

TEORIJSKO-METODOLOŠKE OSNOVE EKONOMSKE ANALIZE
I REGULACIJE PROCESA U PROSTORU CRNE GORE

*THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR ANALYSIS AND
REGULATION OF SPATIAL PROCESSES IN MONTENEGRO*

MILENKO POPOVIĆ, Montenegro Business School
Univerzitet Meditentan

Abstract: *Relatively large level of foreign direct investment in real estate, that Montenegro has experienced in last few years, and rapid real estate development that has followed is obvious sign of new long run cycle in spatial development of Montenegro. In this article we, first, outlined some basics of spatial and urban economics necessary to understand ongoing processes in Montenegro. Then, we give brief description of those processes and problems that we have experienced so far in Montenegro.*

Keywords: *Market arbitrage, Spatial equilibrium, Spatial dynamics, Construction work, Corruption*

Abstrakt: *Relativno visok nivo stranih direktnih investicija u nekretnine koje je Crna Gora imala u poslednjih nekoliko godina i rapidan razvoj gradnje koji je kao posledica usledio, nesumnjiv su znak novog dugoročnog ciklusa u razvoju prostora Crne Gore. U ovom smo članku, prvo, dali neke osnovne prostorne i urbane ekonomije neophodne da bi se ovi procesi razumeli. Potom smo dali kraći opis tih procesa kod nas i probleme sa kojima se srećemo u Crnoj Gori.*

Ključne riječi: *Tržišna arbitraža, Prostorna ravnoteža, Dinamika prostora, Građevinarstvo, Korupcija*

*JEL classification: R00; R13; R38;
Preliminary communications; Received: Mart 31, 2008*

Uvod

Ekonomika nauka je poput kakve imperije ušla u sve ostale društvene nauke i ona danas u društvenim i humanitarnim naukama predstavlja ono što je i fizika u prirodnim naukama. Ekonomija je fizička društvenih nauka. Tako je i sa izučavanjem prostora, mada se mora priznati da se ekonomija u ovoj oblasti pojavila tek u poslednjih nekoliko decenija. Treba, zato, imati u vidu da ekonomija još uvek nije uspela, bolje rečeno nije stigla, da izučiti čitav niz prostornih pojava i fenomena koje su sociologija, etnografija i druge društvene nauke već uočile i analizirale. S druge strane, velika prednost ekonomije u odnosu na druge društvene nauke leži u njenoj moći da matematički elegantno zahvati često kompleksne procese i fenomene, što je i čini atraktivnim za moderne istraživače prostora i gradova. Ta atraktivnost matematički elegantnih ekonomskih modela je takvih razmera da to ne retko vodi preterivanjima u aplikaciji for-

malnih ekonomskih modela. Pravu meru stvari kada je o urbanoj ekonomiji reč možda je najbolje dao Edward Glaeser (2007) u svom pregledu moderne ekonomike gradova dajući odprilike sledeću ocenu: Iako verujem da niko ne može razumeti grad bez korišćenja metoda ekonomije, ja takođe verujem da nijedan ekonomista ne može razumeti grad bez snažnog oslanjanja na ostale discipline.

1. Ravnoteža i procesi uravnotežavanja u prostoru

Kamen temeljac ekonomije prostora i urbane ekonomije predstavlja ideja ravnoteže prostora koja se u modernom naučnom žargonu sve češće označava i kao nepostojanje uslova za tržišnu arbitražu u prostoru (spatial market arbitrage condition). Ovaj nam princip omogućava da razumemo ne samo kako pojedini akteri donose odluke vezane za prostor (kao i uvek oni nastoje da maksimiziraju svoje neto kori-

sti, tj razliku između ukupnih koristi i troškova), već i da shvatimo kako sistem kao celina funkcioniše. U ovako shvaćenoj ravnoteži, akteri igre, iako stalno nastoje da kroz «lokaciske» odluke maksimiziraju svoje neto koristi, ipak na kraju završavaju sa nultim neto koristima, tj sa nultim profitima (shvaćenim u ekonomskom a ne knjigovodstvenom smislu). U ravnoteži, dakle, ne postoji mogućnost, kako se to kaže, «besplatnog ručka»: svaka se stvar mora platiti; ukupne koristi su, u ravnoteži, uvek jednake ukupnim troškovima.

Pošto su za procese u prostoru relevantna tri aktera – domaćinstva, privredna preduzeća i građevinari – to se i ovaj koncept nearbitražne ravnoteže svodi na tri konkretna ispoljavanja. Prvo, u ravnoteži domaćinstva moraju biti indiferentna u odnosu na prostor. Konkretnije: tok nadnica koje se mogu ostvariti na nekoj lokaciji plus tok nemonetarnih koristi koje slede od atraktivnosti lokacije (klima, prirodne lepote, opremljenost školama, zdravstvenim ustanovama i sl) minus odgovarajući tokovi troškova stanovanja i transporta moraju u ravnoteži biti isti na svim lokacijama. Drugo, u ravnoteži sva preduzeća moraju biti indiferentna u odnosu na prostor i u odnosu na zapošljavanje novih radnika. Ovo konkretno znači da razlike u nadnicama na pojedinim lokacijama moraju biti kompenzirane odgovarajućim razlikama u (marginalnoj) produktivnosti rada na tim lokacijama. Konačno, treće, u ravnoteži građevinari moraju biti indiferentni u odnosu na to dali da grade ili ne grade nove stanove i objekte. Ovaj uslov implicira da cene stanova i objekata u ravnoteži ne mogu porasti previše iznad troškova gradnje, shvaćenih na način da uključe troškove fizičkog građenja (troškove materijala, rada i angažovanog kapitala), troškove zemljišta i transakcione troškove vezane za odnose sa «regulatorima» građevinske delatnosti (izgubljeno vreme i troškovi za dobijanje raznih dozvola, troškovi korupcije i sl).

Ravnoteža shvaćena na gore opisan način predstavlja pre idealnu konstrukciju nego realno stanje u kom se prostor može naći. U realnosti mi zapravo stalno imamo neravnotežu, pa time i mogućnost da se realokacijom ljudi i ostalih resursa ostvare pozitivne neto koristi i profiti. To, uostalom, i pokreće gore pomenute aktere na aktivnost. Pomenuta realokacija resursa, tj tržišna arbitraža vodi čitavom nizu procesa u prostoru koji bi u konačnom trebali dovesti do stanja ravnoteže. No, proces uravnotežavanja, s jedne strane, može potrajati prilično dugo, ponekad i više decenija, pa možemo reći da sama ravnoteža pre predstavlja skup ciljeva ka kojima sistem implicate teži nego nešto što odgovara realnosti.

S druge strane, usled dejstva egzogenih faktora, poput tehnološkog progresa, institucionalnih promena ili globalnih svetskih kretanja, i tako shvaćena ravnoteža, odnosno skup ciljeva, se stalno menja što same procese u prostoru čini još dinamičnijim i dramatičnijim. Ravnoteža u prostoru, dakle, kao i svaka druga ravnoteža, predstavlja, sa ekonomske tačke gledišta, skup implicitnih ciljeva sistema, tj njegovu tačku gravitacije koja se usled dejstva egzogenih faktora stalno pomera i menja svoje koordinate.

Da bi bolje razumeli prostornu ravnotežu, pa time i procese koji nastaju u prostoru, nešto detaljnije ćemo proanalizirati ponašanje i ravnotežu već pomenutih aktera. Prvo ćemo dati analizu ponašanja domaćinstva, što će nam omogućiti da shvatimo kako se na različitim lokacijama generira tražnja za stanovima, s jedne, i ponuda radne snage, s druge strane. Potom ćemo, kroz analizu ponašanja privrednih preduzeća i građevinara, definisati kako se na različitim lokacijama generira ponuda stanova, s jedne, i tražnja za radnom snagom, s druge strane. Jedino tako, uzimajući u obzir ponudu i tražnju i za stanovima i za radnom snagom, možemo uspostaviti sliku ravnoteže prostora kao pokretačke snage posmatranih procesa. Na sličan način moguće je analizirati i ponudu i tražnju za privrednim objektima, što bi sliku učinilo još celovitijom. U tom slučaju bi, naravno, firme generirale tražnju za objektima, dok bi građevinari generirali ponudu objekata. U svakom slučaju, ove je procese potrebno posmatrati sve skupa jer tek tako možemo razumeti procese u prostoru.

1.1 Tražnja za stanovima i ponuda rada na različitim lokacijama

Ponašanje domaćinstava u odnosu na prostor se definiše nastojanjem domaćinstava da maksimiziraju svoju neto korisnost, predstavljenu najčešće linearnom funkcijom korisnosti, tj

$$\max\{Y + A - H - T\}, \text{ pri čemu } Y \text{ predstavlja}$$

dohodak određenog tipa domaćinstva na nekoj lokaciji, A vrednost nemonetarnih korisnosti koje lokacija nudi zahvaljujući svojim prirodnim (klima, pejzaž i sl) ili stvorenim pogodnostima (pristupačnost i opremljenost škola, bolnica, kulturnih institucija i sl), H predstavlja troškove stanovanja na datoj lokaciji, dok su T transportni troškovi koje život i rad na datoj lokaciji podrazumeva.

Ovako definisano ponašanje domaćinstava vodi takvoj tržišnoj ravnoteži u kojoj je napred definisani tok neto koristi za određeni tip domaćinstava isti na svim lokacijama u prostoru. Ukoliko taj uslov nije ispunjen, dolazi do tržišne arbitraže koja nemi-

novno vodi uravnotežavanju. Tako, recimo, ako su dve lokacije po svemu iste osim po visini dohodka, neminovno dolazi do kretanja stanovnika ka onoj lokaciji kod koje je veći dohodak što, zahvaljujući povećanoj ponudi rada, obara nadnice na toj lokaciji i vodi njihovom izjednačavanju sa nadnicama na drugoj lokaciji. Ovaj primer, istovremeno, zorno pokazuje kako odluke domaćinstava definišu ponudu rada na pojedinim lokacijama. Slično, ako se, pri ostalim istim uslovima, dve lokacije razlikuju po troškovima stanovanja, doći će do kretanja stanovništva ka onoj lokaciji koja ima niže cene stanova. To, zahvaljujući porastu tražnje za stanovima, vodi porastu cena stanova na toj lokaciji i njihovom izjednačavanju sa cenama na drugoj lokaciji. Ovaj primer nam, takođe, pokazuje kako odluke domaćinstava definišu tražnju za stanovima na pojedinim lokacijama.

Treba, međutim, uočiti da ovako definisan uslov ravnoteže ne podrazumeva da dolazi do uravnotežavanja nadnica ili cena stanova na svim lokacijama. On nam samo kaže da u uslovima ravnoteže suma neto koristi mora biti ista na svim lokacijama. To znači da se lokacije mogu razlikovati i po nadnicama i po cenama stanova, a i po ostalim obeležjima kojima smo ranije opisali sumu neto koristi. Ali, ako je na nekoj lokaciji nadnica relativno dugo veća nego na nekoj drugoj, onda to mora da znači da su na toj lokaciji ili troškovi stanovanja ili troškovi transporta veći, ili su pak nemonetarne koristi od pogodnosti lokacije manje. Primenimo sada ova opšta načela na analizu odnosa između gradova (urbanih regija) i unutar gradova (regija).

a) Ravnoteža unutar gradova i urbanih regija

Najraniji, najjednostavniji, ali i najčešće korišćeni modeli (Alonso, 1964; Mills, 1967; Muth, 1969) u analizi unutarurbane ravnoteže su oni koji polaze od pojednostavljujuće pretpostavke da se pojedine lokacije unutar neke gradske celine ne razlikuju ni po nivou dohodka domaćinstava, ni po nivou pogodnosti koje nude. Ono po čemu se one razlikuju je nivo troškova stanovanja (cena stanova) i troškova transporta. Primenjena na ranije dat izraz za neto korist i princip prostorne ravnoteže, ova pretpostavka implicira da u uslovima ravnoteže suma troškova stanovanja i transportnih troškova mora biti ista na svim lokacijama unutar određene urbane regije. Odavde sledi relacija prema kojoj troškovi stanovanja, tj cene stanova opadaju sa porastom transportnih troškova, koji opet po pretpostavci rastu sa udaljenošću lokacije od gradskog centra.

