

**Originalni naučni rad**

**MSc. Biljana Lj. Rajković<sup>1</sup>, stručni saradnik za računovodstvo**  
Institut Mihajlo Pupin, Beograd

**dr Aleksandra Lj. Stojković<sup>2</sup>, predavač**  
Beogradska poslovna škola, Visoka škola strukovnih  
studija, Beograd

**MSc. Miloš D. Rajković<sup>3</sup>, IT/ICT analitičar**  
Telekom Srbija, Beograd

## **METODE DUGOROČNOG PLANIRANJA LOKALNOG RAZVOJA**

**SAŽETAK:** Prema savremenoj teoriji planiranja, dugoročnim planiranjem lokalnog razvoja (opština i gradova) udaraju se temelji razvoja konkretne lokalne zajednice, jer se time definiše idejna osnova za izradu pratećih srednjoročnih i kratkoročnih planova posmatranog razvoja. Međutim, tekući ubrzani razvoj nauke, tehnologije i globalizacije, zahteva primenu adekvatnih planskih metoda u posmatranom planiranju čija struktura je neuređena, pa se zato u toj oblasti danas postižu sve slabiji planski rezultati – što naročito važi za manje razvijene zemlje poput Srbije. Upravo iz tih razloga ovim radom se teži doprinosenju naučnom uređivanju metoda za dugoročno planiranje lokalnog razvoja, sa ciljem da se time podigne efikasnost te veoma značajne vrste planiranja.

*Ključne reči:* lokalni razvoj, dugoročno planiranje, metode planiranja, methodske tehnike.

---

<sup>1</sup> biljanarajkovic89@gmail.com

<sup>2</sup> aleksandra.stojkovic@bbs.edu.rs

<sup>3</sup> milosrajkovic89@gmail.com

## **METODOLOŠKE NAPOMENE**

Ovaj teorijski rad se bavi pitanjem primerenosti metoda dugoročnog planiranja lokalnog razvoja (opština i gradova) zahtevima tekućih naučnih saznanja, prateće globalizacije i potreba razvojne prakse u posmatranoj oblasti. Njegov osnovni cilj je da se adekvatnim proučavanjem tako preuredi sadašnja metoda osnovna posmatranog planiranja, kako bi se na osnovu toga podigla efikasnost u izradi konkretnih dugoročnih planova lokalnog razvoja u Srbiji, a time i uopšte.

Predmetni rad se zasniva na uočenom i rastućem neskladu između formirane teorijske metodološke osnove dugoročnog planiranja lokalnog razvoja i zahteva konkretne prakse u toj oblasti, što implicitno dovodi do sve slabijih praktičnih rezultata u ovoj veoma značajnoj vrsti društvenog planiranja. U rešavanju ovog delikatnog istraživačkog problema u ovom radu je korišćena naučna metoda studiranja, na osnovu koje su iz relevantne literature i praktičnih primera iz Srbije, sakupljeni bitni istraživački podaci koji su preko interpretacije doveli do određenih krajnjih istraživačkih rezultata.

Fokus tog i takvog istraživanja svodio se na kritičku ocene metode naučne podloge tekuće teorije dugoročnog planiranja lokalnog razvoja i identifikaciju načina kako tu podlogu učiniti efikasnijom. U tome je centralni faktor činilo izučavanje posmatranih planskih metoda, čemu su pridodate prateće tehnike za prikupljanje relevantnih teorijskih i empirijskih podataka.

## **METODSKI KARAKTER LOKALNOG PLANIRANJA**

Planiranje lokalnog razvoja zasniva se na logičnom naučnom zahtevu, po kome svaka društvena zajednica i svaki njen pojedinac, radi napretka, teži da adekvatno projektuje svoj dalji rad i razvoj. U tome je razvoj lokalne zajednice (opštine, grada i sl.) determinisan ne samo svojim raspoloživim privrednim i društvenim potencijalom, već i uticajem svog užeg i šireg okruženja (regiona, države, pa i inostranstva).

