



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ



Република Србија



СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ ИЗВЕШТАЈА О УЧИНЦИМА СПРОВОЂЕЊА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



Sprovedeno od strane:



**СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ
ИЗВЕШТАЈА О УЧИНЦИМА
СПРОВОЂЕЊА ПЛАНА
РАЗВОЈА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ**

Издавач:
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Пројекат Реформа јавних финансија - Агенда 2030
Жоржа Клемансоа 19/IV
11000 Београд, Србија

За издавача:
Тобијас Ерит
Кристина Кујунџић

Аутори:
Наташа Вучковић и
Тим Републичког секретаријата за јавне политике

Лектор:
EVENT Group d.o.o.

Дизајн корице: Миодраг Богдановић

Дизајн: Урош Стојановић

Припрема: Фине Арт Студио

Тираж: 300

Штампа:

Београд, новембар 2025. година

Израду ове публикације подржале су владе Немачке и Швајцарске.
Ова публикација не представља нужно званичне ставове
влада Немачке и Швајцарске, као ни ГИЗ-а.

Листа скраћеница.....	6
1. Увод.....	7
2. Релевантни регулаторни оквир.....	9
2.1. Основни принципи планског система у Републици Србији	9
2.2. Прописи којима се уређују плански документи ЈЛС и извештавање о њиховом спровођењу	11
3. Праћење спровођења, вредновање постигнутих учинака и извештавање	14
4. Израда Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС	18
Корак 1: Припремне активности за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.....	19
1.1. Сагледавање планираних и примењених механизма у ЈЛС релевантних за праћење спровођења и извештавање о Плану развоја	19
1.2. Формирање Тима за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја	20
1.3. Израда оперативног плана за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.....	21
Корак 2: Прикупљање и обрада података за Извештај о учинцима спровођења Плана развоја.....	24
2.1. Прикупљање извештаја о спровођењу докумената релевантних за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја	25
2.2. Прикупљање, комплетирање и систематизовање података потребних за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја	28
2.3. Анализа и интерпретација података	32
Корак 3: Писање Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја	37
3.1. Припрема образаца и упутстава за израду Нацрта извештаја	37
3.2. Препоручена структура извештаја.....	38
3.3. Разматрање нацрта од стране Тима за израду извештаја	43
Корак 4. Усвајање Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја и одлука о ревизији Плана развоја.....	44
5. Обезбеђивање транспарентности Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја	45
Прилози	48

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

БМЗ	Немачко савезно министарство за привредну сарадњу и развој
ЦОР	Циљ одрживог развоја
ДЈП	Документ јавне политике
ЕУ	Европска унија
ГИЗ	Немачка организација за међународну сарадњу
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
МФИН	Министарство финансија
ОЦД	Организација цивилног друштва
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
СКГО	Стална конференција градова и општина
СДЦ	Швајцарска агенција за развој и сарадњу
ЗПС	Закон о планском систему

1. УВОД

План развоја јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) представља њен највиши развојни документ којим утврђује приоритетне циљеве свог развоја за дужи временски период. Обавеза усвајања Плана развоја је утврђена прописима којима се уређује плански систем у Републици Србији, а свака ЈЛС свој План развоја израђује у складу са својим потребама и специфичностима и узимајући у обзир хијерархијски више планске документе који се усвајају на покрајинском и националном нивоу.

Како би ЈЛС остварила своје приоритетне циљеве, неопходно је да континуирано прати спровођење Плана развоја и да периодично извештава о напретку како би се напори ка њиховом крајњем остваривању могли правилно усмеравати током периода трајања Плана развоја.

Извештаји о учинцима спровођења планова развоја тако представљају саставни део процеса планирања и спровођења јавних политика јер се припрема планова развоја базира на вредновању претходно постигнутог учинка у спровођењу планских докумената ЈЛС. Евалуација резултата спровођења Плана развоја, како кроз анализу начина спровођења, тако и кроз степен остварености циљева и реализације планираних мера, указује на могуће проблеме и на евентуалне потребне измене Плана развоја. Процес припреме извештаја омогућава и да будући процеси планирања буду унапређени кроз адекватније формулације циљева и мера и прецизнији избор показатеља учинка.

Смернице за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС (у даљем тексту: Смернице) намењене су службеницима који су у ЈЛС укључени у израду Извештаја о спровођењу Плана развоја, како би на најбољи начин одговорили на прописане обавезе, укључујући потребан квалитет извештаја и његову благовремену израду и усвајање. Смернице су базирани на постојећем регулаторном оквиру који уређује област извештавања о планским документима и искуству у изради првих доступних извештаја о спровођењу планова развоја ЈЛС¹.

Увид у прве извештаје о учинцима о спровођењу Плана развоја показује с којим се питањима суочавају локалне самоуправе када први пут приступају овом задатку. Због тога су ове Смернице сачињене тако да, повезујући припрему извештаја с упутствима из постојећег регулаторног оквира, омогуће једноставан и у приличној мери уједначен метод извештавања. Кроз шематски приказ процеса, припремљене обрасце и одговоре

¹ Уз подршку СКГО, кроз ЕУ пројекат Exchange 6 израђени су и објављени извештаји о спровођењу планова развоја општина Бачки Петровац, Петровац на Млави и Мали Зворник, док је Републички секретаријат за јавне политике сарађивао са градом Пиротом и Регионалном развојном агенцијом ЈУГ на припремним активностима за израду Извештаја о спровођењу Плана развоја.

на најчешћа питања, локалне самоуправе добијају алате који ће процес припреме извештаја учинити лакшим и разумљивијим за све актере чији је допринос неопходан у припреми извештаја.



У Извештају о спровођењу Плана развоја ЈЛС, План развоја се чита као „у огледалу“: извештај прати структуру плана ради лакшег сагледавања постигнутих резултата.

Иако се Смернице углавном односе на припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја, оне се могу користити и приликом припреме других извештаја о планским документима односно документима јавних политика, па и извештаја о појединим пројектима које ЈЛС спроводе, јер се примењује процес праћења (мониторинга) и процене напретка (евалуације) у којем се користе сличне методе. Оријентација ка резултатима у раду, па и у планирању, намеће потребу да се кроз приказ и вредновање онога што је урађено (мере/активности), процене резултати односно оствареност постављених циљева и очекиваних ефеката.

Смернице за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја јединице локалне самоуправе су припремљене у сарадњи Републичког секретаријата за јавне политике и СКГО, уз подршку ГИЗ-а², по узору на Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе³. Такође, приликом израде ових Смерница, коришћен је Приручник за израду средњорочног плана јединице локалне самоуправе⁴ и Методологија за повезивање циљева докумената јавних политика са Циљевима одрживог развоја⁵

² Пројекат „Реформа јавних финансија – Агенда 2030“ (2022-2025)

³ (РСЈП / ГИЗ 2020)

⁴ (РСЈП, 2022)

⁵ Методологију је припремио Републички секретаријат за јавне политике, уз подршку влада Немачке и Швајцарске у оквиру пројекта „Реформа јавних финансија – Агенда 2030“ који спроводи ГИЗ, у сврху подршке примени Уредбе о методологији израде докумената јавне политике (2025), <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Методологија-за-повезивање-циљева-ДЈП-са-циљевима-одрживог-развоја.pdf>

2. РЕЛЕВАНТНИ РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР

2.1 .Основни принципи планског система у Републици Србији

Законом о планском систему Републике Србије (Службени гласник РС, број 30/18)⁶, (у даљем тексту: Закон о планском систему), уређен је плански систем у Републици Србији, којим је прописана обавеза управљања системом јавних политика, средњорочно планирање, врста планских докумената, њихова међусобна усклађеност, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената.

Органи локалне власти су учесници у планском систему у складу са својом надлежношћу. **Закон о локалној самоуправи** („Службени гласник РС”, бр. 129 /07 , 83/14 - др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18, 111/21 – др. закон)⁷ утврђује да локалне самоуправе планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво. Дакле, обавеза планирања постојала је и пре доношења Закона о планском систему, али је доношењем овог закона ова обавеза детаљно регулисана, уједначен је приступ, успостављена координација планирања и успостављене су везе између различитих нивоа планских докумената. Међу главним принципима примењеним у систему које овај закон успоставља у циљу усаглашеног спровођења економских и социјалних развојних политика, јесу ефикасност, економичност, транспарентност и координисаност, као и континуитет планирања.

Наведени принципи садржани су у уводном дефинисању процеса планирања и учесника у том процесу. Међу њима су и принципи који су релевантни за процес извештавања (члан 2 Закона о планском систему):

Управљање системом јавних политика јесте процес планирања јавних политика, анализе ефеката, припреме и усвајања планских докумената, координације, спровођења јавних политика, праћења спровођења тих политика, вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, њиховог унапређења на основу налаза вредновања учинака, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика.

⁶ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>

⁷ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2007/129/2/reg>

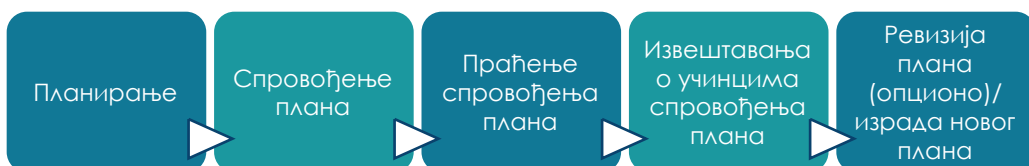
Анализа ефеката јесте аналитички процес који се спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (*ex-ante* анализа ефеката), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (*ex-post* анализа ефеката);

Праћење спровођења јавних политика јесте прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно њихових мера, како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спровode по плану и ефикасно;

Вредновање учинака јавних политика јесте оцењивање ефикасности и ефективности јавне политике која се спроводи, односно која је спроведена, њених учинака на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења спровођења, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно како би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене;

Извештавање о реализацији и постигнутим учинцима јавних политика јесте објективно, потпуно, проверљиво и благовремено обавештавање заинтересованих страна и циљних група о спровођењу усвојених планских докумената и постигнутим учинцима јавних политика.

Закон о планском систему утврђује континуитет процеса планирања кроз следеће фазе:



2.2. Прописи којима се уређују плански документи ЈЛС и извештавање о њиховом спровођењу

Закон о планском систему дефинише План развоја ЈЛС као дугорочни документ развојног планирања, који скупштина ЈЛС усваја на период од седам година. Обавезу израде и усвајања Плана развоја ЈЛС имају почев од 2021. године.

Обавезне елементе плана развоја ЈЛС, Влада је утврдила **Уредбом о обавезним елементима Плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе** („Службени гласник РС”, број 107/2020)⁸, док поступак припреме и ближу садржину прописује скупштина ЈЛС.

Такође, почев од 2021. године, ЈЛС су, у складу са Законом о планском систему, у обавези да усвајају и објављују средњорочне планове. Средњорочни планови су документи који омогућавају повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода, односно њихово непосредно повезивање с буџетом. То су и документи којима се управља интерним процесима рада и спроводе мере јавних политика, у оквиру надлежности ЈЛС. **Уредбом о методологији за израду средњорочних планова** („Службени гласник РС”, број 8/19)⁹, Влада је прописала „методологију средњорочног планирања, форму и садржину средњорочног плана, процес њихове израде и доношења, као и начин и рок његовог објављивања, његово спровођење, вредновање и извештавање о спровођењу тог плана, као и форму и садржину Извештаја о спровођењу средњорочног плана за претходну фискалну годину”.

