



NACIONALNA  
KOALICIJA ZA  
DECENTRALIZACIJU



CIVILNO DRUŠTVO ZA  
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA  
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

## izveštaj

# O ISTRAŽIVANJU STRATEŠKOG PLANIRANJA U RASINSKOM OKRUGU

Rad NKD-a podržava Švedska u okviru programa Beogradske otvorene škole „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji

## UVODNE NAPOMENE

Strateško planiranje na lokalnom nivou u Srbiji još uvek nije dovoljno prisutno. Ne postoji dovoljno razvijena svest o značaju strateškog planiranja za lokalni razvoj, budući da ključne osobe na lokalnom nivou uglavnom prepoznaju strateške planove samo kao neophodan uslov za pristup donatorskim sredstvima. Lokalnim samoupravama je i dalje potrebna podrška za izgradnju kapaciteta za strateško planiranje.

Cilj ovog istraživanja je da se analizira kvalitet procesa i efekata strateškog planiranja na lokalnom nivou u Srbiji. Za uzorak su odabrane lokalne samouprave u Rasinskom upravnom okrugu – Grad Kruševac i opštine Trstenik, Aleksandrovac, Brus, Čičevac i Varvarin. Ovaj uzorak nije dovoljno reprezentativan u statističkom smislu, ali je dovoljno veliki da može jasno da ukaže na određene trendove i pravila koji omogućavaju donošenje relevantnih preporuka za unapređenje procesa strateškog planiranja i programskog budžetiranja na nivou lokalnih samouprava u Republici Srbiji.

## UVOD

### O STRATEŠKOM PLANIRANJU U SRBIJI

***Postojanje lokalnih strateških razvojnih planova ne znači da se u našoj zemlji planski upravlja razvojem. Najveći broj strategija predstavlja veoma korektno napisane stručne analize ekonomskih, razvojnih, pravnih i institucionalnih problema koje neka opština ili grad imaju. Problemi u realizaciji obično nastaju od momenta kada budu usvojeni, u procesu njihove primene, što dovodi do nesistematskog i neefikasnog upravljanja na lokalnom nivou i, posledično, do usporenog razvoja gradova i opština u Srbiji.***

Početak strateškog planiranja u Srbiji se vezuje za period posle Drugog svetskog rata kada je 1949. godine tadašnja vlast FNRJ, po uzoru na vlast u Sovjetskom Savezu, uvela sveobuhvatne petogodišnje razvojne planove („petoletke“) za obnovu ratom razrušene zemlje. Posle Prve i Druge pokrenuta je i Treća Petoletka (1962), od koje se vrlo brzo odustalo, posle čega je promenjen model upravljanja zemljom.

Strateško planiranje u Srbiji je ponovo uvedeno posle političkih promena početkom ovog veka, pre svega *na osnovu preporuka međunarodne zajednice i uz pomoć donatorskih fondova*. Na nacionalnom nivou je karakteristično da je urađen veliki broj strategija (preko 100), ali je dostupno veoma malo podataka o tome na koji način su ovi dokumenti izrađeni, kao i o načinu i efektima njihove primene. Strategije često nisu dovoljno jasne, nisu usklađene sa drugim strategijama i međusobno se preklapaju, nedovoljno kvalitetno se prati njihova primena, bez praćenja procene učinka primene strateških dokumenata. Slična je situacija na pokrajinskom nivou u Vojvodini.

Strateško planiranje je prisutno na lokalnom nivou. Većina lokalnih samouprava je uradila barem jednu razvojnu strategiju, a neke i čitav niz sektorskih strategija koje pokrivaju dobar deo njihovih izvornih nadležnosti. Trenutno bi lokalne samouprave u Srbiji mogle da se podele na tri grupe – one koje imaju sveobuhvatni plan razvoja lokalne zajednice, one koje pored sveobuhvatnih imaju i sektorske planove, po oblastima za koje su procenile da su najvažniji za tu sredinu, i one koje nemaju strateške planove. Karakteristično je da su lokalni strateški planovi uglavnom usklađeni sa nacionalnim, ali ne i sa planovima drugih lokalnih samouprava u okruženju, što može da oteža realizaciju projekata koji imaju regionalni karakter, budući da *strateško planiranje na regionalnom nivou skoro i da ne postoji u Srbiji.*