Teorijski, a i zakonski, planovi lokalnog razvoja dele se na dugoročne (strategijske za 10 i više godina), srednjoročne (konkretizovane, za oko 5 godina) i kratkoročne (operacionalizovane za svaku godinu). Među njima, po logici stvari, dugoročni planovi imaju vodeću ulogu budući da se njima idejno projektuje budući razvoj lokalne zajednice. Njihova izrada je svakako najstroženija i najdelikatnija, pa je zato za predmet ovog rada odabrano izučavanje metodološke osnove te vrste planiranja. Ovo otuda što od izabrane te metodološke osnove u suštini zavisi efikasnost svakog konkretnog dugoročnog planiranja lokalnog razvoja (Blakely, E., 2011, str. 66–67).

Posmatrana metodološka osnova zasniva se na izboru pristupa planiranju i odabiru metoda planiranja, čime se determinišu potrebni razvojni podaci iz čijih poruka se formira dugoročni plan lokalnog razvoja. Ovo praktično pokazuje da sakupljeni podaci mogu imati različiti karakter zavisno od pomenutog pristupa i upotrebljenih planskih metoda pa oni u interpretaciji mogu dovesti do takvih planskih rešenja koja se veoma razlikuju po svojoj razvojnoj konstruktivnosti.

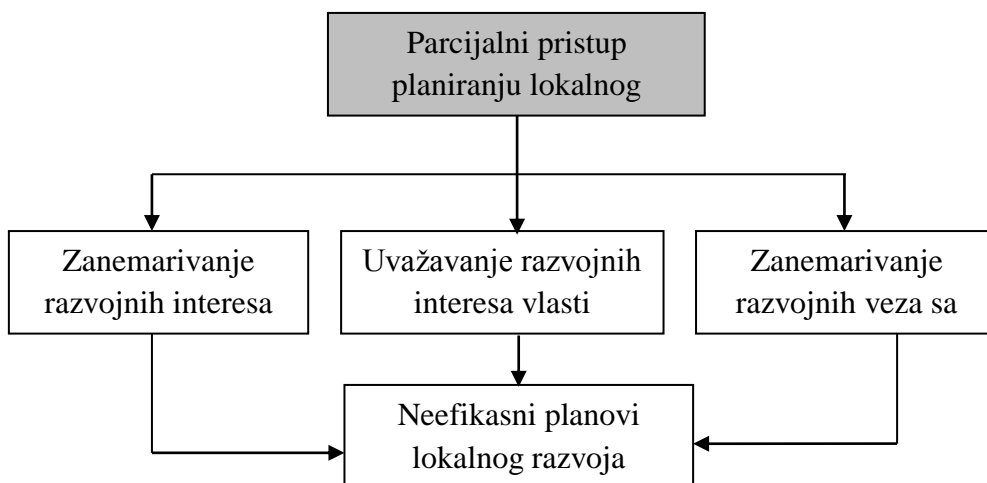
## METODSKI PRISTUPI DUGOROČNOM PLANIRANJU

Dugoročnom planiranju lokalnog razvoja može se pristupiti sa raznih aspekata koji posledično imaju određene nivoe razvojne konstruktivnosti. Teorija planiranja društvenog, pa time i lokalnog razvoja, sa aspekta interesnog obuhvata, u osnovi je identifikovala dva osnovna pristupa dugoročnom planiranju, i to parcijalni i integralni pristup.

Parcijalni pristup dugoročnom planiranju lokalnog razvoja ima dugu istoriju, pa se zato može nazvati tradicionalnim pristupom. On se praktično zasniva na odlučujućem uticaju političkog faktora (vlast i država) koji stručnom faktoru diktiraju planska rešenja, da ih on tehnički uobliči. U tome subjekte političkog faktora čine nosioci lokalne i više vlasti kojima se pridodaju uticaji lokalnih ekonomskih moćnika. Oni, dakle, po funkciji nosilaca vlasti i ekonomskog uticaja, određuju pravce i projekte koji se obuhvataju dugoročnim planovima lokalnog razvoja. Unutar toga, angažovani stručni faktor nema snagu za neke osetnije promene toga, što još više važi za građanstvo lokalne zajednice (Radanov, P., 2015, str. 78–73). Dakle, takvi planovi lokalnog razvoja uvažavaju interese grupa najuticajnijih moćnika lokalne zajednice, pa se zato takav planski pristup može nazvati parcijalnim (slika 1).

