

Centar za  regionalizam
Center for  regionalism

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Tatijana Pavlović Križanić
Radomir Šovljanski

Priručnik za strateško planiranje i upravljanje lokalnim razvojem u Republici Srbiji

Izdavač:

Friedrich Ebert Stiftung
www.fes.rs
Centar za regionalizam
www.centarzaregionalizam.org.rs

Za izdavača:

Ana Manojlović
Aleksandar Popov

Autor:

mr Tatijana Pavlović Križanić

Urednik:

Radimir Šovljanski

Dizajn:

Tanja Dukić

Štampa: *Krimel*

Tiraž: 1.500 primeraka

ISBN: 978-86-86145-12-3

Novi Sad, 15. decembar 2010

***Stručnu i finansijsku pomoć u objavljivanju ovog izdanja pružio je
Friedrich Ebert Stiftung, kancelarija u Beogradu.***

SADRŽAJ

1. UVOD	5
2. STRATEŠKO PLANIRANJE KAO OSNOVNI RAZVOJNI MEHANIZAM	7
3. METODOLOŠKA OSNOVA POSTOJEĆIH STRATEGIJA I NJIHOV KVALITET	9
4. STRATEŠKI OKVIR ZA PLANIRANJE LOKALNOG RAZVOJA	11
5. ZAKONSKI OKVIR ZA PLANIRANJE LOKALNOG RAZVOJA	16
5.1. Zakon o budžetskom sistemu i strateško planiranje	16
5.2. Zakon o lokalnoj samoupravi i strateško planiranje	18
5.3. Zakon o regionalnom razvoju	19
5.4. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije	23
6. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PLANIRANJE LOKALNOG RAZVOJA	24
6.1. Državni nivo	24
6.2. Institucionalni okvir za planiranje razvoja na regionalnom nivou	25
6.3. Institucionalni okvir za planiranje razvoja na nivou lokalne samouprave	29
Osnivanje kancelarija za planiranje razvoja u okviru gradske, odnosno opštinske uprave	29
Organizovanje poslova razvoja u instituciji čiji je osnivač opština, odnosno grad	31
Obavljanje nadležnosti lokalnog razvoja u javnoj agenciji	32
Obavljanje nadležnosti lokalnog razvoja u javnom preduzeću	33
Obavljanje nadležnosti razvoja u privrednom društvu	34

Položaj zaposlenih u pravnom licu koje bi se osnivalo za obavljanje poslova lokalnog razvoja	34
7. POSTUPAK PLANIRANJA LOKALNOG RAZVOJA	35
7.1. Komisija za strateško planiranje	36
7.2. Ciljevi strateškog planiranja	40
7.3. Sadržaj strateškog plana	41
7.3.1. Kratki pregled sadržaja	43
7.3.2. Kratki pregled institucionalnog, društvenog i pravnog okruženja	43
7.3.3. Misija, vizija i vrednosti	44
7.3.4. SWOT analiza	45
7.3.5. Strateški ciljevi	46
7.3.6. Lista projekata da bi se ostvarili strateški ciljevi	46
7.3.7. Osnovni faktori/činioци neophodni za uspeh Strategije	48
7.3.8. Indikatori za praćenje uspešnosti sprovođenja Strategije	50
7.3.9. Dodatak: detaljno predstavljanje projekata	50
7.3.10. Usvajanje Strategije i sistem upravljanja	50
8. PRIMERI DOBRE EU PRAKSE U DOMENU STRATEŠKOG PLANIRANJA NA LOKALNOM NIVOU	52
8.1. Strateško planiranje razvoja u opštinama koje pripadaju vinogorju Duro	52
8.2. Strateško planiranje u razvojnom regionu Igalina u Litvaniji	53
8.3. Strateško planiranje u funkciji obezbeđivanja eksternih sredstava za komunalne investicione projekte	54
ANEKSI	56
ANEKS I - Bibliografija	56
ANEKS II - Pozivno pismo	57
ANEKS III - Plan pripreme Strateškog dokumenta grada (opštine)	58
ANEKS IV – Primer prikazivanja strateških ciljeva/aktivnosti/programa/projekata u budžetu JLS	59

PRIRUČNIK ZA STRATEŠKO PLANIRANJE I UPRAVLJANJE LOKALNIM RAZVOJEM U REPUBLICI SRBIJI

1. UVOD

U Srbiji je sve više gradova i opština, koja predstavljaju kvalitetna mesta za život, privređivanje i investiranje. U ovim lokalnim samoupravama se uprkos ekonomskoj krizi pronalaze alternativni izvori sredstava za dalja ulaganja u infrastrukturu, nezaposlenost je manja od republičkog proseka, vodi se računa o zaštiti životne sredine i potrebama najugroženijih grupa građana, međunacionalni odnosi su dobri a udeo žena u ukupnom broju zaposlenih visok.

Recept za uspeh je pametno kombinovanje finansijskih, tehničkih i ljudskih resursa razvojnih banaka i programa (EBRD, EIB, KfW, SIDA, USAID, Evropska komisija), specijalizovanih agencija za podršku stranim ulaganjima kao što su SIEPA ili Fond za podršku investicijama u Vojvodini (VIP) i partnerskih organizacija koje povezuju privredu, lokalnu samoupravu i nevladin sektor (brojne specijalizovane nevladine organizacije u oblasti zaštite životne sredine, demokratizacije i jačanja građanskog učešća).

U strateškim osmišljavanjima razvojnih planova za period do 2015. godine pa i dalje svi gradovi i opštine u Srbiji moraju da uzmu u obzir brojne faktore, koji razvojne težnje mogu da podstaknu, ali i uspore ili sasvim onemoguće. Prema prilično pesimističnim makroekonomskim predviđanjima, i nakon što je najozbiljniji talas finansijske krize prošao, Srbija će veoma teško uspeti da dostigne natprosečni priliv kapitala iz rekordnih godina pre krize. Lokalne samouprave u Srbiji su itekako postale svesne da će u zaoštrenoj konkurenciji investitori postati još izbirljiviji te da će samo opštine sa stabilnim političkim institucijama, najkonkurentnijom radnom snagom, najnižim lokalnim taksama i naknadama, najvišim standardima poslovanja, najjednostavnijim procedurama dobijanja dozvola i saglasnosti za početak poslovanja, najopremljenijim investicionim lokacijama i najpovoljnijim paketom dodatnih finansijskih podsticaja moći da ravnopravno uđu u ovu trku.

U tom smislu, gradovi i opštine se već uveliko porede sa susednim opštinama, prate primere dobre prakse u regionu, učestvuju na međunarodnim privrednim sajmovima i osluškiju potrebe lokalnih privrednika i investitora.

Postoji nekoliko veoma ubedljivih razloga zašto gradovi i opštine u Srbiji, po ugledu na one koji su već napredovali u ovom procesu i postali lideri u privlačenju investicija i korišćenju sredstava iz evropskih predpristupnih fondova, počinju strateški da planiraju i osmišljavaju razvojne prioritete i pripremaju strategije razvoja.

Prvi razlog proističe iz činjenice da svi projekti u bilo kojoj oblasti lokalnog razvoja zahtevaju sinhronizovanu i koordinisanu plansku aktivnost na različitim nivoima opštine, odnosno grada kao i na izvršnim i upravnim nivoima odlučivanja u Republici, odnosno Autonomnoj Pokrajini. U tom smislu, realizacija bilo kog prioriteta na lokalnom nivou zahteva pre svega vreme a zatim i precizno usklađivanje aktivnosti različitih aktera koji moraju da imaju jasnu ulogu sa definisanim aktivnostima, koje se moraju realizovati u određenom roku. U tom smislu, postojanje kvalitetnog i primenljivog strateškog plana u lokalnoj samoupravi će preduprediti situacije u kojima su se neke lokalne samouprave do sada nalazile. Na primer, da im se nude finansijska sredstva za određene namene, a one nemaju urbanističke i planske akte, nisu rešile imovinsko-pravne odnose na zemljištu, nisu obezbedile partnere za neophodnu regionalnu komponentu projekta (međupostinska saradnja), nisu u stanju da obezbede komunalno opremljene parcele ili nemaju čak ni minimalna sredstva za ko-finansiranje projekata.

Drugi razlog leži u činjenici da iako je pristup evropskim fondovima u okviru Instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA) i dalje centralizovan i odvija se preko Delegacije Evropske komisije, koja koordinira čitav proces do trenutka uvođenja decentralizovanog sistema upravljanja evropskim fondovima (DIS), sama priprema za decentralizaciju na nacionalni nivo uključuje sve nivoe javne vlasti, kako bi se i na nivou gradova i opština dovoljno ojačali administrativni kapaciteti za apsorpciju fondova za svih pet komponenti IPA podrške. U periodu dok Republika Srbija ne dobije status kandidata za priključenje EU i u skladu sa tim ne razvije akreditovani sistem decentralizovanog upravljanja EU fondovima, našoj zemlji su dostupni fondovi iz samo dve IPA komponente:

1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija
2. Prekogranična saradnja.

Prema višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru EU u periodu 2007-2012. godine, Republika Srbija će imati na raspolaganju približno 1,2 milijarde EUR za razlitite projekte u domenu jačanja institucija, podizanja kvaliteta infrastrukture i jačanja prekogranične saradnje.

Glavne aktivnosti u centralizovanom sistemu podrške, koji će u odnosu na nas važiti najmanje do isteka višegodišnjeg indikativnog okvira, su

izbor ugovornog partnera i korisnika sredstava, što obuhvata tendersku proceduru, zaključivanje ugovora sa izabranom institucijom, kao i isplatu sredstava. Ovom sistemu implementacije pomoći zemlje korisnici pomoći deluju kao učesnici samo kroz proces konsultacija. Čak i u ovom, centralizovanom sistemu podrške u kome lokalne samouprave imaju uglavnom ulogu korisnika sredstava, u trenutku kada se projekat završava potrebno je da lokalna samouprava ima razvijenu institucionalnu infrastrukturu da bi preuzela na upravljanje finansijski, tehnički i operativno veoma zahtevne i komplikovane projekte, to je praktično nemoguće bez dobro definisanog strateškog plana i jasno razrađenih aktivnosti u različitim delovima opštine, njenih budžetskih korisnika i javnih preduzeća.

Treći razlog zašto je strateško planiranje u gradovima i opštinama važno leži u činjenici da je priprema i realizacija višegodišnjih strateških projekata proces kroz koji se na suštinski najkvalitetniji način u proces donošenja odluka na lokalnom nivou može uključiti najšira javnost, građani i njihova udruženja, predstavnici privrede ali i marginalizovane društvene grupe, manjinske zajednice i njihova udruženja koji mogu da doprinesu stvaranju opšteg društvenog konsenzusa u lokalnoj zajednici o lokalnim strateškim prioritetima i načinu njihovog ostvarivanja. Participativno strateško planiranje doprinosi stvaranju socijalne kohezije i a samim tim i lakšem sprovođenju i boljem ostvarenju ciljeva strateških projekata.

2. STRATEŠKO PLANIRANJE KAO OSNOVNI RAZVOJNI MEHANIZAM

Utvrđivanje višegodišnjih razvojnih smernica u oblastima iz nadležnosti lokalnih samouprava i praćenje sprovođenja najvažnijih projekata i aktivnosti privrednog, socijalnog i kulturnog razvoja u međunarodnoj praksi postoji već pedesetak godina. U različitim političkim sistemima, ova praksa je imala drugačije nazive i metodološki se sprovodila na različite načine. Petogodišnji planski periodi u kojima su u državama bivšeg Sovjetskog Saveza propisivani ciljevi industrijalizacije i izgradnje ili poljoprivredne proizvodnje veoma se razlikuju se od načina planiranja društvenog razvoja, kakvo se sprovodilo u nekadašnjoj SFR Jugoslaviji. Sa druge strane, državno-plansko planiranje i razvijanje ekonomije u SSSR-u, koje se i sada u izmenjenom obliku primenjuje u nekim državama latinske Amerike, Azije i Afrike kao i „društveno“ ili kako se nekada govorilo „dogovorno“ planiranje razvoja u Srbiji se veoma razlikuju od planskih mehanizama koji se koriste u procesu selekcije razvojnih priori-

teta zemalja članica EU ili zemalja u procesu pristupanja evropskim integracijama, kao i nekih drugih država razvijenijeg sveta.

Iako ni jednim pozitivnim propisom u Republici Srbiji nije predviđena obaveza gradova i opština da pripremaju strateške planove razvoja niti posebne sektorske višegodišnje strategije za određene oblasti (obrazovanje, zapošljavanje, turizam, podrška mladima, privlačenje investicija, razvoj usluga socijalne zaštite, održivi razvoj itd.) većina lokalnih samouprava ima barem jednu razvojnu strategiju a neke opštine imaju čitav niz različitih strategija koje pokrivaju dobar deo njihovih izvornih nadležnosti, a neke idu čak i šire od toga.

Prema nekim nedavno sprovedenim analizama u Republici Srbiji trenutno postoje tri grupe opština:

- a) one koje imaju sveobuhvatni plan razvoja lokalne zajednice (ponegde nazvan i plan održivog razvoja);
- b) one koje imaju samo sektorske planove (po oblastima za koje je opština procenila da su najvažniji ili za koje su imale obezbeđeno eksterno finansiranje);
- c) opštine bez sektorskih planova.

Naravno, samo postojanje strateških planova ne znači da se u Srbiji planski i rukovodi lokalnim ekonomskim razvojem.

Iako je u poslednjih nekoliko godina kod nas objavljeno nekoliko kvalitetnih priručnika, koji objašnjavaju sistemske postavke postupka pripreme lokalnih strategija, uspostavljanje projektnog ciklusa, važnost integrisanog planiranja i usklađivanja planova i aktivnosti iz strategija i akcionih planova sa procesom pripreme i izvršenja budžeta, kvalitet lokalnih strategija nije na najvišem nivou. Poseban problem je što se i u procesu implementacije nema utisak da prioriteti istaknuti u strategijama bivaju baš oni projekti za koje se konkuriše i dobijaju eksterna sredstva za finansiranje ili sufinansiranje. Postojanje planova razvoja ne znači da se i planski upravlja razvojem. Osnovni problem je priprema budžeta bez ikakvog oslonca na planski dokument, opštine veoma često ne postupaju prateći planove i rokove izvršenja u strateškim dokumentima a prioriteti se menjaju voljom pojedinaca.¹

Najčešća praksa primene koncepta strateškog upravljanja se ogleda u realizaciji sektorskih planova. U tom smislu, ne realizuje se sveobuhvatni prilaz, već se biraju odgovarajući segmenti koji će se razvijati po datom modelu. Ti modeli su najčešće oni koji se trenutno nalaze u fokusu političkog odlučivanja (npr. strategije za mlade, akcioni planovi za obrazovanje ili stanovanje Roma, strategije socijalne zaštite itd).

¹ O ovome više videti u: KRISTIĆ, Saša, *Okvirni model za izradu programskog budžeta za jedinice lokalne samouprave u Srbiji*, Program Exchange II, oktobar 2009, Beograd.

3. METODOLOŠKA OSNOVA POSTOJEĆIH STRATEGIJA I NJIHOV KVALITET

U Srbiji se već nekoliko godina u kontinuitetu pruža podrška lokalnim samoupravama (u okviru pilot projekata) da na odgovarajući način organizuju, pripreme i prate sprovođenje sektorskih razvojnih strategija, kao i da kroz treninge ojačaju lokalne institucionalne kapacitete za adekvatno praćenje sprovođenja lokalnih razvojnih strategija. Nekoliko razvojnih programa, koji u okviru svojih projektnih aktivnosti vrše i obuku lokalnih samouprava da pripremaju lokalne razvojne strategije pripremiло je i trening materijale, odnosno raznovrsne priručnike i metodologije za pripremu strateških planova.

Ponuđeni pristupi su delimično zadovoljili potrebe lokalne samouprave za metodološkim i praktičnim uputstvima o sprovođenju procesa strateškog planiranja. Ipak se čini da je nivo razumevanja značaja postojanja strateškog plana u lokalnoj samoupravi nedovoljno visok, a razlozi se makar i delimično mogu tražiti u nedovoljno prilagođenoj metodologiji, odnosno metodologijama koje su ponuđene lokalnim samoupravama.

- neke od metodologija, iako predstavljaju dobru osnovu za pripremu strateških planova, odnosno sadrže sve neophodne elemente, nemaju nikakvu vezu sa postojećim institucionalnim i pravnim okruženjem, odnosno nema načina da se ovakva apstraktna i akademska metodologija jednostavno i efikasno primeni u bilo kojoj lokalnoj samoupravi u Srbiji.
- ostale metodologije imaju nedostatke koji se odnose na potpuno odsustvo analize instrumenata za praćenje implementacije strateškog planiranja, koje će koristiti Komisija, odnosno drugo telo zaduženo za praćenje sprovođenja strategije.
- U priručnicima za strateško planiranje za lokalnu samoupravu se ne obrađuju kritična pitanja, koja su se do sada pokazala kao „kamen spoticanja” u primeni usvojenih strategija. Neka od tih kritičnih pitanja su: kako da se napravi veza strategije i programskog budžeta, kako da se direktni i indirektni budžetski korisnici obavežu da prave programske planove izvršenja aktivnosti po mesecima u okviru budžetske godine, kako bi u opštini moglo da se prati njihovo izvršenje, kako da se javna preduzeća obavežu na saradnju u implementaciji, kako da se poveća obaveznost strategije koja je planski a ne regulativni dokument itd.

