



ODRŽIVI  
RAZVOJ  
ZA SVE

## UNAPREĐENJE PLANIRANJA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

### Nalazi i preporuke

oktobar 2023.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:



Dokument je proizveden u okviru Platforme "Održivi razvoj za sve", koji podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke, a implementira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Za više informacija molim vas kontaktirajte [info@sdgs4all.rs](mailto:info@sdgs4all.rs)

## SADRŽAJ

Uvod.....	3
Trenutno stanje i izazovi u planiranju lokalnog ekonomskog razvoja .....	3
Nacionalni nivo institucionalne podrške za planiranje lokalnog razvoja .....	5
Nalazi stanja planiranja lokalnog ekonomskog razvoja i preporuke za unapređenje ..	6
1. Jačanje institucionalne razmene iskustava u procesu pripreme i praćenja sprovođenja planskih akata.....	7
2. Uspostavljanje regionalnih saveta u okviru RRA „Jug“ .....	9
3. Nastavak unapređenja saradnje sa civilnim sektorom .....	10
4. Povećanje transparentnosti finansiranja projekata namenjenih JLS .....	11
5. Usklađivanje strukture programskog budžeta sa strukturom srednjoročnog plana.....	12
6. Jačanje kapaciteta za uvođenje integralnog pristupa teritorijalnom razvoju .....	14
Aneks I.....	16
Aneks II .....	16

## Uvod

*Unapređenje planiranja lokalnog ekonomskog razvoja* je dokument nastao kao deo aktivnosti Ekonomskog stuba Platforme „Održivi razvoj za sve“, koju podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke a sprovodi GIZ. U saradnji sa Regionalnom razvojnom agencijom „Jug“, CEVES i TOC su u periodu oktobar 2022 - jul 2023. pripremili kriterijume i izvršili selekciju gradova i opština koji će učestvovati u procesu međuopštinske saradnje, obavili seriju razgovora sa donosiocima odluka i službenicima u kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj u izabranim gradovima i opštinama i organizovali *online* samoprocenu organizacionih i stručnih kapaciteta gradova i opština za planiranje u smislu Zakona o planskom sistemu i pratećih uredbi.

Uz podršku RRA „Jug“ u Nišu je organizovana i prva konferencija o međuopštinskoj saradnji u planiranju lokalnog razvoja na kojoj su učestvovali, pored lokalnih samouprava Nišavskog, Pirotskog, Topličkog,

Jablaničkog i Zaječarskog okruga, i predstavnici nadležnih državnih organa (Ministarstva za evropske integracije, Republičkog sekretarijata za javne politike), nacionalne asocijacije gradova i opština SKGO, međunarodnih projekata (EU PROplus), predstavnici regionalnih organizacija civilnog društva, koje su aktivno



*Konferencija Unapređenje planiranja lokalnog ekonomskog razvoja kroz međuopštinsku saradnju, Niš, 11. jul 2023.*

uključene u planiranje lokalnog razvoja kao i predstavnici svih komponenti Platforme „Održivi razvoj za sve“. Na konferenciji učesnici su razgovarali o dostupnim mogućnostima i održivim mehanizmima međuopštinske saradnje u domenu planiranja razvoja u skladu sa ciljevima Agende 2030, analizirali prednosti planiranja kroz međuopštinsku saradnju i detaljnije se upoznali sa iskustvima dobre prakse onih gradova i opština koji su kroz međunarodne projekte i podršku lokalnih partnera već napravili temelje za održivi sistem lokalnog planiranja. Nalazi i preporuke predstavljaju značajan doprinos unapređenju procesa planiranja i međuopštinske saradnje i namenjene su svim stranama koje učestvuju ili su zainteresovane da učestvuju u ovom procesu.

## Trenutno stanje i izazovi u planiranju lokalnog ekonomskog razvoja

Iako su lokalne samouprave u Srbiji imale usvojena lokalna strateška dokumenta i pre stupanja na snagu novog Zakona o planskom sistemu,<sup>1</sup> to nije podrazumevalo da se u Srbiji planski rukovodilo lokalnim razvojem. Većina lokalnih samouprava je imala usvojene strategije održivog razvoja i sektorske višegodišnje strategije za određene oblasti poput

<sup>1</sup> Narodna skupština Republike Srbije (2018). Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 30/2018.

obrazovanja, zapošljavanja, turizma, podrške mladima, privlačenja investicija, razvoja usluga socijalne zaštite, koje su pokrivala dobar deo njihovih izvornih nadležnosti. Međutim, zbog niza nedostataka u procesima usvajanja, ispunjavanja i praćenja ostvarenih rezultata ovih dokumenata, istinsko planiranje nije postojalo.

U dosadašnje skoro dve decenije primene koncepta strateškog planiranja u lokalnim samoupravama u Srbiji, većina lokalnih samouprava alocirala je budžetska sredstva, pre svega za investicije, bez ikakvog oslonca na planski dokument. Prioriteti označeni kao strateški su se često arbitrarno menjali i to u zavisnosti od koncepta koji je trenutno u fokusu političkog odlučivanja. Takođe, mreža koordinacije i subordinacije između izvršnih organa vlasti sa ostalim lokalnim činiocima, koji bi trebalo da budu zaduženi za implementaciju strateških ciljeva, nikada nije uspostavljena. To praktično znači da su indirektni budžetski korisnici (ustanove) i javna preduzeća bili samo statisti u procesu planiranja i samim tim nije ni bilo moguće obavezati ih na kompleksne oblike saradnje u sprovođenju strateških prioriteta.

Uz navedeno, planirani kapitalni, ali i ostali projekti, nisu imali budžetsku i prostornu dimenziju. To znači da projekti, u obliku u kom su navedeni u strateškim dokumentima, nisu mogli da budu „preslikani“ niti u prostorni plan grada/opštine, odnosno urbanistički plan naselja niti u odluku o budžetu, a tako predstavljeni nisu imali ni veliku upotrebnu vrednost ni u procesu pripreme niti praćenja izvršenja budžeta lokalnih vlasti.