Upravo iz tih razloga, parcijalni pristup planiranju lokalnog razvoja dominantno je bio korišćen do oko 2000. godine, tj. do momenta kada je počelo da jača shvatanje da ga kao sve neefikasnijeg treba zameniti drugim efikasnijim pristupom. Međutim, sa primenom parcijalnog pristupa nastavilo se i nadalje, naročito u manje razvijenim zemljama, prvenstveno zbog toga što je njegova zamena efikasnijim pristupom tražila vreme u smislu adekvatne izmene teorije planiranja i postepenog njenog prodora u plansku praksu.

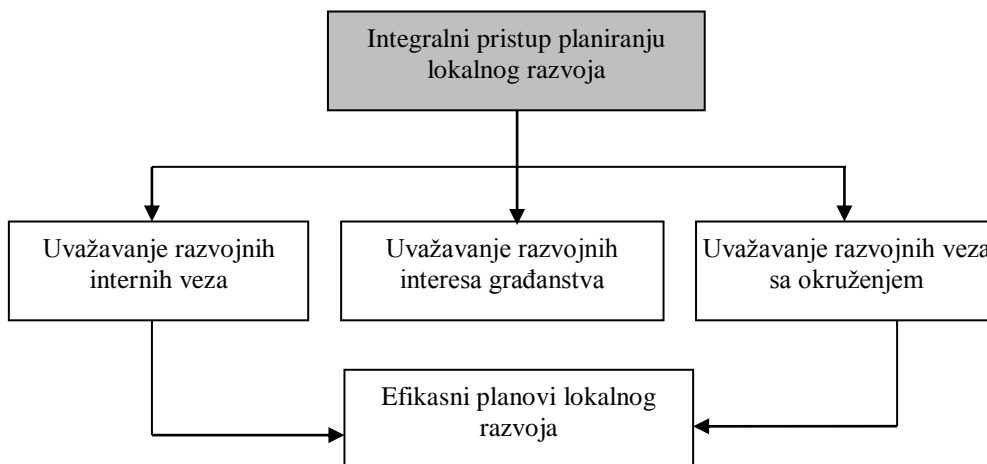
Slika 1. – Bitni faktori parcijalnog pristupa planiranju lokalnog razvoja



Izvor: Autori

Saglasno ubrzanom razvoju metodologije naučnog istraživanja, naročito posle 2000. godine razvijalo se shvatanje po kojem još zastupljeni parcijalni pristup planiranju lokalnog razvoja treba zameniti istraživačkim pristupom zasnovanom na konstruktivnom interesu svih građana lokalne zajednice koji istovremeno uvažava sve lokalne faktore i koherentno se uklapa u razvoj svog užeg i šireg okruženja (Brzaković, M., i dr., 2014. str. 6). Taj pristup se zato može nazvati integralnim (Radanov, P., 2015. str. 89), jer on objedinjuje sve lokalne racionalne interese kao i njihove interese da se lokalna zajednica najefikasnije uklopi u celinu razvoja svog okruženja (slika 2).

Slika 2. – Bitni faktori integralnog pristupa planiranju lokalnog razvoja



Izvor: Autori

Na osnovu ovakvog dijametralno suprotnog teorijskog shvatanja, poslednjih godina vodeći svetski naučni radnici u svojim delima teže da naučnom argumentacijom dokažu sve prednosti integralnog u odnosu na parcijalno planiranje lokalnog razvoja. Proces tog argumentovanja i sada traje, s tim što se on privodi kraju budući da je već sada nedvosmisleno dokazana značajno veća efikasnost integralnih u odnosu na parcijalne planove lokalnog razvoja (Gijs, W., 2011, str 98). Zastoji u tom procesu naročito su vidljivi u manje razvijenim zemljama, pa time i u Srbiji, prvenstveno zato što primena integralnog planiranja lokalnog i ukupnog društvenog razvoja zahteva viši stepen planske kulture stanovništva i veću kompetentnost planera, zašta je potrebno da prođe određeno vreme.