Ukoliko se bliže analiziraju metodologije pripreme do sada usvojenih strategija lokalnog razvoja, pristup i obrada temi kao i sadržina plana

aktivnosti (uključujući i način sprovođenja i evaluaciju, odnosno praćenje implementacije) dolazi se do sledećih zaključaka:

- a) Struktura većine strategija samo površinski analizira stanje u određenim oblastima i daje sumarnu listu projektnih aktivnosti sa okvirnim rokom za njihovo sprovođenje. Većina strategija akcenat stavlja na programski deo, odnosno na analizu trenutnog stanja i na "viziju i misiju" lokalne samouprave kada je u pitanju unapređenje opšteg stanja u lokalnoj samoupravi kao i unapređenje efikasnosti poslovanja lokalne uprave i lokalnih javnih institucija. Ukoliko i sadrži podatke o planiranim projektima, ovi podaci u najvećem broju slučajeva nemaju budžetsku i prostornu dimenziju, odnosno u obliku u kom su navedene u strategiji ne mogu se uključiti niti u prostorni plan grada/opštine, odnosno urbanistički plan naselja a tako prezentovane informacije nemaju ni veliku "upotrebnu vrednost" u procesu pripreme ali i praćenja izvršenja budžeta lokalnih vlasti.
- b) U većini lokalnih strategija nije jasno navedeno koji organ, ustanova, javno preduzeće ili drugi direktni ili indirektni budžetski korisnik lokalnih vlasti je nadležan za sprovođenje pojedinih strateških ciljeva. U tom smislu, strategije ne sadrže jasno utvrđenu mrežu koordinacije i subordinacije između Skupštine i lokalnih izvršnih organa vlasti sa ostalim lokalnim činiocima, koji bi trebalo da budu zaduženi za implementaciju strateških ciljeva.
- c) U strategijama nisu razvijeni indikatori i merila za praćenje uspeha u sprovođenju strategije (monitoring, evaluacija). Lokalne razvojne strategije moraju da budu koncipirane tako da sadrže jasno definisan i konkretizovan operativni deo, koji jasno definiše veoma konkretne ciljeve koji svaki od organa, tela, preduzeća i ustanova mora da ostvari u određenom programskom periodu, i o kome mora da detaljno izvesti u svom godišnjem, odnosno kvartalnom izveštaju o poslovanju, koji razmatra Skupština grada, odnosno opštine. Kroz svoju razvojnu strategiju, odnosno kroz njen operativni deo, lokalna samouprava treba da ustanovi kriterijume koje treba dostići u postepenom poboljšanju efikasnosti poslovanja, kao i da uspostavi sistem merila za praćenje efikasnosti uz praćenje realizacije strateških ciljeva na jasan i transparentan način. Opštinski rukovodioci, kao i rukovodioci lokalnih ustanova i preduzeća treba da budu ocenjivani i vrednovani prema rezultatima poslovanja, odnosno prema uspešnosti ostvarivanja zadatih strateških ciljeva.
- d) U procesu izrade većine strategija nedovoljno se vodilo računa o podršci mehanizmima učešća građana u procesu odlučivanja.

Iako se poslednjih desetak godina u Republici Srbiji jasno promovira više ideja javnih rasprava u procesu usvajanja gradskih i opštinskih odluka o donošenju strateških dokumenata kao i dokumenata koji su pravni akti ali u sebi imaju stratešku komponentu kao što su programski budžet, višegodišnji planovi i programi javnih komunalnih preduzeća, promene planskih i urbanističkih akata, i značajnih planskih dokumenata, izgleda da se u gradovima i opštinama još uvek nedovoljno prepoznaje značaj opšte i specijalizovane javnosti u procesu usvajanja ovih akata a i prilikom njihovog sprovođenja, kao vid kontrolnog instrumenta vršenja javne vlasti. U skladu sa principima dobrog upravljanja, strateške razvojne planove je neophodno uobličiti uz uvažavanje potreba stanovnika (ankete i drugi instrumenti, javne rasprave, itd.) i predstaviti ih na jednostavan način uz obrazloženje ponuđenih rešenja, njihovih efekata i alternativa i uz detaljne podatke o ceni i troškovima svakog od rešenja.

4. STRATEŠKI OKVIR ZA PLANIRANJE LOKALNOG RAZVOJA

Od 2005. godine do danas Vlada Republike Srbije donela je desetak strateških dokumenata, u kojima su navedeni ciljevi, mere i prioriteti Republike Srbije u oblasti razvoja i načini njihovog ostvarivanja. Ove strategije sadrže i elemente za planiranje i sprovođenje aktivnosti za ostvarenje ciljeva lokalnog održivog razvoja.

Većina navedenih strateških dokumenata pripremana je u veoma uskom krugu stručnjaka i zaposlenih u Ministarstvima (npr. Strategiju podsticanja i razvoja stranih ulaganja je pripremalo nekadašnje Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom). U njima obično nisu definisani mehanizmi za njihovu efikasnu primenu niti principi međusobne podele odgovornosti i nadležnosti u sprovođenju i praćenju sprovođenja zacrtanih ciljeva. Iako je u realizaciji razvojnih i ekonomskih ciljeva skoro uvek potrebno ostvariti zajedničko delovanje više državnih organa, veliki broj ovih organa i službi, od kojih neposredno zavisi da li će se i kako strateški ciljevi i ostvariti – nisu uopšte bili uključeni u proces njihove pripreme. Uz to, širok krug onih koji bi trebalo da realizuju ciljeve Strategije, nije dobio priliku da se izjasni o predloženim

rešenjima niti o predviđenim efektima primene. U tom smislu, najveći broj strategija predstavlja veoma korektno napisane stručne analize ekonomskih, razvojnih, pravnih i institucionalnih prepreka koje bi na putu ka razvijenoj tržišnoj privredi trebalo prevazići – problem obično nastaje u procesu njihove primene. Najveći broj definisanih i na Vladi usaglašanih strateških ciljeva uopšte nije ostvariv, ili nije ostvariv u definisanim i usaglašenim rokovima.

Ukoliko se analiziraju Akcioni planovi za sprovođenje većine od navedenih strategija ekonomskog razvoja, primećuje se da se sa ostvarenjem ključnih zacrtanih ciljeva, koji su osnovna pretpostavka i za kvalitetno obavljanje nadležnosti gradova i opština vezanih za lokalni ekonomski razvoj kasni čak i više godina. Na primer, Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja predviđa obavezu donošenja zakona o imovini lokalnih samouprava najkasnije do decembra 2006. godine. Ovaj zakon nije usvojen do danas.

Strategija regionalnog razvoja za period 2007 – 2012 („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 21/07). Ova strategija je prvi planski dokument u Srbiji koji razmatra pitanje regionalnog razvoja multidisciplinarno: sa ekonomskog, socijalnog, demografskog, ekološkog, kulturnog, zdravstvenog i obrazovnog aspekta. Nove perspektive razvojne politike u Srbiji su usmerene u dva pravca. Prvi je podsticanje razvojnih potencijala već razvijenih lokalnih samouprava, koje su istovremeno najčešće sedišta okruga, kako bi oni omogućili ubrzan razvoj okruga kao celine i podstakli regionalnu konkurentnost okruga. Drugi pravac delovanja je usmeren na lokalne samouprave, koje su u razvojnom smislu ispod proseka, kako bi se sprečilo njihovo dalje zaostajanje i dalje produbljivanje regionalnih i strukturnih razvojnih problema.

Strategija regionalnog razvoja postavlja nekoliko osnovnih razvojnih prioriteta Republike Srbije: održivi razvoj, povećanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih razlika, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije i izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture. Strategija ravnomernog regionalnog razvoja zasniva se na iskustvima uspešnih regionalnih razvojnih politika u zemljama-novim članicama EU. Nova regionalna politika, koju promovise Strategija ravnomernog regionalnog razvoja, posebno ukazuje na ulogu državnih institucija u procesu uklanjanja i ublažavanja ograničenja sa kojima su suočena ugrožena područja, odnosno njihovo osposoblja-

vanje za samostalni razvoj. To se naročito odnosi na pomoć područjima sa posebnim razvojnim problemima, kroz investicije i stimulisanje priliva kapitala, kako bi ta područja otklonila ili kompenzovala svoje strukturne slabosti. Istovremeno, ovo je u skladu i sa iskustvima država, koje su se nedavno pridružile EU. Većina nedavnih iskustava navodi nas na zaključak da može da se desi da siromašni regioni postanu još siromašniji ako se dozvoli da dominiraju samo tržišni principi. Ovo naravno zato što su sve komparativne prednosti na strani centara razvoja. Nerazvijeni regioni su uglavnom visoko specijalizovani u tradicionalnoj proizvodnji, koja ne zahteva posebne vrste veština, i zato ovi regioni nemaju obrazovanu radnu snagu za druge tipove proizvodnje. Ova tradicionalna proizvodnja u nerazvijenim oblastima obično je veoma nisko profitabilna. Državne politike za smanjenje razvojnih dispariteta između regiona obično uključuju izgradnju komunalne i ekonomske infrastrukture, obezbeđivanje povlastica za uspešna preduzeća koja mogu da doprinesu razvoju čitavih regiona itd.

Nacionalna strategija održivog razvoja ("Službeni glasnik Republike Srbije" 57/08) je usvojena 2008. godine i definiše osnove ekonomske politike Republike Srbije sa aspekta zaštite i očuvanja životne sredine, razvoja tehnologije i socijalne ravnoteže. Osnovno polazište Strategije je da konkurentna tržišna privreda i uravnotežen ekonomski rast moraju da se postignu uz uvažavanje principa racionalnog iskorišćavanja prirodnih resursa, očuvanje i dalji razvoj društvene kohezije i razvoj institucija. U domenu regionalnog razvoja, Strategija posebno ističe obavezu da se u narednom srednjoročnom periodu proširi i unapredi saobraćajna i komunalna infrastruktura (vodosnabdevanje, prečišćavanje otpadnih voda i upravljanje tokovima komunalnog otpada), smanje regionalne neravnomernosti i siromaštvo i podigne regionalna konkurentnost, podstaknu lokalne razvojne inicijative tako što će se otvoriti različite mogućnosti saradnje privatnog i javnog sektora uz sagledavanje rodne dimenzije i perspektive razvoja, adekvatno koristi zemljište, kao važan resurs za regionalni razvoj i obezbedi održivi razvoj energetske infrastrukture u skladu sa očekivanim dinamičnim privrednim rastom.

Prema viziji Nacionalne strategije održivog razvoja, "Srbija je 2017. godine institucionalno, ekonomski i infrastrukturno razvijena država, kompatibilna sa standardima EU, sa privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i stvorenim resursima, većom efikasnošću i produktivnošću, bogata ljudskim kapitalom, sa očuvanom životnom sredinom, istorijskim i kulturnim nasleđem, u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora, kao i jednake mogućnosti za sve građane."

Saglasno viziji, definisani su nacionalni prioriteti Strategije, kao i strateški i sektorski ciljevi održivog razvoja:

- Prioritet 1. Članstvo u EU
- Prioritet 2. Razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast
- Prioritet 3. Razvoj ljudskih resursa i povećanje zapošljavanja
- Prioritet 4. Razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj
- Prioritet 5. Zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa

U skladu sa Akcionim planom za implementaciju Strategije održivog razvoja, koja je usvojena u martu 2009, lokalne samouprave će biti odgovorne institucije ili implementacioni partneri za realizaciju spektra mera i aktivnosti.

U privredi ove aktivnosti uključuju unapređenje infrastrukturnih kapaciteta (saobraćaj, telekomunikacija, voda, energetske sistemi, komunalni sistemi, pošta), podršku regionalnim i lokalnim programima samozapošljavanja (posebno u nedovoljno razvijenim regionima), razvoj programa za lokalni i regionalni razvoj zasnovani na širenju malih i srednjih preduzeća, učešće u aktivnostima protiv korupcije, razvoj preduzetničkog duha i poželjnog okruženja za inovativne poslove.

U okviru zaštite životne sredine ove aktivnosti uključuju unapređenje funkcionisanja eko fondova na nacionalnom i lokalnom nivou, jačanje administrativnih kapaciteta za održivo korišćenje prirodnih resursa i dobara na lokalnom i regionalnom nivou, institucionalno jačanje jedinica lokalne samouprave kroz osnivanje odeljenja za zaštitu životne sredine ili odeljenja za održivi razvoj u okviru opštinske uprave, osnivanje ili podršku funkcionisanju opštinskih fondova za zaštitu životne sredine, uspostavljanje programa za unapređenje rada lokalnih inspekcija putem opremanja, edukovanja i ohrabriranja rada na preventivi, kao i bolju koordinaciju sa centralnim nivoom i bolju međusektorsku koordinaciju na opštinskom nivou, izradu, usvajanje i implementaciju lokalnog ekološkog akcionog plana (LEAP) za strategije održivog razvoja na lokalnom nivou, ustanovljavanje programa promocije i sertifikacije ekološkog sistema za upravljnje (EMAS i ISO 14001) u javnom i privatnom sektoru itd.

U okviru socijalnih programa ove aktivnosti uključuju realizaciju projekata rehabilitacije kulturnog nasleđa (zajedno sa Ministarstvom za kulturu i Savetom Evrope), sprovođenje pilot projekata regionalnog razvoja, zasnovanih na korišćenju kulturnog nasleđa kao resursa razvoja, razvoj kulturnog identiteta regiona i gradova u Srbiji, uspostavljanje mre-

že civilnog i javnog sektora za podršku starijim osobama, obrazovanje i informisanje javnosti o socijalnim rizicima i problemima, podsticajima za volontere i aktivnosti usmerene ka solidarnosti, razvoj regionalnih i lokalnih planova socijalne inkluzije, sprovođenje programa edukacije za nezaposlene žene, uključujući marginalne grupe žena, obezbeđivanje sredstava za sigurne kuće, dostupne žrtvama nasilja porodici itd.

Strategija za smanjenje siromaštva - Strategija predstavlja srednjoročni razvojni okvir usmeren na smanjenje ključnih oblika siromaštva i sadrži analizu uzroka i karakteristika siromaštva u Republici Srbiji, kao i glavne strateške smernice za društveni razvoj i smanjenje broja siromašnih u narednim godinama. Strategija za smanjenje siromaštva predstavlja jedan od najkvalitetnije pripremljenih i najsveobuhvatnije implementiranih dokumenata kod nas. U njenoj izradi je učestvovalo preko 4000 ljudi: predstavnici organizacija koje okupljaju različite ranjive grupe kao što su izbeglice, interno raseljena lica, stariji sugrađani, žene, nezaposleni, predstavnici nevladinog sektora, državne institucije i stručnjaci međunarodnih razvojnih partnera. To je prvi planski dokument u Srbiji koji je na detaljan, precizan i analitičan način ukazao na novi oblik siromaštva u Republici Srbiji – regionalno siromaštvo.

Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja (2006) kao ključne ciljeve reforme u cilju podsticanja stranih ulaganja prepoznaje smanjenje administrativnih barijera za ulaganja, jačanje nacionalnih i opštinskih institucija, unapređenje pristupa zemljištu i poboljšanje kvaliteta infrastrukturnih i uslužnih delatnosti.

Nacionalna strategija za pristupanje Srbije Evropskoj Uniji (2005) i Strategija regionalnog razvoja Srbije od 2007 - 2012 strateške pravce lokalnog ekonomskog razvoja definišu kroz podršku daljoj funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji, statističkoj i ekonomskoj regionalizaciji, bržem razvoju malih i srednjih preduzeća, usmeravanju dela donatorskih sredstava za povećanje razvojnih kapaciteta siromašnih područja, aktiviranju lokalnih razvojnih planova i otvaranju novih radnih mesta, izgradnji komunalne infrastrukture i racionalnom gazdovanju zemljištem.

Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006 – 2012 godine insistira na uvođenju jedinstvenih kancelarija za izdavanje odobrenja za gradnju („građevinskih dozvola“) u opštinama i jačanju institucionalnih i fiskalnih kapaciteta opština da bi se na adekvatan način bavile lokalnim ekonomskim razvojem.

Strategija razvoja obrazovanja odraslih (2005) i Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Republici Srbiji (2007) predviđaju institucionalizaciju saradnje centara za obuku odraslih, lokalnih samouprava i poslodavaca

kako bi se smanjila neravnoteža ponude i potražnje na tržištu rada i prilagodila mreža stručnih škola potrebama privrede, lokalnih samouprava i učenika.

5. ZAKONSKI OKVIR ZA PLANIRANJE LOKALNOG RAZVOJA

5.1. Zakon o budžetskom sistemu i strateško planiranje

Novi Zakon o budžetskom sistemu donesen je 2009. godine. Nedvosmislen je stav predstavnika lokalne samouprave da prethodni Zakon o budžetskom sistemu nije omogućavao praćenje strateških ciljeva i efekata realizacije lokalnih strategija u praksi. Novi zakon pruža nekoliko novih mogućnosti za uvođenje programskog i projektnog budžeta a i u opštinama se već nekoliko godina radi na osavremenjivanju i unapređivanju praksi budžetiranja, kako bi i budžetski proces (priprema i izvršenje budžeta) omogućio adekvatnu realizaciju ali i praćenje izvršenja aktivnosti predviđenih strateškim planom.

Najvažnije odredbe novog Zakona, kojima je cilj da utiču na kvalitetnije planiranje i sprovođenje strategija i projekata lokalnog razvoja su:

Programsko budžetiranje: Prema zakonu, strateško planiranje i izrada programskog budžeta moraju da budu povezani u jedan proces. U procesu izrade programskog budžeta vrši se višegodišnja raspodela resursa, kako bi se obezbedilo optimalno funkcionisanje lokalne samouprave. Ovaj vid planiranja, koji povezuje planske ciljeve i aktivnosti sa sredstvima potrebnim za njihovu realizaciju utvrđuju se osnovni razvojni pravci opštine i pomaže u optimalnoj alokaciji uvek nedostajućih sredstava.

Obaveza uvođenja programskog budžetiranja, podrazumeva donošenje budžeta za period od tri fiskalne godine. Na lokalne samouprave se, prema odredbama koje se nalaze u prelaznom i završnom delu Zakona, ova odredba primenjuje od 2015. godine.

U novom Zakonu preuzeta su rešenja kojima se daju smernice za formiranje opšteg dela budžeta ali je dodata obaveza lokalnom organu vlasti da pripremi i unese procenu neophodnih finansijskih sredstava za kofinansiranje razvojnih infrastrukturnih i ostalih projekata i programa, koje navećim delom finansira Evropska komisija.