Уредба о методологији за израду средњорочних планова утврђује обједињен процес планирања и израде буџета, као и интегрисано извештавање о спровођењу средњорочног плана и програмског буџета. Прецизно је наведена садржина средњорочног плана, начин утврђивања и приказа одређених делова средњорочног плана, укључујући садржај табеларног приказа. Један од обавезних прилога је и средњорочни план расхода према мерама из средњорочног плана, а прописана је садржина и обрасца годишњег Извештаја о реализацији средњорочног плана.

Законом о планском систему је прописано да ЈЛС усваја **годишњи Извештај о спровођењу Плана развоја у истом поступку који је прописан за израду Извештаја о спровођењу средњорочног плана** (члан 9. ст. 3). Такође, **сваке треће календарске године** од доношења плана развоја, општинско/градско веће ЈЛС **утврђује предлог Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја** који подноси на усвајање скупштини ЈЛС, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока (члан 9 ст. 4). Наведени извештаји се објављују на интернет страници ЈЛС, најкасније 15 дана од дана усвајања (члан 9 ст. 5).

⁸ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/107/2>

⁹ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/8/8/reg>

Одредбе Закона о планском систему, које се односе на извештавање о спровођењу средњорочног плана, треба сагледати у контексту претходно наведене обавезе ЈЛС о усвајању годишњих извештаја о спровођењу Плана развоја. Иако су план развоја и средњорочни план различити плански документи, средњорочни план мора бити усклађен с Планом развоја и представља његову разраду и конкретизацију на нивоу активности. Стога је обавеза годишњег извештавања о оба документа интегрисана, тј. годишњи извештај о Плану развоја ЈЛС не припрема се као засебан документ него се израђује само годишњи Извештај о спровођењу средњорочног плана. ЈЛС до 15. марта текуће године израђују годишњи Извештај о спровођењу средњорочног плана за претходну фискалну годину, а годишњи Извештај о учинку програмског буџета до 31. марта текуће године за претходну.

Поступак припреме и ближа садржина **Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС, који се израђује након сваке треће календарске године** од његовог доношења, нису прописани. Међутим, сходно се могу применити одредбе које се односе на извештавање о другим планским документима, у првом реду о документима јавних политика.

Закон о планском систему утврђује обавезу праћења спровођења јавне политике и спровођење *ex post* анализе и вредновања учинака тих јавних политика. Праћење се врши преко квантитативних и квалитативних показатеља за мерење учинака јавних политика и на основу добијених информација се оцењује релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавне политике ради њене евалуације, евентуалне ревизије и даљег планирања.

Уредба о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 20/25) не односи се на планове развоја ЈЛС, али је могућа њена примена и у процесу припреме извештаја о плановима развоја ЈЛС, у делу који се односи на спровођење *ex post* анализе ефеката, односно вредновања докумената јавних политика.

Наведена Уредба прописује да се извештавање о вредновању врши тако што се анализира да ли су и у којој мери постигнути учинци у складу с показатељима учинака дефинисаним документом јавне политике, на основу следећих критеријума за оцењивање (члан 34, ст. 1 тачка 3):

- ⦿ **релевантност** – оцењује се да ли је спровођење мера из стратегије, односно програма, одговарајуће за друштво, односно у којој мери су циљеви стратегије, односно програма у складу с приоритетима државе, потребама циљних група на које се односе, циљевима одрживог развоја и глобалним трендовима;

- ⊙ **ефикасност** – оцењује колико су добро коришћени финансијски, материјални и људски ресурси за спровођење мера, односно да ли је благовремено постигнут резултат употребом ресурса на најјекономичнији начин;
- ⊙ **ефективност** – оцењује да ли спровођење мера остварују циљеве стратегије односно програма, односно у којој мери се очекује да мере постигну резултате у друштву;
- ⊙ **одрживост** – оцењује да ли ће користи које је остварило друштво спровођењем мера из стратегије, односно програма трајати довољно дуго, односно у којој мери је спровођење мера на начин на који је осмишљено стратегијом односно, програмом могуће спроводити у дужем временском периоду.

За подршку примени напред наведених прописа, Републички секретаријат за јавне политике, у сарадњи с партнерима и уз подршку донаторских пројеката, припремио је смернице, приручнике и упутства. Документи који се могу користити и приликом израде Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС, а који су коришћени и за израду ових Смерница, следећи су: Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе¹⁰, Приручник за израду средњорочног плана јединице локалне самоуправе¹¹, Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа¹² и Методологија за повезивање докумената јавних политика са циљевима одрживог развоја¹³.

Према Закону о планском систему, ЈЛС су имале обавезу да усвоје своје планове развоја до 1. 1. 2021. године. Услед различитих околности укључујући и пандемију ковид 19, до овог рока, тј. током 2019-2020, усвојен је тек мањи број планова развоја, а ЈЛС су углавном ове документе касније усвајале и највећи број је то учинио у периоду 2022-2024. године.

У односу на конкретан датум усвајања Плана развоја, мањи број ЈЛС који је то најраније учинио (2019/2020) требало је и да прве трогодишње извештаје усвоје током 2023. године, односно, 2024. године. У међувремену је требало да усвоје и средњорочне планове, да их сваке године ажурирају и да припреме и усвоје годишње извештаје о спровођењу средњорочног плана.

¹⁰ https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final-19.8.pdf

¹¹ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-izradu-srednjorocnih-planova-JLS.pdf>

¹² <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>

¹³ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Методологија-за-повезивање-циљева-ДЈП-са-циљевима-одрживог-развоја.pdf>

3. ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА, ВРЕДНОВАЊЕ ПОСТИГНУТИХ УЧИНАКА И ИЗВЕШТАВАЊЕ

Припрему и израду извештаја треба посматрати као део укупног процеса спровођења, праћења и процене успешности у реализацији Плана развоја. Праћење спровођења плана и процена успешности његове реализације је заправо процес мониторинга и евалуације, који је у пројектној терминологији често означен и скраћеницом M&E.

Мониторинг и евалуација су обавезни део пројектног менаџмента, али се ова успостављена методологија користи и при процени успешности процеса планирања развоја, стратешког планирања и других процеса који се одвијају у оквиру институција, установа и организација.



Најшире коришћени и препоручени метод мониторинга и евалуације је онај који је израдио Комитет за помоћ у развоју (*Development Assistance Committee/DAC*) Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for European Economic Co-operation/OECD*). Метод OECD/DAC представља критеријуме као скуп стандарда који се користе за процену вредности развојних интервенција. Ови критеријуми, укључујући релевантност, кохерентност, ефикасност, ефективност, утицај и одрживост, пружају оквир за евалуацију политика, стратегија, програма, пројеката и активности. За процену учинка развојних иницијатива користе их разне институције, организације, укључујући билатералне и мултилатералне донаторе.

- ⊙ **Релевантност:** при коришћењу овог критеријума одговарамо на питање да ли посматрани План развоја/јавна политика/пројекат/активност ствара потребну промену, односно да ли и у којој мери постављени циљеви и мере које предузимамо одговарају потребама корисника и потреби заједнице. Процена релевантности је важна и да би се сагледало да ли је и у којој мери интервенција осетљива на контекст, нарочито ако се околности током њеног спровођења промене. При процени релевантности, разматра се шири контекст односно усклађеност са потребама у локалној заједници, друштву у целини или пак са приоритетима донатора. Да би се оценило како интервенција утиче на потребе корисника/заједнице, важан је партиципативни приступ и укључивање представника различитих група корисника у анализу.
- ⊙ **Кохерентност:** Да бисмо утврдили да ли је интервенција кохерентна, процењујемо колико је она усклађена с другим јавним политикама, плановима или пројектима у локалној заједници, у земљи, у одређеном сектору или у самој институцији у којој се спроводи. Процена обухвата и унутрашњу и спољашњу кохерентност. Код унутрашње кохерентности разматрају се међусобне везе између посматране интервенције и других интервенција које спроводи иста институција (на пример, усклађеност између две стратегије, или између Плана развоја и средњорочног плана у ЈЛС). Поставља се и питање да ли је интервенција у складу с релевантним међународним нормама и стандардима који су релевантни за државу (нпр. Циљеви одрживог развоја, или стандарди ЕУ). При оцени спољашње кохерентност посматрамо да ли је ова интервенција усклађена са сличним интервенцијама других фактора у истом контексту тј. да ли постоји комплементарност и координација с деловањем других актера (нпр. да ли је локални акциони план за родну равноправност комплементаран с националном стратегијом запошљавања и сл.).
- ⊙ **Ефикасност:** При оцени ефикасности, поставља се питање колико добро се користе ресурси, односно испитује се степен исплативости и благовремености резултата које производи План развоја/јавна политика, пројекат. Пореде се квалитативни и квантитативни резултати уз анализу коришћених ресурса: Да ли је интервенција користила најефикаснији процес да би се постигао жељени исход, односно да ли је интервенција исплатива? При оцени ефикасности укључује се вредност новца и извори финансијских ресурса (нпр. буџет или донације).

- ⊙ **Ефективност:** При оцени ефективности Плана развоја/јавне политике или пројекта, посматра се да ли интервенција постиже своје циљеве. Фокус је на резултатима и исходима интервенције у предвиђеном временском оквиру. Процена ефективности омогућава да се оцени укупни успех. Овде се оцењују и разлози за успех или неуспех интервенције. Кључно је да се резултати представе на мерљив начин. Зато се овде проверава и како су циљеви формулисани односно да ли су формулисани као исходи чија је мерљивост предвиђена и осигурана. Да би се проценила ефикасност користи се матрица логичког оквира (приоритетни циљеви – мере) јер она омогућава да се процени степен у којем је интервенција постигла жељене резултате онако како је у оквиру наведено приликом планирања односно дизајнирања интервенције. Важно питање при оцени ефективности односи се и на то ко има корист од интервенције. То се утврђује кроз прикупљене податке сегментиране по полу, социоекономском статусу, етничкој припадности итд.
- ⊙ **Утицај (импакт):** Код процене утицаја Плана развоја/јавне политике, пројекта, поставља се питање какву је промену произвела интервенција, да ли је произвела значајне позитивне или негативне ефекте ван њених непосредних исхода (циљева), како дугорочно утиче на окружење у којем је реализована. За оцену дугорочног утицаја често је потребно процењивати утицај не само одмах након интервенције него и у одређеном периоду након њеног завршетка кад буду прикупљени подаци потребни за дугорочну анализу. При процени утицаја, неопходно је да се анализа повеже са сврхом интервенције како је она дефинисана у логичком оквиру.
- ⊙ **Одрживост:** Код процене одрживости, разматра се колико ће корист од интервенције трајати. Одрживост омогућавају институционални, финансијски, политички, економски, друштвени и технолошки, еколошки и други капацитети потребни за то да користи од интервенције трају.



