

UVOD

Strateško planiranje na lokalnom nivou u Srbiji nije dovoljno razvijeno. Uvedeno je u prvoj deceniji ovog veka, uglavnom kroz projekte koje su finansirale različite donatorske organizacije, uz korišćenje različitih metodologija. 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, kao i od manjeg broja entuzijasta koji su shvatili važnost strateškog planiranja za kvalitetniji razvoj zajednice. Najuočljiviji problemi su obično nastajali po usvajanju strateških dokumenata, budući da u većini slučajeva nisu uspostavljeni mehanizmi za efikasan monitoring i evaluaciju njihove primene, odnosno za reviziju tih strateških dokumenata u slučaju potrebe za tim.

Udruženje građana za podršku evropskim integracijama „Evrokontakt“ iz Kruševca je tokom 2017. godine uradilo Istraživanje o strateškom planiranju u Rasinskom okrugu, kojim je utvrđeno da se stanje u ovoj oblasti u lokalnim samoupravama Rasinskog okruga ne razlikuje mnogo od drugih opština i gradova u Srbiji. Strateški višegodišnji dokumenti se na lokalnom nivou uglavnom doživljavaju kao neophodnost da bi se pristupilo donatorskim sredstvima, a ne kao veoma koristan alat za upravljanje razvojnim procesima.

U međuvremenu je Narodna skupština Republike Srbije usvojila Zakon o planskom sistemu čija primena počinje 27. oktobra 2018. godine. Zakon predstavlja veliku novinu u upravljanju sistemom javnih politika i stvara osnovu za značajno unapređenje strateškog planiranja u Srbiji. On uređuje činioce planskog sistema: dokumente, učesnike i mere, detaljno određuje i uređuje planske dokumente, kao što su dokumenti razvojnog planiranja, dokumenti javnih politika i ostali.

Na osnovu iskustva stečenog prilikom navedenog istraživanja, a imajući u vidu trenutnu situaciju i priliku za unapređenje procesa strateškog planiranja koju donosi primena Zakona o planskom sistemu, „Evrokontakt“ je odlučio da dublje prouči ove procese, pa je u saradnji sa opštinom Trstenik i Agencijom za regionalni razvoj Rasinskog okruga tokom 2018. godine uradio evaluaciju dosadašnje primene Strategije održivog razvoja opštine Trstenik, koja je izrađena za period od 2010. do 2020. godine. Cilj evaluacije nije bio samo procena efekata primene krovnog strateškog dokumenta ove opštine, već i utvrđivanje svih činjenica u vezi sa načinom na koji opština Trstenik upravlja Strategijom.

Evaluacija je pokazala da je Strategija održivog razvoja opštine Trstenik „živ“ dokument koji je blisko povezan sa razvojnim procesima u Opštini i koji se prati i uvažava prilikom izrade opštinskih razvojnih planova i budžeta. Tokom 2014. godine urađena je revizija Strategije za period od 2015. do 2020. godine, u koju su ugrađena stečena znanja i iskustva, što je dovelo do njenog značajnog poboljšanja. Iako postoje primetne manjkavosti procesa, značajno je istaći da one nisu suštinskog karaktera i njihovo sagledavanje treba da posluži unapređenju kvaliteta strateškog planiranja ne samo u ovoj već i u drugim lokalnim samoupravama u Srbiji. Možemo zaključiti da opština Trstenik umnogome može u ovom trenutku poslužiti kao primer dobre prakse kada je u pitanju strateško planiranje na lokalnom nivou u Srbiji.

METODOLOGIJA

Evaluacija Strategije održivog razvoja opštine Trstenik je urađena u bliskoj saradnji sa Kancelarijom za lokalni ekonomski razvoj Opštinske uprave Trstenik i uz aktivnu podršku rukovodstva lokalne samouprave i predstavnika većeg broja organizacija i institucija koje su učestvovala u izradi i realizaciji Strategije.

