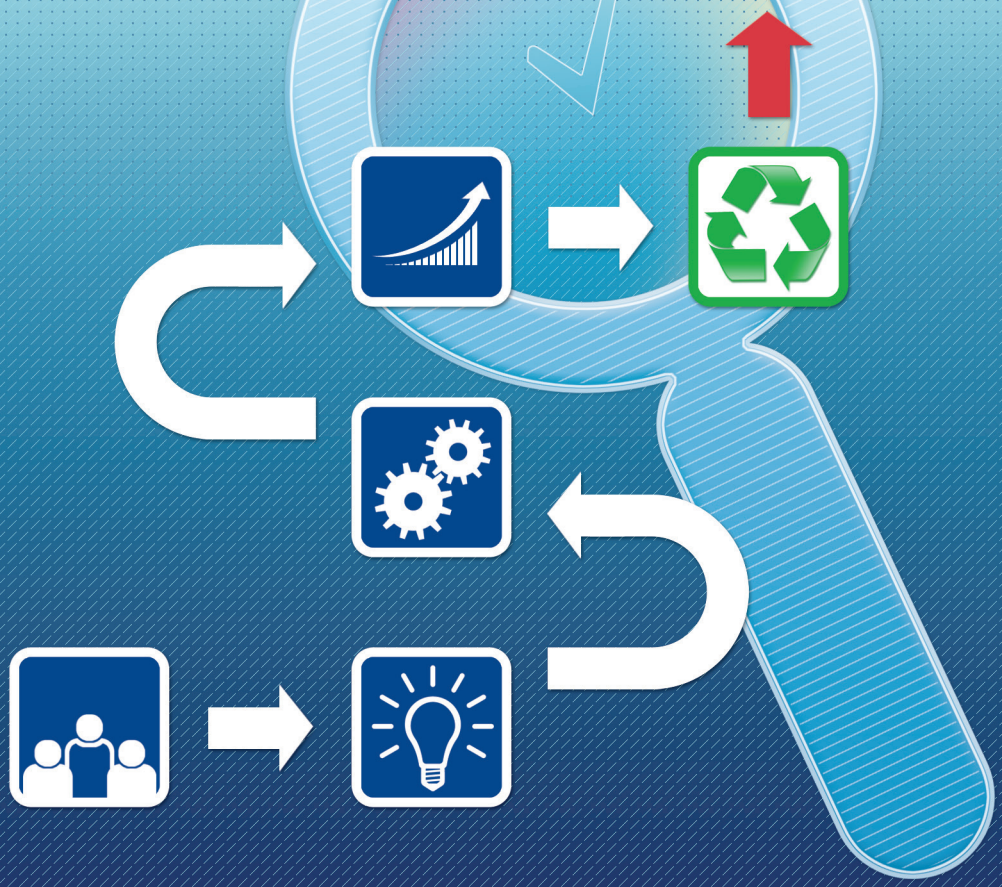
ANALIZA PROCESA PLANIRANJA U GRADOVIMA I OPŠTINAMA U REPUBLICI SRBIJI



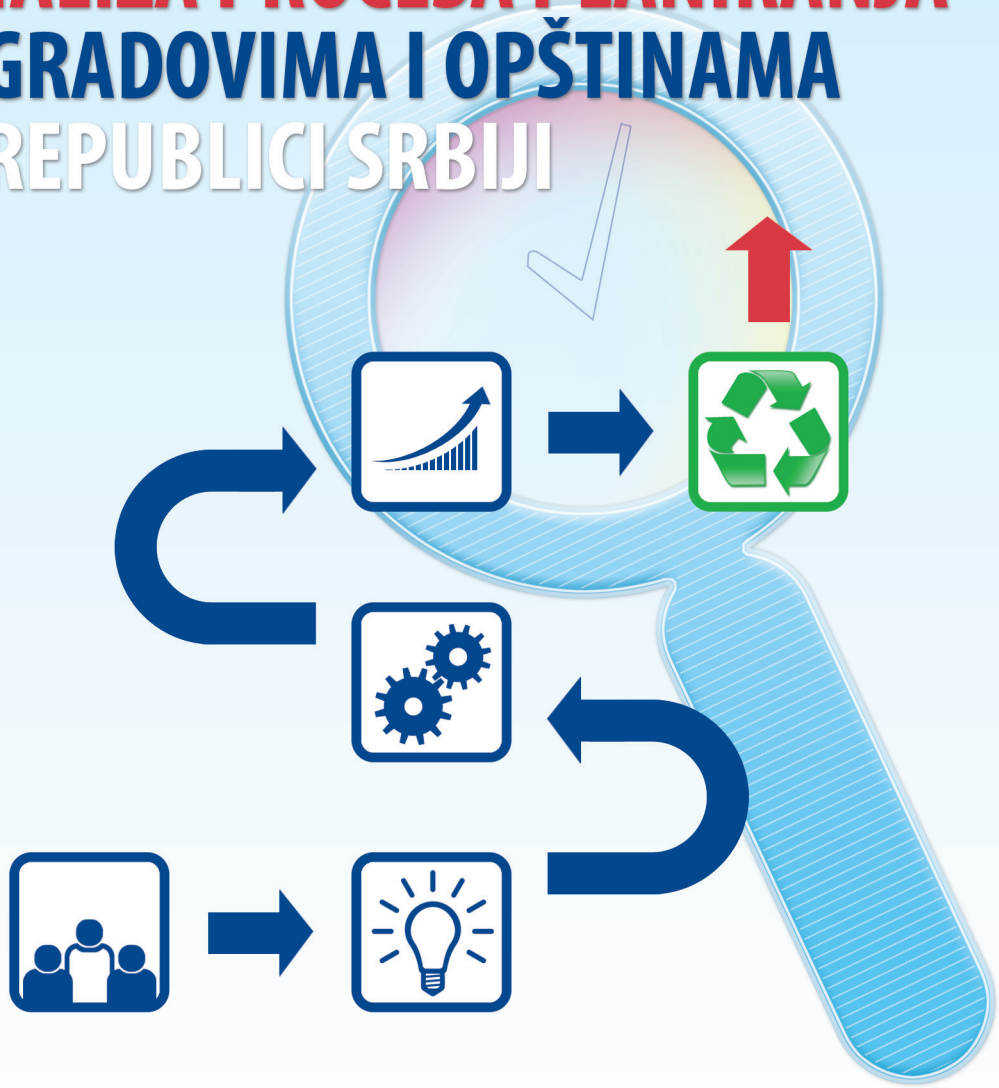
DELEGACIJA EVROPSKE UNIJE U REPUBLICI SRBIJI

exchange3

Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

ANALIZA PROCESA PLANIRANJA U GRADOVIMA I OPŠTINAMA U REPUBLICI SRBIJI



DELEGACIJA EVROPSKE UNIJE U REPUBLICI SRBIJI

exchange3

Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Izdavač:

Stalna konferencija gradova i opština

Autori:

Vesna Kopanja

Ivana Teodorović

Zoran Njegovan

Dizajn i priprema za štampu:

Axis M Design, www.axismdesign.com

Štampa:

Kosmos d.o.o. Beograd

Tiraž:

400 primeraka

ISBN

978-86-88459-14-3

Ova publikacija je izrađena uz finansijsku pomoć Evropske unije.

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost autora i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije niti Vlade Republike Srbije.

Sadržaj

Skraćenice 5

1. Uvod 9

2. Cilj, metodologija izrade i struktura analize 10

3. Kontekst 13

4. Struktura i sadržaj lokalnih strateških dokumenta 16

5. Sistem upravljanja, praćenje, progres i rezultati primene lokalnih strategija . 23

6. Učešće lokalne zajednice, stvaranje partnerstava i transparentnost procesa . 29

7. Veza sa nacionalnim planovima 34

8. Preporuke za unapređenje procesa planiranja na lokalnom nivou . . . 39

Literatura 44

Prilog 1
Izabrane lokalne samouprave za analizu procesa planiranja. 45

Prilog 2
Izabrani lokalni strateški dokumenti za analizu procesa planiranja 46

Skraćenice

AP	Autonomna pokrajina
BDP	Bruto domaći proizvod
DIFD	Odeljenje za međunarodni razvoj Vlade Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske (Department for International Development)
DILS	Projekat „Pružanje unapređenih usluga na lokalnom nivou" koji Vlada Republike Srbije realizuje iz sredstava Zajma Svetske banke
EU	Evropska unija
GTZ	Nemačka agencija za razvojnu pomoć, sada GIZ (Deutcshe Seselschaft fur Internationale Zusammenarbeit Gmbh)
EXCHANGE 2	Projekat Evropske unije za podršku lokalnoj samupravi (Joint Support to Local Government)
ICLEI	Svetska asocijacija lokalnih vlasti posvećenih održivom razvoju (Local Governments for Sustainability)
JLS	Jedinica lokalne samouprave
LER	Lokalni ekonomski razvoj
MEGA	Projekat USAID za podsticanje ekonomskog razvoja opština (Municipal Economic Growth Activity)
MICE	Skupovi, turizam za posebna interesovanja, kongresi, izložbe (Meetings, incentives, conferences, and exhibitions)
MIR 2	Program UNDP za razvoj i oporavak opština na jugu Srbije
MSP	Mala i srednja preduzeća
MSP NE SRBIJA	Program Evropske unije za podršku opštinama severoistočne Srbije
NALED	Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
NIP	Nacionalni investicioni plan
NUTS	Standard Evropske unije o statističkoj podeli zemalja članica (Nomenclature of Units for Territorial Statistics)
NVO	Nevladine organizacije
PBILD	Održanje mira i inkluzivni lokalni razvoj / Program Ujedinjenih nacija na jugu Srbije

PRO	Program UNDP za revitalizaciju opština jugozapadne Srbije (Municipal Improvement and Revival)
SDC	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (Swiss Agency for Development and Cooperation)
SEV	Vojna politička organizacija socijalističkih zemalja srednje i istočne Evrope
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SIRP	Program stanovanja i trajne integracije izbeglica UNHABITAT
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština – nacionalna asocijacija lokalnih vlasti u Srbiji
SLAP	Informacioni sistem – baza opštinskih infrastrukturnih projekata
SLOR	Strategija lokalnog održivog razvoja
SMART	Specifikovani, merljivi, dostižni, relevantni i uvremenjeni (skraćenica engleskih reči: S – Specific, M – Measurable, A – Atainble, R – Relevant, T – Timely)
SWOT	Tehnika pomoću koje se uočavaju strateški izbori dovođenjem u vezu internih snaga i slabosti sa šansama i pretnjama u eksternom okruženju
UNICEF	Dečji fond Ujedinjenih nacija
UNHABITAT	Program za stanovanje Ujedinjenih nacija
USAID	Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (US Agency for International Development)



"Proces strateškog planiranja je dinamičan proces, a svaki strateški dokument koji proistekne iz takvog procesa treba posmatrati kao „živi" dokument. Drugim rečima, ne samo da ne postoje prepreke da se on menja usled promenjenih potreba zajednice ili promenjenih spoljašnjih uticaja, već je to poželjno i predstavlja suštinu strateškog upravljanja."



1. Uvod

Strateško planiranje predstavlja značajan alat za prilagođavanje promenljivom okruženju, koji omogućava jasno definisanje prioriteta i utvrđivanje najboljeg načina korišćenja resursa neophodnih za uspešan i efikasan razvoj, koji su uvek ograničeni. Kao takvo, ono lokalnim vlastima omogućava da se efikasnije nose sa problemima razvoja i rasta, a lokalne samouprave koje izrađuju i sprovode svoje strateške planove po pravilu su uspešnije u upravljanju lokalnim razvojem, pogotovo ako to rade u participativnom procesu koji omogućava učešće svih relevantnih subjekata u planiranju budućnosti lokalne zajednice.

Od 2002. godine nadležnosti i poslovi jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji značajno su proširene, pa je jačanje kapaciteta za dugoročno planiranje, koje podrazumeva unapređenje profesionalnih znanja i kreiranje organizacionih platformi, neophodno za uspešnu koordinaciju aktivnosti, a sve to imajući u vidu da sredstva za te svrhe i dalje nisu dovoljna. Iako u Republici Srbiji gotovo da nema lokalne samouprave koja nije usvojila bar jedan strateški dokument[1], bilo da je to krovna ili sektorska strategija, iskustvo u participativnom planiranju tek je u začetku. Prvi takvi planovi datiraju od 2005. godine, a većina strategija je rađena na inicijativu i uz ekspertsku podršku različitih donatora i/ili razvojnih organizacija.

U okviru programa EXCHANGE 2[2], u procesu konsultacija sa relevantim ministarstvima Republike Srbije i drugim nacionalnim i međunarodnim partnerima, izrađen je metodološki okvir (SLOR) za izradu krovnih lokalnih strateških planova, s ciljem da podrži standardizaciju procesa planiranja na lokalnom nivou. U procesu definisanja korišćena su prethodna iskustva planiranja na lokalnom nivou, kao i najbolja praksa u zemljama Evropske unije (EU). Metodološki okvir je testiran u 25 gradova i opština i kasnije primenjen u različitim programima/projektima, u regionalnim razvojnim agencijama i dr.

Osnovni cilj „Analize procesa planiranja u gradovima i opštinama u Republici Srbiji" jeste da, na osnovu dubinske analize strateških dokumenata i procesa planiranja u lokalnim zajednicama, pruži preporuke koje mogu da unaprede proces strateškog planiranja lokalnih samouprava. Ona bi trebalo da bude korisna lokalnim samoupravama, ali i drugim relevantnim zainteresovanim stranama, kao što su centralne vlasti, regionalne razvojne agencije, međunarodne razvojne i finansijske organizacije, da usklade svoje aktivnosti i pruže punu podršku procesu realizacije lokalnih strateških dokumenata.

1 Proces mapiranja započet je 2007. godine kao deo zajedničke inicijative Tima potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i SKGO.

2 Program EXCHANGE 2 finasirala je EU, a njegovi ciljevi su, između ostalog, bile modernizacija i standardizacija planiranja lokalnog razvoja u Srbiji.

2. Cilj, metodologija izrade i struktura analize

Cilj, metodologija izrade i struktura analize određeni su Ugovorom o izradi analize procesa planiranja u lokalnim samoupravama u Srbiji, koji je zaključen sa konsultantskom kućom „Maxima Consulting", koja je u kompetitivnoj proceduri angažovana za izradu analize.

Opšti cilj analize je da se ustanove praznine i poboljša ukupan proces planiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji mapiranjem zajedničkih problema i prioriteta. Analiza, s jedne strane, treba da omogući da ključni partneri na lokalnom nivou i donosioci odluka na centralnom nivou realizuju svoje strateške pravce razvoja korišćenjem uvek ograničenih resursa na efikasniji način i na taj način doprinesu ostvarivanju lokalnih i nacionalnih prioriteta. S druge strane, analiza bi trebalo bi da doprinese poboljšanjima metodološkog okvira planiranja. Osim toga, prioriteti koje su identifikovale lokalne samouprave, kao i podaci, zaključci i preporuke iz analize mogu se koristiti prilikom programiranja i planiranja ciklusa međunarodne i nacionalne podrške u oblasti lokalne uprave i šireg društvenog razvoja.

Metodologija izrade analize podrazumevala je četiri međusobno povezane faze, koje su, svaka na svoj način, podjednako doprinele kvalitetu predloženog teksta.

Prvi faza je sprovedena u saradnji sa timom projekta EXCHANGE 3 i predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) i sastojala se u definisanju kriterijuma za identifikaciju i odabir dvadeset jedinica lokalne samouprave (JLS) koje će biti uključene u proces prikupljanja podataka, odabir sektorskih strategija u odabranim lokalnim samoupravama i odabir nacionalnih strateških dokumenata radi praćenja nivoa usaglašenosti lokalnih strateških dokumenata sa nacionalnim.