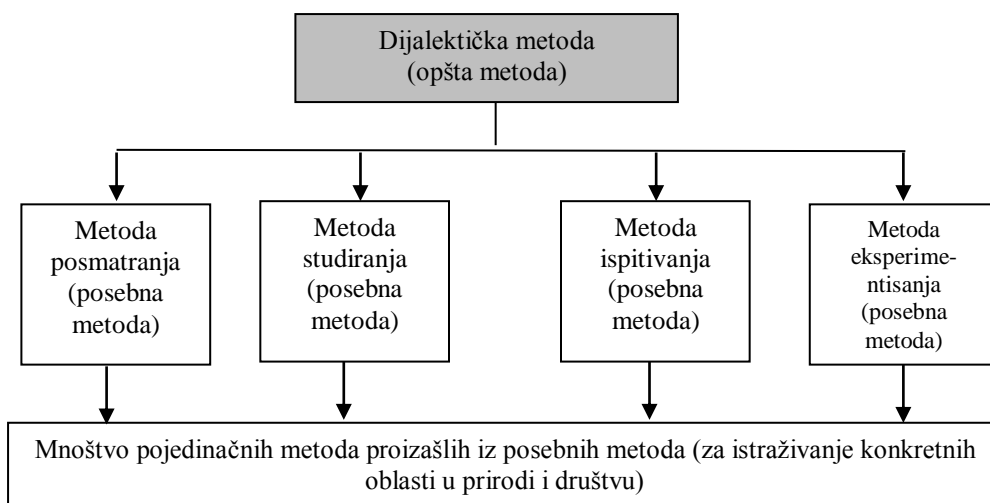
## **IDENTIFIKACIJA METODA ZA DUGOROČNO PLANIRANJE**

Prema savremenoj teoriji planiranja društvenog razvoja, svako konkretno planiranje te vrste mora se zasnovati na primeni adekvatnih naučnih metoda, jer to je najsigurnija garancija kvalitetno izvršenog planiranja. U vezi sa time treba istaći da teorija planiranja dugoročnog lokalnog razvoja preporučuje korišćenje klasičnih naučnih metoda, koje, kao takve, nisu dovoljno primerene ovoj vrsti planiranja.

Savremena metodologija naučnog istraživanja na razne načine klasifikuje naučne metode, s tim što je pretežno prihvaćena njihova klasifikacija na opšte, posebne i pojedinačne metode. U istoriji nauke, vodeći svetski poznati autori su u svojim delima za opštu naučnu metodu nudili dijalektičku, pozitivističku, pragmatičku i razne druge. Međutim, kroz vreme, u poslednjim decenijama je u osnovi prihvaćeno da opštu naučnu metodu treba da čini dijalektička metoda, kao opšti istraživački put kojim se uvažavaju stalne i sve češće promene u prirodi i društvu, što podrazumeva da svako novo naučno saznanje ima trajni karakter, ali ono nema konačnu formu jer se novim istraživanjima može proširivati i produbljivati. To, po ovoj metodi, znači da ništa do kraja nije istraženo i da su nova naučna istraživanja potrebna i društveno opravdana. Posebne naučne metode dugo su bile neuređene i njihove strukture su imale veoma različita viđenja od strane vodećih naučnika. No, u poslednje vreme se došlo do toga da u ove metode treba uvrstiti sledeće: metodu posmatranja, metodu studiranja, metodu ispitivanja i metodu eksperimentisanja. Najzad, neuređenost naučnih metoda je naročito prisutna u klasifikacijama pojedinačnih metoda, kojih ima mnogo, gde danas prevladuje ispravno mišljenje po kojem pojedinačne metode čine skupovi specijalizovanih naučnih metoda proizašlih iz posebnih naučnih metoda i njihovih kombinacija (slika 3).

U izvršenim naučnim istraživanjima poslednjih decenija uočeno je da primena navedene klasifikacije naučnih metoda nije sporna, ali da njen nedostatak čini potreba identifikacije specijalizovanih pojedinačnih metoda koje odgovaraju potrebama konkretnih predmeta istraživanja (European Comission, 2010, str. 163). U tom smislu, identifikovano je mnoštvo takvih metoda, kako u prirodnim tako i u društvenim naukama (na primer, razne pojedinačne metode u prirodnim naukama – matematici, fizici, hemiji, biologiji, geologiji, rudarstvu, poljoprivredi, preradi, medicini itd; odnosno u društvenim naukama – sociologiji, psihologiji, ekonomiji, organizaciji, istoriji, pedagogiji, andragogiji itd.). Sve one, kao takve, imaju ključnu operacionu ulogu u naučnim istraživanjima, dok u tome primena opšte i posebnih metoda služi kao opšta istraživačka orijentacija.