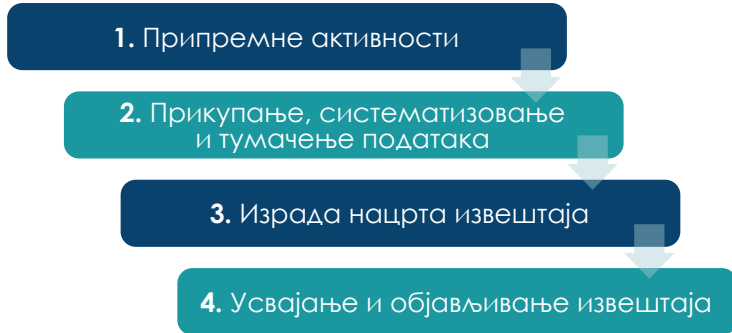
Закон о планском систему препознаје ове критеријуме и као обавезне их укључује у вредновање учинака јавних политика на следећи начин:

- 1) дефинише вредновање учинака јавних политика као оцењивање **ефикасности и ефективности** јавне политике која се спроводи, односно која је спроведена, на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења спровођења, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно како би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене (члан 2)
- и
- 2) предлагач вреднује учинке јавних политика, односно оцењује **релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавне политике**, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно ревизије и даљег планирања (члан 40).

Критеријуми евалуације се примењују приликом припреме Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.

4 . ИЗРАДА ИЗВЕШТАЈА О УЧИНЦИМА СПРОВОЂЕЊА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

Израда Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС састоји се из следећих корака:

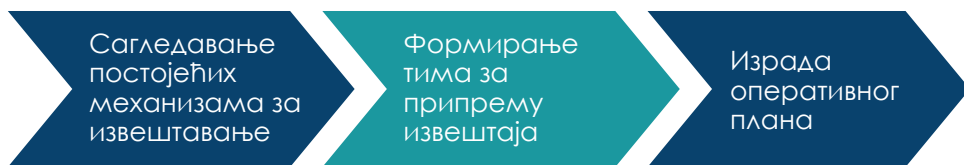


Сваки од наведених корака се састоји од више активности које се могу представити и на следећи начин:

Припремне активности	Прикупљање, систематизација и тумачење података	Израда нацрта извештаја	Усвајање и објављивање извештаја
<ul style="list-style-type: none">Сагледавање постојећих механизма за извештавањеФормирање тима за припрему извештајаИзрада оперативног плана	<ul style="list-style-type: none">Прикупљање извештаја о спровођењу релевантих докуменатаПрикупљање, комплетирање и систематизовање података потребних за израду извештајаАнализа и интерпретација података	<ul style="list-style-type: none">Припрема образаца и упутстава за израду нацрта извештајаПрепоручена структура извештајаРазматрање нацрта од стране тима за израду извештаја	<ul style="list-style-type: none">Упућивање предлога извештаја на усвајањеУсвајање извештајаОдлука о ревизији плана развоја (евентуално)

Корак 1: Припремне активности за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја

Први корак се састоји из неколико активности у којима се идентификују механизми за праћење спровођења Плана развоја који су могуће већ успостављене у ЈЛС.



1.1. Сагледавање планираних и примењених механизма у ЈЛС релевантних за праћење спровођења и извештавање о Плану развоја

Сврха ове активности је да се утврди да ли је и у ком степену примењен поступак праћења и извештавања о плану развоја који је предвиђен планом.

Приликом израде Плана развоја, ЈЛС су углавном у структури Плана развоја предвиделе и оквир за спровођење, праћење спровођења, извештавање и вредновање Плана развоја ЈЛС. Тим оквиром су могле бити утврђене управљачке структуре, припрема и начин извештавања, усклађивање програмских делова буџета с ланом развоја и др. За сагледавање функционисања евентуалне постојеће структуре за извештавање постављају се следећа питања:

1. Да ли је примењен поступак праћења и извештавања о учинцима спровођења Плана развоја?

Уколико је управљачка структура (координатор, носиоци мера и активности и други актери) била одређена Планом развоја, да ли је Тим за праћење спровођења Плана развоја био оперативан? (На пример, да ли су одржани састанци током процеса спровођења, да ли су сачињени записници, које је одлуке тим донео и сл.). То би најчешће и значило да се тај тим бавио и координирањем израде и праћења спровођења средњорочног плана у ЈЛС, па и те структуре треба узети у обзир овде. Ово питање је од значаја и за касније доношење одлуке о формирању Тима за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.

2. Да ли су и у ком степену одлуке Тима за спровођење плана биле реализоване?

Ако нису, због чега није дошло до реализације одлука? Ако јесу, да ли су реализација тих одлука и њихови исходи релевантни за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја? (На пример, који су подаци прикупљани, које су консултације одржане с носиоцима мера и активности и сл.)

Уколико управљачки тим одређен Планом развоја није био оперативан, и није постојала ни оперативна структура која се бавила средњорочним плановима у ЈЛС, потребно је утврдити разлоге због којих је дошло до одступања од Плана развоја у овом сегменту. Разлог могу бити персоналне промене на нивоу носилаца одређених функција и задужења у ЈЛС и код носилаца мера и активности. Но, разлог може бити и занемаривање обавезе праћења спровођења плана.

1.2. Формирање Тима за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја

Једна од припремних активности је и утврђивање чланова Тима за припрему извештаја, њихових улога, припрема одлуке о формирању тима, упућивање обавештења заинтересованој јавности о формирању тима и почетку припреме извештаја.

План развоја у делу који утврђује начин праћења спровођења плана упућује и на то ко чини Тим за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја. Уколико је ЈЛС успоставила тим односно организациону структуру која ће пратити реализацију спровођења плана, очекивано је да ће тај тим радити на припреми извештаја. У пракси, то је тим који прати спровођење Плана развоја и припрема годишње извештаје (у форми средњорочних извештаја). Услед персоналних промена, ЈЛС може одлучити да промени чланове Тима или да укључи нове чланове. Уколико, међутим, ЈЛС није поступила у складу с Планом развоја и није успоставила Тим за праћење спровођења плана, неопходно је да то учини на самом почетку процеса припрема извештаја. ЈЛС може одлучити и да формира нову организациону структуру за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.

Тим би требало да чине координатор (обично начелник општинске управе или његов заменик) и **чланови**: председник или заменик председника општине, представници општинске управе (неопходно је да буду заступљена одељења, службе и службеници чији је допринос припреми извештаја битан и очекиван), представници буџетских корисника односно организација и установа које је основала ЈЛС (нпр. установа културе), представници локалних јавно комуналних предузећа, као и представници других установа које није основала ЈЛС (нпр. локална канцеларија Националне службе запошљавања, центар за социјални рад, образовне установе и сл.).

Посебно је важно дефинисати задатке и овлашћења координатора. Координатор би требало да формира и **Оперативни тим** састављен од његових сарадника. Формирање Оперативног тима може бити констатовано и његови чланови наведени у формалној одлуци о формирању тима. Координатор сазива састанке тима, упућује упутства за достављање података надлежним одељењима и службама, буџетским корисницима и другим институцијама и установама чији је допринос потребан у процесу

припреме извештаја. На крају, координатор непосредно управља процесом писања извештаја, припрема одлуке за веће, односно скупштину ЈЛС, саопштења за јавност и др. Координатор управља процесом припреме извештаја, али би Оперативни тим требало да обавља низ послова током припреме извештаја. На овом оперативном нивоу, припремају се састанци Тима, припремају обрасци и упутства за прикупљање података, израђује се нацрт извештаја и др.

Одлуку о формирању Тима требало би да донесе извршни орган ЈЛС (општинско односно градско веће или председник општине /градоначелник).

Од кључног је значаја да одлука о формирању Тима буде благовремена. Наиме, према члану 9 ст. 4 Закона о планском систему, извештај мора бити поднет Скупштини ЈЛС на усвајање најкасније у року од шест месеци од истека рока на који се извештај односи. Имајући у виду све кораке које је потребно направити до подношења извештаја Скупштини, може се проценити оптимално време за доношење акта о формирању Тима.

1.3. Израда оперативног плана за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја

По формирању Тима за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја, неопходно је испланирати процес припреме извештаја. Оперативни план свеобухватно и прецизно утврђује како ће се спровести главни кораци у припреми извештаја, ко су носиоци појединих задатака и колико се времена алоцира на поједине задатке. Оперативни план усмерен је на главне кораке у припреми извештаја и то:

- ⊙ Прикупљање, систематизација и обрада података
- ⊙ Писање извештаја
- ⊙ Усвајање и објављивање извештаја.

За сваки корак потребно је предвидети почетак и рок извршења, као и одговорна лица.

Као и приликом планирања пројекта, израде Плана развоја или секторског документа јавне политике, активности за припрему извештаја најбоље се планирају коришћењем табеле у коју се уносе сви битни елементи процеса планирања и тзв. гантограм (временски план).

Поједине активности могу се одвијати упоредо, односно неке активности могу започети пре него што се заврши претходна активност, али неке активности су и предуслов за почетак наредне активности. Зато се у плану

активности процес припреме извештаја чини дужи уколико се сабира укупно време предвиђено за сваку од активности припреме извештаја. Њиховим преклапањем током реализације добија се краћи период потребан за припрему извештаја.

Време потребно за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја треба да одреди свака ЈЛС. У пракси, могуће је припремити извештај у периоду од шест месеци. Међутим, иницијална пракса је показала да је био потребан дужи период. Трајање припреме ће бити краће уколико:

- ⊙ ЈЛС је редовно пратила спровођење Плана развоја на основу Смерница из Плана развоја (Тим за праћење и извештавање је формиран и оперативан, израђени су средњорочни планови ЈЛС, прикупљају се подаци релевантни за Извештај средњорочним плановима и о Плану развоја);
- ⊙ ЈЛС је отпочела прикупљање података и пре формалног отпочињања припреме Извештаја о учинцима за спровођење Плана развоја;
- ⊙ Тим за израду извештаја је прецизно планирао све фазе припреме извештаја, укључујући могуће истовремено одвијање појединих активности;
- ⊙ Сви носиоци задужења у процесу припреме извештаја су у року извршили преузете обавезе, користили су договорене алатке и обрасце омогућавајући комплементарност у раду тима;
- ⊙ У ЈЛС није било политичких или персоналних промена у процесу припреме Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.

Табела 1: Гантограм (претпоставка: да процес припреме Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС траје шест месеци)

Бр.	Активност	М1	М2	М3	М4	М5	М6
1.	Формирање Тима за израду извештаја	X					
1.1.	Консултације о структури Тима	X					
1.2.	Припрема одлуке о структури Тима	X					
1.3.	Доношење одлуке о структури Тима	X					
1.4.	Обавештавање јавности о формираном Тиму	X					
2.	План припреме извештаја						
2.1.	Састанак Тима		X				
2.2.	Израда плана		X				
3.	Прикупљање података		X	X			
3.1.	(додати редове према потреби)						
4.	Анализа и тумачење података			X	X		
	(додати редове према потреби)						
5.	Израда нацрта извештаја			X	X	X	
6.	Јавне консултације					X	
6.1.	План јавних консултација				X		
6.2.	Обавештавање заинтересованих страна					X	
6.3.	Састав и упућивање одговора учесницима консултација						X
7.	Финализација текста предлога и упућивање Скупштини ЈЛС						X
7.1.	Измене нацрта на основу интерних и јавних консултација						X
7.2.	Састанак Тима и усаглашавање финалног текста						X
7.3.	Упућивање текста предлога извештаја Скупштини ЈЛС						X

? НАЈЧЕШЋА ПИТАЊА:

1. Ко доноси решење о формирању Тима за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја?

Одлуку доноси или општинско/градско веће или председник општине/градоначелник.

2. Да ли је неопходно донети формалну одлуку о формирању Тима ЈЛС за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја?

То није неопходно, јер је обавеза извештавања прописана законом, а праћење спровођења Плана развоја предвиђено самим планом. Међутим, због честих персоналних промена, увођења нових секторских јавних

политика и због ефекта обавештавања јавности о почетку процеса припреме извештаја, процена је да ће у већини случајева формално донета одлука о томе ко чини организациони Тим за припрему извештаја бити нужна.

