли до те мере да су чак одбијали да проследе средства прикупљена кроз порезе у државну касу. Међутим, општине, градови и некадашње области су имале једну велику предност. Наиме, законским актима из периода тзв. перестројке они су добили од централне власти значајна овлашћења, територијалну јурисдикцију, ауторитет, али и одговорности које уз то иду. Затим, захваљујући иницијативи руских градова и општина започет је пројекат „самофинансировање“, који је подразумевао да је много ефикасније да се пројекти градова и општина финансирају кроз средства која они прикупе кроз порезе и друге врсте прихода, него да та средства шаљу у државну касу па да онда централна власт одлучује колико ће им средстава дати. Пројекат под називом „самоуправљење“ представљао је пројекат децентрализације у административном и политичком смислу, где су локалне власти добиле далеко већи степен могућности учешћа у доношењу кључних политичких одлука, затим већу могућност за креирање сопствене агенде, што представља снажну основу за усмеравање ка локалном економском развоју. Влада и републички министри су донели

одлуку да ће држава управљати економским пројектима од виталног економског значаја на националном нивоу, да ће нешто обимнији послови, пре свега у области пољопривреде и тешке индустрије, бити обављани под контролом република, док ће економске активности попут јавних услуга, транспорта путника и задовољавања основних потрошачких потреба бити додељене општинама и градовима. Изградња адекватног буџетског система значајан је предуслов за локални економски развој. Буџети руских градова и општина су дуго патили због недовољних институционалних и привредних капацитета – односно, због недостатка новчаних средстава. На другој страни, локални буџети су били оптерећени финансирањем здравства, образовања, културе и свеопште локалне економије. Локалне власти у Русији су, уз помоћ снажне заједничке иницијативе, успеле да се изборе за стварање тзв. специјалних економских зона. Специјалне економске зоне је стварала централна власт, али је одлучивање спуштено на локални ниво, на коме би често био сачињен борд који би водио ту зону. Оне су биле замишљене као подручја у којима би домаћи руски и страни привредници могли да производе добра и услуге, да их извозе из земље или их дистрибуирају у самој земљи, где би део њиховог профита пунио локалну буџетску касу. Ове зоне су креиране уз несебичну подршку централне власти и дале су позитивне резултате када је реч о локалном економском развоју бројних руских општина.

Ипак, реформе у Русији су биле парцијалне, а план локалног економског развоја је дао скромне резултате. Дошло је до диспропорционалног развоја између различитих општина и градова, фискални стресови су били честа појава, као и неразумевање централне власти за потребе грађана. На другој страни, често се осетило присуство дискриминације, односно нефаворизовања општина и градова у којима је неруска популација бројчано доминантна. Такође, чини се да нису у довољној мери узете у обзир већ постојеће регионалне разлике, као и различити историјски, културни, вредносни и социјални контексти, те су стратегије локалног економског развоја доводиле неретко до још већег продубљивања јаза између богатих и сиромашних градова и општина. Проблеми су се јавили и у приватизацији, као и у реструктурирању бројних државних фирми. Простор за даљи помак, ипак, постоји и треба га искористити на најпозитивнији начин.⁹

9 Beth Mitchneck, "An Assessment of the Growing Local Economic Development Function of

6. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У МАЋАРСКОЈ

Мађарска спада у средњоевропске социјалистичке државе. Од краја Другог светског рата па све до пада Берлинског зида Мађарска је била комунистичка земља. Она је била део Варшавског пакта те је, као и многе друге социјалистичке државе тог доба, била је под патронатом СССР-а. Мађарска је имала извесне демократске потенцијале створене у периоду пре Другог светског рата. Такође, грађани су имали приватну својину као и предузетничку културу и оријентисаност ка тржишту. Једна ствар је, када је реч о комунизму, генерално импоновала Мађарима, и поред свих недаћа које је комунизам са собом носио – то је јака држава. Патернализам је веома изражен код мађарског народа, као и дубоко конзервативне вредности које карактеришу њихово друштво. Управо због тога ће се ова кратка анализа локалног економског развоја у Мађарској фокусирати на снажну улогу државе у развоју руралних подручја, посебно када је реч о пољопривредним делатностима (познато нам је да је Мађарска превасходно пољопривредна земља).