*Slika 3.* – Sadašnja najprihvatljivija klasifikacija metoda za naučna istraživanja

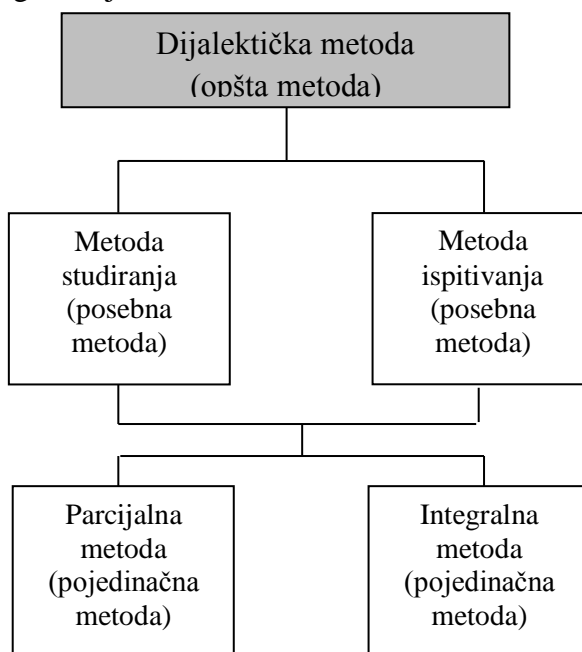


*Izvor:* Autori

Ovo pitanje naročito je bitno kod dugoročnog planiranja lokalnog razvoja, gde do sada nisu jasno identifikovane pojedinačne naučne metode. Do toga je došlo prvenstveno zato što u teoriji toga nisu konkretnije bili raspravljani interesni pristupi tom planiranju u smislu prethodno izloženog parcijalnog pristupa (interesnog delovanja grupa lokalnih političkih moćnika) i integralnog pristupa (integralnog delovanja celine lokalnog stanovništva na razvoj svoje lokalne zajednice). U vezi toga upravo ti planski pristupi omogućavaju identifikaciju pojedinačnih naučnih metoda u koje spadaju parcijalna i integralna planska metoda (Jovanović, V., i dr. 2014. str. 8), s tim što je prema već izloženom, prva nisko efikasna a druga visoko efikasna (slika 4).

U odnosu na raniju klasifikaciju, ova ilustrovana klasifikacija se razlikuje po tome što su iz nje eliminisane posebne metode posmatranja i eksperimentisanja i jasno definisane dve pojedinačne metode. Do ovoga je došlo zato što su metode posmatranja i eksperimentisanja slabo upotrebljive u planiranju lokalnog razvoja, dok sa druge strane navedene pojedinačne metode (parcijalna i integralna) imaju ključnu ulogu u prikupljanju i interpretiranju relevantnih podataka pri izradi dugoročnih planova lokalnog razvoja. Na taj način klasifikovane su naučne metode koje služe kao osnova za nisko i visoko efikasno planiranje lokalnog razvoja (parcijalno i integralno), što ostaje naučnoj javnosti i planskoj praksi da istinitost toga verifikuje (Jakić, B., i dr., 2014. str 6–8).

*Slika 4.* – Sadašnja najprihvatljivija klasifikacija metoda za dugoročno planiranje lokalnog razvoja



