

Planiranje održivog razvoja jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji

BRANKO BOŽIĆ, Građevinski fakultet, Beograd

DRAGANA MILIĆEVIĆ, Građevinski fakultet, Beograd

Pregledni rad

UDC: 332.14:353.9.075(497.11)

Razvoj lokalne samouprave u Republici Srbiji po mnogo čemu je specifičan. Opšta je saglasnost da razvoja nema ili je toliko spor da je gotovo neprimetan. Formiranje Stalne konferencije gradova i opština doprinelo je podizanju značaja problema. Nizom aktivnosti Udruženje postepeno menja prilike i stvara uslove za ubrzani regionalni razvoj. Sve je više manifestacija u Srbiji koje se bave problemima razvoja lokalne samouprave, a brojni su i primeri angažovanja domaćih i međunarodnih organizacija na tom planu. U skladu sa nizom aktivnosti u tom pravcu, autori ovog rada analiziraju jedan način planiranja održivog razvoja lokalne samouprave koji se primenjuje, sa manjim modifikacijama, u praksi nekih razvijenih zapadnih zemalja. Konkretno, analizira se pristup urbanističkog udruženja kanadskog grada Alberte (Alberta Urban Municipality Association - AUMA). Detaljno se opisuje metodologija izrade plana održivog razvoja i prikazuje sadržaj i značaj pojedinih njegovih delova. Izneti pristup ne znači jedini ili najbolji, već mu je namera da ukaže na složenost problema i značaj sveobuhvatnosti pristupa planiranja razvoja pojedinih regiona i lokalnih zajednica u Republici Srbiji i doprinosi razvoju sistema upravljanja nepokretnostima (Land Management). Autori rada naročito ističu značaj edukacije i temeljne analize svih aspekata održivog razvoja saglasno osnovnim vrednostima i očekivanjima građana, žitelja sredina u kojima se realizuju pojedini sadržaji od životnog značaja.

Ključne reči: Lokalna zajednica, održivi razvoj, planiranje.

1. UVOD

Zakonom o lokalnoj samoupravi [15], lokalna samouprava se definiše kao "pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo". Ona nije deo centralne, državne vlasti ili državne uprave već je autonomni sistem upravljanja lokalnim zajednicama, konstituisanim na užim delovima državne teritorije. Njena razvijenost je jedan od uslova demokratije i pravne države [11]. Kao pravo građana garantovano Ustavom, za državu ona ima obavezu da stvori uslove za kontinuirano funkcionisanje lokalne zajednice kao celine. Prve forme lokalne samouprave u Evropi potiču iz XV i XVI veka u vidu komuna, srednjovekovnih gradova kojima su kralj ili

kralj ili feudali putem povelja i statuta davali status slobodnih gradova. Postojbinom lokalne samouprave, onakve kakvom je danas poznajemo, smatra se Engleska. Koliko je značaj lokalne samouprave veliki, svedoči usvajanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine od strane Evropskog saveta koja garantuje osnove tzv. lokalne demokratije i razrađuje najvažnije elemente statusa lokalne samouprave. Lokalnu samoupravu odlikuje nekoliko karakteristika: izvorna nadležnost, odlučivanje neposredno ili putem predstavništva, finansijska sredstva, samostalnost oslikana i kroz pravo na udruživanje lokalnih zajednica u saveze i zaštita prava na lokalnu samoupravu [15].

Lokalna samouprava može biti organizovana kao jednostepena (npr. Švajcarska), dvostepena (npr. SAD), ili trostepena odnosno višestepena (npr. Engleska, Francuska). Lokalna uprava u Srbiji je jednostepena i monotipska, odnosno, postoji samo jedan nivo lokalne samouprave i sve jedinice (gradovi i opštine) imaju isti status, uređenje i nadležnosti, mada se u poslednje vreme gradovima daju nešto šire nadležnosti (komunalna policija i dr.). U Srbiji, rad lokalne samouprave regulisan je sledećim propisima:

Adresa autora: Branko Božić, Građevinski fakultet, Beograd, Bulevar Kralja Aleksandra 73
Rad primljen: 10.01.2012.

Ustavom Republike Srbije, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o lokalnim izborima, Zakonom o glavnom gradu, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, sektorskim zakonima (zakoni koji regulišu pojedine oblasti u vezi poveravanja poslova iz nadležnosti Republike kao i zakoni koji uređuju način postupanja organa lokalne samouprave, npr. Zakon o opštem upravnom postupku, o javnim preduzećima, o javnim službama, o budžetskom sistemu itd.) [10], [13]. Lokalna samouprava se formira prema kriterijumima koji se uglavnom tiču homogenosti, privrednih kapaciteta lokalne zajednice i gravitiranja određenim institucijama od vitalne važnosti za njeno funkcionisanje. Jedan od uslova njenog opstanka jesu finansijska sredstva koja crpi iz izvornih prihoda ali i iz državnog budžeta, s obzirom da pored izvornih poslova od neposrednog interesa za njene članove, izvršava i poslove poverene zakonom [10], [11], [13], [14], [15], [16].

