

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

Анализа документа:

„СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ГРАДА КРАЉЕВА
за период од 2015-2020. године“

Октобар, 2022.

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

САДРЖАЈ:

| | |
|--|----|
| ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА: | 3 |
| 1. УВОД..... | 4 |
| 2. ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ ГРАДА КРАЉЕВА УСВОЈЕНИ У ПЕРИОДУ 2015-2022..... | 5 |
| 3. АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈЕ..... | 6 |
| 4. АНАЛИЗА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОЈЕКТА ПЛАНИРАНИХ СТРАТЕГИЈОМ | 11 |
| 5. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ | 17 |

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА:

Стратегија – стратегија развоја града Краљева за период 2015-2020.

ЈП – јавно предузеће

ЈКП – јавно комуналано предузеће

ЈЛС- јединица локалне самоуправе

АП – аутономна покрајина

ЕУ- Европска унија

СКГО- Стална конференција градова и општина

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

1. УВОД

Ова анализа је израђена у оквиру Програма „Повећање кредибилитета планирања, програмског буџетирања и контроле извршења јавних расхода на локалном нивоу у Србији – EU Exchange 6“. Програм се финансира из бесповратних средстава Европске уније, а спроводи га Стална конференција градова и општина (СКГО).

Правни оквир за израду дугорочних и средњорочних планова, како ЈЛС тако и АП Војводине и саме државе Србије је у потпуности дефинисан усвајањем, пре свега, Закона о планском систему републике Србије (2018), а затим и подзаконских аката односно уредби (Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика; Уредба о методологији за израду средњорочних планова, Уредба о обавезним елементима плана развоја АП и ЈЛС).

Проблем са којим се ЈЛС суочавају приликом израде планова развоја је непостојање „Плана развоја Републике Србије“, односно кровног стратешког документа и оквира за израду планова на нижим нивоима управљања (АП, ЈЛС)

У складу са жељом и потребом града Краљева, односно представника његових институција за израдом кровног стратешког документа за период 2022-2030. неопходно је извршити анализу претходног кровног документа: „Стратегија развоја града Краљева за период 2015-2020. (у даљем тексту: Стратегија)

Анализа Стратегије ће садржати информације о методологији, затим о областима, циљевима, приоритетима, мерама, пројектима и индикаторима као и њиховом остварењу у претходном периоду, и на крају закључке и препоруке које би ваљало размотрити приликом израде стратешких докумената за наредни период.

Уз секторске анализе и правни оквир, ова анализа ће представљати један од основа за израду „Плана развоја града Краљева за период 2022-2030.“

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

2. ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ ГРАДА КРАЉЕВА УСВОЈЕНИ У ПЕРИОДУ 2015-2022.

На основу документације коју су доставили представници града Краљева СКГО-у, увида у интернет портал града Краљева, односно у одељак „Стратешка документа“, као и на основу списка докумената која се помињу у самој Стратегији сачињен је попис евидентираних докумената јавних политика који су донети и/или реализовани у периоду важења Стратегије.

Документе можемо поделити у три групе:

1. Стратешка и планска документа која су усвојена пре израде и усвајања Стратегије а чија је реализација покривала и период важења Стратегије:

- Стратегија одвођења и третмана отпадних вода града Краљева (2011-)
- Локални план управљања отпадом (2012-)
- Стратегија социјалне политике града Краљева за период од 2013. до 2020. године
- Акциони план за решавање питања водоснабдевања на територији града Краљева за период 2014-2019. године
- Стратегија интегралног урбаног развоја централне градске зоне Краљева до 2030. године (2014.)
- Локални акциони план родне равноправности града Краљева (2014-2018.)

2. Стратешка и планска документа која су усвојена у периоду важења Стратегије:

- Стратегија развоја града Краљева за период од 2015. до 2020. године
- Локални програм заштите животне средине града Краљева (2016-2025.)
- Локални акциони план запошљавања за 2016,2017,2018,2019 и 2020 годину
- Локални акциони план за унапређење положаја Рома на територији града Краљева за период 2017-2025. године
- Стамбена стратегија града Краљева (2018-2020.)