Strateškim dokumentima nedostajali su konkretizovani operativni delovi i akcioni planovi sa posebnom pažnjom usmerenom na monitoring i evaluaciju. Lokalne razvojne strategije nisu imale jasno definisan i konkretizovan operativni deo sa konkretnim ciljevima 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. Veoma često strateški dokumenti nisu bili praćeni akcionim planovima za njihovo sprovođenje. I kada su ovi akcioni planovi postojali, u njima nije posvećivana posebna pažnja indikatorima i merilima za praćenje uspeha u sprovođenju strategije (monitoring i evaluacija).

U procesu izrade planskih i dokumenata javnih politika nedovoljno se vodilo računa o podršci mehanizmima učešća građana u procesu odlučivanja. Iako se poslednjih petnaestak godina u Republici Srbiji dosledno promovise ideja učešća građana u donošenju odluka, izgleda da je u gradovima i opštinama tek počeo da se prepoznaje značaj opšte i specijalizovane javnosti u procesu usvajanja ovih akata a i prilikom njihovog sprovođenja, kao vid praćenja uspešnosti planiranog i time kao važnog kontrolnog instrumenta vršenja javne vlasti. Postoji nedovoljno razumevanje činjenica da je planske dokumente i dokumente javnih politika neophodno uobličiti uz uvažavanje potreba korisnika (ankete, fokus grupe, javne rasprave) 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.

Početak primene Zakona o planskom sistemu i uredbi donesenih na osnovu tog zakona, obaveza gradova i opština da se na sveobuhvatan, sistematičan i metodološki jednoobrazan način bave planiranjem svog razvoja dobila je potpuno novu dimenziju. Uspostavljeni su obavezujući mehanizmi za određivanje prioriteta i aktivnosti JLS i efektivnu i efikasnu

alokaciju resursa prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata. To zapravo znači da se od lokalnih samouprava zahteva da u procesu izrade i donošenja plana razvoja i dokumenata javnih politika uzmu u obzir, a u skladu i sa ciljevima održivog razvoja Agende 2030, realne ekonomske i fiskalne okolnosti i mišljenje i stavove građana i ostalih korisnika, dok se, s druge strane, u izradi budžeta mora voditi računa o važećim planskim dokumentima.

### Nacionalni nivo institucionalne podrške za planiranje lokalnog razvoja

Ministarstvo za evropske integracije i Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) imaju ključnu ulogu podrške lokalnim samoupravama u osnaživanju kapaciteta za plansko upravljanje razvojem. Ministarstvo za evropske integracije prati međunarodne projekte koje sprovode međunarodni razvojni partneri, čiji je cilj osnaživanje i priprema gradova i opština za apsorpciju fondova EU. Promovisanje razumevanja o procesima evropskih integracija, kao i komunikacija sa građanima i zainteresovanim stranama, su od presudne važnosti za uspešnu implementaciju planova razvoja i ostvarivanje ciljeva održivog razvoja.

RSJP kroz proces utvrđivanja metodološke osnove i postupka upravljanja procesom pripreme planova razvoja pruža važan opšti planski okvir lokalnim samoupravama u procesu planiranja razvoja. Uz navedeno, kao predlagač propisa koji predstavljaju plansku osnovu i na višim nivoima vlasti, RSJP obezbeđuje usklađenost i efektivnost cele hijerarhijski postavljene planske strukture. U tom smislu, RSJP je bio predlagač Uredbe o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 29. juna 2023. godine. Nakon usvajanja Plana razvoja, ovaj krovni dokument razvojnog planiranja će predstavljati osnov za usmeravanje nastavka procesa planiranja i na pokrajinskom i lokalnom nivou. Važno je usaglasiti dugoročne ciljeve održivog razvoja na nacionalnom nivou i integrisati ih u planove razvoja lokalnih samouprava.

RSJP će, pre svega u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO) nastaviti da podržava jačanje kapaciteta gradova i opština kao subjekata planiranja za efikasnu alokaciju resursa i primenu planske metodologije, adekvatno razumevanje i primenu standardizovanog obrasca srednjoročnog plana, razumevanje načina preslikavanja ciljeva i pokazatelja učinka iz srednjoročnog plana u programski budžet i unapređenje mehanizama za povećanje participativnosti planskog procesa.

Saradnja, podrška i pravovremena razmena informacija i planova za dalje projektne aktivnosti između Ministarstva, RSJP, SKGO i regionalnih razvojnih agencija je ključna za razvoj novih pristupa i jačanje efikasnosti sistema podrške JLS, koji će sprečiti preklapanje aktivnosti, dupliranje resursa i omogućiti ravnomernu raspodelu sredstava i održivi lokalni razvoj. Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava, pružanje obuke i pravovremena informisanost su ključni faktori za efikasnu implementaciju planova razvoja i ostvarivanje ciljeva održivog razvoja.

