



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Подршка реформи јавне управе у оквиру
Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе

ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА

Фебруар, 2020.

Пројекат спроводи

GOPA
WORLDWIDE CONSULTANTS

B&S
EUROPE

pwc

belit

ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА

Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину публикације искључиво је одговоран Пројекат *ЕУ за реформу јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

САДРЖАЈ

Листа графикона, слика, табела	4
Увод.....	5
1 ПОГЛАВЉЕ: О СРЕДЊОРОЧНОМ ПЛАНУ И СРЕДЊОРОЧНОМ ПЛАНИРАЊУ	7
1.1 Средњорочни план.....	7
1.2 Средњорочни план у контексту планског система.....	9
1.3 Процедура средњорочног планирања	11
1.3.1 Фаза 1 - Нацрт средњорочног плана, корак 1: Сагледавање планског оквира и попис обавеза	13
1.3.2 Фаза 1 - Нацрт средњорочног плана, корак 2: Анализа резултата у претходном периоду.....	14
1.3.3 Фаза 1 - Нацрт средњорочног плана, корак 3: Планирање извршења обавеза у наредне три године и анализа ресурса	15
1.3.4 Фаза 2: Усклађивање са утврђеним лимитима (предлог средњорочног плана).....	17
1.3.5 Фаза 3: Коначна верзија средњорочног плана усклађена са усвојеним буџетом.....	17
1.3.6 Обједињени плански и буџетски календар	17
1.4 Унутрашња организација у изради и праћењу спровођења средњорочног плана	20
1.4.1 Улоге и одговорности у изради средњорочног плана	21
1.4.2 Улоге учесника по фазама средњорочног планирања	24
2 ПОГЛАВЉЕ: СТРУКТУРА И САДРЖАЈ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА	28
2.1 Структура и елементи докумената јавних политика	28
2.2 Структура и елементи средњорочног плана	31
2.3 Успостављање елемената средњорочног плана (практични кораци)	33
2.3.1 Преузимање циљева јавних политика у средњорочни план	33
2.3.2 Циљеви посебних организација.....	40
2.3.3 Преузимање и ажурирање мера и активности из акционих планова.....	40
2.3.4 Допринос спровођењу докумената јавне политике у областима планирања ван делокруга институције	45
2.3.5 Утврђивање мера и активности средњорочним планом.....	45
2.3.6 Анализа институционалних капацитета.....	47
2.3.7 План нормативних активности	51
2.4 Табеларни приказ	52
2.5 Остали делови средњорочног плана	54
2.5.1 Информације о институцији	54
2.5.2 Прилози средњорочног плана.....	54
3 ПОГЛАВЉЕ: СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗРАДА БУЏЕТА	56
3.1 Повезаност између средњорочног и финансијског плана (програмског буџета) институције	56
3.1.1 Пресликавање мера и активности из средњорочног плана у програмски буџет	60
3.1.2 Пресликавање циљева и показатеља учинка из средњорочног плана у програмски буџет	64
3.2 Интегрисана процедура планирања и израде буџета	66
4 ПОГЛАВЉЕ: ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ..	71
4.1 Сврха праћења и извештавања.....	71
4.2 Садржај годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана.....	73
4.3 Механизми и календар извештавања	75
4.4 Коришћење Јединственог информационог система за планирање и координацију јавних политика за извештавање.....	78

