

Методологија за интегрисано планирање локалног развоја - **миПРО**

- Први, теоретски дио –

Водитељица тима: Марина Димова, водитељица Пројекта интегрисаног локалног развоја (ILDP), UNDP Босна и Херцеговина (БиХ).

Пројектни тим се жели захвалити свим партнерима који су учествовали у изради Методологије за интегрисано планирање локалног развоја.

Посебно признање припада члановима међуинституционалне радне групе за израду методологије за њихов значајан допринос у процесу дефинисања визије и водећих принципа планирања локалног развоја у БиХ и вриједне коментаре, који су допринијели укупном квалитету овог документа.

Ова публикација је реализована унутар Пројекта интегрисаног локалног развоја (ILDP), који представља заједничку иницијативу Развојног програма Уједињених нација у Босни и Херцеговини (UNDP БиХ) и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC). Ставови изнесени у овој публикацији не представљају нужно и ставове UNDP-а и SDC-а.

Септембар 2009. године

ИЗЈАВА ЧЛАНОВА РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ МЕТОДОЛОГИЈЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ ЛОКАЛНОГ РАЗВОЈА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Овом Изјавом чланови Радне групе за израду методологије за планирање локалног развоја препознају значај и изражавају своју подршку Методологији за интегрисано планирање локалног развоја у БиХ.

Имајући у виду да је Радна група, као међуинституционално и међуорганизационо тијело у оквиру Пројекта интегрисаног локалног развоја (ILDР), предводила процес израде јединственог приступа планирању локалног развоја у БиХ;

будући да су активности Радне групе за израду методологије за планирање локалног развоја биле засноване на консензусу и договору, те да су резултирале израдом Методологије за интегрисано планирање локалног развоја за БиХ;

будући да Методологија за интегрисано планирање локалног развоја одражава усаглашене водеће принципе планирања локалног развоја те пружа практичан водич за систематизоване и дјелотворне локалне развојне процесе,

Радна група, вођена увјерењем да ће Методологија за интегрисано планирање локалног развоја помоћи јединицама локалне самоуправе у БиХ на њиховом путу ка европским интеграцијама, преузима обавезу да промовише њену практичну примјену у БиХ.

Чланови Радне групе испред сљедећих институција и организација:

ALDI (Агенција за локалне развојне иницијативе)

Дирекција за економско планирање БиХ

Министарство финансија РС

Министарство за људска права и избјеглице БиХ

Министарство управе и локалне самоуправе РС

Мрежа регионалних развојних агенција

Организација за безбједност и сарадњу у Европи (ОЕБС)

Привредна комора Републике Српске

Пројекат добре управе у области вода и околиша (GOV-WADE)

Пројекат развоја општина у БиХ (MDP)

Пројекат управне одговорности (GAP)

Развојни програм Уједињених нација (UNDP)

Савез општина и градова ФБиХ

Савез општина и градова РС

Федерално министарство правде

Федерални завод за програмирање развоја

Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC)

Сарајево, 14.07.2009. године

Овај текст је први, концептуални дио Методологије за интегрисано планирање локалног развоја у Босни и Херцеговини, која је припремљена у склопу Пројекта интегрисаног локалног развоја, који представља заједничку иницијативу Развојног програма Уједињених нација и Швајцарске агенције за развој и сарадњу, а проводи се у сарадњи са Министарством за људска права и избјеглице БиХ, Федералним министарством правде, Министарством управе и локалне самоуправе РС и савезима општина и градова у оба ентитета.

У овом дијелу су представљени принципи на којима се методологија заснива и образложене најважније концепције које су уграђене у нивое планирања и дијелове планова. По својој природи, овај концепцијски дио методологије се сматра стандардним приступом планирању локалног развоја у БиХ, а сврха му је да систематизује и операционализује планирање локалног развоја у БиХ.

Принцип равноправности полова је уграђен у Методологију за интегрисано планирање локалног развоја у БиХ као један од основних принципа. С тим у вези, изрази који се у овој методологији користе за особе у мушком роду (нпр. „грађани“, „начелник“, „одборник“ и сл.) неутрални су и односе се како на мушкарце тако и на жене.

САДРЖАЈ

Скраћенице	6
Сврха и намјена Методологије за интегрисано планирање локалног развоја	7
Водећи принципи планирања локалног развоја у БиХ.....	8
Објашњење методолошког оквира.....	10
Припремни дио.....	12
Стратешка платформа.....	14
Секторски развојни планови	16
Оперативни дио	23
Хоризонтална и вертикална усклађеност.....	25
Везе са просторним планирањем	26

Скраћенице

ALDI	Агенција за локалне развојне иницијативе
БиХ	Босна и Херцеговина
GAP	Пројекат управне одговорности
GO-WADE	Пројекат добре управе у области вода и заштите животне средине
ДР	Друштвени развој
ЕУ	Европска унија
ЖС	Животна средина
ILDП	Пројекат интегрисаног локалног развоја
ЛЕР	Локални економски развој
миПРО	Методологија за интегрисано планирање развоја општина
МДР	Пројекат развоја општина
ОЕБС	Организација за безбједност и сарадњу у Европи
РС	Република Српска
SDC	Швајцарска агенција за развој и сарадњу
SMART	Специфично, мјерљиво, адекватно, реално и временски одређено
SWOT	Анализа унутрашњих снага и слабости и вањских прилика и пријетњи
UNDP	Развојни програм Уједињених нација
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине

Сврха и намјена Методологије за интегрисано планирање локалног развоја

Методологија за интегрисано планирање развоја општина – **миПРО**¹ - треба допринијети да се уједначи и олакша пракса планирања и остваривања локалног развоја у Босни и Херцеговини. У потпуности је усклађена са постојећим законским оквиром којим је дефинисано планирање развоја на локалном нивоу, гдје је општинска администрација носилац процеса израде и имплементације развојне стратегије.

миПРО је један од најважнијих инструмената за проактивно и одговорно управљање локалним развојем. Локални развој представља једну од најважнијих надлежности локалне самоуправе у БиХ и вјероватно највећи изазов са којим се она суочава данас. Проактивно управљање развојем подразумијева стваралачко обликовање будућности и стрпљиво и систематско настојање да се таква будућност достигне. Одговорно управљање подразумијева првенствено одговорност према грађанима, укључујући и будуће генерације.

миПРО је намијењен првенствено практичарима, који имају важну улогу у процесу планирања и остваривања локалног развоја - од начелника општина и градоначелника, који иницирају процес и доносе кључне одлуке, до одборника у општинским скупштинама, који усвајају стратегије и планове те извјештаје о њиховој реализацији; од општинских стручних сарадника, који директно раде на изради и реализацији развојних планова, преко спољњих експерата, који помажу у формулисању локалних развојних планова, до бројних локалних актера из јавног, приватног и невладиног сектора.

Ова, наглашено практична намјена методологије за интегрисано планирање локалног развоја условила је и концепцију. **миПРО** обезбјеђује постизање ефикасне равнотеже између квалитета локалних развојних планова, до чега је нарочито стало експертима, и њихове прихватљивости и изводљивости, што је нарочито важно локалним актерима. Та се равнотежа остварује складним комбиновањем два уобичајена приступа планирању развоја, експертног и партиципативног, користећи предности сваког од њих и неутрализујући њихове слабости.