### **Ciljevi strateškog planiranja na lokalnom nivou su sledeći:**

- definisanje izjave o misiji i viziji, kao i vrednosti kojima će stremiti lokalna samouprava u narednom planskom periodu;
- određivanje strateških ciljeva koji će definisati pravce razvoja lokalne samouprave, kako bi se ostvarila utvrđena misija;
- utvrđivanje liste projekata koji će biti sprovedeni kako bi se ostvarili određeni strateški ciljevi;
- određivanje činilaca koji su neophodni za ostvarivanje predviđenih rezultata, odnosno strateških ciljeva;
- određivanje indikatora uspešnosti koji će biti korišćeni, kako bi se merilo napredovanje ka ostvarenju određenih ciljeva;
- obezbeđivanje čvrste veze strateškog planiranja sa drugim strateškim planovima i budžetom lokalne samouprave, javnih preduzeća i institucija.

**Metodologija strateškog planiranja** je dosta zavisna od metodologije koju je primenjivao donator koji je finansirao izradu strateškog plana. Strateški razvojni planovi obično sadrži sledeće:

- Kratki pregled sadržaja;
- Kratki pregled pravnog, institucionalnog i društvenog okruženja;
- Izjavu o viziji, misiji i vrednostima;
- SWOT analizu lokalne samouprave 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 koji će biti realizovani 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;
- Plan finansiranja projekata (akcioni plan) sa definisanim nadležnostima, izvorima finansiranja i vremenskim okvirom za realizaciju projekta.

Strateško planiranje na lokalnom nivou u Srbiji sistematski prati jedino Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), koja redovno sprovodi mapiranje i održava *Bazu lokalnih strateških dokumenata gradova i opština*. Prema mapiranju koje je obavljeno sredinom 2015. godine, registrovano je 897 procesa planiranja, kao i 488 usvojenih važećih planova u opštinama i gradovima u Srbiji. To znači da gradovi i opštine u Srbiji u proseku imaju usvojena 2,6 aktivna strateška i akciona plana (neke imaju po 5-6 planova, dok neke samo po 1), dok je nekih 0,5 planova u procesu izrade ili je izrađeno ali nije usvojeno u lokalnim skupštinama. U trenutku pisanja ovog izveštaja, u Bazi ima podataka o 981 strategiji i strateškim planovima.

*Osnovni problem koji se javlja u praksi je nepovezivanje strateških planova sa drugim planskim dokumentima lokalnih samouprava, javnih preduzeća i institucija, posebno sa budžetima lokalnih samouprava.* Veoma često se dešava da lokalne samouprave uopšte i ne odrede neku osobu ili

telo koje treba da bude odgovorno za realizaciju strategije niti organizuju monitoring, evaluaciju ili reviziju primene strateških planova po njihovom usvajanju. Strategije se neretko usvajaju bez akcionih planova za njihovu realizaciju a budžeti se pripremaju bez ikakvog oslonca na planske dokumente. *Lokalne samouprave veoma često ne postupaju prateći planove i rokove izvršenja u strateškim dokumentima, prioriteti se i dalje menjaju voljom pojedinaca ili političkih grupacija koje osvoje vlast.*

Nepotpuna i nedosledna primena principa strateškog planiranja je prisutna u velikoj većini opština i gradova širom Srbije i dovodi do njihovog usporenog razvoja, što negativno utiče na kvalitet života građana. Do sada *nije usvojen jedinstveni metodološki okvir za izradu lokalnih strateških planova*, pa je veoma teško pratiti i upoređivati postignute učinke u lokalnim samoupravama.

Nekako se kroz odgovore na pitanja o strategijama, njihovom donošenju i sprovođenju, provlači utisak da se strategije više prave zbog toga što skoro svi donatori traže da lokalne samouprave imaju strateške planove u oblastima koje finansiraju, a ne zato što je to prepoznato kao stvarna potreba, odnosno veoma koristan mehanizam za upravljanjem razvoja lokalne zajednice.