Мађарска је ушла у процесе транзиционих реформи још од краја 80-их година, са реформама које започело тадашње модерно оријентисано мађарско комунистичко руководство. Долази до денационализације својине, приватна својина се враћа на сцену, одржавају се вишепартијски избори и грађани добијају политичке и економске слободе. Долази до децентрализације и развоја јединица локалне самоуправе које добијају све већи број надлежности, као и одређени степен финансијске самосталности. Све су ово фактори који су снажно погодовали локалном економском развоју. Основни проблеми који су се јавили кроз транзициони процес у Мађарској били су проблеми опште запослености, висина плата, питање социјалне мобилности, као и развој руралних подручја. Сеоска подручја су била у великој мери запостављена у периоду комунизма, и њихова обнова, заснована на прогресивним реформским принципима, била је неопходна. Ова анализа је везана за истраживање које је спроведено у мађарским селима у периоду 2012-2013 на узорку од око 20.000 испитаника. Истражена су класична рурална мађарска места претежно оријентисана на пољопривредну производњу: Фертод, Римок, Пашто, Ошко,

Local Authorities in Russia“, *Economic Geography*, vol. 71, no. 2, pp. 150-170.

Бажи, Бесенце, Морахалом, Сарваш.¹⁰ Сва ова насеља су патила од проблема недовољног локалног запошљавања. Било је веома важно укључити у процес локалног економског развоја разноврсне актере – од локалних власти и институција, преко приватних предузетника, продаваца и потрошача, па све до сеоских фармера. Током реформи везаних за локални економски развој у Мађарској су се јавила два идеалтипска модела: патерналистички вођено рурално подручје и од државе зависно рурално подручје. Рурална подручја која су зависна од државе су базирала свој локални економски развој на значајном учешћу државних давања. Локалне власти су, кроз овај модел, покушале да обезбеде самостална средства за финансирање значајних локалних економских пројеката (сем уколико се не ради о пројектима од виталног националног интереса), а уколико то не би биле у стању, онда би држава интервенисала преко својих давања, како би спречила пад запослености, пад становништва или миграције. Мађарска је генерално имала велики проблем током транзиционог процеса везан за унутрашњу миграцију (високо образовани су се масовно селили из руралних у урбана подручја). Патерналистички вођена рурална подручја, као други идеалтип локалног економског развоја, имају дубоке корене у мађарској историји (а делимично се подударају са традицијом источноевропских народа). Овај модел локалног економског развоја је, пре свега, везан за поседовање и обраду земљишта. Наиме, само оно становништво које је локално (тј. домаће) на датом подручју и које је способно да земљу „култивише“ (односно да обрадом земље ствара неку вредност) може ту земљу и да користити. Циљ ове реформе је стварање снажних и независних сеоских фармера који ће улазити у међусобну кооперацију. Држава је фактор који ће се умешати у њихово пословање тек уколико постоје оправдани разлози за то. Мана овог развојног модела лежи у чињеници да он и даље негује једну заоставштину социјализма – то је вера грађана у то да држава треба да реши све проблеме које они сами нису у стању. Ипак, оба модела локалног економског развоја су била прилично успешна.¹¹ Већина анализираних подручја која су обухваћена овим истраживањем успела су да реше неке конкретне економске

10 Peter Simonyi, Sandor Illes, Brigitta Zsoter and Bence Rapkay, “Local economic development in the hungarian countryside: the heritage of paternalism“ in: Gabor Kozma (ed.), *Central European Regional Policy and Human Geography*, University of Debrecen – Department of Social Geography and Regional Development Planning, Debrecen, 2013, p. 42.