Potonja relacija je bila predmet stotina i stotina ekonometrijskih testiranja koja su pokazala snažnu međuzavisnost između cena stanova i njihove udaljenosti od gradskog centra. U već citiranom radu Edward Glaeser (2007) je, na primer, polazeći od linearne relacije između cena stana i udaljenosti od gradskog centra pokazao na primeru Bostona da sa povećanjem udaljenosti stana od centra za jednu milju cijena prosječnog stana opada za 1,100 \$, što implicira da u tim uslovima godišnji troškovi stanovanja rastu za 110 \$, odnosno da nedeljni troškovi transporta rastu za 2,5 \$ po milji. Udaljenošću od centra se, ipak, objašnjava tek 15% varijacija u cenama stanova, što znači da se kvalitetom gradnje, prirodnim i stvorenim pogodnostima lokacije objašnjava ostatak razlika u cenama stanova.

Detaljnija empiriska istraživanja su pokazala da je ova relacija između cene stanova i njihove udaljenosti od gradskog jezgra pre konveksna nego linearna, te da se na veoma dugim distancama gotovo gubi, tj da kriva koja opisuje ovu relaciju na tom segmentu udaljenosti postaje gotovo ravna. Pokazalo se naima da u zonama koje su bliže gradskom centru cene stanova brže opadaju sa rastom udaljenosti nego u zonama koje su udaljenije od gradskog jezgra. Jedno ponuđeno objašnjenje, koje je uspešno ekonometrijski testirano, se zasniva na tvrdnji da je to posledica okolnosti da na kraćim relacijama ljudi koriste jednu tehnologiju transporta - hodanje - dok na dužim relacijama koriste drugu tehnologiju - kola. Pošto druga tehnologija transporta sadrži visoke fiksne troškove (kupovina auta) i niske varijabilne troškove (autom se gubi manje vremena za ekstra milju nego hodanjem), dok prva ima samo varijabilne troškove koji su uz to visoki (izgubljeno vreme i nemonetarni troškovi hodanja), to je logično da na dužim relacijama udaljavanje za jednu milju ima manji rast jediničnih troškova transporta nego na kraćim relacijama. Sve to, dakako, ima odgovarajući uticaj na cenu stanova.

Drugo ponuđeno objašnjenje, ili još bolje drugi faktor kojim se napred opisani fenomen objašnjava zasniva se na činjenici da, pogotovo kod velikih gradova, poslovi nisu locirani samo u gradskom jezgru već da postoji policentrična struktura gradova i lokacije poslova. Ovime se, s jedne strane, možda još bolje objašnjava napred opisano slabljenje zavisnosti cene stanova od udaljenosti od gradskog centra na udaljenim lokacijama. Što je još važnije, ovime se, s druge strane, sama ekonomska analiza lokacije stanova i objekata čini realističnijom jer se u razmatranje eksplicite unosi notorna činjenica da su mo-

derni veliki gradovi pre policentrični nego monocentrični, što prvobitni modeli lokacije zanemaruju.

Neke od varijanti ovog bazičnog modela omogućile su da se objasne varijacije u gustini naseljenosti i stepenu građevinske razvijenosti pojedinih lokacija unutar određenih gradova. Ekonometrijska istraživanja su, tako, pokazala da postoji stroga korelacija između gustine naseljenosti i stepena izgrađenosti pojedinih lokacija, s jedne, i njihove udaljenosti od urbanog centra, s druge strane.¹ Ovaj se fenomen može jednostavno objasniti činjenicom da je na lokacijama koje su bliže urbanim jezgrima građevinsko zemljište mnogo skuplje nego na udaljenijim lokacijama. Modelski se ova okolnost može apsolvirati polazeći od pretpostavke da se ljudi ponašaju fleksibilno i da tamo gde je zemlja skuplja istu manje «konzumiraju». Alternativno, i mnogo realističnije, ovo se može modelirati i polazeći od proizvodne funkcije graditelja, koji u nastojanju da maksimiziraju profite tamo gde je zemlja skuplja vrše takav izbor tehnologije koji podrazumeva manje korišćenje zemlje i veću upotrebu kapitala. Prosto rečeno opredeljuju se za gradnju višespratnica i solitera. Sve to, naravno, vodi većoj gustini naseljenosti i većem nivou urbane razvijenosti.

Konačno modelima prostorne ravnoteže se može objasniti i lokacija različitih grupa ljudi. Posebno je zanimljivo objasniti unutar gradsku lokaciju siromašnih i bogatih slojeva stanovništva. Pažnju američkih istraživača, u tom smislu, posebno zaočuplja okolnost da se u urbanim jezgrima velikih američkih gradova sve više naseljavaju siromašniji slojevi stanovništva, dok se na udaljenijim lokacijama i sub urbanim zonama sve češće naseljavaju bogatiji slojevi populacije. Ovo je tim čudnije kada se ima u vidu da su i stanovi i zemljište u gradskim jezgrima skuplji nego na udaljenijim i sub urbanim erijama, te da je trošak izgubljenog vremena (zbog putovanja na posao) po jedinici vremena (izgubljeni prinos od rada) mnogo veći kod bogatijih slojeva nego kod siromašnih slojeva. Garry Backer (1965) je ovaj fenomen pokušao objasniti činjenicom da bogatiji takođe više preferiraju posedovanje velikih parcela zemljišta oko kuća, što im sub urbane zone upravo omogućavaju, i čime oni kompenziraju visoke troškove putovanja na posao. Alternativno, mi bi radije rekli dodatno, objašnjenje, ponuđeno od LeRoya i Sonsteliea (1983),

zasniva se na činjenici da bogati i siromašni koriste različita sredstva transporta. Naime, pošto bogati voze brze automobile a siromašni koriste sporiji javni transport, to ispada da bogati imaju manje troškove transporta po kilometru iako je njihovo vreme skuplje od vremena siromašnih.

b) Ravnoteža između gradova i urbanih regija

Dok prethodni modeli analiziraju cene na različitim lokacijama unutar gradova i urbanih regija, ovde imamo posla sa analizom odnosa cena između gradova i urbanih regija. U ovim se analizama i modelima, suprotno onom što imamo u prethodnom slučaju, polazi od pretpostavke da se gradovi i urbane regije razlikuju i po nivou dohodaka domaćinstava i po pogodnostima (prirodnim ili stvorenim) koje pojedini gradovi i regije nude. Da bi se analiza pojednostavila, ovde se polazi od pretpostavke da pojedini gradovi i regije imaju unutar sebe iste troškove stanovanja, transportne troškove i iste pogodnosti stanovanja, što se može prihvatiti samo kao metodološko pojednostavljanje.

Kada se ove pretpostvake prihvate onda se međugradska prostorna ravnoteža može definisati na sledeći način: domaćinstva su u ravnoteži indiferentna u kojem će gradu ili urbanoj regiji živeti jer su u tim uslovima neto koristi domaćinstava iste u svim gradovima i regijama. Ili još konkretnije: visoki troškovi stanovanja (cene stanova) u pojedinim gradovima moraju biti kompenzirane ili visokim dohodcima domaćinstava u tim gradovima, ili visokim nivoom prirodnih i proizvedenih pogodnosti tih gradova i regiona, ili sa oba ova faktora skupa. Ovo, takođe, implicira da u uslovima ravnoteže varijacije u razlikama između dohodaka i troškova stanovanja između pojedinih gradova izražavaju varijacije u prirodnim i stvorenim podobnostima u tim gradovima, ili još preciznije ono što su ljudi spremni da plate za postojanje tih podobnosti (Rosen, S, 1979; Roback, J., 1982).

Empirijska istraživanja su dosta čvrsto podržala napred skicirane ideje. Tako je Glaeser (2007) u već citiranom radu pokazao da se 40% varijacija u cenama stanova pojedinih američkih gradova može objasniti varijacijama u dohodcima u posmatranim gradovima. U proseku za 1,000\$ veći godišnji dohodak domaćinstva u nekom gradu implicira veću vrednost stana u tom gradu u iznosu od 3,700\$, odnosno za 400\$ veće troškove stanovanja na godišnjem nivou. Iako je ustanovljena korelacija dosta jaka, može izgledati da je razlika u godišnjim troškovima stanovanja od 400\$ relativno niski u odnosu na razliku u

¹ Tako je već citirano istraživanje za Boston pokazalo da se čitavih 45% varijacija u gustini naseljenosti i stepenu izgrađenosti pojedinih lokacija objašnjava upravo ovim faktorom, te da se sa svakom dodatnom miljom udaljenosti od centra gustina naseljenosti povećava za 0,08 logaritamska poena ili približno za oko 8%.

dohodku od 1,000\$. Autor ispravno zaključuje da je to verovatno posledica okolnosti da gradovi sa visokim dohodcima imaju i relativno veću količinu ljudskog kapitala, kao i da imaju veći nivo neugodnosti od dugog putovanja na posao. Ove faktore je, nažalost, bilo nemoguće obuhvatiti u pomenutom istraživanju.

Isti autor ustanovio je koristeći podatke za 200 američkih gradova i postojanje dosta solidne korelacije (23%) između realnog dohodka u pojedinim gradovima (korigovanog, dakle, i za cene stanova) i srednje temperature u posmatranim gradovima u januaru. Potonja veličina bi trebala da na neki način aproksimira prirodne pogodnosti posmatranog prostora. Ustanovljeno je da gradovi sa većom prosečnom januarskom temperaturom imaju manji realni dohodak domaćinstava: Mesta u kojima je prosečna januarska temperatura veća za 10 stepeni (faranhajda) imaju niže godišnje dohodke za 720 dolara. Isti autor je, takođe, pokazao na primeru 230 američkih gradova da postoji dosta dobra korelacija (14%) između dohodka i prosečnog vremena provedenog na putu do posla: gradovi sa većim dohodkom imaju i duže prosečno vreme provedeno na putu do posla.

Sve to je u skladu sa teoriskim očekivanjima po kojima su ljudi spremni da se odreknu dela dohodka za odgovarajuću nemonetarnu vrednost pogodnosti koje dati prostor nudi. Obrnuto, što dođe na isto, ljudi su spremni da prihvate uslove u kojima postoje određene nepogodnosti ako su za to kompenzirani većim dohodkom, nižom cenom stana, ili nečim drugim. Na ovoj se činjenici bazira čitav niz ekonometrijskih istraživanja kojima se nastojala utvrditi «cena u senci» raznih vrsta (ne)pogodnosti koje određeni prostor ima, tj ljudska spremnost da plate postojanje (izbegavanje) tih pogodnosti (nepogodnosti). Pri tom, treba razlikovati one pogodnosti koje su nasleđene, poput klime, pejzaža, i sl, od onih koje su izgrađene, poput dobrih škola, bolnica, kulturnih ustanova, niskog nivoa kriminala (zbog investiranja u javnu bezbednost) i sl.

Kada je o prirodnim pogodnostima reč napomenimo na ovom mestu da one posebno mogu imati uticaja na razvoj turizma pa time i na gradnju koja snažno prati razvoj turističke privrede.

1.2 Ponuda stanova i tražnja za radom na različitim lokacijama

Da bi slika prostorne ravnoteže bila potpuna potrebno je da pored tražnje za stanovima i ponude rada, koju smo prethodno dali, odredimo i koje su to sile koje određuju i kako one određuju ponudu za

stanovima i tražnju za radom na pojedinim, uže ili šire shvaćenim, prostornim lokacijama. Potrebno je, dakle, da analiziramo prostorne odluke privrednih preduzeća, koje definišu tražnju za radom na različitim lokacijama, i prostorne odluke građevinara, koje definišu ponudu stanova na pojedinim lokacijama. Tek kada sučelimo ovako definisane ponude i tražnje sa onima koje smo ranije razmatrali, a koje deriviramo iz ponašanja domaćinstava, možemo dobiti celovitu sliku ravnoteže, kao gravitacione tačke koja definiše procese u prostoru.

a) Lokacija firmi i tražnja za radom

Prethodno smo ustanovili da relativno trajno postojanje većih nadnica / dohodaka na određenoj lokaciji mora biti praćeno ili većim cenama stanova ili postojanjem nekih prostornih nepogodnosti na toj istoj lokaciji. To je nešto što je sasvim očekivano kada je reč o racionalnom ponašanju pojedinaca i domaćinstava. To je, videli smo, ono što definiše njihovu prostornu ravnotežu. Postavlja se, međutim, pitanje zašto bi firme pristajale da relativno trajno plaćaju veće nadnice na nekim lokacijama nego na drugim. Zar nebi bilo logično da privredna preduzeća u svojim prostornim odlukama ne teže da se lociraju tamo gde su nadnice niže, i zar to nebi konačno dovelo do izjednačavanja nadnica na svim lokacijama. Realnost nam pokazuje da to nije tako, tj da se pojedini gradovi i gradske regije trajno razlikuju po nivou nadnica i dohodaka svojih stanovnika i domaćinstava.