Kada je u pitanju trenutno stanje u ovoj oblasti, odnos najvažnijih zainteresovanih strana bi mogli opisati na sledeći način:

- Rukovodstva lokalnih samouprava su uglavnom shvatila da je korisno imati strateške planove, ali nisu sklone promeni načina vršenja vlasti, često zbog velikog obima posla, brojnih obaveza i nedostatka vremena da se posvete ovom problemu;
- Zaposleni u opštinskim/gradski upravama, javnim preduzećima i institucijama nisu mnogo zainteresovani niti motivisani za uvođenje novih metoda u svom radu, lakše im je da rade na način na koji su navikli i skloni su pružanju otpora uvođenju promena;
- Poslovni sektor nije mnogo zainteresovan za ovu temu ukoliko ga direktno ne dotiče;
- Civilni sektor ima određeno iskustvo u ovoj oblasti, ali nema dovoljno kapaciteta i ekspertize, niti odgovarajući uticaj na donosiocce odluka;
- Građani nisu dovoljno informisani o strateškom planiranju i prednostima njegove primene u upravljanju lokalnim razvojem, odnosno ne postoji razvijena svest o vezi između strateškog planiranja i podizanja kvaliteta života u zajednici;

Za razliku od naše zemlje, *strateško planiranje u Evropskoj uniji je postavljeno u samu osnovu funkcionisanja evropskih institucija, kao i institucija država članica*. Skoro sve evropske institucije, počev od departmana Evropske komisije pa na dalje, funkcionišu po principima strateškog planiranja, sa strateškim planovima na višegodišnjem i akcionim planovima na godišnjem nivou. Ova metodologija je dala kvalitetne rezultate i široko je prihvaćena u Evropskoj Uniji.

*Ni jedno od 35 pregovaračkih poglavlja između Evropske Unije i Srbije ne obrađuje direktno strateško planiranje*, u kontekstu unapređenja kvaliteta upravljanja razvojem lokalnih zajednica. Strateško planiranje se više nameće kao „cross-cutting“ tema, prisutna u većini oblasti o kojima se pregovara.

Sve napred navedeno govori u prilog da je potrebno analizirati efekte dosadašnje primene strateškog planiranja u Srbiji na svim nivoima, senzibilisati i dodatno informisati kako stručnu, tako i najširu javnost o ovom problemu i pronaći mehanizme koji bi uticali na povećanje kvantiteta i kvaliteta procesa i njegovog uticaja na ubrtanje razvoja lokalnih sredina u Srbiji.

## 2.1. POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR

***Strateško planiranje nije definisano kao zakonska obaveza u Srbiji i uvedeno je ponajviše pod uticajem međunarodne zajednice i uz pomoć donatorskih fondova. Postoje određena zakonska rešenja koja su usvojena u poslednjih desetak godina i ne odnose se direktno na strateško planiranje, ali ipak omogućuju okvir za njegov dalji razvoj i primenu.***

Iako ni jednim pozitivnim propisom kod nas nije predviđena obaveza lokalnih samouprava da pripremaju strateške planove razvoja, niti posebne sektorske višegodišnje strategije za određene oblasti (obrazovanje, zapošljavanje, turizam, podrška mladima, zaštita životne sredine, privlačenje investicija, razvoj usluga socijalne zaštite, održivi razvoj itd.), strateško planiranje na lokalnom nivou ima veze sa nekoliko važećih zakona: Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o regionalnom razvoju i Zakonom o budžetskom sistemu.

Zakon o lokalnoj samoupravi navodi da lokalne samouprave preko svojih organa donose programe razvoja (članovi 20 i 24), u oblastima u kojima imaju nadležnost: komunalni poslovi, lokalni ekonomski razvoj, zaštita životne sredine, socijalna zaštita i dr.

Zakon o budžetskom sistemu je uveo programsko budžetiranje i obavezu procene prihoda, primanja, rashoda i izdataka za budžetsku i naredne dve fiskalne godine. Ovaj zakon lokalne samouprave primenjuju od 2015. godine. Njime nije uvedena obaveza pravljenja strateških i akcionih planova, ali omogućuje jasnu vezu između višegodišnjih programa razvoja i budžeta.

Detaljnije nadležnosti lokalnih samouprava definisane su u njihovim statutima.

## 2.2. ANALIZA STRATEŠKOG PLANIRANJA U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA RASINSKOG UPRAVNOG OKRUGA

Da bi se analiziralo strateško planiranje u lokalnim samoupravama u Rasinskom okrugu, Istraživački tim je preduzeo sledeće aktivnosti:

- Prikupljanje i analiza dostupnih podataka
- Intervjui sa učesnicima u procesu strateškog planiranja
- Izrada Matrice istraživanja
- Kreiranje upitnika za lokalne samouprave
- Terensko istraživanje
- Izrada Izveštaja o obavljenom istraživanju
- Promocija rezultata istraživanja

## 2.3. PRIKUPLJANJE I ANALIZA DOSTUPNIH PODATAKA

Prva aktivnost u okviru pripreme istraživanja bila je prikupljanje svih dostupnih podataka o strateškom planiranju u lokalnim samoupravama u Rasinskom okrugu. Prikupljena je i proučena dokumentacija dostupna putem interneta i preuzete su sve dostupne strategije.