Stručni tim udruženja „Evrokontakt“ analizirao je svu dostupnu dokumentaciju, intervjuisao nekoliko ključnih osoba koje su najviše upućene u strateško planiranje u Trsteniku i sproveo istraživanje kroz fokus grupu u čijem radu je učestvovalo dvadesetak predstavnika organizacija iz svih sektora: javnog, civilnog i poslovnog. Evaluacijom je obuhvaćena primena Strategije do 2015. godine, kada je izvršena revizija koja je umnogome izmenila osnovni dokument, a potom i primena revidiranog dokumenta u 2016. i 2017. godini.

ZAKON O PLANSKOM SISTEMU

Radi definisanja validnih preporuka za unapredjenje procesa strateškog planiranja u budućnosti, analiziran je i Zakon o planskom sistemu koji će predstavljati novi okvir za strateško planiranje u Srbiji na svim nivoima. Analiza Zakona je poslužila da se bolje sagledaju mogući pravci razvoja ove oblasti.

Zakon o planskom sistemu po prvi put na sveobuhvatan način uređuje planski sistem Republike Srbije, odnosno upravljanje sistemom javnih politika i srednjoročno planiranje, vrste i sadržinu planskih dokumenata koje u skladu sa svojim nadležnostima predlažu, usvajaju i sprovode svi učesnici u planskom sistemu u Srbiji, među kojima su i jedinice lokalne samouprave.

Zakon propisuje obavezu donošenja planskih dokumenata, među kojima je najvažniji Plan razvoja jedinice lokalne samouprave, dugoročni dokument razvojnog planiranja koji usvaja lokalna skupština za period od najmanje sedam godina. Plan mora da počiva na analizi trenutnog stanja i da uključuje viziju i jasne ciljeve razvoja sa prioritizacijom ciljeva. Sve jedinice lokalne samouprave su obavezne da donesu Plan razvoja najkasnije do 1. januara 2021. godine. Pored toga, obavezne su da donesu Srednjoročni plan za period od tri godine, koji omogućava povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda. Obaveza izrade Srednjoročnog plana u skladu sa ovim Zakonom je najkasnije od Srednjoročnog plana za 2020. godinu.

Najvažnije novosti koje treba da donese primena Zakona predstavljaju:

- transparentan proces konsultacija u svim fazama izrade dokumenata javnih politika sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama;
- obaveza objavljivanja dokumenata na internet prezentacijama državnih organa;
- obaveza sprovođenja javne rasprave za dokumenta javne politike;
- uvođenje jedinstvenog informacionog sistema za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih dokumenata i izveštavanje.

Zakon uvodi sistem odgovornosti za rezultate i stvara okvir za merenje efikasnosti rada u javnoj upravi. Najveća manjkavost Zakona i realan izazov za njegovo dosledno sprovođenje predstavlja nepostojanje bilo kakvih kaznenih mera za nepoštovanje odredbi Zakona.

Za punu primenu Zakona veoma je važno da se u zakonskom roku izvrši donošenje podzakonskih akata, kao i da se on usaglasi sa drugim postojećim zakonima i podzakonskim aktima koji uređuju postupak donošenja propisa i dokumenata javnih politika. Posebno je važno da se ovi procesi podrže na lokalnom nivou vlasti i da se obezbedi stručna podrška za njihovo sprovođenje u predviđenim rokovima.

NAJVAŽNIJI ZAKLJUČCI I PREPORUKE SPROVEDENE EVALUACIJE STRATEGIJE

Prilikom izrade osnovne verzije Strategije nije postojalo dovoljno iskustva u opštini Trstenik. Strategija je bila prvi dokument te vrste na čijoj izradi je većina učesnika bila angažovana. Mnogi propusti su tek naknadno uočeni i veoma je pohvalno što je vidljiv napredak već kod revidirane Strategije, koja je mnogo zreliji dokument u odnosu na osnovnu verziju.

Veliki značaj je imala pomoć Stalne konferencije gradova i opština u metodologiji i konsultantskoj podršci, bez čega bi u tom trenutku bilo praktično nemoguće iznedriti validan strateški dokument. Strategija sadrži sve bitne elemente Metodologije za strateško planiranje održivog razvoja lokalnih uprava u Srbiji, razvijenu kroz program „Exchange“.