ЛИСТА ГРАФИКОНА, СЛИКА, ТАБЕЛА

ГРАФИКОН 1. ПЛАНСКИ СИСТЕМ	10
ГРАФИКОН 2. ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА, СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ И ФИНАНСИЈСКО ПЛАНИРАЊЕ.	11
ГРАФИКОН 3. ПРЕУЗИМАЊЕ ОБАВЕЗА ИЗ АКЦИОНИХ ПЛАНОВА И ЊИХОВО УНОШЕЊЕ У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН.	14
ГРАФИКОН 4. КАЛЕНДАР ПРОЦЕДУРЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНИРАЊА И БУЏЕТИРАЊА.....	19
ГРАФИКОН 5. УЛОГЕ И ОДГОВОРНОСТИ У ПРОЦЕДУРИ ИЗРАДЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.	22
ГРАФИКОН 6. ПРАВИЛА ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ ЦИЉЕВА.	36
ГРАФИКОН 7. ИЗВОРИ МЕРА И АКТИВНОСТИ У СРЕДЊОРОЧНОМ ПЛАНУ.....	49
ГРАФИКОН 8. ВЕЗА ИЗМЕЂУ ЕЛЕМЕНАТА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА.	60
ГРАФИКОН 9. ИНТЕГРИСАНА ПРОЦЕДУРА ПЛАНИРАЊА И ИЗРАДЕ БУЏЕТА.	66
ГРАФИКОН 10. ПРЕУЗИМАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА ИЗМЕЂУ ГОДИШЊИХ ИЗВЕШТАЈА.	75
ГРАФИКОН 11. КАЛЕНДАР ПРОЦЕДУРЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНИРАЊА, ИЗВЕШТАВАЊА И ИЗРАДЕ БУЏЕТА.....	77
Слика 1. ПРИНЦИП ИЗРАДЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.....	12
Слика 2: ОБАВЕЗНИ ЕЛЕМЕНТИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ИЛИ ПРОГРАМА.	29
Слика 3. ОБАВЕЗНИ ЕЛЕМЕНТИ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.....	32
Слика 4. ПРЕУЗИМАЊЕ ЦИЉЕВА ИЗ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН У ЈЕДИНСТВЕНОМ ИНФОРМАЦИОНОМ СИСТЕМУ.	38
Слика 5. ПОВЕЗИВАЊЕ ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ЦИЉЕВА ПРОГРАМА.	64
Слика 6. ПОВЕЗИВАЊЕ МЕРА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ЦИЉЕВА ПРОГРАМСКИХ АКТИВНОСТИ И ПРОЈЕКТА.	65
ТАБЕЛА 1. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈЕ.....	59
ТАБЕЛА 2. ВЕЗА ЕЛЕМЕНАТА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА ПО ПРОГРАМСКОЈ КЛАСИФИКАЦИЈИ	63
ТАБЕЛА 3. ОБРАЗАЦ ГОДИШЊЕГ ИЗВЕШТАЈА О СПРОВОЂЕЊУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.	74

УВОД

Приручник за израду средњорочног плана (у даљем тексту: Приручник) служи као подршка службеницима јавне управе који учествују у изради плана за спровођење мера и активности утврђених у документима јавних политика који је у складу са институционалним надлежностима и доступним ресурсима. Приручник је првенствено намењен службеницима у **органима државне управе**: министарствима, органима управе у саставу министарстава и посебним организацијама (у даљем тексту: институције) с обзиром на специфичности планског система и буџетске процедуре на републичком нивоу. Међутим, кључни концепти и правила средњорочног планирања изложена у Приручнику релевантна су и за друге обвезнике средњорочног планирања.

Циљ Приручника јесте да обезбеди практична упутства за израду средњорочног плана на ефикасан и ефективан начин.

Садржај Приручника је заснован на Закону о планском систему Републике Србије, Уредби о методологији за израду средњорочних планова и Уредби о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, Закону о буџетском систему, као и прописима за њихову примену. Приручник је развијен у сарадњи са Сектором буџета министарства надлежног за послове финансија.

Приручник је структуриран на следећи начин:

У **првом поглављу** дате су дефиниције средњорочног плана и објашњен његов циљ и сврха у контексту планског система. Средњорочни план обухвата циљеве, мере и активности, за чије спровођење је надлежна институција доносилац средњорочног плана, а које су утврђене у акционим плановима докумената јавних политика и акционом плану за спровођење програма Владе (у даљем тексту: АПСРВ). У првом поглављу представљена је процедура израде средњорочног плана и објашњен значај интеграције средњорочног планирања и израде буџета за спровођење приоритета јавне политике, Владе и институције. Дати су и практични савети који се односе на поделу одговорности и улога у институцији у свакој фази израде средњорочног плана.

У **другом поглављу** објашњава се однос између структуре и елемената (циљева, мера и активности) докумената јавних политика и средњорочног плана, кроз графиконе и примере. На основу тога, изведени су практични кораци и правила за успостављање структуре средњорочног плана: 1) преузимањем елемената (из докумената јавних политика, АПСРВ и других планских докумената) или 2) утврђивањем елемената у самом средњорочном плану (нпр. мера и активности за јачање институционалних капацитета). Објашњава се на који начин Јединствени информациони систем за планирање и координацију јавних политика (у даљем тексту: ЈИС) олакшава израду средњорочног плана.

У **трећем поглављу** детаљно се разматра значај и механизми за одређивање приоритетних мера и активности институције и ефективну и ефикасну алокацију ресурса приликом израде и спровођења средњорочног плана. У изради и доношењу докумената јавних политика неопходно је узети у обзир реалне економске и фискалне околности, док се с друге стране, у изради буџета мора водити рачуна о приоритетима државе и већ усвојеним документима јавних политика. Средњорочни планови институција и њихово повезивање са елементима програмског буџета представљају кључне инструменте за „пресликавање” јавне политике у буџет. Циљ овог поглавља јесте да пружи практичне савете за планирање активности и ресурса у складу са циљевима утврђеним у документима јавних политика, преузетим обавезама институција и фискалним ограничењима.