Postavlja se, dakle, pitanje zašto je to tako, tj zašto su preduzeća spremna da u nekim gradovima i na nekim lokacijama plaćaju veće nadnice nego na drugim, a da pri tom i dalje smatramo da postoji i prostorna ravnoteža i ravnoteža na tržištu rada. Odgovor na ovo pitanje leži na strani tražnje za radom. Podsetimo se, na tržištu rada se ravnoteža postiže tamo gde je vrednost marginalnog proizvoda rada jednaka ceni rada, tj nadnici. Marginalna proizvodnost rada definiše, kao što znamo, tražnju za radom. Kod različitih vrsta rada različita je i marginalna proizvodnost, pa time i tražnja za tim vrstama rada. Upravo zato su različite i nadnice različitih vrsta radnika. To je opšte poznat princip u ekonomiji rada. Primenjen na prostornu ekonomiju ovaj princip nam kaže da postojanje trajnih (ravnotežnih a ne tranzitornih) razlika u nadnicama na različitim lokacijama i u različitim gradovima mora biti objašnjeno razlikama u proizvodnosti rada na različitim lokacijama i u različitim gradovima. Ako je to tako, a jeste, onda je pravi izazov odgovoriti na pitanje šta

su izvori razlika u produktivnosti rada na različitim lokacijama i gradovima.

Prvi izvor razlika leži u postojanju nekih inicijalnih prirodnih pogodnosti na određenom prostoru koje utiču da rad angažovan na tom prostoru bude produktivniji. Istoriski gledano ovo je prva pogodnost kojom se i objašnjava nastanak nekih sada velikih metropola, a i nastanak nekih sada nepostojećih gradova poput Vavilona, na primer (njihov nestanak takođe može predstavljati zanimljivu lekciju iz ekonomije). Te inicijalne prirodne pogodnosti su se u početku uglavnom odnosile na pristupačnost vodnih puteva jer je, podsetimo se, dugo vremena vodni transport bio daleko jeftiniji od ostalih oblika transporta dobara i ljudi. Time se objašnjava nastanak velikih lučkih gradova na obalama mora i velikih reka. Ako pogledamo mapu sveta videćemo da se gotovo svi stari veliki gradovi nalaze upravo na takvim lokacijama. Chicago se poput niza drugih velikih američkih gradova, na primer, nalazi na obalama jednog od četiri velika jezera, koja su međusobno povezana, koja su, dalje, povezana i sa nizom drugih rečnih plovinih tokova, a preko reke Sent Lorenc i sa Atlanskim okeanom. Paul Krugman (1995), upravo ovim faktorom objašnjava okolnost da je dugo vremena najveći deo američke industrije i velikih američkih gradova bio upravo lociran na obalama ova četiri velika jezera. Čitava oblast poznata je kao američki manufacturing belt (industrijski pojas). Slično je i sa nizom evropskih i aziskih gradova lociranih tik uz more ili uz velike reke.

Sa razvojem saobraćaja tokom dvadesetog veka prednost vodnog transporta je izgubljena u odnosu na putni i železnički koji su se u međuvremenu razvili. Računa se, na primer, da su tokom dvadesetog veka relativni troškovi železničkog transporta smanjeni za čitavih 90%. To je neminovno vodilo slabljenju značaja pomenute vrste pogodnosti što je, s jedne strane, vodilo živom razvoju gradova i urbanih regija na drugim lokacijama i što je, s druge strane, ne retko vodilo krizi starih gradova lociranih prema inicijalnim pogodnostima. Ova kriza se, saglasno našem modelu, ispoljavala i kroz pad nadnica u tim gradovima. Ipak, većina starih velikih gradova je «preživela» pomenute krize, što se objašnjava jednom drugom vrstom pogodnosti koje oni imaju, a zbog čega je kod njih produktivnost rada, pa time i njihova lokacijska atraktivnost za firme, i dalje veća nego na drugim lokacijama. Ta druga pogodnost je sama okolnost da su oni već izgrađeni, tj da je na njima već locirana ogromna populacija, ogroman broj firmi i odgovarajuća transportna mreža. Ova okolnost znači da na njima postoji fizička blizina snabdevača i po-

trošača, te da su zato troškovi transporta robe od snabdevača do firmi i od firmi do mušterija daleko niži nego na nekim drugim lokacijama koje možda imaju jeftiniju radnu snagu ili jeftinije zemljište za gradnju. Ovde je očito reč o onome što ekonomisti nazivaju path dependancy (zavisnost od putanje na kojoj se sistem nalazi): Kada ste jednom izgradili gradove zbog nekih inicijalnih prirodnih pogodnosti, oni potom sami po sebi postaju pogodnost pa time i razlog svog sopstvenog postojanja i daljeg rasta. Ili, što bi Paul Krugman rekao: Istorija je važna.

U ovom je pogledu posebno važna blizina ljudskih resursa, tj blizina radne snage. S jedne strane, transportni troškovi radnika do radnog mesta su u velikim gradovima manji, dok je, s druge strane, što je još važnije, raspoloživi izbor radne snage i radnih mesta daleko veći. Na ovoj drugoj dimenziji posebno insistira Paul Krugman (1995). Obezbeđujući ogromnu prostornu koncentraciju diversifikovane radne snage i diversifikovanih radnih mesta, veliki gradovi pogoduju i radnicima i poslodavcima. Oni, u stvari, smanjuju rizike od gubitka posla i/ili nedostatka odgovarajuće radne snage u onim situacijama kada dolazi do cikličnih promena specifičnih samo za određene grane delatnosti. Ovu vrstu diversifikacije rizika ne mogu obezbediti mali gradovi i urbane regije. Električar koji radi u fabrici auto delova lociranoj u nekom malom gradu, u kome je to možda jedina fabrika, se sa gubitkom posla, usled recimo krize auto industrije, nalazi u gotovo bezizlaznoj situaciji. To nije slučaj sa njegovim kolegom koji radi u sličnoj fabrici u, na primer, Michigenu, a koji može relativno brzo naći posao u nekoj drugoj delatnosti u istom gradu. Slično je i sa poslodavcima: ako dođe do porasta tražnje za nekim proizvodima i do konsekventnog rasta tražnje za određenom vrstom radnika, te je radnike mnogo lakše i jeftinije naći u velikom gradu nego u malom, gde firme usled toga mnogo češće moraju same da obučavaju radnu snagu.

Fizička blizina koju veliki gradovi obezbeđuju, dakako, nije podjednako važna za sve delatnosti. U nekima je ona manje važna usled čega te delatnosti imaju veću sklonost da se dislociraju iz većih u manje gradove. Troškovi rada, zemljišta i gradnje su u tim malim mestima dovoljno niži da nadoknade veće transportne troškove, koji su, opet, kao što smo videli, znatno opali u prošlom veku. Kod nekih drugih delatnosti, međutim, fizička blizina je ključna, usled čega ove delatnosti polako počinju da bujaju u velikim gradovima i da sve više dominiraju njima. Ovde se radi o onim delatnostima kod kojih je ključna licem u lice interakcija (face to face interaction). Reč je naravno o sektoru poslovnih usluga koji

obuhvata finansijske usluge, konsalting usluge, pravne i računovodstvene usluge i sl. Razmena ovih usluga obavlja se kroz lični kontakt sa klijentima, tako da ovde revolucija u transportu, uključujući i najnoviju internet i telekomunikacijsku revoluciju, nije mogla učiniti mnogo toga. Troškovi transporta ljudi su i dalje izuzetno visoki u ovim delatnostima, kako zbog visoke intezivnosti i frekventnosti lične interakcije sa klijentima, tako i zbog velike vrednosti vremena visoko obrazovanih profesionalaca koji stvaraju poslovne usluge. To je ono čime se objašnjava već pomenuta okolnost da velikim gradovima u svetu danas sve više dominiraju ove delatnosti ali i okolnost da je u njima sve veća koncentracija visoko obrazovane populacije sa visokim nadnicama i platama.

Prostorna blizina je ključna ne samo za delatnost poslovnih usluga, već i za sve druge delatnosti koje se baziraju na visokoj upotrebi i visokoj produkciji znanja. Na ovaj fenomen je još davno ukazala Jane Jacobs (1969) u svojoj proslavljenoj knjizi *Economy of Cities*. Danas je to opšte mesto u tumačenju lokacije firmi i prostornoj strukturi tražnje za radom. Prostorna blizina je od presudne važnosti za produktivnost visoko obrazovanih kadrova angažovanih na proizvodnji novih tehnologija, proizvoda, procesa i inovacija uopšte. Njihova blizina im obezbeđuje komunikaciju kroz koju se vrši često nevidljiva i neformalna razmena znanja koja je ključna za fermentiranje ideja i kreiranje inovacija. Napominjemo, ovde nije samo reč o formalnim vezama koje nužno postoje kroz organizacije u kojima oni rade, već, možda u još većoj meri, kroz neformalnu razmenu ideja koja se ostvaruje kroz lične komunikacije, kroz razna profesionalna udruženja i slično. Gustina naseljenosti pojedinih gradova sa visoko obrazovanim ljudima tako postaje ključna za odluke o lociranju visoko inovativnih delatnosti, što dalje povratno utiče na tražnju za visoko obrazovanim, produktivnim i dobro plaćenom radnom snagom na tim istim lokacijama.

Prema tome, znatan deo objašnjenja zašto su nadnice u modernim velikim gradovima veće nego u malim gradovima leži u činjenici da je količina ljudskog kapitala per kapita, pa time i produktivnost rada u njima veća. No, empirijski je verifikovano da su u njima veće i nadnice radnika iste kvalifikacije i obrazovanja. To je posledica jedne druge važne pogodnosti svih mesta koja imaju veću količinu ljudskog kapitala, pa time i velikih urbanih aglomeracija. Kada je, naime, o odnosu grada i znanja reč, treba posebno imati u vidu i okolnost da ovde imamo posla sa čitavim nizom takozvanih spillovera (prelivanja) vezanih za ljudski kapital, kojima se takođe u znatnoj meri

mogu objasniti razlike u produktivnosti rada i u nadnicama radnika na različitim lokacijama. Naime, život i rad u sredini sa obrazovanim kadrovima utiče, zahvaljujući međusobnoj interakciji i prelivanju znanja do kojeg tu dolazi, na povećanje nivoa znanja i produktivnosti i onih radnika koji ne moraju nužno biti visoko obrazovani. To, dalje, prirodno vodi povećanju njihove produktivnosti, pa time i nivoa njihovih nadnica. Potvrde za postojanje spillovera, kao posebne vrste pozitivnih eksternih efekata, kod ljudskog kapitala dala su upravo mnogobrojna istraživanja vezana za urbanu ekonomiju. U ovim se istraživanjima pokazalo da su, pri ostalim istim uslovima, nadnice radnika istih kvalifikacija veće u urbanim regijama u kojima je prosečan nivo obrazovanja veći, tj u kojima je koncentracija ljudskog kapitala veća².