U Srbiji, jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd. Važeći Ustav Republike Srbije određuje položaj jedinica lokalne samouprave, nadležnost opština, pravne akte koje donosi, organe, nadzor nad njenim radom i zaštitu. Zakon o lokalnoj samoupravi [15] razrađuje ove kategorije, tako i obavezu Republike odnosno teritorijalne autonomije da obezbede sredstva jedinici lokalne samouprave kada izvršava prava i dužnosti iz kruga poverenih poslova. Jedna od ključnih obaveza iz nadležnosti lokalne samouprave jeste njen opšti razvoj, dugoročni razvoj za dobro građana koji u njoj žive. Imaju li lokalne samouprave u Srbiji dovoljno kapaciteta da realizuju jedan takav zadatak – jedno je od najvažnijih pitanja na koje ne postoji jednostavan odgovor. Jedno od osnovnih pitanja koja se postavljaju prilikom planiranja održivog razvoja jedinice lokalne samouprave jeste – zašto to radimo? Plan održivog razvoja jedinice lokalne samouprave definiše neophodne (željene) potrebe koje bi ona zadovoljila ukoliko bi se kretala u pravcu njihovog dostizanja, umesto da se bavi pojedinim svakodnevnim poteškoćama, saglasno njihovoj pojavi. Drugim rečima, Plan održivog razvoja daje mogućnost jedinici lokalne samouprave da sagleda svoje dugoročne potrebe i definiše korake ka njihovoj realizaciji. Takođe, Plan održivog razvoja pruža priliku građanima da u dijalogu o kvalitetu života i vrednostima, definišu kakvim svoje mesto življenja žele da naprave, odnosno kako žele da ono u budućnosti izgleda. Opšte je poznata izreka koja najbolje ilustruje tu pojavu – "Budućnost nije nešto u šta ulazimo, budućnost je nešto što sami kreiramo" (Leonard I. Sweet), [1], [2], [3], [4], [5]. Imajući na umu smisao navedene izreke, na Odseku za geodeziju i geoinformatiku Građevinskog fakulteta u Beogradu,

akreditovan je program diplomskih akademskih - master studija modula Upravljanje nepokretnostima, gde studenti prilikom realizacije najraznovrsnijih javnih poslova iz oblasti uređenja prostora i infrastrukturnih sistema izučavaju osnove procesa pregovaranja i komunikacije [18].

2. KOMPONENTE PLANIRANJA ODRŽIVOG RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Održivi razvoj je definisan kao „razvoj kojim se ide u susret potrebama sadašnjosti tako da se ne ugrožavaju buduće generacije u zadovoljavanju sopstvenih potreba“ (World Commission on Environmental and Sustainability, 1987), [11]. Ovaj koncept proglašen je ključem politike razvoja kako EU, tako i UN. Koncept održivog razvoja se smatra prekretnicom u globalnom pristupu zaštite i razvoja životne sredine. EU ga je usvojila na Ministarskoj konferenciji u Bergenu 1990. godine, a UN na Samitu o životnoj sredini i razvoju (UNCED) u Rio de Žaneiru 1992. godine. Tom prilikom je usvojen i termin Agenda 21 – dokument svake države u kome se održivi razvoj prepoznaje kao veza između ekonomskog razvoja, učešća javnosti i zaštite životne sredine. Lokalna Agenda 21 je dokument kojim bi trebalo da budu obuhvaćeni svi aspekti održivosti jedne lokalne zajednice. U Johanesburgu 2002. godine, pod okriljem Ujedinjenih nacija, održan je Svetski samit o održivom razvoju, na kome su analizirani dotadašnji rezultati u realizaciji Agende 21 i drugih dokumenata Konferencije iz Rio de Žaneira, ali i dogovoreni budući pravci i prioriteti vezani za dalju primenu koncepta održivog razvoja. Samit je afirmisao održiv razvoj kao okosnicu međunarodnih aktivnosti i dao novi stimulans globalnoj akciji za borbu protiv siromaštva i zaštitu životne sredine. Takođe, na Petoj Ministarskoj konferenciji "Životna sredina za Evropu", održanoj u Kijevu, 2003. godine, Ministarskom deklaracijom potvrđena je važnost zaštite životne sredine i održivog razvoja regiona, odnosno potvrđena je obaveza sprovođenja usvojenih dokumenata [11].

Nacr Strategije lokalnog održivog razvoja Srbije pripremljen je početkom 2005. godine, a zatim predstavljen odgovarajućim nacionalnim telima (Ministarstvu nauke i zaštite životne sredine, Nacionalnom savetu za održivi razvoj, Odboru Skupštine Srbije za zaštitu životne sredine, itd.) na javnoj raspravi tokom februara, marta i aprila 2005. godine. Strategija je usvojena na Nacionalnoj konferenciji o lokalnom održivom razvoju u decembru 2005. godine, kao strateški okvir za održivi razvoj gradova i opština u Srbiji [13]. Dakle, da bi se dostigao održiv razvoj lokalne samouprave mora postojati volja i mora se izraditi plan sa punom, jasno identifikovanom odgovornošću o mogućim uticajima njegove realizacije na buduće

generacije. Prema AUMA modelu [1], prilikom analize planiranja održivog razvoja jedinice lokalne samouprave, mora se voditi računa o pet značajnih, manje-više opšte prihvaćenih komponenata (dimenzija): 1) socijalnoj, 2) kulturnoj, 3) prostornoj, 4) ekonomskoj i 5) upravljačkoj. Od navedenih pet elemenata, dva su ključna, a to su: upravljačka struktura i ekonomska održivost. Jasno je da bez jasne strukture upravljanja sistemom, građani teško mogu osjetiti svoju pripadnost sistemu i svoju ulogu u donošenju važnih odluka u mestu življenja. Takođe, slabo razvijena ekonomija ne može doprineti zdravom prostornom ambijentu, stabilnoj socijalnoj politici ili sveobuhvatnom razvoju kulture. Isto tako, jaka ekonomija nije sama sebi cilj, već mora doprineti razvoju lokalne samouprave u svih njenih pet napred navedenih segmenata – zadovoljenju socijalnih potreba, razvitku kulture, kreativnosti i inovacija i poštovanju pravnih u prostornih uslova življenja i zaštiti životne sredine. Navedeni koncept održivosti predstavlja bazu AUMA pristupa planiranju održivog razvoja lokalne samouprave koji će se predstaviti kroz koncept nazvan "backcasting"¹ što jednostavno znači da se prvo razvije uspešna ideja a onda se pragmatičnim koracima približava njenoj realizaciji [1], [2], [6], [7], [8], [9]. Da bi se ovakav koncept realizovao, neophodno je razviti dve važne komponente: prva – vizija željene budućnosti (osnovne potrebe, ljudska prava, nivo razvoja kulture, standardi i sl.), i druga – plan aktivnosti (ekonomski opravdana praktična ulaganja kojima se postiže zajednička svest o uspehu u zaštiti životne sredine, socijalnom i kulturnom razvoju).