## Nalazi stanja planiranja lokalnog ekonomskog razvoja i preporuke za unapređenje

Tabela 1: Pregled oblasti sa nalazima i preporukama

Oblast	Nalaz	Preporuka
1. Jačanje institucionalne razmene iskustava u procesu pripreme i praćenja sprovođenja planskih akata	Kašnjenje u procesu usvajanja planova razvoja i srednjoročnih planova, nedostatak prethodnih studija i usmeravanja u procesu za LS koje nemaju projektnu podršku (SKGO, RRA).	Uspostaviti mehanizme međuopštinske saradnje u cilju jačanja kapaciteta LS za donošenje planskih akata i praćenje njihovog sprovođenja.
2. Uspostavljanje regionalnih saveta u okviru RRA „Jug“	Institucionalni mehanizmi koji podržavaju međuopštinsku saradnju u oblasti planiranja razvoja trenutno su u celoj Srbiji vrlo slabi.	Iskoristiti značajan potencijal koji poseduju RRA u Srbiji za podršku institucionalnim oblicima međuopštinske saradnje, kao što su regionalni saveti koje za svoje članice ustanovljava RRA „Jug“.
3. Nastavak unapređenja saradnje sa civilnim sektorom	Saradnja LS sa civilnim sektorom još uvek <i>ad hoc</i> , sporadična i nedovoljna, posebno u domenu praćenja sprovođenja planskih dokumenata.	LS bi trebalo da iskoriste postojeće i dostupne resurse lokalnih i regionalnih OCD koje bi mogle da doprinesu unapređenju kapaciteta uprave da vrši na činjenicama zasnovano predviđanje budućih razvojnih trendova, praćenje i verifikaciju stanja u sektorskim oblastima i identifikovanje novih sektorskih potencijala. OCD takođe mogu da budu od velike pomoći u procesu uključivanja rodne perspektive u planiranje i izveštavanje i unapređenja kvaliteta prikupljanja rodno osetljivih podataka.
4. Povećanje transparentnosti finansiranja projekata namenjenih JLS	Nedovoljna transparentnost programa i projekata za finansiranje izvornih nadležnosti i poverenih	Uspostaviti mehanizam koji bi omogućio da se na jednom mestu prikupljaju, analiziraju i javnosti učine dostupnim podaci o svim transferima sa centralnog nivoa vlasti lokalnim samoupravama – po različitim

	poslova LS iz republičkog budžeta.	osnovama (preko portala eUprava ili preko portala koji bi održavala SKGO).
5. Usklađivanje strukture programskog budžeta sa strukturom srednjoročnog plana	Struktura programskog budžeta ne odgovara strukturi srednjoročnog plana što otežava „preslikavanje“ ciljeva i pokazatelja učinka iz srednjoročnog plana u programski budžet jer službenici u JLS u službama koje se bave planiranjem i budžetom primenjuju različite metodologije za označavanje ciljeva srednjoročnog plana i ciljeva programa.	Službenici u JLS treba da budu detaljno upoznati sa praktičnom primenom metodologije za izradu srednjoročnih planova i uputstvom za izradu programskog budžeta, kako bi se sprečilo različito označavanje ciljeva srednjoročnog plana i ciljeva programa (kroz obuke različitog nivoa – početne, napredne, za kacerarije za LER i službe budžeta).
6. Jačanje kapaciteta za uvođenje integralnog pristupa teritorijalnom razvoju	Nedovoljno se koristi potencijal međunarodnih razvojnih programa, kao što je EU PROplus za diseminaciju iskustava dobre prakse u oblasti planiranja sa ostalim gradovima i opštinama u Srbiji.	Iskustva u primeni integralnog pristupa teritorijalnom razvoju bi trebalo učiniti dostupnim i drugim LS. Posebno bi bila korisna iskustva o načinima uključivanja javnosti u procese planiranja i vrstama metodologija za prioritizaciju strateških projekata, što bi moglo da doprinese daljem razvoju kvaliteta prostornog i urbanističkog planiranja i efikasnijem procesu pripreme planova razvoja. Ova iskustva bi mogla da budu podeljena i drugim LS posredstvom RRA „Jug“ (regionalni saveti).

## 1. Jačanje institucionalne razmene iskustava u procesu pripreme i praćenja sprovođenja planskih akata

Iako su rokovi koje Zakon o planskom sistemu propisuje za donošenje planova razvoja i srednjoročnih planova davno istekli,<sup>2</sup> primećuje se da lokalne samouprave koje nemaju

<sup>2</sup> Zakon o planskom sistemu („Službeni list RS“ br. 30/18), član 53. (2) Planovi razvoja lokalne vlasti doneće se najkasnije do 1. januara 2021. godine. (3) Obveznici srednjoročnog planiranja dužni su da počnu izradu srednjoročnog plana u skladu sa ovim zakonom počev od srednjoročnog plana za 2020. godinu, a izveštaja iz člana 43. ovog zakona počev od 15. marta 2021. godine. (4) Izuzetno od stava 3. ovog člana, lokalna vlast donosi srednjoročne planove najkasnije počev od srednjoročnog plana za 2021. godinu, a izveštaje iz člana 43. ovog zakona najkasnije počev od 1. marta 2022. godine.

projektnu podršku, koju inače pružaju SKGO ili regionalne razvojne agencije, kasne u ovom procesu. Ipak, u poslednje dve godine evidentan je umereni napredak lokalnih samouprava u procesu pripreme i usvajanja ovih dokumenata. Za dalji napredak na ovom polju preporučuje se uspostavljanje mehanizama međuopštinske saradnje u cilju jačanja kapaciteta lokalnih samouprava za donošenje planskih akata i praćenje njihovog sprovođenja.

Prema poslednjim podacima RSJP, 87 gradova i opština u Srbiji (60%) usvojilo je planove razvoja. Kada je reč o srednjoročnim planovima, lokalne samouprave postepeno počinju sa pripremom ovih dokumenata, od kojih se očekuje da budu osnovni instrument za sagledavanje i praćenje uspešnosti sprovođenja mera i aktivnosti za koje je nadležna JLS, pojedinačne organizacione jedinice gradske/opštinske uprave ili ustanove /javna preduzeća čiji je JLS osnivač. Do sada je doneto 18 srednjoročnih planova, a Grad Pirot i opština Bački Petrovac su već završile i prvi odnosno drugi krug izveštavanja o sprovođenju srednjoročnog plana.