Javne rasprave o budžetu: obaveza je opštine da upozna građane sa planovima za sledeću budžetsku godinu (član 52). Time je omogućena veća otvorenost u radu nosilaca javne vlasti i omogućeno građanima da kroz uvid u strukturu budžeta i glavne stavke provere u kojoj meri je predloženi budžet razvojno, ekonomsko orijentisan u skladu sa određenjima iz strateškog akta. Ovaj najvažniji akt lokalne samouprave, koji se donosi jednom godišnje lokalna samouprava mora učiniti jednostavnim, razumljivim građanima i dostupnim i mora prikupiti i analizirati njihove predloge i sugestije za izmene. Dakle, u budžetskom pismu, koje opština upućuje građanima moralo bi da se navede koji projekti će se finansirati iz opštih a koji iz namenskih budžetskih prihoda ove i sledeće dve godine, kolika bi trebalo da bude visina tih budžetskih prihoda da bi se navedeni projekti finansirali, da li su i u kom iznosu-procentu obezbeđena i eksterna bužetska sredstva (NIP, javni radovi, Evropska komisija, drugi eksterni izvori itd.)

Zakon o budžetskom sistemu utvrđuje obavezu da obrazloženje zakona ili drugog propisa ili opšteg akta, uključujući i strateški dokument, koji se dostavlja nadležnom organu lokalne vlasti na usvajanje, mora sadržavati procenu finansijskih efekata koje će navedeni akt imati na budžet. Ova procena efekata mora biti sačinjena iz sledećih obavezujućih elemenata:

- a) Predviđanje promena u primanjima i izdacima za budžetsku godinu i za naredne dve fiskalne godine;
- b) Predlog obezbeđenja sredstava za povećane prihode i izdatke;
- c) Predlog obezbeđenja izvora finansiranja za smanjenje prihoda i primanja;
- d) Saglasnost nadležnih ministarstava, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije.

U slučaju kada se predlažu strateška dokumenta koja proizvode neplanirane ili negativne finansijske efekte na bužet lokalne samouprave, lokalni organ uprave nadležan za finansije može dati negativnu ocenu i uticati na eventualno stopiranje započetih procesa.

Memorandum o budžetu i makroekonomskoj i fiskalnoj politici Republike Srbije za narednu i naredne dve godine, je državni okvir za planiranje budžeta svih organa vlasti i svih nivoa vlasti. Novi mehanizam izrade budžeta predviđa i obavezu lokalne samouprave da pripremi, u skladu sa Memorandumom o budžetu i uputstvo za pripremu budžeta koje će pripremiti svim lokalnim korisnicima. U praksi, ovo uputstvo je samo izvod iz Memoranduma o budžetu i makroekonomskoj politici, a moralo bi da bude mnogo konkretnije, sa više detalja i upućujućih elemenata koji bi direktnom korisniku budžeta dali smernice za pripremu srednjo-

ročnih planova u skladu sa već usvojenim strateškim opredeljenjima i iznosom predviđenog bužeta za svaku namenu.

Svaki budžetski korisnik priprema svoj srednjoročni plan kao sveobuhvatni plan koji sadrži detaljnu razradu svih programa, projekata i aktivnosti za budžetsku godinu sa projekcijama za naredne dve godine, prema utvrđenim srednjoročnim ciljevima i prioritetima, koja služi i za izradu obrazloženja finansijskog plana tog korisnika i izrađuje se u skladu sa uputstvom za pripremu budžeta.

5.2. Zakon o lokalnoj samoupravi i strateško planiranje

Ustav utvrđuje novi sistem organizacije vlasti na lokalnom nivou, budući da skupština sada predstavlja najviši organ jedinice lokalne samouprave (član 180. stav 1. Ustava), a skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine (član 191. stav 4. Ustava). Kroz uvođenje posrednog izbora predsednika opština odnosno gradonačelnika u opštinskim skupštinama, zakonodavac se opredelio za ponovno uspostavljanje sistema jedinstva vlasti u lokalnoj samoupravi. Cilj ovakvog rešenja jeste pre svega obezbeđivanje stabilnosti vlasti na lokalnom nivou. Predloženim rešenjima koja se odnose na način izbora i razrešenja izvršnih organa, sprečava se mogućnost nastanka političkih blokada koje se postojećim rešenjima iz važećeg zakona ne mogu sprečiti. Zakonom je sužen obim nadležnosti predsednika opštine na svakodnevne, operativne poslove, ali je zadržano rešenje iz prethodnog zakona koje se ogleda u predstavljanju opštine. Ta funkcija, između ostalog, treba da opredeli izbor predsednika opštine i kandiduje odbornika sa velikim sposobnostima, ali i ugledom u lokalnoj zajednici. Predsednik opštine je odgovoran za zakonitost rada opštinskog veća i dužan je da obustavi od primene odluku opštinskog veća za koju smatra da nije saglasna zakonu. Kolektivnom izvršnom organu pripadaju izvršni poslovi koji zahtevaju najširu političku podršku skupštinske većine (utvrđivanje predloga statuta, budžet, druge odluke iz nadležnosti skupštine, kadrovska rešenja i sl). Rešenjem koje predviđa da se predsednik opštine i njegov zamenik biraju iz redova odbornika, obezbeđuje se veći legitimitet u vršenju izvršnih funkcija.

Odnosi izvršne vlasti i četvrtog organa, odnosno jedinog novog organa u opštinama – gradske, odnosno opštinske uprave, ostavljeni su za uređivanje gradskim, odnosno opštinskim statutima. U ovom domenu, gradovi i opštine su se opredelili za različita rešenja. U ovom trenutku osnovni problem lokalne samouprave u Srbiji ne predstavlja odnos skupštine, izvršne vlasti (predsednika opštine i veća) i gradske, odnosno

opštinske uprave, već odnos ova četiri organa sa javnim preduzećima i ustanovama, kao i drugim direktnim i indirektnim budžetskim korisnicima, koji obavljaju neke od najvažnijih funkcija lokalne samouprave, a lokalna samouprava nema odgovarajuće kontrolne mehanizme za praćenje zakonitosti i celishodnosti njihovog rada.

Na radne odnose zaposlenih u opštinskoj upravi primenjuje se Zakon o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine. Položaj zaposlenih u javnim preduzećima i ustanovama zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja i kulture uređuje Zakon o radu. Zastareli sistem uređivanja radnih odnosa u lokalnoj samoupravi, visok uticaj politike na zapošljavanje kadrova uz sistem obračuna plata i ograničenje fonda zarada veoma loše deluju na motivaciju zaposlenih i kvalitet njihovog rada.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz decembra 2007. godine, članom 20. stav 1. tač. 9. predviđena je nova nadležnost lokalne samouprave – da donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave. Uz upravljanje sopstvenom imovinom (tač. 25) to je jedina nova nadležnost prenesena lokalnoj samoupravi na osnovu tog zakona. Ovlašćujući lokalnu samoupravu da se bavi poslovima lokalnog ekonomskog razvoja, država je samo kodifikovala praksu koja u naprednijim opštinama postoji već nekoliko godina i omogućila lokalnoj samoupravi da za ove namene opredeljuje budžetska sredstva (subvencije privredi, programi podrške aktivnom zapošljavanju, programi obuke radne snage za potrebe konkretnih investitora) i organizuju ljudske i tehničke resurse za bavljenje LED-om (kancelarije, odnosno odeljenja i službe za lokalni ekonomski razvoj) bez bojazni da će ih budžetska inspekcija optužiti za nenamensko trošenje sredstava.

5.3. Zakon o regionalnom razvoju (sa izmenama i dopunama iz 2010)

Posle više od dve godine pripreme, Srbija je dobila sredinom 2009. godine Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 51/2009 i 30/2010). Nepunu godinu dana kasnije, Zakon je izmenjen sa osnovnom namerom da se promeni regionalna organizacija na NUTS II nivou (broj regiona je smanjen sa sedam na pet) i da se racionalizuje broj institucija koje se bave regionalnim razvojem.

Zakonom se uređuju ciljevi i načela podsticanja regionalnog razvoja, razvojni dokumenti, institucionalna organizacija upravljanja regionalnim

razvojem, indikatori razvijenosti i rangiranje jedinica lokalne samoprave, razvojni regioni usklađeni sa NUTS metodologijom², mere i podsticaji i finansijski izvori za sprovođenje politike regionalnog razvoja, kao i nadzor i evaluacija politike regionalnog razvoja. Zakon o regionalnom razvoju bi trebalo da predstavlja osnovu za donošenje regionalnih i sektorskih razvojnih programa kao i zakona i podzakonskih akata kojima će se urediti politika regionalnog razvoja.

Zakon uređuje dve vrste geografskih, prostornih jedinica, koje se ustanovljavaju u svrhu planiranja i sprovođenja regionalnih razvojnih politika i EU projekata: regioni za NUTS II nivo i oblasti za NUTS III nivo.

Izmenama Zakona iz 2010. godine zadržana je dvostepena ekonomsko-statistička regionalizacija na NUTS II statističkom EU nivou (regioni) i NUTS III nivou (oblasti). Uspostavljeno je pet umesto sedam regiona na NUTS II nivou: region Vojvodine, Beogradski region, region Šumadije i Zapadne Srbije, region Istočne i Južne Srbije i region Kosovo i Metohija. Regione na NUTS II nivou čine oblasti, odnosno NUTS III regioni. Broj oblasti i njihovu teritoriju ne uređuje Zakon o regionalnom razvoju već Vlada RS svojom Uredbom o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica na osnovu predloga Republičkog zavoda za statistiku. Zakonom iz 2010. godine izmenjeni su i kriterijumi za formiranje oblasti te su napušteni sledeći kriterijumi: postojeća teritorijalna organizacija Republike, broj stanovnika, geografska pozicija, prirodni potencijali, ekonomija obima u upravljanju resursima i kulturno-istorijsko nasleđe a ustanovljeni novi: geografske celine, mreža trgovačkih sudova i privrednih komora, kao i telekomunikaciona područja.

Prema Zakonu o regionalnom razvoju postoje tri osnovna dokumenta regionalnog razvoja: Nacionalni plan regionalnog razvoja, regionalna razvojna strategija i program finansiranja razvoja regiona. Dokumenti

2 Nomenklatura teritorijalnih jedinica u statističke svrhe, poznatija kao NUTS (skrećenica od francuskog izraza *nomenclature d'unités territoriales statistiques*) je organizacioni statistički model Evropske unije. Razvijen je 1988. u Odeljenju Evropske unije za statistiku (Evrostat) a u saradnji sa drugim odeljenjima Evropske komisije. Ovaj sistem uspostavlja jedinstvenu mrežu teritorijalnih jedinica uspostavljenih u statističke svrhe i očekuje od budućih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji da usklade unutrašnji sistem statističke regionalizacije (prikupljanja podataka u statističke svrhe) sa regionalizacijom zajednice u roku od dve godine nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i priključivanju. NUTS sistem se sastoji iz tri nivoa (od NUTS 1 do NUTS 3). Ovaj sistem je osnova za prikupljanje statističkih informacija i za analizu regionalnog razvojnog planiranja i programa. Granice NUTS regiona određuju se na osnovu zadataka koji se postavljaju pred ove statističke jedinice tako da ih one mogu, u zavisnosti od broja stanovnika, ispuniti efikasno i uspešno. Iz praktičnih razloga (dostupnost podataka i sprovođenje regionalnih strategija) ova nomenklatura se, pre svega, zasniva na trenutnoj administrativno-teritorijalnoj podeli u zemljama članicama Evropske unije. NUTS regulativa propisuje minimalan i maksimalan broj stanovnika u određenim regionima.

prostornog planiranja moraju da budu usklađeni sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja i regionalnim razvojnim strategijama, čime se po prvi put uvodi jasna veza i hijerarhija planskih dokumenata prostornog i ekonomskog razvoja na svim nivoima – od republičkog do lokalnog. Iako je Zakonom o regionalnom razvoju uveden veoma širok dijapazon institucija koje se na različite načine bave regionalnim razvojem, planske akte kojima se definišu ciljevi regionalnog razvoja i ustanovljavaju prioritete za sprovođenje ovih ciljeva donose državni organi: Nacionalni plan regionalnog razvoja usvaja Narodna skupština na predlog Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja a regionalne razvojne strategije, osim za region Vojvodine i Beogradski region, donosi Vlada RS, takođe na predlog Ministarstva.

Programe finansiranja razvoja regiona (za projekte koji će se finansirati iz budžeta RS kao i ostalih izvora) takođe donosi Vlada Republike Srbije na predlog Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja čak i za regione Beograda i Vojvodine a za one programe koji se realizuju na teritoriji Vojvodine i Beograda, Ministarstvo će zatražiti mišljenje (pretpostavlja se, neobavezujuće) nadležnih organa AP Vojvodine i Beograda.

Zakon poznaje dvanaest kategorija subjekata regionalnog razvoja: Vlada RS, ministarstva, AP Vojvodina, glavni grad, jedinice lokalne samouprave, Agencija za privredne registre, Fond za razvoj, Republička agencija za prostorno planiranje, regionalne razvojne agencije i tri nove institucije: Nacionalni savet za regionalni razvoj, Nacionalna agencija za regionalni razvoj i regionalni razvojni saveti.

U operativnom i praktičnom smislu, suštinske i najvažnije nadležnosti u domenu kreiranja politike regionalnog razvoja ima samo Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja a sprovedbena nadležnosti imaju Nacionalna agencija za regionalni razvoj (nekadašnja Republička agencija za mala i srednja preduzeća) i Fond za razvoj na nacionalnom nivou i regionalne razvojne agencije na NUTS II nivou.

Izmenama zakona iz 2010. godine ukinuta je obaveza osnivanja agencija za regionalni razvoj na NUTS II nivou. Umesto toga, postojeće regionalne razvojne agencije će biti akreditovane za obavljanje svih sprovedbenih aktivnosti iz strateških regionalnih dokumenata i implementaciju projekata kako na NUTS II nivou (regioni) tako i na NUTS III nivou (oblasti). Zato je zakonom i predviđeno da se za svaki NUTS II region, izuzev Beograda i Kosova i Metohije, za koje je predviđeno osnivanje po jedne agencije, omogući akreditacija više agencija i to za region Vojvodine tri agencije, za region Šumadije i Zapadne Srbije četiri agencije i za region Južne i Istočne Srbije tri agencije. Prema zakonu, regionalna razvojna agencija može da se

osnuje u obliku privrednog društva ili udruženja osnovanog za obavljanje poslova odnosno unapređenje regionalnog razvoja.

Akreditaciju regionalnih razvojnih agencija vrši Nacionalna agencija za regionalni razvoj. Prva akreditacija se vrši na dve godine, a svaka sledeća na pet godina, i može se obnovljati. Regionalne razvojne agencije svake godine Nacionalnoj agenciji podnose izveštaje o poslovanju. Nacionalna agencija jednom godišnje vrši njihovo vrednovanje a kriterijume za to vredovanje propisuje Ministarstvo. Nacionalna agencija i Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja imaju pravo da i ad hoc zatraže od agencija dodatne izveštaje. Pravo na akreditaciju ima:

- a) privredno društvo koje je osnovano kao društvo sa ograničenom odgovornošću i za obavljanje poslova iz oblasti regionalnog razvoja i pružanje podrške privrednim društvima i preduzetništvu, a čiji su većinski vlasnici kapitala jedinice lokalne samouprave;
- b) udruženje osnovano radi unapređenja regionalnog razvoja i podrške privrednim društvima i preduzetništvu, u skladu sa zakonom, a čiji su većinski osnivači jedinice lokalne samouprave.

Bliže uslove, kriterijume i način akreditacije i oduzimanja akreditacije pre isteka vremena na koje je data, propisuje Vlada na predlog Ministarstva.

Zakon o regionalnom razvoju trebalo bi da pomogne učvršćivanju i jačanju institucionalnih struktura koje su osnova međuopštinske saradnje (prvenstveno regionalnih razvojnih agencija) kao i da podstakne finansiranje kvalitetnih međuopštinskih projekata i usvajanje paketa mera i podsticaja za realizaciju projekata u oblasti regionalnog razvoja od nacionalnog, regionalnog i lokalnog interesa za Republiku Srbiju, unapređenje privrednih grana, tehnološkog nivoa, pristupa novim tehnologijama, promociji istraživanja i razvoja, podizanje regionalne konkurentnosti, unapređenje infrastrukture na republičkom, regionalnom i lokalnom nivou i unapređenje međuopštinske i međuregionalne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa.

5.4. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 129/07) i regionalni razvoj

Ovaj zakon donet je u cilju usklađivanja propisa o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije sa odredbama novog Ustava Republike Srbije. Ustav Republike Srbije, naime, otvara vrata mogućnosti da se odstupi od principa "monotipnosti" lokalne samouprave i da se položaj grada definiše drugačije od položaja opštine čime bi se teritorijalnim jedinicama koje budu utvrđene kao gradovi poverile šire nadležnosti odgovarajućim sektorskim zakonima o obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, javnim delatnostima, turizmu, kulturi itd. U osnovi, Zakonom se ne vrše nikakve teritorijalne promene, ne obrazuju nove teritorijalne jedinice, ostavlja na snazi postojeća teritorijalna struktura, samo što je veći broj opština dobio status grada. Postojeća teritorijalna organizacija Republike Srbije se sastoji od 150 opština, 23 grada, grada Beograda i autonomnih pokrajina. To znači da je broj opština koje su, pored Novog Sada, Kragujevca, Niša i Prištine, utvrđene kao gradovi porastao za 19 i njima se sada mogu, polazeći od člana 189. stav 3. Ustava, poveriti nove, veće nadležnosti.

Kriterijumi za obrazovanje opština iz člana 11. st. 1-3. Zakona doslovno su preuzeti iz člana 18. Zakona o lokalnoj samoupravi, ali su oni takvi da ne pružaju čvrste i pouzdane osnove za obrazovanje opština. Zakon predviđa da opštine moraju da imaju više od 10.000 stanovnika, ali već u sledećem stavu relativizuje ovaj kriterijum odredbom koja uvažava zatečeno stanje – odnosno daje status opštine čak i onim teritorijalnim celinama koje su imale ovaj status do stupanja na snagu zakona, a imaju manje od 10.000 stanovnika. Štaviše, i ubuduće status opštine može da dobije teritorijalna celina koja ima manje od 10.000 stanovnika, ako postoje ekonomski, geografski ili istorijski razlozi. Ovakvo određenje kriterijuma, među kojima je osnovni kvantitativni-broj stanovnika, omogućava da se zadrži postojeća organizacija jedinica lokalne samouprave, kao i da se i drugo područje, koje ne zadovoljava ovaj osnovni kriterijum, odredi kao teritorijalna jedinica, nekim kasnijim izmenama ovog zakona.