Posebna pažnja je bila posvećena analizi Baze podataka koju je izradila i održava Stalna konferencija gradova i opština, budući da je u pitanju jedina baza podataka o strateškim planovima na lokalnom nivou u Srbiji, kao i zvaničnim internet prezentacijama lokalnih samouprava koje su bile predmet istraživanja.

## BAZA PODATAKA O STRATEŠKIM PLANOVIMA NA LOKALNOM NIVOU

Strateško planiranje na lokalnom nivou u Srbiji nije dovoljno praćeno i istraživano. Postoji samo jedna relevantna Baza lokalnih strateških dokumenata, koju je kreirala i održava Stalna konferencija gradova i opština (strategije.skgo.org). Kada su u pitanju lokalne samouprave u Rasinskom okrugu, u Bazi podataka postoje podaci o sledećim strateškim planovima:

- Kruševac – 1 aktivna (Strategija održivog razvoja grada Kruševca) i 5 isteklih;
- Aleksandrovac – 1 aktivna (Strategija razvoja turizma) i 5 isteklih;
- Trstenik – 1 aktivna (Strategija održivog razvoja opštine Trstenik) i 3 istekle;
- Ćićevac – 2 aktivne (Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Ćićevac i Plan integralnog upravljanja otpadom) i 4 istekle;
- Varvarin – 1 aktivna (Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Varvarin) i 2 istekle;
- Brus – nema podataka;

U Bazi podataka se mogu pronaći podaci o oblasti koju strateški plan pokriva, inicijatoru/ima izrade, finansijeru/ima izrade, tela zaduženog za primenu, periodu na koji su odnosi strateški plan i o statusu strateškog plana (u izradi, izrađen ali nije usvojen u lokalnoj skupštini, usvojen u lokalnoj skupštini). Moguće je i preuzimanje strateških planova, ali je samo 5 od ukupno 25 navedenih bilo postavljeno za preuzimanje.

## PODACI O STRATEŠKIM PLANOVIMA NA INTERNET PREZENTACIJAMA LOKALNIH SAMOUPRAVA U RASINSKOM OKRUGU

Na zvaničnim internet prezentacijama lokalnih samouprava u Rasinskom okrugu moguće je pronaći podatke i preuzeti sledeće strateške planove:

- Kruševac – 7 aktivnih (Strategija održivog razvoja grada Kruševca, Strategija razvoja socijalne politike grada Kruševca, Strategija za unapređenje položaja Roma grada Kruševca, Lokalni plan upravljanja otpadom, Lokalni plan akcije za mlade, Lokalni program zaštite životne sredine, Program energetske efikasnosti) i 1 o kojoj nema podataka (navedeno je da Grad ima usvojen Lokalni akcioni plan za decu, bez bližih podataka ni mogućnosti za preuzimanje dokumenta);
- Aleksandrovac – 2 aktivne (Strategija razvoja opštine Aleksandrovac i Plan upravljanja otpadom) i 2 istekle;
- Trstenik – 2 aktivne (Strategija održivog razvoja opštine Trstenik i Plan upravljanja otpadom) i 3 istekle;
- Ćićevac – 1 aktivna, (Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Ćićevac, u nacrtu);
- Varvarin – 3 aktivne (Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Varvarin, Strategija socijalne zaštite opštine Varvarin, Plan energetske razvoja opštine Varvarin) i 1 istekla;
- Brus – nema podataka;

Upoređivanjem podataka iz Baze lokalnih strateških dokumenata Stalne konferencije gradova i opština i sa zvaničnih internet prezentacija ispitivanih lokalnih samouprava u Rasinskom okrugu, može da se zaključi da su dostupni podaci nedovoljno pouzdani, da se ni na jedan od navedenih izvora ne možete u potpunosti osloniti ukoliko želite da imate u potpunosti tačne podatke u vezi teme kojom se bavi ovo istraživanje.

Podaci se dosta razlikuju pa je npr. u Bazi navedeno da je u opštini Aleksandrovac važeća jedino lokalna Strategija razvoja turizma, koja se sa druge strane ne pominje na zvaničnoj internet prezentaciji opštine, gde su postavljeni podaci o Strategiji razvoja opštine Aleksandrovac i Planu upravljanja otpadom kao važećim strateškim planovima.



