

## **METODOLOGIJA IZRADE STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA**

### **THE METHODOLOGY FOR PREPARATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY**

prof. dr Milan Kolarević<sup>1</sup>,  
prof. dr Tihomir Pantelić<sup>2</sup>,  
prof. dr Savo Trifunović<sup>3</sup>,  
Nenad Ostračanin<sup>4</sup>

**Rezime:** U radu je prikazan predlog metodologije za izradu strategije održivog razvoja opštine.

**Ključne reči:** strategija, metodologija, održivi razvoj

**Abstract:** The paper presents suggestion of the Methodology for preparation of Municipality Sustainable Development Strategy.

**Keywords:** strategy, methodology, sustainable development

#### **1. UVOD**

Strateški plan razvoja opštine je „planski dokument koji sadrži određeni broj strateških ciljeva. On daje smernice aktivnostima za razvoj opštine u datom vremenskom periodu (normalno 3 do 5 godina) i određuje smer, prioritete, akcije i odgovornosti za implementaciju.“ [1]

Dobra strategija treba da bude [1]:

- bazirana na jasnom razumevanju aktuelne situacije u opštini;
- razvojno orijentisana;
- relevantna i jasno definisana;
- bazirana na partnerstvu sa zainteresovanim stranama;
- logički dosledna i konzistentna;
- izvodljiva i realna;
- dovoljno fleksibilna;
- dovoljno široka da obuhvati glavna pitanja razvoja;
- autentična/jedinstvena i atraktivno smišljena
- razumljiva za širu javnost.

---

<sup>1</sup> Univerzitet u Kragujevcu, Mašinski fakultet Kraljevo, Srbija; e-mail: kolarevic.m@mfkv.kg.ac.rs

<sup>2</sup> Univerzitet u Kragujevcu, Mašinski fakultet Kraljevo, Srbija; e-mail: pantelic.t@mfkv.kg.ac.rs

<sup>3</sup> Univerzitet u Kragujevcu, Mašinski fakultet Kraljevo, Srbija; e-mail: trifunovic.s@mfkv.kg.ac.rs

<sup>4</sup> SO Raška, Kancelarija za LER, Raška, Srbija, e-mail: ler@raska.org.rs

Proces izrade strategije se sastoji od sledećih faza:

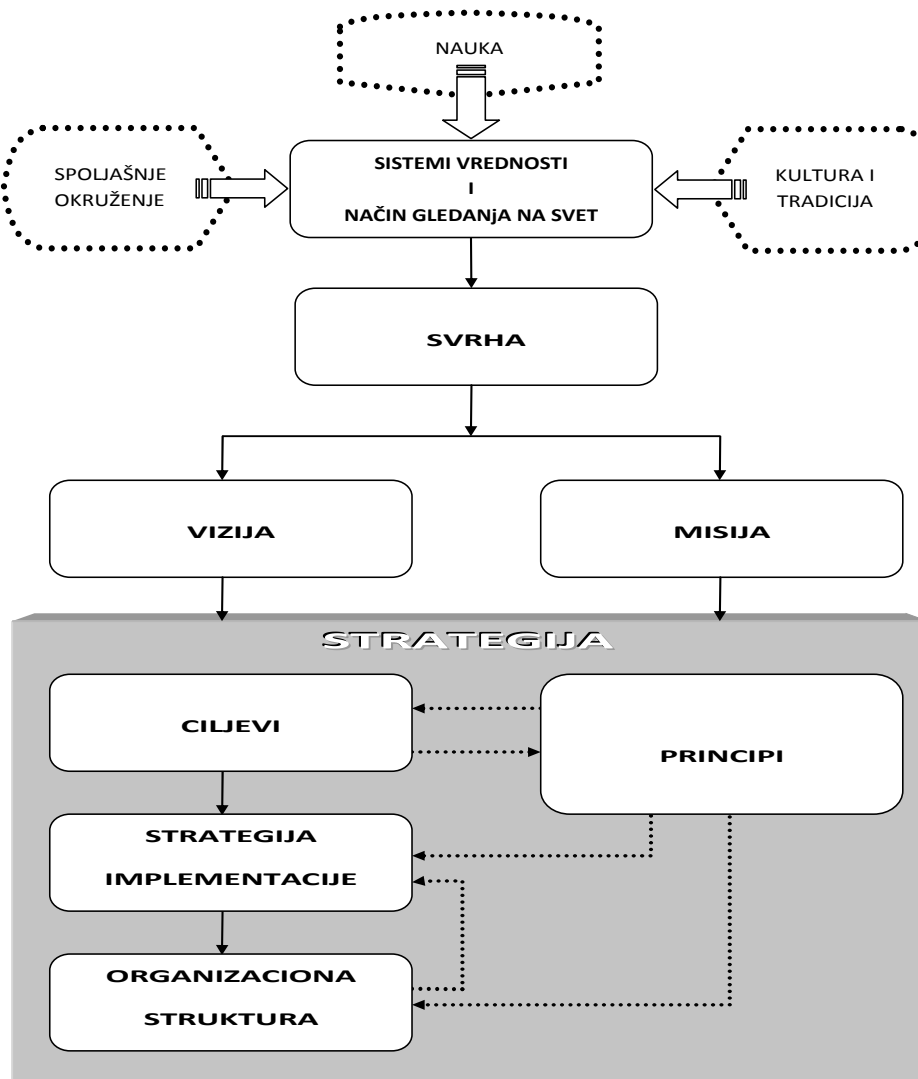
1. *Priprema*
2. *Prikupljanje i analiza podataka*
3. *Izrada strategije*
4. *Završetak strateškog plana*