Slični kriterijumi važe i za određivanje gradova, koje opredeljuju dva elementa: broj stanovnika (više od 100.000) i postojanje ekonomskih, administrativnih, geografskih i kulturnih uslova koje određene opštine čine gravitacionom centrom. Međutim, postoji mogućnost da, po izuzetku, ako postoje posebni ekonomski, istorijski i geografski razlozi i opštine koje ne ispunjavaju kriterijum minimalnog broja stanovnika, ipak budu utvrđene kao grad. Tako je po opštim uslovima iz Zakona određeno devet gradova, a po posebnim ukupno još 10 gradova (koji nemaju 100.000 stanovnika).

6. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PLANIRANJE LOKALNOG RAZVOJA

6.1. Državni nivo

Ključno ministarstvo za poslove lokalnog razvoja je Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja. Ovo Ministarstvo predstavlja jedan od najsloženijih sistema u sklopu državne uprave u Srbiji. Ovo se vidi i iz samog prikaza nadležnosti svakog od pet državnih sekretara u ovom Ministarstvu: privreda i privatizacija, zapošljavanje, regionalni razvoj, ekonomski odnosi sa inostranstvom i turizam. U većoj ili manjoj meri, svaka od ovih nadležnosti ima uticaj na pitanja lokalnog ekonomskog razvoja.

U sklopu Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj deluje i veći broj agencija sa značajnom ulogom u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem. Jedna od onih koje treba posebno pomenuti je Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA) koja već nekoliko godina važi za jednu od najuspešnijih agencija ovog tipa u našem delu Evrope. Neke od usluga koje ova agencija pruža su izrada informativnih publikacija koje omogućavaju stranim preduzećima da lakše posluju u Srbiji, pomoć preduzećima i investitorima oko pribavljanja dozvola i licenci, pomoć srpskim izvoznicima na međunarodnom tržištu, upoznavanje potencijalnih investitora sa mogućnostima "brownfield" i "greenfield" investicija i slično.

Među agencijama značajnim za lokalni razvoj treba pomenuti i Nacionalnu službu za zapošljavanje (NSZ) koja je prepoznatljiva po brojnim programima obuke nezaposlenih, ali koja ima i niz drugih usluga koje pruža, a o kojima se u javnosti manje zna. Tako NSZ upravlja programima zapošljavanja koji uključuju subvencije nezaposlenim licima za samozapošljavanje, subvencije poslodavcima za otvaranje i opremanje novih radnih mesta, podršku za investiranje otpremnine u obezbeđivanje novog radnog mesta i sl.

Kancelarija za Nacionalni investicioni plan Vlade Republike Srbije najvažniji je element u sistemu finansiranja sa republičkog nivoa krupnih investicionih projekata na lokalnom nivou (komunalna i socijalna infrastruktura). U septembru 2006. godine, Vlada Srbije odlučila je da pokrene Nacionalni investicioni plan (NIP) i da za tu svrhu opredeli milijardu evra. Ubrzo je ovaj plan učinjen još ambicioznijim, i to tako što je odlučeno da se u periodu od 2006-2007. godine za NIP opredeli 1,6 milijardi evra. Osnovni prioriteti zbog kojih je NIP predložen su nezaposlenost, nerav-

nomeran razvoj, zadržavanje stope privrednog rasta i povećanje životnog standarda.

Jedan od rezultata pokretanja Nacionalnog investicionog plana je to da je u drugi plan potisnut (makar što se pažnje javnosti tiče) Fond za razvoj Republike Srbije. Ovo je pomalo šteta jer je Fond godinama u nazad imao, a i danas ima, izrazito velika sredstva sa kojima raspolaže i koja su dostupna pre svega malim i srednjim preduzećima i to najčešće u formi kredita pod uslovima bitno povoljnijim od onih tržišnih.

6.2. Institucionalni okvir za planiranje razvoja na regionalnom nivou

Upadljivi nedostatak regionalnog nivoa jedan je važan element institucionalnog okvira. Ova konstatacija ne važi za Vojvodinu koja se može posmatrati i kao regionalni entitet. Vojvođanske vlasti su proaktivan stav u vezi sa ekonomskom razvojem, između ostalog, demonstrirale i kroz osnivanje agencije Vojvodina Investment Promotion (VIP) koja prema mnogim svojim karakteristikama zaslužuje da se nazove vojvođanskim pandanom Siepi. U ovom kontekstu je interesantno navesti i da se Ekonomski tim za Kosovo i Metohiju i Jug Srbije pokazao kao jedna od aktivnijih institucija Republike Srbije koje se bave jugom naše zemlje.

U vezi sa regionalnim nivoom, odnosno odsustvom istog u Srbiji, ranije je pomenuto osnivanje regionalnih razvojnih agencija (RRA) u mnogim sredinama Srbije. Regionalne razvojne agencije predstavljaju jedan od odgovora na nepostojanje regiona u Srbiji. Ipak, one najčešće nisu odgovor samih opština na to stanje, već odgovor međunarodnih donatora, a pre svega Evropske agencije za rekonstrukciju. Regionalne razvojne agencije imaju različite nazive (regionalna agencija za ekonomski razvoj, regionalni centar za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i sl.), ali se osnivaju sa namerom da obavljaju slične poslove: izrada strategija i analiza (teritorijalnih i sektorskih), savetovanje i povezivanje privrednih subjekata, obuka, izrada predloga projekata i upravljanje projektima.

U Srbiji trenutno postoji trinaest razvojnih agencija, koje pokrivaju najveći broj gradova i opština. Regionalne razvojne agencije nastajale su pod različitim okolnostima u različitim vremenskim razdobljima tokom proteklih pet godina, sa različitim osnivačima, sa različitim zadacima, osnivačkim kapitalom, teritorijom za koju su osnovane i ostalim specifičnostima. Neke od njih su u ovom periodu postigle visok nivo opera-

tivnosti i odlično se pozicionirale kao ključne institucije za razvoj na svojim područjima. Neke su osnovane tek nedavno, uglavnom na inicijativu i uz podršku međunarodnih donatora i one tek treba da razviju svoje kapacitete, odnose sa lokalnim samoupravama i lokalnom privrednom zajednicom.

U prvu grupu se svrstavaju razvojne agencije koje je u periodu 2003-2004. godine osnovala nekadašnja Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća, i koje imaju status javno-pravnog subjekta. Ove razvojne agencije posluju u skladu sa propisima kojima se uređuju nadležnosti javnih službi. Osnivački ulog Republike Srbije prilikom osnivanja ovih agencija je bio četiri miliona dinara za svaku od njih. Odlukama o osnivanju je izričito navedeno da je osnovni izvor finansiranja operativnih troškova ovih agencija republički budžet. Ove agencije mogu da ostvaruju i prihode od donacija, priloga i sponzorstva, prihoda koje ostvare obavljanjem poslova iz svoje nadležnosti itd. U ovu grupu razvojnih agencija se svrstava, na primer, Regionalna agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva „Sombor“, osnovana 2003. godine za područje Zapadnobačkog okruga. Prilikom osnivanja, nadležnosti ovih agencija su bile skoro isključivo usmerene na pružanje stručne pomoći neophodne za razvoj i rad postojećih malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, osnivanje novih malih i srednjih preduzeća i poslove pripreme projekata. U ovom periodu postojala je ideja da se ovakve regionalne agencije formiraju za područja svih upravnih okruga, ali su u poslednjih nekoliko godina samo nekoliko njih opstale na tržištu, razvile odnose sa privredom, udruženjima privrednika i novim investitorima na svojoj teritoriji i dokazale se kao partner lokalne samouprave u privlačenju investicija i stvaranju uslova za unapređenje ukupne privredne delatnosti za područje za koje su osnovane.

Drugu grupu razvojnih agencija čine one agencije koje su formirane kao neka vrsta privatno-javnog partnerstva gradova i opština sa predstavnicima poslovnog sektora. Osnivanje ovih razvojnih agencija podržali su međunarodni razvojni partneri, kao što su RSEDP, CHF, UNOPS i drugi. Primer za ovakav oblik regionalne razvojne agencije predstavlja Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga. Osnivači Centra su opštine ova dva okruga: Leskovac, Medveđa, Bojnik, Lebane, Vlasotince, Crna Trava, Vranje, Surdulica, Vladičin Han, Bosilegrad, Trgovište, Preševo i Bujanovac. Suosnivači su predstavnici lokalne privrede i investitori: „Zdravlje Actavis“ Leskovac, „Knauf Insulation“ Surdulica i „British American Tobacco“ Vranje kao i Regionalna privredna komora i predstavnici nevladinog sektora: „Resurs centra“ Leskovac, „Generators“ Vranje i „Veća za ljudska prava“ iz Bujanovca. Ova forma razvojne agencije ne može da dobija budžetska sredstva u vidu budžetske aproprijacije jer nije klasični budžetski korisnik u smislu Zakona o budžetskom sistemu.

Jedina mogućnost za budžetsko finansiranje iz republičkog budžeta je projektno finansiranje (NIP ili posebni projekti koje sprovode sektorska ministarstva).

Program regionalnog društveno ekonomskog razvoja (RSEDP) je podržao ustanovljavanje tri regionalne razvojne agencije:

- a) Banat (Zrenjanin) – nakon što je na nivou Banata donesen i usvojen Integrativni plan društveno ekonomskog razvoja i akcioni program za njegovo sprovođenje, Vlada Republike Srbije, Izvršno veće AP Vojvodine, 19 predsednika opština i gradonačelnika, predstavnici građanskog društva, privrede i tri Regionalne privredne komore su se usaglasili da ustanove regionalnu razvojnu agenciju i finansiraju tekuće troškove rada agencije. Regionalna razvojna agencija je zvanično ustanovljena u decembru 2006. godine. Danas, uloga Regionalne razvojne agencije za Banat je da vodi i usmerava razvoj i sprovođenje regionalne strategije socijalnog i ekonomskog razvoja uz punu saradnju sa lokalnim vlastima i vodeći računa o smernicama ustanovljenim Strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije za 2007-2012. godinu.
- b) Centralna Srbija (Kragujevac) – u centralnoj Srbiji je transformacije Regionalne agencije za mala i srednja preduzeća u Regionalnu razvojnu agenciju u 2004. godini predstavljalo zajedničku inicijativu regionalnih aktera kao i nekoliko donatorskih projekata i donatora: Evropske agencije za rekonstrukciju, Programa regionalnog društveno-ekonomskog razvoja, UNOPS programa i Češke Republike – Južnomoravskog regiona. Pored uspešne koordinacije, sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem projekata u pet različitih oblasti: (radna snaga/kadrovi, mala i srednja preduzeća i ekonomija, poljoprivreda, turizam i infrastruktura), agencija je ustanovila i IN-DOK centar za upravljanje informacijama i podacima od regionalnog značaja i usmeravala proces ustanovljavanja kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u 13 opština Šumadije i Pomoravlja.
- c) Južna Srbija (Leskovac): RSEDP je usmerio proces ustanovljanja regionalne razvojne agencije (Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga) za južnu Srbiju. Ovaj proces su inicirali ključni regionalni akteri. Partneri RSEDP programa u ovom procesu bili su UNDP i CRDA, program koji je finansirala Američka organizacija za međunarodni razvoj a u geografskom regionu južne Srbije sprovodio CHF International.
- d) U prethodne dve godine nastavljen je trend osnivanja regionalnih razvojnih agencija, koje se osnivaju uz tehničku i stručnu pomoć međunarodnih razvojnih partnera. U oktobru 2008. je osnovana

Regionalna agencija za prostorni i ekonomski razvoj Raškog i Moravičkog okruga (RAPER) u Kraljevu. Ova agencija je formirana kao društvo sa ograničenom odgovornošću i osnivači društva su gradovi i opštine Raškog i Moravičkog okruga: gradovi Kraljevo i Čačak, opštine Ivanjica, Raška, Vrnjačka Banja, Regionalna privredna komora i nevladina organizacija Asocijacija za razvoj Ibarske doline. Novi Pazar, koji teritorijalno pripada Raškom okrugu, osnivač je i član druge regionalne razvojne agencije SEDA – Agencije za ekonomski razvoj Sandžaka sa sedištem u Novom Pazaru (koja pokriva i područja opština Sjenica i Tutin). Obe agencije osnovane su uz podršku Programa razvoja opština u jugozapadnoj Srbiji, PRO. Obe Regionalne agencije za prostorni i ekonomski razvoj imaju za cilj da unaprede razvoj čitavog područja, da definišu i sprovede razvojne politike i planove, da pružaju savetodavne usluge zainteresovanim stranama na lokalnom, regionalnom i na nacionalnom nivou, i da razvijaju ljudske resurse. Od SEDE se očekuje da uđe u partnerski odnos sa Agencijom u Kraljevu, kako bi zajedno bile generator razvoja čitavog područja.

- e) U februaru 2008. godine međunarodni program PRO je podržao i transformaciju Regionalnog centra za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva Zlatibor u Regionalnu razvojnu agenciju Zlatibor. Pored dosadašnjih osnivača: Vlade Republike Srbije, Skupštine opštine Užice, Regionalne privredne komore Užice, Opšteg udruženja samostalnih preduzetnika opštine Užice, Vojvođanske banke a.d., Novi Sad i Alpha banke Srbija a.d., novi osnivači postale su i opštine: Bajina Bašta, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje i Čajetina. Proces pridruživanja opština još uvek nije završen. Regionalna razvojna agencija Zlatibor treba da postane centralna tačka okupljanja predstavnika Zlatiborskog okruga te da radi na unapređenju privrede, inovativnosti i tehnologije, informisanosti, životne sredine i infrastrukture regiona. Agencija će takođe pružati pomoć osnivačima u pripremi razvojnih projekata za čije će finansiranje tražiti sredstva iz različitih nacionalnih i međunarodnih fondova, a posebno iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Na taj način, Regionalna razvojna agencija Zlatibor postaje svojevrsan generator razvoja za ceo region.
- f) Uz pomoć programa CHF nedavno je osnovana i Razvojna agencija za Preševo i Bujanovac. Osnivači ove agencije su deset lokalnih preduzetnika iz ovih opština, Udruženje za javno zastupanje lokalnog ekonomskog razvoja „Zalet“ kao i opštine Preševo i Bujanovac.

- g) Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije – RARIS osnovana je 28. marta 2007, i registrovana kao privredno društvo (društvo sa ograničenom odgovornošću) u maju 2007. Osnivači RARIS-a su opštine: Majdanpek, Kladovo, Zaječar, Knjaževac i Boljevac, Regionalna privredna komora, Preduzeće za puteve-Zaječar, Vodogradnja – Zaječar i nevladina organizacija Timočki klub. Kasnije su se u rad RARISA priključile i opštine Sokobanja i Bor. RARIS je svoje aktivnosti realizovao na teritoriji istočne Srbije – region Timočke krajine. Tokom 2009 godine RARIS je aktivno saradivao sa Republičkom agencijom za prostorno planiranje na izradi Regionalnog prostornog plana Timočke krajine. Pre dve godine, RARIS je pomogao opštinama Kladovo, Knjaževac i Boljevac da dobiju pomoć za izradu strategija održivog razvoja od programa EXCHANGE II, a opštine Majdanpek, Sokobanja i grad Zaječar su radile strategije ekonomskog razvoja u okviru programa „Lokalni ekonomski razvoj u regionu Dunava“ koji realizuje GTZ. Proces strateškog planiranja je uspešno realizovan u svih 6 opština/grad.
- h) Udruženje regionalnih razvojnih agencija “ARRAS” je osnovano u maju 2007. godine u Novom Sadu i ima cilj da “koordinira aktivnosti regionalnih razvojnih agencija kako bi se pojačala konkurentnost lokalnih privreda i postigla optimalna kombinacija spoljnih izvora za finansiranje uravnoteženog socijalno- ekonomskog razvoja”. Članovi ARRAS-a uključuju 13 agencija za mala i srednja preduzeća i regionalnih razvojnih agencija, banaka, regionalnih privrednih komora i univerziteta. Još uvek nije jasno koju ulogu će ARRAS imati u procesu kreiranja i sprovođenja nacionalne politike regionalnog razvoja i usklađivanja regionalnih strategija i regionalnih donatorskih programa. Operativni troškovi za finansiranje ARRAS-a bi trebalo da budu pokriveni uglavnom članarinom.

6.3. Institucionalni okvir za planiranje razvoja na nivou lokalne samouprave

*** Osnivanje kancelarija za planiranje razvoja u okviru gradske, odnosno opštinske uprave**

Jedinice uprave za bavljenje pitanjima privrede najčešće se osnivaju kao kancelarije za lokalni (ekonomski) razvoj. Praksa opština u Srbiji je u vezi sa kancelarijama za lokalni razvoj je sve samo ne jednoobrazna. U manjem broju opština, ove kancelarije se osnivaju u okviru kabineta predsednika opština. Razlog za takvu organizaciju je nastojanje da ta organi-

zaciona jedinica bude u što tešnjem kontaktu sa prvim čovekom opštine, koji je u ovakvom sistemu organizacije prvi kontakt potencijalnih investitora sa opštinom i njihovo poslednje utočište u slučaju problema sa organima opštine. Negativna posledica ovog modela je to da kancelarije za lokalni razvoj pri kabinetu predsednika opštine mogu da servisiraju samo manji broj korisnika, pa se usredsređuju samo na veće investitore.

Ovakvim načinom organizacije uprave za lokalni razvoj se zanemaruje uloga male privrede i zapostavlja činjenica da je ona zaslužna za veliki deo bruto domaćeg proizvoda i ukupnog broja radnih mesta. Poseban problem kancelarije za lokalni razvoj pri kabinetu predsednika opštine je prevashodna usmerenost na privlačenje novih investitora i zanemarivanje servisiranja postojećih preduzeća budući da je za tu ulogu potrebna mnogo bliža veza sa organima uprave nego što je ima kabinet predsednika opštine koji se smatra stranim telom u upravi.