Istraživanja su, takođe, pokazala da gradovi i regije sa većim inicijalnim nivoom ljudskog kapitala pokazuju veće dugoročne stope rasta (Gleaser, 2007).

b) Ponuda stanova

Rekli smo već da u ravnoteži građevinari, čije ponašanje definiše ponudu stanova i objekata, ne mogu nametati cene stanova i objekata koje su znatno i trajno iznad troškova gradnje shvaćenih na način da obuhvate troškove fizičke gradnje, troškove građevinskog zemljišta i transakcione troškove koji proizilaze iz odnosa građevinara i regulatora na različitim nivoima vlasti. Dodajmo ovde da taj uslov važi samo aproksimativno, kako zbog već pomenute činjenice da proces uravnotežavanja može trajati dosta dugo, tako i zbog postojanja raznih tržišnih imperfekcija poput monopolskih ili oligopolskih struktura koje se mogu javiti u građevinarstvu i slično.

Iz napred datog uslova ravnoteže sledi da, kada bi na svim lokacijama uslovi gradnje bili isti, tada bi i troškovi gradnje bili isti na svim lokacijama. Evidentne razlike u cenama stanova bi se morale objasniti nekim drugim razlozima, a prvenstveno različitim nivoom tražnje za stanovima na pojedinim lokacijama. U tim bi okolnostima bilo logično očekivati visoke cene stanova u gradovima u kojima postoji snažna gradnja i niske cene stanova tamo gde je gradnja manja. Empirijske činjenice često ne potvrđuju ovakva očekivanja. Na primer, podaci iz 2005. godine za američke gradove (Glaeser, 2007) pokazuju upravo suprotno: cene stanova su za taj period bile niže upravo u urbanim regijama gde se više gradilo, dakle gde je tražnja bila veća, a manje u onim gde se manje gradilo, tj gde je tražnja bila manja. Ovakvi nalazi su bitni jer nam pokazuju da uslovi gradnje, a

² Vidi na primer Rauch, J.E. (1993) ili Gleaser, E.L. (2007).

to je ono što definiše strukturu ponude, nisu isti u svim regijama. Sledstveno, da bi razumeli procese u prostoru, moramo dobro razumeti i razlike koje postoje u uslovima gradnje, tj na strani ponude stanova i objekata na različitim lokacijama.

Izvori razlika u uslovima gradnje mogu biti najrazličitije prirode. Prvo, mogu postojati različite cene inputa koje se u gradnji koriste na pojedinim lokacijama. Cene rada i građevinskog materijala mogu znatno varirati od jedne do druge urbane regije. Drugo, mogu postojati razlike u raspoloživosti građevinskog zemljišta. Neke urbane celine imaju nepremostive probleme u tom pogledu. Treće, mogu postojati razlike u raspoloživosti vode ili uslova za odlaganje otpadnih voda i čvrstog otpada. Konačno, ali po važnosti verovatno najznačajnije, mogu postojati razlike u stepenu razvijenosti regulative i karakteru prostornih i urbanističkih planova pojedinih regija. U gore navedenom istraživanju za američke gradove, na primer, ustanovljeno je da je nivo ponude stanova u bio uglavnom određen brojem dozvola za gradnju koji je izdat u pojedinim urbanim regijama. Tamo gde je izdat veći broj građevinskih dozvola bila je veća gradnja stanova i objekata, dok su cene stanova prirodno bile niže.

2. Normativna ekonomija prostora – optimalna ravnoteža

Ekonomija prostora i urbana ekonomija više nego bilo koja druga branša ove nauke pokazuje nove ideje i probleme moderne normativne ekonomije. Obe škole mišljenja, i ona koja je za jako involviranje javnog sektora i ona koja se zalaže za potpunu slobodu tržišta, mogu u ekonomiji prostora i urbanoj ekonomiji naći snažne argumente za svoje tvrdnje. Nigde se kao u urbanoj ekonomiji i ekonomiji prostora ne mogu tako zorno videti i takozvane mane tržišta, kojima se opravdava državna intervencija, i takozvane mane države, koje služe kao argument protiv preteranog involviranja države.

2.1 Mane tržišta i nužnost regulacije

U prethodnom razmatranju ravnoteže i procesa uravnotežavanja u prostoru akcenat je bio na analizi tržišnih sila koje definišu ravnotežu i uravnotežavanje. Regulativa je tek tu i tamo pomenuta. Bez mnogo sumnje se može zaključiti da tržišne sile same po sebi zaista vode ravnoteži u prostoru. No, postavlja se pitanje dali bi tako nastala ravnoteža, koja bi bila određena samo tržišnim silama, bila istovremeno i optimalna ravnoteža. Kao i svaki sistem tako i prostor može biti u ravnoteži na mnoštvo načina. (Ne

zaboravimo, i smrt je ravnoteža.) Mnoštvo je, drugim rečima, mogućih ravnotežnih stanja u kojima se prostor može naći. Međutim, samo jedno stanje ravnoteže može biti optimalno. Optimum nekog društvenog sistema, pa i prostora je, pak, pojestavljeno rečeno, stanje u kojem je suma tokova neto koristi stanovnika posmatranog prostora maksimalna. Ekonomsko shvatanje optimuma je, dakle, okrenuto ka čoveku, tj ka pitanju optimizacije blagostanja ljudi određenog prostora. Pri tom se, to valjda ne treba ni pominjati, ne misli samo na monetarne već i na nemonetarne elemente ljudskog blagostanja. Dali je, dakle, čisto tržišna ravnoteža prostora optimalna, odnosno dali je tržište u stanju da generira maksimalnu sumu neto koristi stanovnika nekog prostora. Ako nije, a naš je odgovor da nije, onda se, kao prvo, postavlja pitanje zašto nije i, kao drugo, šta uraditi da se sistem prostora optimizira.

Tri su važna razloga zbog kojih tržište, ne samo da ne može voditi optimumu, već može, ako je nekontrolisano, voditi devastaciji prostora i suboptimalnom nivou blagostanja ljudi koji žive na njemu. Pre svega, tržište nije u stanju da na adekvatan način i u adekvatnoj količini obezbedi takozvana javna dobra, tj ona dobra koja su po svojoj prirodi neekskluzivna i nerivalna³. Možemo slobodno reći da najznačajniji deo javnih dobara po svojoj prirodi spada upravo u materiju regulacije prostora. Mreža gradskih ulica, gradski parkovi, gradska rasveta, adekvatan gradski pejzaž, javna bezbednost i sl. predstavljaju po svojoj prirodi one gradske strukture koje nam obezbeđuju javna dobra. Pokušaj da se razvoj ovih struktura prepusti tržištu, tj da se one izgrade na bazi slobodnog pregovaranja svih građana koji od njih imaju koristi, vodio bi suboptimalnom nivou i kvalitetu ovih struktura. Prvi i najvažniji razlog tome je u takozvanom free riding efektu (efekat besplatne vožnje) koji prati neekskluzivna javna dobra. Naime, eventualno nastojanje da sa se sredstva za razvoj ovih struktura obezbede iz dobrovoljnih prinosa građana, polazeći od pojedinačnih korisnosti koje oni imaju od javnih dobara, vodio bi takvom ponašanju u kojem bi svako nastojao da plati manje nego što je njegova stvarna korisnost, nadajući se da će ostali građani platiti svoj adekvatan deo, te da će tako biti moguće doći do jeftinijeg obezbeđenja tog dobra. Pošto bi se svako ponašao na ovaj način, to nebi bilo moguće obezbediti sredstva za njihovu gradnju, pa zato nebi bilo moguće ni obezbediti ova javna dobra. Drugi, ne manje važan, razlog leži u činjenici da tr-

³ Šire o obeležjima (ne)ekskluzivnosti i (ne)rivalnosti, te o javnim i privatnim dobrima i načinu njihovog obezbeđivanja i prometanja vidi u Stiglitz, J.E. (2004).

žišno regulisanje javnih dobara, tj pregovaranje mnoštva zainteresovanih građana, podrazumeva enormne ili kako se to ponekad kaže prohibitivne troškove pregovaranja, tj enormne transakcione troškove. Ovakve gradske strukture moraju se, dakle, graditi iz javnih sredstava. Iz istih razloga, javni sektor mora obezbediti i održavanje javnih objekata kao i kontrolu načina njihovog korišćenja.

Javni sektor se posebno mora starati o kontroli i način korišćenja prostora u celini. Sam optimalan raspored struktura u prostoru predstavlja javno dobro od prvorazredne koristi za sve građane koji žive na posmatranom prostoru. Gotovo je nezamislivo da bi putem tržišnog medija, tj putem pregovaranja mnoštva zainteresovanih građana bilo moguće obezbediti optimalnu strukturu upotrebe prostora. Još crnja bi situacija bila kada bi se dopustilo da radi ko šta hoće i ko gde hoće u prostoru. Potrebno je, dakle, putem intervencije države, tj putem prostornih i urbanističkih planova obezbediti optimalno korišćenje prostora. Potom je, dakako, potrebno obezbediti poštovanje ovih planova. U protivnom free riding efekat bi uticao na devastaciju i narušavanje prostora. Svedoci smo da, tamo gde postoji nerazvijeno prostorno planiranje i slaba kontrola poštovanja prostornih planova dolazi do najrazličitijih oblika devastacije prostora. U ovim situacijama obično svak rezonuje tako što računa da njegovo «malo» nepoštovanje planova i regulative neće mnogo narušiti prostor ali će njemu lično doneti mnogostruko veće koristi. Pošto se, ako ne postoji čvrsta regulativa i kontrola, svak ponaša na opisani način, to nužno dolazi do «velikog» narušavanja prostora. Dovoljno je samo pogledati kako, zbog zastakljivanja verandi i terasa, ružno izgledaju pojedini naši gradski kvartovi. Gotovo da ni arhitekti koji su projektovali pojedine zgrade nebi mogli da ih prepoznaju. O ostalim, težim oblicima narušavanja prostora da i ne govorimo.

Drugi važan faktor zbog kojeg je potrebna snažna involviranost države u ovoj oblasti su takozvani eksterni efekti. Eksterni efekti su oni pozitivni efekti (koristi) ili negativni efekti (troškovi) koje ne koristi, odnosno ne plaća (ako je reč o troškovima) onaj subjekat koji ih je i stvorio, već neki drugi subjekat ili više drugih subjekata. Emitovanje štetnih gasova u vazduh, koje na primer kroz svoju aktivnost čini neko preduzeće, stvara štete (troškove) koje, ako se samo oslanjamo na tržište, ne snosi posmatrano preduzeće, već ga plaćaju građani, i to ili kao poreski obveznici (za finansiranje uvećanih troškova zdravstva usled porasta bolesti koje date polucije izazivaju), ili kao bolesnici čiji je kvalitet života zbog narušenog zdravlja devastiran. Sve to vodi neoptimalnom

nivou i strukturi procesa u prostoru. Tržište je u ovom slučaju potrebno substituisati ili, još bolje, korigovati akcijama javnog sektora. Uloga javnog sektora ovde se ne sastoji u potpunoj eliminaciji eksternih efekata, već u tome da se upotrebom raznih instrumenata (Piguovi porezi, transferibilne takse, standardi i tehnički propisi i sl) obezbedi što je moguće veća internalizacija troškova i koristi, pa time i što je moguće optimalniji nivo i struktura pojedinih aktivnosti u prostoru. Primer koji smo gore naveli odnosi se na životnu sredinu koja bez sumnje predstavlja najvažniji oblik negativnih eksternih efekata. Pored toga postoji i niz drugih negativnih ali i pozitivnih eksternih efekata, koji takođe upućuju na nužnost državne intervencije.