3. PROCES PLANIRANJA ODRŽIVOG RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Ne postoje univerzalni principi izrade Plana održivog razvoja jedinice lokalne samouprave već je svaki Plan na neki način specifičan, tako da će u radu biti izneti neki opšti principi njegovog definisanja.

Zajednički elementi uspešnog Plana održivog razvoja jedinice lokalne samouprave bi bili:

- Volja centara odlučivanja za anagažovanjem postojećih resursa i realizacijom planskih aktivnosti;
- Jasna vizija uspešnog ishoda (generiše energiju i entuzijazam i daje povod za utrošak vremena i napora);
- Konkretan željeni cilj (backcasting, podrazumeva postojanje željenih ciljeva i identifikovane dnevne aktivnosti u pravcu njihove realizacije);

¹Backcasting" predstavlja popularan izraz koji se odnosi na ideju kojom planiramo da ostvarimo neko buduć očekivanje i može se svesti na pitanje - "šta treba da uradim danas, da bih stigao do željenog cilja?".

- Postupnost u ostvarivanju ciljeva (ostvarivanje bližih, manje kompleksnih ciljeva dovodi do jačanja motivisanosti i samopuzdanja učesnika);
- Demokratičnost procesa (osnova donošenja Plana održivog razvoja jer od samog starta svi učesnici moraju biti informisani o sadržaju i značaju projekta uz učešće partnerskih organizacija bez čije pomoći čitav projekat ne bi imao smisla);
- Upravljanje projektom iznutra (omogućuje planiranje iz samog procesa, a ne iz nekih unapred definisanih strategija, što omogućuje bolje sagledavanje potreba i načina realizacije pojedinih aktivnosti);
- Sistemski pristup (proces podrazumeva složene promene koje integrišu više elemenata i složenih podсистema pa kao takav zahteva ozbiljan analitički pristup u radu kroz sve faze);
- Široki obim učesnika (podrazumeva što šire angažovanje odgovarajućih struktura lokalne samouprave od stvaranja i podizanja svesti o potrebama do njihove realizacije); i
- Kontinuiran proces (planiranje mora biti ciklično sa testiranjem početnih predloga i praćeno odgovarajućom edukacijom učesnika, mora biti praćena efektivnost akcija preko unapred planiranih indikatora razvoja koje su usklađene sa vizijom i principima održivosti razvoja i podstiču nastavak započetih promena).

Na osnovu navedenih osnovnih elemenata, predložena strategija izrade Plana održivog razvoja realizovala bi se kroz sledećih pet osnovnih faza [1]:

- Definisane strukture procesa planiranja – FAZA I;
- Prepoznavanje i prihvatanje javnog značaja održivog razvoja lokalne samouprave – FAZA II;
- Utvrđivanje strategije uspeha – FAZA III;
- Identifikovanje inicijativa od značaja za realizaciju planiranih aktivnosti – FAZA IV; i
- Praćenje, kontrola i implementacija planiranih aktivnosti – FAZA V.

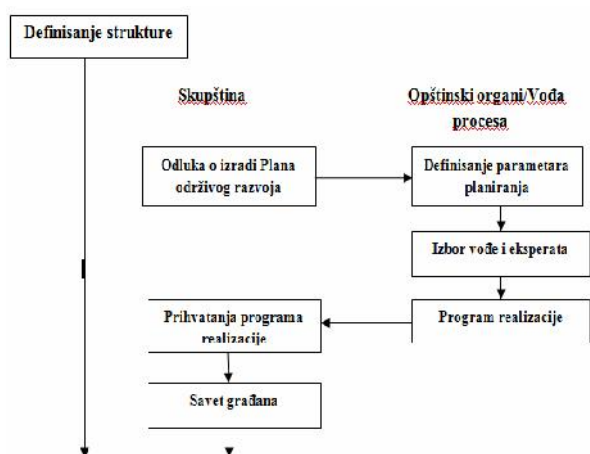
3.1. Faza I – definisanje strukture procesa planiranja

Zadatak lokalne vlasti u fazi I je da kreira strukturu procesa planiranja (učesnici i vremenski plan aktivnosti) i donese ključne odluke o rukovođenju projektom. U realizaciji procesa, prema AUMA pristupu, lokalna samouprava može formirati savetodavno telo - Savet građana (Citizen's Advisory Group – CAG, u daljem tekstu Savet). Savet čine predsednici opštinskih odbora, najodgovorniji predstavnici opštinske administracije i važni rukovodioci po-

jedinih opštinskih preduzeća od čijeg učešća može zavisiti uspešna realizacija planiranih aktivnosti.

Neophodni koraci (vidi sliku 1) na realizaciji aktivnosti I faze bili bi sledeći:

- donošenje odluke o izradi Plana održivog razvoja;
- definisanje parametara procesa;
- definisanje vođe procesa i ostalih eksperata;
- definisanje sastava i uloge Saveta; i
- izrada Programa realizacije Plana održivog razvoja.



Slika 1 - Definisanje strukture procesa planiranja [1]

Donošenje odluke o izradi Plana održivog razvoja jedinice lokalne samouprave podrazumeva rešenost zajednice da preuzme sve obaveze u vođenju i okupljanju relevantnih činilaca uspešne izrade Plana. Takav pristup govori o rešenosti da se u proces uključe građani² sa novim saznanjima, dodatnim resursima i podrškom organima zajednice.