3. Каква је досадашња пракса ЈЛС у погледу тога ко чини Тим за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја?

Према иницијалној пракси врло малог броја ЈЛС које су усвојиле извештаје о учинцима спровођења Плана развоја, Тим је бројао од пет до десет чланова међу којима су били: председник или заменик председника општине, члан општинског већа, представник Скупштине ЈЛС (обично председник), представници општинске управе (руководиоци одељења, шефови служби, службеници), представници установа и организација основаних од стране ЈЛС, представници локалних јавних предузећа, представници других установа које није основала ЈЛС (нпр. центри за социјални рад). Кључна је улога координатора у процесу, те је стога потребно одлуком о формирању тима одредити координатора и утврдити задатке који пред њим стоје. Такође, могуће је координатора овластити да формира Оперативни тим или у формалној одлуци о формирању тима навести задатке и чланове Оперативног тима што даје већу тежину деловању Оперативног тима.

4. Да ли је потребно одлуку о формирању Тима за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја јавно објавити?

Није, али то представља добру праксу јер се тиме показује отвореност у раду ЈЛС.

Корак 2: Прикупљање и обрада података за Извештај о учинцима спровођења Плана развоја

Циљ овог корака је да се испланира и спроведе поступак прикупљања и обраде података релевантних за израду извештаја од стране надлежних општинских/градских служби и буџетских корисника.

У претходним поглављима је већ назначено колики је значај редовне информисаности о спровођењу Плана развоја, као и значај праћења извештавања о спровођењу средњорочних планова и других докумената јавне политике. Уколико се у периоду пре формалног отпочињања припреме Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја, прикупе потребне информације о изворима података који ће бити релевантни за извештај, те уколико се већ тада припреме сви актери за прикупљање релевантних података, прикупљање података у овој формалној фази припреме извештаја ће бити много једноставније и брже. Пре почетка израде извештаја, податке прикупља и обрађује тим одређен за праћење спровођења Плана развоја односно поједини чланови тима према договореној подели задатака.

Прикупљање података и информација започиње прикупљањем извештаја, који су припремљени или су у нацрту, о различитим планским документима који су релевантни за спровођење Плана развоја, а затим се прикупљају и остали потребни подаци и информације, који нису садржани у прикупљеним извештајима.

2.1. Прикупљање извештаја о спровођењу докумената релевантних за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја

У оквиру ове активности потребно је идентификовати који су плански документи (средњорочни планови, ДЈП и др.) усвојени у извештајном периоду и који су извештаји о њиховом спровођењу доступни; објаснити одступања; сагледати да ли ЈЛС има усвојене средњорочне планове у извештајном периоду за План развоја, као и да ли су усвојени и објављени извештаји о спровођењу средњорочних планова.

Најпре, неопходно је **прикупити средњорочне планове и припремљене односно усвојене извештаје о спровођењу средњорочних планова**. За израду трогодишњег Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја, од значаја су сви извештаји о спровођењу средњорочних планова у овом извештајном периоду. Искуства у изради првих трогодишњих извештаја показују да су ЈЛС донеле средњорочне планове, али да извештајна пракса није била редовна на годишњем нивоу. Таква пракса отежава извештавање о учинцима спровођења Плана развоја. Према одредбама Уредбе о методологији за израду средњорочних планова, ЈЛС су у обавези да извештавају о спровођењу свог средњорочног плана:

Обвезник средњорочног планирања прати и анализира напредак у остварењу циљева из средњорочног плана и резултате спроведених мера и активности, на основу остварених вредности показатеља учинка и утрошених средстава. Истовремено, обвезник средњорочног планирања разматра резултате својих текућих мера и активности које нису укључене у средњорочни план, а које се планирају у оквиру елемената програмског буџета (делатности за које нису планиране промене јавне политике, нити унапређења у начину спровођења).

На основу ове анализе обвезници средњорочног планирања на локалном нивоу до 15. марта текуће године израђују годишњи Извештај о спровођењу средњорочног плана, а до 31. марта и годишњи Извештај о учинку (буџетских) програма за претходну фискалну годину.

Такође, прописан је и садржај годишњег Извештаја о реализацији средњорочног плана:

- ⊙ преглед општих и посебних циљева, мера, циљаних и остварених вредности показатеља учинка у години на коју се извештај односи, као и образложење одступања између циљаних и остварених вредности;
- ⊙ износ планираних и утрошених средстава за реализацију сваке мере, као и процентуални однос између утрошених и планираних средстава по мерама;
- ⊙ статус реализације активности у години за коју се извештава, а ако конкретна активност није реализована у предвиђеном року образлажу се разлози кашњења и наводи се рок у коме ће се та активност реализовати.

Такође, неопходно је **прикупити извештаје о извршењу буџета ЈЛС** у трогодишњем периоду који покрива Извештај о учинцима спровођења Плана развоја. Ови извештаји би требало да буду узети у обзир приликом израде годишњих извештаја о спровођењу средњорочних планова. Но, у случајевима када извештаји о средњорочним плановима нису редовно усвајани, биће неопходно да се подаци из извештаја о спровођењу буџета размотре и релевантни подаци инкорпорирају у Извештај о учинцима спровођења Плана развоја. Јер, као што је горе описано, приликом разматрања критеријума ефикасности, неопходно је оценити у којој мери су коришћени ресурси, пре свега финансијски, оправдали спровођење неке мере предвиђене Планом развоја.

Од усвајања Плана развоја, неки **секторски документи јавне политике (акциони планови)** су истекли, па је неопходно прикупити извештаје о њиховој реализацији, било да су они у фази нацрта или су већ усвојени. Подаци прикупљени приликом израде извештаја о реализацији секторских ДЈП користиће се и приликом израде Нацрта извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.

Табела 2. Прикупљени извештаји о реализацији секторских докумената јавних политика

Назив ДЈП	Временски оквир	Надлежност	Извештај о реализацији у нацрту	Извештај о реализацији усвојен	Спроведене консултације

Од велике помоћи у изради Нацрта извештаја о учинцима спровођења Плана развоја су и **извештаји буџетских корисника о раду у извештајном периоду**. На пример, годишњи Извештај о раду јавног комуналног предузећа пружиће одређене податке који су од значаја за спровођење одређене мере и активности из оквира Плана развоја.

За прикупљање информација о доступним извештајима потребно је издвојити одређено време, а неопходно је и утврдити ко ће овај задатак извршити. Већина ових докумената би требало да је доступна на сајту ЈЛС и буџетских корисника. Такође, биће неопходно обавити и друге активности како би се прикупили сви релевантни документи, нарочито у ситуацији кад неки од наведених извештаја нису усвојени, али су њихови нацрти припремљени. Захтев да надлежни носиоци одређених секторских ДЈП или буџетски корисници доставе обавештења или организација заједничког или појединачних састанака са свим релевантним актерима, неки су од могућих почетних корака. На тај начин ће се и сви релевантни актери подстаћи на редовно праћење спровођење Плана развоја што ће Тиму за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја бити од велике користи.



НАЈЧЕШЋА ПИТАЊА:

1. Да ли је прикупљање напред наведених информација посебна активност припреме извештаја или се она спроводи пре формалног почетка припреме извештаја?

Прикупљање података релевантних за извештај јесте саставни део припреме извештаја и наводи се такође као посебна активност припреме. Међутим, како је праћење спровођења и извештавање и законска обавеза ЈЛС, а имајући у виду да План развоја ЈЛС по правилу садржи смернице за праћење и извештавање, те нарочито имајући у виду да ЈЛС треба да припрема годишње извештаје о спровођењу средњорочног плана, прикупљање података наведено је овде као редовна активност ЈЛС коју би требало спроводити независно од формалног почетка припреме извештаја. Иницијална пракса у ЈЛС које су прве припремиле извештај о учинцима спровођења Плана развоја показује да је управо за прикупљање података било потребно знатно више времена од планираног (чак 3-4 месеца!) што је одужило процес припреме извештаја и што представља претњу пробијању законског рока да се скупштини ЈЛС предлог извештаја мора упутити најкасније у року од 6 месеци након истека извештајног периода.

2. Да ли је потребно прибавити извештаје о извршењу буџета ЈЛС ако су ти извештаји инкорпорирани у извештаје о средњорочном плану?

Пожељно је да се прикупи што више потребних и релевантних докумената који ће омогућити израду прецизног извештаја о учинцима спровођења Плана развоја. Иницијална пракса у припреми средњорочних планова

показује да је врло ретко поклапање између циљева и показатеља учинка у програмском буџету и средњорочном плану што чини неопходним да се и у извештајном процесу додатно обрати пажња на уклапање финансијских и програмских информација и доприноса остваривању средњорочног плана.

3. Ако је период важења неког секторског ДЈП истекао, а није усвојен извештај о реализацији тог ДЈП, да ли су релевантни други извори информација – на пример саопштења о реализацији активности предвиђених секторским ДЈП или слично?

Препоручљиво је да се у овом кораку прикупе обавештења која су од значаја за извештавање о мерама (и активностима) предвиђеним Планом развоја. У том смислу, саопштења која је издао орган надлежан за спровођење одређене секторске политике, па и разговор са надлежнима за спровођење одређеног секторског ДЈП могући су начини за прикупљање обавештења и података. Могући извори података су и извештаји удружења грађана која су у одређеној области спроводила активности које су сродне активностима ЈЛС јер и њихове активности доприносе унапређењу стања у ЈЛС кроз пројектно финансирање (од стране донатора, али и по конкурсима које спроводи ЈЛС и сл.). У том смислу, и извештаји о спровођењу одређених пројеката на територији ЈЛС могу бити драгоцен извор за израду извештаја о учинцима спровођења ЈЛС.

4. Да ли је неопходно прикупити извештаје о реализацији секторских ДЈП ако су мере из секторских ДЈП преузете у средњорочни план, а Извештај о средњорочном плану је усвојен?

Да. Могуће је да су неке мере из секторског акционог плана предвиђене Планом развоја, а нису преузете у средњорочном плану. Врло је вероватно да су у Извештају о средњорочном плану преузети подаци из Извештаја о акционом плану који су најважнији из угла средњорочног плана, али да су за трогодишњи Извештај о учинцима спровођења Плана развоја битни и неки други подаци садржани у извештајима о реализацији секторских јавних политика.

2.2. Прикупљање, комплетирање и систематизовање података потребних за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја

Прва пракса израде Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја неколико ЈЛС показала је да је управо ова фаза трајала најдуже. Ако је успостављен систем праћења и извештавања, и нарочито ако су документи развојног планирања и документи јавних политика међусобно усаглашени, и усклађени и с буџетским/финансијским документима, процес прикупљања података ће бити краћи и ефикаснији.

Када формално отпочне припрема извештаја, процесом прикупљања података руководи Тим за израду извештаја. Тим може одлучити да се подаци достављају свим члановима Тима или одређеним члановима зависно од области коју покривају. Процесом прикупљања података руководи координатор Тима и Оперативни тим ако је формиран.

Пре почетка прикупљања података неопходно је одредити временски оквир и рокове и припремити јасне инструкције за све који ће бити позвани да доставе податке. У овој фази треба припремити обрасце, смернице или дигиталне алатке које ће осигурати не само уједначеност података који се прикупљају, већ и лакшу обраду добијених података. Препоручује се да се кроз консултације са свима који треба да доставе податке обаве консултације у вези с оптималном методом за прикупљање података. Циљ ових консултације је да се узму у обзир специфичности појединих органа/ организационих јединица и буџетских корисника.