Treća važna oblast u kojoj čisto tržišno prometanje dobara pokazuje teške mane su takozvane mrežne (network) delatnosti, pre svega vodosnabdevanje i odlaganje otpadnih voda. Njih karakteriše ono što ekonomisti nazivaju prirodnim monopolima. Kod prirodnih monopola je ekonomija obima takvih razmera da se, ako izaberemo najbolju tehnologiju, najniži troškovi postižu onda kada posluje samo jedno preduzeće, kada se, dakle, najviše isplati imati samo jedno preduzeće sa tom tehnologijom. Vodosnabdevanje i odlaganje otpadnih voda u gradovima je, na primer, tehnički gledano moguće obezbediti i decentralizovanim sistemom, recimo putem bistijerni i septičkih jama. Takav način vodosnabdevanja i odlaganja otpadnih voda je, međutim, daleko, daleko skuplji i neefikasniji u odnosu na snabdevanje preko vodovodnih sistema i odlaganja voda preko kanalizacionih mreža. Najefikasnije je, dakle, imati u nekom naselju ili gradu jedan sistem vodosnabdevanja i jedan sistem kanalizacije. Ako, međutim, dozvolimo da tim sistemima raspolaže neko privatno preduzeće koje posluje na čisto tržišnim principima, tada ćemo dobiti tržišni monopol. On će, u nastojanju da maksimizira profit, podići cijene iznad optimalnih i smanjiti nivo usluga ispod optimalnog, što će poništiti efekte izabrane tehnologije. Da se to nebi desilo, tj da bi ovi sistemi funkcionisali sa optimalnim cenama i na optimalnom nivou nužna je intervencija države.

Sve su to razlozi koji intervenciju države u prostoru čine nužnom. Pri tom, državna intervencija uopšte, a u ovoj oblasti posebno, može uzeti najrazličitije oblike i može biti različitog intenziteta. U nekim oblastima, poput prostornog planiranja, uloga države je nezaobilazna, mada se i tu mora poštovati odgovarajuća demokratska procedura koja bi trebala da obezbedi da planiranje bude u interesu građana. U nekim drugim oblastima, međutim, postoji mogućnost «doziranja» uloge države. Ona može, na primer

u oblasti vodosnabdevanja, uzeti formu totalne kontrole (kada odgovarajuće gradsko komunalno preduzeće i investira u mrežu, i «proizvodi» vodu, i vrši distribuciju vode i sl) a može uzeti i razne druge forme poput raznih privatno državnih partnerskih aranžmana u izgradnji mreža i njihove eksploatacije, do takozvane «privatizacije» vodosnabdevanja, kada država samo određuje uslove eksploatacije date mreže od strane operatera koji ju je preuzeo (održavanje, nadoknada za korišćenje mreže, formula za definisanje cene vode koju će privatnik naplaćivati i sl), a koju bi mnogo preciznije trebalo označiti kao franšizu nacionalnih monopola.

2.2 Mane i problemi na strani regulacije

Rekli smo već da regulacija prostora zorno pokazuje i sve mane države kao medija transakcija. Nekoliko je razloga tome. Kao prvi razlog, mada po našem mišljenju ne najvažniji, pominje se okolnost da prostornim planiranjem i uređenjem prostora dominiraju arhitekta, građevinari i drugi profesionalci tehničke struke a da je mala zastupljenost sociologa, ekonomista i drugih profesionalaca iz oblasti društvenih i humanitarnih nauka. Dobronamerni urbanista je, prema ovom stanovištu (Glaeser, 2007), više orijentisan ka lepoti prostora, tj na «blagostanje» prostora nego na blagostanje ljudi koji žive na datom prostoru. To vodi čitavom nizu prostornih rešenja koja nisu optimalna na način na koji se društveni optimum definiše. Poznati su, u svetu i kod nas, primeri velikih objekata i struktura koje osim urbanističke nisu pokazale da imaju adekvatne (u odnosu na enormne troškove) društvene i humane vrednosti.

Ovo «umiranje u lepoti» dobronamernog urbaniste je, međutim, po nama manji problem. Mnogo veći problem je u nedostatku dobronamernih urbanista. Razlog ovome je u činjenici da su javne odluke, a prostorne i urbanističke odluke su per exelance javne odluke, predmet živog interesovanja i pritisaka najrazličitijih interesnih grupa i struktura. Prostorna regulativa može krucijalno uticati na tokove prihoda i rashoda pojedinih aktera zbog čega oni nastoje da organizovanom akcijom utiču na samu regulativu. Gotovo neizostavno to vodi društveno suboptimalnim odlukama vezanim za prostor. Posebno su važne one odluke od kojih zavisi upotreba prostora, gradnja puteva, naselja, poslovnih centara i sl. One mogu preko noći od vlasnika nekih zemljišnih parcela napraviti prave bogataše. Slično je i sa odlukama nižeg reda, poput dozvole za gradnju, koja pojedinim graditeljima može omogućiti da ostvare enormne profite. Upravo zato sve odluke vezane za prostor, uređenje i korišćenje prostora su praćene lobiranjem,

mediskim kampanjama, raznim pritiscima interesnih grupa i sl. Sve te aktivnosti se često najšire označavaju i kao «kupovanje javnog interesa».

Ovo «kupovanje interesa» kod prostornih i urbanističkih odluka vrlo često poprima oblik eksplicitne kupovine (dakle, bez znaka navoda) u kom slučaju imamo posla sa korupcijom⁴. I zaista, korupcija je, ne samo najprisutnija u ovom domenu, nego ju je ovde i najteže iskoreniti. Ovo stoga što je regulativa vezana za prostor i gradnju, po svojoj prirodi, opravdano vrlo kompleksna i sa mnogo «transakcija» između javnog i privatnog sektora. Na svakoj od tih «transakcija» moguće je podići «tezgu» za naplaćivanje raznoraznih usluga. Pri tom, ovde srećemo i administrativnu korupciju i korupciju vezanu za izmenu propisa (rent seeking). Kod administrativne korupcije se, opet, srećemo sa dva oblika korupcije: korupcija bez krađe i korupcija sa krađom. U prvom slučaju se najčešće radi o tome da se podmićivanjem službenika obezbedi što brže donošenje rešenja na koje inače privatna strana ima pravo. Ovde država nije oštećena (zato se i kaže korupcija bez krađe), već «samo» dolazi do preliivanja toka prihoda iz ruku građana u ruke ovlašćenog državnog službenika. Postojanje ove vrste korupcije i visoka cena koja se plaća za «preskakanje reda» je vrlo često rezultat male ponude, tj sporog rešavanja predmeta do kojeg dolazi usled slabog administrativnog kapaciteta države. No, ne retko državni službenici, svesni pozicije u kojoj se nalaze, namerno usporavaju proces donošenja rešenja i dozvola, primoravajući na taj način privatnu stranu da plati dobijanje rešenja ili dozvole. Kod korupcije sa krađom su oštećeni država (trezor) i / ili društvo, dok su neto dobitnici te transakcije i podmitljivi službenik i privatna strana za koju je posao izveden. Kao primer ove vrste korupcije možemo navesti dobijanje određenih rešenja ili dozvola bez plaćanja potrebne nadoknade, u kom slučaju je gubitnik trezor. Drugi, još teži slučaj je onaj kada se izdaje rešenje ili dozvola na koju se nema pravo, u kom slučaju je gubitnik društvo u celini.

Korupcija sa izmenom propisa ili rent seeking je ipak društveno najopasnija. Ovde se radi o korumpiranju državnih agenata (službenika ili čitavih institucija) sa ciljem da se u potpunosti izmene propisi i to na način da trajno obezbede tok koristi za privatnu stranu koja «investira» u izmenu propisa. Ovde dolazi do trajnog preliivanja vrednosti od društva ka privatnim licima koja kupuju propise, dok se državni agent u tom procesu javlja samo kao medijator. Krajnja posledica je trajno narušavanje prostora i stva-

⁴ Za detaljniju ekonomsku analizu korupcije vidi Popović, M. (2005 a, b, c, i 2006).

ranje nehumane životne sredine. Naša praksa, a hvala bogu i praksa u regionu, je prepuna ovakvih oblika korupcije. Najslikovitiji, a verovatno i najznačajniji primer ovde je onaj koji se odnosi na donošenje i izmenu detaljnih urbanističkih planova. Ima čak mišljenja da je uobličavanje detaljnih urbanističkih planova kod nas u najvećoj meri određeno ovim oblikom korupcije. Mogućnost za cvetanje ove vrste korupcije je tim veća što je izrada detaljnih urbanističkih planova dosta skupa. Usled toga u prostorno dinamičnim gradovima i regijama (poput Podgorice, na primer) detaljni planovi često kasne za gradnjom. Zato se dešava da je i sama izrada detaljnih planova inicirana interesima moćnih građevinskih firmi i drugih centara ekonomske moći.

Ponekad, mora se reći vrlo retko, pomenute slabosti državne regulacije rezultiraju apelima za malte ne totalnu deregulaciju procesa u prostoru i njihovo potpuno prepuštanje silama tržišnog regulisanja. Ranije analizirane slabosti tržišne regulative prostora, međutim, upućuju na to da je ovako nešto nemoguće. Regulaciju je, dakle, u ovoj sveri nemoguće izbeći. Ono što je potrebno je dobra i efikasna regulacija. Preduslov dobre i efikasne regulacije je, s druge strane, demokratija, transparentnost i razvijeno civilno društvo u jednoj zemlji. Jedino tamo gde su ovi preduslovi stvoreni moguće je eliminisati one oblike derogiranja regulacije koji proizilaze iz korupcije i «kupovanja javnog interesa» uopšte. Ovo su inače najvažniji izvori neefikasnosti državne regulacije. Kod regulacije prostora to važi u još većoj meri nego u drugim sverama i u drugim granama vlasti. Ohrabruje činjenica da u Crnoj Gori sve više jača civilni sektor, kao i činjenica da je on glavni nosilac i borbe protiv korupcije i borbe za bolju životnu sredinu. Možemo se kao profesionalci ponekad i ne složiti sa nekim konkretnim predlozima koji iz redova pojedinih NVO stižu, ali moramo priznati da je njihov doprinos u jačanju svesti o važnosti životne sredine i u borbi protiv korupcije nemerljiv.

3. Dinamika procesa u prostoru Crne Gore i mogući razvoj delatnosti građevinarstva

Grubo govoreći dva su velika ciklusa u posleratnom razvoju prostora Crne Gore. Prvi veliki ciklus je onaj koji je vezan za proces industrijalizacije i urbanizacije nakon drugog svetskog rata, a koji je trajao od kraja četrdesetih do kraja osamdesetih godina prošlog veka. Taj je proces uravnotežavanja, dakle, trajao čitavih četrdeset godina. Proces industrijalizacije i urbanizacije posebno je bio dinamičan u pedesetim, šezdesetim i sedamdesetim godinama. Sve

to je, dakako, imalo uticaja i na dinamičan razvoj građevinarstva, posebno na razvoj visokogradnje. U osamdesetim godinama je ovaj ciklus skoro priveden kraju, što je imalo uticaja i na usporavanje razvoja građevinarstva kao delatnosti, a posebno na slabljenje rasta visokogradnje. Kraj osamdesetih je sa sobom donio opštu ekonomsku krizu, praćenu smanjenjem novih investicija, što je sve skupa vodilo krizi građevinarstva i krizi gradnje u celini. Devedesete su, kao što znamo, bile „godine koje su pojeli skakavci“, godine u kojima se na balkanski način prestrojavo novi svetski poredak na ovim prostorima. Uspostavljanjem tog novog poretka na ovim prostorima, uspostavljena je i scena za otpočinjanje drugog velikog ciklusa u razvoju prostora Crne Gore.

Taj drugi ciklus u razvoju prostora Crne Gore je onaj koji je začat početkom ovog milenijuma i koji se upravo dramatično razvija i oblikuje pred našim očima. Najvažniji egzogeni faktor koji je ovog trenutka na delu u Crnoj Gori a koji definiše procese u našem prostoru je globalizacija oličena mahom u obliku EU integracija. Crna Gora, koja je uvek bila jedna mala i lepa ali zatvorena zemlja, sa otpočinjanjem procesa globalizacije, posebno sa liberalizacijom kretanja kapitala, postala je predmet enormnog interesovanja stranih investitora u nekretnine, te nezaobilazna turistička destinacija. Sve to rezultiralo je enormnim rastom gradnje u primorskom delu republike i Podgorici. Ovome je doprineo i proces devastacije privrednih kapaciteta na severu države, koji je uslovio kretanje stanovništva sa severa ka južnom i centralnom delu zemlje. Enorman rast investicija u nekretnine, posebno stranih direktnih investicija, enormna gradnja koja je usledila, te razvoj turističkih kapaciteta na koju se ta gradnja odnosi, predstavljaju bez sumnje najznačajnije obeležje budućeg razvoja prostora Crne Gore. Imajući, pak, u vidu činjenicu da u Crnoj Gori prostor predstavlja najznačajniji razvojni resurs, možemo bez dvoumljenja zaključiti da ovi procesi predstavljaju i najznačajniju činjenicu našeg razvoja u celini.