Radi odabira reprezentativnog uzorka od 20 JLS, definisani su sledeći kriterijumi sa ciljem da obezbede:

- regionalnu ravnomernost, to jest da budu obuhvaćene lokalne samouprave sa celokupne teritorije Republike Srbije,
- ujednačenu zastupljenost velikih, srednjih i manjih lokalnih samouprava i
- ujednačenu zastupljenost lokalnih samouprava različitog stepena razvijenosti.

Osim tih osnovnih kriterijuma, korišćeni su i dodatni kriterijumi – postojanje sektorskih strategija i različitost metodoloških pristupa u izradi strategija da bi se analizirale metodologije koje su različite organizacije primenjivale. Na osnovu tih kriterijuma odabrano je 20 lokalnih samouprava (Aneks 1, izabrane lokalne samouprave za analizu elemenata procesa planiranja) i izbor 40 strateških dokumenata iz tih 20 JLS koje će biti analizirane (Aneks 2).

Uporedo, izabrano je šest nacionalnih strategija, na osnovu kojih je praćen nivo usaglašenosti lokalnih strateških dokumenata sa tim dokumentima, i to:

- Nacionalna strategija održivog razvoja,
- Nacionalni akcioni plan zaštite životne sredine – NEAP,
- Strategija razvoja konkurentnosti i inovativnosti malih i srednjih preduzeća (MSP) za period 2008–2013. godine,
- Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja,
- Strategija razvoja poljoprivrede Republike Srbije i
- Strategija razvoja turizma.

U drugoj fazi je izrađen upitnik o procesu planiranja na lokalnom nivou. Razvijen je model upitnika za prikupljanje podataka o postojećim strateškim dokumentima, kojim su obuhvaćena pitanja u vezi sa fazama procesa planiranja, i to:

- proces izrade i usvajanja strateškog dokumenta,
- proces implementacije strateškog dokumenta,
- sistem monitoringa i evaluacije i
- proces revizije strateškog dokumenta, to jest donošenje odluke o početku izrade novog strateškog dokumenta.

Osim toga, u svrhu što boljeg i sveobuhvatnijeg prikupljanja podatka, kreirani upitnici su imali posebne delove prilagođene za prikupljanje informacija od različitih učesnika:

- donosilaca odluka na lokalnom nivou (gradonačelnici/predsednici opština),
- načelnika uprave,
- načelnika za finansije,
- odgovornih lica u organizacionim jedinicama zaduženim za implementaciju strateškog dokumenta – šefovi kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (LER),
- organizacija građanskog društva, tj. nevladinih organizacija,
- poslovnog sektora i
- nacionalnih, regionalnih i međunarodnih partnera.

Nakon izrade upitnika, pristupilo se sprovođenju intervjua koji su realizovani sa 138 učesnika, pri čemu je analizirano 40 strateških dokumenata. U 20 odabranih lokalnih samouprava intervjuisano je je ukupno 120 ispitanika – 76 predstavnika lokalne samouprave, 22 predstavnika nevladinog sektora i 22 predstavnika poslovne zajednice. Takođe, tokom analize su anketirani i predstavnici nacionalnih i regionalnih institucija, i to: 12 predstavnika regionalnih razvojnih agencija, tri predstavnika ministarstava i tri predstavnika donatorskih programa.

Sledeća faza analize obuhvatila je u suštini dva procesa. Prvi se odnosio na analizu strukuture i sadržaja samih strateških dokumenata i njihovu povezanost sa nacionalnim strategijama. Osim analize lokalnih strateških dokumenata u uzorku lokalnih samouprava i šest nacionalnih strate-

gija, prvi proces je podrazmevao i prikupljanje i analizu postojeće akademske i stručne literature, uključujući i pregled strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih akata Vlade Republike Srbije, kao i dokumenata različitih domaćih i stranih organizacija i programa vezanih za proces planiranja na lokalnom nivou.

Drugi proces je bila uporedna analiza prikupljenih podataka – intervjua u uzorku lokalnih samouprava, koja je dala informacije o samom procesu planiranja na lokalnom nivou, o ulozi lokalnih samouprava kao lidera u planiranju u lokalnim zajednicama, o lokalnim kapacitetima i o odnosu – saradnji između partnera na lokalnom nivou, kao i procenu odnosa između centralnog i lokalnog nivoa. Na kraju ove faze dobijen je prvi nacrt analize.

Nakon što su dobijeni komentari i sugestije od tima projekta EXCHANGE 3 koji sprovodi Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), dogovoreno je da ovaj nacrt dokumenta prođe kroz još jednu fazu konsultacija sa ciljem dobijanja komentara i sugestija od još šireg kruga zainteresovanih strana za proces planiranja na lokalnom nivou.

Sa tim ciljem, nacrt dokumenta je prosleđen predstavnicima ekspertske grupe SLOR[3], razvojnim kancelarijama i odeljenjima svih lokalnih samouprava, regionalnim agencijama i razvojnim programima. Takođe, o nacrtu dokumenta se raspravljalo na sastanku ekspertske grupe SLOR 24. aprila 2012. godine i na regionalnim okruglim stolovima posvećenim unapređenju procesa planiranja na lokalnom nivou, koji su održani u Nišu, Kragujevcu, Beogradu i Novom Sadu, koje su zajedno organizovali programi EXCHANGE 3 i Program podrške opštinama IPA 2007 u periodu maj–jun 2012. godine i kojima je prisustvovalo preko 100 zaintesovanih strana iz lokalnih samouprava, regionalnih razvojnih agencija, razvojnih programa, kao i predstavnika ministarstava i drugih nacionalnih institucija od značaja za lokalno planiranje.

Kada je u pitanju struktura analize, rezultati analize su predstavljeni u nekoliko različitih, međusobno povezanih poglavlja. U trećem poglavlju su predstavljeni kontekst u kome se sprovodi planiranje na lokalnom nivou kroz prikaz promena vezanih za sistem lokalne samouprave i stanje procesa planiranja. U četvrtom poglavlju su analizirani struktura i sadržaj dokumenata, uključujući ciljeve, prioritete, akcione planove i indikatore, a u petom sistemi upravljanja i praćenja strategija, kao i progres i rezultati primene. U šestom poglavlju su analizirani uključenost šire zajednice u proces planiranja i partnerstva u izradi i primeni planova, a u sedmom poglavlju veza i usklađenost lokalnih sa nacionalnim planovima.

Na kraju analize, u poslednjem, osmom poglavlju, date su opšte preporuke za unapređenje sveukupnog procesa planiranja na lokalnom nivou.

3 Ekspertska grupa SLOR formirana je u okviru programa EXCHANGE 2 i sastavljena je od predstavnika resornih ministarstava i vladinih institucija bitnih za planiranje na lokalnom nivou, kao i međunarodnih partnera, razvojnih programa i regionalnih razvojnih agencija. Cilj je da sastanci ekspertske grupe budu mehanizam i forum za razmenu ideja, inovacija, dobrih primera i incijativa između najvažnijih partnera na nacionalnom i lokalnom nivou od značaja za unapređenje procesa planiranja na lokalnom nivou.

3. Kontekst

Nakon političkih promena 2000. godine započinje ponovni proces decentralizacije i jačanja lokalne samouprave u Srbiji. Od 2002. godine, nadležnosti lokalne samouprave su znatno proširene, a uvećan je i obim poverenih poslova, najpre donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi (2002), a zatim i novog Ustava 2006. godine, kojim su lokalnim samoupravama zagarantovane struktura i nadležnosti. Usvajanjem skupa pratećih zakona[4], krajem 2007. godine, jasnije je definisana uloga i proširene su nadležnosti LS. Tako, u članu 20. Zakona o lokalnoj samoupravi definisano je da „opštine (za gradove se to navodi u članu 24[5]) imaju pravo da preko svojih organa, a u skladu sa Ustavom i zakonom donose svoje programe razvoja", kao i ko je nadležan za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine značajno je doprineo finansijskoj decentralizaciji i omogućio je da se obezbedi relativno transparentno, pošteno, stabilno i predvidljivo prenošenje sredstava sa centralnog na lokalni nivo vlasti. Izmenama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava iz 2011. godine, lokalne samouprave su dobile dvostruko više prihoda od poreza na zarade (umesto dotadašnjih 40% dobile su 80% sredstava od poreza na zarade, dok je najviše sredstava iz transfera solidarnosti raspoređeno nerazvijenim opštinama), što će lokalnim samoupravama omogućiti da „dodatna" sredstava koriste za finansiranje razvojnih projekata u svojim zajednicama.

Takođe, i u Zakonu o regionalnom razvoju lokalne samouprave se navode među najvažnije nosioce regionalnog razvoja. Zakon je odredio ciljeve i načela podsticanja regionalnog razvoja, razvojne dokumente, institucionalnu organizaciju upravljanja regionalnim razvojem, indikatore razvijenosti i rangiranje jedinica lokalne samouprave, a razvojne regione je uskladio sa metodologijom NUTS. Zakonom su definisani i mere, podsticaji i finansijski izvori za sprovođenje politike regionalnog razvoja, kao i nadzor i evaluacija politike regionalnog razvoja. Zakonom je definisano da postoje tri osnovna dokumenta regionalnog razvoja, i to: Nacionalni plan regionalnog razvoja, Regionalna razvojna strategija i Program finansiranja razvoja regiona.

Jedna od specifičnosti i razlika u odnosu na većinu zemalja nastalih iz bivše SFRJ, ali i zemalja bivšeg SEV-a, sada članica EU, jeste da Srbija nije menjala svoju teritorijalnu organizaciju[6], tako da jedinice lokalne samuprave u Srbiji spadaju u najveće u Evropi[7], što im po definiciji omogućava **bolju promociju lokalnog ekonomskog razvoja,** prevashodno zato što veći obim omogućava kompleksnije, koherentnije planiranje i olakšava finansiranje skupljih ulaganja u infrastrukturne

4 Usvojena su četiri nova zakona: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o glavnom gradu, Zakon o teritorijalnoj organizaciji i Zakon o lokalnim izborima.

5 Primedba autora.

6 Od vrste teritorijalne organizacije u značajnom delu zavise i karakteristike sistema lokalne uprave, uključujući i alokaciju funkcija i prirodu odnosa između centralnih i lokalnih vlasti.

7 Od zemalja EU samo Velika Britanija ima značajno veće osnovne jedinice lokalne samouprave, prema broju stanovnika, u odnosu na Srbiju.

projekte. Pritom, u Srbiji međunivo vlasti (region) postoji samo na delu teritorije – AP Vojvodina (mada i grad Beograd donekle može da se posmatra kao region), što stavlja lokalne samouprave u različit položaj.

Iskustvo u participativnom planiranju u Srbiji, i na nacionalnom, i na lokalnom nivou, i generalno, počinje od 2005 godine[8]. Poslednjim (petim) mapiranjem strateških/akcionih planova (jun 2011), koje svake godine obavlja SKGO, registrovano je 676 procesa[9] planiranja u opštinama i gradovima u Srbiji i 536 usvojenih planova. To znači da gradovi i opštine u Srbiji u proseku imaju usvojena 3,2 strateška/akciona plana (neke imaju po pet-šest planova, a neke samo jedan), dok je u procesu izrade ili je izrađen, ali nije usvojen u lokalnim skupštinama u proseku po jedan dokument[10]. Kada su u pitanju oblasti koje su obuhvaćene usvojenim strateškim/ akcionim planovima, najčešće su sveobuhvatne lokalne strategije (27% svih usvojenih planova), zatim strateški planovi koji se odnose na oblast socijalne zaštite (20%), a onda slede strategije ekonomskog razvoja, lokalni ekološki akcioni planovi, akcioni planovi za unapređenje položaja izbeglih i raseljenih lica, lokalni akcioni planovi za decu i lokalni planovi za mlade. Ostali planovi na lokalnom nivou pokrivaju pitanja upravljanja komunalnim otpadom, kapitalne investicije, poljoprivredu, turizam.

Izradu većine planova potpomogli su međunarodni partneri (donatori). Sveobuhvatne strategije, uključujući i strategije lokalnog održivog razvoja uglavnom su finasirane putem regionalnih razvojnih programa (MIR 2, PRO, MSP NE)[11] i EXCHANGE 2. Takođe, izradu 15 takvih planova na teritoriji Vojvodine pomogao je i Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu AP Vojvodine. Strategije razvoja usluga socijalne zaštite uglavnom su podržane od EU putem Fonda za socijalne inovacije, kao i DFID-a i Vlade Norveške, uz podršku i učešće Ministarstva rada i socijalne politike. Većinu lokalnih ekoloških akcionih planova podržao je Regionalni centar za zaštitu životne sredine iz Budimpešte, a planove upravljanja komunalnim otpadom GTZ. Lokalne planove akcije za decu podržao je UNICEF, lokalne planove za mlade Ministarstvo za omladinu i sport, a akcione planove koji se bave problemima izbeglih i raseljenjih lica uz pomoć međunarodnih donatora podržao je Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Većina strateških i akcionih planova odnosi se na period od pet godina[12]. Strategije koje obuhvataju period od 10 godina najčešće su sveobuhvatne strategije (uglavnom strategije održivog razvoja). Godine 2012. ističe važnost značajnog dela strateških planova, ali je već 2011. istekla važnost preko 70 planova (oko 15% usvojenih planova), i to najviše lokalnih ekoloških akcionih planova i sveobuhvatnih strategija.

8 Iskustvo u planiranju na lokalnom nivou donekle postoji iz perioda samoupravnog socijalizma, ali, imajući u vidu da su se takve strategije radile pre više od 20 godina, kao i različit ambijent u kojem su donošene, taj vid planiranja predstavlja novo iskustvo za lokalni nivo u Srbiji.

9 To podrazumeva usvojene planove, planove u procesu izrade i izrađene planove koji još nisu usvojeni od lokalnih skupština.

10 Gradovi imaju usvojena u proseku četiri plana, opštine u proseku 2,8 planova (veće opštine sa preko 40 000 stanovnika u proseku 2,9, a manje 2,6 plana).

11 Projekat MSP NE je finansirala EU, odnosno bila je najznačajniji finasijer kao u slučaju programa MIR2 i PRO.

12 Najčešći vremenski period na koji se planovi odnose je 2008–2012. kao rezultat inicijative Ministarstva za rad i socijalnu politiku uz pomoć međunarodnih partnera da podrže izradu stragije razvoja socijalne politike u preko 100 lokalnih samouprava.

Svetska ekonomska kriza pokazala je da dosadašnji model privrednog rasta i razvoja Srbije nije održiv[13]. Posledice tako lošeg stanja nacionalne ekonomije naročito se osećaju u lokalnim sredinama, a najsnažnije u nerazvijenim i perifernim zajednicama. Zastarela i neadekvatna infrastruktura, nerešena pitanja vlasništva nad zemljištem, dugotrajne procedure za dobijanje neophodnih dozvola za izgradnju, nedovoljno kvalifikovana i neadekvatna radna snaga i generalno neatraktivan poslovni ambijent jesu neki od najvažnijih razloga slabog privlačenja investicija neophodnih za privredni rast i otvaranje novih radnih mesta. Osim toga, nepostojanje jasnog strateškog, a često ni zakonskog okvira, uz značajnu politizaciju ekonomske politike kroz razne jednokratne mere i poslovično slabu koordinaciju između glavnih aktera razvoja, takođe predstavlja ozbiljnu prepreku boljem i uspešnijem upravljanju razvojem.