Главна препорука за све групе корисника којима је методологија намијењена могла би се дати у виду ЗП: **прихвати, примијени, прилагоди.**

- ◇ **Прихватање** се односи на прву фазу (учење и увјежбавање) и подразумијева што је могуће вјерније придржавање захтјева и препорука методологије.
- ◇ **Примјена** се односи на другу фазу, када се методологија користи за израду стратегије и планова развоја у конкретној ситуацији, а подразумијева адекватну примјену методологије - у складу са могућностима и ограничењима која доноси та конкретна ситуација. Значи да се примјењује све оно што се може примијенити, за

¹ **миПРО** је назив методологије настао од првих слова (**м**етодологија за **и**нтегрисано **п**ланирање **р**азвоја **о**пштина), са симболичким значењем: да смо **ми**, који партиципативно планирамо на локалном нивоу, **про**активни, дакле да обликујемо своју будућност.

шта постоје услови и претпоставке, а само за оно за шта такви услови не постоје тражи се алтернатива.

- ◇ **Прилагођавање** је нека врста напредног коришћења и усавршавања методологије, са креативним иновацијама, а препоручује се за трећу фазу, када током примјене методологије у више конкретних ситуација постајемо свјесни њених ограничења и могућности за побољшања.

Слична је препорука за све групе општина: у фази овладавања методологија је иста за све. Након овладавања, свака општина ће бити у стању да уочи недостатке и изврши неопходна методолошка прилагођавања.

Водећи принципи планирања локалног развоја у БиХ

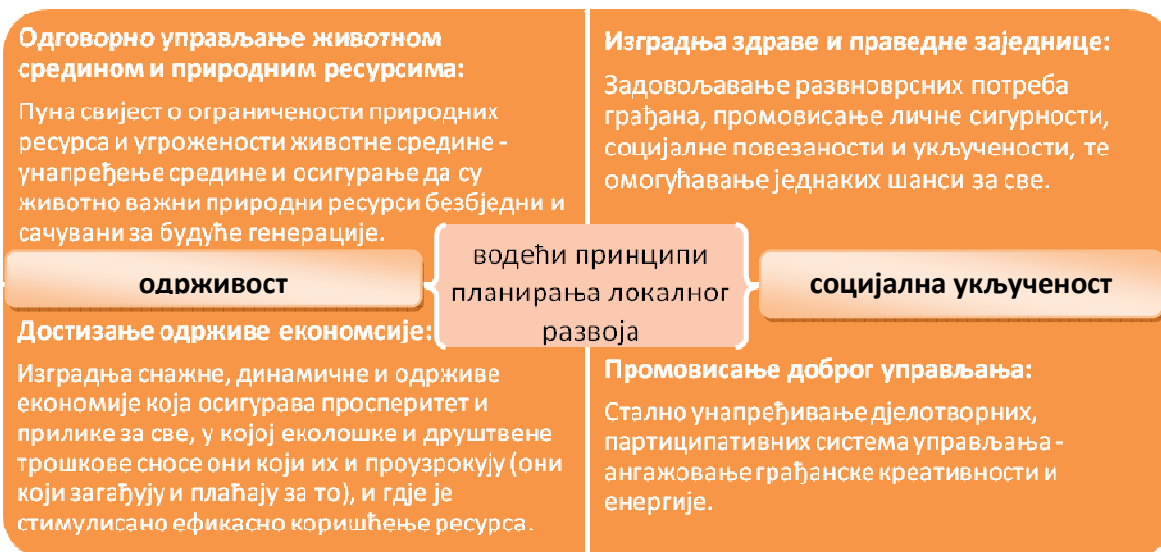
Водећи принципи на којима се заснива интегрисано планирање локалног развоја су **одрживост** и **социјална укљученост**.

Принцип **одрживости** заснива се на идеји да природни и људски системи морају да буду регенеративни (обновљиви) и уравнотежени да би трајали. Принцип **одрживости** подразумијева интегрисаност најважнијих економских, друштвених и аспеката животне средине:

- *економске захтјеве* за динамичном и са аспекта животне средине ефикасном и одрживом економијом, која обезбјеђује просперитет и прилике за све, у којој социјалне трошкове и трошкове заштите околине носе они који их проузрокују;
- *друштвене захтјеве* за обезбјеђење бољих социјалних услова, економских, социјалних и културних права за све слојеве и групе, укључујући принцип равноправности полова;
- *захтјеве животне средине* да се животно важни природни ресурси користе тако да задовољавање садашњих потреба не угрожава могућности будућих генерација да задовоље своје потребе.

Поштујући принцип **социјалне укључености** у први план се ставља захтјев за друштвеном интеграцијом и усклађеношћу, подразумијевајући такво планирање у којем се исказује посебна осјетљивост за потребе и интересе социјално рањивих/маргинализованих група. Остваривањем овог принципа доприноси се уједначавању шанси у развоју и повећању друштвене правичности.

Сљедећа слика показује како се путем **миПРО-а** обезбјеђује да *одрживост* и *социјална укљученост* буду водећи принципи планирања локалног развоја у БиХ:

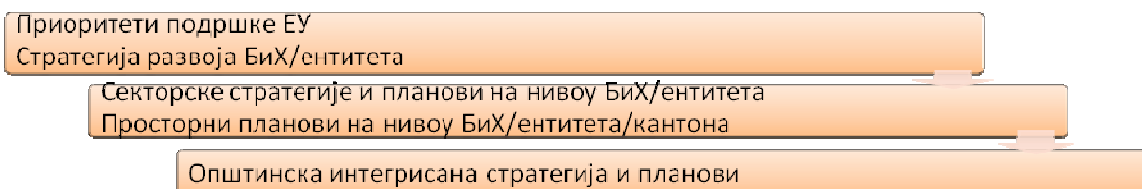


Уз одрживост и социјалну укљученост као водеће принципе, планирање локалног развоја у БиХ одликују и сљедеће три кључне карактеристике: *интегрисани приступ, партиципација и стандардизација.*

Интегрисани приступ значи да миПРО наглашава три димензије интеграције, важне за планирање локалног развоја:

- *интеграцију сектора (интерсекторски умјесто секторског приступа) полазећи од основне претпоставке да је међузависност природних, друштвених и економских система таква и толика да захтијева интегрирајући приступ;*
- *интеграцију хоризоната планирања (дуги, средњи и кратки рок);*
- *уклапање подсистема локалног развоја у хијерархијски више системе, укључујући систем подршке ЕУ, који ће бити све важнији извор финансијске и стручне помоћи општинама.*

Концепт интегрисаног локалног развоја подразумијева да сваки ниво и сваки сектор задрже своје основне фокусе, а да у интеракцији остваре заједничке, синергетске ефекте у виду одрживог и праведног развоја и битно унапријеђеног квалитета живота, како је то приказано на сљедећој слици.