Podaci za poslednje dve ili tri godine posebno zorno ukazuju na gore pomenute procese. Ukupan priliv stranih direktnih investicija (SDI) je, prema podacima Centralne Banke Crne Gore, u 2006-oj godini iznosio 644 miliona Eura, a u 2007-oj godini čitavih 1.008 miliona Eura. Ovakav rast SDI je bio praćen i odgovarajućim porastom stope rasta realnog bruto domaćeg proizvoda (BDP) kakav ne pamtimo od kasnih šezdesetih prošlog veka: u 2002-oj godini stopa rasta BDP-a iznosi samo 1,7%, u 2003-oj raste na 2,4%, potom u 2004-oj raste na 4,2%, u 2005-oj beleži blagi pad na 4,0%, da bi konačno u poslednje

dve godine porasla na zaista značajnih i, kada bi bila održiva, skoro zadovoljavajućih 6,5% u 2006-oj, odnosno 7,9% u 2007-oj godini. Sličan nivo stranih investicija, uz lako moguće varijacije na godišnjem nivou, moguće je očekivati i u narednim godinama.

U ukupnom iznosu stranih direktnih investicija najznačajniju stavku predstavljaju sredstva dobijena prodajom zemljišta i ostalih nekretnina na primorju. Strane direktne investicije u nekretnine u 2006-oj iznose 338 miliona eura (53% bruto SDI), a u 2007-oj godini čitavih 514 miliona Eura (51% bruto SDI). U narednim godinama treba očekivati i dalje visok nivo stranih direktnih investicija u nekretnine. Kada se i ako se bude izgradila adekvatna putna i druga infrastruktura, koja bi učinila dostupnim ostale atraktivne turističke destinacije na severu republike, onda bi mogli očekivati da visok nivo stranih direktnih investicija u nekretnine potraje i čitavu deceniju, dve. Dakako, sve to uz neminovne godišnje varijacije.

No već i ovo što se do sada desilo sa nekretninama garantuje visok nivo gradnje ne samo u tekućim godinama, već i u godinama koje slede. Zemlja i objekti kupljeni na primorju od strane stranih subjekata uglavnom su namenjeni za gradnju novih, mahom turističkih, objekata. Novcem od prodaje zemlje na primorju se, s druge strane, kupuju stanovi u Podgorici, što dalje doprinosi bujanju, inače dinamične, gradnje i u glavnom gradu Republike. Sve to doprinelo je dinamičnom razvoju građevinarstva u poslednjih nekoliko godina. O tome ilustrativno govore podaci o vrednosti izvršenih građevinskih radova dati u narednoj tabeli. Ovi podaci mogu poslužiti kao aproksimacija bruto dodate vrijednosti građevinarstva. Iznete vrijednosti, po mišljenju mnogih znalaca delatnosti građevinarstva, znatno podcenjuju stvarnu vrednost izvršenih radova. Ipak na osnovu njih je moguće izvući dva važna zaključka.

Tabela 1 : Vrednost izvršenih građevinskih radova

Godina	Vrednost izvršenih radova u 000 EUR	Index lancani	Index bazni
2003	46.239		100
2004	54.051	117	117
2005	73.252	136	158
2006	204.248	279	442
2007	197.639	97	427
	Stopa rasta	44%	

Izvor: Mjesečni statistički pregled, br 3, 2008, Monstat.

Prvo, izneti podaci ukazuju na dramatičan rast građevinarstva u poslednjih pet godina. Prosečna stopa rasta je, kao što se vidi, iznosila neverovatnih 44% godišnje. Posebno je bio visok rast u 2006-oj godini kada je stopa rasta iznosila čitavih 179% u odnosu na prethodnu godinu. U 2007-oj godini je došlo do stabilizovanja rasta na prethodno dosegnutom nivou.

Drugo, građevinarstvo već sada čini oko 10% ukupne ekonomije Crne Gore. Toliki je, naime, aproksimativno njegov doprinos ukupnom GDP-u Crne Gore. Ukoliko pođemo od konzervativne pretpostavke da će u narednoj dekadi građevinarstvo zadržati učešće od 10%, tj da će rasti po istoj stopi kao i GDP, i pretpostavimo da će u narednoj dekadi ta stopa rasta iznositi oko 7%, što je donja granica ispod koje se nebi smelo ići, ispada da će u narednoj dekadi ukupna vrednost izvršenih građevinskih radova iznositi čitavih 3,4 milijarde Eura. To godišnje iznosi u proseku oko 340 miliona Eura. Do gotovo is-

te procene se dolazi ako se prvo izračunaju ukupne investicije potrebne za projektovani rast privrede i potom na njih primeni koeficijent učešća građevinskih objekata u ukupnoj strukturi naših investicija (oko 70-80%).

Gornja računica ne uzima u obzir sredstva koje se u narednoj dekadi trebaju investirati u energetiku, puteve i komunalnu infrastrukturu. Grube računice pokazuju da bi ove investicije u narednoj dekadi trebale biti reda veličina od oko 6 milijardi Eura. Kada se ima u vidu da se najmanje oko 75% do 80% ovih investicija odnosi na građevinske radove ispada da po ovom osnovu u narednoj dekadi građevinarstvo može računati sa oko 4,6 milijardi Eura. To godišnje iznosi oko 460 miliona Eura građevinskih radova. Sve skupa ispada da će u Crnoj Gori u narednoj dekadi trebati izvršiti oko 800 miliona Eura građevinskih radova godišnje. Sve ovo, naravno, pod pretpostavkom da se neće desiti neki regionalni po-

remećaj koji bi mogao zaustaviti otpočete procese revitalizacije.

Ovim direktnim efektima treba dodati indirektno efekte, tj efekte koji se ispoljavaju kroz uticaj građevinarstva na razvoj drugih delatnosti sa njim povezanih. Računa se, naime, da oko 136 drugih delatnosti direktno zavisi od nivoa aktivnosti građevinarstva. Industrija građevinskog materijala je samo jedna od njih, mada po svom značaju verovatno najvažnija. Kao najbolja ilustracija o tome kolika je vrednost koju građevinarstvo generira u drugim delatnostima može poslužiti podatak o bruto vrijednosti proizvodnje građevinarstva, koji nam pokazuje da je on 4 puta veći od ukupne dodate vrednosti građevinarstva. Ova vredost bi se, prema tome, u poslednje dvije godine kretati na nivou od oko 800 miliona Eura.

Već sada je, međutim, jasno da domaće građevinarstvo nije na adekvatan način dočekalo šanse koje su se već ukazale, a koje će, kao što naša gruba računica pokazuje, u budućnosti biti još veće. Prvo, mnoge od važnih poslova u Crnoj Gori ne radi domaća operativa, već građevinari iz bližeg ili daljeg okruženja. Drugo, i u poslovima koje preduzima domaća operativa, malo je učešće domaće radne snage. Računa se da u Crnoj Gori samo u građevinarstvu radi godišnje oko 40.000 nerezidenata. Reč je o zaista frapantnom podatku koji dovoljno govori o tome kolike šanse za zapošljavanje i razvoj uopšte postoje samo po osnovu razvoja građevinarstva.

Razloge ovoj nepripremljenosti domaćeg građevinarstva leži, prvo, u činjenici da je, nekada inače razvijena građevinska operativa tokom devedesetih godina prošlog veka potpuno razorena. Destrukcija domaćeg građevinarstva rezultat je u znatnoj mjeri objektivnih poteškoća koje smo imali u tom periodu, ali je ona u znatnoj meri i posledica modela privatizacije koji je ovde primenjen.

Drugo, nespremnost građevinarstva da već iskoristi šanse pojavljujućeg investicionog ciklusa rezultat je i činjenice da, suprotno očekivanjima naših ideologa, tržište nije bilo u stanju da samo iznedri i razvije kompleksnu, komplementarnu i celovitu industrijsku organizaciju građevinarstva. Čak i kada je konkurentno, tržište male zemlje kakva je Crna Gora nije u stanju da to uradi bez pomoći države. Naše tržište uz to nije konkurentno, već na njemu dominira nekoliko velikih kompanija, koje uz to uživaju izuzetne privilegije upravo kod države. Država umesto da pomogne razvoj konkurentskog tržišta građevinskih usluga, ovde zapravo pomaže održavanje oligopolske tržišne strukture.

Često se nedostatak odgovarajuće radne snage potrebne za građevinarstvo pominje kao glavni razlog ispoljenih problema u domaćem građevinarstvu. Nema sumnje, nedostatak adekvatne radne snage predstavlja u ovom času ključno ograničenje za razvoj građevinarstva. Deficit odgovarajućih kvalifikacija, međutim, pre predstavlja posledicu nepostojanja adekvatne industrijske organizacije nego uzrok njenog nepostojanja. Industrijska struktura je, naime, ta koja generira tražnju za pojedinim vrstama rada i time utiče na tokove njenog formiranja. Konsekventno, programi prekvalifikacije, koji se u poslednje vreme kod nas opravdano zagovaraju, moraju biti praćeni aktivnom industrijskom politikom države usmerenom na stvaranju odgovarajuće organizacije građevinske delatnosti. U tom smislu, država bi prvo, morala učiniti odgovarajuće korake u pravcu razbijanja oligopolske strukture koja se u građevinarstvu zametnula. Drugo, država bi trebala pomoći da se kompletira struktura građevinske delatnosti. Ovde pre svega mislimo na razvoj onih delatnosti u građevinarstvu koji spadaju u tzv malu privredu, a koji se upravo zbog svoje veličine ne mogu razviti na tržištu bez aktivne politike države.

Imajući u vidu da se nalazimo na samom početku investicionog ciklusa još nije kasno da se na ovom planu preduzmu odgovarajuće mere. Imajući pak u vidu značaj ove delatnosti za Crnu Goru, te bi mjere trebalo preduzeti što je moguće pre. U tom smislu, kao prvo, smatramo da se u Crnoj Gori mora što pre uraditi odgovarajuća Strategija razvoja građevinarstva. Drugo, kada se ima u vidu vrednost koja će se generirati u ovoj delatnosti, smatramo da bi što pre trebalo pristupiti reorganizaciji Vlade na način da se osnuje posebno ministarstvo koje bi se bavilo pitanjima razvoja građevinarstva kao i pitanjima planiranja i uređenja prostora. Osnivanje ovakvog ministarstva je tim značajnije kada se ima u vidu okolnost da dramatični procesi koje imamo u prostoru Crne Gore nisu dočekani ni adekvatnom normativnom regulativom.

4. Regulativa i vreme potrebno za pribavljanje dozvola i ostalu dokumentaciju za gradnju

Osnovno obeležje regulative Crne Gore je njena slaba razvijenost i nizak nivo kapaciteta dela javne administracije nadležnog za prostorno planiranje i uređenje prostora. U stvari, nizak nivo kapaciteta javne administracije je ono čime se objašnjava nedostatak generalnih i detaljnih urbanističkih planova. Postojanje ovih planova je pak preduslov da se dinamična gradnja koju imamo dočeka na pravi način i učini delotvornom. Prema tome, možemo reći da u

ovom času u Crnoj Gori postoji snažna tenzija između izuzetno dinamične gradnje, s jedne, i nejakе i slabe regulative, s druge strane. Nerazvijena regulativa je, dakle, usko grlo razvoja građevinarstva. Tenzija koju ovdje imamo najčešći je uzrok bespravne gradnje, dugog vremena čekanja na dozvole i ostalu dokumentaciju potrebnu za gradnju, korupcije u građevinarstvu i sl. Obratimo malo više pažnje vremenu koje se gubi usled dugog čekanja na dozvole i dokumentaciju za gradnju.