Iz svega proizilazi da se danas lokalne vlasti susreću sa velikim izazovima u najrazličitijim poslovima za koje su odgovorne (urbanističko planiranje, komunalne delatnosti, uređivanje i korišćenje građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, socijalna zaštita itd.), kao i da lokalne samouprave kao osnovne jedinice vlasti moraju da poseduju dovoljnu stručnost i kreativnost da ubrzaju razvojni tok lokalne zajednice, za šta su neophodna nova znanja i nove menadžment prakse, pogotovu da bi bile nosilac i promoter decentralizacije institucija i njihovog približavanja građanima. Kapaciteti lokalnih samouprava su još uvek nedovoljni za kreiranje i sprovođenje ekonomske razvojne politike, dok su nadležnosti kancelarija za lokalni ekonomski razvoj[14] nedovoljno jasno određene, a zaposleni u njima preopterećeni.

Do sada sprovedene administrativne reforme omogućile su lokalnim samoupravama da značajnije upravljaju svojim razvojem, a trend proširenja nadležnosti lokalne samouprave zahtevaće i dalje povećanje njenih upravljačkih kapaciteta. Jačanjem kapaciteta lokalnih vlasti, naročito u oblastima finansijskog upravljanja, planiranja i odgovornosti, treba da ojačaju i efikasnost i kvalitet uprave, ali i lokalne demokratije. Dalja profesionalizacija zaposlenih u lokalnim samoupravama u donošenju odluka i korišćenju resursa ima ključni značaj za razvoj lokalnih zajednica. Efektivno i efikasno upravljanje podrazumeva jasne lokalne razvojne strategije, planiranje razvoja orijentisano na rezultate, povezanost strategija sa budžetom i praćenje sprovođenja postavljenih prioriteta.

13 Osim izuzetno visoke javne potrošnje i duga, koji je poslednjih godina narastao preko nivoa od 45% BDP-a, Srbija spada u red zemalja sa najnižom stopom zaposlenosti u Evropi, dok po učešću industrije u BDP-u značajno zaostaje u odnosu na zemlje iz okruženja.

14 Iako je veliki broj lokalnih samouprava formirao kancelarije za lokalni ekonomski razvoj i usvojio strategije lokalnog razvoja, unapredio servis uspostavljanjem uslužnih centara, pa čak počeo i da se bavi marketingom investicionih lokacija i saradnjom sa lokalnom poslovnom zajednicom, neophodno je dalje redefinisati i unaprediti ulogu lokalnih samouprava u podsticanju ekonomskog razvoja.

4. Struktura i sadržaj lokalnih strateških dokumenta (prioriteti, ciljevi, akcioni plan i indikatori)

- ✓ Većina analiziranih strateških dokumenata prati strukturu koja je preporučena i metodologijom SLOR i sadrži profil zajednice, dugoročnu viziju, prioritete i ciljeve/mere, ali samo oko polovine strategija sadrži i akcione planove. Delovi koji se odnose na sistem sprovođenja, praćenja i ocenjivanja generalno su nedovoljno razrađeni.
- ✓ Najveći broj krovnih strategija lokalnih samouprava ima definisane četiri prioritetne oblasti: razvoj društvenih delatnosti, zaštita životne sredine, razvoj infrastrukture i lokalni ekonomski razvoj.
- ✓ Ukupan broj strateških ciljeva je veliki i pokriva različite oblasti (nisu usmereni samo na najvažnije oblasti), često su nejasni i nemerljivi.
- ✓ Opšte strategije razvoja korisne su za sve lokalne samouprave, dok bi se u izradi sektorskih strategija trebalo usredsrediti samo na oblasti koje imaju suštinski značaj za određenu zajednicu, u skladu sa veličinom, tipom zajednice itd.
- ✓ Broj projekata u analiziranim strateškim dokumentima je veoma veliki i varira od 22 do 550. Veliki broj strategija uključuje akcione planove u formi spiska projekata navedenih po tematskim oblastima (prioritetima), bez dalje interne prioritetizacije i razvijanja koncepata najvažnijih projekata (samo oko trećina analiziranih planova sadrži i razvijene koncepte).
- ✓ Oko 30% projekata vezano je za razvoj infrastrukture, a oko 2% projekata nije u nadležnosti lokalne samouprave. Što se tiče finansijske strukture, 54% budžeta je alocirano za infrastrukturne projekte, a 10% za poslovnu infrastrukturu.
- ✓ Međuopštinski projekti su generalno malobrojni, dok trećina analiziranih dokumenata ne sadrži nijedan takav projekat.

Na osnovu analize strateških planova[15], generalno se može zaključiti da **velika većina strateških dokumenata sadrži neophodne osnovne delove koje bi strateški dokument trebalo da sadrži** i da su razlike najčešće uslovljene primenjenom metodologijom koja je uzrok terminološke i kompozicione neusklađenosti. Strateški planovi uglavnom imaju jasno definisan vremenski period za koji su kreirane i on varira između pet i deset godina, što je posledica činjenice

15 Analizom je obuhvaćeno 40 strateških dokumenata, i to 20 opštih ili krovnih i 20 sektorskih strategija u 20 lokalnih samouprava. U proces istraživanja su bile uključene i lokalne samouprave koje su ranije imale usvojena strateška dokumenta, a u novije vreme su radile njihovu reviziju. Takvih lokalnih samouprava je bilo šest, dok je u jednoj lokalnoj samoupravi proces revizije u toku.

da izradu strateških dokumenta na lokalnom nivou u Srbiji najčešće pokreću međunarodne razvojne organizacije, koje pritom primenjuju različite metodologije strateškog planiranja.

Velika većina strateških dokumenata sadrži osnovne elemente, kao što su profil zajednice, odnosno analiza trenutnog stanja, dugoročna vizija, prioriteti i ciljeve/mere. Ipak tek nešto više od polovine strategija u sebi sadrži i akcione planove sa okvirnim finansijskim potrebama i sredstvima neophodnim za implementaciju, kao i potencijalnim izvorima, a deo samo navodi ciljeve i aktivnosti. Najčešće nedostaju ili su nedovoljno definisani **sistem implementacije, sistem monitoringa i evaluacije,** čiju osnovu svakako predstavljaju akcioni planovi. Takođe, deo akcionih planova ima navedene samo projekte/aktivnosti, bez jasne veze sa definisanim ciljevima/merama, bez budžeta i izvora finansiranja, bez indikatora učinka i/ili odgovornih institucija za njihovu implementaciju, što onemogućava kvalitetno praćenje i ocenjivanje.

Prema elementima koje ulaze u strateški dokument, razlikujemo dve grupe lokalnih samouprava. U prvoj, značajno većoj grupi lokalnih samouprava, sadržaj dokumenata uključuje profil zajednice, odnosno analizu stanja, zatim dugoročnu viziju, prioritete i ciljeve, i uz to priključuje usvojeni akcioni plan za postizanje prioriteta i ciljeva. Druga, mnogo manja grupa (to se odnosi uglavnom na strateška dokumenta rađena u AP Vojvodini i podržana od Pokrajinskog sekretarijata za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju) u strateške dokumente uključuje samo dugoročnu viziju, prioritete i ciljeve, dok profil zajednice i akcioni plan posmatra kao zasebne dokumente. Obema grupama je zajedničko to što se proces implementacije i definisanje monitoringa i evaluacije kao dokumenata ne smatraju sastavnim delovima strateškog dokumenta.

Velika većina strateških planova su obimni dokumenti (100 do 350 strana), zbog čega su uglavnom nepregledni, a često i nejasni. Praktično, najveći broj strana u većem delu strateških dokumenata posvećen je profilu zajednice, odnosno analizi trenutnog stanja (više od 50%), što delimično pokazuje jasnu potrebu da se prikaže situacija u lokalnim sredinama, s jedne strane, i nedovoljno poznavanje suštine procesa strateškog planiranja, s druge strane. Kao primer sažetih planova mogu se navesti lokalni akcioni planovi za mlade.

Postoje velike razlike u kvalitetu izrade strateških planova, što delimično može biti proizvod različitih kapaciteta lokalnih samouprava. Generalno, planovi većih lokalnih samouprava imaju bolje definisane ciljeve i jasnije instrumente implementacije – zasigurno su razlozi za to veći kapacitet i veći broj zaposlenih koje se bave razvojem u lokalnim upravama. S druge strane, među faktorima koji su uticali na kvalitet izrađenih dokumenata ističu se metodološki pristup, ali i posvećenost lokalnih aktera samom procesu izrade.

U svojim strateškim dokumentima, lokalne samouprave su utvrdile prioritetne oblasti i njihov broj se kreće od tri pa čak do dvanaest, a pojedinačno najveći broj krovnih strateških dokumenata lokalnih samouprava ima definisane četiri prioritetne oblasti. Navešćemo prioritetne oblasti koje imaju najveću učestalost pojavljivanja.

- **Razvoj društvenih delatnosti,** odnosno socijalnih, obrazovnih i zdravstvenih usluga, kao prioritetnu oblast, imaju sve strategije održivog razvoja, a i najveći broj analiziranih sektorskih strategija odnosi se na razvoj usluga socijalne zaštite i akcionih planova za mlade. Ova prioritetna oblast se javlja pod različitim imenima u različitim strategijama.

- **Zaštita životne sredine** se, kao prioritetna oblast, takođe pojavljuje u većini strategija održivog razvoja, međutim, postoje primeri tri lokalne strategije u kojima je pitanje zaštite životne

sredine identifikovano kao horizontalna tema i provlači se kroz sve druge prioritete. Što se tiče sektorskih strategija, zaštita životne sredine je vrlo često obrađena u lokalnim ekološkim akcionim planovima. I ova prioritetna oblast se javlja pod različitim imenima u različitim strategijama.

❖ **Razvoj infrastrukture** je na trećem mestu po učestalosti pojavljivanja u strateškim dokumentima, ali ova prioritetna oblast, sa aspekta angažovanja budžeta, uvek odnosi najveći deo sredstava.

❖ **Teme koje obuhvataju ekonomski razvoj** su u okviru prioritetnih oblasti prilagođene lokalnim potrebama i često podeljene na više prioritetnih oblasti kao što su privredni razvoj, razvoj turizma, ruralni razvoj, privlačenje investitora, razvoj podrške malim i srednjim preduzećima. Ove oblasti su vrlo često i tema posebnih sektorskih strategija, kao što su strategije lokalnog ekonomskog razvoja, strategije ruralnog razvoja, strategije razvoja turizma ili strategije razvoja malih i srednjih preduzeća

Imajući u vidu nadležnosti lokalnih samouprava i to da je za veliki broj tih strategija Nacionalna strategija održivog razvoja (koja upravo kao tri prioritetne oblasti, u skladu sa konceptom održivog razvoja, navodi ekonomski razvoj, socijalni razvoj i zaštitu i unapređenje životne sredine) referentna nacionalna strategija, izbor priritetnih oblasti deluje logično. Takođe, kao zastupljene prioritetne oblasti u strateškim dokumentima navode se razvoj ljudskih resursa i unapređenje usluga lokalnih samouprava.

Ukupan broj strateških ciljeva je veliki pa u strateškim dokumentima on varira od 10 do 58. Ciljevi su mnogo konkretniji i jasniji od izjave o viziji i trebalo bi da budu direktno povezani sa zaključcima profilisanja zajednice i značajnim problemima koje treba rešavati u lokalnoj zajednici, što često nije slučaj. Primećuje se i to da, umesto da se usmere na rešavanje najhitnijih i najvažnijih lokalnih problema, lokalne samouprave ciljevima pokrivaju sve moguće oblasti. Verovatno najvažniji razlog je to što su lokalne vlasti odgovorne za veoma mnogo nadležnosti, zbog čega, da bi postigle što širi konsenzus između različitih sektora i institucija, kao i u široj zajednici, postavljaju veliki broj ciljeva.

Upravo u lokalnim samoupravama koje su navele veliki broj ciljeva vidi se da **veliki deo definisanih ciljeva nije u suštinskoj vezi sa stvarnim problemima koji su identifikovani u lokalnim zajednicama,** to jest da ne utiču direktno ili indirektno na život velikog broja ljudi. Takođe, na veći deo ciljeva se uopšte ili uglavnom ne može uticati lokalnim nadležnostima i resursima. Analiza jasno pokazuje da se ciljevi ne oslanjaju na snage lokalne samouprave i/ili na šanse koje su im dostupne, kao i da ne utiču na relativizovanje slabosti i ne pomažu lokalnoj samoupravi da iziđe na kraj sa pretnjama njenom radu i/ili opstanku.

Ciljevi su često proizvoljno definisani, nejasni i nemerljivi, to jest nisu definisani na takozvani SMART način, mada postoje i primeri zadovoljavajuće postavljenih strateških ciljeva. U nešto više od pola strateških dokumenata, ciljevi su postavljeni dvostepeno, kao strateški i kao specifični ciljevi, što samo po sebi nije problem, ali je metodološka raznolikost prilično otežavala uporedivost strateških dokumenata za potrebe analize.

PRIMER DOBRE PRAKSE

U okviru Programa SIRP koji je finansirala Vlada Italije, uz tehničku podršku UN-HABITAT i Agencije za razvoj regije Emilija Romanja ERVET, grad Niš je 2007. godine izradio svoju strategiju razvoja. Proces izrade je podrazumevao analizu teritorije Niša, koja je obuhvatila ispitivanje postojećih dokumenata, pripremanje tematskih materijala na osnovu određenog broja indikatora i tematske SWOT analize, uz istovremene detaljne analize pitanja koja se prepliću, naročito u oblasti finansija i upravljanja, definisanje vizije i razvoja projekata. Kao rezultat ovog rada, definisan je strateški plan sa četiri strateška pravca koja su se odnosila na sledeće četiri strateške oblasti:

1. teritorija, infrastuktura i okruženje,
2. razvoj ekonomije i poslovanja,
3. društveni razvoj i
4. upravljanje.

U okviru svakog od tih pravaca definisano je više specifičnih ciljeva, a u okviru svakog specifičnog cilja više akcija koje bi trebalo da doprinesu dostizanju tih ciljeva. Takođe, definisani su plan komunikacije, budžet i izvori finansiranja, kao i prvi koraci implementacije.

Strategija je revidirana u toku 2009. godine, a uz pomoć programa EXCHANGE 2 urađen je i akcioni plan.

Većina lokalnih samouprava uključenih u ovu analizu ima usvojene obe vrste strateških dokumenata – krovnu i sektorsku strategiju. Većina učesnika u izradi ovog dokumenta smatra da su sektorske detaljnije razrađene i konkretnije i da imaju više operativni karakter, dok **krovne daju okvirne pravce razvoja i kao takve prepoznatljive su za lokalne zainteresovane strane, ali i lokalna rukovodstva.** Mišljenja predstavnika lokalnih samouprava, ali i drugih zainteresovanih strana, o tome koje su strategije korisnije podeljena su i zavise od tipa i veličine lokalnih samouprava, kao i od toga koji sektor zainteresovane strane predstavljaju.

Za male opštine su korisnije opšte strategije razvoja, posebno ako su dobro urađene jer ipak mogu da obuhvate sve strateške oblasti bitne za razvoj njihovih sredina, a da istovremeno budu u skladu sa lokalnim kapacitetima. Takođe, kao prednost se navodi i to što one mogu obezbediti međusektorsku povezanost, što većina ispitanika navodi kao bitan problem, a pritom mogu poslužiti i kao dobra osnova za izradu sektorskih strategija.