21.9.2017.

Усвојене стратегије

English    тражи...

[Мала сајта](#)    [RSS](#)    [Админ](#)    [А<sup>+</sup>](#)    [А](#)    [А<sup>-</sup>](#)

[НАСЛОВНА](#)    [КРУШЕВАЦ](#)    [ДРУШТВО](#)    [ПРИВРЕДА](#)    [ЛОКАЛНА САМОУПРАВА](#)    [Е-УПРАВА](#)    [КШ ИНФО](#)    [КОНТАКТ](#)

Органи  
 Јавна предузећа  
 Установе  
 Месне заједнице  
 Важећи градски прописи  
 Листа службених евиденција

Статут града  
 Службени лист  
 Информатор о раду органа Града  
 Усвојене стратегије  
 Жалбена комисија  
 Пословник о раду жалбене комисије

Ви сте овде: [Насловна](#) > [Локална самоуправа](#) > [Важећи градски прописи](#)

**САДРЖАЈ**  
[НАСЛОВНА](#)  
[КРУШЕВАЦ](#)  
[ДРУШТВО](#)  
[ПРИВРЕДА](#)  
[ЛОКАЛНА САМОУПРАВА](#)  
[Е-УПРАВА](#)  
[КШ ИНФО](#)

**Усвојене стратегије**  
 среда, 25 август 2010 11:31  
 На нивоу Града су усвојене следеће стратегије (стратешки документи):

- Стратегија развоја социјалне политике
- Стратегија за унапређење положаја Рома
- Локални план акције за децу
- Стратегија локалног одрживог развоја
- Локални план управљања отпадом

Републичка агенција за борбу против корупције

Slika br. 1: Podaci o usvojenim strategijama koji se nalaze na internet prezentaciji Grada Kruševca ([www.krusevac.rs](http://www.krusevac.rs))

25.9.2017.

Град Крушевац - вести



АРХИВА

август, 2017  
 јул, 2017  
 јун, 2017  
 мај, 2017  
 април, 2017  
 ----



На данашњој конференцији за новинаре, представљен је програм трећег Међународног православног филма „Снажни духом“ који ће бити одржан у Крушевцу од 25. до 28. септембра. Фестивал су најавили председник Скупштине Јасмина Палуrowић и директор Фестивала Филип Кудрјашов. Присутствовале су и заменик градоначелника Весна Лазаровић, помоћник градоначелника за друштво Јелена Милановић и директор Културног центра Виолета Капларовић.

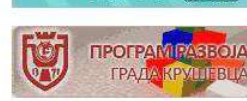
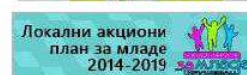
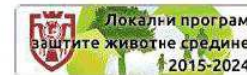
Опширније...

Још чланака...

Сајам пољопривреде у Бјељини  
 "Велика награда Србије" у Крушевцу  
 Обележавање 100 година од смрти др Елси Инглис  
 Дани Српске у Србији  
 Септембарски сусрет - НАЛЕД

Страна 1 од 6

« Почетак    Претходна    1    2    3    4    5    6    Следећа    Крај »



Slika br. 2: Veze ka usvojenim strategijama na internet prezentaciji Grada Kruševca

Grad Kruševac je prema broju важећих стратешких докумената (осам) на самом врху листе локалних самоуправа у Расинском округу. Међутим, није лако доћи до прецизних података о њиховом броју и структури, као и до самих докумената. На интернет презентацији Града Крушевца могу да се пронађу стратешка докумената на два места – на посебној страници (на адреси [krusevac.rs/sr\\_cir/lokalna-samouprava/vazeci-gradski-propisi/usvojene-strategije.html](http://krusevac.rs/sr_cir/lokalna-samouprava/vazeci-gradski-propisi/usvojene-strategije.html)) могу да се пронађу и преузму четири важеће стратегије, док су на насловној страници постављени банери за три стратешка докумената.

На презентацији није могуће пронаћи ни један податак о важећем Локалном акционом плану за унапређење положаја избеглих, интерно раселjenih лица и повратника по споразуму о readmisiji.