Definisanje parametara planiranja podrazumeva više elemenata. Jedan od prvih jeste da se definiše koji deo lokalne zajednice će učestvovati u izradi Plana. Ova odluka je često političke prirode jer se, na primer, između više lokacija bira jedna, karakteristična za tu zajednicu, i sl. Ukoliko se Plan odnosi na širi region, onda se političkoj dimenziji pripisuje manji značaj.

Pre početka rada, veoma je važno pronaći adekvatnog vođu procesa (Process Leader). Takva osoba mora verovati u uspeh procesa. Osnovne sposobnosti vođe procesa jesu: organizacija, vođenje sastanaka, rešavanje nastalih nesporazuma i konflikata,

²Prema istraživanju CeSIDa (OEBS, 2008) iz 2005. godine 67% građana Srbije se izjasnilo da običan čovek nema mogućnosti uticaja na rad opštinskih institucija.

formiranja uspešne ekipe za realizaciju procesa i da uživa neophodno poverenje i respekt. Osim vođe procesa, neophodno je razmotriti i ulogu menadžera procesa (Process Manager) koji pomaže vođu procesa u organizaciji i vođenju sastanaka i angažovanju tehničkih resursa. U užem smislu, od menadžera procesa se očekuje: da poseduje izražene organizacione sposobnosti, sposobnosti vođenja sastanaka, sposobnosti animiranja ljudi ka donošenju zajedničkog dogovora, da razume značaj i sadržaj pojedinih predloga i da respektuje sve one koji imaju neki udeo ili su važni činioци procesa u kojem učestvuje. Ponekad, u zavisnosti od složenosti procesa kao i drugih okolnosti, ista osoba može obavljati obe funkcije.

Formiranje Saveta ima za cilj uključivanje relevantnih resursa i stvaranje pozitivnog doprinosa realizaciji procesa. Njega čine građani čiji su uticaj i značaj izraziti u zajednici u kojoj žive i rade (predsednik opštine, predsednik skupštine i dr.). Od Saveta se pre svega očekuje da poveže lokalnu samoupravu i građane, zatim da stručno doprinese uspešnoj realizaciji procesa i da pomogne i ubrza proces implementacije planskog rešenja.

Ne postoje jedinstveni kriterijumi za formiranje Saveta, a primeri pokazuju da on može biti različite brojnosti i sastava. U većini slučajeva, broj članova Saveta kreće se između 8 i 12 lica, u zavisnosti od brojnosti lokalne zajednice.

Značaj Saveta je izražen kroz čitav proces, međutim, posebnu ulogu igra u:

- objedinjavanju zahteva i kreiranju javnog interesa,
- identifikovanju oblasti i postupaka koje dovode do stvaranja neophodne vizije razvoja, i
- identifikovanju članova radnih timova (task forces) za realizaciju planirane strategije.

Formiranje Programa realizacije planskog procesa jeste zadatak vođe procesa i menadžera procesa i on se formalizuje kroz logičnu tabelu aktivnosti sa vremenskom dinamikom, finansijskim planom i odgovornostima. Pri izradi programa, neophodno je konsultovati i ostale službe, kako bi svi postupci bili međusobno usklađeni i koordinirani. Program realizacije usvaja nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

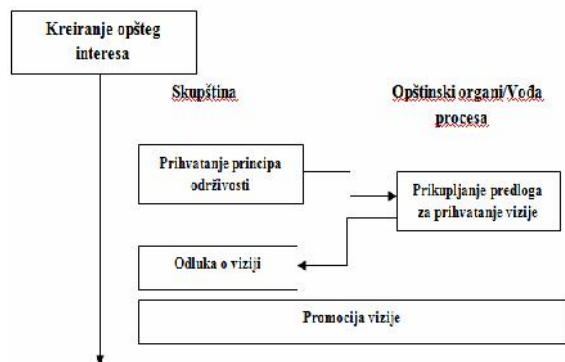
3.2. Faza II - prepoznavanje i prihvatanje javnog značaja održivog razvoja lokalne samouprave

Očekivani rezultat II faze jeste identifikacija strategijskih oblasti i konkretnih vrednosti unutar svake, od značaja za održiv razvoj zajednice.

Neophodni koraci u realizaciji aktivnosti II faze (vidi sliku 2) bili bi sledeći:

- Prihvatanje principa održivog razvoja;

- Izrada prikaza – ideje razvoja sa svim ograničenjima;
- Kreiranje javnog mnjenja i njegovo uključivanje u ostvarenje vizije procesa;
- Sintetizovanje ulaznih parametara neophodnih za donošenje odluke o ostvarivanju željene vizije; i
- Ostvarivanje javnog uvida u predlog Plana.



Slika 2 - Prepoznavanje i prihvatanje javnog značaja održivog razvoja lokalne samouprave [1]

Principi održivosti su opšte prihvaćeni i prirodni su deo procesa koji služe kao vodič prilikom donošenja odluka. Oni su rezultat višegodišnjeg istraživanja i predstavljaju sastavni deo tzv. backcasting (unatrag, od vizije ka startu) koncepta i u tom smislu su univerzalni (vidi, na primer, www.naturalstep.ca). Podrazumeva se da u održivoj zajednici promene ne smeju biti nerealne i da je priroda ograničena u pogledu sistematskog povećanja koncentracije rudnog bogatstva, ljudskih proizvoda i veštačkog uništavanja. Veoma je važno istaći da sve dok principi održivosti predstavljaju dugoročne uslove koje treba zadovoljiti u korist zajednice, ne smeju se izjednačavati sa vizijom niti mogu zameniti pet fundamentalnih stubova održivosti³ koji su suštinski deo vizije društvene zajednice. Principi pomažu prilikom postavljanja pitanja vezanih za stvaranje vizije kojoj se teži i gde će se u potpunosti ostvariti. Važno je da se kroz analizu procesa ukaže i na ograničenja društvene zajednice kako bi se realnije sagledalo postojeće stanje. U tom smislu, postoje dosta različiti pristupi. Neke zajednice su već definisale orijentacione ciljeve i vrednosti, dok su neke druge formulisale viziju kao strategijski cilj. I pored poštovanja procedure kreiranja vizije (uz angažovanje Saveta), neke zajednice organizuju javne skupove i traže javnu raspravu i podršku, jer je ona ta kojoj se budućnost stvara. Ljude, generalno ne inspirišu