Потребно је прикупити оне податке који могу да покажу како су остварене вредности показатеља учинка, како су утрошена средства током спровођења плана односно мера и активности, и друге податке битне за оцену успешности спровођења Плана развоја. У процес прикупљања података треба укључити све органе, организационе јединице и буџетске кориснике који су носиоци одређених мера и активности и који учествују у њиховом спровођењу. Њихово учешће у прикупљању података треба да буде координисано и усмеравано како би се време посвећено овом послу искористило на најефикаснији начин.

Девинфо база података пружа значајне статистичке податке градовима и општинама, а Републички секретаријат за јавне политике је развио Аналитички сервис ЈЛС који олакшава аналитичке послове како при изради Плана развоја, тако и при извештавању о његовом спровођењу.

За показатеље учинка релевантне су евиденције корисничких услуга, као на пример подаци о коришћењу дигиталних услуга од стране грађана, или број издатих дозвола за градњу, број уписа у предшколске установе и сл. Имајући у виду често навођен проблем да нису расположиви подаци о разним питањима на локалном нивоу, могуће је у овој фази укључити и удружења грађана и/или међународне организације које су спроводиле одређена истраживања из тзв. примарних извора у локалној заједници (нпр. кроз фокус групе) и дошла до значајних података релевантних за економски и социјални развој или за заштиту животне средине, а говоре о ставовима, навикама и потребама група у локалној заједници.

И сам План развоја указује која врста података је потребна. Наиме, подаци који су коришћени при изради Плана развоја и извори података који су консултовани у том процесу могу бити значајно усмерење и за врсту и изворе података који су потребни за извештај. На пример, подаци о

становништву и демографским кретањима ће бити релевантни и за извештај – показаће да ли су на пример поједине мере и активности оправдане и ефикасне с обзиром на промене у демографској структури становништва. Такође, број запослених у локалној управи и буџетским корисницима важан је податак за процену расположивих људских ресурса за спровођење одређених мера и активности.

Посебну важност имају подаци који показују стање локалног развоја у областима планирања за које је надлежна ЈЛС. Поред републичке и покрајинске надлежности, међу областима у којима ЈЛС имају свој део надлежности су саобраћај и комуникације, јавна безбедност, енергетика, заштита животне средине, урбанизам и просторно планирања, снабдевање пијаћом водом, становање, управљање отпадом, област образовања и културе, пољопривреда, социјална заштита, здравствена заштита и др.

За процену утрошених финансијских ресурса, потребно је прикупити податке о приходима и расходима ЈЛС, који обухватају како приходе ЈЛС, средства примљена из републичког односно покрајинског буџета, те претприступних фондова и донација. Ови подаци треба да покажу 1) да ли су буџет и плански документи усклађени, 2) да ли је планирање било реалистично или су трошкови одређених мера и активности потцењени у плану што план чини неспроводивим у том делу, и 3) да ли је за мере предвиђене Планом развоја доминантно предвиђено финансирање из републичког буџета чиме је реализација плана учињена потпуно зависном од републичких односно покрајинских трансфера.

У економској сфери, неопходно је прикупити податке о висини инвестиција у ЈЛС, стању на тржишту рада, запослености, потребама за радном снагом одређених квалификација, спроведеним активним мерама запошљавања, те све више и о броју ангажованих страних радника, степеном заштите њихових права и др.

Родно сензитивни подаци имају посебну важност. Зато подаци који се прикупљају треба да покажу и стање родне равноправности у ЈЛС, кроз увид у оствареност локалних акционих планова за родну равноправност, али и прикупљањем других података о активностима које се спроводе у ЈЛС. На пример, ако је средствима ЈЛС подржан пројекат неког удружења грађана у овој области, онда су и подаци из извештаја тог удружења релевантан податак за процену напретка у постизању родне равноправности. У вези са финансијском анализом, потребно је прикупити обавештења о примењености принципа родно одговорног буџетирања.

Увид у приличан број планова развоја показао је да је мали број ЈЛС укључио родно релевантне анализе, остављајући та питања искључиво за акционе планове за родну равноправност. Како се, међутим, акциони планови доносе нередовно, родна питања нису покривена мерама и актив-

ностима ЈЛС у континуитету. Чињеницом да родна анализа и родно релевантне активности нису предвиђене планом развоја, онемогућава се или отежава конкурентност ЈЛС за пројекте донатора у овој сфери. Ова слабост планова развоја може се надоместити средњорочним плановима, али је неопходно да се на основу прикупљених података у фази припреме Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја формулишу препоруке у том правцу.

Имајући у виду да је плановима развоја успостављена веза са циљевима одрживог развоја и УН Агендом 2030, неопходно је прикупити и податке који ће показати на који начин је реализација плана допринела остварењу циљева одрживог развоја.

Табела 3: Матрица за прикупљање података

Приоритетни циљеви- мере	Показатељи учинка (исхода)	Почетна вредност и базна година	Циљна вредност у извештајном периоду	Остварена вредност у извештајном периоду	Извор провере	Планирана циљна вредност у последњој години примене Плана развоја	Утрошена средства у извештајном периоду и извори финансирања	Образложење података*

*Зашто циљне вредности нису остварене? Које активности нису спроведене и зашто? Постоје ли нови ризици?

? НАЈЧЕШЋА ПИТАЊА:

1. Колико је времена потребно за прикупљање података за израду Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја?

Процес прикупљања података зависи од тога да ли је успостављена редовна процедура праћења реализације планских докумената и редовно извештавање. Уколико су средњорочни планови усклађени с буџетом, те уколико су редовно усвајани извештаји о средњорочном плану, процес прикупљања података ће бити краћи, те зависно од величине ЈЛС, може трајати 1-2 месеца. Међутим, ако редовно праћење и извештавање није успостављена пракса, те се ЈЛС суочава с обавезом припреме Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја након три године од његовог усвајања, а да не постоје извештаји о средњорочном плану, процедура може трајати и до шест месеци.

2. Да ли је препоручљиво да се задатак прикупљања података додели одељењима надлежним за поједине области развоја?

Координација прикупљања података је задатак Тима за припрему извештаја. Тим може донети одлуку да се поједини послови прикупљања података групишу у појединим одељењима/организационим јединицама у оквиру управе ЈЛС. Послом прикупљања података руководи координатор Тима за припрему извештаја у сарадњи са Оперативним тимом.

3. Да ли се прикупљају само квантитативни подаци?

Добра пракса у изради извештаја показује да је за добар извештај важно да се фокусира на квантитативне податке о најрелевантнијим показатељима. Међутим, квалитативни подаци показују оправданост и оствареност постављених циљева, описују процесе, трендове и очекивања. На пример, ако је дигитализација услуга локалне управе предвиђена као мера, важан је податак колико је услуга у дигиталном облику доступно грађанима, али је пре свега важно описати шта је поједином услугом омогућено, колико грађана је користи, да ли су постигнуте одређене уштеде и да ли су грађани консултовани пре и након увођења одређене услуге.

2.3. Анализа и интерпретација података

Сврха овог корака је да се спроводу анализе и тумачење прикупљених и систематизованих података.

Након прикупљања података, неопходно је све прикупљене податке систематизовати, груписати и потом анализирати у контексту постављених циљева. Потом се врши тумачење резултата остварених спровођењем плана и мера утврђених планом.

Приликом систематизације и анализе прикупљених података примењује се **метод од посебног ка општем** што значи да се прикупљени подаци најпре разматрају у свом конкретном, појединачном облику, а затим постепено повезују и организују у шире категорије, обрасце и закључке. То подразумева следеће кораке:

- ⦿ **Анализа** појединачних података: На почетку се сагледавају специфични добијени подаци (нпр. број деце уписан у предшколске установе, одговори испитаника о квалитету уведене дигиталне услуге). Они се посматрају прво без уопштавања. Посматрају се спроведене активности, описи активности, обухват циљних група и сл.
- ⦿ **Груписање и категоризација**: Овде се подаци повезују према сличностима, разликама или критеријумима релевантним за извештај. У односу на структуру Плана развоја, посматрају се поједине мере са свим активностима које их чине.

- ⊙ **Уопштавање и апстракција:** Након груписања и категоризације података, извлаче се шири обрасци, предвиђају се трендови. Из појединачних случајева формира се генерализација која важи за ширу популацију или феномен. На пример, ако је ЈЛС спровела већи број активних мера запошљавања, посматра се утицај на проценат запослености. Ако је дошло до повећања запослености, процењује се утицај активних мера запошљавања у односу на друге факторе као што су, на пример, нове инвестиције.
- ⊙ **Формулисање закључака:** На крају, подаци добијају облик општих тврдњи – процене остварености циља утврђеног планом и мерама које су спроведене. Циљеви се посматрају у односу на планом прецизирану визију.

Тумачењем података треба да се прикаже повезивање слике стања у граду/општини након трогодишњег спровођења Плана развоја са ширим економским и социјалним околностима. Потребно је сагледати процесе у склопу трендова и процеса на националном нивоу, али и кроз поређење са ситуацијом у ЈЛС у окружењу.

У анализи своју пуну примену имају критеријуми за праћење успешности (евалуација):

- ⊙ Релевантност
- ⊙ Кохерентност
- ⊙ Остварени утицај
- ⊙ Ефективност
- ⊙ Ефикасност
- ⊙ Одрживост.

Анализа треба да да одговори на следећа питања:

- ⊙ Да ли су и у ком степену остварени планирани циљеви?
- ⊙ Какав је утицај извршен остваривањем плана односно појединим мерама?
- ⊙ Колико је план био ефикасан у погледу ресурса, пре свега финансијских, који су коришћени у реализацији плана?
- ⊙ Који су били главни изазови током спровођења плана?
- ⊙ Које добре праксе су успостављене и колико су одрживе и репликативне?
- ⊙ Које закључке и препоруке треба припремити?

Кад се посматра остварење планираних циљева, анализира се колико је остварено у односу на планирано у извештајном периоду. То значи да се посматрају почетне остварене вредности индикатора са циљаним вредностима за извештајни период односно за план у целини. Неопходно је утврдити због чега је дошло до одступања (на пример, тврди се да је смањење броја запослених у јавно комуналном предузећу онемогућило остварење развоја мреже локалних путева - важно је показати директну везу између узрока и последице).

Код процене ефективности спроведених мера, утврђује се да ли су мере биле адекватне, односно да ли су добро изабране у контексту циља који је требало да се њима постигне. Уколико се процени да мере нису добро изабране, треба објаснити због чега мера не може да одговори очекиваном резултату. (На пример, неретко се дешава да су Планом развоја изабране мере у функцији очекиваних одређених финансијских трансфера с републичког нивоа. Уколико до тих трансфера није дошло у извештајном периоду, потребно је проценити да ли је у предстојећем периоду изгледно да ће средства бити трансферисана с републичког нивоа).

Код процене ефикасности оцењује се да ли су утрошени ресурси били добро искоришћени, да ли су трошкови планом потцењени или прецењени итд. Да ли је спровођење активности односно мера адекватно предвиђено у буџету ЈЛС? Колико је средстава утрошено у извештајном периоду? Да ли је реално очекивати наставак финансирања одређене мере или активности? При разматрању ових питања, поново се показује значај усклађености средњорочног плана с буџетом, те значај редовног годишњег извештавања о средњорочном плану.