## INTERVJUI

U pripremi istraživanja obavljeno je desetak intervjua na temu strateškog planiranja u lokalnim samoupravama u Rasinskom okrugu sa osobama koje su učestvovala u izradi i/ili realizaciji nekog strateškog plana, ili poseduju relevantne informacije o tim procesima. Intervjuisane su osobe koje su radile ili još uvek rade u lokalnim samoupravama u Kruševcu, Brusu, Trsteniku, Čićevcu i Varvarinu i u Agenciji za regionalni razvoj Rasinskog okruga. Cilj ovih intervjua je bio da se stekne predstava o dosadašnjem toku izrade i realizacije strateških planova u navedenim lokalnim samoupravama.

Opšta konstatacija svih sagovornika je da se razvojnom planiranju na lokalnom nivou u Rasinskom okrugu ne pridaje veliki značaj. Strateški planovi su do sada uglavnom bili izrađivani zahvaljujući pomoći donatora. Rukovodstva lokalnih samouprava uglavnom ne pridaju veliki značaj ovim dokumentima i ne retko u praksi ne služe osnovnoj nameni, već isključivo radi zadovoljavanja formalnih uslova za konkurisanje kod donatora. Uglavnom se odrade da bi se zadovoljila forma, a ne suština. Realizacija strateških planova se ne prati sistematski, revizije se po pravilu ne rade.

Ne postoji značajno institucionalno pamćenje u ovoj oblasti, osobe koje su imale značajan udeo u izradi strateških planova često se više ne bave sličnim poslovima ili više nisu zaposleni u organima i institucijama lokalne samouprave. Većina sagovornika iz lokalnih samouprava uglavnom ne može da se prisete bitnih podataka u vezi određenih strategija, ukoliko nisu bili uključeni u izradu istih, iako nije prošlo ni desetak godina od tada. Situaciju dodatno pogoršavaju neretke kadrovske promene koje slede posle lokalnih izbora.

Jedan od sagovornika je ispričao na koji problem je naišao prilikom sastanka sa predsednikom jedne od opština u Rasinskom okrugu: „Pre nekoliko godina otišao sam na razgovor o potencijalnoj saradnji na projektu sa kojim bi se konkurisalo kod Evropske Unije, gde je postojanje zvanične opšte razvojne strategije bio preduslov za konkurisanje. Kada je čuo tu informaciju, predsednik je počeo naglas da razmišlja o tome da li imaju strategiju i gde se nalazi. Isprva nije mogao da se priseti da li uopšte imaju tu strategiju, dok mu se nije javilo sponosno rešenje da pozove neku službenicu iz Opštinske uprave, pošto je bio siguran da ako neko nešto zna o tome i (fizički) ima strategiju, to je ta osoba! Nisam mogao da verujem onome što sam video i čuo, ispostavilo se da je imaju i da je bila usvojena od strane Skupštine opštine dve godine ranije. Samo sam se pitao, čemu li im ta strategija uopšte služi kada ni predsednik opštine nije siguran da li je imaju ili nemaju“.

Neka od pitanja koja su sagovornici istakli kao ključna u vezi razvoja strateškog planiranja na lokalnom nivou u budućnosti su sledeća:

- kako da se napravi veza između strateških planova i programskog budžeta lokalnih samouprava?
- kako da se javna preduzeća/institucije obavežu na saradnju u realizaciji strateških planova?
- kako da se direktni i indirektni budžetski korisnici obavežu da prave programske planove izvršenja aktivnosti po mesecima u okviru budžetske godine, kako bi u lokalnoj samoupravi moglo da se prati njihovo izvršenje?
- kako da se poveća obaveznost primene strategije, koja je ipak planski, a ne regulativni dokument?

## UPITNIK

Po obavljenim intervjuima izrađena je *Matrica istraživanja*, na osnovu koje je kreiran *Upitnik za istraživanje o strateškom planiranju na teritoriji Rasinskog upravnog okruga* (oba dokumenta se nalaza u prilogu ovog izveštaja). Upitnik se sastojao iz dva dela – opšteg, sa 7 pitanja, u kome su traženi podaci u vezi sa strateškim planiranjem u anketiranoj lokalnoj samoupravi, i posebnog, u kome su traženi podaci u vezi sa pojedinačnim strateškim dokumentima (25). Istraživački tim se odlučio da se posebni deo Upitnika popunjava samo za važeće strateške planove, budući da je na osnovu intervjua koji su do sada obavljeni došao do zaključka da najverovatnije ne može da se dođe do validnih podataka u vezi sa većinom strateških planova koji su istekli. Upitnik su popunili saradnici u 5 lokalnih samouprava (Kruševac, Brus, Varvarin, Čičevac i Trstenik).