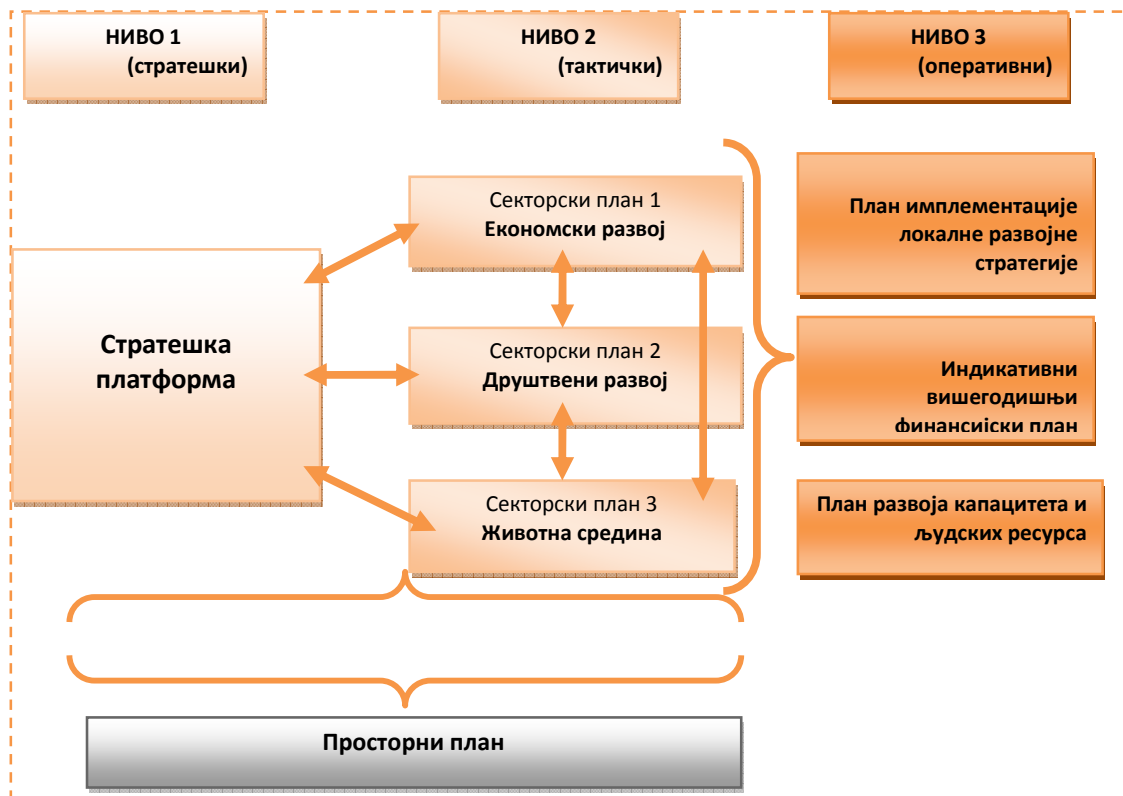


Партиципација у оквиру интегрисаног планирања локалног развоја, уз предано ангажовање јавног сектора, подразумејева активну укљученост грађана, цивилног друштва, приватног сектора и социјално искључених и маргинализованих група у свим фазама процеса управљања локалним развојем, како у планирању тако и у реализацији планова.

Стандардизација подразумејева да се све јединице локалне самоуправе у БиХ држе истих принципа те да користе концепте и минималне садржаје који су описани у овом, концепцијском дијелу стандардизоване методологије за планирање локалног развоја.

Објашњење методолошког оквира

На следећој слици приказани су нивои планирања и планови обухваћени Методологијом за интегрисано планирање локалног развоја у БиХ.



Према стандардизованој методологији планирања, стратегија локалног развоја интегрише стратешки, тактички и оперативни ниво планирања, чиме се усклађују дуги, средњи и кратки рок. Таква стратегија представља јединствен плански документ, а не механички скуп планова. За општинско вођство стратегија је главни инструмент за управљање развојем, који му помаже да уравнотежи међусобно конфликтне захтјеве за постизањем резултата и у кратком и у дугом року.

Први ниво планирања представља стратешку платформу са визијом и циљевима дугорочног развоја заједнице. Стратешка платформа обухвата временски период од десет година.

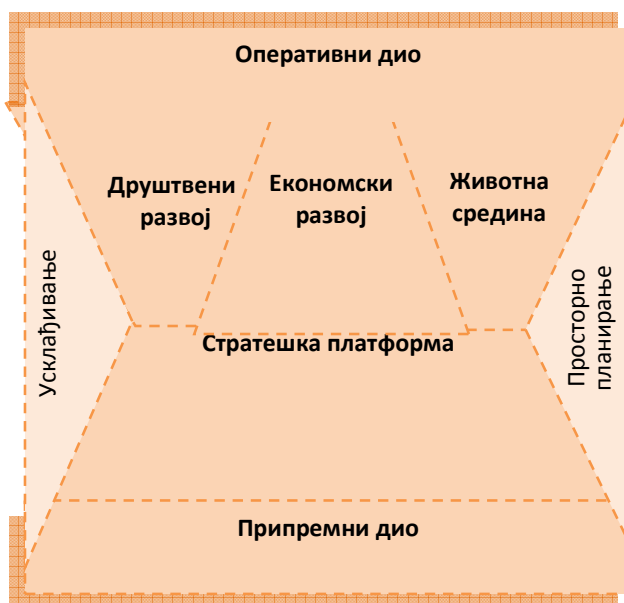
Други ниво представља разраду стратешке платформе кроз одговарајуће планове економског и друштвеног развоја и унапређивања животне средине, са високим степеном њихове међусобне усклађености. Временски оквир секторских планова је пет година.

Трећи ниво представља операционализацију стратешке платформе и секторских планова - путем разраде одговарајућих модалитета финансирања и имплементације, укључујући и правовремену припрему организационих и људских капацитета. План имплементације је основа за израду програма јавних инвестиција. Финансијски план је стандардни елемент у оквиру локалне развојне стратегије, и директно је повезан са постојећим трогодишњим општинским буџетским циклусом у БиХ.

Осим органске унутрашње међузависности, гдје други ниво произлази из првог, а трећи из другог (и првог), интегрисано и партиципативно планирање локалног развоја одликује и

пуна усклађеност са просторним планирањем, са једне стране, и вертикална усклађеност са хијерархијски надређеним стратегијама и плановима, са друге стране.

У даљњем току за приказ методолошког оквира, и у концепцијском и у практичном дијелу, користи се сљедећа слика како би се визуелно олакшало постепено и цјеловито разумијевање.



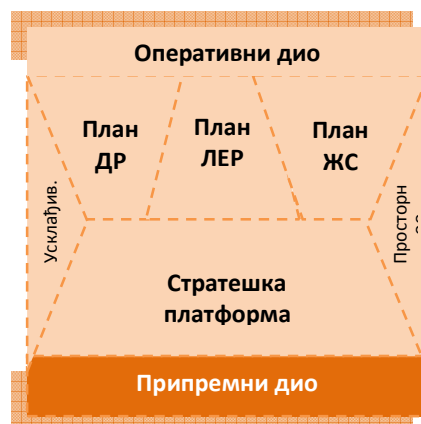
Слиједи детаљнија објашњења појединачних аспеката методологије и концепција које су уграђене у сваки од њених дијелова.

Припремни дио

Припремни дио представља прву фазу у интегрисаном планирању локалног развоја. Циљ у овој фази је мобилисање локалних актера и покретање процеса планирања.

Иако мотивисање и мобилисање локалних актера траје практично током цијелог циклуса планирања, критична карика је прва, припремна фаза. Она обухвата сљедеће главне кораке:

- иницирање процеса планирања
- екипирање и припремање тима (тимова)



- мапирање заинтересованих актера
- стварање иницијалног партнерства и покретање процеса.