## 2. METODOLOGIJA IZRADE STRATEGIJE

Predlog metodologije za izradu Strategije održivog razvoja opštine je šematski prikazan na sl. 1.

Postojeća kultura i tradicija, razvoj nauke i količina dostupnih znanja i informacija, kao i uticaj društvenog i političkog okruženja formiraju *sisteme vrednosti i način mišljenja* u određenoj sredini. Iako se sistemi vrednosti formiraju pod uticajem okruženja, oni su deo unutrašnjeg života svakog pojedinca ali i određene grupe. Sistemi vrednosti se manifestuju kao željeni kvalitet pojave ili stvari za koju pojedinac ili grupa smatra da je više ili manje poželjna, korisna itd.

Sistemi vrednosti i način gledanja na svet dovode do spoznaje *svrhe* tj. društvenog smisla postojanja, *vizije* tj. slike željenog stanja u budućnosti i *misije* tj. zadatka koji treba da ostvari opština na tom putu. Da bi se realizovale vizija i misija potrebno je razraditi *strategiju* koja predstavlja određivanje strateških ciljeva, principa tj. pravila ciljnog ponašanja, pravaca akcije, organizacione strukture i definisanje potrebnih resursa za ostvarenje ciljeva.



Slika 1. Metodologija izrade strategije održivog razvoja opštine [2]

### 3. SVRHA, VIZIJA I MISIJA OPŠTINE

Osmišljavanje i usvajanje vizije predstavlja jednu od najvažnijih faza strateškog planiranja. Ona je definisana radi ostvarenja svrhe kao vrhovnog cilja. Izjava o viziji prezentira strateške namere opštine koje se fokusiraju na njene resurse radi postizanja željene budućnosti. Vizija treba da bude napisana u vidu kratke rečenice koju svako može razumeti, koja je specifična za za datu opštinu, koja se lako pamt i na osnovu koje se može stvoriti jasna slika budućnosti kakva se želi ostvariti strategijom.

„Misija je skup osnovnih opredeljenja i namera jedne organizacije, koja odražava orijentaciju rukovodstva zasnovanu na njenim potencijalima i prilikama u okruženju. Misijom se sažeto obrazlaže šta organizacija namerava da učini u narednom periodu kako bi ispunila svrhu svog postojanja, uklapajući se u zahteve, uslove, ograničenja i interese okruženja, uz respektovanje sopstvenih interesa, želja i potencijala.“ [3]

Izjava o strateškoj misiji treba da bude kratko napisana, autentična, izazovna i inspirativna, kako bi svojim smislom ispunila sve koji učestvuju u njenom ostvarivanju.