11 Ibidem, pp. 43-45.

проблеме – попут смањења стопе незапослености, смањења стопе одласка становништва у веће центре, затим повећања стопе продуктивности у производњи и сл. Степен уплива државе у економске активности посматраних подручја је варирао, али нигде није запажен случај претераног мешања државе у процесе одлучивања и реализације пројеката локалних власти. Такође, ни једно од посматраних подручја не спада у категорију економски и социјално угрожених подручја у Мађарској, већ се налазе изнад тог нивоа. Ипак, у овим реформским стратегијама јавили су се и извесни проблеми. Пре свега, дошло је до појаве претеране концентрације великог дела власништва над земљиштем у руке свега неколико предузетника. Затим, велика средства су уложена у побољшање пољопривредне механизације, али то је створило нови проблем – гломазне машине су довеле до тога да су многи тзв. мануелни радници остали без посла. Модерна пољопривредна механизација захтева свега неколико запослених на једну машину. Реформе су, на неки начин, довеле до психолошких промена код руралног становништва – велики број њих је почео да живи и размишља као урбано становништво (пре свега јер су осетили све „чари“ модернизације, али и због тога што је нарушена традиционална компонента свакодневног живота). Додатни проблем представљала је чињеница да је присутан приличан број недовољно квалификованих радника у истраженим подручјима који нису спремни да се ухвате у коштац са процесом доквалификације (истраживање показало да се, у овом случају, ради о проблему менталне природе).¹²

Генерално посматрано, локални економски развој у Мађарској је дао позитивне резултате, те представља пример добре економске праксе у постсоцијалистичким земљама.

7. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У ЧЕШКОЈ РЕПУБЛИЦИ

Чешка и Словачка су некада чиниле јединствену државу под именом Чехословачка, која се мирним путем поделила на ове две земље почетком 90-их година 20. века. Чехословачка је била социјалистичка земља након Другог светског рата, са командном економијом, једнопартијским системом и под директном политичком и војном контролом Москве.

¹² Ibidem, pp. 45-47.

Упркос томе, грађани ове две земље су очували тржишну и предузетничку културу, као и демократску и партиципативну политичку културу и традицију, које су биле веома развијене у овим земљама пре Другог светског рата. Ово су неке чињенице које су снажно утицале како на свеукупни транзициони процес, тако и на локални економски развој у овим земљама. У овој анализи, фокусираћу се на ЛЕР у Чешкој Републици. Без разумевања ширег историјског, политичког, културног и социјалног контекста немогуће је разумети интензитет реформи у области локалног економског развоја у овој постсоцијалистичкој земљи.

Као пример локалног економског развоја у Чешкој навешћемо студију везану за локални економски развој Прага, главног град ове државе. Овде је, када је реч о локалном економском развоју Прага, акценат стављен на урбани развој као одлучујући чинилац. „Највише пажње посвећено је настанку пословног и малопродајног сектора, пошто је њихов брз развој најоучљивија промена у постсоцијалистичком граду“.¹³ Веома је важно разумети целокупне процесе трансформације чешког друштва током приватизационих година 90-их, који су имали политички, економски и цивилизацијски карактер. „Промене у економској сфери, првенствено процес приватизације, довели су до настајања локалне урбане економије, чије функционисање се заснива на тржишним принципима. Упоредо са процесом демократизације друштва, на делу је и процес децентрализације – процес расподеле власти између централног и локалног нивоа“.¹⁴ „Иако су социјалистички системи имали међусобних разлика, заједничка им је била институционална структура и начин доношења одлука који су створили одређени тип социјалистичког града. Деведесетих година прошлог века почиње процес трансформације централнопланског урбаног система у различите, мање или више тржишно оријентисане, урбане системе. Овај процес одвија се под деловањем унутрашњих снага – актери у земљи који раде на промени система – и спољашњих – актери укључени у процес глобализације економије и у проширење Европске уније. Тосицс наглашава да се унутрашњи фактори промене града односе пре свега на елиминисање државне контроле над земљиштем и стамбеним фондом, приватизацију и реституцију, као и децентрализацију процеса доношења

13 Vera Backović, “Evropski gradovi u postsocijalističkoj transformaciji”, *Sociologija*, vol. 47, br. 1, str. 27.

14 Ibidem, str. 27.

одлука – од централног ка општинском, локалном нивоу. Најзначајнија промена је нестајање државе као главног актера планирања и појава приватних предузетника, комерцијалног сектора у развоју града“.¹⁵

Овакви предуслови за снажан локални економски развој какве описује Тосицс врло брзо су се створили у једном друштву као што је чешко – оно је, још пре комунизма, било снажно демократски и тржишно оријентисано, са израженом предузетничком културом. Овакве свеобухватне реформе донеле су значајне резултате када је реч о чешком локалном економском развоју.

8. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У РУМУНИЈИ И БУГАРСКОЈ

Румунија и Бугарска спадају у постсоцијалистичке земље које су се суочиле са великим изазовима у процесима транзиционих реформи. Ове земље су, у периоду послератног комунизма, имале тоталитарна, недемократска и централизована друштва са планском привредом. Недостатак предратне демократске и предузетничке културе, као и снажан утицај вишедеценијског комунизма на свест људи, довео је ове две земље у ситуацију да и данас каскају за многим другим постсоцијалистичким земљама када је реч о реформама. Слична је ситуација и са локалним економским развојем. Он свакако у овим државама није на нивоу чешког или мађарског локалног економског развоја, али се не могу оспорити ни неки позитивни помаци на том пољу (бар када је реч о нормативном аспекту). Следе кратки прикази модела ЛЕР – а у Румунији и Бугарској.

Румунија се међу првима ослободила комунистичког модела власти. Крајем 1989. године опозиционе снаге ликвидирале су вишедеценијског комунистичког лидера Николае Чаушескуа и његову жену Елену и окренуле курс земље у потпуно супротном смеру. Међународна подршка није изостајала, али су постављени стандарди које је Румунија морала да испуни како би се прикључила најразвијенијим земљама у Европској унији, а један од тих стандарда био је управо локални економски развој. Румунија је, заједно са

¹⁵ I. Tosics, *City Development in Central and Eastern Europe since 1990* u Vera Backović, “Evropski gradovi u postsocijalističkoj transformaciji”, *Sociologija*, vol. 47, br. 1, str. 30.

Бугарском, тек 2009. године постала пуноправна чланица Европске уније, али су многи били скептични по овом питању, сматрајући да Румунија није учинила довољно реформских корака. Када анализирамо локални економски развој у Румунији, морамо узети у обзир да се, бар када је реч о европским мерилима, ради о површински јако великој земљи, која је географски, климатски и културно разноврсна. Добар део становништва је смештен у великим центрима попут Букурешта, Крајове, Темишвара итд., али ни концентрација становништва у мањим насељима није занемарљива. У овој анализи, пажњу ћу усмерити на урбано планирање и локални економски развој (тзв. УПЛЕД) који је спроведен у три румунска града: Арад, Јаши и Фоскани. Анализа модела локалних економских развоја у овим градовима је посебно интересантна из разлога што се ради о градовима различите величине, урбаног плана и економских предиспозиција. Овај програм је ставио нагласак на проактивнији менаџерима који се стављају у службу урбаног и локалног економског развоја, који би били способни да решавају проблеме на економском, политичком, социјалном и “енвајроменталном” нивоу. Било је од кључног значаја идентификовати најзначајније развојне циљеве и форсирати економски раст. Програм локалног економског развоја ових градова је подржан од стране Агенде 21, као и од Министарства за јавне радове Румуније. Наиме, септембра 2000. године ова три града су саставила тимове који су окупили стручњаке из области економије (највише је било стручњака који су образовање стекли у САД), представнике локалних власти као и представнике невладиних организација. Они су креирали пакет реформских мера који је укључио следеће: транспарентне и компетитивне развојне процесе, одобрење свих реформских мера од стране локалних власти, флексибилан и проактиван урбанистички план који ће се ставити у функцију локалног економског развоја, приватно-јавна и јавно-приватна партнерства, пројекте за нове типове економских активности, усвајање конкретних јавних политика које ће дати „ветар у леђа“ локалном економском развоју, надзор реформи и мерење реформских ефеката и др.¹⁶

За ову реформу можемо рећи да представља један од примера успешне праксе у Румунији (што, на жалост, није био случај са реформским пакетима у многим другим румунским

16 “Urban Planning and Local Economic Development Program in Romania”, Center for Urban Development Studies, Harvard University Graduate School of Design, pp. 3-5.

градовима). Ефекти овог модела локалног економског развоја су били: хоризонтална и вертикална сарадња различитих нивоа власти, изградња квалитетног менаџмента способног да решава бројне економске проблеме, одрживи економски развој, побољшање низа јавних услуга, побољшана легислативе, проналажење страних инвеститора, видљиво повећање задовољства грађана условима живота и рада у посматраним градовима итд.¹⁷