Основна концепција подразумијева локално развојно партнерство, које се заснива на следећим водећим идејама:

- партиципативно дијагностицирање, планирање, мониторинг, евалуација и упоређивање са најбољима (*benchmarking*);
- ефективна партиципација: сви заинтересовани актери су у могућности да учествују и дају свој допринос - у складу са својим компетенцијама и интересима; посебна пажња се посвећује укључивању група којима обично пријети опасност да буду искључене из друштвених и економских токова локалне и шире заједнице, као и обезбјеђењу равномјерне полне заступљености у свим фазама процеса планирања (минимално 30 % присутности другог пола);
- транспарентност: свим заинтересованим актерима је омогућено да буду информисани и о томе шта се дешава у секторима или о догађајима у којима сами не учествују;
- ритам комуникација: прича о развојном планирању и његовим кључним елементима постепено се шири и уклапа са другим значајним локалним активностима и догађајима, користећи расположиве локалне медије и друге канале комуницирања, укључујући интернет, али и традиционалне догађаје и мјеста окупљања специфична за одређену средину;
- планирање као учење: активно учешће и интеракције представљају прилику за учење за све заинтересоване актере.

Стратешка платформа

Стратешка платформа је први, носећи дио стратегије локалног развоја, којим се усмјерава и олакшава дугорочни развој цијеле локалне заједнице. Стога треба да буде усаглашена између заинтересованих и компетентних актера из јавног, приватног и цивилног сектора и усвојена од стране општинске скупштине.

Стратешка платформа служи као инструмент са вишеструком сврхом:

- за координацију општинских секторских политика и приоритета (хоризонтална координација);
- за усклађивање општинских политика и приоритета са политикама и приоритетима на вишим државним нивоима (вертикална координација);
- за ефективно и ефикасно кориштење средстава из претприступне помоћи ЕУ и донаторских средстава.

Обухвата дуги временски период, обично десет година. Пожељно је да временски обухват интегрисане локалне развојне стратегије буде усаглашен са временским обухватом ентитетске и државне развојне стратегије, те временским оквиром планирања у Европској Унији. Овакав временски рок погодан је за извођење структурних промјена у економији и друштву, у дијелу који се односи на локални ниво, који понајвише трпи посљедице недостатка и/или неусаглашености практичних политика подршке структурним реформама на вишим нивоима друштвене и државне организације. Тиме је још више изражена потреба и обавеза усаглашавања кључних елемената интегрисане локалне стратегије са развојним стратегијама хијерархијски виших нивоа.

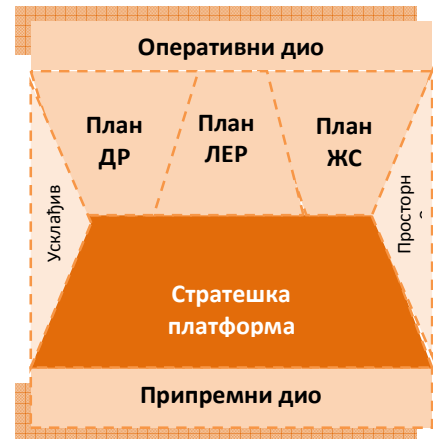
Стратешка платформа има интерсекторски карактер. Њен кључни принцип, који представља интеграцију најважнијих економских и социјалних захтјева и захтјева животне средине јест *одрживост*².

Интегрисани, стратешки дио документа има сљедећу минималну оријентациону структуру:

- извод из социо-економске анализе
- кључни унутрашњи и спољњи фактори³
- стратешко фокусирање
- визија дугорочног развоја

² Принцип *одрживости* у његовом интегралном значењу образложен је раније у тексту.

³ Овај дио обично се изводи методом SWOT анализе (анализом унутрашњих снага и слабости и спољњих прилика и пријетњи).



- стратешки развојни циљеви
- веза са планским документима виших нивоа.

Социо-економска анализа обухвата све важне аспекте живота и развоја локалне заједнице. Полази се од концепције да анализа није сама себи циљ, већ *средство* помоћу којег треба до дођемо до правих питања, на која стратегија треба да се фокусира и одговори, и до довољно чврстих упоришта, на које можемо да ослонимо стратешке полуге које ћемо обликовати у току израде стратегије.

Друга полазна концепција је равнотежа двије врсте података (квантитативних и квалитативних) и извора (секундарних, које чине одговарајуће базе, документи и извори, и примарних, који долазе из искуства локалних зналаца/актера). Један од битних предуслова је да подаци буду разврстани по полу.

Сљедећа важна концепција је систематично стварање и ажурирање гендер сензитивних база података прикупљених током социо-економске анализе, како би се обезбиједило њихово ефикасно коришћење за праћење и вредновање напретка у остваривању стратегије и планова, са једне стране, али и при ажурирању стратегије и планова, кад за то дође вријеме. Дакле, подаци се уграђују у одговарајуће базе података, које се сваке године ажурирају, обезбјеђујући тако упоредивост и праћење напредовања.

Стратешко фокусирање и усмјеравање на потенцијале који су развојно најперспективнији и проблеме који су најкритичнији је методолошки концепт који обезбјеђује да се увијек оскудни локални ресурси искористе на најдјелотворнији начин, без непотребног расипања.

Визијом и стратешким циљевима обликују се намјеравана *конкурентска позиција*, у којој је уграђено начело стварања и одржавања конкурентске предности, и *заједничка перспектива*, у којој је уграђено начело *одрживости*.

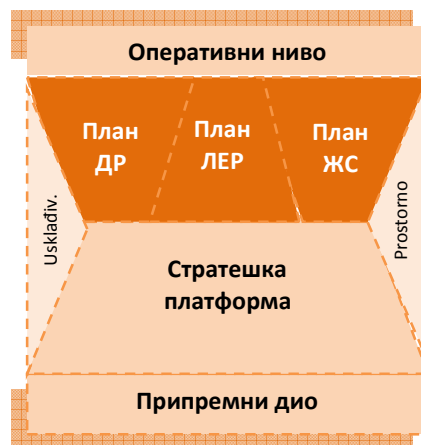
Веза са планским документима виших нивоа обезбјеђује усклађеност фокуса, визије и циљева дугорочног развоја локалне заједнице са стратешким усмјерењима и приоритетима шире друштвене заједнице.

Секторски развојни планови

Секторски развојни планови представљају саставни дио интегрисане стратегије локалног развоја. Њихова сврха је систематично и одговорно унапређивање најважнијих подручја локалног живота: економије, друштвених услова и садржаја и животне средине. У сваком од ових подручја интегрисан је и сегмент одговарајуће инфраструктуре и јавних услуга.

Секторским плановима практично се разрађују и реализују усмјерења дефинисана у визији и стратешким циљевима развоја општине или града. При изради овог дијела стратегије посебно се води рачуна о:

- хоризонталној усклађености - међусобној усклађености приоритета у економском развоју, друштвеном развоју, заштити животне средине и просторном развоју, и
- вертикалној усклађености – усклађености локалних развојних приоритета и рјешења са приоритетима и механизмима подршке дефинисаним у плановима: економског развоја, друштвеног развоја и заштите животне средине, утврђеним на хијерархијски вишим нивоима у БиХ, те са приоритетима подршке ЕУ за БиХ.