Sektorske strategije su, s druge strane, fokusiranije i, generalno, predstavnici civilnog sektora koji pokrivaju društvene delatnosti, ali i zaštitu životne sredine, smatraju ih veoma korisnim. Ipak, **stav je većine ispitanika da lokalne samouprave treba da imaju opšte strategije, a sektorske samo za najbitnije oblasti lokalnog razvoja.**

Broj projekata/aktivnosti/mera u akcionim planovima je veliki tako da se postavlja pitanje koliko su ti planovi realni. Broj projekata u akcionim planovima varira od 22 do 550, iako je primetno veći u gradovima nego u manjim opštinama, mada ima i značajnih odstupanja od ovog pravila. Akcionim planom treba da budu jasno ustanovljene sve aktivnosti neophodne za postizanje ciljeva. U vezi sa tim moguće je načelno postaviti pitanje njihovog optimalnog broja. Ovaj broj je funkcija nekoliko parametara: raspoloživosti finansijskih sredstava i izvora, vremenskog perioda planiranja, načina prioritetizacije, stepena pripremljenosti projekata i dr.

Uočavaju se dva tipa dokumenata, odnosno, pristupa u njihovoj izradi. U prvom tipu se lokalne samouprave trude da reše sve postojeće probleme u svojim zajednicama. Tada se uglavnom specifikuje lista želja bez realnih mogućnosti za implementaciju. Tom tipu pripada mnogo veći broj lokalnih samouprava. U drugom tipu, lokalne samouprave izjednačavaju strateško planiranje, posebno akcioni plan, sa programom rada lokalnih javnih komunalnih preduzeća, kao i sa aktivnostima nacionalnih institucija na njihovoj teritoriji (na primer, Nacionalna služba za zapošljavanje) i na taj način pokušavaju da obezbede uspešnu implementaciju. Takav pristup nema razvojnu komponentu, ali predstavlja jasan parametar za praćenje napretka u procesu primene plana.

Takođe, u analizi strateških dokumenata uočeno je da lokalne samouprave **planiraju i predviđaju realizaciju projekata koji nisu u okviru njihovih nadležnosti,** već u nadležnosti republičkih javnih institucija i/ili republičkih javnih preduzeća. Kao jedan od razloga zašto je to tako, predstavnici lokalnih samouprava navode da ti projekti imaju ogroman značaj za budući razvoj njihovih sredina i da se veliki deo lokalnih projekata nadovezuje na nacionalne ili zavisi od njih.

Utvrđeno je da u ovoj fazi procesa strateškog planiranja postoje najveće razlike. Veliki broj lokalnih samouprava predstavlja akcioni plan **kao spisak projekata navedenih prema prioritetima,** bez ikakvog daljeg i detaljnijeg obrazloženja. Ovaj metod ne mora da bude *a priori* loš, ako ga prati jasna prioritetizacija projekata i razvijanje detaljnijeg koncepta selektovanih projekata.

Drugu grupu čini mali broj akcionih planova koji povezuju projekte sa ciljevima i prioritetnim oblastima, definišu okvirno vreme sprovođenja, kao i instutucije koje su odgovorne za implementaciju i očekivane efekte.

Oko trećine analiziranih akcionih planova predstavlja projekte sa svim relevantnim informacijama: organizacije odgovorne za implementaciju i partnere, vreme, procenjen iznos, izvor finansiranja i indikatore, što je karakteristično za planove urađene prema metodologiji SLOR. U tim akcionim planovima se jasnije vidi povezanost projekata sa strateškim ciljem i prioritetnom oblasti.

Konačno, značajno je ukazati i na **strukturu predloženih projekata** u okviru akcionih planova. Ukupan broj analiziranih projekata je 4.682. Utvrđeno je da se oko 16,7% svih projekata odnosi direktno na infrastrukturu i da obuhvata pre svega: izgradnju, rehabilitaciju i rekonstrukciju putne mreže; unapređenje vodosnabdevanja; izgradnju kanalizacije i deponije.

Ako bi se u ovu grupu uključili svi projekti koji se odnose ili bi mogli da se odnose na infrastrukturu (često su projekti previše generalno definisani pa je teško odrediti da li u sebi imaju i investicione/infrastrukturne komponente ili ne), njihov broj bi bio znatno veći, oko 30% svih projekata. Dalje, oko 2% svih projekata nije u nadležnosti lokalnih samouprava i one mogu samo da zagovaraju njihovu realizaciju.

Ako se prati **finansijska struktura projekata,** onda je situacija potpuno drugačija. Za realizaciju ukupnog broja od 30% projekata troši se više od 54% ukupnog budžeta lokalnih samouprava, i to za kompletan period vremena realizacije akcionog plana. Drugu grupu projekata (oko 10%) čine projekti koji treba da unaprede poslovnu infrastrukturu i oni su uglavnom usredsređeni na industrijske zone i parkove, poslovne inkubatore i različite oblike podrške MSP.

Što se tiče projekata koji nisu u kategoriji lokalne infrastrukture, većina njih predstavlja neku vrstu društvene infrastrukture: uspostavljanje novih institucija i organizacija (turističke organi-

zacije, edukativni centri, sigurne kuće, klasteri poljoprivrednika, privrednih udruženja, strukovnih udruženja itd.); organizovanje edukacije za određene ciljne grupe i promotivne aktivnosti (od podizanja svesti građana do marketinških aktivnosti).

Ipak, najveći broj projekata se nalazi o oblasti socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja, čije su komponente neretko i investicioni i programski projekti. Na kraju, treba istaći i to da se u strategijama retko pronalaze projekti koji se bave lokalnim politikama i uspostavljanjem sistema boljeg funkcionisanja sva tri sektora na lokalnom nivou.

Posebno pitanje u ovoj analizi odnosilo se na **broj i učestalost međuopštinskih projekata** u lokalnim strateškim dokumentima. Međuopštinski projekti imaju izuzetan značaj kada se imaju u vidu finansijski i ljudski resursi kojima lokalne samouprave raspolažu da bi mogle da obezbede sve nadležnosti. Pritom pitanja razvoja i života građana ne smeju biti ograničena opštinskim granicama. Iz rezultata analize se vidi da lokalne samouprave prepoznaju **potrebu za međuopštinskim projektima i aktivnostima,** pa tako od analiziranih dokumenata većina ima projekte koje obuhvataju dve i više opština, a u jednom manjem broju dokumenata taj broj je više nego značajan.

SUGESTIJE SA REGIONALNIH OKRUGLIH STOLOVA

Kada je u pitanju primena strateških planova, u diskusijama su istaknuti značaj akcionih planova i broj projekata predviđenih za realizaciju u njima. Na osnovu dosadašnjih iskustava, većina predstavnika opština i gradova smatra da je, za opštinu prosečne veličine, 50 do 60 projekata u akcionom planu za pet godina realan broj za realizaciju. Zaključeno je da je izuzetno važna prioritetizacija između projekata jer nisu svi projekti iste važnosti za razvoj opštine.

Ipak, u skoro jednoj trećini analiziranih dokumenata nema međuopštinskih projekata. I intervjuisani predstavnici lokalnih samouprava, ali i predstavnici drugih strana, smatraju da su **generalno međuopštinski projekti** malobrojni, pogotovu što oni nose brojne koristi, kao što su maksimalno iskorišćavanje resursa, razmena znanja i iskustva, uspostavljanje strateški važne saradnje i partnerstava, a time i unapređenje kapaciteta na lokalnom i regionalnom nivou. Kao jednu od ključnih poteškoća u razvoju i sprovodenju tih projekata naveli su problem definisanja zajedničkih interesa i ciljeva, pogotovo što su strategije ipak definisane na nivou lokalnih samouprava. Takođe, često su susedne opštine na različitom stepenu razvoja, tako da su im, samim tim, i potrebe i prioriteti različiti, pa je stoga teško definisati zajedničke ciljeve.

Može se primetiti da sama prezentacija akcionog plana nije od presudne važnosti, sve dok akcioni plan sadrži sve relevantne informacije. Ipak, poželjno je utvrditi **minimalan broj informacija o svakom navedenom projektu u akcionom planu, kao standard koji bi trebalo da primenjuju sve lokalne samouprave.** On bi obezbedio da akcioni planovi budu realniji i da proces implementacije bude transparentniji.

Kao jedan od značajnih faktora koji utiču na kvalitet dokumenata često se iznosi **nepostojanje i/ili nemogućnost dobijanja ažurnih podataka za kvalitetnu socioekonomsku analizu** usled:

- skupih podataka, (na primer, podaci o registrovanim privrednim subjektima koje izdaje Agencija za privredne registre),

- uopšte dostupnosti podataka koja varira od institucije do institucije,
- loše saradnje sa javnim preduzećima na republičkom nivou i
- nepostojanja različitih evidencija na lokalnom nivou.

Primena indikatora predstavlja dobar pristup jer racionalizuje deo dokumenta vezan za profil zajednice i čini ga operativnijim. Upravo je uvođenje indikatora u procesu izrade profila zajednice koji bi kasnije mogli da se koriste za proces monitoringa i evaluacije jedan od značajnih doprinosa metodologije SLOR. Sve lokalne samouprave koje su učestvovale u ovakvom načinu rada,slažu se da primena indikatora predstavlja dobar pristup jer racionalizuje deo dokumenta koji se odnosi na profil zajednice i čini ga operativnijim.

Posebna vrsta dodate vrednosti je i to što značajno olakšava praćenje postignutih rezultata. Ipak, uočeno je da sistem obuhvatanja i registrovanja podataka na lokalnom nivou nije dovoljno razvijen i da su potrebna značajna unapređenja u prikupljanju podataka jer mnoge izabrane indikatore nije bilo moguće izračunati. Poseban zaključak bi mogao da bude da se i iz podataka koji su na raspolaganju po pravilu ne izvode adekvatni zaključci ili da lokalne samouprave imaju problem u analizi podataka.

Treba istaći još da su, osim takozvanih indikatora održivosti, u manjem broju akcionih planova identifikovani i **indikatori učinka za pojedine projekte.** Ocenjuje se da je većina postojećih indikatora kvantifikovana i dobro postavljena, međutim, iz razgovora sa predstavnicima lokalnih samouprava uočeno je da se, bar za sada, oni slabo koriste.

PRIMER DOBRE PRAKSE

Pri formulisanju metodološkog okvira SLOR, u okviru programa EXCHANGE 2, u saradnji sa lokalnim samoupravama, definisano je 30 indikatora (10 za ekonomski razvoj, 10 za razvoj društvenih delatnosti i 10 za zaštitu životne sredine). Problem u definisanju bila je dostupnost podataka, što je imalo presudan značaj na izbor indikatora.

Takođe, u okviru projekta projekta „Informed Cities", koji je sproveo ICLEI, čiji je osnovni cilj premošćavanje jaza između teorijskih istraživanja i praktičnih politika u primeni održivog razvoja u evropskim gradovima[16], pet gradova iz Srbije – Sremska Mitrovica, Subotica, Užice, Valjevo i Vranje, učestvovalo je u evaluaciji i poređenju sa drugim evropskim gradovima, sa ciljem da potpomogne kooperaciju za unapređenje metodologija i prakse merenja progresa lokalne održivosti. Rezultati ove evaluacije su pokazali da gradovi u Srbiji imaju mnogo manje podataka o vrednostima svoje životne sredine nego drugi evropski gradovi.

16 Za više informacija pogledati *www.iclei-europe.org/informed-cities*.

5. Sistem upravljanja, praćenje, progres i rezultati primene lokalnih strategija

- ✓ Većina lokalnih samouprava formirala je posebna tela koja koordinišu procese izrade i realizacije strategija, a najčešće su to kancelarije za razvoj, odnosno kancelarije za lokalni ekonomski razvoj.
- ✓ Strategije koje su rađene prema metodologiji SLOR sadrže i okvir za realizaciju praćenja i evaluacije sa jasno definisanim indikatorima, dok strategije rađene prema drugim metodologijama najčešće nemaju okvir za realizaciju.
- ✓ Većina predstavnika jedinica lokalne samouprave smatra da treba dalje razvijati interne kapacitete za pripremu i sprovođenje strategija, kao i da je potrebna dodatna eksterna/ekspertska podrška u samom procesu izrade staratregija.
- ✓ Većina strategija / identifikovanih projekata nije usaglašena sa realnom veličinom budžeta lokalne samouprave, uključujući i mogućnosti zaduživanja.
- ✓ Većina lokalnih samouprava čiji su planovi analizirani nema baze podataka o pripremljenim (gotovim) i/ili realizovanim projektima. Ukoliko i postoje, baze podataka ne sadrže informacije o projektima koje su realizovale druge organizacije iz javnog sektora niti o projektima koji su sprovedeni u civilnom sektoru.

Proces strateškog planiranja je dinamičan proces, a svaki strateški dokument koji proistekne iz takvog procesa treba posmatrati kao „živi" dokument. Drugim rečima, ne samo da ne postoje prepreke da se on menja usled promenjenih potreba zajednice ili promenjenih spoljašnjih uticaja, već je to poželjno i predstavlja suštinu strateškog upravljanja. Upravo zato je neophodno razviti efikasne postupke kojima se preispituje strategija – praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluacija), jer je generalni zaključak da u lokalnim samoupravama nije jasno određeno ko se bavi monitoringom i evaluacijom. Stoga je ocenjeno da će dobre tehnike praćenja i vrednovanja doprineti kvantifikovanju ishoda, analizi postupaka, osmišljavanju koraka za unapređenje i usklađivanje strategije. Najveći broj analiziranih strateških dokumenata usvojen je ili revidiran tokom 2009. i 2010. godine, što ostavlja malo vremena za analizu procesa implementacije i procenu postignutih efekata.

Rezultati analize pokazuju da lokalne samouprave u Srbiji **nemaju dovoljno definisane procedure za izradu plana implementacije i njeno praćenje,** a većina njih **nema ni standardizovan skup indikatora za praćenje i merenje uspešnosti implementiranih projekata.**

U vezi sa tim, može se zaključiti da **ne postoji jasno pravilo ko rukovodi procesom strateškog planiranja, ko implementacijom a ko monitoringom i evaluacijom** i da u praksi postoje različita iskustva: od toga da lokalni politički funkcioneri učestvuju aktivno u ovim pro-

cesima, do toga da ovaj proces potpuno prepuštaju lokalnim službenicima, a oni ga samo kasnije u skupštini verifikuju.

U skoro svim lokalnim samoupravama procesom strateškog planiranja se upravljalo putem novoformiranih tela, bez obzira na to kako su se ona nazivala. U manjem broju lokalnih samouprava, proces su direktno vodili postojeći organi lokalne samouprave, opštinskog/gradskog veća ili skupštine.

Svakodnevni operativni rad na realizaciji strategija u nekim lokalnim samoupravama obavljalo je isto telo koje je i upravljalo procesom izrade. S druge strane, u većini je za to bilo formirano posebno telo ili je taj posao realizovan posredstvom Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Upravljanje procesom strateškog planiranja sprovodila su tela sa različitim brojem članova – od pet, pa do 100. Takođe, u većini lokalnih samouprava su formirane radne grupe po prioritetnim oblastima, i tu je broj ujednačen. Prosečan broj radnih grupa po lokalnoj samoupravi je oko četiri i svaka od njih je imala prosečno oko 10 članova[17].

Kancelarije/odeljenja za lokalni ekonomski razvoj najčešće su ključni akter u procesu izrade strateškog dokumenta. Uočeno je da polovina predstavnika lokalnih samouprava smatra da su kancelarije za lokalni ekonomski razvoj ključni akteri u procesu izrade strateškog dokumenta. Tako su u četiri lokalne samouprave, nakon završetka procesa, kancelarije za lokalni ekonomski razvoj uključene u opštinske/gradske uprave. Njihovu ulogu u procesu strateškog planiranja, lokalne samouprave vide na sledeći način:

- učestvuju u kreiranju strateškog dokumenta,
- implementiraju akcioni plan,
- prate sprovođenje akcionog plana,
- pripremaju predloge projekata,
- usklađuju aktivnosti svih subjekata u procesu implementacije,
- koriguju akcione planove, iniciraju reviziju strategije,
- imaju savetodavnu ulogu.