3. Стратешка и планска документа која су усвојена након престанка важења Стратегије:

- Стратегија са локалним акционим планом за родну равноправност града Краљева за период од 2021. до 2026. године
- Локални акциони план запошљавања града Краљева за 2021-2023. годину

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

3. АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈЕ

Анализа Стратегије ће покривати следеће аспекте и елементе документа:

- 3.1. Методологију израде Стратегије;
- 3.2. Социо-економска анализа
- 3.3. Визија, мисија, стратешки приоритети
- 3.4. Стратешки и специфични циљеви

3.1. Методологија израде Стратегије

ШЕМА ПРОЦЕСА ИЗРАДЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ГРАДА КРАЉЕВА



ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

Израду Стратегије је финансијски подржала Агенција за међународни развој САД (УСАИД), кроз „Пројекат одрживог локалног развоја“. Координација израде документа је поверена Градском већу. Оно је за потребе израде Стратегије припремило пројектни задатаки формирало радне групе. Радне групе су у својој структури имале представнике из различитих области деловања, од представника управе, јавних и комуналних предузећа, преко института, универзитета, цивилног сектора, до представника привреде и пољопривреде.

Спровођење израде Стратегије је било засновано на принципу „одоздо на горе“, што значи да су приоритети дефинисани након широких консултација свих нивоа власти са највећим могућим обухватом сектора друштва.

Под стратешким, законским и институционалним оквиром аутори Стратегије су навели већи број националних стратегија на са којима је Стратегија усаглашена, као и одређена међународна документа али и локална планска документа која су раније донета а која су у моменту доношења Стратегије била на снази.

У току израде одржано је 11 трибина и округлих столова са грађанима те се може сматрати и да је принцип партиципативности у потпуности поштован.

3.2. Социо-економска анализа

СТРУКТУРА СТРАТЕГИЈЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ГРАДА КРАЉЕВА

| Аналитички део | Аналитички део | | |
|---|----------------|--|---------------------------------------|
| | I део | II Стратешки део | III Оперативни део |
| Профил града Краљева – социо економска анализа | SWOT анализа | Кључна питања Општи и специфични циљеве Пројекти | Акциони план за период 2015 - 2016 |

Први корак приликом израде Стратегије био је израда „Профила заједнице“ односно „Социо-економска анализа“ која чини и највећи део овог документа.

Поред основних карактеристика, ова анализа је обухватила и анализу: природних ресурса, људских ресурса и радне снаге, стамбених ресурса, јавних ресурса, туристичких ресурса, ресурса животне средине и квалитета живота.

У анализи људских (и стамбених) ресурса коришћени су подаци из последњег пописа (2011.) уз често поређење са претходним пописом из 2002. али и ранијим пописима како

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

би се указало на промене и тенденције миграција становништва, како на целу ЈЛС тако и за свако насеље појединачно.

Приликом анализе привредних активности коришћени су подаци Агенције за привредне регистре из 2012. године што би могло умањити квалитет резултата анализе на основу којих се касније правила Стратегија.

У анализи сектора пољопривреде коришћени су подаци из Пописа пољопривреде из 2012. године, и без обзира то да су стари 3 године могу се сматрати релевантним.

Приликом анализе јавних ресурса видљиво је да су за неке теме као што је путна инфраструктура постојали, односно припремљени детаљни подаци док се за неке друге области комуналне инфраструктуре није располагало детаљнијим подацима. Ови недостаци су вероватно и утицали на квалитет предложених мера у стратегији.

Анализа заштите средине подразумевала је наративни опис стања у вези са квалитетом, земље, ваздуха и воде.

За све остале анализе коришћени су подаци којима располажу институције Града Краљева (управа, ЈП, ЈКП, установе чији је оснивач град).