Za uspeh Agende 2030 neophodan uslov je konstantno jačanje kapaciteta subjekata održivog razvoja u smeru preuzimanja odgovornosti za realizaciju planskih mera i aktivnosti, odnosno upravljanje rezultatima. Kvalitetan srednjoročni planski dokument pruža rukovodiocima osnov za donošenje odluka o preraspodeli resursa ili intervencijama u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta u oblastima gde su nedovoljni rezultati. Takođe, srednjoročni plan ukazuje gde je potrebno izmeniti mere ili aktivnosti utvrđene planom razvoja JLS ili dokumentima javnih politika, ili predviđenu dinamiku njihovog sprovođenja radi usklađivanja s mogućnostima JLS da ih sprovede.

Za gradove i opštine u Srbiji jedan od najpouzdanijih mehanizama za jačanje kapaciteta za pripremu i usvajanje srednjoročnog plana, kao i za praćenje uspešnosti sprovedenih mera i aktivnosti, jeste razmena iskustava kroz međuopštinsku saradnju. Međuopštinska saradnja ne podrazumeva isključivo transfer znanja i iskustava sa najvećih gradova, središta upravnih okruga, na manje opštine u okruženju. Upravo suprotno, razmena iskustava treba da bude višedimenzionalna i višesmerna, i da uključuje i povezuje JLS koje imaju iskustva u usvajanju ovih dokumenata sa onima za koje ovi procesi tek predstoje.

Veličina grada ili opštine nije presudna za uspeh u planskom procesu. U gradovima i opštinama srednje veličine, pa čak i u opštinama sa skromnim budžetima i nedovoljnim brojem službenika, primetno je lakše i jednostavnije prevazilaženje izazova koje planski proces zahteva i podrazumeva. Gradovi i opštine koji imaju jednostavniju organizacionu strukturu, bolje razvijene mehanizme interne komunikacije i saradnje i uz to funkcionalno efikasnije procedure koordinacije i nadzora nad indirektnim budžetskim korisnicima i javnim preduzećima čiji su osnivači, lakše i jednostavnije izlaze na kraj sa izazovima planskog procesa. Bez obzira na veličinu, finansijske, operativne i ljudske resurse koje imaju na raspolaganju, ove JLS imaju veću institucionalnu i organizacionu otpornost na rizike i izazove planiranja.

Buduća razmena iskustava između gradova i opština se podrazumeva kao višedimenzionalna i višesmerna – od bilo kog grada ili opštine koje je identifikovano kao generator kvalitetnih iskustava, primera i prakse ka svima ostalima. Prvi gradovi i opštine koji su prošli kroz proces



usvajanja planova razvoja i srednjoročnih planova su se suočili sa nedostatkom studija prethodnih slučajeva i usmerenja u procesu (šta je funkcionisalo, šta nije, rizici, prepreke i kako ih prevazići) kao i primera dobre prakse. Upravo ta prva stečena iskustva, kako u srednjoročnom planiranju tako i u izveštavanju, predstavljaju jedan od primera dobre prakse koji može i treba da bude od koristi ostalim JLS koje ovi procesi tek čekaju.

## 2. Uspostavljanje regionalnih saveta u okviru RRA „Jug“

Saradnja između lokalnih samouprava, RRA i drugih aktera je od vitalnog značaja za postizanje održivog razvoja na lokalnom nivou. Međutim, institucionalni mehanizmi koji podržavaju međuopštinsku saradnju u oblasti planiranja razvoja trenutno su u celoj Srbiji vrlo slabi.

U procesu postepenog dostizanja ciljeva Agende 2030, regionalne razvojne agencije imaju jednu od ključnih uloga kao institucionalna podrška, facilitator procesa saradnje i razvojni partner, doprinoseći na taj način održivom lokalnom razvoju. U tom smislu, jedan od identifikovanih mehanizama međuopštinske saradnje, koji će u skoroj budućnosti biti korišćen za prikupljanje, analizu, obradu i validaciju iskustava dobre prakse su regionalni saveti, koje za svoje članice uspostavlja Regionalna razvojna agencija „Jug“.

### *Okvir 1: Regionalna Razvojna Agencija „Jug“*

RRA „Jug“ je ključni institucionalni činilac – katalizator međuopštinske saradnje u gradovima i opštinama Nišavskog, Pirotskog i Topličkog okruga. RRA „Jug“ je registrovana kao društvo sa ograničenom odgovornošću a članovi su, uz nekoliko privrednih subjekata (Tigar Pirot) i udruženja koja se bave podrškom regionalnom razvoju u navedena tri okruga, i sledeće JLS: gradovi Niš i Pirot i opštine Babušnica, Bela Palanka, Blace, Dimitrovgrad, Gadžin Han, Kuršumlija, Merošina, Ražanj, Svrlijig i Žitorađa. RRA „Jug“ je duže od 20 godina prepoznata u opštinama iz navedena tri okruga kao organizacija koja doprinosi jačanju stručnih, organizacionih i tehničkih kapaciteta lokalne privrede i preduzetništva. Takođe, Agencija pruža aktivnu podršku i lokalnim samoupravama u različitim oblastima pa i u domenu razvojnog planiranja i izrade i praćenja sektorskih lokalnih politika. Plan razvoja i Srednjoročni plan grada Pirotu rađeni su uz podršku i u saradnji sa RRA „Jug“ (in-house stručnjaci).

RRA „Jug“ je pokrenula inicijativu za osnivanje regionalnih saveta 2020. godine i sada ju je neophodno aktuelizovati i dopuniti novim sadržajima. Regionalne savete će činiti predstavnici lokalnih samouprava Nišavskog, Pirotskog i Topličkog okruga, kao i predstavnici organizacija civilnog društva aktivnih na ovom području. Zadatak saveta će biti jačanje institucionalnih kapaciteta lokalnih samouprava u cilju stvaranja podsticajnog okruženja za unapređenje ekonomskog razvoja, učestvovanje u procesima razvojnog planiranja i izradi dokumenata javnih politika. Pored toga, regionalni saveti treba da doprinesu razmeni iskustava na unapređenju pravnog okvira tako da on bude podsticajan za planiranje privrednog razvoja. Oni treba da doprinesu identifikovanju najznačajnijih regionalnih infrastrukturnih projekata i stvaranju sistemskih preduslova za ekonomsku održivost poljoprivrednih domaćinstava kroz unapređenje iskorišćenosti potencijala za poljoprivredni i ruralni razvoj. U njihovom delokrugu rada je i dalje jačanje saradnje javnog, civilnog i privatnog sektora, i uspostavljanje

koordinacije i komunikacije svih zainteresovanih strana u cilju razvoja zajedničkih turističkih proizvoda.