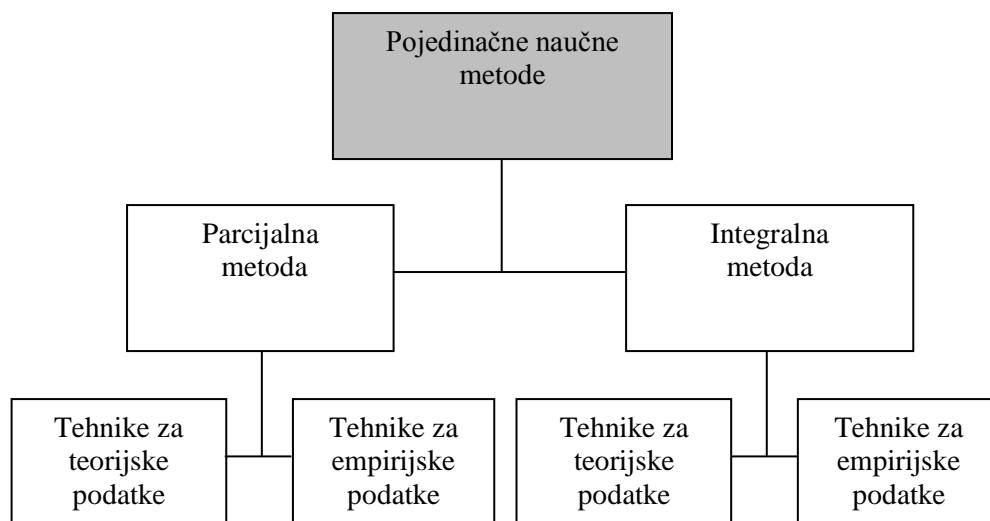
*Izvor:* Autori

## PRATEĆE TEHNIKE ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA

Po teoriji savremenog naučnog istraživanja, u primeni klasifikovanih naučnih metoda pri konkretnom istraživanju kako je već rečeno, metode viših nivoa opštosti (najčešće opšta i posebne metode) imaju karakter odabranog opšteg istraživačkog puta, a pojedinačne metode, primenom

njihovih pratećih tehnika, služe za prikupljanje relevantnih istraživačkih podataka. Prevedeno na oblast dugoročnog planiranja lokalnog razvoja, to znači da će prateće tehnike parcijalnog i integralnog planiranja služiti za prikupljanje neophodnih istraživačkih podataka. U njih u ovom slučaju spadaju prikladne tehnike za prikupljanje potrebnih teorijskih i empirijskih podataka (slika 5).

*Slika 5.* – Metodološke tehnike za prikupljanje podataka kod parcijalne i integralne metode za planiranje dugoročnog lokalnog razvoja

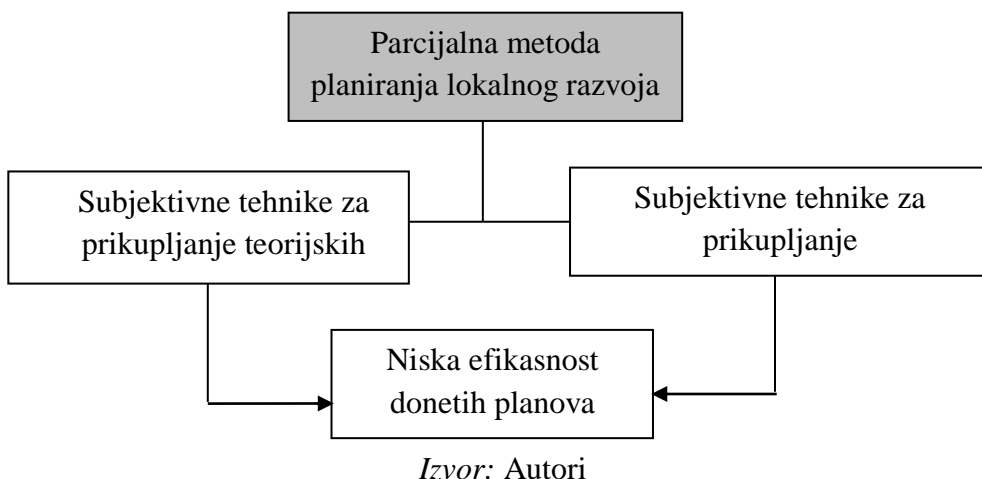


*Izvor:* Autori

Kod primene parcijalne metode, njene prateće tehnike za prikupljanje planskih podataka idu za tim da se njima prikupe prvenstveno subjektivni podaci kojima se opravdavaju grupni planski interesi nosilaca vlasti u lokalnoj zajednici. U tom smislu, prilikom prikupljanja teorijskih podataka za izvore se biraju one naučne publikacije koje opravdavaju primenu parcijalne metode, odnosno oskudne baze podataka o stanju i daljem razvoju lokalne zajednice. S druge, strane, pri prikupljanju empirijskih podataka najpre se pribegava selektivnom anketiranju ispitanika koji podržavaju parcijalni pristup dugoročnom planiranju lokalnog razvoja (May, G., 2010, str. 23). Upravo zbog toga, primenom takvih planskih podataka, kao subjektivno usmerenih, veoma slabi efikasnost donetih planova lokalnog razvoja takvim pristupom (slika 6).