### 4. PRINCIPI-PRAVILA CILJNOG PONAŠANJA

*Principi* na kojima treba da počiva realizacija strategije treba da u sebi sadrže sisteme vrednosti za koje se opština opredelila kao i etičke osnove na kojima treba da se zasniva strategija. Neki od mogućih principa su:

1. Razvoj zasnovan na znanju i stručnosti;
2. Vaspitanje i obrazovanje mladih zasnovano na trajnim vrednostima;
3. Transparentnost i aktivno učešće svih sektora u procesu izrade i realizacije strategije;
4. Ravnomerni razvoj u okviru opštine;
5. Saradnja sa okruženjem i sl.

### 5. STRUKTURA CILJEVA



„Srž“ strategije predstavlja struktura ciljeva koja treba da bude logična i hijerarhijska. Ciljevi se progresivno rasčlanjavaju po nivoima na sve detaljnije ciljeve do nivoa programa i projekata. Poželjno je da hijerarhijska struktura ciljeva ne bude rasčlanjena na više od tri nivoa i to: strateški prioriteti, opšti ciljevi i posebni ciljevi (slika 2). Viši ciljevi treba logično da vode ka nižim ciljevima a niži ciljevi treba da doprinesu ostvarenju viših ciljeva.

Određivanje strateških prioriteta (čiji broj bi trebalo da se kreće između 3 i 6) i ključnih oblasti delovanja znači donošenje odluke o tome šta treba postići na osnovu sagledavanja trenutne situacije i vizije tj. projekcije budućih promena. Zato je za svaki od strateških prioriteta potrebno izvršiti analizu spoljašnjih i unutrašnjih faktora koji će uticati na njihovu realizaciju.

Prioriteti se dalje rasčlanjavaju na opšte i posebne ciljeve, a za posebne ciljeve se definišu programi i projekti pomoću kojih oni treba da se realizuju. Na slici 3 je prikazan primer vizije, misije i strukture ciljeva u Strategiji održivog razvoja opštine Raška[2].

Slika 2. Hijerarhijska struktura ciljeva

Ciljevi treba da imaju sledeće karakteristike[1][3]:

- *Konzistentnost* – strateški prioriteti, opšti ciljevi i posebni ciljevi treba da budu u uzajamnoj saglasnosti;
- *Relevantnost* – ciljevi treba da budu relevantni za datu situaciju (stanje);
- *Realnost (ostvarljivost)*– u smislu da je moguće njihovo izvođenje u prostoru i vremenu i sa raspoloživim resursima;
- *Specifičnost i merljivost* – kako bi moglo da se utvrdi da li je cilj ostvaren i do kog nivoa.
- *Vremenska definisanost* – sa određenim terminima dostizanja rezultata.