3.3. Визија, мисија, стратешки приоритети

Визија града Краљева: „Краљево је град одрживог развоја који непрекидно унапређује квалитет живота својих грађана, улаже у равномеран инфраструктурни развој, развој образовања и науке и жели да се афирмише као препознатљив културни, привредни, еколошки и туристички регионални центар.“

Како визија представља идеалан исход развоја ЈЛС, односно реалистични сан, она се треба дефинисати као оствареностање. Стога би се за дефиницију мисије у Стратегији која у себи садржи синтагму „и жели да се афирмише...“ могло рећи да није довољно добро дефинисана.

„**Мисија** града Краљева је да као локална самоуправа буде истински представник политичке воље грађана, која ће, поштујући принцип доброг управљања, радити на развоју локалне економије, унапређењу квалитета живота грађана, и изградње заједнице која преузима одговорност за одрживи развој.

Град Краљево ће предузети мере на планирању и развоју инфраструктурних, организационих, људских и финансијских ресурса, планирању и развоју услова за повољно пословно окружење и привлачење и развој инвестиција, планирање и развој пољопривреде и туризма, развијању мреже институционалне и ванституционалне подршке и услуга заснованих на потребама заједнице, изграђивати и стално јачати партнерство јавног, пословног, образовног и цивилног сектора, развијати транспарентност

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

у раду и подстицати активно учешће свих заинтересованих страна у процесу планирања и имплементације Стратегије одрживог развоја. “

Како је другим ставом мисије дефинисано *шта ће учинити град Краљево* да би било оно што се наводи у првом ставу, може се рећи да је мисија добро дефинисана.

Постављени стратешки приоритети



Увид у постављене стратешке приоритете односно области показује да је визија града Краљево обухватила све дефинисане стратешке приоритете развоја.