Сврха

План локалног економског развоја служи као инструмент за унапређивање економског капацитета и конкурентности општине/града, односно за стварање и одржавање конкурентних радних мјеста у локалној економији, како би се обезбиједило остваривање права на рад и пристојну зараду. Како са глобализацијом све више расте значај конкурентности локација за привлачење стручњака и компанија, тако расте и важност планирања и коришћења кључних полуга локалног економског развоја. Осим ове, уопштено дефинисане функције, планирање локалног економског развоја у БиХ има и специфичну улогу, карактеристичну за земље и економије у трансформацији: њиме треба да се усмјери, олакша и убрза реструктурирање локалне економије. У пракси се то своди на организовано олакшавање и убрзавање рађања и развијања нових сектора и грана, обично заснованих на локално расположивим ресурсима, с једне стране, и на покушај задржавања што више радних мјеста подршком реструктурирању у традиционалним секторима и гранама.

План друштвеног развоја служи као инструмент за изградњу здраве и праведне локалне заједнице, посвећене унапређивању остваривања економских, социјалних и културних права грађана, првенствено повећавањем доступности и квалитета одговарајућих услуга.

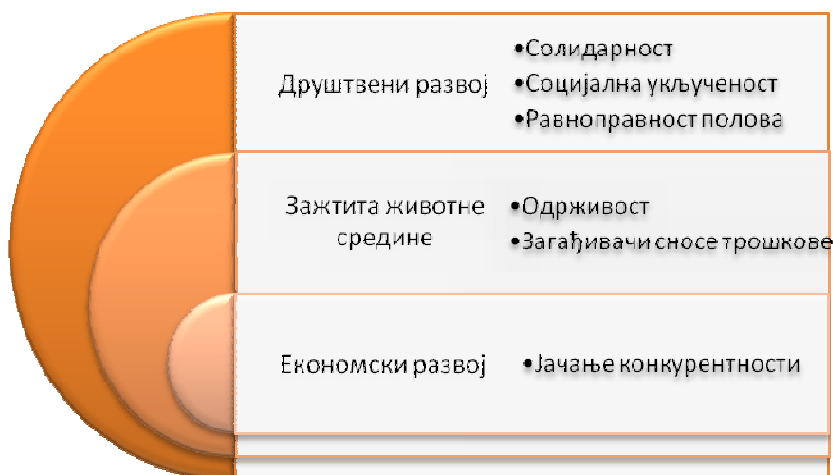
План друштвеног развоја истовремено је и инструменат за унапређивање друштвеног⁴ и интелектуалног капитала општине, односно града као најважнијих социјалних полуга локалног развоја. Успјешно остварење плана друштвеног развоја омогућава уједначавање шанси у развоју и повећање друштвене укључености и интеграције. У БиХ, више него у другим транзиционим земљама, због посљедица рата, планирање друштвеног развоја има и наглашен задатак обезбјеђења социјалне укључености за бројне осјетљиве / рањиве групе, које своје основне потребе не могу задовољити сопственим приходима и у оквиру стандардних програма јавних служби.

План заштите и унапређења животне средине служи као инструменат за одговорно управљање природним ресурсима и животном средином - како би се на уравнотежен начин задовољиле потребе садашње и будућих генерација у локалној заједници. Растућа важност ових планова У БиХ има два основна извора: (1) заштита животне средине јасно је дефинисана као локална надлежност, и (2) цијену борбе неке средине за економско и социјално преживљавање, карактеристичне за најсуровију фазу транзиције, обично прво плаћају природни ресурси и животна средина.

Кључни концепти

Кључни концепти који се користе при изради секторских развојних планова приказани су сљедећом сликом.

При изради секторских развојних планова у оквиру интегрисане стратегије локалног развоја нарочито је важно да се, осим коректне и конкретне разраде и примјене сваког од тих концепата, води рачуна о њиховим међусобним разликама, али и о њиховој суштинској комплементарности.



Концептом *солидарности* изражава се морална димензија друштвеног система, и то преводећи опште ставове хуманости, узајамности, међусобног помагања и разумијевања

⁴ Под друштвеним капиталом подразумева се квалитет међусобних веза људи у одређеној средини, њихово међусобно повјерење и повјерење у власт. Друштвени капитал се све више узима као један од најважнијих фактора развоја, посебно на локалном нивоу. Истраживања показују да је стање социјалног капитала у БиХ критично.

у дјелотворне социјалне политике и конкретне инструменте у локалној заједници. Друштвени развој треба да се темељи на друштвеној равнотежи, економској праведности, социјалној укључености и равноправности полова - са циљем да се смањи сиромаштво и да се ефекти развоја шире и равномјерније распореде, те да заједницу одликује унутрашња повезаност (социјална кохезија) и међусобно потпомагање, а да развој буде одржив.

Концепт *конкурентности*, који за општине и градове постаје све важнији, преноси се из домена управљања развојем компанија у домен управљања територијалним развојем. Према том концепту, општине / градови међусобно се надмећу како да привуку перспективне људе и перспективне компаније, у окружењу које све више постаје глобално, користећи и развијајући притом територијалне конкурентске предности⁵. Тако крајњи циљ територијалног развоја постаје стварање и одржавање јединствене (уникатне) предности, коју друге локације са којима се врши надметање не могу ни лако ни брзо копирати и примијенити. Одржив раст и просперитет једне средине, према овом концепту, заснива се понајвише на стварању и одржавању те усавршавању такве предности.

Концепт *одрживости* се дефинише као *развој који задовољава данашње потребе, али без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе*. Планом заштите и унапређења животне средине обезбјеђују се еколошки захтјеви одрживог развоја, док се социјални захтјеви остварују планом друштвеног развоја, а економски - планом економског развоја.

Пракса управљања локалним развојем у БиХ показује да је најтеже усклађивати и постићи и економски прихватљиву и еколошки оправдану одрживост. Тиме је већи изазов и већа потреба за интегрисаним планирањем локалног развоја.

Видљиво је да су концепти на којима се заснива планирање економског и друштвеног развоја битно различити: солидарност је заснована на подршци слабијима, док је јачање конкурентности засновано на подршци онима који предњаче, јачима. Тежња за профитом и жестоко ривалство представљају покретачку снагу економског развоја, док готово супротне вриједности - солидарност и међусобно помагање - представљају основе социјалне заштите.

Потребно је нагласити да локални економски развој и заштита животне средине неријетко имају различите концепцијске позиције: искоришћавање природних ресурса често је главна полуга предузетничких подухвата и економских активности у некој општини, док је очување тих истих ресурса и њихово обнављање истовремено први императив заштите животне средине.

Веома је важно да се при планирању води рачуна о овим концепцијским разликама, али тако да се има у виду њихова комплементарност. Изградња конкурентне локалне економије (јачањем конкурентности локације и предузећа) у дугом року подразумијева

⁵ Концепт конкурентске предности развио је Мајкл Портер, прво у пословном управљању, а онда и у територијалном развоју. Портер је творац и концепта кластера и ланца вриједности, који су у блиској вези са концептом конкурентске предности.

изградњу чистог, сигурног и привлачног животног окружења, са једне стране, али и квалитетне услуге, висок степен друштвеног капитала и интегрисаности заједнице, са друге стране.