Analiza pokazuje **da je u malom broju strategija definisan okvir za proces monitoringa i evaluacije** i da skoro ni u jednom dokumentu nije jasno strukturisan proces rukovođenja ni odgovornost određenih subjekata za monitoring i evaluaciju. Često se ne zna ko bi trebalo operativno da sprovodi ovaj posao. To jedino delimično nije slučaj sa strategijama koje su realizovane prema metodologiji SLOR, koje imaju skiciran okvir za realizaciju monitoringa i evaluacije sa jasno definisanim indikatorima.

Faza implementacije strateških dokumenata svakako predstavlja najkompleksniju fazu procesa. U tom smislu, u analiziranim dokumentima i na osnovu intervjua uočeno je dosta ograničenja u ovom procesu.

Strateški planovi, koji ponekad deluju impresivno na papiru, često ostanu nesprovedeni jer postupak njihove izrade direktno utiče na uspeh procesa njegove implementacije. Na to, pre

17 Radne grupe nisu formirane u Zrenjaninu, a u Užicu je formirana samo jedna radna grupa, koja je vodila celokupan proces strateškog planiranja.

svega, utiče jedan od ključnih principa dobrog strateškog planiranja – osećaj vlasništva lokalne zajednice nad planom. Kao razlog neuspešne implementacije, **propusti u izradi strateških dokumenata često dovode do situacije da se strateški planovi u celini, ili pojedini njihovi segmenti i projekti, ne mogu adekvatno realizovati ili je njihova realizacija potpuno onemogućena.** Razlog je u činjenici da proces od samog početka nije bio dobro pripremljen, da nisu bile uključene sve zainteresovane strane i da nisu bila uvažena i/ili saslušana njihova mišljenja. Takođe, veoma važan razlog je izostanak podrške ključnih političkih i društvenih snaga, što se često dešava. Mišljenje poslovnog sektora, koje je izuzetno značajno za praktičnu implementaciju pojedinih delova strategija, često nedostaje u procesu njihove izrade, što sigurno utiče na implementaciju. Zbog svega toga, pravi problemi i izazovi strateškog planiranja su mnogo manje u procesu izrade strategije, a više u primeni onog što je isplanirano.

Strateški dokument nije od velike koristi ukoliko lokalna samouprava nema kapacitete za njegovu implementaciju. **Kapacitete za upravljanje implementacijom treba razvijati još u fazi izrade dokumenata.** Ljudski resursi zaduženi za proces implementacije su nedovoljno kompetentni, pa ih treba dodatno osposobljavati da bi se unapredio celokupan proces strateškog planiranja. To bi doprinelo daljem podizanju svesti o značaju planskog pristupa razvoju, uspostavljanju dijaloga između lokalnih aktera (javnog, nevladinog i poslovnog sektora) i unapređenju koordinacije aktivnosti. Sama edukacija, a mnogo više trening u vezi sa samom suštinom procesa planiranja i implementacije, kao i postavljanje i sprovođenje odgovarajuće organizacione strukture i upravljanje procesom, značajno bi poboljšali postojeće stanje.

Za proces implementacije je neophodna institucionalna i politička podrška, a ona je, generalno posmatrano, bila nedovoljna. Procesi implementacije su započeti u različitim periodima, pri čemu nisu bile uključene sve zainteresovane strane. Zbog toga se najčešće realizuju politički i donatorski prioriteti, bez obzira na to kako su identifikovani u strateškim planovima. Osim toga, analiza progresa u implementaciji i realnih efekta implementiranih lokalnih strateških dokumenta prilično je zahtevna. Kako su strategije novijeg datuma (najveći broj je usvojen tokom 2009. i 2010. godine), nije bilo dovoljno vremena da se u implementaciji ostvare značajniji efekti. Takođe, u strateškim dokumentima uglavnom nisu definisani indikatori ni jasno merljivi ciljevi, što dodatno otežava praćenje. Konačno, ne postoje ni verodostojni statistički podaci na lokalnom nivou.

U strateškim dokumentima često se usvajaju neadekvatne pretpostavke i pogrešne procene koje rezultiraju lošim finansijskim planovima i nerealnim vremenskim okvirim, **pa postoji neusaglašenost strateških dokumenata sa veličinom budžeta i mogućnostima zaduživanja.** Tu je i činjenica da je implementacija pojedinih projekata, posebno infrastrukturnih, često kontrolisana sa nacionalnog nivoa, na šta lokalne samouprave nemaju i/ili imaju mali uticaj.

Takođe, **godišnji planovi realizacije strategija kreiraju se samo u oko 50% analiziranih lokalnih samouprava.** Treba istaći i da ne postoje ni kriterijumi za izbor projekata koji će ući u godišnji plan implementacije. Osim toga, predstavnici lokalnih samouprava ne daju isti značaj projektima finansiranim iz sopstvenih sredstava i finansiranim iz eksternih sredstava: projekte koji su u celini pripremljeni lokalnim resursima i finansirani budžetom lokalne samouprave same lokalne samouprave vrlo retko proglašavaju uspehom, iako ih ima više nego projekata koji se finansiraju iz eksternih sredstava. Još jedan od zaključaka je da je proces sprovodenja strategija pod snažnim uticajem lokalnih političkih prioriteta, ali i prioriteta međunarodnih donatorskih i razvojnih organizacija, što često nije potpuno saglasno sa prioritetima u strateškim dokumentima.

Što se tiče **evidencije pripremljenih projekata za finansiranje, kao i projekata koji su već sprovedeni,** lokalne samouprave, sem izuzetka onih koje koriste softver LEDIS[18], uglavnom nemaju adekvatne evidencije – u većini analiziranih lokalnih samouprava ne postoji takav registar projekata. Treba navesti i to da se projekti pripremaju tek kada se pojave potencijalni finansijeri. Što se tiče evidencije projekata koje sprovode nevladine organizacije, pa čak i javna komunalna preduzeća i ustanove, većina lokalnih samouprava ih nema ili ne uključuje u postojeće baze. Kao najvažnije projekte koje su do sada sprovele lokalne samouprave su isključivo navodile projekte finansirane iz eksternih izvora, i to su:

- infrastrukturne projekte finansirane iz NIP-a ili Fonda za kapitalna ulaganja Vojvodine,
- projekte unapređenja rada lokalne samouprave finansirane iz EXCHANGE 2, EXCHANGE 3, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Sekretarijata za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju,
- projekte finansirane iz DILS-a,
- projekte zaštite životne sredine – EXCHANGE 1, EXCHANGE 3, Ministartsvo za zaštitu životne sredine i prostorno planiranje, Progres, PBILD,
- projekte za ekonomski razvoj – poljoprivredna proizvodnja – GIZ i
- projekte za lokalni razvoj – EXCHANGE 2, EXCHANGE 3, PBILD, GIZ.

Najbolja evidencija je ostvarena u međuopštinskim projektima. Većina lokalnih samouprava ima odličnu evidenciju, iz koje treba navesti specifične projekte koji su u većini slučajeva izuzetno značajni:

- izrada regionalnog plana upravljanja otpadom,
- projekt regionalne deponije,
- selektivno sakupljanje otpada,
- izrada master plana razvoja turizma,
- „Među planinama i vinogradima“,
- unapređenje povrtlarske proizvodnje,
- zapošljavanje u ruralnim područjima,
- unapređenje klime za investiranje u opštinama i
- uvođenje geografskog informacionog sistema.

Poseban problem predstavlja to što je **uključenje aktera izvan lokalne uprave u proces implementacije strategija minimalano,** pa se tako u velikom broju slučajeva civilni sektor čak i ne smatra odgovornim za implementaciju strateškog dokumenta.

Većina ispitanika nije u stanju da jasno proceni postignute **efekte u procesu implementacije na lokalnom nivou.** To nije mogla ni većina lokalnih samouprava u kojima postoje elementi praćenja procesa implementacije. Zbog svega do sada navedenog, činjenica je da im je za njih dosta teško da ocene koliki su uticaj na ostvarene rezultate imale aktivnosti iz strategije, a koliko druge okolnosti iz okruženja.

18 Razvijen uz finansijsku pomoć GIZ-a.

PRIMERI DOBRE PRAKSE

Inđija je opština koja je među prvima započela proces izrade strateškog dokumenta i 2006. godine u okviru USAID programa MEGA izradila strateški plan razvoja za period od pet godina. Iako je, prema rečima samih učesnika u izradi strategije, urađena veoma ambiciozno, evaluacija koju je uradila opštinska uprava pokazuje da je implementirano preko 70% procenata projekata. Fokus strategije se odnosio na tri oblasti:

1. privlačenje direktnih investicija,
2. podršku MSP i poljoprivredi i
3. obrazovanje.

Inđija je u međuvremenu postala opština sa najvećim prilivom investicija u Srbiji, prepoznata je kao jedna od najboljih destinacija za ulaganje, a otvorila je i visokoškolsku ustanovu, što je bilo zacrtano strateškim planom. Ipak, kada je u pitanju oblast podrške MSP, pogotovo poljoprivredi, rezultati su bili skromniji. Fokus novog strateškog plana, koji je opština Inđija uradila uz podršku programa EXCHANGE 3, upravo je podrška poljoprivredi jer je procena u lokalnoj zajednici da su mogućnosti u drugim oblastima sada značajno manje i da je prostor za nove direktne investicije usled velikog priliva u skoroj prošlosti ograničen. Takođe, u novoj strategiji se izuzetan značaj daje upravljanju otpadom i energetskoj efikasnosti, kao oblastima u kojima postoje značajne mogućnosti za unapređenje stanja u lokalnoj zajednici, ali i u regionu.

Grad **Loznica** je takođe bio jedan od pionira u izradi strateških dokumenata lokalnog ekonomskog razvoja i u izradi svog dokumenta imala je podršku USAID programa MEGA. Iako periferna lokalna samouprava na granici sa Bosnom i Hercegovinom i sa teškim nasleđem propasti lokalnog giganta „Viskoze", Loznica je značajno unapredila lokalnu infrastrukturu, privukla određene investitore i sada je u Srbiji prepoznata kao jedna od najagilnijih lokalnih samouprava. Jedan od razloga za dobre rezultate lokalne samouprave i za dobru implementaciju lokalne strategije sigurno je izuzetno dobro organizovana, otvorena i profesionalna Kancelarija za ekonomski razvoj, koju snažno podržava lokalno rukovodstvo i koja je odličan koordinator i veza između svih aktera u lokalnoj zajednici.

Opština **Ub** je usvojila svoju strategiju lokalnog održivog razvoja uz podršku programa EXCHANGE 2 krajem 2009. i od tada redovno, svake godine, radi i objavljuje izveštaje o primeni strategije. Iz izveštaja se izvodi zaključak da primena odlično napreduje u komunalnoj infrastrukturi, aktivnostima na unapređenju zaštite životne sredine, upravljanju otpadom, oblastima socijalne politike i obrazovanja, kao i jačanju kapaciteta za privlačenje investicija, dok rezultati izostaju u ruralnom razvoju i unapređenju poljoprivredne proizvodnje. Kao poseban rezultat se navodi uspeh na konkursima u prekograničnoj saradnji, gde je opština dobila značajan projekat vezan za unapređenje komunalnih delatnosti, dok su i projekti koji nisu izabrani takođe zadovoljili tehničke uslove konkursa i doveli do toga da opština Ub bude jedna od najuspešnijih u ostvarenju programa prekogranične saradnje između Srbije i Bosne i Hercegovine.

SUGESTIJE SA REGIONALNIH OKRUGLIH STOLOVA

U diskusijima je zaključeno da za izradu, ali i primenu strategija u JLS najveći značaj imaju razvojna odeljenja/kancelarije kao nosioci procesa. U tom smislu, istaknut je značaj sistematizacije i opisa posla razvojnih organizacionih jedinica, ali i neophodnost da budu sastavljene od profesionalnog osoblja. Takođe je istaknuto da je bitno da postoji pozitivan i proaktivan odnos najvažnijih činilaca u lokalnoj samoupravi prema tim kancelarijama/odeljenjima, predsednika/gradonačelnika, direktora javnih preduzeća i ustanova, ali i drugih bitnih aktera u lokalnoj zajednici.

Kada je u pitanju izrada strategija, vrlo je bitno ustanoviti ko radi monitoring, a ko evaluaciju na kom nivou jer se najčešće sve to stavi na nivo KLER-a, što je pogrešno i dovodi do toga da se postavlja pitanje koja je tu uloga veća, a naročito lokalne skupštine. Osim toga, vrlo je važno ažuriranje akcionih planova, za šta je bitno redovno izveštavanje o primeni akcionih planova, pogotovo da bi se videlo koliko projekata je realizovano, iz kojih oblasti (ekonomski, društveni, ekološki razvoj), koji su projekti realizovani u većoj meri, kapitalni ili „meki" itd. Istaknut je značaj „retreata", to jest odlaska iz JLS na dan-dva godišnje, gde bi se zaposleni i donosioci odluka bavili strateškim stvarima o razvoju opštine. Primećeno je da je to bilo veoma korisno u izradi strategija, ali bi moglo da bude korisno i za praćenje primene i izradu godišnjih operativnih planova.

6. Učešće lokalne zajednice, stvaranje partnerstava i transparentnost procesa

- ✓ U procesu izrade strateških dokumenata u velikom broju analiziranih slučajeva učestvovali su svi zainteresovani akteri – javni privatni i civilni sektor, ali je odziv i intenzitet njihovog uključivanja varirao od zajednice do zajednice.
- ✓ Pokazalo se da je analiza zainteresovanih strana (preporučena metodologijom SLOR) korisna za identifikaciju svih važnih učesnika, ali i da je koristan instrument da se sagledaju partnerski i razvojni potencijali u lokalnoj zajednici.
- ✓ Poslovni sektor je u lokalnim samoupravama obuhvaćenim analizom bio najmanje zainteresovan za izradu strategija. Jedan od modaliteta za bolje uključivanje poslovnog sektora u planiranje u budućnosti jeste posredstvom strukovnih organizacija (privredni saveti, komore, udruženja zanatlija i druge).
- ✓ Proces izrade strategija doprineo je unapređenju međusektorske koordinacije službi i odeljenja u upravi i, u nešto manjoj meri, između uprave i javnih preduzeća i ustanova koja su pod ingerencijom lokalne samouprave.
- ✓ Poželjno bi bilo unaprediti dostupnost informacija o najznačajnijim elementima, kao i dostupnost samih usvojenih strateških dokumenata – za to su se najbolje pokazali veb-sajtovi, brošure, lifleti (pregled najznačajnijih segmenata dokumenata).

Jedna od najznačajnijih karakteristika planiranja na lokalnom nivou jeste mogućnost značajnijeg učešća lokalnih zainteresovanih strana u procesu izrade planova. To teorijski omogućava da se politički ciljevi poklope sa ekonomskim i socijalnim ciljevima lokalne zajednice i da na taj način dovedu do donošenja boljih odluka o korišćenju javnih resursa i povećanja spremnosti lokalne zajednice da plati lokalne usluge.

U izradi strateških dokumenta na lokalnom nivou u Srbiji u ogromnom broju slučajeva značajno su učestvovali su građani i razne vrste nosilaca interesa, što je skoro sigurno doprinelo uvođenju ili bar skrenulo pažnju na koncept dobre uprave.