У **четвртом поглављу** објашњен је значај праћења и извештавања о спровођењу средњорочног плана за управљање резултатима институције. Разматра се садржај, формат, механизми и календар праћења и извештавања успостављени Законом о планском систему, као и на који начин ЈИС подржава те процесе и омогућава да се подаци из извештаја који су унети у ЈИС аутоматски преузимају и даље користе у повезаним извештајима.

1 ПОГЛАВЉЕ: О СРЕДЊОРОЧНОМ ПЛАНУ И СРЕДЊОРОЧНОМ ПЛАНИРАЊУ

1.1 Средњорочни план

У члану 25. Закона о планском систему утврђује се да је средњорочни план свеобухватан плански документ који се доноси за период од три године и који омогућава да се повежу јавне политике са средњорочним оквиром расхода. Средњорочни план се израђује на основу докумената јавних политика (стратегија, програма и њихових акционих планова), уз уважавање приоритетних циљева Владе (утврђених у АПСПВ), расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети.

На тај начин средњорочни план постаје основни управљачки инструмент институције чији је циљ то да утврди које ће мере и активности утврђене у документима јавних политика институција спровести у наредне три године. Средњорочни план утврђује: ко, шта, кад и како треба да уради, трошкове тих активности у средњорочном периоду и њихову усклађеност са билансним могућностима (утврђеним буџетом за наредну годину, фискалном стратегијом и средњорочним оквиром расхода).

Средњорочни план може да обухвати и мере и активности институционалног развоја или мере и активности које институција намерава да спроведе након што истекне важење одређене стратегије, програма или акционог плана (чиме се премошћава јаз до доношења таквог новог документа јавне политике).

Средњорочни план је платформа која омогућава да се у складу са институционалним одговорностима планирају, спроведе и прате мере и активности које произлазе из докумената јавних политика у чијем спровођењу учествују различите институције.

СВРХА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА

- Средњорочни план пружа свеобухватан и ажуран преглед обавеза (мера и активности) које институција треба да спроведе током периода од три године и омогућава да се:
 - број и обим мера и активности и динамика њиховог спровођења усклади с расположивим ресурсима (људским и финансијским) и приоритетима;
 - детаљно планирају активности организационих јединица унутар институције како би се избегла „уска грла” која настају услед великог обима посла или недостатка средстава.

- Средњорочни план повећава транспарентност одговорности за спровођење јавних политика, тако што обавезује институцију да средствима која су јој додељена спроведе јасно утврђен скуп мера и активности.
- Кроз израду средњорочног плана (нарочито кад се средњорочни план израђује по први пут) обезбеђује се усклађеност између докумената јавних политика (у смислу рокова, одговорности и додатних детаља спровођења).
- Средњорочни план доприноси ефективном програмском буџету и средњорочном оквиру расхода који су у складу са циљевима и приоритетима докумената јавних политика и Владе.

ШТА СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН НИЈЕ

- Средњорочни план није документ којим се планира спровођење свих активности институције или њених организационих јединица.
- Средњорочни план није механизам за интерну контролу. Међутим, он ствара јасну везу између потрошених средстава и извршених активности (ефективност и ефикасност) и поспешује контролу потрошње у складу са циљевима јавних политика.
- Средњорочни план није документ којим се утврђује јавна политика. Међутим, кроз израду средњорочног плана се може идентификовати потреба да се развије нова или ревидира постојећа јавна политика, што се онда чини кроз засебну процедуру.

СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН И ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ

- Стални (редовни) послови који произлазе из надлежности институције нису укључени у средњорочни план. Тиме се средњорочни план усредсређује на спровођење мера и активности из донетих докумената јавних политика.
- Финансијски план институције обухвата све трошкове институције (укључујући трошкове обављања редовних послова), груписане у буџетске програме. Из средњорочног плана се у финансијски план (програмски буџет институције) преузима процена трошкова за мере и активности за спровођење мера и активности утврђених у документима јавних политика које ће се спроводити у наредне три године. Ресурси за спровођење мера и активности разрађених у средњорочном плану алоцирају се у оквиру одговарајућих буџетских програма, програмских активности и пројеката.