Код процене одрживости и репликативности, оцењује се да ли одређени резултати имају предвиђено трајање у времену. На пример, ако је одређена мера социјалне заштите уведена на основу пројекта финансијски подржаног од донатора, процењује се да ли ће ЈЛС моћи да одржи ту меру након завршетка пројекта. Такође, у случају процене успеха одређене мере, и потребе да се она шире примени, процењује се да ли за то постоје основ и ресурси.

Процена кључних изазова је значајна јер се њом откривају препреке које отежавају или онемогућавају спровођење плана. У даљем току спровођења плана, изазови се могу превазићи одређеним деловањем (нпр. корекција одређених мера, боље планирање активности и сл.), или ће се приступити измени плана ако се предвиђа тренд повећања постојећих изазова. На пример, прилив страних радника, нарочито у мањим ЈЛС, може представљати нов изазов који тражи одговор у домену њихове интеграције, креирања интеркултуралних образаца, мере заштите од дискриминације, посебне потребе у домену јавне безбедности и др. Затварање неке компаније сигурно је за ЈЛС својеврсни изазов како због смањења прихода ЈЛС,

тако и због потребе запошљавања, привлачења нових инвестиција и др. Данас посебни изазов представља уплив вештачке интелигенције у многе области живота и рада – на пример, утицај вештачке интелигенције на смањење потреба за одређеним радним местима у локалној администрацији одразиће се на повећану незапосленост, али и на смањење издвајања за људске ресурсе и могућност усмеравања буџетских средстава на програме преквалификације, подршке малим и средњим предузећима и сл.

Препознавање добрих пракси омогућава унапређење рада у појединим областима, а осигурава и пренос знања и управљање знањем у ЈЛС. На пример, сарадња ЈЛС са удружењима грађана у области пружања социјалних услуга може бити изузетно корисна и одржива (удружења су обично лакше прилагодљива на потребе корисника, услуге боље таргетирају специфичне потребе корисника), те ће у случају добрих резултата сличан модел моћи да се продужи у наредном периоду или да се реплицира у неком другом делу ЈЛС или да се кроз размену знања подели са другим ЈЛС.

Препоруке се односе на будући период реализације Плана развоја. Њима се предлажу унапређења у спровођењу или, ако је неопходно, измена и допуна Плана развоја. Препоруке треба да предложе одељења, службе, буџетски корисници и други актери који непосредно учествују у спровођењу Плана развоја и који су задужени са прикупљање и тумачење података у процесу припреме плана. Дакле, прикупљени подаци се интерпретирају у односу на приоритетне циљеве и мере односно показатеље учинка на нивоу приоритетних циљева и мера, а потом се формулишу препоруке за даљи ток спровођења Плана развоја у том конкретном сегменту, било за конкретну меру или за план у целини.

? НАЈЧЕШЋА ПИТАЊА:

1. Ко врши обраду података након што су сви подаци прикупљени?

Обрада података је сложен процес који неретко захтева посебну стручност за анализу статистичких података. У одељењима управе ЈЛС која се баве појединим областима постоје капацитети за обраду података, те би тумачење података требало да се спроведе од стране оних који одређене мере и спроводе. Препоручује се да се тумачење достави као пратећи текст уз попуњену табелу.

Прикупљени подаци и тумачења се достављају координатору за припрему извештаја. Координатор односно Оперативни тим могу тражити додатна објашњења или додатна тумачења. Сложеност тумачења зависи од врсте података која се прикупља као и за коју врсту показатеља учинка. На пример, ако је показатељ учинка број отворених предшколских установа, прикупљање података је једноставно и тумачење готово да није ни потребно. Али ако је показатељ учинка на пример повећање броја младих

који припадају ромској заједници у средњем образовању, онда је потребно прикупити више података (етничка структура у локалној заједници, број припадника ромске заједнице, број деце која припадају ромској заједници одговарајућег узраста, број деце средњошколског узраста који је уписан у средње образовање, те промена демографске структуре у периоду од усвајања извештаја и др.). У овом другом случају, подаци се добијају из више извора, а тумачење података је знатно сложеније.

2. Да ли је неопходно вршити проверу података које су доставили органи, организационе јединице или буџетски корисници ?

У фази обраде података коју врше надлежна одељења или службе, као и други буџетски корисници, може се показати неопходним да се одређени подаци провере било кроз додатне консултације, било кроз додатно истраживање на терену, разговор са грађанима, представницима бизниса и сл. Кад подаци буду достављени координатору, координатор и Оперативни тим ће сагледати достављене податке и дату интерпретацију, те у случају да сматрају да су подаци односно тумачење нејасни или недовољни, треба да захтевају додатне провере.

3. Како оценити да ли је тумачење података тачно?

Очекује се да чланови Тима за израду извештаја, који су надлежни за поједине области развоја, координирају спровођење анализе прикупљаних података са својим сарадницима у појединим одељењима управе ЈЛС. Требало би да су то исти подтимови који су учествовали и у изради Плана развоја те да су у континуитету ангажовани на « снимању » стања у области коју покривају.

4. Како се интерпретирају квантитативни подаци?

Квантитативни подаци нам показују у којој мери су остварени показатељи учинка (индикатори). На пример, уколико је од 10 планираних активности спроведено 6, приказаће се да је 60% активности остварено. Међутим, то нам не помаже да сазнамо да ли су, на пример, реализоване најједноставније активности док су најсложеније остале нереализоване. Код квалитативних оцена, сазнајемо разлоге због којих неке активности нису реализоване – нпр. због недовољно ефикасне комуникације. Код тумачења квалитативних података, важно је идентификовати више могућих фактора који утичу на остварење циља предвиђеног планом, односно на спровођење мере или активности. Квалитативни подаци нам нуде објашњења и смернице, те омогућавају формулисање препорука.

5. Како се установљава реализација Циљева одрживог развоја?

Планом развоја је требало успоставити везу између циљева Плана развоја са Циљевима одрживог развоја. Наиме, реализација Плана развоја допринеће остварењу одређених циљева одрживог развоја. Уколико се

унапреди снабдевање пијаћом водом у локалној заједници, допринеће се ЦОР6 – Чиста вода и санитарни услови, као што ће се допринети и ЦОР3 – Добро здравље, те ЦОР11 – Одрживи градови и заједнице.

6. Како се тумаче контрадикторни подаци?

Могуће је да ће се у фази прикупљања података доћи до контрадикторних података. У том случају, ради процене кредибилности таквих података потребно је проверити изворе информација и метод прикупљања података. На пример, ако се ради о задовољству грађана одређеном услугом на локалном нивоу, резултати које показују фокус групе вероватно ће се разликовати од резултата добијених телефонском анкетом. Добро је упоредити оба метода, а у интерпретацији података објаснити разлике у подацима који су добијени.

НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ:

- ⦿ Не чекајте одлуку о изради Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја и прикупљајте податке/извештаје редовно. Препоручује се да се у редовним временским размацима, на пример тромесечно, спроведе активност прикупљања информација о припреми и/или усвајању извештаја као и других релевантних обавештења.
- ⦿ Користите што је могуће више релевантних извора података јер то извештају даје кредибилности и прецизност. Потребно је редовно пратити евалуационе активности актера чија је делатност од значаја за спровођење Плана развоја.

Корак 3: Писање Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја

Циљ овог корака је писање текста извештаја од првог нацрта до финалног предлога који се упућује већу односно скупштини ЈЛС на усвајање. У току припреме текста, спроведе се консултације са надлежним организационим јединицама, службама и телима ЈЛС и на основу те провере припрема се финални текст извештаја.

3.1. Припрема образаца и упутстава за израду Нацрта извештаја

Тим за израду извештаја одређује начин на који ће се израдити Извештај о учинцима спровођења Плана развоја. То је тимски посао, али је у пракси уобичајено да именовани координатор координира припремом Нацрта извештаја. Координатор ће одредити ко ће, најчешће из реда чланова Оперативног тима, бити непосредно задужен за писање Нацрта из-

вештаја. Координатор и Оперативни тим треба да анализирају постојеће обрасце за припрему извештаја. Обрасци су нарочито важни за израду табеларног прегледа испуњености приоритетних циљева и мера.

Увид у неколико првих усвојених извештаја о спровођењу Плана развоја показује да ЈЛС различито конципирају структуру и садржај извештаја. С обзиром да су извештаји ЈЛС важан извор знања и искуства за процес даљег планирања развоја, као што су важни и за функционисање планског система Републике Србије и његове кохерентности и ефикасности, одређени степен уједначености у извештајима ЈЛС показује се као неопходан. Због тога и ове Смернице садрже у прилогу **(Прилог 4)** образац по коме се може припремити Извештај о учинцима спровођења Плана развоја. У обрасцу је дата структура, елементи садржаја, као и оквирни обим појединих сегмената извештаја.

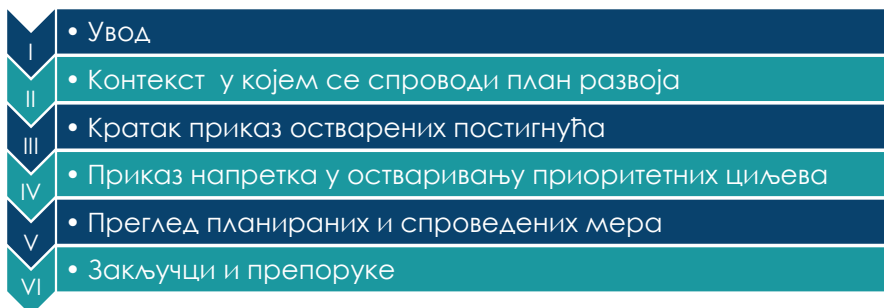
Постоје, такође, и други модели, а свака ЈЛС може да развије сопствени образац (поставку односно шаблон) и користи га приликом извештавања у првом и сваком наредном циклусу.

Битно је да је извештај тачан, свеобухватан, да реферише на релевантне циљеве и мере предвиђене планом и да се, као што је наведено на почетку, план у извештају одсликава као у огледалу. Извештај треба да одговара очекивањима читалаца – ЈЛС, покрајинској и републичкој администрацији, донаторима, инвеститорима, удружењима грађана, медијима и, на крају, грађанима. Дакле, мора да буде једноставан за читање, логичан, с издвојеним кључним налазима, илустрацијама итд. Неопходно је избећи понављања и осигурати логичан след у приказу учињеног и оствареног напретка.

Успостављена структура извештаја у овом првом циклусу подношења извештаја о учинцима спровођења плана треба да буде задржана и у наредним циклусима како би се обезбедило лако праћење напретка и оцена успешности у реализацији Плана развоја.

3.2. Препоручена структура извештаја

Извештај треба да има следећу структуру:



Прилог 4: Образац за припрему Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја.

1. Увод

У уводу треба навести основне податке о Плану развоја, као и о другим планским документима (средњорочним плановима) који су донети од усвајања Плана развоја.

Потом треба описати процес припреме извештаја, навести временски оквир, учеснике у процесу, састав тима за припрему извештаја, као и све установе, организације и институције које су учествовале у припреми извештаја.

2. Контекст у којем је спровођен План развоја

У овом делу Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја представља се шири оквир, односно околности у периоду у којем је план развоја спровођен. Даје се приказ политичке, економске и социјалне ситуације у ЈЛС у извештајном периоду (приказ главних токова нпр. изборни процес, инвестиције, демографска слика, партиципација грађана, промене у административним капацитетима и буџету ЈЛС и др).