Kancelarije za lokalni razvoj, koje se nalaze u okviru opštinske uprave se najčešće osnivaju ili kao odeljenja (osnovne organizacione jedinice u okviru uprave) ili još češće kao odseci (organizacione jedinice u okviru nekog odeljenja – najčešće za finansije i privredu). Reklo bi se da postoje ubedljivi argumenti u korist odeljenja, a ne odseka, kao što su isticanje značaja te organizacione jedinice davanjem statusa odeljenja i učestvovanje načelnika odeljenja na sastancima kolegijuma predsednika opštine, čime se povećava njegov uticaj i mogućnost koordinacije sa drugim odeljenjima opštinske uprave.

Postoji i velika šarenolikost u poslovima koje obavljaju kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Uslovno rečeno, može se reći da postoje dva ekstrema. Na jednom su kancelarije koje deluju gotovo isključivo kao jedinice za pisanje razvojnih projekata, a na drugom one koje imaju šire nadležnosti, od izrade predloga strateškog plana, preko uključenosti u izradu budžeta i prostornih planova opštine do sprovođenja razvojnih strategija. Veliki deo tog delokruga poslova povezan sa nadležnostima drugih odeljenja. Ovde se pre svega misli na poslove gde kancelarije daju inicijative ili mišljenja u vezi sa pitanjima koja su u nadležnosti drugih odeljenja (urbanizam, finansije, inspekcijski poslovi...). Ta odeljenja često nemaju dovoljno razumevanja za nastojanja drugih delova uprave da se mešaju u njihove nadležnosti. Kao rezultat toga, najčešći poslovi kojima se bave kancelarije su podrška procesu strateškog planiranja, stvaranje i održavanje baza podataka od interesa za lokalni razvoj, kontakti sa privrednim udruženjima, direktna podrška lokalnoj poslovnoj zajednici kroz pružanje informacija, predlaganje programa za podršku privredi i upravljanje, priprema i nadzor u realizaciji projekata od značaja za lokalni razvoj, marketing i održavanje odnosa sa organima i organizacijama viših nivoa vlasti odgovornim za ekonomski razvoj. Čak je i ova sužena lista poslova takva da je veći broj kancelarija koje

ne obavljaju ni sve ove poslove od onih koje pored ovih obavljaju još neke. Posebno napominjemo da se kvalitet rada Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj značajno može poboljšati uvođenjem adekvatnog softvera, koji bi koristili svi akteri uključeni u proces planiranja lokalnog razvoja da bi se pratio proces sprovođenja već usvojene strategije i u isto vreme olakšalo obavljanje poslova iz delokruga kancelarije (informacije o kvalitetu i dostupnosti lokacija za investiranje, podaci o statusu predmeta kada je u pitanju izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola i saglasnosti itd).

*** Organizovanje poslova razvoja u instituciji čiji je osnivač opština, odnosno grad**

Lokalne samouprave se mogu odlučiti da nadležnost lokalnog razvoja obavljaju u okviru gradske, odnosno opštinske uprave ali i da ovu nadležnost obavljaju pravna lica i to:

- a) javna agencija osnovana u skladu sa Zakonom o javnim agencijama;
- b) privredno društvo (osnovano u skladu sa Zakonom o privrednim društvima) i
- c) javno preduzeće (osnovano u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa).

Zakon o lokalnoj samoupravi, koji na sistemski način uređuje nadležnosti lokalne samouprave, omogućava da se određeni poslovi iz izvornog i poverenog delokruga opštine vrše i van opštinske uprave.

Član 7. Zakona o lokalnoj samoupravi koji uređuje ovo pitanje glasi:

Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom.

Jedinica lokalne samouprave može ugovorom, na načelima konkurencije i javnosti, poveriti pravnom ili fizičkom licu obavljanje poslova iz stava 1. ovog člana.

Kada lokalna samouprava obavlja određene nadležnosti iz svog delokruga, čija je organizacija i način obavljanja detaljnije uređena posebnim zakonom, kao što su, na primer, komunalne delatnosti, sloboda lokalne samouprave da se opredeli za najpogodniji organizacioni oblik obavljanja ovih delatnosti u velikoj meri je ograničena obavezujućim zakonskim normama.

U pogledu organizacije obavljanja nadležnosti „ *donošenja programa i sprovođenja projekata lokalnog ekonomskog razvoja i staranja o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave*“ opštine imaju punu slobodu da autonomno urede institucionalni aranžman za obavljanje ove delatnosti.

* **Obavljanje nadležnosti lokalnog razvoja u javnoj agenciji**

Zakonom o javnim agencijama („Službeni glasnik RS“ br. 18/05 i 81/05) omogućeno je Vladi Republike Srbije kao i teritorijalnoj autonomiji i lokalnoj samoupravi da osnivaju javne agencije za razvojne, stručne i regulativne poslove iz svoje nadležnosti. Agencije se osnivaju za poslove koji ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor, ukoliko agencija može da ih delotvornije obavlja nego organ uprave i ukoliko je planirano da se ovi poslovi u najvećem delu finansiraju iz cene za usluge agencije.

Pravne implikacije osnivanja agencije za LER po lokalnu samoupravu su sledeće:

- Za razliku od privrednog društva, osnivaču je omogućeno da ostvari veći nivo kontrole, ali ima i veće finansijske obaveze u vezi sa poslovanjem agencije:
 - javne agencije su deo jedinstvenog sistema trezora lokalne samouprave i predstavljaju indirektno budžetske korisnike, kojima se sredstva za obavljanje poslova lokalne samouprave uplaćuju iz budžeta a deo prihoda stižu i samostalno a ti prihodi se vode na posebnom podračunu trezora;
 - javne agencije su na osnovu samog Zakona o javnim agencijama u obavezi da dostavljaju godišnje programe poslovanja kao i izveštaje o radu na saglasnost osnivaču;
 - imajući u vidu da su agencije, bez obzira na to što su posebna pravna lica, istovremeno i deo trezora, osnivač, odnosno lokalna samouprava odgovara za obaveze javne agencije uvek ukoliko javna agencija ne može da ispunji obaveze iz svoje imovine ili ako bi ispunjenje obaveza iz imovine javne agencije ozbiljno ugrozilo njen rad (videti član 53. Zakona o javnim agencijama). Ovde treba imati u vidu da LS kao osnivač može da aktom o osnivanju agencije veoma suzi njene mogućnosti za samostalno obavljanje poslova u pravnom prometu, odnosno za svaki takav akt obavljanja poslova u pravnom prometu može da predvidi davanje saglasnosti upravnog odbora (koji imenuje osnivač) ili samog osnivača (npr. opštinskog veća ili predsednika opštine). Naravno, takva vrsta kontrole bi podrazumevala i kontrolu svakog naloga za plaćanje Agencije u korist trećih lica. Ukoliko ove

kontrole pak nema, onda osnivač ima relativno ograničenu mogućnost uvida u poslovne transakcije agencije, za koje se u praksi ne traži saglasnost upravnog odbora ili osnivača, već ih ugovara i naloge za plaćanje potpisuje direktor.

- Na radne odnose zaposlenih u agencijama primenjuje se opšti Zakon o radu, a ne Zakon o radnim odnosima u državnim organima što bi moglo da, u određenoj meri, dopusti osnivaču veću slobodu u pogledu određivanja visine plata za ključne zaposlene (kako bi omogućio privlačenje visokoobrazovanih zaposlenih koje visina plata u lokalnoj upravi ne motiviše u dovoljnoj meri);
- Osnivač agencije može da bude samo i isključivo organ javne vlasti (na nivou lokalne samouprave – to je grad, odnosno opština). Lokalna javna agencija ne može da stupa u bilo kakvu vrstu institucionalne javno-privatne saradnje, odnosno institucionalnog partnerstva sa privatnim univerzitetima, naučnim ustanovama i institutima, udruženjima građana i asocijacijama i udruženjima. Drugim rečima, privatni subjekti ne mogu da budu suosnivači javne agencije koju osniva lokalna samouprava.

* *Obavljanje nadležnosti lokalnog razvoja u javnom preduzeću*

U načelu, javna preduzeća imaju veoma sličan nivo samostalnosti u odnosu na osnivača kao i agencije. Osnivač javnog preduzeća (kao i osnivač agencije) može da bude samo država, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava. I javna preduzeća dostavljaju osnivaču, na osnovu samog Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od javnog interesa, plan poslovanja za narednu godinu kao i izveštaje o radu čime se uglavnom ostvaruje nadzor nad radom JP.

Međutim, imajući u vidu da su osnovne delatnosti, u kojima se osnivaju javna preduzeća na svim nivoima određene članom 2. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, čini se da je, ukoliko postoji dilema da li osnovati javno preduzeće ili agenciju koja bi trebalo da se bavi poslovima lokalnog ekonomskog razvoja, pogodnija javno-pravna organizaciona forma javna agencija.

Član 2. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa glasi:

Delatnosti od opšteg interesa, u smislu ovog zakona, jesu delatnosti koje su kao takve određene zakonom u oblasti: proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije; proizvodnje i prerade uglja; istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i distribucije nafte i prirodnog i tečnog

gasa; prometa nafte i naftnih derivata; železničkog, poštanskog i vazdušnog saobraćaja; telekomunikacija; izdavanja službenog glasila Republike Srbije; informisanja; izdavanja udžbenika; korišćenja, upravljanja, zaštite i unapređivanja dobara od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač), kao i komunalne delatnosti.

*** Obavljanje nadležnosti razvoja u privrednom društvu**

Prednosti obavljanja delatnosti lokalnog razvoja u formi privrednog društva su – veća fleksibilnost u domenu međusobnog uređivanja međusobnih odnosa, mogućnost institucionalne participacije privatnog sektora (osnivanje zajedničkog preduzeća koje bi se bavilo poslovima u domenu lokalnog razvoja) i mogućnost da lokalne samouprave na autonoman način i potpuno fleksibilno urede svoje odnose sa privrednim društvom koje bi obavljalo poslove iz domena lokalnog razvoja.

*** Položaj zaposlenih u pravnom licu koje bi se osnivalo za obavljanje poslova lokalnog razvoja**

Zakonom o privremenom smanjenju plata, odnosno zarada, neto naknada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru („Službeni glasnik RS“ br. 31/09) uređena je metodologija na osnovu koje se smanjuju (odnosno limitiraju) neto zarade svim zaposlenima u javnom sektoru na svim nivoima – pri čemu se pod javnim sektorom u smislu ovog zakona podrazumevaju i javne agencije kao i zavisna društva kapitala, čiji su osnivači lokalne samouprave, odnosno njihove ustanove ili javna preduzeća. U tom smislu, zarade zaposlenih u javnoj agenciji, javnom preduzeću ili privrednom društvu koje bi se osnovalo za vršenje nadležnosti u domenu lokalnog razvoja ne bi mogle da budu više od gornjeg limita predviđenog tim Zakonom, a to je iznos šestostruke prosečne zarade umanjene za poreze i doprinose. Naknade predsednika i članova upravnog i nadzornog odbora ovih ustanova takođe podležu ograničenjima sadržanim u ovom zakonu.

Iako se ne smeju zanemariti ova dva ograničenja, odnosno činjenica da kako individualne plate zaposlenih i rukovodilaca u budućem pravnom licu koje bi se bavilo poslovima u domenu lokalnog razvoja tako i naknade predsednika i članova upravnog i nadzornog odbora podležu ovim ograničenjima, izvesno je da osnivanjem agencije ili preduzeća lokalna samouprava ipak ima veću slobodu da uredi sistem koeficijenata, odnosno raspona plata i adekvatnim platama (većim nego što su plate u lokalnoj upravi i indirektnim budžetskim korisnicima) motiviše zaposlene koji

bi se bavili poslovima privlačenja investicija i drugim poslovima lokalnog razvoja. Istovremeno, grad, odnosno opština bi zadržala kontrolnu funkciju u domenu strukture zapošljavanja i visine plata u novom pravnom licu u smislu davanja saglasnosti na broj i strukturu zaposlenih i drugih lica koja se angažuju na ostvarivanju programa ili dela programa tog pravnog lica.

7. POSTUPAK PLANIRANJA LOKALNOG RAZVOJA

U najjednostavnijem smislu, strateški plan grada, odnosno opštine obezbeđuje pravce razvoja opštine od srednjeročnog ka dugoročnom okviru. U perspektivi, očekuje se da gradovi i opštine počnu da koriste strateški plan razvoja kao „krovni dokument“ koji će im omogućiti da na osnovu njega pripremaju i godišnji proces planiranja, odnosno da pripremaju programske budžete za tekuću godinu i naredne dve fiskalne godine.

Podsećamo da Zakon o budžetskom sistemu predviđa da se u procesu izrade programskog budžeta za narednu godinu i dve sledeće godine vrši višegodišnja raspodela resursa, kako bi se obezbedilo optimalno funkcionisanje lokalne samouprave. Ovaj vid planiranja, koji povezuje planske ciljeve i aktivnosti sa sredstvima potrebnim za njihovu realizaciju utvrđuju se osnovni razvojni pravci opštine i pomaže u optimalnoj alokaciji uvek nedostajućih sredstava. Na lokalne samouprave se, prema odredbama koje se nalaze u prelaznom i završnom delu Zakona, ova odredba primenjuje od 2015. godine.

Kako strateški plan tako i programski budžeti bi trebalo da sadrže pokazatelje (indikatore) ispunjenosti postavljenih ciljeva, kako bi se na periodičnoj osnovi (mesečno, tromesečno, polugodišnje i godišnje) ocenjivao napredak ka dostizanju unapred postavljenih ciljeva. Merenje efikasnosti u ostvarivanju ciljeva nema nikakvog smisla bez strateškog planiranja (jer se ne zna kom cilju bi dostizanje standarda trebalo da služi) a strateško planiranje bez merenja efikasnosti bi značilo da definišemo ciljeve bez uspostavljanja mehanizma za dostizanje tih ciljeva.

Svrha ovog odeljka je da predstavi ključne činioce i korake u procesu strateškog planiranja i da pomogne gradovima i opštinama da unaprede i međusobno povežu procese strateškog i kapitalnog planiranja sa procesom pripreme budžeta.

7.1. Komisija za strateško planiranje

Proces pripreme strateškog dokumenta započinje predlogom koncepta izrade strateškog plana, koji za gradsko, odnosno opštinsko veće priprema Kancelarija za ekonomski razvoj, Regionalna razvojna agencija (ukoliko ova usmerava proces) ili neko drugo telo ili organ u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi, koje je zaduženo za vođenje postupka pripreme, za organizaciju i tehničku podršku procesu donošenja odluka.

Nadležni organ opštinske, odnosno gradske uprave priprema i Nacrt gradske, odnosno opštinske odluke o otvaranju postupka pripreme strateškog plana. Na prvom sastanku sa predstavnicima izvršne vlasti (predsednik opštine odnosno gradonačelnik, gradsko, odnosno opštinsko veće) identifikuju se grupe koje treba da budu uključene u proces strateškog planiranja i formira Komisija za strateško planiranje.

Veoma je važno da u Komisiji za strateško planiranje budu reprezentativno zastupljeni i predstavnici privrede i privrednih udruženja, kao i predstavnici udruženja građana, mladih, lokalnih interesnih grupa (u mesnim zajednicama itd). Predstavnici ovih sektora u principu imaju priliku da se izjasne o pojedinim aspektima lokalnog razvoja u nekim od gradskih, odnosno opštinskih foruma – na primer, u lokalnim savetima za zapošljavanje okupljeni su predstavnici lokalne samouprave, Nacionalne službe za zapošljavanje, privatni preduzetnici, predstavnici Centra za socijalni rad, predstavnici reprezentativnih sindikata i nevladinih organizacija. Međutim imajući u vidu da su ovi forumi (saveti, odbori, komisije) osnovani u cilju uspostavljanja ili što boljeg funkcionisanja samo jednog dela lokalnog okvira (zapošljavanje, obrazovanje, zaštita životne sredine), uloga navedenih grupa se svodi samo na formulisanje predloga i inicijativa i praćenje već usvojenih mera koje se odnose na jednu usko specifičnu oblast. U tom smislu, i oni nemaju uvek motivaciju i duže izraženi interes da učestvuju i daju suštinski doprinos radu ovih tela.

U okviru Komisije za strateško planiranje bi trebalo obezbediti da se predstavnici svih ključnih sektora i oblasti koje su od odlučujućeg uticaja na definisanje razvojnih prioriteta i praćenje njihovog sprovođenja nađu na jednom mestu, da definišu i usaglase razvojne prioritete kao i prate njihovo sprovođenje, odnosno u kontinuitetu i na jasno definisan način sarađuju sa izvršnim organima u gradu/opštini, ostvaruju uvid u proces donošenja svih odluka kojima se u život sprovode strateški prioriteta i menja ukupni razvojni ambijent u lokalnoj samoupravi.

Najjednostavniji model je da predsednik opštine, odnosno gradonačelnik svojim rešenjem obrazuje Komisiju za strateško planiranje, kao stručno, operativno i savetodavno telo. Na isti način je i gradsko, odnosno

opštinsko veće ovlašćeno da donese rešenje kojim će obrazovati Komisiju za strateško planiranje. Predsednik opštine, odnosno opštinsko veće može posebnim rešenjem da imenuje članove Komisije za strateško planiranje, a postoji i mogućnost da se u istom rešenju obrazuje Komisija za strateško planiranje i imenuju članovi.

Preporučuje se da se razdvoji postupak obrazovanja Komisije za strateško planiranje i od postupka imenovanja članova, jer se u tom slučaju otvara mogućnost da se uz puno učešće predstavnika privrede, privrednih udruženja, udruženja građana, drugih udruženja i aktera obavi postupak kandidature, odnosno predlaganja članova Komisije za strateško planiranje, koje imenuje predsednik, odnosno veće.