Временски и садржајни обухват

Секторски развојни планови обухватају средњорочни период и постављају се у петогодишњи временски хоризонт. Тај временски рок поклапа се отприлике са временом када треба урадити контролну евалуацију остваривања стратешке платформе (интегрисане дугорочне стратегије развоја).

Сваки од ова три сектора практично обухвата и усклађује различите сегменте.

Тако план локалног економског развоја обухвата три главне циљне групе (локална мала и средња предузећа, нове предузетнике и инвеститоре), те физичку, институционалну, административну и пословну инфраструктуру за њихов развој. Са друге стране, укључује различите секторе (од пољопривреде, преко енергетике, индустрије, до услуга и туризма), али се и фокусира на поједине гране (подсекторе) унутар сектора.

План друштвеног развоја такође обухвата врло различите циљне групе (од дјеце предшколског узраста, преко ученика и студената, незапослених, до мањинских група, старих и изнемоглих, посебно водећи рачуна о групама које су искључене из друштвених и економских збивања). Са друге стране посматрано, план друштвеног развоја укључује опет различите секторе, од образовања (предшколског, основног, средњег, универзитетског, до образовања одраслих), запошљавања⁶, комуналних услуга, преко културе и спорта, здравствене и социјалне заштите, до цивилног друштва. Значајно је нагласити да, без обзира које су циљне групе у питању и о којем се сектору ради, веома је важно обезбиједити учешће представника циљних група те истовремено водити рачуна о равномјерном учешћу оба пола (партиципација минимално 30% другог пола).

План заштите и унапређења животне средине обухвата истовремено и главне елементе животне средине које треба заштитити (воду, ваздух, земљиште, друге природне ресурсе и екосистеме, природну и историјску баштину) и изворе загађења, најчешће произведене људским дјеловањем. Такође, у први план поставља питања одрживог управљања природним ресурсима као и питање енергетске ефикасности. Осим тога, укључује и цијели низ критичних веза и утицаја, од утицаја локалне економије на животну средину до утицаја животне средине на јавно здравље. У локални план неријетко се укључују и ствари које су изван територије општине, јер се дио узрочника негативних утицаја на животну средину налази изван подручја конкретне општине. То је један од разлога зашто локалне заједнице међусобно треба да усклађују планирање и реализацију тих планова.

⁶ Запошљавање се овдје, у складу са стандардном подјелом, посматра као дио социјалне политике и плана друштвеног развоја, док је, њему комплементарно, стварање радних мјеста посматрано као дио економске политике и плана економског развоја. У сваком случају, ради се о врстама дјелатности које су међусобно веома повезане. Стварањем радних мјеста формира се потражња на локалном тржишту рада, док се мјерама запошљавања (нпр. практичном обуком и преквалификацијама) обликује одговарајућа понуда радне снаге.

Други је разлог економичност: врло често се економичност интервенција у овом сектору може постићи тек на регионалном нивоу.

Оријентациона структура

Сваки од секторских планова има следећу оријентациону структуру:

- Секторско фокусирање
- Секторски циљеви развоја
- Програми, пројекти и мјере
- Веза са планским документима виших нивоа
- Иницијативе међуопштинске сарадње
- Процјена очекиваних исхода, са индикаторима
- Оквирна финансијска конструкција

Секторско фокусирање, слично стратешком, обично се изводи методом SWOT анализе, сада за секторски релевантне унутрашње и спољње факторе.

При постављању секторских развојних циљева треба водити рачуна да се ради о оперативним циљевима (енгл. *objectives*), за разлику од стратешких (енгл. *goals*). Зато се примјењује тзв. SMART⁷ правило, што значи да циљеви треба да буду конкретни, мјерљиви, адекватни, реалистични и временски одређени.

Програми су основни инструменти реализације стратегије развоја. Интегришу временски и садржајно повезане активности, односно пројекте и мјере, склопљене у логичне и тематске цјелине ради јаснијег приказивања и једноставнијег управљања имплементацијом стратегије. Програми могу имати секторски и интерсекторски карактер, а при њиховом дефинисању неопходно је водити рачуна о потребама и равномјерном укључивању мушкараца и жена.

Пројекти⁸, као и мјере, представљају подскуп у оквиру програма. За разлику од мјера, програми представљају интервенције које имају прецизно дефинисан рок имплементације. При изради локалних развојних планова треба обезбиједити одговарајућу заступљеност двије врсте пројеката: пројеката брзог дјеловања, који обезбјеђују брзе успјехе (*quick-wins*) и каталитичких пројеката¹⁰, који имају ефекат полуге и мултипликације ефеката.

⁷ SMART (S=*specific*, M=*measurable*, A=*appropriate*, R=*realistic*, T=*time-bound*).

⁸ Пројекат је логички и хронолошки уређен низ активности чије провођење доводи до остварења претходно дефинисаног циља у предвиђеном временском року, уз ангажовање одређених људских, материјалних и финансијских ресурса. Извођење пројекта подразумијева и одговарајућу пројектну организацију и дефинисане одговорности.

¹⁰ *Каталитички пројекти* не захтијевају знатно више средстава, обично нису локално расположиви сви ресурси потребни за њихову реализацију, а протежу се најчешће на период који је дужи од једне године. Они, попут полуге, омогућују подизање локалне економије, или социјалне ситуације, или екологије, или свих њих заједно, према развојним изазовима и циљевима. Обично су усмјерени на рјешавање проблема који представљају озбиљна ограничења за локални развој, а који се не могу ријешити дјеловањем тржишних механизма (због превеликог ризика,

Веза са планским документима виших нивоа наводи се експлицитно за сваки дио гдје је таква веза остварена (фокуси, циљеви, програми са пројектима и мјерама).

Иницијативе међуопштинске сарадње имају посебно мјесто у програмско-пројектном дијелу сваког секторског развојног плана, јер се њима рјешавају проблеми који уопште не могу да се ријеше без сарадње више општина и/или које укључују програме и пројекте које је економичније и дјелотворније предузимати у сарадњи са другим општинама. Овдје се укључују и пројекти прекограничне и међународне сарадње¹¹.

Праћење и вредновање остваривања стратегије представља систем за мјерење напретка остваривања постављених циљева, предузимање правовремених мјера са циљем евентуалних корекција, те оцјењивање свеукупне успјешности реализације стратегије. Праћење и вредновање проводи се на стратешком и секторском нивоу, као и на нивоу програма и пројеката.

Праћење подразумијева систем прикупљања и обраде података у сврху упоређивања постигнутих резултата са планираним и проводи се на годишњем нивоу. Гдје је год то могуће, сви подаци који се прате требају бити разврстани по полу.

Вредновање је засновано на налазима праћења и даје свеукупну оцјену остварења постављених циљева. Вредновање на секторском нивоу врши се на половини (2-3 године) и на крају периода реализације секторских планова. Завршно вредновање остварења секторских циљева истовремено представља и средњорочно вредновање остварења цјелокупне стратегије, те полазну основу за израду нових секторских планова.