Rad na izradi i prikupljanju dokumentacije potrebne za gradnju pored svojih (a) direktnih troškova, koji su vezani za izradu dokumentacije i plaćanje raznih dozvola, podrazumeva i (b) oportunitetne troškove vezane za vreme izgubljeno na prikupljanju i čekanju tih dozvola i dokumenata. Ispostavlja se da sami direktni troškovi, pored toga što su neizbežni i najčešće produktivni, pogotovu kada je reč o troškovima projektovanja, predstavljaju daleko manje značajnu stavku od oportunitetnih troškova vremena izgubljenog na čekanje raznoraznih dozvola i dokumenata.

Ovo vreme je, naime, kod nas toliko veliko, da predstavlja glavnu smetnju za normalno poslovanje građevinskih kompanija. Na osnovu anketa i analize procesa prikupljanja dokumentata došli smo do podataka o vremenu potrebnom za pribavljanje pojedinih dokumenta koje je prikazano na sledećoj tabeli. Za svaki dokument je dat raspon potrebnog vremena. Prvi broj u tom rasponu predstavlja minimalno vreme koje je, pri sadašnjoj regulativi, potrebno da se odgovarajući dokument pribavi. Drugi, veći broj u rasponu predstavlja prosečno vreme potrebno da se pribavi posmatrani dokument. Napominjemo da je potonja veličina vrlo konzervativno procijenjena, tj da je stvarno vreme koje se potroši na pribavljanje dokumentacije i duže nego što je ovde dato. U poslednjoj koloni tabele dato je kumulativno vreme koje se potroši na prikupljanju svih dokumenata do određene faze procesa prikupljanja dokumenata.

Podaci su zaista frapantni. Ispada da je u proseku potrebno oko 430 dana, tj nešto preko 14 meseci, da bi se prikupila sva potrebna dokumentacija za gradnju. Čak i minimalno vreme za prikupljanje dokumentacije je veliko i iznosi 235 dana, tj skoro 8 meseci. Da bi se stekao precizniji uvid u dimenzije ovih oportunitetnih troškova gradnje upoređićemo ovo vreme sa vremenom potrebnim za samu gradnju objekata. Iskustveno je poznato da je sada u Crnoj Gori za gradnju manjih stambenih i poslovnih objekata veličine do 4,000 kvadratnih metara potrebno oko 10 do 12 meseci. Ispada da je prosečno vrijeme

potrebno za prikupljanje dokumenata i dozvola veće ili, uz malo sreće, jednako vremenu gradnje ove vrste objekata. To znači da je učešće oportunitetnih troškova u ukupnoj strukturi troškova ovde relativno veće nego kod većih objekata. Za veće i kompleksnije objekte, naime, potrebno je od 18 do 28 meseci za njihovu gradnju, pa ispada da ovde vreme prikupljanja dokumenata čini od 50% do 80% vremena gradnje. Reč je, nema sumnje, u oba slučaja o ogromnim oportunitetnim troškovima, tj o ogromnim troškovima izgubljenog vremena.

Raspon između minimalnog (8 meseci) i prosečnog vremena (14 meseci) je takođe veliki i iznosi skoro 6 meseci. Sam raspon ukazuje na nekoliko stvari. Prvo, on ukazuje da bi se i u uslovima sadašnje regulative, samo povećanjem administrativnog kapaciteta i otklanjanjem uskih grla mogli postići značajni efekti na povećanju efikasnosti poslovanja građevinskih kompanija. Vreme potrebno za prikupljanje dokumenata moglo bi se smanjiti za čitavih šest meseci, tačno koliko je potrebno za gradnju manjih stambenih objekata. Oportunitetni troškovi izgubljenog vremena bi se mogli smanjiti kod manjih objekata i za čitavih 50%, a kod većih i kompleksnijih objekata između 25% do 30%.

Drugo, ovaj veliki raspon ukazuje na to da u ovoj sferi javne administracije postoje široke mogućnosti korupcije. Nemamo podataka kojima bi ilustrovali ili čak samo dokazali postojanje korupcije. Mi ovde samo tvrdimo da je ova situacija idealna za otvaranje ove vrste «tržišta». Naime, reč je o tome da ovako veliki raspon znači da se brzina izdavanja dozvola može «kupiti» od strane državnih službenika nadležnih za odgovarajuće dozvole. Ovakva vrsta korupcije vodi prelivanju proizvođačevog i potrošačevog viška u ruke korumpiranih službenika. Ovde je, kao što smo rekli, reč o onoj vrsti korupcije koja se u naučnoj literaturi koja se bavi ekonomskim analizom korupcije naziva «korupcija bez krađe». Reč je o vrsti korupcije kod koje ne dolazi do krađe države, tj ne dolazi do protivzakonitog sticanja nekog prava, kao recimo kod gradnje bez odgovarajućih dozvola, već se plaća za brže sticanje nečega na šta se inače ima pravo. Pošto je ovde reč o više dozvola i adresa na koje se treba obratiti, ispada da ovde imamo posla sa decentralizovanom korupcijom kao najgorim oblikom industrijske organizacije korupcije. Ovakva industrijska organizacija korupcije, naime, umesto da ubrza vreme sticanja dozvola, na kraju vodi njegovom povećanju. Opravdano se zato može postaviti pitanje, nije li upravo ovaj oblik korupcije razlog za ovako veliki raspon od minimalnog do prosečnog vremena potrebnog za sticanje dozvola. Odgovor je,

dakako, vrlo kompleksan i bilo bi u najmanju ruku preterano korupcijom objašnjavati ovaj problem u celini. Najvažniji razlozi ovako velikih doznji su svakako i u nedostatku administrativnog kapaciteta javne administracije te u neadekvatnoj raspodeli nadležnosti kod izdavanja pojedinih rešenja i dozvola.

Treće, vreme za dobijanje dozvola nije podjednako za velike i male igrače na tržištu. Ovi prvi, zahvaljujući svojoj ekonomskoj i političkoj snazi, mogu osigurati mnogo brže dobijanje dozvola nego što je to slučaj sa malim izvođačima radova. Šta više, oni su u celom procesu manje izloženi «reketiranju» od strane nadležnih državnih službenika. Kod njih je, drugim rečima, manja cena «kupovanja» dozvola. Kod moćnih igrača na tržištu mnogo je izraženiji oblik korupcije koji je poznat kao «korupcija sa krađom». Ne retko, na primer, ovdje imamo situaciju da se otpočinje sa radovima i pre dobijanja odgovarajućih dozvola. Dozvole se ovde dobijaju tek doznije kroz «transakcije» na najvišem nivou. Ovde nisu isključeni ni slučajevi «rent seekinga» kao posebnog oblika korupcije, koji karakteriše kupovina propisa.

Nije tajna da se često izmene ili čak izrade čitavih detaljnih urbanističkih planova rade upravo za potrebe i na zahteve velikih igrača na tržištu.

U svakom slučaju, i to je poenta ove tačke, veliki igrači imaju izuzetne privilegije kada je reč o oportunitetnim troškovima vremena potrebnog za dobijanje dozvola, što ih stavlja u bolju konkurentnu poziciju, a što sve skupa vodi održavanju nekonkurentne industrijske organizacije građevinske delatnosti. Dakle, građevinarstvo u Crnoj Goriji, ponajviše zahvaljujući ovim administrativnim privilegijama, karakteriše skoro oligopolska struktura i vrlo ogarničen ulaz i razvoj novih igrača na tržište. Sve to, pored ostalog, doprinosi održavanju cena nekretnina na izuzetno visokom nivou, na nivou daleko većem od onog koji bi imali kada bi postojala veća konkurencija na tržištu građevinskih usluga. To znači da je nivo korisnosti za potrošače, tj nivo potrošačevog viška manji od optimalnog, pa time i da je nivo ukupnog društvenog viška manji od optimalnog nivoa koji bi se postigao na konkurentnom tržištu.

Red. br.	NAZIV DOKUMENTA	NADLEŽNI ORGAN	POTR VREME (dana)	UKUP. VREME
1	Rješenje o lokaciji sa urbanističko-tehn. uslovima (UTU)	Ministarstvo za ekonomiju	30 - 60	30 - 60
	▪ Parcelacija lokacije	Opštinski Sekret.za urb.		
	▪ Kopija plana iz Katastra sa kotama			
	▪ Situacija terena			
	▪ Geomehanika			
2	Elektro-energetski uslovi za projektovanje sa kat. instalacijama	Elektrodistribucija	10 - 15	40 - 75
3	TK uslovi za projektovanje sa kat. instalacija	T-com	11 - 15	51 - 90
4	Uslovi za projektovanje vodovoda i kanal. sa kat. instalacija	J.P. Vodovod i kanaliz.	05 - 10	56 - 100
5	Izrada projektne dokumentacije (sve faze glavnog projekta i elabor.)	Projektantska kuća	60 - 150	116 - 250
6	Rješenje o imenovanju komisije za tehn. kontrolu tehn. dokument.	Ministarstvo/Investitor	10	126 - 260
7	Izveštaj o izvršenoj reviziji glavnog projekta	Komisija	15 - 30	141 - 290
8	Predaja glavnih projekata za dobijanje urbanističke saglasnosti	Ministarstvo/Sekret. za urb.	10 - 20	151 - 310
9	Rješenje o urbanističkoj saglasnosti na projektnu dokumentaciju			
	<i>Potrebna dokumentacija za građevinsku dozvolu:</i>			
	▪ Rješenje o lokaciji sa UTU	Ministarstvo/Sekret.za urb.		
	▪ Glavni projekat sa urbanističkom saglasnošću	Ministarstvo/Sekret. za urb.		
	▪ Dokaz o pravu svojine na zemljište	Katastar		
	▪ Dokaz o regulisanju obaveza po osnovu uređenja građ. zemlj.	Agencija/Direkcija		
	▪ Elektro-energetska saglasnost	Elektrodistribucija		
	▪ Saglasnost J.P. Vodovod i kanal.	J.P. Vodovod i kanaliz.		
	▪ Vodoprivredna saglasnost	Sekretarijat za privredu	30-60	
	▪ Sanitarna saglasnost	Ministarstvo zdravlja		
	▪ Protivpožarna saglasnost	MUP		
	▪ Saobraćajna saglasnost	Ministarstvo saobraćaja		
	▪ Ekološka saglasnost	Ministarstvo turizma i ekol.		
	▪ Dokaz o izmirenim obavezama JP Regionalni vodovod (Primorske opštine i Cetinje)	Sekretarijat za urbanizam		
	▪ Poljoprivredna saglasnost	Ministarstvo poljopr.		181 - 370
	▪ TK saglasnost	T-com		
10	Potvrda - dokaz da su izmirene obaveze za izgradnju javnih skloništa	Ministarstvo odbrane	5 - 10	186 - 380
11	Ugovor o deponovanju otpadnog materijala	JP Čistoća	3	189 - 383
12	Dokaz o uplaćenju taksi	Banka	1	190 - 384

NA OSNOVU PRILOŽENE DOKUMENTACIJE OD 1 - 12 IZDAJE SE:			
GRAĐEVINSKA DOZVOLA		Ministarstvo/Sekret. za urb.	
13	Za izgrađeni objekat Investitor podnosi Zahtjev za tehnički prijem	Ministarstvo/Sekret.za urb.	30 220 - 414
14	Rješenje komisije za tehnički prijem	Komisija	15 235 - 429

Smanjenje vremena čekanja na dozvole, kao posebnog oblika uklanjanja barijera poslovanja, treba, dakle, da doprinese društvenoj efikasnosti na dva načina. Prvi je direktan i očigledan: Smanjenjem vremena čekanja smanjuju se oportunitetni troškovi vremena utrošenog za vađenje raznoraznih dozvola i dokumenata. Drugi je manje vidljiva ali dugoročno gledano ništa manje važan od direktnog efekta. Reč je o uticaju na izmenu industrijske organizacije delatnosti građevinarstva, tj o povećanju konkurentnosti u građevinarstvu pa time i na sam razvoj građevinarstva.

Dva su načina da se ovi efekti realizuju. Prvi se satoji u povećanju efikasnosti postojećeg sistema. To se može postići povećanjem administrativnog kapaciteta dela javne administracije u čijoj je nadležnosti izdavanje dozvola, uklanjanjem korupcije u ovom delu administracije, razvojem prostornog i urbanističkog planiranja, te jačanjem projektantske i konsultantske delatnosti. Drugi, radikalniji način je u promjeni samog sistema izdavanja ovih dozvola i dokumenata.