RRA „Jug“ je već počela sa pripremnim aktivnostima vezanim za kandidovanje i selekciju članova regionalnih saveta koji će se baviti pitanjima biznisa i investicija, infrastrukture, poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i društvenog razvoja. Cilj je da ovi saveti ne budu samo formalni, već da pruže konkretna usmerenja i podršku uključenim lokalnim samoupravama. Redovni sastanci regionalnih saveta će omogućiti identifikaciju zajedničkih problema i pokretanje inicijativa prema donosiocima odluka i donatorima.

### 3. Nastavak unapređenja saradnje sa civilnim sektorom

Saradnja lokalnih samouprava sa civilnim sektorom još uvek je *ad hoc*, sporadična i nedovoljna, posebno u domenu praćenja sprovođenja planskih dokumenata. I dalje je veoma širok prostor za kvalitetnije uključivanje organizacija civilnog društva (OCD) u proces pripreme nedostajućih planskih dokumenata u gradovima i opštinama. Potrebna je i sveobuhvatnija i intenzivnija primena dobrih praksi i principa dobre uprave u planskom procesu, kroz unapređivanje transparentnosti, javne dostupnosti i participativnosti, poboljšanje kvaliteta javnih rasprava i primenu principa rodno odgovornog budžetiranja.

U skladu sa zakonskim rešenjima, predlagač dokumenta (JLS) je obavezan da sprovede konsultacije sa zainteresovanim stranama, između ostalog i civilnim sektorom, a suštinski doprinos ovih konsultacija ogleda se u prikupljanju ekspertize i podataka od, između ostalog, OCD, čime se unapređuje kvalitet procesa planiranja i samog dokumenta. U procesu razvojnog i srednjoročnog planiranja, predlagač ima obavezu da identifikuje ciljne grupe i druge zainteresovane strane na koje promena i njeni elementi najviše utiču, da im omogući da učestvuju u procesu konsultacija, da razmotri sugestije koje tokom konsultacija iznose, i prikupi i obradi ove podatke u cilju predlaganja optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija.

Kako bi planovi razvoja predvideli i prilagodili se promenama u okruženju, kao što su nastavak procesa digitalizacije, promene na tržištu rada i rodna ravnopravnost, u procesu predviđanja i analize promena i povezanih rizika, veoma je važno da se prikupi što više podataka i informacija. Predviđanje promena i jačanje otpornosti zajednice da umanju rizike funkcionisanja u promenjenom okruženju, važni su za uspešno upravljanje razvojem i zato je neophodno uključiti nedežavne subjekte koji imaju ekspertsku ili praktična znanja u oblasti upravljanja promenama u planske procese.

*Okvir 2: Primer slabosti planiranja, identifikovane od strane OCD*

Jedna od slabosti u domenu planiranja je nedovoljna povezanost ciljeva socijalnog i ekonomskog razvoja. Odsustvo koherentnosti ponekad dovodi do apsurdna u procesu planiranja te se, na primer, predviđa otvaranje 25.000 radnih mesta u turizmu u mestu u kome ne postoji turistička škola.

Za uspešno upravljanje razvojem neophodna je jasna, precizna, tačna i pouzdana analiza postojećeg stanja, na činjenicama zasnovano predviđanje budućih razvojnih trendova,

praćenje i verifikacija stanja u oblastima obrazovanja, kretanja radne snage, zapošljavanja, sektora malih i srednjih preduzeća, rodne perspektive, kao i identifikovanje novih sektorskih potencijala. U svim ovim oblastima eksterna podrška OCD koje deluju u konkretnoj oblasti, naučno-istraživačkim i drugim relevantnim organizacijama, udruženjima i privrednim asocijacijama, može da bude od značajne pomoći.

#### 4. Povećanje transparentnosti finansiranja projekata namenjenih JLS

Pokazalo se da postoji nedovoljna transparentnost programa i projekata za finansiranje izvornih nadležnosti i poverenih poslova LS iz republičkog budžeta, ali i kod međunarodnih projekata koji se dogovaraju kroz međudržavne sporazume ili kreditne aranžmane sa međunarodnim finansijskim institucijama. Za rešavanje ovog problema neophodno je uspostaviti mehanizam koji bi omogućio da se na jednom mestu prikupljaju, analiziraju i javnosti učine dostupnim podaci o svim transferima sa centralnog nivoa vlasti lokalnim samoupravama.

Za mere i aktivnosti u nacrtu Srednjoročnog plana JLS, nužno je da postoje sredstva u budžetu JLS za narednu godinu koja se alociraju kroz odgovarajuće programske aktivnosti ili projekte. U ovom procesu veliki problem za lokalne samouprave predstavlja nedovoljna predvidivost i transparentnost alokacije i dodele sredstava sa viših nivoa vlasti, pre svega iz republičkog budžeta, odnosno sa razdela sektorskih ministarstava koja u okviru svoje nadležnosti dodeljuju sredstva za realizaciju projekata, odnosno aktivnosti utvrđenih njihovim godišnjim i višegodišnjim strategijama i akcionim planovima (zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, zaštita životne sredine i upravljanje otpadom, podrška privlačenju investicija, investicioni projekti u komunalnim delatnostima i dr).