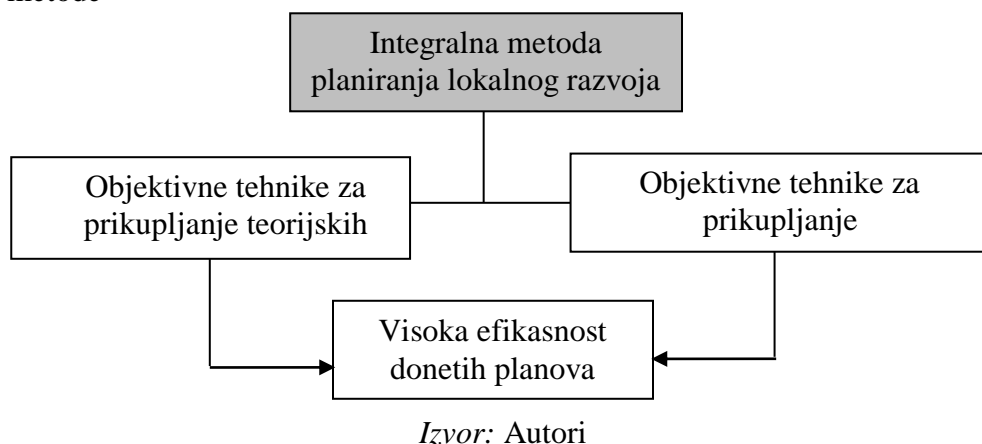


Slika 6. – Efikasnost donetih planova lokalnog razvoja primenom parcijalne metode



Kod primene integralne metode, njenim pratećim tehnikama za prikupljanje planskih podataka se teži da se na objektivan, istraživački način prikupe planski podaci koji odgovaraju razvojnim interesima celine lokalne zajednice. Upravo zato se za prikupljanje teorijskih podataka biraju one naučne metode koje imaju istraživački karakter, kao i koriste što kompletnije baze razvojnih podataka lokalne i šire zajednice. U tom kontekstu, za prikupljanje empirijskih podataka koristi se anketiranje ispitanika kao najupućenijih pojedinaca u stanje i planiranje razvoja lokalne zajednice. Logičnu posledicu toga čine pripremljeni dugoročni planovi lokalnog razvoja koji moraju biti visoko efikasni (slika 7).

Slika 7. – Efikasnost donetih planova lokalnog razvoja primenom integralne metode



## OSNOVNI ZAKLJUČCI

Izložena razmatranja metoda dugoročnog planiranja lokalnog razvoja omogućuju izvođenje nekoliko bitnih zaključaka.

a) Logično je da svaki pojedinac, pa time i svaka društvena zajednica, teže da planiranjem svog razvoja i njegovom primenom ostvare bolji životni standard. To planiranje, da bi bilo uspešno, ne može se ostvarivati na improvizovan već na sistemski definisan način zasnovan na adekvatnoj naučnoj podlozi.

b) Kada je reč o dugoročnom planiranju lokalnog razvoja (opština, gradova i sl.) dosadašnja teorija te oblasti s razlogom je ukazala na dva dijametralno suprotna pristupa tom planiranju – parcijalnog i integralnog. Parcijalni pristup ima dugu tradiciju i on se svodi na grupno interesno uticanje političkog faktora na planske postavke, koje je stručni faktor tehnički uobličavao. Ovaj pristup je u suštini subjektivan i njime se zanemaruju međusobne veze unutrašnjih činilaca lokalne zajednice i nipodaštavaju veze lokalne zajednice sa njenim užim i širim okruženjem. Taj pristup, kao takav, poslednjih decenija daje sve slabije razvojne rezultate. Nasuprot njemu, poslednjih godina u svetu jača primena integralnog pristupa koji ima istraživački karakter sa pratećom naučnom podlogom, kojim se uvažavaju veze internih faktora i teži se uključivanju lokalne zajednice u šire društveno okruženje. Saglasno tome, u komparaciji sa parcijalnim, ovaj planski pristup je značajno efikasniji.