Predlog rešenja o obrazovanju Komisije za strateško planiranje priprema gradska, odnosno opštinska uprava i samo rešenje treba da sadrži:

- broj članova Komisije (ne više od 15 članova);
- način predlaganja članova Komisije iz redova privrede, udruženja građana i drugih sektora – poželjno je da reprezentativna udruženja na teritoriji grada/opštine predlože po dva svoja kandidata i da od ta dva kandidata obavezno bude imenovan po jedan;
- obavezu predsednika opštine, odnosno veća da uputi javni poziv i to kako u lokalnim medijima tako i u nekom mediju sa nacionalnom pokrivenošću udruženjima građana, privrednim udruženjima i preduzetnicima, kao i građanima preko mesnih zajednica, da predlože članove Komisije za strateško planiranje. U javnom pozivu određuje se primereni rok za dostavljanje predloga;
- odredbu da se članovi Komisije za strateško planiranje imenuju na period od četiri godine (alternativa je da se imenuju na vreme trajanja mandata predsednika opštine, odnosno gradskog veća);
- Komisija za strateško planiranje ima i sekretara koji učestvuje na sednicama saveta bez prava odlučivanja;
- Odredbu da sednicama Komisije za strateško planiranje obavezno prisustvuju predsednik opštine/gradonačelnik, predsednik SO, načelnik opštinske uprave, predstavnik resorno nadležne jedinice opštinske uprave ako su pitanja na dnevnom redu u nadležnosti te jedinice;
- Odredbu o tome da Komisija za strateško planiranje mora da dobije odgovor, u roku od 15 dana na predloge od predsednika opštine/gradonačelnika i svih drugih organa, tela i organizacionih jedinica opštinske uprave, kojima uputi zaključak, zahtev za dostavljanje podataka, preporuku ili mišljenje.
- poželjno je da članovi Komisije za strateško planiranje dobijaju i naknadu za svoj rad. Jedno od rešenja koje već funkcioniše u nekim lokalnim samoupravama je da članovi Komisije dobijaju naknadu u iznosu od 10% (alternativa 5%) od prosečne mesečne za-

rade po zaposlenom u privredi Republike Srbije, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike za svaku sednicu kojoj su prisustvovali.

Moguća zastupljenost institucija i sektora u Komisiji za strateško planiranje:

- Pomoćnik/ci predsednika opštine/gradonačelnika za lokalni ekonomski razvoj (ako ga ima)
- Načelnik odeljenja za privredu i ekonomski razvoj
- Načelnik odeljenja za finansije
- Načelnik odeljenja za urbanizam i komunalno stambene poslove
- Načelnik odeljenja za društvene delatnosti
- Direktori JP (Vodovod i kanalizacija, Direkcija za izgradnju, itd)
- Direktor Turističke organizacije
- Direktor srednje škole
- Predstavnik tehničkog, poljoprivrednog, tehnološkog, fakulteta organizacionih nauka itd.
- Predstavnik bankarskog sektora
- Predstavnik Privredne komore
- Predstavnik/ci asocijacije/drugih privrednih udruženja
- Nacionalna služba za zapošljavanje
- Predstavnik nevladinog sektora.

Inicijalni zadatak Komisije za strateško planiranje je da prikupi sve podatke, informacije, analize i statističke pokazatelje o stanju u određenim sektorima na koje se odnosi strateški plan i to u oblastima:

- a) ekonomski razvoj,
- b) socijalni razvoj,
- c) održiva prirodna i životna sredina,
- d) urbani razvoj,
- e) razvoj saobraćaja,
- f) razvoj tehničke infrastrukture i energetska održivost,
- g) institucionalni razvoj.

Komisija za strateško planiranje bi trebalo da bude nadležna ne samo da nadzire i koordinira postupak izrade Strateškog plana već i da prati njegovo sprovođenje i u tom smislu obim poslova Komisije bi bio sledeći:

- da organizuje rad i da operativno rukovodi radom posebnih radnih grupa za izradu posebnih delova Strateškog plana;
- da donosi zaključke, preporuke i mišljenja u vezi sa postupkom izrade Strateškog plana;
- da navedene akte dostavlja Skupštini, Veću i predsedniku opštine/gradonačelniku sa predlogom za preduzimanje odgovarajućih mera iz nadležnosti tih organa;

- da pripremi predlog Strateškog plana;
- da priprema izmene i dopune postojećeg Strateškog plana i akcionog plana za njegovo sprovođenje;
- da priprema godišnje planove implementacije (Plan implementacije projekata);
- da prati i ocenjuje realizaciju projekata i projektnih zadataka iz Strateškog plana;
- da pruža podršku kancelariji za lokalni ekonomski razvoj – u organizovanju i ažuriranju baza podataka, izradi promotivnog materijala, programima razvoja ljudskih resursa, programima podrške privredi;
- da pruža podršku predsedniku opštine (gradonačelniku) i opštinskom (gradskom) veću u odlučivanju vezanom za sve ostale ekonomske i razvojne programe;
- da daje mišljenja i predloge za unapređenje rada opštinske/gradske uprave, javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, čiji je osnivač Skupština opštine/grada radi poboljšanja uslova za privređivanje u opštini/gradu.

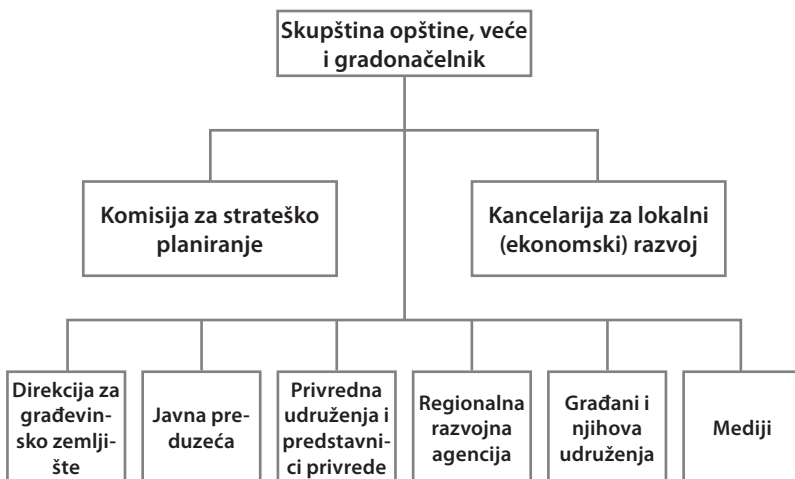
Stručno-tehničku podršku Komisiji za strateško planiranje bi trebalo da pruža kancelarija za lokalni ekonomski razvoj ili neki drugi srodni deo gradske odnosno opštinske uprave kao što je odeljenje za razvoj i pisanje projekata i sl. (priprema sastanaka, vođenje zapisnika, priprema pisanih preporuka itd).

Sastancima Saveta mogu prisustvovati i svi članovi gradskog/opštinskog veća. Na inicijalnom sastanku Komisije za strateško planiranje se formira sedam radnih grupa (moguć je i manji broj radnih grupa) za razvojne oblasti za koje će se pripremati Strategija: a) ekonomski razvoj, b) socijalni razvoj, v) održiva prirodna i životna sredina, g) urbani razvoj, d) razvoj saobraćaja, đ) razvoj tehničke infrastrukture i energetska održivost, e) institucionalni razvoj.

Osim sektorskih radnih grupa, formira se i grupa zadužena za usmeravanje procesa i usaglašavanje sektorskih strateških prioriteta. Ova radna grupa ne bi trebalo da ima više od 5-7 članova. Zadaci ove uže radne grupe za opšte strateške ciljeve će biti da pripremi SWOT analizu kao i da predloži nacrt strateške vizije, misije i vrednosti kojima će se težiti u narednom periodu. Ova radna grupa će imati još jedan ključni zadatak: izradu indikatora za praćenje uspešnosti realizacije postavljenih prioriteta ciljeva. Prilikom izrade indikatora, radnoj grupi će podršku pružati stručnjaci (iz privrede, gradske uprave, odgovarajućih agencija i službi). Na primer, kada se budu formulisali indikatori uspešnosti realizacije ciljeva u domenu upravljanja čvrstim otpadom, podršku radnoj grupi će pružati stručnjaci iz JKP, stručnih institucija koje se bave upravljanjem otpa-

dom i zaštitom životne sredine, Agencije za zaštitu životne sredine itd. Uža radna grupa će takođe biti zadužena i za konačnu kompilaciju i izradu finalne verzije strateškog plana.

Tabela 1. Sistem upravljanja procesom strateškog planiranja



7.2. Ciljevi strateškog planiranja

Ciljevi strateškog planiranja su:

- Da uobličiti izjave o misiji i viziji, kao i vrednosti kojima će stremiti opština u narednom planskom periodu;
- Da ustanovi strateške ciljeve koji će definisati pravce razvoja lokalne samouprave kako bi se ostvarila utvrđena misija;
- Da utvrdi projekte (inicijative) koji će biti sprovedeni kako bi se ostvarili strateški ciljevi;
- Da definiše činioce koji su neophodni za ostvarivanje predviđenih rezultata. To su činioци koji moraju da postoje kako bi se ostvarili ciljevi u svakoj od oblasti u kojima se realizuje strateški plan;
- Da ustanovi indikatore (činioce) uspešnosti koji će biti korišćeni, kako bi se merilo napredovanje ka ostvarenju zacrtanih ciljeva ili uspeh u ostvarenju činilaca neophodnih za uspeh.
- Da predvidi i obezbedi čvrstu vezu strateškog planiranja sa budžetom jedinice lokalne samouprave odnosno sa planiranim prihodi-

ma i rashodima pravnih lica čiji je osnivač opština a koja se ne finansiraju ili u budućnosti ne bi trebalo da se dominantno finansiraju iz budžeta (javna komunalna preduzeća).

Strateški plan će obezbediti osnov za upravljanje razvojem kroz srednjoročni ka dugoročnom periodu. U isto vreme, strateški plan će biti instrument koji će voditi razvoj i biti inoviran jednom godišnje, kako bi se osiguralo da budu uzete u obzir sve najvažnije promene do kojih dolazi u socijalnom i ekonomskom okruženju.

7.3. Sadržaj strateškog plana

Strateški plan obično sadrži sledeće:

- Kratki pregled sadržaja
- Kratki pregled pravnog, institucionalnog i društvenog okruženja
- Izjavu o misiji, vrednostima i viziji grada (opštine)
- SWOT analizu grada (opštine) prema postavljenim sektorskim oblastima u kontekstu izjave o misiji
- Izjavu o strateškim ciljevima koji su definisani kako bi odgovorili na rezultate SWOT analize
- Listu projekata (inicijativa) koji će biti iskorišćeni da bi se ostvarili definisani ciljevi sa finansijskim projekcijama troškova i planiranim izvorima sredstava za njihovu realizaciju
- Neophodne faktore koji su preduslov za realizaciju postavljenih ciljeva
- Indikatore uspešnosti koji će biti iskorišćeni kako bi se izmerio napredak ka dostizanju postavljenih ciljeva
- Detaljnu diskusiju o projektima (inicijativama) koji će biti iskorišćeni da bi se ostvarili predviđeni ciljevi.
- Plan finansiranja projekata sa detaljnim opisom strategije povećanja prihoda ukoliko se planira (delimično) finansiranje, odnosno sufinansiranje projekata iz budžeta odnosno strategije povećanja cena usluga, ukoliko se planira (delimično) projektno finansiranje odnosno sufinansiranje iz akumulacije javnih komunalnih preduzeća.

Logična veza između ovih delova strateškog plana izražena je na sledeći način:

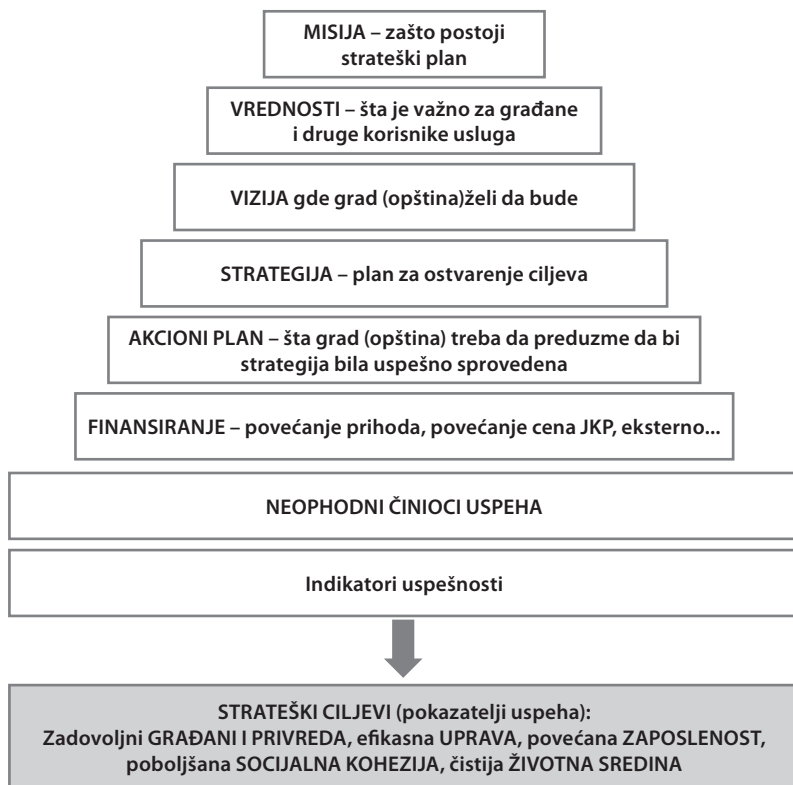


Tabela 2. Logična povezanost ključnih elemenata strateškog plana

Najpogodniji način da se tumači gornja tabela je da se krene od misije, vrednosti i vizije lokalne samouprave. U skladu sa tim, SWOT analiza se koristi da bi se uočile prednosti, slabosti, mogućnosti i opasnosti koji se odnose na samu opštinu i sve druge aktere koji su u funkciji ostvarenja ciljeva iz Strateškog plana. Kada su strateški ciljevi definisani, ovi ciljevi moraju da se uklupe u odgovarajuće elemente SWOT analize, posebno da u delovima u kojima bi definisane prednosti i mogućnosti mogle da se koriste kako bi se prevazišao ili umanjio efekat slabosti i umanjile opasnosti.

Sa svakim strateškim ciljem, definišu se projekti, koji su u funkciji stvaranja uslova da se ostvari određeni strateški cilj. Pokazatelji uspešnosti se koriste da bi se izmerio uspeh, odnosno obim u kome su ostvareni najvažniji pokazatelji uspeha. U posmatranom periodu u kome se ostvaruje strateški plan (najčešće to je godina dana) posmatra se koje inici-

jative i projekti suštinski doprinose ostvarenju zacrtanih programskih ciljeva a koje je potrebno ponovo razmotriti, izmeniti ili od njih odustati. Ova veza je iskazana na dnu dijagrama. Podela nadležnosti za ostvarenje navedenih ciljeva i za osiguranje veza između delova navedenog sistema je objašnjena dalje u tekstu.

7.3.1. Kratki pregled sadržaja

Ovo bi trebalo da bude veoma kratki (ne duži od 5 strana) sažetak Strateškog plana. On bi trebalo da sadrži:

- Misiju, viziju i izjavu o vrednostima
- Strateške ciljeve – listu i kratak opis uz finansijske indikatore
- Očekivane ciljeve koji bi trebalo da budu ostvareni sprovođenjem Strateškog plana.

Svrha ovog odeljka je da obezbedi kraću formu osnovnog dokumenta, koja će sadržati osnovne informacije o procesu, ciljevima, akterima i svim projektima i koja će biti iskorišćena kako bi se dokument predstavio građanima, medijima i najširoj grupi ostalih aktera na teritoriji opštine i šire. Strateški plan opštine takođe bi trebalo da bude dostupan javnosti putem publikovanja na veb stranici opštine, u prostorijama opštine, u mešnim zajednicama i na druge načine.

7.3.2. Kratki pregled institucionalnog, društvenog i pravnog okruženja

Svrha ovog dela je da obezbedi podatke i informacije za kvalitetnu SWOT analizu. Sadržaj ovog dela dokumenta ne bi trebalo da bude samo deskriptivan, sa analizom sadržaja odgovarajućih propisa, već pažljivo pripremljen tekst koji sadrži i obaveze opštine na osnovu postojećih propisa, moguće posledice ukoliko se propis primeni na jedan ili drugi način itd. Od kvaliteta ovog dela dokumenta zavisi na koji način će da budu formulisani nalazi i preporuke u SWOT analizi. Umesto jednostavnog izlivanja propisa, ovaj deo bi trebalo da analizira propise sa aspekta buduće implementacije investicionih i ostalih projekata u Strateškom planu. Na primer, izmene Zakona o komunalnim delatnostima će na novi način urediti javno-privatno partnerstvo u postupcima poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti, što bi trebalo uzeti u obzir prilikom formulisanja predloga projekata.

U ovom delu Strateškog plana bi takođe trebalo analizirati glavne aktere u opštini ali i na regionalnom i nacionalnom nivou sa aspekta njihovog uticaja na obim i kvalitet ostvarenja ciljeva iz Strateškog plana.

7.3.3. Misija, vizija i vrednosti

Misija, vizija i sistem vrednosti predstavljaju tri osnovna elementa na osnovu kojih se formuliše osnovna orijentacija u procesu planiranja i izrade strateškog plana opštine (grada). U pitanju je relativno stalan i uopšten stav o budućnosti lokalne samouprave. Vizija ne predstavlja jasno definisan cilj. Vizija je bitna jer se njom usmeravaju promene i predstavlja osnovu za formulisanja ciljeva lokalnog razvoja. Ona predstavlja katalizator promena i povezuje i mobilise različite institucije, organizacije i druge aktere u cilju unapređenja lokalnog razvoja.