³U održivom društvu treba imati u vidu da se građanima za zadovoljenje osnovnih životnih potreba ne smeju nametati neshvatljivi uslovi i da se ne sme sistematski povećavati koncentracija neželjenih materija (gasova, hemijskih supstanci, zagrevanjem i sl.).

niti motivišu principi, već nade i očekivanja. Zato je prvi korak u procesu stvaranja vizije - prikupljanje očekivanja i potreba građana o vrednostima zajednice, očekivanim promenama, kratkoročnim željama, raspoloživim resursima zajednice i načinu građanske pomoći promenama. Zavisno od zainteresovanosti, građani mogu biti veoma zainteresovani da se uključe u proces stvaranja javnog interesa i spremni su da se vremenski angažuju u njemu, mogu da budu uvek spremni da učestvuju u diskusijama, ili mogu imati pasivan interes i ne žele ili nisu u stanju da se priključe procesu. Pored navedenih osnovnih tipova odnosa građana prema uključivanju u proces stvaranja javnog mnjenja, između zajednice i građana postoje i drugi vidovi saradnje, i za očekivati je da će se ovi postupci u praksi i dalje nadgrađivati.

Jednom prikupljene informacije o nekom događaju neophodno je objediniti i sintetizovati u jednu formu – viziju. Objediniti sve zahteve u jedan dokument nije jednostavno. U prvom koraku vođa procesa (Process Leader⁴) zajedno sa organima zajednice formira inicijalni dokument koji se prosleđuje nadležnim službama, građanima ili Savetu na razmatranje i usvajanje. S obzirom da konačan dokument – vizija razvoja, mora biti formalizovana kroz odgovarajuću formu, predlaže se da u opštoj strukturi dokument sadrži sledeće: očekivanje najvišeg nivoa, uobičajena očekivanja i najznačajnije ciljeve u svakoj od pet dimenzija održivosti. Najznačajniji ciljevi trebaju biti jasno formulisani i perspektivni i iskazani na način koji motiviše učesnike ka njihovom ostvarenju.

Nakon formulisanja svih zahteva i pripreme dokumenta u kojem je iskazan javni interes (vizija) obično se organizuje javni skup gde se isti promovise. Savet bi trebao biti taj koji najbolje promovise interes građana i zajedno sa vođom procesa i organima lokalne samouprave definiše strategiju promocije. Nikada se ne sme podceniti uloga javnosti, odnosno potreba za javnom podrškom građana. Bezbroj je primera briljantnih planova koji nisu realizovani usled nedostatka javne podrške.

3.3. Faza III - utvrđivanje strategije uspeha

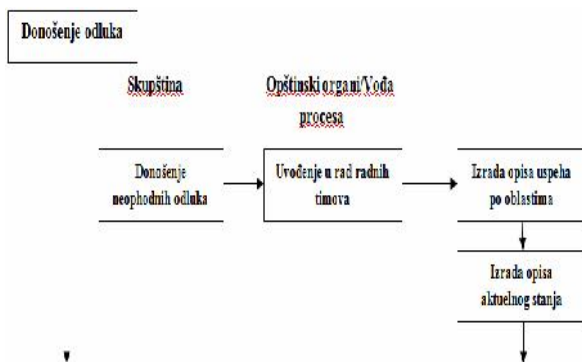
"Liderstvo u obrazovnoj ustanovi započinje sa principom kreativne tenzije. Kreativna tenzija počiva na jasnom pogledu ka onome što se želi dostići – viziji i istini o realnoj stvarnosti u kojoj se nalazimo. Raspon između te dve stvari stvara prirodnu tenziju" (Peter Senge u [1]).

⁴Lideri daju viziju budućnosti i definišu strategiju dostizanja, odnosno ostvarivanja promene. Oni motivišu i inspirišu druge da ostanu u dobrom smeru i zajedno sa njima žrtvuju se da bi ostvarili cilj" (John Kotter).

Očekujući ishod III faze u svakoj od strategijskih oblasti jeste izrada jasnog opisa očekujućeg uspeha i aktuelnog stanja razvoja lokalne zajednice.

Neophodni koraci u realizaciji III faze (vidi sliku 3) jesu:

- Identifikovanje strategijskih oblasti održivog razvoja lokalne zajednice;
- Formiranje radnih timova za realizaciju usvojene strategije;
- Upoznavanje radnih timova sa vizijom i principima održivosti razvoja lokalne zajednice;
- Definisavanje nivoa uspešnosti svake strategijske oblasti razvoja lokalne zajednice (opisati očekujući rezultat u svakoj oblasti);
- Identifikovanje indikatora uspešnosti realizacije u svakoj od strategijskih oblasti razvoja lokalne zajednice; i
- Opis postojećeg stanja u svakoj od strategijskih oblasti razvoja lokalne zajednice.



Slika 3 - Utvrđivanje strategije uspeha [1]

Uobičajeno je od lica koja pripadaju partnerskim organizacijama formirati radne timove (task forces) za svaku oblast. Radni timovi su šansa da se stvori što širi krug zainteresovanih i poveća obim znanja i inicijativa za realizaciju procesa. U ovom koraku se definišu razlike između željenog i stvarnog stanja, donose se nove inicijative i inicira premošćavanje uočenog nesklada. U okviru III faze, analiziraju se prioriteta zajednice (voda, kultura, umetnost i sl.) opisuju željeni ciljevi i aktuelno stanje.