c) U dosadašnjem razvoju teorije društvenog razvoja, mala pažnja je posvećivana metodama planiranja, već je u tome inercijski korišćen opšti sistem naučnih metoda u smislu njihove podele na opštu (dijalektičku), posebne (posmatranje, studiranje, ispitivanje i eksperimentisanje) i pojedinačne (podeljene prema naučnim disciplinama). Krupan problem u tome i sada čine neidentifikovane pojedinačne metode koje odgovaraju zahtevima dugoročnog planiranja lokalnog razvoja. Iz tih razloga, saglasno navedenim planskim pristupima, u ovom radu su identifikovane dve pojedinačne planske metode: parcijalna i integralna metoda. Ovo je naročito bitno, jer se pratećim tehnikama pojedinačnih metoda sakupljaju i zatim interpretiraju planski podaci koji direktno utiču na formu i suštinu sačinjenih planova.

d) Na osnovu takvih pojedinačnih planskih metoda za njih su utvrđene adekvatne tehnike za prikupljanje planskih podataka. Odatle, je, uz adekvatnu argumentaciju, izvedena konstatacija po kojoj se primenom integralne metode sa pratećim tehnikama dobijaju dugoročni planovi razvoja visoke efikasnosti, što sasvim suprotno važi za primenu parcijalne metode sa njenim tehnikama.

e) Iz toga sledi logična preporuka, naročito za manje razvijene zemlje kojima pripada i Srbija, da za dugoročno planiranje lokalnog razvoja ne treba koristiti parcijalnu metodu kao neefikasnu, već integralnu metodu kao visoko efikasnu. Naravno, taj prelaz zahteva ispunjenje raznih pretpostavki, prvenstveno vezanih za podizanje planske kulture stanovištva i istovremeno povećanje kompetentnosti angažovanih planera.

## **SUMMARY**

### **METHODS FOR LONG - TERM LOCAL DEVELOPMENT PLANNING**

According to the modern theory of planning, by the long-term planning (of municipalities and cities) the foundations of the development of the concrete local community are set, since it is the base for the making of accompanying medium and short-term plans for the observed development. However, the current rapid development of science, technology and globalisation demands adequate methods of planning in the observed planning with the disorganised structure, and because of that in that field the results are not so good – which is especially applied to the less developed countries such as Serbia. The main goal of this work is to contribute to the scientific organisation of the method for long-term local development planning and so to make this very important type of planning more efficient.

*Key words:* local development, long-term planning, planning methods, methodological techniques.

## **LITERATURA**

1. Blakely, E., Green. N., *Planning Local Economic Development*, Sage, Los Angeles, 2011.
2. Brzaković, M., Jovanović, V., Radanov, P., *Inovacioni pristup efikasnijem razvoju gradova*, Međunarodna naučna konferencija „Inovacije u funkciji privrede”, MEF, Beograd, 26. 06. 2014.
3. Gijs, Wulfen, *Creating Innovative Product and Services*, Union Road, Farnhaw, 2011.
4. European Commission, *Making our cities attractive and sustaninable*, Luxembourg, 2010.
5. Jakić, B, Brzaković, M., Radanov, P., *Kompetentnost planera razvoja gradova*, Međunarodna naučna konferencija „Inovacije u funkciji privrede”, MEF, Beograd, 26. 06. 2014.

6. Jovanović, V., Karavidić, S., Radanov, P., *Komparacija metoda planiranja razvoja gradova*, Međunarodna naučna konferencija „Primenjeni menadžment, ekonomija i finansije u funkciji održivog razvoja”; MEF, Beograd, 26. 06. 2014.
7. May, Gary, *Strategic Planning*, Expert Press, Viliston, 2010.
8. Radanov, Pavle, *Planiranje razvoja gradova*, MEF; Beograd, 2016.
9. Radovanović, T., Stojmirović, Lj., Slović, S., *Upravljanje lokalnim razvojem*, Visoka škola za ekonomiju i upravu, Beograd, 2015.
10. UN Habitat, *Planning Sustainable cities*, New York, 2006.

Ovaj rad je primljen **31.01.2016.**, a na sastanku redakcije časopisa prihvaćen za štampu **24.03.2017.** godine.