Proces izrade Strategije bio je javan i u velikoj meri transparentan. U potpunosti je ispoštovan participativni pristup kroz Partnerski forum (javne rasprave i događaji), ali je u početku izostalo veće interesovanje i učešće javnosti koja nije bila direktno uključena u izradu strateškog dokumenta. Prilikom revizije Strategije osmišljeni su inovativni mehanizmi („Work Cafe“) koji su doprineli većem učešću javnosti.

Akcioni plan sadrži procene vrednosti projekata i potencijalnih izvora finansiranja, ali su ove procene veoma grube i zasnivaju se na veoma uopštenim i paušalnim procenama. Kvalitet strateškog dokumenta umnogome zavisi od njegove realnosti i primenljivosti. Za realnu procenu vrednosti projekata potrebno je izraditi projektnu dokumentaciju, uz uključenje finansijskih eksperata.

Polako je sazrevao stav većine aktera da strateški dokument ne treba da služi samo kao ispunjavanje uslova donatora za dobijanje bespovratnih sredstava, već kao veoma koristan alat za unapređenje razvoja zajednice. Strategija jeste u velikoj meri povezana sa drugim opštinskim dokumentima, a pre svega sa opštinskim budžetom i planom kapitalnih investicija. Uvođenje programskog budžetiranja na višegodišnjem nivou od 2015. godine ojačalo je vezu između strateškog dokumenta i budžeta.

Veliki problem predstavlja administrativno ograničenje zapošljavanja, čime je Opština Trstenik onemogućena da održava i dalje unapređuje ljudske i institucionalne resurse neophodne za poboljšanje procesa strateškog planiranja u Opštini. Veliki posao u izradi i realizaciji Strategije prenet je na Kancelariju za lokalni ekonomski razvoj Opštinske uprave Trstenik. Ovako postavljen sistem funkcioniše zahvaljujući entuzijazmu, znanju i iskustvu malog broja osoba i u tome leži njegova najveća slabost, budući da su one veoma opterećene drugim redovnim poslovima. Neophodno je u budućnosti raditi na uspostavljanju specijalizovanih organa i struktura.

Delovi koji se odnose na sistem sprovođenja, praćenja i ocenjivanja generalno su nedovoljno razrađeni. Reprezentativno telo (Kordinaciono telo i sl.) nikada nije zvanično formirano, pa samim tim nisu definisani procesi koji treba da prate realizaciju Strategije. Ne postoji baza podataka o pripremljenim i realizovanim projektima. Sistematski se ne prate efekti realizovanih projekata.

Monitoring i evaluacija se, takođe, ne rade sistematski i opšti je utisak da u toj oblasti postoji veliki prostor za napredak. Potrebno je raditi monitoring na dnevnoj osnovi, a evaluaciju češće nego što je u osnovi predviđeno (jednom u pet godina), po potrebi i svake godine.

Potrebno je izgraditi kapacitete za izradu projektne dokumentacije po najvišim standardima za projekte koji predstavljaju prioritete za zajednicu, uz detaljnu razradu budžeta projekta i potencijalnih izvora finansiranja. Projektну dokumentaciju treba izrađivati pre nego što potencijalni donatori objave poziv za podnošenje predloga projekata, a ne samo kada se poziv objavi.

OPŠTI ZAKLJUČAK

Na kraju bi se moglo zaključiti da se Opština Trstenik, uz sve uočene manjkavosti procesa strateškog planiranja, može bez dileme posmatrati kao primer dobre prakse u oblasti strateškog planiranja na lokalnom nivou u Srbiji. Ozbiljno shvatanje Strategije kao veoma važnog dokumenta koji usmerava razvoj lokalne zajednice u dužem vremenskom periodu, njegovo povezivanje sa drugim relevantnim opštinskim dokumentima, želja za napredovanjem i usavršavanjem, kako samog dokumenta tako i osoblja koje radi na njegovoj realizaciji, umnogome izdvajaju opštinu Trstenik u oblasti strateškog planiranja u odnosu na druge opštine i gradove u okruženju.