Праћење и вредновање остварује се кроз објективно провјерљиве квантитативне и квалитативне индикаторе. Индикатори унапријед означавају врсту и степен промјена које ће се директно остварити код циљних група, односно дјелатности дефинисаних у одговарајућим програмима и секторским развојним циљевима (тзв. индикатори учинка/исхода, енгл. *outcome*), те врсту и степен промјена које ће се индиректно остварити у локалној заједници (тзв. индикатори утицаја, енгл. *impact*, који су више везани за стратешке циљеве). При дефинисању индикатора примјењује се SMART правило, раније образложено у тексту. Такође је битно напоменути да се при дефинисању индикатора треба водити рачуна о гендер осјетљивим индикаторима као и гендер индикаторима, чиме се омогућава редовно вредновање утицаја политика и програма на оба пола.

Веза са стратешком платформом и хијерархијски однос између секторских развојних циљева, програма, пројеката и мјера, са њиховим одговарајућим индикаторима, приказани су на сљедећој слици, која представља саставни дио документа стратегије:

предугог рока поврата инвестиције или премалог профита), и на креирање јавних и општих добара и користи (обично инфраструктурне природе). Знатно више доприносе остваривању стратешких циљева, али су и сразмјерно сложенији и тежи од пројеката брзог дјеловања.

¹¹ Ова врста пројеката снажно је подржана посебним фондом ЕУ и техничком подршком за прекограничну сарадњу.

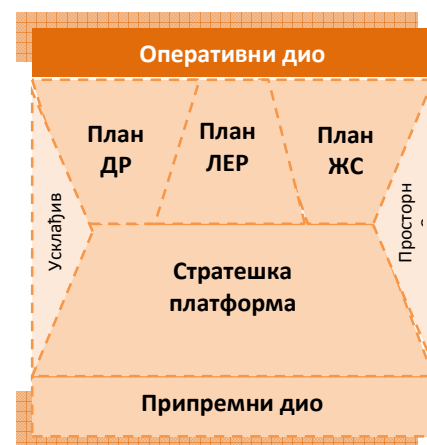
Стратешка платформа	ВИЗИЈА ИНТЕГРИСАНОГ ЛОКАЛНОГ РАЗВОЈА															
	Стратешки циљеви				Стратешки циљеви				Стратешки циљеви							
Секторски циљеви	Уписују се секторски развојни циљеви. За сваки циљ уписује се којем стратешком циљу, или циљевима, доприноси. Дефинишу се одговарајући индикатори учинка/исхода или индикатори утицаја према којима ће се мјерити степен остваривања стратешких и секторских циљева.															
Индикатори																
Програми	Сродни пројекти и мјере обједињују се у одговарајуће програме. За сваки програм уписује се којем циљу, или циљевима доприноси, евентуална веза са другим програмима, те веза програма са циљевима виших нивоа. Дефинишу се одговарајући индикатори учинка/исхода, према којима ће се мјерити степен остваривања програма. Израчунавају се оријентациони трошкови реализације програма обједињавањем трошкова одговарајућих пројеката и мјера.															
Индикатори																
Трошкови																
Пројекти /мјере	Уносе се одговарајући пројекти/мјере. За сваки појединачни пројекат/мјеру дефинишу се одговарајући индикатори учинка/исхода, према којима ће се мјерити степен њиховог остваривања.															
Индикатори																
Трошкови																

Оперативни дио

Сврха оперативног дијела је провођење ефикасне имплементације стратегије локалног развоја. У овом дијелу, који обухвата трогодишњи период, усклађен са трогодишњим циклусом индикативног буџетског планирања, разрађују се најважније оперативне полуге за правовремену и квалитетну реализацију дефинисаних стратешких и секторских приоритета.

Оперативни дио обухвата три главна аспекта:

- план имплементације
- индикативни финансијски план и
- план развоја организационих и људских капацитета потребних за ефикасну имплементацију стратегије.



План имплементације има два главна дијела:

- оријентациони преглед приоритетних пројеката и мјера за период 3-5 година, гдје се за пројекте/мјере наводе најважније карактеристике везане за имплементацију (оријентациони период реализације, погодни модалитети и носиоци имплементације, циљне групе...)
- акционе планове за приоритетне пројекте, чија ће реализација отпочети у првој години имплементације стратегије, гдје се у одговарајућем формату сажето наводе елементи важни за планирање и праћење њихове имплементације (допринос одговарајућим циљевима, очекивани учинци на циљне групе, главне активности и вријеме реализације, главни учесници у реализацији, оријентациони трошкови и очекивани извори финансирања, статус припремљености пројекта...).

Индикативни финансијски план је један од кључних елемената за оперативно управљање имплементацијом цјелокупне стратегије. Заснован је на секторским оквирним финансијским конструкцијама, али није њихов прости збир, већ је одраз реално расположивих финансијских ресурса, са једне стране, и заједнички донесене одлуке кључних актера о стварним приоритетима заједнице, са друге стране, гдје је равномјерна полна заступљеност значајан аспект. Њиме се омогућује правилно планирање трошкова и извора финансирања предвиђених програма и пројеката и њихово правовремено укључивање у општински буџет, али и друге буџете (ентитета, кантона, донатора, ЕУ, итд.) на чију се финансијску подршку рачуна у имплементацији. Прилагођен је трогодишњем циклусу буџетског планирања, који подразумијева детаљно планирање за прву наредну годину и оријентационо за преостале двије, са сталним понављањем овог правила.

Индикативни финансијски планови показују јасне везе програма/пројеката, трошкова и извора финансирања са постављеним секторским и стратешким циљевима. Као такви, они одражавају партиципаторно и гендер одговорно дефинисање политика и приоритетних програма/пројеката.

Веза са стратешким циљем/циљевима	Пројекат / мјера	Укупни оријентац. трошкови	Финансирање из општинског буџета				Финансирање из осталих извора								
			Година I	Година II	Година III	Укупно (I+II+III)	Кредит	Ентитет Кантон	Држава	Јавна пред.	Приват. извори	ИПА	Дона-тори	Ост.	
	1.														
	2.														
	3.														
	...														
УКУПНО:															

При планирању развоја организационих и људских капацитета користе се сљедеће концепције:

- Компетентно, одговорно и свакодневно оперативно управљање. Општинска управа, која има посебну одговорност у обезбјеђивању ефикасне имплементације стратегије и планова, треба правовремено да припреми и изврши одговарајућа организациона прилагођавања. Та прилагођавања подразумевају увођење посебних организационих структура за оперативно управљање имплементацијом стратегије, као и дјелимичну реорганизацију постојећих општинских одјељења и служби. Увођење нових организационих структура и реорганизовање постојећих одвија се уз истовремено оспособљавање људи за нове послове - на основу унапријед припремљеног одговарајућег плана оспособљавања.
- Учешће заједнице у обезбјеђивању ефикасне имплементације и ажурирања планова и стратегије. Свим партнерима из јавног, приватног и невладиног сектора треба омогућити подједнаке прилике да учествују у имплементацији, праћењу и вредновању остваривања стратегије и планова, у складу са њиховом заинтересованости, компетенцијама и капацитетима. Осим тога, локално развојно партнерство, створено у фази планирања, треба одржати и у фази имплементације, сада више у виду савјетодавне подршке.
- Увођење пројектног приступа. Пошто се стратегија и планови оперативно остварују путем одговарајућих група пројеката, питање развоја људских потенцијала у добром дијелу се односи на оспособљавање „критичне масе“ и стварање мреже локално расположивих стручњака за припрему пројеката и управљање пројектним циклусом, према важећим стандардима ЕУ (јер ће фондови ЕУ бити важан извор финансирања развојних пројеката, а те стандарде све више примјењују и други извори подршке).