У овом делу могу се у општим цртама навести и системске промене на покрајинском односно републичком нивоу које су у извештајном периоду утицале на спровођење Плана развоја (усвајање или почетак примене новог закона, стратегије или акционог плана и сл.). Тако ће се кохерентност Плана развоја са јавним политикама на националном, покрајинском или локалном нивоу учинити видљивијом.

3. Кратак приказ остварених постигнућа у спровођењу Плана развоја

Координатор и Оперативни тим треба да анализирају постојеће обрасце за припрему извештаја. Обрасци су нарочито важни за израду табеларног прегледа испуњености приоритетних циљева и мера.

Није потребно у овом делу укључити анализу остварености циљева и спроведених мера јер је место за то предвиђено у наредном делу извештаја. Препоручује се да се остварена постигнућа представе на начин као што се приказују кратке презентације, саопштења за медије, или један информативни и атрактивни слајд или лифлет. Овај приказ може се користити као уводни „message box” при презентацији извештаја, током консултација с буџетским корисницима или у медијским наступима.

Како је већина ЈЛС определила неколико праваца развоја у својим плановима, могуће је да се прикажу главна постигнућа из оквира сваког од праваца развоја.

У припреми приказа главног напретка, препоручује се да се одговори на питања:

- ⦿ Шта су главна постигнућа ЈЛС у извештајном периоду?
- ⦿ Који су ефекти тих постигнућа за грађане, економски живот и квалитет живота у локалној заједници?
- ⦿ Који је проценат остварености Плана развоја?

4. Приказ анализе напретка у остваривању утврђених приоритетних циљева

У овом делу се детаљно и прецизно извештава о оствареном напретку кроз спровођење Плана развоја и то на основу остварених вредности показатеља учинка (укључујући и осврт на допринос остваривању Агенде 2030). **Ово је главни део извештаја.**

Да би се приликом читања извештаја успоставила јасна веза с Планом развоја, на самом почетку овог дела, препоручује се да се шематски прикаже План развоја – на пример кроз табеларни приказ приоритетних праваца, циљева и мера (овде изоставити ниво активности ако су наведене у Плану развоја).

Да би се илустровао напредак у постизању приоритетних циљева, приказују се трендови показатеља учинка тако што се наводе базни, циљани и остварени показатељи учинка за сваки приоритетни циљ. Табеларна форма је најпогоднији начин за илустрацију напретка. Након попуњене табеле следи образложење односно описује се напредак који је постигнут, као и одступање остварене вредности индикатора у односу на постављену циљану вредност. Потребно је објаснити и сам показатељ учинка – извор информације, документ из ког је преузет, као и образложење оствареног напретка односно одступања од планиране вредности показатеља. Приказује се базни показатељ учинка (наведен у Плану развоја као почетно стање), планирани показатељ учинка (крајња планирана вредност на крају периода спровођења Плана развоја), као и показатељ учинка у извештајном периоду.

Препоручује се да се приликом описа остварености приоритетних циљева направи и приказ доприноса остваривању Циљева одрживог развоја и УН Агенди 2030.

Имајући у виду да су у фокусу концепта одрживог развоја по Агенди 2030 - људи, као и да се послови и услуге од директног значаја за становништво најнепосредније обављају унутар ЈЛС, неподељено је становиште да успех ЦОР и Агенде 2030 зависи пре свега од резултата спровођења на локалном нивоу. Како је ова глобална Агенда увелико зашла у другу половину реализације, све су наглашенија очекивања да се доследно спрово-

води локализација ЦОР (интегрисање ЦОР у локалне развојне политике/ документе), као и да се приступи добровољном локалном извештавању о спровођењу ЦОР. Премда постоје и посебно дефинисани приступи (УН, ЕУ) којима се ЈЛС усмеравају да израде засебне извештаје посвећене у целини доприносу ЦОР, најпрактичнији корак у том смеру за већину домаћих ЈЛС јесте да одговарајуће везе и доприносе спровођењу ЦОР исказују кроз своја планска документа и извештаје о њиховом спровођењу. Кључно очекивање у том смислу, јесте да се исказивање ефективних доприноса наших ЈЛС Агенди 2030 осигура управо кроз извештаје о учинцима планова развоја, те стога овај аспект посебно наглашавамо. И оне ЈЛС које у својим ПР нису успоставиле повезивање са ЦОР, такође охрабрујемо да то учине кроз извештајни процес (на неки од овде илустрованих начина или по угледу на њих).

У прилозима је дат образац табеларног приказа остварености приоритетних циљева.

5. Преглед планираних и спроведених мера с оствареним вредностима показатеља учинка

Након приказа остварености приоритетних циљева, следи табеларни преглед планираних и спроведених мера за остварење сваког приоритетног циља. Табеларни преглед садржи број и назив мере, документ у коме је мера дефинисана, статус мере (реализација у току, није започета, реализована). За сваку меру наводе се и утрошена финансијска средства, као и кључни изазови с којима се ЈЛС суочила током њеног спровођења. Такође, треба навести да ли је мера предвиђена средњорочним планом. У последњој колони наводи се да ли постоје нови ризици.

На крају образложења се формулишу препоруке за наредне кораке. Као што је наведено у делу посвећеном прикупљању и обради података, препоруке формулишу одељења, службе, буџетски корисници и други актери који учествују у прикупљању података и њиховој интерпретацији. Препоруке се могу формулисати било на нивоу мера (нарочито ако су мере сложене и активности унутар њих сложене и бројне) или се могу формулисати обједињено за План развоја. Координатор тима у сарадњи с Оперативним тимом ће током писања нацрта предложити које ће од тих препорука бити укључене у извештај. У случају недоумица, консултоваће Тим за израду извештаја.

Слично као и код табеларног прегледа остварености приоритетних циљева, у овом табеларном прегледу приказују се показатељи учинка за сваку поједину меру (ови показатељи се налазе или у Плану развоја или у средњорочном плану). Потом се описује напредак који је постигнут у оквиру сваке мере. Ако спровођење мере није започето, потребно је образложити разлог кашњења у реализацији мере. Такође, за сваку меру даје се

приказ утрошка финансијских средстава, као и извора из којих су средства обезбеђена. Неопходно је објаснити усклађеност односно неусклађеност планирања развоја са финансијским планирањем, као и који су фактори утицали на промене на страни финансирања, те да ли ће те промене у крајњем исходу утицати на спроводљивост мере до краја примене Плана развоја.

На крају, наводе се кључни изазови с којима се суочила ЈЛС током реализације поједине мере, евентуални нови ризици, као и препоруке за превазилажење идентификованих проблема и одступања у односу на планирано.

Прилог 5: Образац табеларног приказа Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја јединице локалне самоуправе – ОСТВАРЕНОСТ ПРИОРИТЕТНИХ ЦИЉЕВА

6. Закључци и препоруке

У овом завршном делу Извештаја, формулише се општи закључак о току трогодишње реализације Плана развоја и приказ приоритета у његовом даљем спровођењу. У овом делу не наводе се закључци и препоруке везане за поједине циљеве и мере (то је утврђено у претходним сегментима извештаја), већ се закључци односе на даљи ток спровођења Плана развоја и очекиване трендове везане за људске и финансијске ресурсе који су од значаја за даљу примену плана.

Формулишу се препоруке за даљи процес планирања и спровођења плана као што је, на пример, препорука да се у средњорочном плану редефинише одређена мера, или да се донесе неки секторски документ јавне политике, или да се унапреди поступак прикупљања релевантних података кроз увођење родно сензитивних података итд. У сваком случају, препоручује се да се у овом делу прецизно одреди поступак редовног праћења спровођења Плана развоја и припреме Извештаја о учинцима његовог спровођења како би наредни процес извештавања био једноставнији и ефикаснији.

Тим за припрему извештаја односно координатор у првом реду, треба пажљиво да сагледа предложене препоруке и одлучи које ће препоруке усвојити и укључити у извештај јер препоруке имају одређене политичке, економске и административне конотације. На пример, одељење ЈЛС надлежно за примену неке мере ће, због слабости у спровођењу неке мере, предложити ревизију Плана развоја у том делу. Међутим, с обзиром на сложеност процеса ревизије Плана развоја, Тим за припрему извештаја може сматрати да ревизија Плана развоја није добро решење.

3.3. Разматрање нацрта од стране Тима за израду извештаја

Кад је Нацрт извештаја припремљен, неопходно је да га размотри Тим за израду извештаја. Препоручује се да се Нацрт извештаја достави, поред чланова тима, и свима који су учествовали у прикупљању података, да им се упути позив да доставе примедбе, коментаре и предлоге за измену или допуну нацрта електронским путем или да то учине на састанку који ће се организовати. Овим делом процеса управља координатор Тима односно Оперативни тим.

Уколико то у претходним корацима није учињено, сада је последња прилика за проверу података на којима се заснива извештај. Изузетно је важно ускладити извештај с извештајима о спровођењу средњорочних планова, те са буџетом и извештајима о извршењу буџета, програмским буџетима и завршним рачуном.

По пријему свих коментара, препоручљиво је да сви коментари буду сакупљени и да се свим подносиоцима коментара одговори, уз кратко образложење, да ли ће њихова примедба или предлог бити усвојени.

Потом се припрема финални предлог извештаја који се доставља већу ЈЛС на утврђивање и упућивање Скупштини ЈЛС на усвајање.

? НАЈЧЕШЋА ПИТАЊА:

1. Да ли је приказ стања у ЈЛС који се даје у уводу заправо детаљан опис попут описа презентираног у Плану развоја?

Не. Опис града/општине који је дат у Плану развоја је детаљан приказ који је имао за циљ да контекстуализује План развоја, да „оправда“ избор главних развојних праваца односно приоритетних циљева. У уводу извештаја наводе се главне промене које су наступиле од усвајања Плана развоја и евентуално уочавање нових процеса и трендова који утичу или могу утицати на спровођење Плана развоја. На пример, уколико појаве учесталих природних непогода на територији ЈЛС, попут суше или поплава, нису биле поменуте, или нису биле актуелне у тренутку усвајања извештаја, а сада утичу на његово спровођење (на пример, потребно је преусмерење буџетских средстава на заштиту последица суше), ови процеси и њихове последице се могу описати у овом делу извештаја.

2. Да ли се приказ утрошка средстава приказује само на нивоу мера или и на нивоу активности?

Уколико се ради о сложеним мерама које садрже обимне активности, приказ утрошка финансијских средстава може се дати и за поједине активности. Увид у Извештај о спровођењу средњорочног плана може дати неопходне упуте у том смислу.

3. Како треба приказати учинке спровођења Плана развоја на Циљеве одрживог развоја и Агенду 2030?

Највећи број ЈЛС је у Плану развоја на одређен начин успоставио везу између приоритетних циљева Плана и ЦОР. Препоручује се да се приликом припреме извештаја следи метод успостављен Планом. Могуће је везу за ЦОР приказати табеларно или описно уз сваки приоритетни циљ. Најдетаљнији метод је да се код сваког ЦОР прикажу и одговарајући показатељи, ако је то могуће.

У случају да План развоја не садржи везу приоритетних циљева са ЦОР, препоручује се да се то учини у Извештају о учинцима спровођења Плана развоја. Коришћење графичких знакова УН за сваки ЦОР поједностављује и визуелно наглашава везу с Агендом 2030.