Strateška vizija razvoja opštine Inđija

OPŠTINA INĐIJA ĆE:

Koristeći dobar geostrateški položaj, razvijati i usklađivati infrastrukturu i obrazovanje s potrebama investitora, čime će se uz brzu i efikasnu administraciju i uz dostupnost informacijama stvoriti ekonomski ambijent za privlačenje investitora;

Razvijati jak partnerskih odnos između privatnog i javnog sektora, čime će se stvoriti pozitivna poslovna klima u kojoj će privrednici prepoznati svoj interes da žive i rade u Inđiji;

Koristiti prirodne resurse, jačati postojeće i razvijati nove turističke kapacitete i kroz društvenu aktivnost promovisati lokalnu zajednicu;

Biti lider u uvođenju i korišćenju evropskih standarda i kvaliteta rada i podsticati i promovisati poljoprivrednu proizvodnju zasnovanu na visokim ekološkim standardima;

Usklađivati sistem obrazovanja s potrebama privrede, stimulisati usavršavanje i stvarati jednake obrazovne mogućnosti za sve stanovnike opštine;

Uspostaviti dinamički sistem, koji će svake godine povećavati privlačnost opštine i reagovati efikasno na svaku promenu i potencijalnu investiciju sa raspoloživim kapacitetima.

7.3.4. SWOT analiza

SWOT analiza za potrebe pripreme Strateškog plana bi trebalo da bude izvedena u kontekstu izjave o misiji i viziji. SWOT je engleska skraćenica za Strengths (prednosti-sadašnja situacija, interno), Weaknesses (slabosti-sadašnja situacija, interno), Opportunities (mogućnosti-budućnost, eksterno), and Threats (pretnje-budućnost, eksterno). Tabela na ovoj strani pokazuje elemente planiranja i sprovođenja SWOT analize. Ukoliko pogledamo tabelu, vidimo da prednosti i mogućnosti pomažu lokalnoj samoupravi da realizuje sve vrednosti navedene u izjavi o misiji i viziji a slabosti i pretnje je u tome sprečavaju. Ukoliko pogledamo tabelu, videćemo da se snage i slabosti analiziraju i uspostavljaju kao elementi unutrašnje strukture lokalne samouprave i okruženja u samoj lokalnoj samoupravi, dok su mogućnosti i pretnje eksterno uslovljeni faktori.

SWOT analiza formira osnovu za razvoj strategije lokalne samouprave. Strateški ciljevi (odnosno Strategija) bi trebalo da bude razvijena tako da iskoristi snage i mogućnosti kako bi se ublažile ili prevazišle slabosti i pretnje.

Tabela 3. SWOT analiza

	Pomaže	Sprečava
unutrašnje	Snage	Slabosti
spoljašnje	Mogućnosti	Pretnje

Osnovna tehnika SWOT analize je da se sprovedu sledeći koraci:

- a) Navesti sve pozitivne i negativne aspekte obavljanja nadležnosti lokalne samouprave odnosno delatnosti od opšteg interesa koje vrše javna preduzeća i ustanove a koji su predmet strateškog planiranja (u ovoj fazi ne treba razmišljati o njima kao o snagama, mogućnostima, slabostima ili pretnjama)
- b) Kao drugi korak, potrebno je razvrstati svaki pozitivan ili negativan aspekt u jednu od navedene četiri kategorije (SWOT)
- c) Za snage, potrebno je odlučiti da li je svaka od snaga jedinstvena za grad, odnosno opštinu, odnosno da li je izdvaja od ostalih opština koje su u sličnom položaju. Za ovo razvrstavanje odgovara se na pitanje "Šta sprečava ostale da imaju to isto?"
- d) Za slabosti, potrebno je razdvojiti ih u tri osnovna tipa:
 - 1) simptomi: to su sekundarne, izvedene slabosti koje proizilaze iz institucionalnih, strukturnih ili nekih drugih slabosti koje je

- potrebno identifikovati i ukloniti da bi se simptomatski problem rešio;
- 2) sistemske slabosti: ove slabosti ukazuju u nedostatke u načinu upravljanja, profesionalnosti, stručnosti ili kapacitetu lokalne samouprave u poređenju sa najboljim praksama;
 - 3) strukturne slabosti: ovo su oblasti u kojima bi lokalna samouprava želela da bude jača ili konkurentnija ali nema komparativne prednosti zbog veličine, položaja, demografskih karakteristika itd.
- e) Mogućnosti su oblasti gde bi se moglo razmišljati o novim oblicima saradnje, novim načinima delovanja ili pristupima rešavanju problema
 - f) Pretnje su upozoravajući znaci nastupajućih problema u bliskoj budućnosti ili u srednjoročnom okviru delovanja.

7.3.5. Strateški ciljevi

Ova oblast sadrži listu i kratko obrazloženje strateških ciljeva. Ovi ciljevi su razvijeni kao odgovor na SWOT analizu. Veoma je važno naglasiti da je u Strateškom planu razvoj kapitalne (komunalne) infrastrukture samo jedan od strateških ciljeva, dok su ostali strateški ciljevi nevezani za kapitalna ulaganja ili podrazumevaju marginalna kapitalna ulaganja kao što su razvoj ljudskog kapitala i razvoj strategije upravljanja kadrovima (npr. prijem novih zaposlenih ili obučavanje postojeće radne snage), razvoj informatičkih sistema i e-uprava, promena organizacionih modela upravljanja itd. Ovo je veoma važna napomena: Strateški plan je grupa međusobno povezanih strateških ciljeva koji su definisani i usaglašeni kako bi se uvela promena u sistemu funkcionisanja grada, odnosno opštine i ne odnosi se samo na listu planiranih kapitalnih investicija.

7.3.6. Lista projekata da bi se ostvarili strateški ciljevi

U ovom delu Strateškog plana priprema se kako tabelarni tako i veoma detaljan tekstualni opis projekata/inicijativa koji će biti sprovedeni kako bi se ostvarili strateški ciljevi. Prema vrsti aktivnosti koje se sprovode u okviru projekta, svi projekti se dele na tri osnovne grupe: investicioni projekti, projekti kojima se poboljšavaju kapaciteti lokalne samouprave i budžetskih korisnika i mešoviti projekti.

Svaki strateški cilj će verovatno zahtevati više od jednog projekta/inicijative kako bi bio postignut. U okviru svakog projekta (inicijative) postoji

čitav niz zadataka/aktivnosti koje treba da budu sprovedene kako bi projekat bio okončan i strateški cilj postignut. Pisano obrazloženje bi trebalo da sledi tabelarnu prezentaciju strateškog projekta (kao što je prikazano u donjoj tabeli). Svaki projekat mora da bude veoma detaljno opisan.

Strateški cilj: "Jačanje ruralne ekonomije, jačanje centara ekonomske aktivnosti u selima i smanjenje nezaposlenosti u ruralnim oblastima za 25%" Projekat: "Izgradnja postrojenja za preradu i sušenje voća u saradnji sa susednim opštinama X, Z i Y"						
#	Ime zadatka / aktivnosti	Period sprovođenja [od-do]	Troškovi investiranja [din]	Izvori finansiranja	Odgovornost za sprovođenje	Neophodni preduслови za sprovođenje projekta/ planski, urbanistički, tehnički
1						
2						
3						
4						
5						
	Ukupno					

Nakon što se pripremi tabela, aktivnosti koje će se izvoditi treba da se detaljno analiziraju. Veoma je važno povezati strateške prioritete sa prostornom, odnosno planskom dimenzijom razvoja lokalne zajednice (planskim i urbanističkim aktima) kao i sa budžetskim okvirom. Upravo zato je i predviđeno da članovi Komisije za strateško planiranje budu i načelnici odeljenja za urbanizam (i komunalne delatnosti) kao i odeljenja za budžet i finansije. Naravno, samo prisustvo načelnika neće biti dovoljno da bi se obezbedila koordinacija aktivnosti u procesu planiranja i kasnijeg sprovođenja Strategije. Ipak, njihovo članstvo u Komisiji i prisustvo sastancima u postupku izrade Strateškog plana će omogućiti bolji kvalitet samog dokumenta (SMART principi) kako bi se izbeglo da se planiraju projekti koji nisu realno izvodljivi u planiranom roku bilo zbog finansijskih ograničenja, bilo zbog nedostatka prostornih ili urbanističkih akata ili, na primer, zbog nerešenih imovinsko-pravnih odnosa na parcelama na kojima bi trebalo da se investicioni projekat realizuje.

Sa druge strane, uključenost svih ključnih organizacionih delova gradske, odnosno opštinske uprave, kao i Direkcije za građevinsko zemljište odnosno izgradnju i javnih komunalnih preduzeća u *proces izrade i implementacije Strategije* će obezbediti inicijalne uslove za usklađivanje planskih akata na nivou ovih organizacionih delova sa krovnim dokumentom odnosno Strategijom razvoja grada (opštine). Svi ostali planski dokumenti grada odnosno opštine, kao što su jednogodišnji i višegodiš-

nji planski dokumenti JKP, godišnji plan izgradnje građevinskog zemljišta Direkcije itd. obavezno se zasnivaju na Strategiji jer Strategija predstavlja jedini i jedinstveni osnov za njihovu izradu.

7.3.7. Osnovni faktori/činioci neophodni za uspeh Strategije

Ponekad ove činioce nazivaju i ključni faktori uspeha (key success factors). Ovde bi trebalo definisati tri do pet najvažnijih oblasti na koje se lokalna samouprava mora fokusirati kako bi bili ostvareni strateški ciljevi i time se ostvarila vizija Strategije. Na primer, promeniti način funkcionisanja organa i tela lokalne samouprave, otkloniti osnovne slabosti trenutnog službeničkog sistema u lokalnoj samoupravi, koje su najvećim delom uslovljene odsustvom spremnosti lokalnih samouprava da se uhvate u koštac sa prevelikim brojem zaposlenih, prevaziđenom organizacijom opštinske uprave i politizacijom procesa zapošljavanja itd. Jedan od kritičnih faktora uspeha bi mogao da bude i uspostavljanje standarda dobrog upravljanja i vraćanje poverenja građana u lokalnu samoupravu, jačanje instituta neposredne demokratije i uspostavljanje standarda zaštite ugroženih grupa (nacionalne manjine, siromašni građani, izbeglice, žene) itd.

U Strateškom planu bi mogli da budu definisani sledeći kritični faktori uspeha:

Uspostavljanje mehanizama za kontrolu kvaliteta vršenja nadležnosti ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač Grad odnosno opština.

U oblastima osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje zaštite i turizma lokalna samouprava je u obavezi da osniva ustanove kao i da prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje. Opština nema mehanizme za kontrolu kvaliteta njihovog funkcionisanja što je praćeno veoma visokim troškovima poslovanja i nerealno velikim brojem zaposlenih. Jedan od mehanizama za rešavanje ovog problema bi mogao da bude i zaključenje ugovora (kao dopuna već postojećim odlukama o vršenju delatnosti i aktima ustanove/JKP) kojim se definiše način izveštavanja ustanova i JKP o poslovanju u skladu sa definisanim standardima poslovanja a prema pokazateljima (indikatorima) za merenje kvaliteta obavljanja poslova. Na ovaj način bi se usaglasili i ciljevi unapređenja organizacionog, finansijskog i tehničkog poslovanja budžetskih korisnika i JKP sa strateškim ciljevima osnivača.

Sinhronizovan proces investicionog planiranja komunalne izgradnje

Proces planiranja izgradnje komunalne infrastrukture se odvija uglavnom uz nedovoljno učešće javnih komunalnih preduzeća, koja bi u budućnosti trebalo da imaju značajnije učešće u planiranju investicija, uz njihovo finansiranje iz cene komunalnih usluga. Ovim bi se stvorila solidna osnova i za preraspodelu nadležnosti unutar lokalne samouprave i za postepeno prenošenje poslova planiranja komunalne izgradnje i investicija na javna komunalna preduzeća.

Intenzivnije korišćenje mogućnosti za realizaciju međuopštinskih i regionalnih projekata

Jedan od najvažnijih faktora uspeha je intenzivnije korišćenje zajedničkih finansijskih i tehničkih sredstva i ljudskih resursa sa susednim opštinama kako bi se smanjili troškovi obavljanja delatnosti, poboljšala efikasnost i povećali izgledi za eksterno finansiranje. Nekoliko sektorskih zakona predviđaju i ohrabruju međuopštinsku saradnju u oblastima kao što su urbanističko planiranje, izgradnja i upravljanje komunalnom infrastrukturom itd. Na ovaj način se znatno povećavaju perspektive opštine da obezbedi pristup evropskim fondovima za finansiranje regionalnih projekata a time i da na najefikasniji način obezbedi realizaciju prioriteta iz Strateškog plana. Za sada, glavne oblasti gde je međuopštinska saradnja pokazala solidne rezultate su komunalna infrastruktura i razvoj posebnih projekata socijalne zaštite za određene kategorije korisnika.

Primena informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) u cilju povećanja efikasnosti uprave

Veoma važan kritični faktor uspeha je vezan za ostvarenje napretka u primeni IKT u pojedinim poslovima kao što su: izdavanje izvoda iz matičnih evidencija, praćenje predmeta poput izdavanja građevinskih dozvola, objavljivanje geoprostornih podataka, ustanovljavanje veb stranice sa podacima o ekonomskom potencijalu opštine i raspoloživim lokacijama za investiranje, predlozima opštinskih odluka itd.

7.3.8. Indikatori za praćenje uspešnosti sprovođenja Strategije

Ovaj deo Strateškog plana sadrži definiciju indikatora uspešnosti koji se koriste da bi se merilo napredovanje ka ostvarenju zacrtanih ciljeva ili nivo do koga je ostvareno napredovanje ka kritičnim faktorima uspeha (videti tačku 7.3.7). Indikatori (pokazatelji) uspešnosti projekta moraju da

budu povezani sa kritičnim faktorima uspeha i strateškim ciljevima koje opština želi da realizuje.

7.3.9. Dodatak: detaljno predstavljanje projekata

Ova oblast treba da sadrži detaljnu diskusiju o projektima (inicijativama) koje će biti korišćene da bi se postigli strateški ciljevi. Ove informacije uključuju:

- svrhu inicijative/projekta
- merljive ciljeve i inicijative/projekta
- organizacioni oblik opštinske uprave, organizaciju ili javno preduzeće kao i odgovorno lice u pravnom licu odgovorno za implementaciju
- budžet koji je predviđen za implementaciju kao i predviđeni troškovi sprovođenja projekta kao i način finansiranja (budžetske subvencije, Ekofond, naknade koje plaćaju zagađivači, cene komunalnih usluga, evropski fondovi).
- rokovi za sprovođenje – prema godinama, mesecima i nedeljama ako je izvodljivo.

7.3.10. Usvajanje Strategije i sistem upravljanja

Nakon usvajanja Strategije u skupštini, sledeći možda i najzahtevniji deo strateškog planiranja je njegovo sprovođenje. Od samog početka, ključni akteri moraju biti upoznati sa svojim ulogama, obavezama i odgovornostima. Svi naknadno doneseni dokumenti koji se odnose kako na planiranje tako i na izveštavanje, moraju da se pozivaju na Strategiju, da iz nje izvode ciljeve koji će se sprovesti tokom životnog veka kraćih projekata i moraju da uspostave merljive i jednostavne indikatore za praćenje uspešnosti realizacije strateških ciljeva.

Upravljanje obuhvata planiranje, organizovanje, obezbeđivanje kadrova, vođstvo i kontrolisanje organizacije, uključujući i angažovanje ljudskih, finansijskih, tehnoloških i prirodnih resursa.

Sistem upravljanja strateškim planiranjem se u osnovi sastoji od:

- 1) Pripreme i sprovođenja planskih dokumenata (uključujući i pojedinačne i specifične akcione planove sa vremenskim rokovima);

- 2) Proces a i struktura za donošenje odluka;
- 3) Odgovornih za sprovođenje akcija (pojedinačne ljudske resurse i/ili sektore/službe);
- 4) Aktera i zainteresovanih strana uključenih i/ili zainteresovanih za implementaciju aktivnosti;
- 5) Procedura za izveštavanje i praćenje (periodično);
- 6) Sredstava komunikacije i procedure za transparentnost.

Sistem upravljanja ne može funkcionisati bez struktuiranog procesa i bez ljudi koji ga podržavaju. Srž organizacione postavke je višesektorska Komisija za strateško planiranje koja je formirana u prvoj fazi procesa izrade Strategije. Komisija je odgovorna za integraciju strateškog dokumenta i akcionog plana u sve planske i upravljačke dokumente i prakse, bilo da su gradski/opštinski i/ili eksternih agencija i organizacija.

Akcionni plan mora biti direktno povezan sa opštinskim, odnosno gradskim budžetom. U vezi sa akcionim planom, svaka aktivnost obuhvaćena akcionim planom mora da ima dodeljena sredstva ili, bar, identifikovane izvore finansiranja. No, potpuna integracija Strategije i opštinskog/gradskog budžeta mora biti progresivna. Integrisanje strateškog i finansijskog planiranja je najbolji način za lokalnu vlast da obezbedi da se novac razumno troši. Vrlo često, projekti su odobreni ali čekaju na realizaciju jer novac nije dostupan. Lokalne vlasti treba da definišu realnu viziju svoje zajednice i potreba i želja svojih građana pre nego što se upuste u skupe radove i nove usluge. To mora biti dinamičan proces: baš kao što se i budžeti moraju ažurirati godišnje, strateški planovi moraju se revidirati kako bi se osiguralo da su pretpostavke i projekcije organizacije na mestu.

Detaljan proces planiranja obuhvata strateško planiranje, finansijsko i operativno planiranje, urbanističko planiranje i raspodelu sredstava.

Zajednička procena mogućnosti i finansijskih projekcija će pomoći organizaciji i zajednici da izvrši prioritizaciju projekata na osnovu finansijske izvodljivosti. Projekti se mogu kategorisati kao rutinski (održavanje i zamena opreme), obavezni (projekti koji su obavezni kako bi se ispratili regulative, kao što je na primer formiranje regiona za upravljanje čvrstim otpadom) i strateški (projekti kao što su usvajanje nove servisne linije) kako bi se ispunile dugoročne potrebe zajednice i organizacije.

Finansijski planovi i budžetske operacije moraju identifikovati i resurse (interne, lokalne, nacionalne, međunarodne, u partnerstvu sa privatnim sektorom, itd.) i korišćenje sredstava. To uključuje uputstva za alokaciju sredstava i trošenje, kao i za razvoj vremenskog okvira na osnovu potreba akcionog plana.