Po pravilu, zajednica se uvek opredeljuje za više oblasti, te se stoga postavlja pitanje njihove međusobne integrisanosti i relativne važnosti. Relativna važnost je u vezi sa potrebama, dok pitanje integracije podrazumeva međusobnu koordinaciju. Pažnja se usmerava ka jasnom opisu uspeha i tekućeg stanja u svakoj od prioritenih oblasti razvoja zajednice. One se biraju u skladu sa krajnjim ciljem i specifične su za svaku zajednicu. Do adekvatnog izbora može se doći i iterativnim putem. U postupku izbora prioritenih oblasti, rukovodilac projekta se konsultuje sa zvaničnim odgovornim predstavnicima zajednice i Savetom.

Radni tim obično je mešovitog sastava i čine ga predstavnici aktuelne vlasti i opozicije, eksperti i oni koji na bilo koji način mogu doprineti razvoju (vođeći ljudi lokalne zajednice, poslodavci i dr.). Članovi radnih timova moraju biti spremni na punu saradnju u procesu, sa značajnim vremenskim angažovanjem i od njih se očekuje da:

- opišu i povežu viziju lokalne zajednice sa prioritetima strategije razvoja;
- donesu skup indikatora uspešnosti realizacije prihvaćene strategije;
- opišu aktuelno stanje u oblastima obuhvaćenim strategijom razvoja; i
- donesu skup prioriteta aktivnosti na prevazilaženju postojećih slabosti.

Da bi radni tim bio efikasan, članovi trebaju biti jasno usmereni ka zadovoljenju usvojenih ciljeva. Poželjno je da se odmah na početku utvrdi da li su članovi tima jedinstveni u proceni vrednosti odabrane strategije zadovoljenja opštih principa održivosti. Na primer, već na prvom sastanku poželjno bi bilo da se članovima objasni pojam održivosti i diskutuje o viziji razvoja zajednice i tako promoviše uloga radnog tima u tom procesu.

Obaveza radnog tima je da donese tzv. Opis uspešne realizacije strategije razvoja (Description of Success-DoS) za svoju strategijsku oblast usaglašen sa već usvojenim planom i programom zajednice i vizijom njenog razvoja. Vođa procesa ili Menadžer procesa priprema nacrt opisa, rukovodeći se odgovorom na pitanje – kako bi strategijska oblast trebala da izgleda u slučaju ostvarenja vizije i šta je neophodno stvoriti unutar zajednice da bi se opisani uspeh ostvario?

Nakon izrade Opisa uspeha za svaku strategijsku oblast utvrđuju se indikatori progresa i ciljevi razvoja u odgovarajućoj strategijskoj oblasti kao reperi pomoću kojih se prati dinamika realizacije planova. Oni zapravo određuju šta treba meriti i pratiti da bi se javnost obavestila o postignutim rezultatima i jesu li oni u funkciji ostvarenja zamišljene vizije razvoja. Prilikom izbora indikatora treba se rukovoditi postojanjem indikatora na regionalnom, državnom ili lokalnom nivou, kao i da li postoje organizacije u lokalnoj zajednici koje mogu pomoći u prikupljanju podataka.

Sledeća obaveza radnog tima jeste izrada Opisa aktuelnog stanja u svakoj odabranoj strategijskoj oblasti razvoja (Description of Current Reality – DoCR), koji ukazuje na ključne izazove ostvarenja opisanog uspeha strategije. Razumevanje ključnih izazova predstavlja polaznu osnovu za identifikaciju neophodnih aktivnosti koje bi dovele do željenog cilja (napretka).

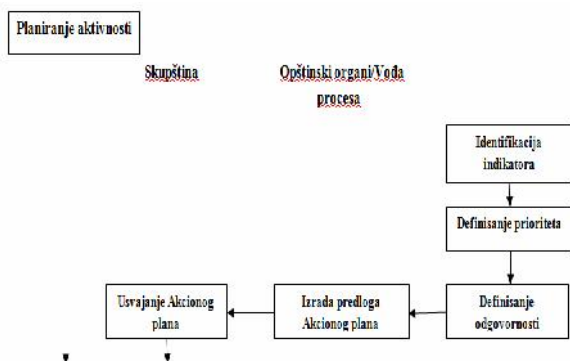
Na osnovu svih prikaza i opisa, Vođa ili Menadžer procesa pravi sumarne (zbirne) izveštaje za svaku strategijsku oblast. Svaki radni tim može koristiti sumarne izveštaje kako bi kompletirao Opis aktuelnog stanja za svoju strategijsku oblast.

Nakon realizacije Opisa uspešne realizacije i aktuelnog stanja u pojedinoj strategijskoj oblasti, radni tim pristupa fazi izrade Akcionog plana (Action Planning phase).

3.4. Faza IV - identifikovanje inicijativa od značaja za realizaciju planiranih aktivnosti

"Najbolji način da dođete do dobre ideje jeste da imate puno ideja". (Linus Pauling u [1])

Proces izrade opisa uspeha realizacije strategije i aktuelnog stanja u pojedinoj oblasti, sam po sebi generiše veliki broj ideja i inicijativa i polazna je osnova za izradu Akcionog plana. U izradi Akcionog plana značajnu ulogu igraju radne grupe koje pripremaju ideje i inicijative i time pokreću zajednicu iz trenutne situacije u bolju. Ključni momenat IV faze jeste proces sagledavanja mogućnosti investiranja i identifikovanje subjekata koji mogu pokrenuti i voditi zajednicu u pravcu uspeha i generisati adekvatnu ekonomsku i političku korist od ulaganja, bez čega nema održivosti.



Slika 4 - Identifikovanje inicijativa [1]

Očekujući ishod IV faze jeste izrada liste inicijativa i investicija raspoređenih u kratkoročne, srednjoročne i dugoročne prioritete i njihovo integrisanje u konačan predlog Plana.