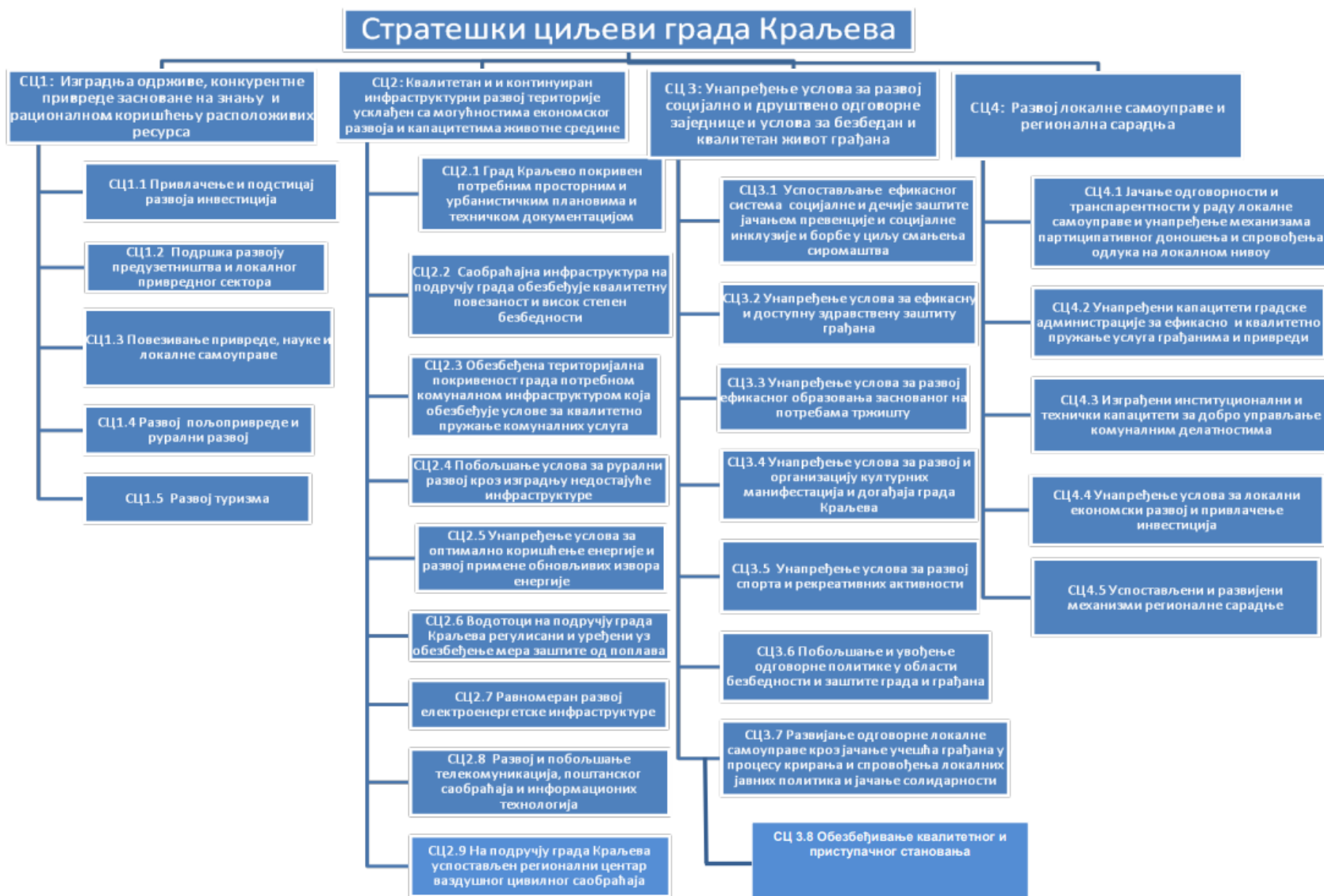
3.4. Стратешки и специфични циљеви

За сваки одрђени стратешки приоритет постоји дефинисан стратешки циљ. У документу је јасно видљива корелација између SWOT анализе, односно проблема и недостатака који су њом дефинисани и стратешких и специфичних циљева.

Стратешки циљеви су дефинисани тако да делују оствариво.

Остваривање специфичних циљева наведених у Стратегији би довело до остваривања стратешких циљева за која су везани, те се може сматрати да су и специфични циљеви у корелацији са стратешким циљевима.

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6



ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

4. АНАЛИЗА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОЈЕКТА ПЛАНИРАНИХ СТРАТЕГИЈОМ

Највећи и кључни проблем Стратегије налази се у делу дефинисања мера и пројеката ооквиру специфичних циљева. Како ни за једну меру, односно пројекат наведен у документу не постоје информације као што су: одговорно лице или институција, рок, неопходна средства, извори финансирања, базна и жељена вредност, може се сматрати да је у питању методолошка грешка.

Без јасно дефинисаних индикатора, немогуће је и пратити степен остварености планираних пројеката, мера и циљева. Градска управа у периоду важења Стратегије није израдила ниједан извештај о праћењу остваривања Стратегије.

Стога ћемо за потребе анализе реализације Стратегије користити једини извор информација, односно анализу коју су сачинили запослени у Служби за управљање пројектима и локални економски развој града Краљева, а за потребе израде Плана развоја за период 2023–2030.

У оквиру 4 стратешка циља укупно је дефинисано **27** специфичних циљева и **440** (мера и) пројеката.

Поменутом анализом, која је у основи подразумевала проверу тренутног стања у ЈЛС, односно „стања на терену“ дошло се до следећих резултата:

Табела: *Степен реализације пројеката према стратешким циљевима*

| Стратешки циљ | Број пројеката по степену реализације | | | | Укупно пројеката |
|---------------|---------------------------------------|----------------------|------------|------------------|------------------|
| | Није реализован | Делимично реализован | Реализован | Нема информација | |
| 1 | 57 | 32 | 21 | 1 | 111 |
| 2 | 67 | 47 | 43 | 19 | 176 |
| 3 | 30 | 41 | 29 | 5 | 105 |
| 4 | 18 | 22 | 8 | 0 | 48 |
| укупно | 172 | 142 | 101 | 25 | 440 |