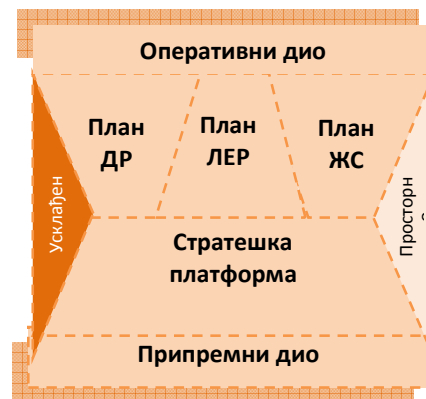
- Континуирана изградња капацитета, како особља општинске администрације тако и других локалних актера, вођена стварним потребама и изазовима имплементације стратегије.
- Јасно дефинисање улога и одговорности. Правилна и правовремена расподјела улога и одговорности најважнијих актера у имплементацији, финансирању, праћењу и вредновању реализације стратегије и пројеката представља један од критичних фактора успјеха. Зато се ове улоге и одговорности оријентационо дефинишу већ у оперативном дијелу.
- Принцип равноправности полова, што између осталог подразумева и заступљеност минимално 30% другог пола у новим организационим структурама, у имплементацији стратегије, ажурирању планова и стратегије, у припреми пројеката и управљању пројектним циклусом, у изградњи капацитета, као и у расподјели улога и одговорности у имплементацији, финансирању, праћењу и вредновању реализације стратегије и пројеката - неопходан је концепт и кључни предуслов за стварни развој.

Хоризонтална и вертикална усклађеност

миПРО треба да обезбиједи хоризонталну, интерсекторску усклађеност и вертикалну усклађеност локалне стратегије и планова са хијерархијски вишим стратегијама и плановима.

Хоризонтална усклађеност обезбјеђује се:

- интерсекторским приступом у обликовању стратешке платформе и интензивним коришћењем те платформе при обликовању секторских развојних планова;
- усклађивањем између сектора у критичним тачкама¹² израде секторских планова (при постављању секторских развојних циљева, при избору приоритетних програма/пројеката и мјера);
- активним учешћем чланова родно балансираног локалног развојног тима у секторским радним групама.



¹² Под критичним тачкама овдје се подразумевају они кораци у планирању кад је важно да се обезбиједи хоризонтална, касније и вертикална усклађеност, било ради омогућавања синергетских ефеката (таквих ефеката цјелине који су већи од простог збира ефеката дијелова), било ради предупређивања непотребног расипања енергије и ресурса.

Вертикална усклађеност заснива се на односима партнерства и сарадње између локалног и виших нивоа власти у земљи. У таквим односима виши нивои: I. утврђују и промовишу генералне и секторске развојне стратегије и планове, засноване на компаративним и конкурентским предностима, друштвеним приоритетима и начелу одрживог развоја; II. доносе одговарајуће законе и мјере којима се нормира и унапређује привредни, друштвени и природни амбијент; те III. подстичу и помажу примјену стратегија, планова и прописа на локалном нивоу. Локални ниво осмишљава своју стратегију и планове развоја, уз идентификацију сопствених предности и приоритета, обезбјеђују вертикалну усклађеност коришћењем најважнијих налаза и оријентација из одговарајућих стратегија и планова са виших нивоа у критичним тачкама израде локалне стратешке платформе и секторских планова. Ово је посебно значајно у процесу идентификације кључних спољњих фактора при стратешком и секторском фокусирању, постављању стратешких и секторских развојних циљева, те при индикативном финансијском планирању.

Везе са просторним планирањем

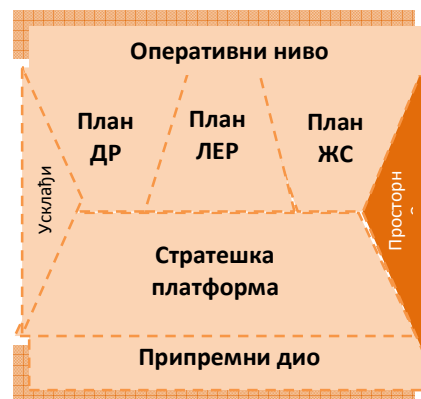
Политика управљања простором и земљиштем дефинише се просторним, а разрађује урбанистичким и регулационим плановима.

Интегрисано планирање локалног развоја, како га дефинише **миПРО**, комплементарно је и усклађено са просторним планирањем. То значи да су стратегија развоја и секторски развојни планови комплементарни и усклађени са просторним плановима, и временски, и садржајно и методолошки.

Временска усклађеност значи да се и интегрисана стратегија и просторни план локалне заједнице у новим условима, карактеристичним по све бржим и често непредвидивим промјенама, постављају у десетогодишњи временски хоризонт.

Међусобна садржајна комплементарност и усклађеност значи да просторни планови не замјењују интегрисану стратегију и секторске планове, нити стратегија и секторски планови могу да замијене просторне планове, и поред низа заједничких карактеристика.

Процеси просторног и стратешког планирања полазе од сличне информационе и документационе основе, с тим да се у просторном планирању знатно детаљније обрађују природно-географске карактеристике простора, карактеристике становништва, мреже насеља, инфраструктурна опремљеност, положај у односу на околни простор, и сл. У стратешком и секторском планирању детаљније се обрађују специфичности у погледу економског и друштвеног развоја те животне средине, које воде од компаративних до конкурентних предности локације, са једне стране, и до критичних друштвених проблема и проблема животне средине, са друге стране.



Кључни дио стратешке платформе (визија и стратешки развојни циљеви) требало би да буде заједнички оријентир и за просторне и за секторске развојне планове. Док су у секторским развојним плановима разрађена и операционализована та заједничка усмјерења кроз одговарајуће, међусобно усклађене секторске политике и програме, у просторним плановима ће се та иста усмјерења разрадити и операционализовати у димензији простора. У просторном планирању полази се од принципа одрживог развоја и настоје се обезбиједити сви битни елементи заштите животне средине и рационалног управљања природним ресурсима. Осим тога, усклађеним просторним планирањем, са једне стране, и планирањем економског и друштвеног развоја, са друге стране, дефинишу се зоне приоритетне урбанизације и пословне зоне, и тако усмјерава процес инвестирања, а са њим и кретање предузећа, радних мјеста и становништва. Такође, усклађеним просторним планирањем и планирањем друштвеног развоја обезбјеђује се оптимална просторна доступност јавних услуга и равномјерна изградња одговарајуће инфраструктуре.

У имплементацији секторских развојних планова важно је придржавати се ограничења која су постављена просторним плановима. Међутим, уколико учесници у планирању дођу путем консензуса до оцјене да су та ограничења сметња остваривању стратешких интереса заједнице, иницира се редовна процедура измјене одговарајућих просторних планова.

Просторно планирање је у знатно већој мјери регулисано законом него стратешко и секторско планирање, како у погледу врста и садржаја просторних планова тако и у погледу услова које морају испуњавати професионалне организације којима се повјеравају послови израде просторних, урбанистичких и регулационих планова. Са друге стране, интегрисано планирање локалног развоја подразумијева знатно веће учешће и сталну укљученост широке коалиције локалних актера, предупредујући и неутралишући једностраност експертног приступа, који је још увијек доминантан у пракси просторног планирања у БиХ.