Neophodni koraci na realizaciji IV faze bili bi sledeći:

- Prikupljanje ideja o inicijativama i investicijama;
- Određivanje prioriteta;
- Definisavanje odgovornosti učesnika; i
- Integrisanje predloga u jedinstveni Plan i identifikacija prioriteta aktivnosti.

Sakupljanje što većeg broja ideja i investicija je prioritetni cilj kom treba težiti radi realizacije planiranih aktivnosti. Sve prikupljene predloge je potrebno

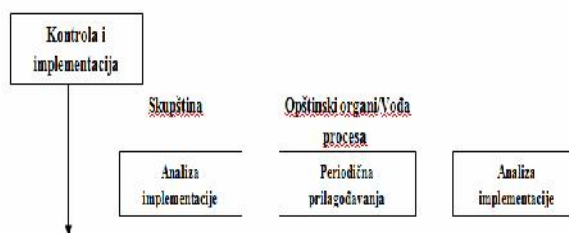
analizirati i sortirati po prioritetima kako bi se što pre došlo do plana koji će lokalnu zajednicu dovesti do željenog cilja.

Nakon izrade Akcionog plana (Plana aktivnosti) definiše se odgovornost pojedinih članova radne grupe. Nije neophodno da odgovornost snose samo predstavnici lokalne samouprave, već se ona može podeliti i sa spoljnim učesnicima. Na primer, ukoliko se izrada novog programa nastave u školskoj ustanovi prihvati kao projekat koga je jednostavno realizovati u kratkom roku (low-hanging fruit), onda se školsko veće može imenovati odgovornim za njegovu realizaciju.

Nakon što radni timovi identifikuju kratkoročne, srednjoročne i dugoročne inicijative u pojedinim strategijskim oblastima koje pokrivaju, Vođa i Menadžer procesa objedinjuju ih u jedinstven sveobuhvatni Plan. Pri tom, oni vode računa da li inicijative pripadaju jednoj ili više strategijskih oblasti što je ključno pitanje sa aspekta važnosti projekta. Ideje koje su povezane sa većim brojem strategijskih oblasti važnije su i imaju veći prioritet jer doprinose održivosti razvoja više oblasti.

3.5. Faza V – praćenje, kontrola i implementacija planiranih aktivnosti

Postoji izreka – sve što se može izmeriti može se i uraditi. Praćenje i kontrola pomažu lakšem razumevanju nivoa ostvarenosti ciljeva. Periodičnim kontrolama se lakše identifikuju problemi i rešavaju situacije i tako štede vreme, novac i naponi. U okviru ove faze, savet, radna grupa ili predstavnik lokalne samouprave prate dinamiku ostvarivanja Plana (vidi sliku 5).



Slika 5 - Kontrola i implementacija [1]

Periodične analize omogućuju analizu stanja i pomažu u lakšem sagledavanju budućih izazova i uspešno doprinose eventualnim izmenama Plana ili artikulaciji novih ideja. Svaki uspeh treba istaći jer vodi ka napretku, a ujedno obaveštava i ohrabruje neposredne učesnike da nastave sa radom. Godišnji izveštaji su značajni pokazatelji ostvarenja ciljeva održivosti. Oni mogu biti u vidu kratkih opisa pa do strogih detaljnih analiza. Idelano bi bilo da izveštaji sadrže: ostvareni napredak u realizaciji Plana (po aktivnostima, npr. u procentima) i informaciju o stepenu realizacije indikatora napretka (rast primanja, kvalitet

vode, nivo zagađenosti, nivo buke, ...). Svaki izveštaj mora biti transparentan, kompletan (ne smeju se izostaviti važni detalji) i materijalno potkrepljen relevantnim podacima za svaku strategiju. Iako je V faza poslednja, ona obično otvara nove procese integracija (obrazovanje kadra, formiranje novih organizacionih formi i načina rada pojedinih službi, izvore finansiranja i dr.). Poželjno bi bilo i da lokalna zajednica podrži i realizuje ideju istraživanja o zainteresovanosti investitora za dalja ulaganja (na primer, da li projekat vodi ka ostvarivanju vizije zajednice, ostvarivanju principa održivog razvoja i da li je interes ulaganja dovoljno motivisan, i sl.). Takođe, lokalna zajednica u ispitivanju svog odnosa prema budućnosti, kroz regulatorne mere može analizirati i svoju tekuću politiku (propisi, licence, dozvole i ostali mehanizmi koji počivaju na zakonskim propisima), dobrovoljnost (voluntarizam; mehanizmi koji generalno ne počivaju na regulativi ili finansiranju), potrošnju (bilo koja upotreba javnog novca) i finansijsku politiku (cene usluga, takse, krediti, zajmovi, subvencije i sl.).

4. ZAKLJUČCI

Plan održivog razvoja jedinice lokalne zajednice trebao bi biti ključan dokument napretka jednog društva. Kada je reč o takvim dokumentima, u Republici Srbiji se, na žalost, ne može ili je veoma teško pronaći jedan takav pokušaj, već se na jedan zastareli konvencionalan način u velikoj većini slučajeva kroz ustaljene dugogodišnje forme i oblike planiranja i dalje ostavaruju planovi rada jedinice lokalne zajednice. Dokument ove vrste ima punog smisla jer po svojoj suštini najbolje izražava značaj integrisanja svih kapaciteta i prenosi odgovornost za budućnost zajednice na sve stanovnike.