Do sada nije uspostavljen mehanizam koji bi omogućio da se na jednom mestu prikupljaju, analiziraju i javnosti učine dostupnim podaci o svim transferima sa centralnog nivoa vlasti lokalnim samoupravama – po različitim osnovama. Komisija za finansiranje lokalne samouprave, iako je to deo njene zakonom utvrđene nadležnosti, nema podatke o tome koja sve ministarstva i drugi organi državne uprave dodeljuju po različitim osnovama sredstva JLS. Još uvek ne postoji ni jedinstveni portal na kome bi se pratilo kako objavljivanje konkursa tako i način dodele i kasnija realizacija projekata koje raspisuju državni organi i institucije, iako postoji izrazita potreba da se javni pozivi i konkursi namenjeni lokalnim samoupravama objedine i tako sam proces praćenja dinamike objavljivanja učini jednostavnijim i transparentnijim za lokalne samouprave. Gradovi i opštine sa kojima se razgovaralo su identifikovali ovaj problem kao jedan od prioriteta za rešavanje u narednom periodu.

Jedan korak ka povećanju transparentnosti finansiranja predstavlja Portal za praćenje izvora finansiranja projekata LS, koji je uspostavila SKGO. Novi servis obuhvata sve javne pozive međunarodnih donatorskih organizacija, kao i republičkih i pokrajinskih fondova koji su dostupni gradovima, opštinama i gradskim opštinama za finansiranje lokalnih projekata. Servis je besplatan za sve lokalne samouprave u Republici Srbiji i dostupan je od 21. aprila 2023. godine putem internet prezentacije SKGO. Registrovani korisnici iz lokalnih samouprava na raspolaganju imaju prilagođenu platformu za pronalaženje konkursa sa ažurnim i aktuelnim sadržajima, putem koje će moći da saznaju više o mogućnostima za prijavu na programe i projekte koji se tiču unapređenja oblasti iz nadležnosti lokalne samouprave. Zaposlenima iz gradova i opština koji budu registrovani kao Korisnici administratori, biće obezbeđena besplatna podrška od strane SKGO za korišćenje servisa.

Nedovoljna transparentnost finansiranja postoji i kod međunarodnih projekata koji se dogovaraju kroz međudržavne sporazume ili kreditne aranžmane sa međunarodnim finansijskim institucijama (EBRD, Francuska agencija za razvoj AFD, Nemačka razvojna banka KfW) gde mesecima pa i godinama traje neizvesnost oko dinamike, načina i uslova "spuštanja" sredstava lokalnim samoupravama, odnosno načina raspodele vraćanja kreditnih sredstava između države i JLS. Ovo u značajnoj meri otežava planiranje i realizaciju srednjoročnih planova JLS u oblastima koje su ključne za realizaciju ciljeva održivog razvoja (infrastruktura, životna sredina, podrška privredi i ruralni razvoj).

## 5. Usklađivanje strukture programskog budžeta sa strukturom srednjoročnog plana

Struktura programskog budžeta lokalnih samouprava uglavnom ne odgovara strukturi srednjoročnog plana, što otežava „preslikavanje“ ciljeva i pokazatelja učinka iz srednjoročnog plana u programski budžet jer službenici u službama JLS koje se bave planiranjem i budžetom primenjuju različite metodologije za označavanje ciljeva srednjoročnog plana i ciljeva programa. Zbog toga je potrebno da službenici u JLS budu detaljno upoznati sa praktičnom primenom metodologije za izradu srednjoročnih planova i uputstvom za izradu programskog budžeta.

U Srednjoročnom planu se jasno prikazuje sa kojim delom strukture programskog budžeta se povezuje konkretna mera/aktivnost i koliko je sredstava budžetom za to planirano. Tokom pripreme predloga budžeta je potrebno da se posebna pažnja posveti pomenutom poklapanju. U tom smislu srednjoročni plan JLS i njegovo „preslikavanje“ u elemente programskog budžeta predstavljaju ključne mehanizme kojima se direktno povezuju javne politike i budžet. U lokalnim samoupravama koje su počele da usvajaju srednjoročne planove, uočena su dva ključna problema koja utiču na kvalitet celog procesa:

- a) Nepredvidivo i nedovoljno transparentno finansiranje lokalnih samouprava, što otežava izradu srednjoročnih planova i njihovo adekvatno povezivanje sa budžetom (opisano u prethodnom poglavlju);
- b) Struktura programskog budžeta ne odgovara u celini strukturi srednjoročnih planova.

Srednjoročni plan JLS prikazuje sve obaveze JLS koje ona na osnovu svog plana razvoja i dokumenata javnih politika planira da izvrši u naredne tri godine u skladu sa svojim fiskalnim mogućnostima. Budžet iskazan prema programskoj klasifikaciji (programski budžet) prikazuje u koje konkretne svrhe se ukupna sredstva JLS, odnosno države troše, na koji način je takva potrošnja povezana s programskim ciljevima i kakvi rezultati se ostvaruju. Nacrtom finansijskog plana budžetskog korisnika planiraju se sredstva za sprovođenje programa (tj. Programskih aktivnosti i projekata, kao sastavnih delova programa) u prvoj godini važenja finansijskog plana i projektuju sredstva za sprovođenje programa u naredne dve godine.

Za efektivnost plansko-budžetske procedure izuzetno je važno da ciljevi javnih politika i pokazatelji učinka budu identično formulisani u dokumentima javnih politika, srednjoročnom planu i programskom budžetu. U suprotnom, moguće je da se ne razume veza između između ciljeva i alokacije sredstava za njihovo postizanje, kao i nepotrebno opterete i zbune službenici koji planiraju, prate i izveštavaju o ostvarenju velikog broja ciljeva na osnovu velikog broja pokazatelja. Mehanizmi preuzimanja ciljeva i pokazatelja učinka, koji su uspostavljeni metodologijom za izradu srednjoročnih planova i uputstvom za izradu programskog budžeta, imaju za cilj da spreče nastanak takvih problema. Službenici u JLS treba da budu detaljno upoznati sa praktičnom primenom metodologije za izradu srednjoročnih planova i uputstvom za izradu programskog budžeta, kako bi se sprečilo različito označavanje ciljeva srednjoročnog plana i ciljeva programa (kroz obuke različitog nivoa – početne, napredne, za kacerarije za LER i službe budžeta).