Када говоримо о локалном економском развоју у Бугарској, треба поменути неке најзначајније податке. Бугарске општине су се у транзиционом периоду суочавале са мноштвом изазова: са слабом локалном економијом, недовољним финансирањем од стране националне власти из Софије, ограниченим потенцијалима носилаца локалне власти да подстакну локални економски развој итд.¹⁸ Од 1997. године, преко УСАИД-ових програма градских ресурса и повезивања градова, ИЦМА-е и бугарске фондације за реформу локалне власти (ФЛГР) креирани су инструменти у циљу подршке професионалном и системском приступу локалном економском развоју. Кроз овај развојни пројекат, бугарске општине су имале могућност да се угледају на добру праксу америчких градова и њихова позитивна искуства када је реч о локалном економском развоју. Постављен је план повезивања бугарских општина кроз међусобну кооперацију, која би довела до заједничког побољшања на пољу локалне економије. Уз помоћ америчких експерата из ове области извршена је промоција бугарских општина као потенцијално погодних места за улагање иностраног капитала. Све то је рађено с циљем повећања броја радних места и побољшања живота бугарских грађана у локалним заједницама. Пројекат угледања на праксу најуспешнијих америчких градова прво је обухватио 14 бугарских општина, а касније је проширен на укупно 29 општина. Заједничким снагама, ИЦМА, УСАИД и ФЛГР су успели да изграде повољан политички и економски амбијент за систематичан и одржив локални економски развој. Временом су реформски кораци довели до стварања бугарског локалног економског развојног партнерства (ЛЕДП), који је постао препознатљив модел широм транзиционих земаља

17 Ibidem, pp. 6-8.

18 Видети опширније у: Anelia Damianova, Marieta Tzvetkovska and Stefan Ivanov, "The Role of Local Government in Local Economic Development: Bulgaria" in: Sona Čapkova (ed.), *Local Government and Economic Development*, Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute, Budapest, 2005, pp. 21-46.

Европе и Азије. Наравно, баш као и у суседној Румунији, Бугарска се сусретала и са негативним искуствима када је реч о локалном економском развоју, но овај модел развоја наводим управо као пример позитивне праксе, те као подстрек за даље реформске кораке у Бугарској. Успех овог развојног модела у Бугарској огледа се у промени свести градоначелника многих бугарских општина и градова, као и у промени свести осталих општинских службеника, затим у препознавању кључног момента у партнерству локалних власти и приватног сектора у побољшању и развијању економског амбијента, у привредном расту, те у развијеном управљачком и менаџерском кадру.¹⁹

9. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

Када говоримо о локалном економском развоју у Хрватској поставља се, чини се, једно тривијално питање – ко је задужен за управљање локалним економским развојем? Ипак, није толико једноставно дати одговор на њега. Уколико погледамо постојећу законодавну регулативу у Хрватској, приметимо да је локални економски развој у ингеренцији жупанија, које представљају јединице локалне самоуправе. Међутим, иако то није изричито дефинисано законом, општине и градови, као ниже јединице локалне организације власти у оквиру жупанија, често се мешају у питања локалног економског развоја. У овом дуализму јавља се значајан проблем. Градови и општине често поседују већа финансијска средства и људске ресурсе него што је случај са жупанијама, што може да изгледа нелогично на први поглед. Сходно томе, чини се да је кључ ЛЕР-а у Хрватској управо у сарадњи између жупанија и градова/општина.²⁰ Студија коју користим за анализу проблема локалног економског развоја у Хрватској је написана 2005. године, дакле, пре уласка Хрватске у Европску унију. Све негативне појаве су, када је реч о предусловима за ЛЕР у Хрватској, отклоњене управо приступањем у Европску унију, што говори о томе да је један од кључних принципа на којима почива ЕУ локални економски развој. Основни проблем,

19 “The Bulgarian Local Economic Development Partnership: Local Governments Working Together to Foster Sustainable Economic Growth”, Case Study on the Bulgaria Local Economic Development Partnership (LEDP), p. 1.

20 Ivana Rasic Bakaric, Marijana Sumpor and Jelena Sisinacki, *Governance Structures for Local Economic Development in Croatia*, 45th Congress of the European Regional Science Association, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005, p.1.