Strateški dokument i akcioni plan moraju biti u punoj integraciji sa opštinskim/gradskim svakodnevnim radnim alatima i procedurama. Sistem upravljanja mora precizno da identifikuje ko je odgovoran za implementaciju pojedinačnih akcija i da da precizan mandat načelnicima odeljenja i sektora za izvršavanje ovih procesa integracije u razumnom vremenskom roku (u okviru naredne izrade gradskog/opštinskog budžeta);

Takođe, mora biti obezbeđena integracija akcionog plana i strateškog dokumenta sa planovima, projektima i aktivnostima svih javnih/privatnih organa i organizacija zainteresovanih kao ključnih aktera u implementaciji akcionog plana, počevši od različitih stubova javne uprave i agencija, javnih komunalnih preduzeća, itd. Veliki broj dnevnih upravljačkih aktivnosti u urbanom sistemu i na teritoriji se preduzima i u nadležnosti je različitih agencija i organa koji nisu opštinski/gradski. Njihova puna uključenost u kompletnu implementaciju je od krucijalne važnosti za lokalnu održivost i razvoj.

8. PRIMERI DOBRE EU PRAKSE U DOMENU STRATEŠKOG PLANIRANJA NA LOKALNOM NIVOU

8.1. Strateško planiranje razvoja u opštinama koje pripadaju vinogorju Duro (Uneskova kulturna baština), period: 2000-2006

Kvalitetna implementacija regionalnog strateškog razvojnog plana lokalnih samouprava u vinogorju Duro, u Portugaliji uspostavljena je da bi se promovisalo Uneskovo priznanje ovog mesta za svetsku kulturnu baštinu. Podržana kroz evropsko projektno finansiranje, formirana je međuopštinska asocijacija za promociju vinogorja Duro (u kojem se proizvodi vino porto) kao svetske kulturne baštine. Krajem 2001. ova oblast je prograšena za kategoriju „evolutivnog, razvijajućeg, kulturnog pejzaža“. Primer vinogorja Duro pokazuje da strateško planiranje ne mora biti sprovedeno samo za jednu lokalnu samoupravu i ne mora da se fokusira prevashodno na kapitalne investicije u domenu infrastrukture, već da prioriteta mogu da budu i projekti za koja su potrebna relativno skromna finansijska sredstva koja potencijalno mogu imati značajan multiplikatorski efekat.³

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/portugal/factsheets/pdf/fact_pt11_en.pdf [pristupljeno: 1. novembra 2008.]

Cilj ovog projekta u okviru regionalnog strateškog plana je bio da se poveća turistički značaj oblasti, koja je proglašena za Uneskovu kulturnu baštinu. Oblast poznata kao vinogorje Duro zauzima područja nekoliko portugalskih opština. U tom smislu, uspešno sprovođenje ovog projekta je zahtevalo da sve opštine na čijim teritorijama je novoproglašena Uneskov baština udruže svoje snage, da pripreme zajednički Strateški plan i u okviru njega akcioni plan sa jasno definisanim ciljevima i aktivnostima. Kao prva aktivnost bila je predviđeno i sprovedeno prostorno i urbanističko planiranje, odnosno zajednički je finansiran plan područja posebne namene. Sve druge aktivnosti, uključujući i aplikaciju za dobijanje statusa Uneskovke kulturne baštine su pripremane i organizovane sinhronizovano u skladu sa usvojenim međuopštinskim planom.

8.2. Strateško planiranje u razvojnom regionu Ignalina u Litvaniji

Od 2003. godine Vlada Litvanije je podržala lokalne samouprave u kojima se nalaze objekti iz industrijskih grana, koje su se gasile usled tehničke ili tehnološke zastarelosti ili neispunjavanja strogih evropskih standarda, da strateški planiraju jedinstvene socijalne i ekonomske programe kojima će se smanjiti nezaposlenost u ovim oblastima i privući nove investicije. U slučaju regiona Ignalina u Litvaniji, svaka od opština u regionu je pripremila strateški plan (koordinisan sa ostalim opštinama) radi pripreme i sprovođenja jedinstvenih socijalnih i ekonomskih programa u ovim opštinama u okruženju nuklearne elektrane Ignalina. Da bi se ispunili ekološki uslovi koje podrazumeva članstvo u EU, litvanska vlada se obavezala da konzervira (zatvori) nuklearnu elektranu Ignalina i za to dobila značajna sredstva iz strukturnih fondova. Imajući u vidu da su se ekonomski i socijalni problemi u oblasti koja okružuje Ignalinu značajno povećali jer je elektrana bila glavni poslodavac u oblasti i generator ekonomskog razvoja regiona, sredstva iz strukturnih fondova su trebala da služe za saniranje posledica ovih promena. Strateškim planovima opština u okruženju Ignaline je bilo predviđeno da koordinaciju zajedničkih socijalno – ekonomskih programa vrše gradonačelnici tri opštine, kao i predstavnici skupština opština te tri lokalne samouprave. U opštinskim strateškim planovima bile su predviđene mere i aktivnosti koje je potrebno preduzeti da bi se ublažile posledice zatvaranja nuklearne elektrane. Na osnovu definisanih prioriteta iz Strateških planova finansirani su projekti iz nacionalnog budžeta i delimično iz fondova EU.

8.3. Strateško planiranje u funkciji obezbeđivanja eksternih sredstava za komunalne investicione projekte

Postoji čitav niz mogućnosti za finasiranje lokalnih kapitalnih projekata izgradnje komunalne infrastrukture (vodovodna infrastruktura) iz fondova EU. Ove mogućnosti veoma često nastaju u kontekstu realizacije ciljeva definisanih Strateškim planom grada, odnosno opštine. Postojanje Strateškog plana nije, samo po sebi, dovoljno da bi se opština kandidovala za sredstva iz evropskih predpristupnih fondova, međutim, bez strateškog planiranja predprojektnih aktivnosti (planiranje i pripremanje planske i prostorne regulative, obezbeđivanje sredstava i stvaranje uslova za pristupanje drugih opština) umnogome olakšava sam proces.

Mogući projekti mogu se odnositi na:

- odgovaranje na najvažnije potrebe za infrastrukturnim investiranjem u regionima konvergencije,⁴ posebno u državama koje su pristupile EU u poslednjem talasu pridruživanja, kako bi se postiglo da se njihova komunalna i ostala infrastruktura uskladi sa standardima zaštite životne sredine u oblasti vodosnabdevanja, izgradnje kanalizacione mreže, zaštite kvaliteta vazduha i posebne brige o zaštićenim vrstama, kako bi se podržao održivi regionalni razvoj;
- stvaranje atraktivnih uslova za privlačenje investitora i njihove visoko kvalifikovane radne snage, kroz promociju prostornog i urbanističkog planiranja, koje smanjuje mogućnosti za nekontrolisani i neplanirani urbani razvoj i doprinosi rehabilitaciji prostornog okruženja uključujući i prirodna i kulturna zaštićena dobra. Investicije u ovoj oblasti bi trebalo da budu jasno povezane sa razvojem inovativnog investiranja koje će direktno i indirektno doprineti otvaranju novih radnih mesta.
- promovisanje, uz investiranje u projekte koji se odnose na korišćenje održive energije (obnovljivih izvora energije i održivog transporta) i projekte koji promovišu EU obaveze iz Protokola iz Kjota;
- preduzimanje mera prevencije rizika kroz poboljšano upravljanje prirodnim izvorima, bolje usmereno istraživanje, bolja upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) i inovativnije politike javnog upravljanja.⁵

⁴ Regioni konvergencije su, prema regulativi Evropske komisije iz 2006. godine (Odluka Evropske komisije 2006/595EC), statistički regioni formirani u državama članicama za NUTS II nivo, u kojima je bruto nacionalni dohodak niži od 75% proseka na nivou EU.

⁵ http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/final_handbook.pdf [pristupljeno: 1. novembra 2008.]

Mogući projekti mogu se odnositi, u navedenim slučajevima, na različita konkretna pitanja i probleme, uključujući i projekte vodosnabdevanja, odnosno izgradnje objekata za proizvodnju vode za piće ili za njenu distribuciju.

ANEKS I

Bibliografija

1. Ammons, D. N., Charles K. Coe, and Michael Lombardo (2001). "Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspective" u *Public Administration Review*, USA
2. Boivard, T., and Paul Davis (1999). "Learning to Manage within Limited Resources Coping Strategies and Learning Breakthroughs in UK Local Government" u *The International Journal of Public Sector Management*, Velika Britanija
3. European Commission, TAIEX Office, *Implication of EC legislation at sub-national level*, Brussels 1999;
4. European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/portugal/factsheets/pdf/fact_pt11_en.pdf
5. Eurocities East-West Committee/City of Gdansk: *Assessing the fundamental needs of CEE cities*, Brussels 1999.
6. KRISTIĆ, Saša, Okvirni model za izradu programskog budžeta za jedinice lokalne samouprave u Srbiji, Program Exchange II, oktobar 2009, Beograd.
7. Strategija razvoja poljoprivrede Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 78/05).
8. Strategija razvoja turizma Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 91/06).
9. Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja („Službeni glasnik RS“, broj 22/06).
10. Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, broj 87/06).
11. Strategija razvoja socijalne zaštite („Službeni glasnik RS“, broj 108/05).
12. Strategija lokalnog održivog razvoja (usvojena na Skupštini Stalne konferencije gradova i opština decembra 2005).
13. Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, broj 1/07).
14. Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, broj 1/07).
15. Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine („Službeni glasnik RS“, broj 21/07).

ANEKS II

Pozivno pismo

POZIV ZA KANDIDOVANJE ČLANOVA KOMISIJE

Poštovani/a _____,

Grad/opština _____ je u postupku pripreme aktivnosti za izradu Strategije razvoja grada/opštine _____. Odluka o pristupanju ovom zahtevnom i odgovornom zadatku donesena je na sednici Skupštine grada/opštine od _____. Na istoj sednici Skupštine donesena je i odluka da se obrazuje *Komisija za strateški razvoj opštine* koja će upravljati celim procesom, u koordinaciji sa organima grada (opštine).

Pozivamo Vas da zajedno sa ostalim predstavnicima privrede, kulture, medija, udruženja građana prisustvujete sastanku na kome će se utvrditi kandidatura članova *Komisije za strateški razvoj opštine*. Članovi Komisije će učestvovati u utvrđivanju razvojnih prioriteta naše lokalne zajednice, kao i praćenju njihovog provođenja.

Posebno napominjemo da se aktivnosti *Komisije za strateški razvoj opštine* ne odnose samo na proces izrade Strateškog plana već i na praćenje sprovođenja utvrđenih aktivnosti i načina njihovog odgovora na uspostavljene strateške ciljeve. Zadovoljavajući napredak u sprovođenju će doprineti većoj socijalnoj koheziji u opštini, ujedinjavanju svih društvenih grupa oko zajedničkih ciljeva, otvaranju prostora za značajnije učešće do sada marginalizovanih grupa u procesu donošenja odluka (mladi, lica sa posebnim potrebama, žene) uz, naravno presudno stvaranje zdravijih uslova za ekonomski razvoj, podsticanje novih ulaganja, smanjenje nezaposlenosti i negativnih demografskih kretanja.

Ovaj sastanak će se održati ____ 2011 godine u ____ časova, u zgradi Skupštine opštine/grada _____. Na sastanku koji će trajati dva sata i 30 min. će biti predstavljen projekat strateškog planiranja. Takođe ste pozvani da učestvujete na konferenciji za štampu koja će biti organizovana 30 min posle sastanka.

Predsednik Opštine

ANEKS III

Plan pripreme Strateškog dokumenta grada (opštine)

I nedelja	Skupština opštine donosi odluku o otvaranju postupka izrade Strateškog plana i odluku o osnivanju i nadležnostima Komisije za strateški razvoj opštine
II nedelja	Predsednik opštine i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj organizuju postupak kandidature članova za Komisiju za strateški razvoj opštine
III nedelja	Na osnovu prispelih predloga, predsednik opštine rešenjem imenuje članove Komisije i njihovog predsednika
III nedelja	Predsednik saziva prvi sastanak Komisije za strateški razvoj opštine
IV-VI nedelja	Komisija priprema spisak svih strateških dokumenata na nivou opštine, planove kapitalnih investicija na nivou JKP, plan izgradnje građevinskog zemljišta, planove zakupa poljoprivrednog zemljišta, popis parcela na kojima grad ima svojinu ili pravo korišćenja, generalni plana i planove detaljne regulacije, statističke i arhivske podatke, eventualno podatke o anketama ciljnih grupa, ako su sprovedene <i>Nadležno: Odeljenje za imovinsko pravne odnose u opštini</i>
VI nedelja	Drugi sastanak Komisije za strateški razvoj opštine (prezentacija prikupljenih materijala i dokumenata, formiranje potkomisija, SWOT analiza)
VII nedelja	Treći sastanak Komisije za strateški razvoj, prezentacija SWOT analize i priprema detaljnog akcionog plana potkomisija za naredna dva meseca (plan za svakog člana komisije pojedinačno)
IX nedelja	Četvrti sastanak Komisije za strateški razvoj – razmatra se napredovanje potkomisija i eventualno organizovanje stručne radne grupe ili pojedinaca da pomognu u radu, članovi Komisije razmatraju inicijalnu prioritizaciju projekata
XII nedelja	Peti sastanak Komisije za strateški razvoj – usvajaju se konačni tekstovi podgrupa i dogovara način pripreme finalnog teksta nacрта Strategije sa akcionim planom

Gradska, odnosno opštinska skupština usvaja Strategiju i Akcioni plan.

**Aneks IV
PRIMER PRIKAZIVANJA
STRATEŠKIH CILJEVA/AKTIVNOSTI/PROGRAMA/PROJEKATA
U BUDŽETU JLS¹**

POSEBAN DEO

Član X.

Sredstva budžeta u iznosu od XXX dinara i sredstva iz ostalih izvora korisnika budžeta u iznosu od XXX dinara, raspoređuju se po korisnicima, i to na sledeći način:

Razdeo	Glava	Funkcija	Pozicija	Ekonomska klasifikacija	Opis	Sredstva iz budžeta	Izdaci iz ostalih izvora korisnika	Ukupna sredstva
1	2	3	4	5	6	7	8	9
X	X	F			FUNKCIJA (F) – REALIZACIJA STRATEŠKOG CILJA/AKTIVNOSTI/PROJEKTA/PROGRAMA OPŠTINE XXX	XXX	-	XXX
DBK	IBK				VEZUJE SE ZA DIREKTOG BUDŽETSKOG KORISNIKA (DBK) – RAZDEO I INDIREKTOG BUDŽETSKOG KORISNIKA (IBK) - GLAVA			
			X	EK	Ekonomska klasifikacija (EK)	XXX	-	XXX
.
X					OPŠTINSKA UPRAVA			
		42	1		POLJOPRIVREDA – REALIZACIJA STRATEŠKOG CILJA BR. X: „POLJOPRIVREDNI RAZVOJ OPŠTINE XXX“	3.000.000,00	-	3.000.000,00
			X	451	Subvencije za poljoprivredu	1.000.000,00	-	1.000.000,00
			X	481	Učešće u zajedničkom finansiranju programa razvoja sa međunarodnim organizacijama / donatorskim programima	1.000.000,00	-	1.000.000,00
					Projekat: „Osemenjavanje krava“	500.000,00	-	500.000,00
					Projekat: „X“	500.000,00	-	500.000,00
.
					UKUPNI RASHODI BUDŽETA:	XXX	XXX	XXX

¹ O ovome više videti u: KRISTIĆ, Saša, *Okvirni model za izradu programskog budžeta za jedinice lokalne samouprave u Srbiji*, Program Exchange II, oktobar 2009, Beograd.

IZVRŠENJE BUDŽETA

Član X.

Strategija održivog razvoja OPŠTINE XXX realizovaće se putem utvrđivanja posebnih aproprijacija u okviru određenog razdela, glave i funkcija u budžetu, i to na sledeći način:

Realizacija Strateškog cilja broj X: „POLJOPRIVREDNI RAZVOJ OPŠTINE XXX“ obezbeđena je utvrđivanjem sredstava u okviru Razdela X, Funkcije 421–Poljoprivreda i Pozicija: x,.... Za ovu namenu, određene su aproprijacije u ukupnom iznosu od 3.000.000,00 dinara.

Realizacija Strateškog cilja broj X: „EKOLOŠKA ZAŠTITA OPŠTINE XXX“ obezbeđena je utvrđivanjem sredstava u okviru Razdela X, Funkcije 560–Zaštita životne sredine i Pozicija: x,.... Za ovu namenu, određene su aproprijacije u ukupnom iznosu od 4.000.000,00 dinara.

Realizacija Strateškog cilja broj X: „PODIZANJE SOCIJALNOG POLOŽAJA STANOVNIŠTVA“ obezbeđena je utvrđivanjem sredstava u okviru:

...

Razdela X, Funkcije 020–Socijalna zaštita i Pozicija: x,.... Za ovu namenu, određene su aproprijacije u ukupnom iznosu od 3.000.000,00 dinara. Data sredstva planirana su za realizaciju Programa: „Pomoć u kući“. Nosilac Programa je Centar za socijalni rad.

...

Realizacija Strateškog cilja broj X: „RAZVOJ KOMUNALNE OPREMLJENOSTI OPŠTINE XXX“ obezbeđena je utvrđivanjem sredstava u okviru:

...

Razdela X, Glave X, Funkcije 630–Vodoprivreda i Pozicija: x,.... Za ovu namenu, određene su aproprijacije u ukupnom iznosu od 4.000.000,00 dinara, od čega 2.000.000,00 dinara iz opštinskog budžeta i 2.000.000,00 dinara iz ostalih izvora. Data sredstva planirana su za realizaciju Projekta: „Izgradnja vodovodne mreže“.

Razdela X, Funkcije 520–Sredstva za lokalne i komunalne potrebe i Pozicija: x,.... Za ovu namenu, određene su aproprijacije u ukupnom iznosu od 3.000.000,00 dinara. Data sredstva planirana su za realizaciju Projekta: „Izgradnja kanalizacione mreže“. Ova sredstva obezbeđena su za otplatu kredita koji je uzet od Banke X, 2010. godine.