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6



Табела: Стратешки циљ 1 – Изградња одрживе конкурентне привреде засноване на знању и рационалном коришћењу расположивих ресурса

| Спец. циљ | Број пројеката по степену реализације | | | | Укупно пројеката |
|-----------|---------------------------------------|----------------------|------------|------------------|------------------|
| | Није реализован | Делимично реализован | Реализован | Нема информација | |
| 1.1 | 2 | 9 | 1 | 0 | 12 |
| 1.2 | 8 | 3 | 7 | 0 | 18 |
| 1.3 | 5 | 1 | 5 | 0 | 11 |
| 1.4 | 20 | 9 | 2 | 1 | 32 |
| 1.5 | 22 | 10 | 6 | 0 | 38 |
| укупно | 57 | 32 | 21 | 1 | 111 |

Како не постоје индикатори, тешко је причати о степену реализације пројеката. Међутим увидом у стварно стање у ЈЛС и констатовањем какве су промене настале у ЈЛС у периоду трајања Стратегије можемо новонастале промене подвести под одговарајуће пројекте иако оне често нису тако дефинисане.

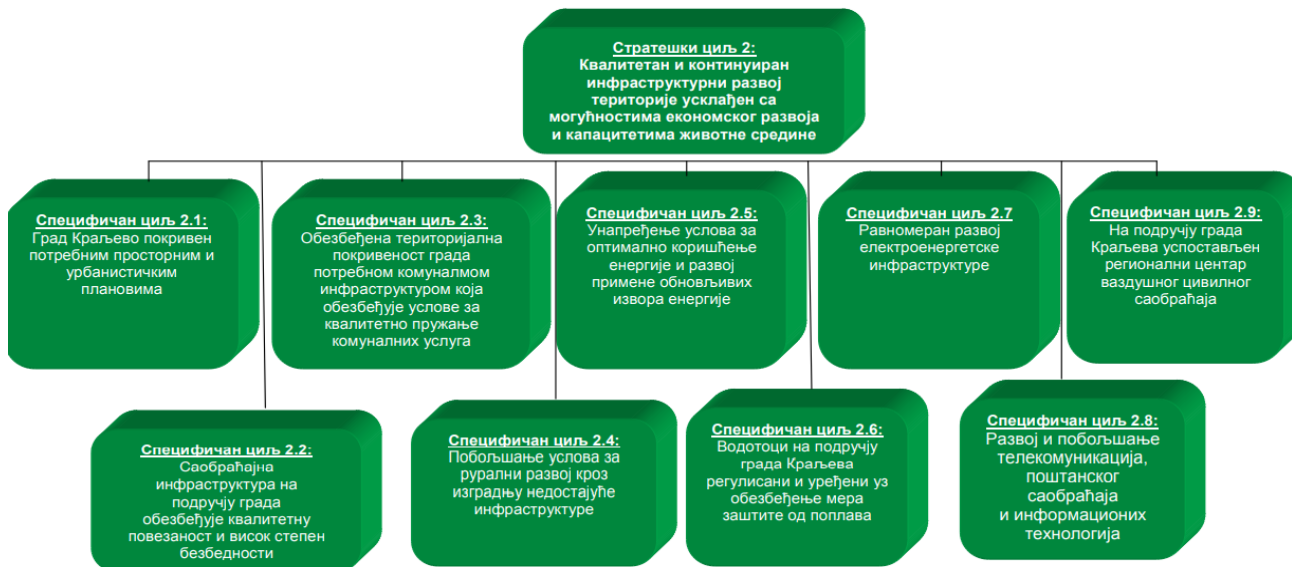
Тако код специфичног циља 1.1 „Привлачење и подстицај развоја инвестиција“ можемо видети да је реализован само 1 пројекат. Али стање на терену показује да је ЈЛС у великој мери решила проблеме са којима се сусретала и развила инструменте за унапређење стања.

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

На основу поменуће анализе (стање на терену у августу и септембру 2022.) можемо констатовати да је у оквиру првог стратешког циља у Стратегији дефинисано укупно **111** пројеката. Више од пола пројеката (57) није реализовано. Делимично је реализовано 32 пројекта, док се за само 21 пројекат може рећи да је реализован.