дакле, који је дуги низ година мучио хрватски локални економски развој била је неусклађеност правних процедура и административних подела државе са потребама локалног економског развоја. Такође, све до доношења новог закона 2001. године, локалне власти су биле обавезне да се повинују одлукама из центра, тако да простора за личну иницијативу у области економије није било. Проблем је представљала и чињеница да су хрватске жупаније, иако су по неким мерилима својеврсни региони, недовољно велике да би се третирале као европски региони, што је додатно отежало коришћење европских фондова за развој региона. Значајне предуслове за покретање локалног економског развоја по европским стандардима чинили су и либерализација, демократизација, као и повећана ефективност. Један од проблема са којима се суочавала Хрватска јесте и то што су њене општине и градови (сем Загреба, Сплита, Ријеке и Осиека) јако мали у смислу броја популације. Међутим, Хрватска је, уз помоћ Брисела, закорачила у процесе промена који би подстакли локални економски развој. Побољшана је легислатура, извршен је процес деконцентрације, а административни и економски капацитети жупанија су побољшани како би оне могле да задовоље стандарде за добијање статуса НУТС 2 европских региона. Најважније производне делатности од националног значаја и даље су остале у рукама контроле централне власти, док су локалне јединице добиле могућност за креирање и подстицање сопствених економских активности у осталим делатностима. Постављени су приоритети, у које спада смањивање стопе незапослености, боља регионална сарадња, смањивање регионалне неједнакости, као и повећање броја запослених у услужним делатностима (терцијарни сектор) и у агрикултури (примарни сектор). Значајна пажња је посвећена и изградњи тзв. бизнис зона, повољних за страна улагања. Министарство за економију Републике Хрватске уложило је значајне напоре у овај пројекат, а подршка развојних фондова ЕУ није изостала.²¹ Начињени су крупни кораци у овој области, али простора за даљи напредак и даље има.

21 Ibidem, pp.2-16.

10. ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ЗАШТО ЈЕ ОВА КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ЗНАЧАЈНА ЗА НАС?

Србија је далеко одмакла у процесу придруживања Европској унији. Ипак, економска ситуација у нашој земљи и даље није на задовољавајућем нивоу. Локалном економском развоју није посвећена довољна и адекватна пажња, мада има примера добре праксе.²² Сасвим је извесно да се у наредном временском периоду у нашој земљи мора посветити далеко већа пажња феномену локалног економског развоја из бар неколико разлога. Прво, Србија хронично пати од недовољне децентрализације, те процеси везани за ЛЕР могу допринети сузбијању овог проблема. Друго, Србија је и даље недовољно развијена економија, са високом стопом незапослености, одливом младих људи из земље итд. ЛЕР се намеће као решење и за ове проблеме. Треће, наша земља пати и од неравномерног регионалног развоја. Без адекватног локалног економског развоја, не можемо ни помишљати на опоравак региона у Србији. Четврто, недовољно посвећивање пажње ЛЕР-у може представљати додатну кочинцу у процесима евроинтеграција. Сходно томе, компаративна анализа ЛЕР-а у постсоцијалистичким земљама, са свим развојним моделима које она пружа, може да буде итекако корисна за нас, како због позитивних искустава које нам предочава, тако и због оних негативних.

ЗАКЉУЧАК

Закључни део овог чланка бих посветио осврту на основне теза које сам у њему изнео. За локални економски развој можемо рећи да представља један од најзначајнијих чинилаца транзиционих процеса у постсоцијалистичким земљама, али и велики изазов за многе од њих. Значај локалног економског развоја лежи управо у чињеници да је успешан локални економски развој показатељ адекватно спроведених реформи – не само у области економије, већ и у политици, друштвеној вести итд. Само оне постсоцијалистичке земље

22 Dragiša Mijačić, "Decenija lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji: šta su pouke za budućnost", *Policy Brief*, decembar 2012, str. 1-5.