Prema podacima koje je pribavio Istraživački tim, trenutno je na snazi 17 strateških dokumenata u 5 lokalnih samouprava (Kruševac, Aleksandrovac, Varvarin, Čičevac i Trstenik). Jedino Opština Brus u vreme obavljanja istraživanja nema važeće strateške dokumente. Svih pet navedenih lokalnih samouprava imaju tkzv. „krovnu“ strategiju (održivog ili lokalnog ekonomskog razvoja), koja je izrađena za desetogodišnji period (osim Aleksandrovcu, za petogodišnji period). Četiri lokalne samouprave (Kruševac, Aleksandrovac, Čičevac i Trstenik) imaju planove upravljanja otpadom, za desetogodišnji period. Strategije razvoja socijalne zaštite imaju Kruševac i Varvarin, lokalne akcione planove za unapređenje položaja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po sporazumu o readmisiji imaju Grad Kruševac i Opština Trstenik.

Pored aktuelnih, lokalne samouprave su imale 20-tak strateških planova kojima je istekao rok za koji su bile usvojene. Ovaj podatak treba uzeti sa rezervom, pošto prikupljeni podaci nisu u potpunosti pouzdani jer je uočeno da se u nekim slučajevima razlikuju, u zavisnosti da li su pribavljeni putem upitnika, intervjua ili interneta. Nekoliko strateških dokumenata je u fazi izrade i nisu usvojeni od strane nadležnog organa (skupština opštine ili grada).

Procesom izrade strateških dokumenata uglavnom su rukovodile strukture lokalnih samouprava (kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, specijalno formirane komisije, saveti ili koordinaciona tela), dok je u Brusu izradom oba strateška plana rukovodila organizacija civilnog društva (NVO „Lokalna kuća razvoja Brus“).

U procesu izrade strateških dokumenata su učestvovalе institucije i preduzeća iz javnog sektora, u zavisnosti od sektora za koji su dokumenta rađena. Civilni sektor je bio prisutan uglavnom kroz učešće u radnim timovima, koordinacionim telima i savetima, osim u Brusu, gde je jedna OCD rukovodila izradom strateških planova. Treba imati u vidu da je civilni sektor u manjim sredinama slabije razvijen, tako da u opštinama Varvarin, Čičevac i Aleksandrovac skoro i da nema nezavisnih organizacija civilnog društva. Postoji određen broj organizacija (npr. lokalni Crveni krst), čiji se rad delimično ili u potpunosti finansira iz lokalnog budžeta. Postoje i organizacije koje su osnovane na okružnom nivou sa centralom u Kruševcu, gde sprovode i najveći deo svojih aktivnosti, delom i zbog toga što najviše članova imaju upravo u njemu (npr. Udruženje distrofičara Rasinskog okruga, Udruženje multiple skleroze za Rasinski okrug, Međuopštinska organizacija slepih i slabovidih i dr.).

Na sličan način je bio uključen i poslovni sektor, uglavnom kroz učešće u radnim timovima, koordinacionim telima i savetima, dok u Varvarinu i Čičevcu nije bio uopšte uključen. Generalno, poslovni sektor uglavnom nije iskazao previše zainteresovanosti za učešće u izradi i realizaciji strateških planova, mada je uočljiv veći društveni angažman preko poslovnih udruženja koja su smeštena u Kruševcu (Regionalna privredna komora, Unija poslodavaca) i preko udruženja preduzetnika, u zavisnosti kako je organizovano i koliko ima uticaja u sredini.



*„Prilikom izrade Strategije održivog razvoja Grada Kruševca, 2010. godine, jedna od četiri radne grupe – za ekonomski razvoj, čiji sam ja bio član, sastala se samo jednom. Članovi radne grupe nisu učestvovali u izradi strateškog dokumenta u oblasti za koju su bili zaduženi. Formalno jesu, u praksi nisu, čak ga nisu ni formalno usvojili“ – istakao je Nenad Krstić, predsednik Udruženja građana „Evrokontakt“ iz Kruševca.*

Podaci iz upitnika govore u prilog tome da su svi strateški dokumenti sadržali akcione planove za njihovu implementaciju. Međutim, uvidom u dokumente dolazi se do zaključka da najveći broj akcionih planova nije metodološki ispravno urađen, odnosno ne sadrže sve potrebne elemente. Ni jedan akcioni plan nije imao sve potrebne elemente – naziv projekta/programa, naziv nosioca i partnera, vremenski period realizacije, iznos potrebnih sredstava, izvore finansiranja i indikatore merenja uspešnosti realizacije.