Корак 4. Усвајање Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја и одлука о ревизији Плана развоја

Извештај усваја Скупштина ЈЛС, након чега се извештај објављује на интернет страници ЈЛС најкасније 15 дана од усвајања.

Приликом разматрања и усвајања извештаја, Градско односно Општинско веће, као и Скупштина града односно општине може донети одлуку о спровођењу ревизије Плана развоја с образложењем. У том случају се након тога припрема предлог измена и допуна Плана развоја, или израђује нови план.

Тим за припрему извештаја размотриће потребу за спровођењем ревизије Плана развоја. Ако ревизију сматра потребном, препоручљиво је да истовремено с упућивањем Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја, Већу односно Скупштини ЈЛС достави и предлог одлуке о ревизији Плана развоја како би та одлука била донета истовремено.

Ревизија Плана развоја спроводи се по истој процедури прописаној за усвајање Плана развоја.

5. ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ИЗВЕШТАЈА О УЧИНЦИМА СПРОВОЂЕЊА ПЛАНА РАЗВОЈА

Транспарентност у планирању, у спровођењу реформи и приликом извештавања о реализацији планираног, карактеристика је доброг управљања. Партиципација заинтересованих страна у наведеним процесима је од кључног значаја за успешност и планирања и реализације плана. Да ли ће неки сегменти локалне заједнице посвећено радити на реализацији планираних активности и остварења постављених циљева, зависи добрим делом и од тога да ли имају извесно „власништво” над процесом односно да ли су у њему учествовали и имали прилике да укажу на своје проблеме и приоритете. Јавне консултације су зато начин да се, нарочито у процесу планирања, различити интереси свих сегмената локалне заједнице узму у разматрање и њихове потребе уграде у План развоја. У процесу планирања, већина ЈЛС је организовала партнерске форуме, као и јавне расправе о нацрту Плана развоја. Партнерски форуми су се у највећем броју случајева показали као добра прилика за повећање партиципације грађана, удружења, бизниса и других актера и група у локалној заједници. С друге стране, примећена је понегде и неконзистентност у организацији форума – иако је, на пример, учешће удружења грађана предвиђено и остварено, било је случајева да удружења грађана која су чак добила средства из буџета ЈЛС нису учествовала на форуму!

Током спровођења Плана развоја, ЈЛС треба редовно и благовремено да обавештавају грађане, пословну заједницу, удружења и медије о активностима и оствареним резултатима. Током фазе спровођења, у извештајном трогодишњем периоду, препоручљиво је да се одржавају и консултативни састанци с релевантним заинтересованим странама како би се осигурала редовна размена информација, омогућило присуство представника ЈЛС у различитим деловима локалне заједнице, подстицала грађанска партиципација и др.

Припрема и усвајање извештаја о учинцима спровођења Плана развоја не тражи исти степен јавних консултација као и процес планирања – извештавање је технички процес у коме се оцењује успешност спровођења плана. У њему учествују сви органи ЈЛС, институције и установе које непосредно утичу на реализацију Плана развоја и то нарочито у фази прикупљања података. За разлику од Нацрта плана развоја, Нацрт извештаја о учинцима спровођења Плана развоја не тражи организацију јавне расправе. Битно је да су након припреме нацрта, сви кључни актери за спровођење Плана развоја имали прилику да доставе примедбе и предлоге чиме су јавне консултације у овом процесу исцрпљене.

То, међутим, не значи да се не могу организовати консултације с

појединим групама и актерима у ЈЛС. Уколико се, наиме, приликом процене успешности појединих мера и активности, заснованим на потребама и приоритетима на које су у фази планирања указале поједине заинтересоване стране, покаже неопходним да се ревидира План развоја у том делу, препоручљиво је да Тим за припрему извештаја организује консултативни састанак, информишу заинтересоване стране о проблемима у спровођењу тог дела Плана развоја и прикупе предлози за ревизију плана.

По усвајању извештаја од стране Скупштине ЈЛС, неопходно је извештај објавити на интернет страници ЈЛС. Могуће је предузети и друге активности како би се омогућила боља информисаност грађана о усвојеном извештају – путем конференција за медије, гостовањем у локалним медијима, објављивањем текста у штампаном локалном гласилу, кроз сусрете с грађанима у месним заједницама и др.

? НАЈЧЕШЋА ПИТАЊА:

1. Да ли је препоручљиво да се Нацрт извештаја достави непосредно свим заинтересованим странама које су учествовале у јавним консултацијама одржаним у процесу припреме Плана развоја?

На Тиму за припрему извештаја је да процени на који начин ће спровести консултације. Неопходно је, међутим, да сви актери који су доставили податке релевантне за припрему извештаја, имају прилику да доставе примедбе и предлоге за допуну односно измену нацрта извештаја пре његовог усвајања. Могуће је да су неки подаци неадекватно интерпретирани или да постоје неки додатни подаци који на другачији начин приказују постигнуте резултате. Све њихове коментаре Тим за припрему извештаја треба да узме у обзир како би се обезбедила прецизност и кредибилност извештаја.

2. Да ли је препоручљиво објавити на интернет страници Нацрт извештаја о учинцима спровођење Плана развоја пре његовог усвајања?

Тим за припрему извештаја може објавити Нацрт извештаја на интернет страници ЈЛС, при чему треба да има дефинисан циљ – уколико се очекују коментари заинтересованих страна, неопходно је припремити упутство о начину и роковима за достављање примедби и предлога. Ипак, имајући у виду да је припрема извештаја евалуациони процес који спроводи ЈЛС, јавне консултације о објављеном нацрту продужују процес израде и усвајања извештаја. Препоручује се да се по усвајању извештај објави на интернет страници и уз друге активности, које укључују и активности односа с јавношћу, обавесте заинтересоване стране да је извештај усвојен и да је свима доступан.

3. Да ли је израда извештаја задовољава критеријум транспарентности ако се не спроводи јавна расправа?

Извештај се, након усвајања, објављује на сајту ЈЛС и тако постаје доступан свим заинтересованим странама и широкој јавности.

Прилог 2. Гантограм (претпоставка да процес припреме Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС траје шест месеци)

Бр.	Активност	М1	М2	М3	М4	М5	М6
1.	Формирање Тима за израду извештаја	X					
1.1.	Консултације о структури тима	X					
1.2.	Припрема одлуке о структури тима	X					
1.3.	Донашење одлуке о структури тима	X					
1.4.	Обавештавање јавности о формираном тиму	X					
2.	Израда Плана активности за припрему извештаја						
2.1.	Састанак тима		X				
2.2.	Израда плана		X				
3.	Прикупљање података		X	X			
3.1.	(додати редове према потреби)						
4.	Анализа и тумачење података			X			
4.1.	(додати редове према потреби)						
5.	Израда нацрта извештаја			X	X	X	
6.	Јавне консултације					X	
6.1.	План јавних консултација				X		
6.2.	Обавештавање заинтересованих страна					X	
6.3.	Спровођење јавних консултација					X	
6.4.	Припрема и упућивање одговора учесницима јавних консултација						X
7.	Финализација текста предлога и упућивање Скупштини ЈЛС						X
7.1.	Измене нацрта на основу интерних и јавних консултација						X
7.2.	Састанак тима и усаглашавање финалног текста						X
7.3.	Донашење одлуке Већа ЈЛС и упућивање текста предлога извештаја Скупштини ЈЛС						X

Прилог 3. Матрица за прикупљање података

Приоритетни циљеви/мере				
Показатељи учинка (исхода/резултата)				
Почетна вредност и базна година				
Циљна вредност у извештајном период				
Остварена вредност у извештајном периоду				
Извор провере				
Планирана циљна вредност у последњој години примене Плана развоја				
Утрошена средства у извештајном период у и извори финансирања				
Образложење података*				

* Зашто циљне вредности нису остварене? Које мере/активности нису спроведене како је предвиђено и зашто? Постоје ли нови ризици?

Прилог 4. Образац за Извештај о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС

I Увод (мак 3 стране)

Кратак преглед Плана развоја; Информација о средњорочним плановима и усвојеним извештајима; документи јавних политика који доприносе остваривању циљева Плана развоја; описати процес припреме извештаја

II Контекст у којем је спровођен План развоја (највише 2 стране)

Приказ политичке, економске и социјалне ситуације у ЈЛС у извештајном периоду (приказ главних токова нпр. изборни процес, инвестиције, демографска слика, партиципација грађана, промене у административним капацитетима и буџету ЈЛС)

III Сумарни преглед напретка у спровођењу Плана развоја (највише 1 страна)

Приказ оствареног напретка у краткој форми, слично саопштењу; систем „семафор оцене“ за приоритетне циљеве

IV Приказ анализе напретка у остваривању утврђених приоритетних циљева

Преглед напретка за сваки приоритетни циљ. Остварење индикатора за сваку трећу годину спровођења, за приоритетни циљ и за сваку меру унутар приоритетног циља. Приказује се почетно стање (почетна вредност), тренутно стање (испуњеност индикатора у тренутку извештавања) и циљана вредност на крају спровођења Плана развоја. Користи се табела у прилогу. Наративно се образлажу одступања, изазови, промене током спровођења и друга релевантна обавештења.

Приказати предвиђена средства за спровођење мере и то укупан износ средстава, утрошак у три године и планирани утрошак до краја спровођења Плана развоја односно мере.

Образложити одступања у односу на планиране показатеље.

Указати на изазове у спровођењу.

V Закључци и препоруке (највише 1 страна)

Препоруке за даље спровођење, за средњорочни план.
Евентуално предлог за ревизију плана.

Прилог 5. Образац табеларног приказа Извештаја о учинцима спровођења Плана развоја јединице локалне самоуправе – ОСТВАРЕНОСТ ПРИОРИТЕТНИХ ЦИЉЕВА

(Развојни правац)					
Приоритетни циљ 1: (Исписује се назив општег циља)					
Показатељ	Извор верификације	Почетна вредност и година	Циљана вредност у х години	Остварена вредност у х години	Напомена
Образложење остварене вредности показатеља учинка:					
Препоруке за наредни период:					

Мера : 1.1.1. (исписује се назив мере и број мере како је наведен у Плану развоја)							
Мера утврђена Планом развоја / Мера утврђена средњорочним планом (у случају да је мера додата или измењена средњорочним планом изабрати другу опцију)							
Носилац : (исписује се назив организационе јединице одговорне за спровођење/координисање спровођења мере)							
Назив показатеља	Извор верификације	Почетна вредност и година	Циљана вредност (X) години	Остварена вредност у (X) години	Мера предвиђена средњорочним планом (Да/Не)	Ризици (уколико постоје нови ризици)	
Статус спровођења мере: А) у целисти спроведена Б) спровођење у току В) спровођење није започето	Период реализације предвиђен Планом развоја: Од / до	Планирана средства	Утрошена средства	Извори утрошених средстава:			
Образложење за ниво остварености:							
Образложење за утрошена средства:							
Шта је реализовано?							
Шта није реализовано?							
Изазови у реализацији							
Мере/ активности за превазилажење изазова и ризика:							

Напомена: За сваки приоритетни циљ користи се посебна табела у коју се додају делови табеле за припадајуће мере према потреби односно према броју предвиђених мера. На исти начин допуњује се табела за активности које припадају свакој појединој мери.





Пројекат Реформа јавних
финансија - Агенда 2030

Жоржа Клемансоа 19/IV
11000 Београд, Србија

E info@giz.de
I www.giz.de/serbia