Проблем са недостатком процене висине финансијских трошкова спровођења пројеката приликом израде Стратегије се огледа при дефинисању пројеката унутар специфичног циља 1.4 „Развој пољопривреде и рурални развој“. Петогодишњи план је подразумевао спровођење пројеката чија вредност превазилази финансијске капацитете које град Краљево има на располагању, како сопственог буџета, тако и потенцијалних републичких и међународних програма, који или не постоје за дефинисане пројекте или не би обезбедили одговарајућа недостајућа средства.

Највећи број нереализованих пројеката налази се у оквиру специфичног циља 1.5 „развој туризма“. Већина ових пројеката се може редефинисати и у правилној форми наћи у Плану развоја.



ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

Табела: Стратешки циљ 2 – Квалитетан и континуиран инфраструктурни развој територије усклађен са могућностима економског развоја и капацитетима животне средине

| Спец. циљ | Број пројеката по степену реализације | | | | Укупно пројеката |
|-----------|---------------------------------------|----------------------|------------|------------------|------------------|
| | Није реализован | Делимично реализован | Реализован | Нема информација | |
| 2.1 | 7 | 2 | 22 | 0 | 31 |
| 2.2 | 20 | 6 | 6 | 0 | 32 |
| 2.3 | 18 | 20 | 9 | 0 | 47 |
| 2.4 | 7 | 5 | 0 | 0 | 12 |
| 2.5 | 8 | 8 | 0 | 0 | 16 |
| 2.6 | 5 | 6 | 5 | 0 | 16 |
| 2.7 | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 |
| 2.8 | 0 | 0 | 0 | 10 | 10 |
| 2.9 | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| укупно | 67 | 47 | 43 | 19 | 176 |

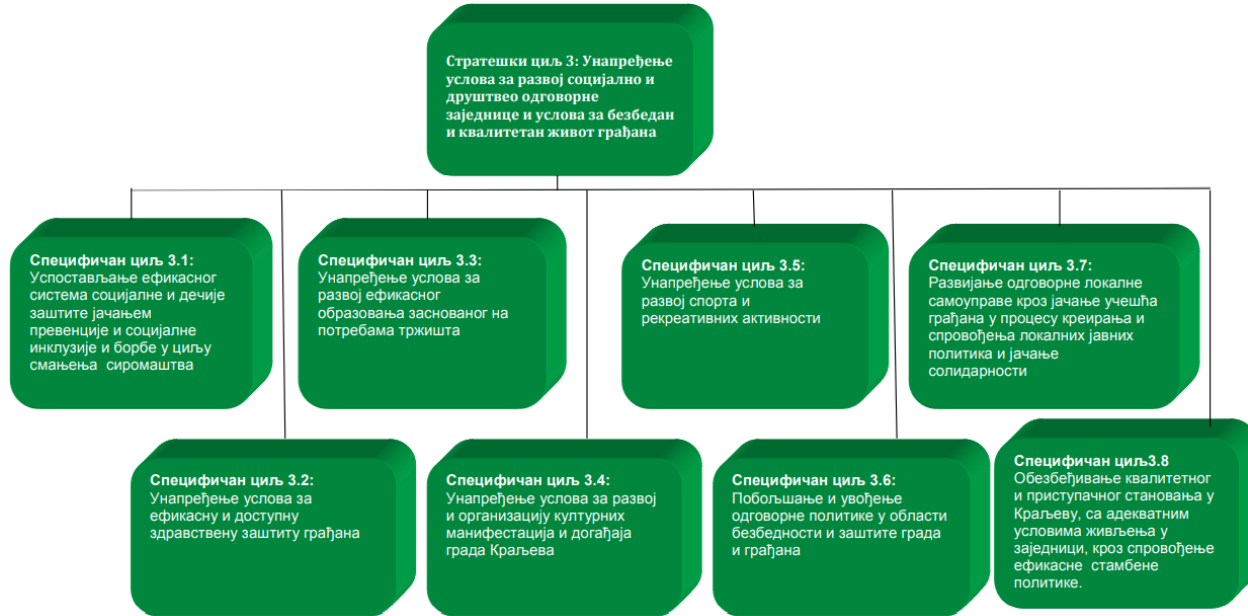
У оквиру другог стратешког циља дефинисано је **176** пројеката. Реализовано је нешто мало мање од четвртине (43) пројеката. Делимично је реализовано 47 пројеката, а није реализовано 67 пројеката.