Predstavljeni pristup može se primeniti na različitim projektima, različitim nivoima državnih struktura i u svim oblastima javnog života (planiranje i izgradnja objekata javne infrastrukture, uređenje naselja i seoskih sredina, komasacija i dr.). Iako je ovim radom predstavljen samo jedan od pristupa u rešavanju problema održivog razvoja, autori su imali nameru da ukažu i na brojne mogućnosti modifikacije predloženih rešenja kako bi se uvažile specifičnosti konkretne jedinice lokalne samouprave (ili konkretnog projekta) u procesu predlaganja i realizacije plana. Oblici modifikacije predloženih rešenja mogu se ogledati kroz kontinuirano obrazovanje kadrova, kroz izradu modela koji će predstavljati univerzalno rešenje za grupu zajedničkih problema u više upravnih jedinica, i slično. Značajna uspešnost plana postigla bi se uključivanjem građana u proces donošenja odluka, što zahteva izuzetne komunikacione veštine eksperata, članova Saveta i ključnih ljudi u procesu planiranja održivog razvoja. Proces uključivanja aktera iz jedinice lokalne zajednice od faze planiranja do implementacije nema alternativu. Naime, "kupi i

veruj" ne može biti alternativa brizi i odgovornosti građana koji će živeti i raditi na određenom prostoru.

Obzirom da za sada u Srbiji ne postoji institucija koja obrazuje kadar za rad u organima lokalne samouprave, postavlja se pitanje da li bi imalo smisla formirati takvu instituciju ili problem i dalje zanemarivati. U slučaju obrazovanja ovakve institucije i realizacije nastavnog plana koji bi obuhvatio pravnu, ekonomsku, tehničku i organizacionu celinu, dobili bismo stručnjake koji mogu da odgovore svim izazovima u pogledu rešavanja problema u lokalnoj samoupravi. Najbliži korak ovom cilju je obrazovanje stručnjaka modula Upravljanje nepokretnostima, koji su obučeni za rešavanje brojnih problema na nivou lokalne samouprave.

Međutim, bez obzira na obrazovanje i trud zaposlenih u organima lokalne samouprave, građani su ti koji daju mišljenje o najvažnijim problemima koji postoje u lokalnoj zajednici i koji usporavaju njen razvoj. Najveći problem koji se postavlja pred stručnjake jeste kako manje aktivno stanovništvo zainteresovati za učešće u donošenju odluka koje se tiču lokalne zajednice.

LITERATURA

- [1] Alberta Urban Municipalities Association, (2006): Comprehensive Guide for Municipal Sustainability Planning
- [2] Bolstad, Allan, (2005). "The Alberta Smart Growth Report". Sierra Club of Canada. [Online] Available: <http://www.sierraclub.ca/prairie/SierraReport.pdf>
- [3] Federation of Canadian Municipalities (FCM) (2003). Citizen Participation and Community Engagement in the Local Action Plan Process: A Guide for Municipal Governments. [Online] Available: <http://www.fcm.ca/english/gmf/publications.html> (December 27, 2005)
- [4] Hallsmith, G., Layke, C., & Everett, M, (2005). Taking Action for Sustainability: The EarthCat Guide to Community Development. Global Community Initiatives. [Online]. Available: <http://www.earthcat.org/> (December 20, 2005)
- [5] Herr, Phillip, (1995). The Art of Swamp Yankee Planning. Herr Associates. [Online]. Available: http://ocw.mit.edu/NR/rdonlyres/Urban-Studies-and-Planning/11-360Fall2003/4797746E-0918-4F90-A7B4-77BE527B8868/0/the_art_of_swamp_yankee_making.pdf
- [6] Infrastructure Canada, (2005). Integrated Community Sustainability Planning: A Background Paper. Government of Canada. Printed version distributed at September 2005 Roundtable on Integrated Community Sustainability Planning in Ottawa, Ontario.

- [7] International Council for Local Environmental Alternatives (ICLEI), (2002). Second Local Agenda21 Survey: Background Paper No. 15. UN Department of Economic and Social Affairs
- [8] Infrastructure Canada, (2005). Integrated Community Sustainability Planning: A Background Paper. Government of Canada. Printed version distributed at September 2005 Roundtable on Integrated Community Sustainability Planning in Ottawa, Ontario
- [9] Martin, J. & Brost, L., (2004). Growing the Future: Tomorrow's Rural Alberta. Rural Education and Development Association. [Online]. Available: <http://www.rural.gov.ab.ca/research/bridgebuildersreport.pdf> (December 20, 2005)
- [10] Milosavljević, B., (2005): Sistem lokalne samouprave u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.
- [11] OEBS (2008): Priručnik za praćenje rada lokalne samouprave, prvo izdanje, grupa autora, Beograd.
- [12] Roseland, M., (2005). Towards Sustainable Communities: Resources for Citizens and Their Governments. Gabriola Island: New Society Publishers.
- [13] Stalna konferencija gradova i opština, (2008): Održivi razvoj u gradovima i opštinama u Srbiji – status i strategije.
- [14] Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik“ Republike Srbije, br. 79/2005.
- [15] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik“ Republike Srbije, br. 129/2007
- [16] Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik“ Republike Srbije, br. 62/2006
- [17] Zakonom o glavnom gradu, „Službeni glasnik“ Republike Srbije, br. 129/07
- [18] <http://www.landlaw.grf.bg.ac.rs/>
<http://en.wikipedia.org>

SUMMARY

PLANNING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF LOCAL MUNICIPALITY

The problem of Sustainable Municipality development in Republic of Serbia is quite specific. All officials agree that the development is quite slow or stopped. Forming the new association of communities and towns the process is moved and new positive steps were taken in good direction. This work is in accordance to the efforts were made so far and shows the methodology of the Municipality Sustainable Development planning process. This analyse is based on Alberta Urban Municipality Association – AUMA approach. The methodology of the process was explained in detail, paying special attention on the content of the each parts of the Plan. The authors of this article point out the importancy of the planning process and its dependancy with the general rules and specific objectives of the people who live in the area of interest. It is very important to focus the education that should be specially valued and appreciated and integrate the knowledge with the community management.

Key words: *The municipality, sustainable development, planning.*