Da bi stekli uvid u moguće dimenzije društvenih ušteda koje bi se ovime ostvarile moramo znati i koliko od prethodno izmerenog vremena čekanja na dozvole zaista predstavlja izgubljeno vreme,

tj vreme koje firme izgube čekajući od završetka jednog objekta do odpočinjanja rada na drugom objektu. Ovo je vreme, bez sumnje, različito od jedne do druge firme. Kao pravilo možemo reći da veće kompanije provedu manje neaktivnog vremena u svojem radu. Pored napred navedenih razloga, ovdje možemo kao razlog dodati i to da one, zahvaljujući tome što imaju više resursa, imaju mogućnosti da dok još rade na jednom objektu pripremaju dokumentaciju za drugi. One, zahvaljujući tome, zapravo i nemaju neaktivnog vremena, već su stalno u poslu. Drugačija je, međutim, situacija sa manjim igračima na tržištu.

Pretpostavimo li da samo oko 35% građevinske operative čine oni koji nemaju prekida u radu zbog prikupljanja dokumenata, a da ostatak poslova obavljaju manji igrači, te da ovi potonji izgube tj imaju prekid u radu od samo 4 meseca vremena (podsećamo, raspon između najmanjeg i prosečnog vremena na čekanje dozvola iznosi nešto preko 6 meseci), dolazimo do sledeće zanimljive i ilustrativne računice. Povećanjem stepena korišćenja angažovanih resursa samo po osnovu ukudanja ovog vremena čekanja bi se produktivnost rada manjih građevinskih kompanija povećala za oko 30%. Uticaj ovoga na vrednost izvedenih radova u građevinarstvu Crne Gore prikazana je u narednoj tabeli.

EFEKAT UBRZANJA DOBIJANJA DOZVOLA za 4 MJESECA	u €
Prosečna vrijednost izvršenih građevinskih radova u 2006 i 2007	200,000,000
Potencijalna vrijednost izvršenih građevinskih radova	239,000,000
Prirast vrijednosti izvršenih radova u EUR	39,000,000
% prirast vrijednosti izvršenih radova	20%

Prosečna vrednost izvršenih radova koju koristimo kao osnov za ovu računicu dobijaena je kao prosek vrijednosti izvršenih radova u 2006-oj (kada je iznosila 204,248,000 EUR) i 2007-oj godini (kada je bila nešto manja i iznosila je 197,639,000 EUR)⁵. I pored toga što su podaci Monstata, od kojih ovdje polazimo, dosta nepouzdati oni ipak nedvosmisleno ukazuju na to da bi se samo sa malim smanjenjem vremena čekanja na dozvole od 4 meseca, vrednost

izvršenih i izvedenih radova, pa time i GDP koji generira građevinarstvo, povećala za čitavih 20%.

Ako bi se vreme dobijanja dozvola smanjilo za 6 mjeseci, što je u stvari realna pretpostavka, produktivnost bi se povećala za oko 40% a ukupni efekti bi bili sledeći (vidi tabelu koja sledi). Pod ovim uslovom, kao što vidimo, vrijednost izvršenih radova se povećava za čitavih 26%.

Dakle, već pri ovim krajnje konzervativnim pretpostavkama, koje podrazumevaju smanjenje vremena čekanja dozvola od samo 4 do 6 meseci, bilo bi moguće povećati vrednost izvršenih radova, pa i GDP koji generira građevinarstvo, za čitavih 20% do 26% na godišnjem nivou. Imajući u vidu učešće

⁵ Podaci Monstata (SG CG – 2007 i Mjesečni statistički prehled br 3, 2008) od kojih ovdje polazimo, prema mišljenju gotovo svih koje smo anketirali, znatno podcijenjuju vrijednost izvršenih i izvedenih radova.

građevinarstva u ukupnom bruto domaćem proizvodu možemo zaključiti da bi ovo vodilo i jednokratnom rastu GDP-a od oko 2% do 3%. Kada kažemo da su ove pretpostavke konzervativne imamo u vidu da ih je jednostavno realizovati pošto one ne podrazumevaju nikakve značajnije izmene zakonske regu-

lative, koje bi mogle voditi dodatnim uštedama, već samo podrazumevaju povećanje kapaciteta nadležne javne administracije pri postojećoj zakonskoj regulativi.

EFEKAT UBRZANJA DOBIJANJA DOZVOLA za 6 MJESECI	
Prosječna vrijednost izvršenih građevinskih radova u 2006 i 2007	200,000,000
Potencijalna vrijednost izvršenih građevinskih radova	252,000,000
Prirast vrijednosti izvršenih radova u EUR	52,000,000
% prirast vrijednosti izvršenih radova	26%

Gore procenjeni efekat odnosi se samo na pozitivne efekte na strani proizvodnje i to samo na vrednost izvršenih radova a ne i na ukupnu bruto vrijednost ostvarenu u građevinarstvu. Kada se to ima u vidu, pogotovu kada se ima u vidu veličina margina koje, zahvaljujući viskim cenama stanova i građevinskih objekata, imamo u građevinarstvu, možemo zaključiti da su pozitivni efekti na strani proizvođača znatno veći od ovako procenjenih efekata.

Pored efekata na proizvodnju, skraćivanje vremena potrebnog za procesuiranje dokumenata i konsekventno povećanje obima proizvodnje vodilo bi i značajnim povećanjima koristi za potrošače. Sa povećanom ponudom stanova došlo bi do pada cena stanova što bi vodilo povećanju onoga što se naziva potrošačev višak. Da bi stekli bar približan uvid u to o kolikom se redu veličina radi, poći ćemo od sledeće dvie dosta robustne ali ipak, za ovu vrstu i nivo analize, prihvatljive i bezbedne pretpostavke. Prvo, pretpostavićemo da je cenovna elastičnost tražnje za stanovima jednaka jedinici (rast cena od 1% smanjuje traženu količinu stanova za 1%). Drugo, poći ćemo od pretpostavke da prosečna prodajna cena izgrađenog stambenog prostora u Podgorici i na primorju, gde se najviše gradi, nije manja od 1,800 Eur po metru kvadratnom, te da, zahvaljujući visokim marginama, pad cena stambenog prostora za 20% do 25% nebi imao nikakvog uticaja na ponudu stanova i nivo gradnje.

Pri ovom pretpostavkama, koje takođe možemo smatrati konzervativnim, ispada da bi povećanje ponude stanova za 20% do 25%, što implicira računica data u prethodnoj tački, vodilo smanjenju cene stanova u istoj srazmjeri, tj za 300 do 375 EUR po kvadratnom metru. Stan od 50 m² bi, po ovoj zaista gruboj računici, koštao manje za oko 7,500 do 8,000 Eura, što predstavlja čisti prirast potrošačevog viška. Čak i ako pođemo od još konzervativnije pretpostavke po kojoj je cenovna elastičnost dva, ispada da je prirast potrošačevog viška po jednom stanu od

50 kvadratnih metara u rasponu 3,750 do 4,000 Eura, što je i dalje vrlo impresivna veličina. Napominjemo da se ova veličina, koja je neizostavna u oceni uticaja neke mere ekonomske politike na nivo blagostanja, i ne registruje u računu GDP-a.

Izmena industrijske strukture građevinarstva, do koje bi došlo usled skraćivanja vremena procesuiranja dokumenata, i dinamički efekti koje ona može imati su verovatno još važniji nego napred izmjereni efekti. Nažalost, njih je gotovo nemoguće izmeriti polazeći od baze podataka kojom raspolažemo, pa ih zato ovom prilikom samo notiram. Naime, pošto znamo da je docnja u procesuiranju dokumenata boljka od koje boluju samo mali igrači, te da je sporo izdavanja dokumenata zapravo jedan od glavnih razloga postojanja skoro oligopolske strukture koju imamo u građevinarstvu, to ispada da bi uklanjanje ove vrste barijera trebalo da znatno doprinese jačanju konkurentne strukture ovog tržišta.

Napomenimo na kraju da napred rečeno nikako ne upućuje na zaključak da treba smanjiti regulativu u delatnosti građevinarstva. Naprotiv. Ono na šta, prvo, ukazujemo ovde je da treba pojačati administrativni kapacitet nadležne administracije kako bi se u uslovima postojeće regulative ubrzao proces izdavanja dozvola. Drugo na šta želimo da skrenemo pažnju je to da je upravo nerazvijenost građevinske regulative često razlog kašnjenja u izdavanju dozvola za gradnju. Poznato je, na primjer, da je upravo nepostojanje detaljnih urbanističkih planova jedno od glavnih uskih grla u ovom domenu i jedan od glavnih razloga kojim se može objasniti skoro oligopolska struktura građevinarstva u Crnoj Gori. Detaljni urbanistički planovi se, šta više, često rade za potrebe i za sredstva velikih igrača na tržištu. Imamo, očito, posla sa tipičnim kupovanjem propisa (rent seeking).

Citirana i korišćena literatura

1. Alonso, W. (1964): Location and Land Use, Harvard University Press.
2. Backer, G.S.: A theory of the Allocation of Time, *Economic Journal*, Vol 75, No 299, pp. 493-517.
3. Glaeser, E.L. (2007): The Economics Approach to Cities, NBER Working Paper Series, NBER, Working Paper 13696, p. 39.
4. Eliminisanje barijera za razvoj preduzetništva u Crnoj Gori, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Vlada Republike Crne Gore, 2007, p. 30.
5. Illes Ivan (2006): Scenarios of Economic and Regional Development in Europe, *European Integration Studies*, Vol5, No 1, pp.119-138.
6. Jacobs, J. (1969): The Economy of Cities, Random House, New York.
7. Kranjčević Jasenka: Proces pridruživanja europskoj uniji i prostorno uređenje Hrvatske, pp.223-240.
8. Krugman, P. (1995): Development, Geography and Economic Theory, MIT Press.
9. LeRoy, S., Sonstelie, J.: Paradise Lost and Regained: Transportation Innovation, Income and Residential Location, *Journal of Urban Economics*, No 13, pp. 67-89.
10. Mills, E.S. (1967): An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area, *American Economic Review*, Vol 57, No 2, pp.197-210.
11. Muth, R. (1969): Cities and Housing, University of Chicago Press.
12. Popovic, M.(2005a): Ekonomsko značenje korupcije; u Radovanovic D., Bulatovic A., (ed), Korupcija, Center for Management; Institut za krinimološka i sociološka istraživanja, Beograd, pp. 183-218.
13. Popovic, M. (2005b): Vrste korupcije i njihovi ekonomski efekti; u Radovanovic D., Bulatovic A., (ed), Korupcija, Center for Management; Institut za krinimološka i sociološka istraživanja, pp. 219-242.
14. Popovic, M.(2005c): Mala korupcija; u Radovanovic D., Bulatovic A., (ed), Korupcija, Center for Management; Institut za krinimološka i sociološka istraživanja, Beograd, pp. 243-268.
15. Popovic, M. (2006): Korupcija i tranzicija; u Draskovic, B. (ed): Stanje i perspektive privrede Srbije, Beograd, pp. 359-394.
16. Prostorni plan republike Crne Goire do 2020 godine: Nacrt plana, Ministarstvo za ekonomski razvoj, Podgorica, 2006, p. 192.
17. Rauch, J.E. (1993): Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cites, *Journal of Urban Economics*, Vol 34, No 3, pp. 380-400.
18. Roback, J.(1982): Wages, Rents, and Quality of Life, *Journal of Political Economy*, Vol 90, No 4, pp. 1257-1278.
19. Rosen, S. (1979): Wage-Based Indexes of Urban Quality of Life, u Mieszkowski, P., Straszheim, M. (ed): Current Issues in Urban Economics, John Hopkins University Press.
20. Stiglitz, J.E. (2004): Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet Beograd, p. 844.
21. Zakon o planiranju i uređenju prostora, Sl. list RCG, br. 16/95, 22/95, 10/00.
22. Zakon o izgradnji objekata, Sl. list RCG, br. 55/00.
23. Zakon o građevinskom zemljištu, Sl. list RCG, br. 55/00.