<b>VIZIJA</b>				
MODERNA TURISTIČKA OPŠTINA SA OČUVANOM ŽIVOTNOM SREDINOM, KULTURNO-ISTORIJSKIM NASLEĐEM I ZADOVOLJNIM LJUDIMA				
<b>MISIJA</b>				
UČINITI OPŠTINU BOLJOM I LEPŠOM NA PONOS PRECIMA I RADOST POTOMCIMA				
<b>STRATEŠKI PRIORITETI</b>				
1. RAZVIJENI I OČUVANI LJUDSKI RESURSI	2. UNAPREĐENI USLOVI ZA RAZVOJ PRIVREDE	3. RAZVIJENO I UNAPREĐENO SELO	4. ZDRAVA, OČUVANA, PROSTORNO UREĐENA I ZA ŽIVOT PRIVLAČNA SREDINA SA MODERNOM INFRASTRUKTUROM	5. RAZVIJENA, MODERNA I EFIKASNA LOKALNA UPRAVA
<p>1.1. Pozitivna stopa prirodnog priraštaja i povoljni uslovi za brigu o porodici</p> <p>1.2. Smanjena nezaposlenost za 90%</p> <p>1.3. Kulturno prepoznatljiva sredina sa očuvanom tradicijom i uspostavljene mehanizmom doživljavanja obrazovanja</p> <p>1.4. Jaka socijalna stabilnost i zdravstvena zaštita</p> <p>1.5. Fizički i mentalno zdravo stanovništvo koje neguje sport i rekreaciju</p> <p>1.6. Aktivno učesće omladine i civilnog društva u društvenim procesima</p> <p>1.7. Institucionalno i organizaciono unapređeno informisanje</p>	<p>2.1. Izgrađeni kapaciteti Opštine za razvoj turizma</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stručno osposobljene i profesionalizovane organizacije za bavljenje turizmom</li> <li>• Organizacija turističkih manifestacija</li> <li>• Uspostavljen sistem podsticajnih mera za razvoj turizma</li> <li>• Jošanička Banja - savremeni WELNES i SPA centar</li> <li>• Usklađena turistička ponuda Jošaničke banje i Kopaonika</li> </ul> <p>2.2. Povoljni uslovi za razvoj privrede</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Podrška opštinske samouprave razvoju privrede i MSP</li> <li>• Izgrađene i opremljene industrijske zone</li> <li>• Formiran opštinski preduzetnički centar, inkubator centar i trening centar</li> <li>• Uspostavljen sistem usklađenog obrazovanja kadrova sa potrebama privrede</li> </ul>	<p>3.1. Poboljšani uslovi života na selu</p> <p>3.2. Unapređena poljoprivredna proizvodnja i prerada poljoprivrednih proizvoda</p> <p>3.3. Stručna pomoć, edukacija i informisanje poljoprivrednog stanovništva</p> <p>3.4. Razvijen seoski turizam</p>	<p>4.1. Zaštićena i kvalitetnija životna sredina sa prirodnim resursima koji se racionalno koriste</p> <p>4.2. Adekvatno uređenje i korišćenje prostora u skladu sa izrađenom plansko-urbanističkom dokumentacijom</p> <p>4.3. Stanovanje uređeno po standardima humanog stanovanja</p> <p>4.4. Razvijena i unapređena infrastruktura i saobraćaj</p>	<p>5.1. Moderna i efikasna LU</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unapređen rad Opštinskog uslužnog centra</li> <li>• Povećanje kapaciteta i jačanje uloge kancelarije za lokalni ekonomski razvoj</li> <li>• Uspostavljen jedinstveni informacioni sistem</li> <li>• Transparentnost i efikasnost</li> <li>• Racionalna i optimalno organizovana uprava</li> </ul> <p>5.2. Profesionalizovana i depolitizovana LU</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stručna, odgovorna i efikasna uprava</li> <li>• Jasno razgraničenje procesa političkog kreiranja odluka od procesa njenog pravnog normiranja i izvršavanja</li> </ul>

Slika 3. Vizija, misija i strateški prioriteti opštine Raška [2]

Prilikom izrade strategije je neophodno uzeti u obzir i određen broj relevantnih strategija i dokumenata regionalnog, nacionalnog i međunarodnog razvoja bez kojih održivi razvoj opštine nije moguć. Osim toga, Strategija održivog razvoja opštine treba da je usklađena i sa postojećim sektorskim strategijama u Republici.

## 6. STRATEGIJA IMPLEMENTACIJE

Strategija implementacije treba da opiše način na koji će strategija ostvariti ciljeve imajući u vidu snage i slabosti opštine kao i pretnje i pogodnosti okruženja. Najpoznatija i najjednostavnija metoda koja se koristi za ovu analizu je SWOT analiza. SWOT analiza se sastoji iz dva aspekta:

- a/ *Eksterna analiza* (analiza pretnji i šansi)– pri čemu se identifikuju i ocenjuju ključne pretnje i mogućnosti (šanse) koje predstavlja spoljašnje okruženje i
- b/ *Interna analiza* (analiza snaga i slabosti) – gde se analiziraju prednosti i slabosti lokalne zajednice.

SWOT analiza se sprovodi preko matrice prikazane na slici 4 i služi za sagledavanje stanja i perspektiva opštine i stanja i trendova okruženja u kojima se opština nalazi. Ona treba da da odgovor na pitanje da li je opština sposobna da opstane u uslovima okruženja ali i da definiše jasne smernice za izbor i kreiranje strateških odluka opštine u zavisnosti od situacije u kojoj se nalazi.