Proces organizovanja participacije bio je veliki izazov za lokalne samouprave i kao takav često je imao značajne nedostatke. Opštine i gradovi su morali da angažuju deo svojih potencijala za organizaciju participativnog pristupa kako bi demonstrirali pristup dobrog upravljanja i tako stvorili osnovu za buduća partnerstva.

Kada je u pitanju participacija građana, postoji potreba da oni budu uključeni već u fazi pripreme ukupnog procesa strateškog planiranja. Uključenje nevladinih organizacija i predstavnika poslovne zajednice u većini slučajeva je realizovano kroz rad novoformiranih tela, kao što su partnerski forumi i radne grupe (u skladu sa metodologijom SLOR). Izuzetak u grupi analiziranih predstavlja jedna lokalna samouprava koja je za svoju opštu i sektorsku strategiju angažovala

konsultanta i manji broj strategija koji nije bio zasnovan na participativnom pristupu (u izradi su učestvovali zaposleni u upravi).

PRIMER DOBRE PRAKSE

Grad **Vranje** je u izradi svoje strategije lokalnog održivog razvoja u okviru programa EXCHANGE 2 identifikovao preko 450 zainteresovanih strana, a na samom Forumu partnera, na koji su lokalni akteri pozvani da učestvuju u izradi strategije, bilo je prisutno preko 300 stejkholdera. Takođe, i sam proces rada u okviru radnih grupa bio je izuzetno participativan i sa odzivom koji je prevazišao sva očekivanja. Dobrom odzivu je doprinelo i to što je Vranje imalo značajno iskustvo u organizovanju takvih događaja, koje je steklo u drugim međunarodnim programima koji su se sprovodili na jugu Srbije (na primer, MIR II), ali i zahvaljući izuzetno dobro organizovanoj i profesionalnoj Kancelariji za lokalni ekonomski razvoj.

Jedan od najbitnijih zaključaka je da **participaciju otežava nedovoljna zainteresovanost potencijalnih aktera.** Tome doprinisi i to što se uključivanje lokalnih aktera, budućih partnera, često svodi na pozivanje i informisanje, bez uverljivih pokušaja da se akteri motivišu da se aktivno uključe u proces. Kao pozitivno iskustvo, predstavnici lokalnih samouprava navode izradu analiza zainteresovanih strana kao odličan način za izbor učesnika u procesu izrade strateških dokumenata (standardni element pristupa SLOR), ali i koristan instrument da se sagledaju partnerski i razvojni potencijali u lokalnim zajednicama. Kao pozitivan pomak u demokratizaciji društva može se istaći da su u veoma malom broju primera selekciju učesnika vršili isključivo donosioci odluka u lokalnim samoupravama.

Analiza je pokazala da samo pozivanje i informisanje često nije dovoljno, te da je na relativnu apatiju koja postoji neophodno primeniti alate koji bi motivisali učesnike, što podrazumeva jasan plan izrade, dobru organizaciju i pripreme sastanaka, obučene facilitatore, čega, zbog nedovoljnih kapaciteta i iskustva lokalne samouprave u Srbiji, nema.

Za analizu učešća pojedinih sektora u procesu strateškog planiranja vrlo je zanimljiva ocena stepena zainteresovanosti lokalnih aktera za učešće u procesu strateškog planiranja. Predstavnici lokalne samouprave i predstavnici civilnog sektora procenili su da je najmanji stepen zainteresovanosti poslovnog sektora – čak su i intervjuisani predstavnici poslovnog sektora sami sebe ocenili kao najmanje zainteresovane. Za ostale učesnike postoje različite procene zainteresovanosti za učešće, posmatrano od slučaja do slučaja. Učešće, po pravilu, predstavlja posledicu *ex ante* sagledavanja svoje pozicije sa aspekta potencijalne mogućnosti za realizaciju projekata.

Što se tiče javnih institucija u nadležnosti Republike Srbije, lokalne samouprave smatraju da su one uglavnom nezainteresovane za dešavanja na lokalnom nivou i da ne žele da preuzmu aktivniju ulogu u procesu strateškog planiranja. Kada je u pitanju mišljenje nacionalnih i regionalnih institucija o stepenu zainteresovanosti ključnih aktera za procese planiranja na lokalnom nivou, ono se bitno ne razlikuje od mišljenja predstavnika lokalne samouprave. Interesantno je da one na isti način procenjuju i sopstvenu zainteresovanost.

Posebno je interesantno da je veoma nizak stepen učešća lokalnih odbornika u procesu izrade strateških planova, iako oni donose poslednju reč usvajanjem planova u lokalnim skupštinama. Isto važi i za skupštinske odbore, savete i komisije za koje se vidi da su uglavnom neaktivni.

Ako se odvojeno posmatra poslovni sektor, treba istaći da je on svestan neophodnosti veće uključenosti u procese strateškog planiranja na lokalnom nivou. Modalitet je posredovanje strukovnih organizacija, kao što su privredni savet, komore i razna udruženja. Takođe, predloženo je i formiranje odgovarajućih komisija po strukovnoj opredeljenosti, koje bi procesima strateškog planiranja mogle da doprinesu na svrsishodniji način.

Poseban značaj u intervjuima posvećen je uključenju građana u proces strateškog planiranja. U vezi sa pitanjem dosadašnjeg učešća građana u procesu strateškog planiranja, sva tri prethodno navedena sektora su imala identičan stav, a to je da su **građani mogli da se uključe u proces strateškog planiranja.** Većina ih je informisana putem lokalnih medija, veb-prezentacija ili javnih rasprava, ali činjenica je da ne postoji ni adekvatna evidencija o njihovom učešću niti o eventualnim predlozima.

Međutim, problem njihovog uključenja se ipak više vezuje za fazu pripreme ukupnog procesa strateškog planiranja. Tu je pre svega problem edukacije i shvatanja procesa. Poseban problem predstavlja takozvana centralizacija na nivou lokalne zajednice: većina učesnika dolazi iz centralnog mesta lokalne zajednice i najveći broj projekata za realizaciju neposredno je vezan za centralno mesto, a ne i za mesne zajednice, odnosno sela, zbog čega se često oni izvan centralnog mesta osećaju zapostavljeno i ne osećaju dokument kao svoj. Iako su javne rasprave ili javni uvidi u strategije održivog razvoja (standardni element pristupa SLOR) bili organizovani u većini lokalnih samouprava, odziv građana, a time i broj relevantnih i korisnih komentara, najčešće nije bio na zadovoljavajućem nivou. Zato se nameće pitanje mehanizma aktivnijeg uključenja građana u proces strateškog planiranja. Kao potencijalna rešenja za aktivnije uključenje građana navode se sledeći mehanizmi:

- adekvatnija priprema građana za uključenje u sam proces,
- bolja informisanost o toku procesa, medijskim akcijama, veb-sajt,
- organizacija javnih rasprava,
- anketiranje,
- putem udruženja građana i građanskih inicijativa,
- putem poslovnih udruženja,
- putem mesnih zajednica i odbornika,
- implementacija aktivnosti koje su planirane zajedno sa građanima,
- monitoring rezultata i izveštavanje.

Kao značajan razlog neefikasnog participativnog pristupa navodi se i to da sam proces izrade strateškog dokumenta **nije značajno unapredio proces koordinacije i saradnje u lokalnoj zajednici,** odnosno da je malo prostora ostavljeno za planiranje koraka i vremenskog rasporeda aktivnosti u procesu izrade i usvajanja strateškog dokumenta na jačanju i institucionalizovanju tih odnosa, a posebno za proces implementacije.

Sam proces je, prema ispitanicima, **unapredio međusektorsku koordinaciju samih službi i odeljenja unutar uprave, kao i, u manjoj meri, između uprave i javnih preduzeća i ustanova nad kojim ingerenciju ima lokalna samouprava.** U zajedničkom radu na izradi strategije prepoznate su tačke dodira i mogućnosti saradnje različitih sektora jer su učesnici upoznati sa prioritetima svakog sektora, čime je postignuto veće međusobno razumevanje.

U nekim lokalnim samoupravama proces je uredio odnose među različitim sektorima i doveo do formiranja međusektorskih mehanizama tako što su uspostavljena savetodavna tela koja su institucionalizovana kao radna tela gradonačelnika, gradskog veća ili skupštine grada. Međutim,

PRIMER DOBRE PRAKSE

Grad **Valjevo** je u okviru projekta „Jačanje učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou" koje je sproveo SKGO u nekoliko gradova i opština u Srbiji, a podržao SDC (Švajcarska razvojna pomoć), uspostavio je Savet za razvoj, telo sastavljeno od predstavnika lokalne zajednice čije su članove izabrali građani putem konkursa. Članovi saveta su tako bili predstavnik lokalne filijale Nacionalne službe za zapošljavanje, predstvnik romske zajednice, direktor muzeja, predstavnik saveta mesnih zajednice, lokalni doktor, predstavnik udruženja građana itd. Pri sastavljanju kooordinacionog tima za izradu strategije lokalnog održivog razvoja koja je izrađena u okviru programa EXCHANGE 2, gradonačelnik Valjeva je za koordinaciju procesa predložio to telo (koje je uspostavljeno u mandatu prethodnog gradonačelnika), dopunjeno zaposlenima iz Odeljenja za razvoj grada i jednim članom izvršnog veća. Time je obezbeđeno značajno učešće predstavnika lokalne zajednice i u formulisanju, ali i transparentnosti procesa izrade strategije.

SUGESTIJE SA OKRUGLIH STOLOVA

Istaknut je i problem nerazumevanja značaja planiranja, ali i nezainteresovanosti političkih donosilaca odluka, a posebno su naglašeni odbornici koji najčešće ne učestvuju u izradi dokumenata i samo ih formalno usvajaju. Takođe, istaknut je značaj pravog izbora ljudi koji sačinjavaju radne grupe i u izradi i kasnije u primeni. Istaknut je značaj uključivanja šire zajednice u proces izrade i primene, a u opštinama i gradovima u kojima postoji jak i aktivan građanski sektor (NVO) on može značajno da doprinese uspehu primene strategija.

veći procenat intervjuisanih NVO smatra da proces izrade strateških dokumenata nije unapredio proces koordinacije u lokalnoj zajednici, iako su saglasni sa tim da su neki problemi prepoznati i da su donekle pojačani kontakti.

Poseban problem predstavlja to što deo strateških dokumenata nije lako dostupan javnosti, to jest nije dostupan na veb-prezentacijama lokalnih samouprava. U nekim slučajevima, i kada su strateški dokumenti postavljeni na veb-stanicama, ne postoje direktni i očigledni linkovi ka dokumentima i/ili oni ne funkcionišu. Nije neobično da se nađe nekoliko verzija istog dokumenta: nacrt strategija, dokument koji je postavljen na sajt zbog javne rasprave, usvojen dokument – ali bez jasnog objašnjenja koji je trenutno važeći dokument. Ono što najčešće ne postoji a što bi moglo da bude od značaja za popularizaciju i dobru prezentaciju strateških dokumenata jesu izvodi iz strategija prilagođeni za dobru komunikaciju sa građanima, u obliku brošura, prezentacija i slično.

PRIMERI DOBRE PRAKSE

Kikinda je u izradi svog strateškog dokumenta u okviru programa MSP NE Srbija posebnu pažnju posvetila komunikaciji sa građanima. Urađene su odlične brošure koje su sažeto i na vrlo popularan način predstavile osnovne prioritete dokumenta. Urađen je promotivni film sa ciljem da podrži proces planiranja ili mobiliše građane da odgovore na anketu o tome šta su problemi i prioriteti u razvoju grada. Osim filma, u centru grada je bila postavljena velika rubikova kocka kao simbol izrade strateškog dokumenta, korišćen je slogan „Jedna želja pokreće!", dok je nacrt dokumenta sve vreme bio dostupan na lokalnoj veb-prezentaciji.

7. Veza sa nacionalnim planovima

- ✓ Republika Srbija nema krovnu strategiju koja bi jasno definisala osnovne pravce i ciljeve razvoja na lokalnom nivou.
- ✓ U nacionalnom strateškom okviru se prepoznaju se tri strategije sa kojima je neophodno usaglasiti lokalne opšte strategije: Strategija smanjenja siromaštva, Strategija održivog razvoja Republike Srbije i Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije.
- ✓ Sektorske strategije na republičkom nivou najčešće ne sadrže direktne preporuke za lokalni nivo.

Politika na lokalnom nivou ne može se posmatrati izolovano od politike na nacionalnom nivou ni od procesa sveukupnih političkih i socijalnih promena. Jedinstvena nacionalna politika, sa jasnim ciljevima i definisanim vremenskim okvirima, predstavlja značajan izazov za optimalno planiranje na lokalnom nivou. Upravo sa ciljem da uspostave integralni sistem planiranja, lokalne samouprave u nekim zemaljama EU imaju obavezu da izrađuju strateške planove u skladu sa nacionalnim prioritetima. Tako, Zakon o lokalnoj upravi u Ujedinjenom Kraljevstvu stavlja u dužnost lokalnim vlastima da izrađuju sveobuhvatne strategije zajednica sa lokalnim strategijskim partnerstvima, sa ciljem da poboljšaju i promovišu ekonomsku, socijalnu i dobrobit u očuvanju životne sredine, da u taj proces u potpunosti uključe lokalno stanovništvo i time doprinesu održivom razvoju u Ujedinjenom Kraljevstvu. Slične propise imaju i Litvanija i Bugarska[19].

Republika Crna Gora je 2011. godine propisala metodologiju donošenja lokalnih strategija, a Ministarstvo ekonomije je, na osnovu Zakona o regionalnom razvoju, donelo Pravilnik o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinica lokalne samouprave. Zakonom su jedinice lokalne samouprave definisane kao ključni nosioci razvoja na lokalnom nivou i one su obavezane da, radi efikasnije koordinacije i ostvarenja politike regionalnog razvoja, donose svoje strateške planove razvoja i druga dokumenta u skladu sa Zakonom. Osim toga, obavezane su da, u skladu sa razvojnim prioritetima koji su istaknuti u Strategiji regionalnog razvoja, prepoznaju potrebe lokalne zajednice i ugrade ih u indikativnu listu projekata, da promovišu zajedničke razvojne projekte u saradnji sa drugim (susednim) JLS, da upisuju svoje projekte u elektronsku bazu podataka, da putem standarda regionalnog razvoja informišu o napretku u sprovođenju projekata i da učestvuju u radu Partnerskog saveta za regionalni razvoj.

Od 2002. godine do danas, Vlada Republike Srbije je donela preko 100 strateških dokumenata[20], u kojima su navedeni ciljevi, mere i prioriteti Republike Srbije u raznim oblastima. Iako deo tih strategija nije relevantan (ili je to najvećim delom) za lokalne samouprave sa aspekta nadležnosti koje imaju, većina ima veliki značaj jer definiše buduće pravce razvoja u oblastima koje su izuzetno važne za razvoj na lokalnom nivou.

19 U 2011. godini opštine u Bugarskoj su imale zadatak da svoje strateške planove usklade sa nacionalnom krovnom strategijom „Bugarska 2020".

20 Na zvaničnom sajtu Vlade Republike Srbije dostupan je ukupno 101 strateški dokument. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

Republika Srbija nema krovnu nacionalnu strategija kojom bi jasno definisala osnovne pravce i ciljeve razvoja. U decembru 2010. predstavljen je Nacrt strategije„Srbija 2020" i stavljen je na javnu raspravu, ali nije usvojen. Nacrt strateškog dokumenta „Srbija 2020" praktično prati strategiju „Evropa 2020" i zasnovan je na strateškim ciljevima EU. Sam dokument ne sadrži akcioni plan niti su predviđena sredstva kojima će dostići te ambiciozne ciljeve. Kada su u pitanju usvojene međusektorske i sektorske strategije, u Srbiji do sada urađene analize pokazuju da najveći deo njih takođe ima značajne nedostatke i, što je najproblematičnije posebno sa aspekta lokalnih samouprava, veliki stepen preklapanja[21].