Више од половине реализованих пројеката (22) налази се у оквиру специфичног циља 2.1 „Град Краљево покривен потребним просторним и урбанистичким плановима“ и односи се на планове детаљне и генералне регулације за насељена места у ЈЛС.

Како у документу не постоји дефинисан ред приоритета може се само претпоставити да је велики број нереализованих пројеката у оквиру специфичних циљева 2.2 „Саобраћајна инфраструктура на подручју града обезбеђује квалитетну повезаност и висок степен безбедности“ и 2.3 „Обезбеђена територијална покривеност града потребном комуналном инфраструктуром која обезбеђује услове за квалитетно пружање комуналних услуга“ резултат недовољних финансијских средстава, а да су расположива средства према неком систему приоритета усмерена на друге пројекте.

За 19 пројеката у оквиру специфичних циљева 2.7 „Равномеран развој електроенергетске инфраструктуре“ и 2.8 „Развој и побољшање телекомуникација, поштанског саобраћаја и информационих технологија“ локална управа нема информације пошто реализација тих пројеката није у надлежности ЈЛС већ државних јавних предузећа.

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6



Табела: Стратешки циљ 3 – Унапређење услова за развој социјално и друштвено одговорне заједнице и услова за безбедан и квалитетан живот грађана

| Спец. циљ | Број пројеката по степену реализације | | | | Укупно пројеката |
|-----------|---------------------------------------|----------------------|------------|------------------|------------------|
| | Није реализован | Делимично реализован | Реализован | Нема информација | |
| 3.1 | 0 | 7 | 3 | 0 | 10 |
| 3.2 | 2 | 4 | 4 | 2 | 12 |
| 3.3 | 6 | 11 | 7 | 2 | 26 |
| 3.4 | 7 | 4 | 3 | 0 | 14 |
| 3.5 | 8 | 3 | 6 | 0 | 17 |
| 3.6 | 0 | 6 | 4 | 0 | 10 |
| 3.7 | 5 | 1 | 1 | 1 | 8 |
| 3.8 | 2 | 5 | 1 | 0 | 8 |
| укупно | 30 | 41 | 29 | 5 | 105 |

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6



Табела: Стратешки циљ 4 – Развој локалне самоуправе и регионална сарадња

| Спец. циљ | Број пројеката по степену реализације | | | | Укупно пројеката |
|--------------|---------------------------------------|-------------------------|------------|---------------------|---------------------|
| | Није реализован | Делимично реализован | Реализован | Нема информација | |
| 1.1 | 1 | 5 | 2 | 0 | 8 |
| 1.2 | 6 | 7 | 2 | 0 | 15 |
| 1.3 | 2 | 6 | 1 | 0 | 9 |
| 1.4 | 2 | 2 | 3 | 0 | 7 |
| 1.5 | 7 | 2 | 0 | 0 | 9 |
| укупно | 18 | 22 | 8 | 0 | 48 |

У четвртном стратешком циљу дефинисано је **48** пројеката кроз 5 специфичних циљева. Шестина (8) тих пројеката је реализована. Делимично је реализовано 22 пројекта а 18 пројеката није реализовано.

Приликом анализе пројеката у оквиру стратешког циља 4, може се наићи на још један проблем приликом дефинисања дефинисања пројекта. Наиме у оквиру овог циља налазе се и пројекти који су већ наведени у претходним стратешким циљевима.