		STANJE U SISTEMU (UNUTRAŠNJI ASPEKTI)	
		Strengths (SNAGE)	Weaknesses (SLABOSTI)
OKRUŽENJE (SPOLJAŠNJI ASPEKT)	Threats PRETNJE	(max-min) ST strategija <b>SUPROSTAVITI SE PRETNJAMA KORIŠĆENJEM SNAGA OPŠTINE</b>	(min-min) WT strategija <b>IZBEĆI SLABOSTI I PRETNJE</b>
	Opportunities MOGUĆNOSTI	(max-max) SO strategija <b>ISKORISTITI ŠANSE UPOTREBOM SOPSTVENIH SNAGA</b>	(min-max) WO strategija <b>TRAŽITI NAČINE ZA PREVAZILAŽENJE SLABOSTI KORIŠĆENJEM POGODNOSTI</b>

Slika 4. SWOT matrica

Na osnovu razmatranja SWOT analize neophodno je kombinovati više strategija.

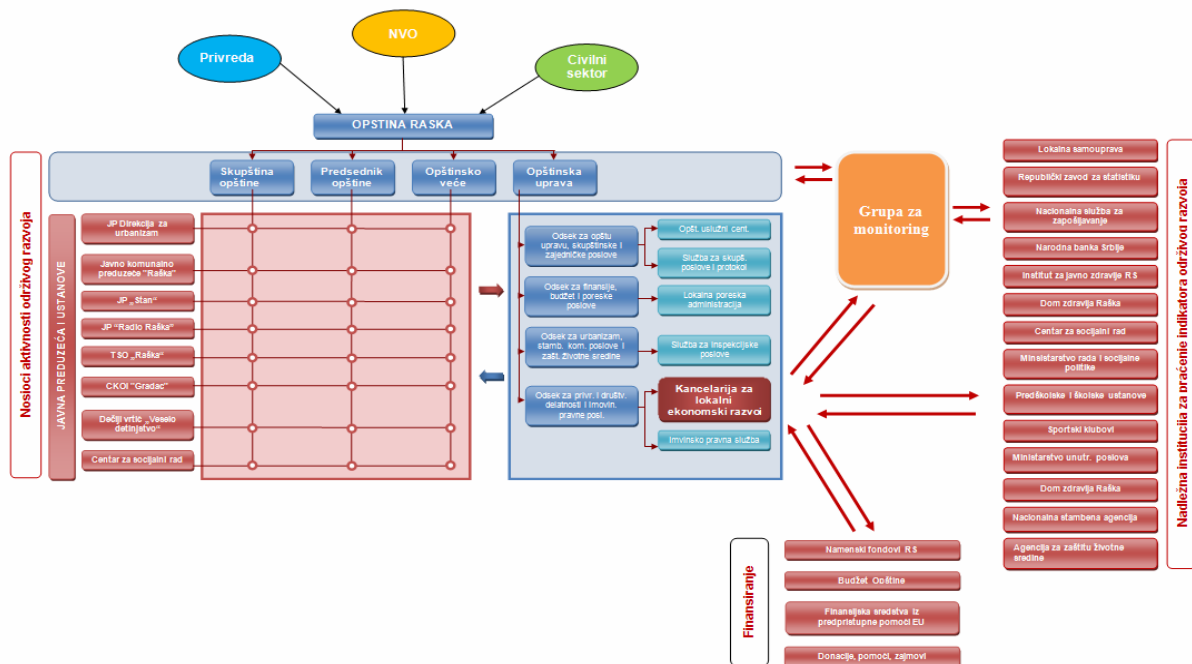
- a/ Za slučaj ST (max-min) potrebno je odabrati strategiju kojom se suprostavlja eksternim opasnostima (pretnjama) prilagođavanjem i korišćenjem sopstvenih snaga.
- b/ Za slučaj SO (max- max) potrebno je odabrati strategiju koja će se zasnivati na maksimalnom iskorišćenju snaga Opštine pod povoljnim okolnostima tj. šansama koje nudi okruženje.
- v/ Za slučaj WT (min-min) treba birati strategiju izbegavanja slabosti i pretnji tj. minimizovati nepovoljne uslove i trendove obe grupe faktora.
- g/ Za slučaj WO (min-max) potrebno je birati strategiju kojom se minimizuju slabosti a maksimizuju pogodnosti (šanse). Cilj je da se povoljni faktori okruženja iskoriste radi prevazilaženja unutrašnjih slabosti.