Jedan od postojećih primera unapređivanja procesa lokalnog planiranja i realističnog finansiranja prioriteta gradova i opština u Srbiji jeste Program EU Exchange 6 – „Povećanje kredibiliteta planiranja, programskog budžetiranja i kontrole izvršenja javnih rashoda na lokalnom nivou u Srbiji“ (Okvir 4). Koncipiran je tako da obuhvati suštinski povezane oblasti čiji elementi počinju sa razvojnim planiranjem LS i nastavljaju se sa srednjoročnim planiranjem, programskim i kapitalnim budžetiranjem i budžetskom transparentnošću.

#### *Okvir 4: Primer unapređivanja procesa lokalnog planiranja*

Između ostalog, program je fokusiran na pružanje stručne podrške LS za pravilnu i sveobuhvatnu primenu razvojnog i srednjoročnog planiranja. Koncipiran je tako da obuhvati suštinski povezane oblasti čiji elementi počinju sa razvojnim planiranjem LS i nastavljaju se sa srednjoročnim planiranjem, programskim i kapitalnim budžetiranjem i budžetskom transparentnošću. Podrška LS se, između ostalog, realizuje kroz pakete podrške lokalnim samoupravama koji predstavljaju skup aktivnosti prilagođen lokalnim potrebama koji je kreiran da pomogne izabranim gradovima i opštinama u rešavanju konkretnih problema ili radi ostvarenja određenog cilja. Ova vrsta mehanizma za pružanje tehničke pomoći je po prvi put bila primenjena u Srbiji u okviru Programa Exchange 2 i implementacija se zasniva na pristupu koji je vođen konkretno definisanim potrebama za unapređenjem kapaciteta u lokalnim samoupravama. Fleksibilna priroda paketa podrške omogućava prilagođavanje posebnostima odnosno potrebama pojedinačnog grada/opštine, u zadatim opštim okvirima. Paketi podrške uključuju direktan angažman stručnjaka, treninge, radionice, seminare, kao i druge vidove podrške LS. Krajnji korisnik (korisnička LS) je direktno uključen u definisanje i implementaciju usluge u okviru paketa. U cilju podrške gradovima i opštinama u oblastima razvojnog i srednjoročnog planiranja, realizacija paketa podrške u okviru Programa EU Exchange 6 zasnovana je na reformskim i zakonskim zahtevima, propisanim metodologijama, kao i dobrim praksama i dostupnim priručnicima i uputstvima.

Program EU Exchange 6 – „Povećanje kredibiliteta planiranja, programskog budžetiranja i kontrole izvršenja javnih rashoda na lokalnom nivou u Srbiji“, koji finansira EU u okviru nacionalnog Programa IPA 2019, a koji sprovodi SKGO kao implementacioni partner u saradnji sa Ministarstvom finansija, RSJP, Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvom za evropske integracije, predstavlja kontinuitet rada SKGO sa gradovima i opštinama u Srbiji na unapređivanju procesa lokalnog planiranja i realističnog finansiranja prioriteta.

#### **6. Jačanje kapaciteta za uvođenje integralnog pristupa teritorijalnom razvoju**

Program Evropske unije za lokalni razvoj – EU PRO Plus trenutno pruža podršku 99 gradova i opština u dva regiona: Šumadije i Zapadne Srbije i Južne i Istočne Srbije. Jedna od nosećih aktivnosti Programa je podrška primeni instrumenata integralnog teritorijalnog razvoja prema metodologiji EU i to sedam strategija održivog urbanog razvoja (SUD – za gradove) i pet strategija urbanog područja (ITI – strategije koje obuhvataju grad i još najmanje tri gravitirajuće opštine). Jedna od strategija urbanog područja se trenutno realizuje u gradu Nišu sa opštinama Svilajnac, Svrlijig i Gadžin Han. Ukupno trideset i jedna lokalna samouprava sa oko 1,6 miliona stanovnika imaće koristi od ovog procesa koji će ove gradove i opštine približiti EU korišćenjem instrumenata integralnog teritorijalnog razvoja u skladu sa Kohezionom politikom EU.

Instrumenti integralnog teritorijalnog razvoja označavaju ključni prelaz u tranziciji sa sektorskog pristupa na integralni. Kroz integralni pristup se omogućava mešanje i prelamanje mera i ciljeva koji pripadaju različitim oblastima odnosno sektorima (komunalne delatnosti,

socijalna zaštita, lokalni ekonomski razvoj, životna sredina) u cilju održivog teritorijalnog razvoja određene teritorije. U dogovoru sa Ministarstvom za evropske integracije je prilikom određivanja teritorija u kojima će se pilotirati ovi EU strateški instrumenti odlučeno da se programski obuhvat usmeri na urbana područja sa gravitacionim područjem od preko 40.000 stanovnika, za koja se očekuje da imaju adekvatne kapacitete (npr. urbanističko planiranje, kancelarije za LER) kao i socio-ekonomske karakteristike i potencijal za partnerstva. Cilj EU instrumenata integralnog teritorijalnog razvoja je da lokalna zajednica na određenoj teritoriji artikuliše svoje šire, kompleksnije razvojne zahteve, koji se odnose na duži vremenski period od deset pa i dvadeset godina.