Izrada strateških planova je finansirana iz različitih izvora i u različitom obimu. Angažovanje učesnika izrade je bilo uglavnom na volonterskoj osnovi, a sredstva su uglavnom bila potrebna za angažovanje stručnih saradnika i za pokrivanje manipulativnih troškova. Lokalne samouprave su skoro redovno angažovale stručne saradnike prilikom izrade strateških dokumenata. Njihova uloga je najčešće bila facilitatorska i mentorska, ali je uočljivo da su u više navrata (Trstenik, Brus) bili angažovani i za pisanje strateških dokumenata.

Strateški dokumenti su rađeni uz podršku Stalne konferencije gradova i opština, Evropske unije (uglavnom kroz programe „Exchange“), USAID (kroz program „Podsticaj ekonomskom razvoju opština“, poznatijem kao MEGA) i dr. Karakteristično je da su izradu oba strateška dokumenta opštine Brus finansirali pojedinačni donatori (Ambasada SAD u Srbiji i Fond za otvoreno društvo Srbija), koji se nisu pojavljivali kao finansijeri drugih strateških dokumenata na lokalnom nivou. U poslednje vreme je uočljivo da lokalne samouprave same finansiraju troškove izrade strateških dokumenata.

Svi strateški dokumenti su usaglašavani sa nacionalnim sektorskim i sa drugim lokalnim strateškim dokumentima. Međutim, *izostalo je usklađivanje strateških dokumenata sa budžetima lokalnih samouprava koje su ih usvojile*, uglavnom nije urađena procena finansijskih efekata realizacije strategija na lokalne budžete koji predstavljaju osnovne izvore njihovog finansiranja. Potencijalna šansa za napredak u povezivanju i usklađivanju strateških dokumenata sa budžetima lokalnih samouprava predstavlja uvođenje programskog budžetiranja, koje je od 2015. godine obavezno za lokalne samouprave u Srbiji.

Prema podacima iz upitnika, prilikom izrade većine strateških dokumenata određivani su indikatori uspešnosti njihove primene. Neposrednim uvidom u usvojene strateške dokumente najčešće nije moguće pronaći indikatore, a u nekim slučajevima su nejasno definisani, bez brojčanih parametara.

## ZAKLJUČAK

**Istraživanje o strateškom planiranju u Rasinskom okrugu je pokazalo da je stanje u ovoj oblasti slično kao u drugim lokalnim samoupravama u Srbiji. Strateški višegodišnji dokumenti se na lokalnom nivou doživljavaju kao neophodnost da bi se pristupilo donatorskim sredstvima, a ne kao veoma koristan alat za upravljanje razvojnim procesima.**

Kvalitet procesa izrade i realizacije strateških dokumenata je do sada uglavnom zavisio od senzibilisanosti i ekspertize pojedinaca koji su imali uticajno mesto u strukturama koje su upravljale ovim procesima. Najuočljiviji problemi su nastajali po usvajanju strateških dokumenata, budući da u većini slučajeva nisu uspostavljeni mehanizmi za efikasan monitoring i evaluaciju njihove primene, odnosno za reviziju u slučaju potrebe.

Budući da je strateško planiranje dalo odlične rezultate i zahvaljujući tome se primenjuje na skoro svim nivoima u državama-članicama i institucijama Evropske Unije, moglo bi se zaključiti da bi bilo veoma korisno da se unapredi saradnja u ovoj oblasti, sa ciljem da pronađu mehanizmi za unapređenje kvaliteta i povećanje efikasnosti strateškog planiranja na svim, a posebno na lokalnom nivou u Srbiji.

## LITERATURA

---

- „Strateško planiranje i upravljanje na lokalnom nivou u Srbiji“ – Milija Cvijović, „Megatrend revija“, 2014;
  - „Priručnik za strateško planiranje i upravljanje lokalnim razvojem u Republici Srbiji“ – Tatijana Pavlović Križanić i Radomir Šovljanski, Friedrich Ebert Stiftung i Centar za regionalizam, 2010;
  - „Analiza (procena uticaja) strateškog planiranja i programskog budžetiranja na nivou lokalnih samouprava“ – Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2015;
  - „Analiza procesa planiranja u gradovima i opštinama u Republici Srbiji“ – Aleksandar Marinković, Institute for Territorial Economic Development, InTER Newsletter 04/2013;
-