Intervjui urađeni sa svim zainteresovanim stranama pokazuju da **postoji jednosaglasnost da lokalni dokumenti treba da budu u usklađeni sa nacionalnim strategijama.** Ispitivanje je takođe pokazalo da se u nacionalnom strateškom okviru **uglavnom prepoznaju tri strategije: Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija održivog razvoja Republike Srbije i Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije,** dok sa ostalim nacionalnim strategijama intervjuisani predstavnici lokalnih samouprava i lokalnih zajednica uglavnom nisu bili upoznati.

Kritički komentari na nacionalna dokumenta odnose se na to da su ona **preobimna i nejasna, nedovoljno definisana, da se preklapaju i, što je najvažnije, da su bez jasnih uputstava za primenu da bi bila upotrebljivija za lokalne samouprave.** S druge strane, svi intervjuisani predstavnici lokalnih samouprava smatraju da su ona dobar pa čak i neophodan okvir za lokalno strateško planiranje. Takođe, kada su u pitanju nacionalna strateška dokumenta, bitno je i to da su **lokalne samouprave identifikovane kao strateški partneri nacionalnim vlastima u njihovoj realizaciji.**

Za potrebe analize veze lokalnih i nacionalnih strateških planova uzeto je pet nacionalnih dokumenata: **Nacionalna strategija održivog razvoja, Nacionalni program zaštite životne sredine, Nacionalna strategija razvoja konkurentnih i inovativnih MSP 2008–2013. godine, Nacionalna strategija razvoja poljoprivrede Republike Srbije i Nacionalna strategija razvoja turizma.**

Kako su nacionalna strateška dokumenta po svome karakteru prilično široko postavljena i uglavnom ne određuju direktne odgovornosti lokalnih samouprava[22] u njihovoj realizaciji, može se smatrati da je većina lokalnih strateških dokumenata u velikoj meri usklađena sa njima i da prati njihove preporuke.

USKLAĐENOST LOKALNIH DOKUMENATA SA NACIONALNOM STRATEGIJOM ODRŽIVOG RAZVOJA

Posmatrano kroz aspekte (1) održivog ekonomskog rasta, privrednog i tehnološkog razvoja, (2) održivog razvoja društva na bazi socijalne ravnoteže i (3) zaštite životne sredine uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, kao tri stuba ove strategije, može se oceniti da postoji neophodna usklađenost lokalnih dokumenata sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja. Ona je konkretno izražena profilom projekata koji se implementiraju kao rezultat lokalnih strategija, i to:

21 Analiza sprovedena u projektu „Podrška osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije", čiji je korisnik bio Generalni sekretarijat Vlade, pokazuje da je manje od 30% svih pregledanih dokumenata imalo jasno iznetu strategiju, preko 25% su se značajno preklapali, oko 25% je imalo jasne akcione planove, dok manje od 10% nije sadržalo bilo kakav vid procene učinka. Isto tako, predloženo je da bi manje od 50% pregledanih strategija trebalo da bude zadržano i ažurirano.

22 Ovo nije slučaj sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja, koja u svom akcionom planu određuje aktivnosti za koje su zadužene lokalne samouprave.

1. U oblasti **ekonomskog razvoja**: unapređenje kapaciteta infrastrukture (saobraćaja, telekomunikacija, vodosnabdevanja, energetskog sistema, komunalnog sistema, poštanskog sistema); povećanje *green field* investicija; podrška programima regionalnog i lokalnog sistema samozapošljavanja; primena lokalnih i regionalnih razvojnih programa na bazi ekspanzije MSP-a i podsticanje korišćenja lokalnog domaćeg znanja i resursa sa određenim geografskim poreklom.

2. U oblasti **zaštite životne sredine**: institucionalno jačanje jedinica lokalne samouprave; ugrađivanje principa energetske efikasnosti, racionalne izgradnje, očuvanja prirodnih resursa i vizuelnog identiteta područja, poštovanje tradicije prilikom izrade prostornih i urbanističkih planova; primena visokih ekoloških standarda pri izradi prostornih i urbanističkih planova (određeni procenat površina pod parkovima, pošumljenih površina, izletišta i prostora za rekreaciju); izrada, usvajanje i sprovođenje strategija lokalnog održivog razvoja; izrada, usvajanje i sprovođenje lokalnih planova zaštite životne sredine; proširenje mreže za snabdevanje domaćinstava i industrije prirodnim gasom i sistema daljinskog grejanja; modernizacija mreže monitoringa kvaliteta ambijentalnog vazduha; revitalizacija postojećih i izgradnja novih sistema za prikupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda naselja; donošenje lokalnih planova upravljanja otpadom; izgradnja novih reciklažnih dvorišta; izgradnja regionalnih sanitarnih deponija; izgradnja transfer stanica; izgradnja postrojenja za sortiranje otpada (reciklažu); sanacija postojećih smetlišta itd.

3. U oblasti **društvenog razvoja**: realizacija posebnih projekata rehabilitacije kulturnog nasleđa; razvoj i oblikovanje kulturnog identiteta; izgradnja i razvijanje institucionalnih kapaciteta za sprovođenje lokalnih politika i projekata podsticanja rađanja i drugih mera populacione politike; stvaranje pretpostavki za ekonomsko osnaživanje porodica sa decom; stvaranje mreže nevladinog i javnog sektora radi podrške i pomoći starijim licima; razvijanje bolje prilagođenosti socijalnih programa i usluga specifičnim potrebama korisnika; edukovanje i informisanje javnosti o socijalnim rizicima i problemima, u pravcu podsticanja volonterskih i solidarnih aktivnosti; razvijanje regionalnih i opštinskih akcionih planova za socijalno uključivanje i održivi razvoj; program podrške unapređenju obrazovanja Roma (u skladu sa Nacionalnom strategijom za davanje novih ovlašćenja Romima); obezbeđenje dovoljnog broja sigurnih kuća koje bi bile dostupne svim žrtvama nasilja u porodici i obezbeđenje sredstva za tekuće troškove sigurnih kuća na svim nivoima; izrada i realizacija programa prevencije hroničnih nezaraznih bolesti i povreda; razvoj programa za mlade, sprečavanje stigmatizacije i socijalne isključenosti i slično.

Kada je u pitanju **Nacionalni program zaštite životne sredine (NEAP)**, većina lokalnih strateških dokumenata rađena je u saglasnosti sa ciljevima koji su specifikovani i prepoznaje mere identifikovane tim planom, kao što su:

- ✓ Izgraditi postrojenja za primarno i sekundarno prečišćavanje komunalnih otpadnih voda u naseljima koja broje preko 100.000 ekvivalent stanovnika.
- ✓ Identifikovati oblasti koje su osetljive na zagađenje voda nitratima do 2010. godine u skladu sa Direktivom 91/676/EEC.
- ✓ Poboljšati kvalitet vode u vodotokovima (posebno onih koji utiču na vodosnabdevanje) i u kanalima za navodnjavanje.
- ✓ Proširiti kanalizacioni sistem na naselja koja broje preko 100.000 ekvivalent stanovnika da bi 90% stanovništva tih naselja bilo pokriveno 2014. godine.
- ✓ Smanjiti ispuštanje nutrijenata i drugih opasnih materija iz tačkastih i difuzionih izvora.

- ✓ Obezbediti da kvalitet vode za piće u naseljima koja se snabdevaju vodom iz centralizovanih vodovodnih sistema zadovolji standarde kvaliteta Direktive o vodi za piće 98/83/EC i proširiti centralizovani vodovodni sistem na izabrana seoska područja sa nezadovoljavajućim kvalitetom vode.

Nacionalna strategija razvoja konkurentnih i inovativnih MSP 2008–2013. godine zasnovana je na nekoliko stubova, od kojih većina ima izuzetan značaj na lokalnom nivou.

Stub I: Promocija i podrška preduzetništvu i osnivanju novih preduzeća,

Stub II: Ljudski resursi za konkurentan sektor MSP,

Stub III: Finansiranje i oporezivanje MSP,

Stub IV: Konkurentne prednosti MSP na izvoznim tržištima.

Uvidom u lokalna strateška dokumenta vidi se da su lokalne samouprave, bilo na nivou ciljeva ili na nivou programa, prepoznale ove ciljeve i mere u svojim krovnim ili u sektorskim strategijama.

Slični zaključci se izvode i iz odnosa lokalnih dokumenata sa **Nacionalnom strategijom podsticanja i razvoja stranih ulaganja,** pogotovo što su nacionalni ciljevi za privlačenje stranih ulaganja u pojedine sektore prilično široko definisani i podrazumevaju povećanje izvoznih – međunarodno konkurentnih – industrijskih, uslužnih i agroindustrijskih kapaciteta i sposobnosti, rešavanje tekućih problema neupotrebljivosti većine postojećih kapaciteta za modernu proizvodnju i snabdevanje savremenih tržišta zbog toga što godinama nije bilo ulaganja.

Osnovna polja **Nacionalne strategije razvoja poljoprivrede Republike Srbije** na kojima se postiže usklađenost su:

1. program korišćenja državnog zemljišta,

2. regionalni, lokalni akcioni planovi za ruralni razvoj i

3. programi za ruralni razvoj kao osnova za implementaciju sredstava agrarnog budžeta i sredstva iz donacija.

Za ovu strategiju je karakteristično da je napisana veoma opširno i sveobuhvatno i da nedostaje jasan akcioni plan, što lokalne samouprave stavlja u nedoumicu šta uraditi na lokalnom nivou, iako same mere prepoznaju i uključuju u svoja strateška dokumenta.

Uočava se određeno nepoklapanje prioriteta koje ističe **Nacionalna strategija razvoja turizma** i prioriteta lokalne strategije. Na nacionalnom nivou se kao prioriteti ističu:

a. gradski odmor, poslovni turizam, + MICE,

b. kružne ture, specijalni interesi,

c. nautika,

d. zdravstveni i banjski turizam (spa/wellness), planine i jezera, ruralni turizam.

Prioritet koji uglavnom ističu lokalne zajednice u svojim strateškim dokumentima jeste razvoj ruralnog turizma (u svojim strateškim dokumentima one navode razvoj ruralnog turizma kao prioritet u više od 70% ispitanih slučajeva), što je odraz popularnosti tog vida turizma, koji često nije utemeljen na realnim osnovama. Ipak, treba uzeti u obzir i to da su uzorku lokalnih samo-

uprava u ovoj analizi dominirale ruralne opštine, a da su izostale opštine koje su poznate ili imaju značajne kapacitete za zdravstveni i banjski turizam.

Veliku važnost za razvoj lokalnih samouprava **imaju međuopštinska saradnja i regionalni razvoj.** Vlada Republike Srbije je 2011. godine usvojila Uredbu o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja. Iako se ovom Uredbom definiše metodologija izrade regionalnih strateških dokumenata, metodologija je velikim delom adekvatna i za planiranje na lokalnom nivou. Poseban aspekt Uredbe je način usklađivanja razvojnih dokumenata i uključenje javnosti u proces strateškog planiranja.

8. Preporuke za unapređenje procesa planiranja na lokalnom nivou

- ✓ Uspostaviti jedinstven mehanizam planiranja na svim nivoima radi bolje koordinacije i harmonizacije nacionalnih, regionalnih i lokalnih razvojnih politika i definisati sistem koordinacije među institucijama koje se bave razvojem na svim nivoima, uključujući:
  1. uvođenje jedinstvenog metodološkog okvira,
  2. definisanje seta adekvatnih i dostupnih indikatora i
  3. donošenje jasnih i primenjivih nacionalnih strategija.
- ✓ Podići kapacitet lokalne samouprave za planiranje i ojačati međusektorsku komunikaciju i koordinaciju, uključujući:
  1. dalje unapređenje kapaciteta,
  2. profesionalizaciju zaposlenih u lokalnim samoupravama,
  3. uspostavljanje odgovarajuće organizacione i funkcionalne strukture radi unapređenja sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem strateških dokumenata i
  4. kontinuiranu izradu projektne dokumentacije.
- ✓ Troškovi finansiranja lokalnog razvoja treba da budu planirani u skladu sa snagom i kapacitetima lokalnih samouprava. Pre svega su važni:
  1. jasna veza između strategije, akcionog plana i lokalnog budžeta i
  2. oslanjanje na različite izvore finansiranja – sopstvene, nacionalne, donatorske fondove, dugoročna kreditna sredstva, opštinske obveznice, javno-privatna partnerstva.
- ✓ Neophodno je unaprediti učešće lokalne zajednice i u izradi i u procesu realizacije, praćenja i ocenjivanja efekata strategije.

Do sada sprovedene administrativne reforme su dovele do toga da nadležnosti i poslovi jedinica lokalne samouprave u njihovom izvornom i poverenom delokrugu postoje u brojnim oblastima i da velikim delom odgovaraju konceptu razvijene lokalne samouprave. Time je omogućeno da lokalne samouprave značajnije upravljaju svojim razvojem. Dalje jačanje kapaciteta i profesionalizacija zaposlenih u lokalnim samoupravama, naročito u oblastima planiranja i finansijskog upravljanja, treba da dovedu do efektivnijeg i efikasnijeg razvoja, dok uključivanje građana treba da utiče na jačanje lokalne demokratije. To zahteva novi pristup strateškom upravljanju jer lokalni nivo može imati izuzetan značaj za uspostavljanje i podršku modelu razvoja koji bi omogućio dostizanje do dostizanja ciljeva kao što su povećanje zaposlenosti i promena privredne strukture koje se nameću kao glavni izazovi za društvo u Srbiji. Za to su potrebne značajne promene i reforme i na centralnom i na lokalnom nivou.

U poslednjih nekoliko godina ostvareni su značajan napredak u planiranju na lokalnom nivou i potpunije razumevanje koncepata i alata koje treba primeniti radi sveobuhvatnog i organizovanog rešavanja lokalnih potreba i problema. Ipak, analiza strateških dokumenata na lokalnom nivou pokazuje da kvalitet planiranja još uvek nije na zadovoljavajućem nivou te da ono značajno varira od lokalne samouprave do lokalne samouprave. Efektivno i efikasno upravljanje podrazumeva jasne lokalne razvojne strategije orijentisane na rezultate, povezanost strategija sa budžetom i praćenje sprovođenja postavljenih prioriteta, što sada najčešće nije slučaj. Činjenica da su lokalne samouprave uložile veliki napor da pripreme svoja strateška dokumenta te da je značajno povećano poznavanje procesa i suštine planiranja predstavlja dobru osnovu za dalje unapređenje.

Na osnovu stanja i definisanih nedostataka vezanih za planiranja i upravljanja razvojem na lokalnom nivou, mogu se predložiti sledeće preporuke za poboljšanje procesa i sistema planiranja.

1. Poželjno bi bilo **uspostaviti jedinstven mehanizam planiranja na svim nivoima,** radi bolje koordinacije i harmonizacije nacionalnih, regionalnih i lokalnih razvojnih politika, i definisati sistem koordinacije među institucijama koje se bave razvojem na svim nivoima. To bi značilo uspostavljanje jasnog institucionalnog okvira za pripremu i sprovođenje takozvanog **integrisanog okvira za planiranje da bi se uspostavila jedinstvena aktivna a pritom** horizontalno i vertikalno koordinisana **politika sa jasnim ciljevima i definisanim vremenskim okvirima,** čime bi nesumnjivo bili postignuti i bolji rezultati. To bi pretpostavljalo sledeće korake.