U participativnim procesima koji se organizuju u postupku pripreme ovih instrumenata učestvuje veliki broj zainteresovanih subjekata, pre svega građana koji podnose brojne ideje koji se svi, kroz metodološki participativni proces, grupišu u šire zahteve zajednice, konceptualne strateške razvojne ideje koje nužno nose transformacioni potencijal za celu teritoriju odnosno područje. Dobar primer je braunfeld<sup>3</sup> „Viskoza“ Loznica, kompleks sa istorijskim kontaminiranim otpadom na teritoriji od 60ha između banje Koviljače i grada Loznice. Za rešavanje tog problema potrebno je najmanje 20 godina i rešavanju ne može da se pristupi parcijalno. Slični primeri su i Vojno-tehnički zavod Kragujevac, Grdelička klisura i mnogi drugi. Kroz participativni pristup i identifikaciju ovakvih razvojnih ideja omogućava se aktivno uključivanje zajednice u proces planiranja, što je ključno za artikulaciju i prioritizaciju potreba i definisanje strateških projekata.

Integralni pristup teritorijalnih strategija omogućava povezivanje strateških projekata sa izvorima finansiranja, što već u ovoj fazi pristupnog procesa Republike Srbije može doprineti realizaciji strateških međuopštinskih projekata i razvoju urbanih teritorija. Razmišljanje na integralni način i povezivanje različitih oblasti ključni su za uspešno planiranje i implementaciju razvojnih projekata.

Iskustva koja stižu gradovi i opštine koji su uključeni u proces pripreme EU instrumenata integralnih teritorijalnih strategija trebalo bi da budu dostupni i drugim lokalnim samoupravama u Srbiji kroz institucionalnu razmenu znanja i iskustava. Drugim lokalnim samoupravama bi posebno bila korisna iskustva o načinima uključivanja javnosti u procese planiranja po EU metodologiji, i vrstama mehanizama za prioritizaciju strateških projekata, što bi moglo da doprinese daljem razvoju kvaliteta prostornog i urbanističkog planiranja i efikasnijem procesu pripreme planova razvoja u Srbiji. Ova iskustva bi mogla da budu podeljena i drugim LS posredstvom RRA Jug i drugih RRA u Srbiji, ili posredstvom neke druge buduće platforme za razmenu iskustava i ideja praktičara iz lokalnih samouprava o planiranju

---

<sup>3</sup> Braunfeld lokacija predstavlja zemljište ili objekte, koji se nalaze u delimično ili potpuno razvijenim urbanim sredinama, a koji su izgubili svoju prvobitnu namenu, i shodno tome, sada su zapušteni i veoma često kontaminirani te zahtevaju kompleksne investicione zahvate u cilju ponovne upotrebe. Revitalizacija braunfelda predstavlja jedan od najsloženijih mehanizama održivog prostornog razvoja, jer ove lokacije proizvode širok spektar nepoželjnih efekata na lokalnu zajednicu u ekonomskom, ekološkom, socijalnom, estetskom i psihološkom smislu. Kod regeneracije braunfelda neophodno je uskladiti različite ciljeve koji proizilaze iz tri osnovna aspekta održivog razvoja – ekonomskog, socijalnog i aspekta životne sredine. Umesto toga, razvoj braunfelda je, makar u Srbiji, češće rezultat ispunjanja ekonomskih interesa uticajnih investitora, nego što je posledica pažljivo osmišljenih urbanističkih zahvata koji su u interesu lokalne zajednice i građana.

održivog razvoja. Integrisani pristup i koordinacija različitih sektora su ključni za rešavanje kompleksnih razvojnih izazova prilikom planiranja razvoja.

#### *Okvir 5: Integralne strategije u Srbiji*

U Srbiji je Strategija razvoja grada Niša, koja je donesena 2006. godine, prva strategija urbanog razvoja koja je rađena po integralnom principu – a kasnije su slične strateške dokumente pilotirali Kraljevo, Užice i Kragujevac. Na nacionalnom nivou, 2019. godine je usvojena i Strategija održivog urbanog razvoja, koju nemaju ni neke članice EU – ova strategija predstavlja okvir sprovođenja sub-nacionalnih strategija koje se sprovode na osnovu integralnog pristupa.

#### Aneks I

##### **Učesnici Konferencije Unapređenje planiranja lokalnog ekonomskog razvoja kroz međuopštinsku saradnju, održane 11. jula 2023. godine:**

- Ministarstvo za evropske integracije
- Republički sekretarijat za javne politike
- Stalna konferencija gradova i opština
- Grad Leskovac
- Grad Niš KLER
- Gradska opština Palilula, Niš
- Gradska opština Pantelejš, Niš
- Gradska uprava Zaječar
- Grad Pirot KLER
- Opština Babušnica
- Opština Dimitrovgrad
- Opština Gadžin Han
- Opština Merošina
- Opština Žitorađa
- Program EU PRO plus
- Privredna komora Srbije – Regionalna privredna komora Niš
- Beogradska otvorena škola
- Fondacija BFPE za odgovorno društvo
- Fondacija Centar za demokratiju
- EU Info kutak
- Medija i reform centar Niš
- Organizacija Eneca
- Organizacija PROTECTA
- RRA „Jug“
- Centar za visoke ekonomske studije

#### Aneks II

##### **Anketirane JLS u periodu mart-april 2023:**

- Babušnica
- Bela Palanka
- Blace
- Dimitrovgrad
- Gadžin Han
- Merošina
- Niš
- Pirot
- Prokuplje
- Ražanj
- Zaječar





ODRŽIVI  
RAZVOJ  
ZA SVE

Stavovi izneti u tekstu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove vlada Švajcarske i Nemačke, kao ni Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.



Немачка  
сарадња  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dokument je proizveden u okviru Platforme "Održivi razvoj za sve", koji podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke, a implementira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Za više informacija molim vas kontaktirajte [info@sdgs4all.rs](mailto:info@sdgs4all.rs)