које су успеле да спроведу корените политичке промене (демократизација, партиципација, децентрализација, инклузивност, цивилно друштво итд.), као и економске промене (окретање ка тржишту, заштита приватне својине, уговорних односа, стабилна монетарна, кредитна и фискална политика итд.) биле су у стању да спроведу локални економски развој у најпозитивнијем смислу. Земље које су имале демократске корене, предратну партиципативну и демократску културу, као и развијено цивилно друштво са критичком свешћу имале су далеко боље предуслове за квалитетан локални економски развој од оних које такво наслеђе немају. Међутим, и земље које каскају у модерним процесима локалног економског развоја (попут већине балканских земаља) чине снажне напоре да учине корените промене, те као узор на том путу виде земље из некадашњег социјалистичког блока које су направиле значајне резултате у овој области - попут Мађарске, Чешке итд. Значај ове теме за Србију, као земљу у транзицији у којој реформски кораци нису до краја спроведени (посебно у области економије) је огроман. Наша земља мора да уложи много напора и средстава када је реч о локалном економском развоју, који представља једну од кључних полуга за привредни опоравак целе земље. То ћемо сви заједно много лакше учинити уколико се будемо угледали на позитивне развојне моделе земаља које су некада имале слично уређење као и ми. Само са квалитетним локалним економским развојем Србија може да рачуна на реални привредни раст, на равномерни регионални развој, на инвестиције и подстицаје, на раст плата, пензија и на свеопште побољшање услова за живот свих њених грађана.

ЛИТЕРАТУРА

Backović Vera, "Evropski gradovi u postsocijalističkoj transformaciji". *Sociologija*. vol. 47. br. 1. str. 27-44.

Bakaric Rasic Ivana; Sumpor Marijana and Sisinacki Jelena, *Governance Structures for Local Economic Development in Croatia*. 45th Congress of the European Regional Science Association. Vrije Universiteit Amsterdam. 2005. pp. 1-24.

Belkić Vanesa i Hrnjaz Milica, *Lokalni ekonomski razvoj – evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi*. Građanska mreža. Beograd. 2010

Damianova Anelia; Tzvetkovska Marieta and Ivanov Stefan, "The Role of Local Government in Local Economic Development: Bulgaria" in: Sona Čapkova (ed.), *Local Government and Economic Development*. Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute. Budapest. 2005. pp. 21-46.

Goga S; Marphy F. and Swinburn G., *Local Economic Development: A Primer*. The World Bank. Washington. 2006

Mijačić Dragiša, "Decenija lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji: šta su pouke za budućnost". *Policy Brief*. Decembar 2012. str. 1-5.

Mitchneck Beth, "An Assessment of the Growing Local Economic Development Function of Local Authorities in Russia". *Economic Geography*. vol. 71. no. 2. pp. 150-170.

Norgaard Ole, "The Political Economy of Transition in Post-Socialist Systems: The Case of the Baltic States". *Scandinavian Political Studies*. 1992. pp. 41-58.

Simonyi Peter; Illes Sandor; Zsoter Brigitta and Rapkay Bence, "Local economic development in the hungarian countryside: the heritage of paternalism" in: Gabor Kozma (ed.). *Central European Regional Policy and Human Geography*. University of Debrecen – Department of Social Geography and Regional Development Planning. Debrecen. 2013. p. 41-53.

"The Bulgarian Local Economic Development Partnership: Local Governments Working Together to Foster Sustainable Economic Growth". Case Study on the Bulgaria Local Economic Development Partnership (LEDP)

"Urban Planing and Local Economic Development Program in Romania". Center for Urban Development Studies. Harvard University Graduate School of Design. pp. 1-18.

Young, Craig and Kaczmarek, Sylwia. "Local government, local economic development and quality of life in Poland". *GeoJournal*. Kluwer Academic Publishers. 2001. pp. 225-227.

Rajko Petrovic

LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT
IN POST - SOCIALIST EUROPEAN
COUNTRIES - COMPARATIVE
ANALYSIS

Resume

This article is devoted to a comparative analysis of the degree of local economic development of some post-socialist European countries. These are the countries that, after the collapse of communism in the late 20th century, started with the uncertain path of economic and political transition. Economic transition to a free and regulated market demanded, inter alia, adequate local economic development. Different countries have achieved different (un) successes in this area. Consequently, we will first determine what we mean by European post-socialist countries, and what in the literature and practice is the local economic development (LED). After that, we will explain the different concepts of local economic development applied in different countries - the Russian Federation, Hungary, Poland, the Czech Republic, Romania, Bulgaria and Croatia, as well as their effects. Special attention will be paid to the local economic development in the Republic of Serbia and the challenges that our state in this area faces. The final part of the paper will be dedicated to the recapitulation of key assertions and analyzes made in the introductory and elaborate part of the article.

Keywords: local economic development, post-socialist countries, transition, Republic of Serbia, comparative analysis.

* Овај рад је примљен 25. јануара 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 19. априла 2019. године.