Пример су пројекти 4.4.1 „Формирање ЈП Дирекција за пољопривреду и рурални развој града Краљева“ (исти пројекат у стратешком циљу 1 под бројем 1.4.1) и пројекат 4.5.1 „Регионално повезивање и умрежавање туристичких организација“ (стратешки циљ 1, број 1.5.2)

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

5. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Без обзира на чињеницу да је улогу Координационог тела приликом израде Стратегије обављало градско веће које у основи чине изабрана и постављена лица, што можда и није најбоља опција, приступ „одоздо на горе“ је омогућио да се анализи и самој изради документа приступи на прави начин.

Чланове Координационог тела би ипак требало, поред чланова Градског већа да чине и представници управе и/или јавних предузећа који имају дубљи приступ и детаљније информације о кључним темама.

Иако се Стратегија позива на усаглашеност за већим бројем стратегија на националном нивоу, међу наведеним документима се не налазе „Национална стратегија одрживог развоја републике Србије“ (2008.) и „Национални план регионалног развоја Србије“ (2014.)

Анализа људских ресурса и радне снаге, као и пољопривреде је у складу са доступним подацима добро урађена.

У делу анализе који се односи на привреду, тј. конкретно на индустрију налази се велики број детаља везаних за компанију „Магнохром“. Неспорно да је компанија у прошлости имала велики значај за град, али делује да је тим подацима није место у Стратегији. Израду Стратегије би требало да прати израда Акционих планова. Оваквој врсти података место је у одговарајућем акционом плану.

Анализа представља велики део документа и има обиље подата и информација, али нема закључака и таргетирања проблема у оквиру анализе.

Визију је потребно дефинисати као остварено тј. достигнуто стање.

Анализа реализације пројеката представља највећи проблем ове анализе. Не постоје информације као што су: одговорно лице или институција, рок, неопходна средства, извори финансирања, базна и жељена вредност.

Наравно, препорука је да се у Плану развоја сви наведени елементи налазе уз сваки дефинисани пројекат.

Тренутна ситуација у ЈЛС указује да су неки од наведених проблема решени, тј. неки пројекти реализовани у потпуности или делимично, али не као резултат доброг планирања.

Стратешки циљ 1 – Изградња одрживе конкурентне привреде засноване на знању и рационалном коришћењу расположивих ресурса – приликом израде Плана развоја 2022-

ПРОГРАМ EUEXCHANGE 6

2030 требало би ставити акценат на пољопривреду и туризам јер је највећи број нереализованих или делимично релаизованих мера у оквиру овог стратешког циља везано управо за ова два сегмента привредног развоја.

Стратешки циљ 2 – Квалитетан и континуиран инфраструктурни развој територије усклађен са могућностима економског развоја и капацитетима животне средине – скоро половина пројеката из овог стратешког циља који нису реализовани тичу се изградње, реконструкције и санације, а везано је за саобраћајну и комуналну инфраструктуру. Приликом израде Плана развоја за период 2022-2030 треба водити рачуна о финансијским могућностима за остваривање мера, одредити приоритете и у складу са листом приоритета и решавати проблеме. Велики број проблема истог нивоа приоритета који изискују озбиљније финансијске издатке доведе до ситуације да се не почне са решавањем проблема.

Стратешки циљ 3 – Унапређење услова за развој социјално и друштвено одговорне заједнице и услова за безбедан и квалитетан живот грађана – највећи број пројеката који нису реализовани и у овом стратешком циљу пре свега изискују велику количину новчаних средстава и тичу се изградње и реконструкције. Стога и препорука важи као за претходни стратешки циљ.

Развој локалне самоуправе и регионална сарадња – највећи број нереализованих пројеката у оквиру овог стратешког циља везан је за разне облике умрежавања, што институција унутар ЈЛС, што повезивање са другим ЈЛС. Реално сагледавање капацитета и потреба за умрежавањем, као и потенцијал за одрживост таквих веза би требало да буде први корак приликом разматрања да ли уврстити нереализоване мере из претходне стратегије у План за наредни период, каконе би опет само остале лепе жеље. Остваривање неформалне комуникације уз снажније ангажовање по потреби (тренутно решавање одређеног заједничког проблема) делује као практичније решење од формирања формалних мрежа чије и само одржавање и функционисање захтева време и енергију.