- **Neophodno je propisati jedinstven metodološki okvir za izradu lokalnih strategija, definisati obavezne elemente i razviti mehanizam kontinuiranog praćenja svih aktivnosti u ovoj oblasti na lokalnom nivou.** To znači da treba razviti standardizovan pristup procesu planiranja lokalnog razvoja i postaviti jedinstvene principe u procesu implementacije, praćenja i ocene celokupnog procesa. Propisivanje takvog okvira omogućilo bi ujednačavanje procesa planiranja i mogućnost uporednog praćenja implementacija strategija, kao i merenja uticaja na nacionalnom nivou, s tim što bi tako definisan proces trebalo da bude dovoljno fleksibilan i za sve lokalne specifičnosti. Za izradu takvog metodološkog okvira mogu se koristiti slični propisi koji su već doneti za izradu regionalnih planova[23], uputstvo za izradu lokalnih planova upravljanja otpadom, ali propisi iz drugih zemalja[24] i metodologije izrađene u okviru razvojnih programa[25] – metodologija SLOR, koja sadrži sve elemente koji su preporučeni analizom, jeste primer modela metodološkog okvira koji bi mogao da se iskoristi kao polazna osnova za definisanje propisanog jedinstvenog okvira.
- Za kvalitetno strateško planiranje bili bi izuzetno važni **izbor skupa relevantnih (ali i za lokalni nivo dostupnih) indikatora i njihovo uvođenje u proces**

23 Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja.

24 Pravilnik o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave koji je na osnovu Zakona o regionalnom razvoju Crne Gore donelo Ministarstvo ekonomije Republike Crne Gore.

25 Vodič za planiranje i upravljanje lokalnim razvojem, program EXCHANGE 2.

strateškog planiranja jer se njihovom kvantifikacijom obezbeđuje neophodna osnova i za merenje progresa u razvoju na lokalnom nivou i za **doprinos lokalnog nivoa razvoju na nacionalnom i regionalnom nivou.** Postojanje ovakvih inidikatora takođe je omogućilo **uporedivost u napretku razvoja između različitih lokalnih samouprava.** Takođe, treba obavezati sve nacionalne institucije, koje su zadužene za to, da dostavljaju podatke neophodne za dogovorene indikatore.

- Veliki izazov u definisanju lokalnih strategija **predstavljaju nedovoljno jasne i primenljive nacionalne strategije. Nacionalni strateški okvir treba značajno unaprediti tako da nacionalne strategije imaju i jasne mere koje treba sprovesti na lokalnom nivou.** Donošenje **krovne strategije razvoja Srbije**[26] i **regionalnih strategija** koje bi jasno definisale najvažnije pravce razvoja zemlje/regiona bilo bi veoma značajno za kvalitet planiranja na lokalnom nivou, ali i za doprinos lokalnog nivoa nacionalnim ciljevima.

2. Treba **podići kapacitet lokalne samouprave za planiranje i ojačati međusektorsku komunikaciju i koordinaciju.**

- Neophodna je sistematska podrška daljem unapređenju kapaciteta, pre svega u oblastima **razumevanja procesa planiranja, prikupljanja podataka, izgradnje indikatora i socioekonomske analize, metoda i alata implementacije, praćenja i ocene, uključujući znanja o procesu izveštavanja i reviziji strateških planova,** s obzirom na to da oni predstavljaju dinamičke dokumente. To bi sa tehničkog aspekta izrade strategija omogućilo da se akcenat u strateškim planovima stavi na precizno i jasne definisane ciljeve i prioritete i da se izbegnu široki i nepotrebni opisi koji karakterišu trenutno stanje razvoja.

- **Profesionalizacijom zaposlenih u lokalnoj samoupravi, pogotovu u odeljenjima i/ili kancelarijama zaduženim za razvoj, unapredili bi se i proces analize strukture i sadržaja strateških dokumenata na lokalnom nivou,** njihova usaglašenost i komplementarnost sa nacionalnim strategijama, a samim tim i generalno upravljanje na lokalnom nivou. S tim u vezi, naročito je važno prihvatiti činjenicu da postoji nedostatak kvalitetnog kadra koji je u stanju da razvije i sprovodi optimalne politike i da odlazak takvih kadrova može imati značajan uticaj na institucije, pogotovo u manjim lokalnim samoupravama, što može da predstavlja problem u uspešnijem ostvarivanju nadležnosti LS.

- Za uspešnu realizaciju lokalnih strategija treba **uspostaviti odgovarajuću organizacionu i funkcionalnu strukturu radi unapređenja sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem strateških dokumenata koja treba da osiguraju horizontalnu i vertikalnu koordinaciju politika, kao i međuresornu saradnju i razmenu informacija.** Takva organizaciona struktura, koja kao osnovnu jedinicu treba da ima takozvana razvojna odeljenja/kancelarije, treba da odgovara stvarnim funkcionalnim potrebama lokalne samouprave da bi obezbedila integraciju radnih i operativnih planova koje prave sektori uprave, lokalna javna preduzeća i institucije, ali i lokalnim specifičnostima. Da bi takav sistem upravljanja putem procesa praćenja i ocenjivanja strateških planova omogućio da rezultati budu u skladu sa

26 Nacrt dokumenta „Srbija 2020".

definisanim strateškim ciljevima, neophodni su primena upravljačkih modela zasnovanih na performansama i kvalitetu i definisanje jasnih procedura i ogovornosti.

- Neophodna je i **konstantna izrada projektne dokumentacije jer strategije ne mogu da budu sprovedene bez spremnih projekata.** To podrazumeva izradu baze podataka o stepenu spremnosti opštinskih projekata iz lokalnih strategija, posebno infrastrukturnih projekata, i korišćenje informacionog sistema SLAP kao alata za ocenjivanje spremnosti infrastrukturnih projekata.

3. **Troškovi finansiranja lokalnog razvoja treba da budu planirani u skladu sa snagom i kapacitetima lokalnih samouprava,** a ne prema željama. Fokus mora da bude na lokalnim snagama i na pažljivoj upotrebi različitih izvora.

- Dokumenta treba da sadrže **jasnu vezu između strategije, akcionog plana i lokalnog budžeta.** Strateška dokumenta moraju da budu potpuno usklađena sa lokalnim budžetima, dok, s druge strane, **izrada godišnjih lokalnih budžeta mora da bude zasnovana na prioritetima definisanim u strateškim dokumentima.** Uvođenje programskog budžetiranja je preduslov za višegodišnje planiranje sredstava koje, dobro umreženo sa strateškim i akcionim planovima, predstavlja osnovu za efikasno praćenje sprovođenja politika sa fokusom na rezultate i ocene njihovih efekata.

- Jedinice lokalne samouprave moraju da se oslanjaju na različite izvore finansiranja – sopstvene, nacionalne i fondove EU, dugoročna kreditna sredstva i izdavanje municipalnih obveznica, ali i na finansiranje putem angažovanja kapitala u javno-privatnim partnerstvima. Zato je neophodno da se svi izvori realno procene i da se pažljivo upotrebljavaju, i sa aspekta troškova i sa aspekta dostupnosti, zbog čega će biti potrebno posvetiti više pažnje saradnji sa susednim lokalnim samoupravama, sa ciljem da se postignu zajednički ciljevi, ali i da se češće koristi projektno finansiranje.

4. Neophodno je **unapređenje učešća lokalne zajednice** tako da ona može da izrazi svoje preference koje bi na neki način bile obavezujuće za donosioce odluka, tako da postoji kredibilan podsticaj da učestvuju **i u izradi i procesu implementacije, praćenja i ocene efekata strategije.** To bi dovelo do **jačanja partnerstva,** pogotovo što je takozvano „lokalno vlasništvo" često mnogo važnije za uspeh u sprovođenju strategija nego odlično strukturisana i profesionalno napisana strategija.

- Za kvalitetno učešće lokalne zajednice u izradi neophodno je da proces ne bude politizovan i transparentan tako da reprezentuje lokalnu zajednicu, te da u njemu učestvuju svi najbitniji akteri za razvoj zajednice.

- Za **stvaranje i jačanje lokalnog partnerstva** značajno bi bilo **uspostavljanje i aktivno delovanje raznih partnerskih tela, kao što su forumi partnera, saveti za razvoj, privredni saveti,** koji bi uključivali predstavnike javnog, poslovnog i civilnog sektora. Osim toga, **uvođenje upravnih alata za sprovođenje mera iz strategija kao što su konkursi** i slično unapredilo bi strateško upravljanje i primenu strategija u lokalnim zajednicama.

- Za dalje jačanje poverenja lokalnih zajednica u primenu planova neophodno je jačati

kapacitete za aktivnu i dvosmernu ulogu lokalnih samouprava prema građanima podizanjem znanja i veština korišćenja instrumenata informisanja (otvorene sednice skupština i veća u vezi sa planiranjem, budžetske rasprave, izrada biltena i informatora o primeni strategije) i komunikacijskih alata (mediji, internet portali, ankete, fokus grupe).

Usvajanjem ovih preporuka izrada novih i/ili revizija postojećih strateških dokumenata sigurno bi dovela do kvalitetnijih, operativnijih i fokusiranijih strategija, čime bi bili unapređeni struktura i sadržaj strateških dokumenata na lokalnom nivou i njihova usaglašenost sa nacionalnim strategijama. Takođe, ceo proces treba da prate aktivne mere podrške primeni dokumenata i promocija dobrih primera, tako da pozitivni primeri dovedu do funkcionalnijih rešenja u strateškom upravljanju zajednicama.

Literatura

Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, COM (2010), European Commission, Brussels 3. mart 2010.

The Local Government Act 2000 (c. 22), Parliament of the United Kingdom.

Srbija 2020, Koncept razvoja Republike Srbije do 2020. godine, Beograd decembar 2010.

Popis stanovništva, domaćinstva i stanova u Republici Srbiji u 2011 – Prvi rezultati, Republičku zavod za statistiku.

Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2010–2020, MAT i FREN, Beograd 2010.

Pravilnik o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, „Službeni list Crne Gore", br. 37/11 od 29. jula 2011.

Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011. godinu, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 69/2011.

Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 15/2011.

Vodič za planiranje i upravljanje lokalnim razvojem, Pier Roberto Remmitti, program Exchange 2, 2010.

Zakon o regionalnom razvoju, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 51/2009 i 30/2010.

Zakon o regionalnom razvoju, „Službeni list Crne Gore", br. 20/2011.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 62/2006.

Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 129/2007.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 129/2007.

Izabrane lokalne samouprave za analizu procesa planiranja

Redni broj	Lokalna samouprava	Statistički region	Broj stanovnika	Stepen razvijenosti po grupama
1.	Alibunar	Vojvodina	19.780	IV
2.	Bač	Vojvodina	14.150	II
3.	Bela Palanka	Južna i Istočna Srbija	12.051	IV
4.	Boljevac	Južna i Istočna Srbija	12 865	III
5.	Čoka	Vojvodina	11 388	III
6.	Kladovo	Južna i Istočna Srbija	20 635	II
7.	Niš	Južna i Istočna Srbija	257 867	I
8.	Nova Varoš	Šumadija i Zapadna Srbija	16 758	III
9.	Paraćin	Južna i Istočna Srbija	54 267	II
10.	Požarevac	Šumadija i Zapadna Srbija	74 070	I
11.	Rača	Šumadija i Zapadna Srbija	11 475	IV
12.	Ruma	Vojvodina	54 141	II
13.	Sjenica	Šumadija i Zapadna Srbija	25 248	IV
14.	Subotica	Vojvodina	140 358	I
15.	Trstenik	Šumadija i Zapadna Srbija	42 989	III
16.	Ub	Šumadija i Zapadna Srbija	29 022	III
17.	Užice	Šumadija i Zapadna Srbija	78 018	I
18.	Vladičin Han	Južna i Istočna Srbija	20 938	IV
19.	Vranje	Južna i Istočna Srbija	82 782	II
20.	Zrenjanin	Vojvodina	122 714	I

Izvor: Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji u 2011 – Prvi rezultati, Republičku zavod za statistiku i Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011. godinu

Izabrani lokalni strateški dokumenti za analizu procesa planiranja

Redni broj	Lokalna samouprava	Opšte strategije	Sektorske strategije
1.	Alibunar	Strategija razvoja opštine Alibunar	Strategija ruralnog razvoja opštine Alibunar 2009–2014.
2.	Bač	Strategija društveno-ekonomskog razvoja opštine Bač 2009–2014.	Lokalni akcioni plan za mlade
3.	Bela Palanka	Strategija održivog razvoja opštine Bela Palanka 2010–2020.	Strateški plan za socijalnu zaštitu
4.	Boljevac	Strategija održivog razvoja opštine Boljevac	Strategija razvoja poljoprivrede opštine Boljevac
5.	Čoka	Lokalna strategija održivog razvoja	Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Čoka
6.	Kladovo	Strategija održivog razvoja opštine Kladovo 2010–2020.	Lokalni akcioni plan za mlade
7.	Niš	Strategija razvoja grada Niša	Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća preduzetništva grada Niša
8.	Nova Varoš	Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Nova Varoš	Lokalni akcioni plan za mlade 2010–2013.
9.	Paraćin	Strategija lokalnog održivog razvoja	Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Paraćin
10.	Požarevac	Lokalna strategija održivog razvoja grada Požarevca	Strategija razvoja socijalne zaštite za područje grada Požarevca
11.	Rača	Strategija održivog razvoja opštine Rača	Lokalni akcioni plan za mlade
12.	Ruma	Strateški plan održivog razvoja opštine Ruma 2010–2020.	U toku je izrada strategije upravljanja gradskim građevinskim zemljištem
13.	Sjenica	Strategija održivog razvoja opštine Sjenica 2010–2020.	Lokalni plan akcije za decu
14.	Subotica	Strategija ekonomskog razvoja opštine Subotica	Strateški plan razvoja socijalne zaštite opštine Subotica
15.	Trstenik	Strategija održivog razvoja opštine Trstenik – SLOR	Lokalni ekološki akcioni plan opštine Trstenik
16.	Ub	Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Ub 2010–2020.	Strategija socijalne zaštite opštine Ub
17.	Užice	Program razvoja opštine Užice 2008–2015.	Strategija razvoja ljudskih resursa u gradskoj upravi grada Užica
18.	Vladičin Han	Strategija razvoja opštine Vladičin Han 2007–2011.	Lokalni plan akcije za decu
19.	Vranje	Strategija održivog razvoja grada Vranja 2010–2019.	Lokalni akcioni plan za mlade
20.	Zrenjanin	Strategija održivog razvoja opštine Zrenjanin 2005–2013.	Lokalni ekološki akcioni plan



CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

005.21:352(497.11)(035)

КОПАЊА, Весна, 1966-
Analiza procesa planiranja u gradovima i opštinama u Republici Srbiji / [Vesna Kopanja, Ivana Teodorović, Zoran Njegovan]. - Beograd : Stalna konferencija gradova i opština, 2013 (Beograd : Kosmos). - 46 str. ; 24 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. -
Tiraž 400. - Bibliografija: str. 44.

ISBN 978-86-88459-14-3
1. Теодоровић, Ивана, 1973- [аутор] 2. Његован, Зоран, 1953- [аутор]
а) Локална самоуправа - Стратешко планирање - Србија - Приручници
COBISS.SR-ID 196300556

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije

Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22/VIII, 11 000 Beograd, Srbija
Tel. +381 11 3223 446
Fax. + 381 11 3221 215
www.skgo.org
secretariat@skgo.org



Program finansira Evropska unija
Funded by the European Union

ISBN 978-86-88459-14-3