## 7. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE

Realizacija Strategije ne bi bila moguća bez definisanja institucionalnog okvira tj. strukture i organizacije koja treba da realizuje Strategiju. Na slici 5 je prikazan primer opštinske strukture i okruženja sa definisanim nosiocima aktivnosti, indikatorima za praćenje sprovođenja Strategije i definisanim mogućim izvorima finansiranja za realizaciju Strategije.

Sprovođenje Strategije zavisi od svih zainteresovanih strana i njihovog učešća u pripremi i primeni Strategije. Ključni uslov za implementaciju ciljeva Strategije je izgradnja efikasnog institucionalnog okvira na svim nivoima. Najveću odgovornost za koordinaciju i sprovođenje Strategije treba da preuzme predsednik Opštine, Opštinsko veće i Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj. *Kancelarija za LER* treba da obavlja stručne, administrativne i operativne poslove vezane za koordinisanje rada javnih preduzeća i lokalne uprave u procesu realizacije projekata i aktivnosti iz Akcionog plana, koordinaciju javnog, privatnog i civilnog sektora, prati implementaciju održivog razvoja, informiše javnost i promovise aktivnosti u procesu ostvarivanja održivog razvoja. Aktivno učešće *Opštinskog veća*, čiji su članovi zaduženi za određene sektore, treba da osigura veći stepen koordinacije među pojedinim sektorima radi ostvarivanja što veće racionalnosti u korišćenju budžetskih sredstava, saradnju sa donatorima radi obezbeđenja dodatnih sredstava za sprovođenje Akcionog plana i da se obezbedi jaka politička podrška za strateške reforme.

Nakon usvajanja Strategije treba osnovati *grupu za monitoring* koja će pratiti (kontrolisati) sprovođenje Strategije i osigurati njenu implementaciju. Ona bi trebalo da uključi predstavnike radnih grupa iz redova lokalnih partnera van opštinske uprave, koji su učestvovali u izradi strategije i koji su dobro upoznati sa ciljevima i zadacima Strategije. Grupa bi trebalo da se sastaje radi monitoringa bar na tri meseca.



Slika 5. Šema institucionalnog okvira za sprovođenje strategije održivog razvoja opštine Raška

Pored izgradnje institucionalnih kapaciteta, za uspešnu realizaciju Strategije je neophodno uspostavljanje efikasnog sistema finansiranja. Osnovni izvori finansiranja su:

- Namenska sredstva raznih fondova Republike Srbije
- Budžet lokalne samouprave
- Namenski fondovi lokalne samouprave
- Donacije, pomoći i zajmovi itd.
- Finansijska sredstva iz predpristupne pomoći EU (IPA)

## 8. ZAKLJUČAK

Strateško planiranje zauzima najznačajnije mesto u ostvarivanju održivog razvoja opštine. Da bi se obezbedila dugoročna perspektiva i misija opštine, neophodno je da održivi razvoj opštine bude utemeljen na resursima i prednostima opštine i da je podržan od celokupne lokalne zajednice. Razumevanje principa na kojima počiva strateško planiranje i njegova primena omogućava zajednicama da poboljšaju kvalitet života a da u tom procesu ne ugrožavaju životnu sredinu. Strateško planiranje pruža priliku društvu da putem participativnog i interaktivnog procesa definiše viziju budućnosti i razvojne ciljeve koje treba ostvariti kako bi ta vizija postala stvarnost. U situaciji kada nastanu značajna odstupanja u realizaciji strategije, bilo zbog pogrešnog sprovođenja usvojene strategije, bilo zbog poremećaja nastalih u okruženju potrebno je ponovo uraditi odgovarajuće analize i izvršiti preispitivanje i korigovanje strategije opštine.

## LITERATURA

- [1] Bolton P.: Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine, MIR2, Vranje, 2007, <http://www.mir2.undp.org.yu/>
- [2] Strategija održivog razvoja opštine Raška 2009-2019, Raška, 2010.
- [3] Inić B.P.: Menadžment 1-2, Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Beograd, 2005.
- [4] Jovanović P. i dr.: Metode i tehnike projektnog menadžmenta, FON, Beograd, 2007.
- [5] Stoner A.F. Džems, Friman E., Gilbert D.: Menadžment, Želind, Beograd, 2000.
- [6] Kralj J.: Poslovna politika, Informator, Zagreb, 1972.
- [7] USAID, Mercy Corps: Uvod u strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja, DCG, Beograd, 2007.