1.2 Средњорочни план у контексту планског система

Плански систем утврђује јасну хијерархију планских документа и усаглашеност „одозго надоле”. Документи развојног планирања представљају планске документе најширег обухвата и највишег значаја. План развоја је хијерархијски највиши дугорочни документ развојног планирања Републике Србије. Инвестиционим планом се, у складу с приоритетним циљевима постављеним у Плану развоја, планирају инвестиције у областима од јавног интереса. Остали документи развојног планирања су Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, као и планови развоја јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине.

Документи развојног планирања представљају окосницу за даље планирање и израду докумената јавних политика. Док се у стратегији целовито утврђују стратешки правци деловања јавне политике у конкретној области планирања, програм представља документ јавне политике ужег обухвата који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије у складу с којом се доноси. Стратегије и програми се разрађују кроз акциони план, документ највишег нивоа детаљности који се доноси у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика. За сваку меру и активност у акционом плану се утврђује институција која је надлежна за њихово спровођење, као и потребна финансијска средства, показатељи учинка и др.

Приоритети које Влада планира да оствари током свог мандата утврђују се у програму Владе Републике Србије и разрађују у АПСРВ – кроз приоритетне циљеве, мерљиве резултате и рокове за њихово остварење. По правилу, програм Владе се утврђује на основу већ утврђених докумената развојног планирања и докумената јавних политика, а у складу с приоритетима политике Владе.

Средњорочни план операционализује спровођење докумената јавних политика (односно њихових акционих планова) уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса. Средњорочни план разрађује циљеве, мере и активности које је институција у обавези да оствари, односно спроведе на основу акционих планова докумената јавних политика и АПСРВ. Плански систем обезбеђује усаглашеност средњорочних планова са документима јавних политика и документима развојног планирања донетим на републичком, покрајинском и локалном нивоу.

Средњорочно планирање је интегрисано с процедуром израде буџета, тако да коначна алокација ресурса у буџету одражава избор приоритета које је утврдила институција.

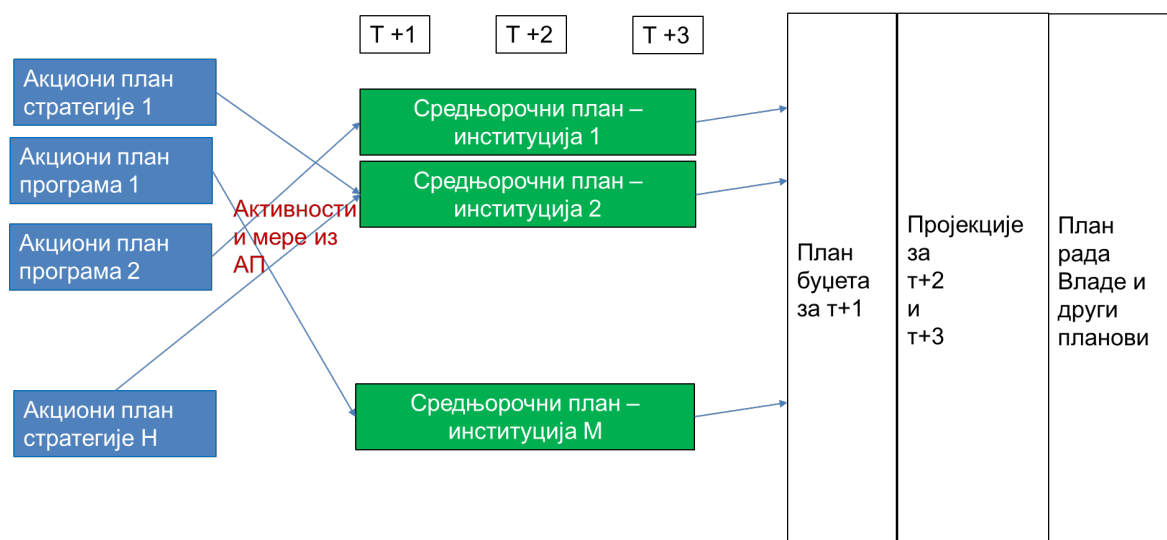
На Графикону 1. представљена је веза између докумената развојног планирања, докумената јавних политика, приоритета Владе (утврђених у АПСРВ), средњорочног планирања и планирања ресурса.

Графикон 1. Плански систем



На следећем графикону приказано је: 1) како се из акционих планова докумената јавних политика преузимају мере и активности и уносе у средњорочни план институције која је надлежна за њихово спровођење и 2) како процена трошкова мера и активности из средњорочног плана институција утиче на алокацију средстава у буџету и пројекцију трошкова у средњорочном оквиру расхода.

Графикон 2. Планирање јавних политика, средњорочно планирање и финансијско планирање.

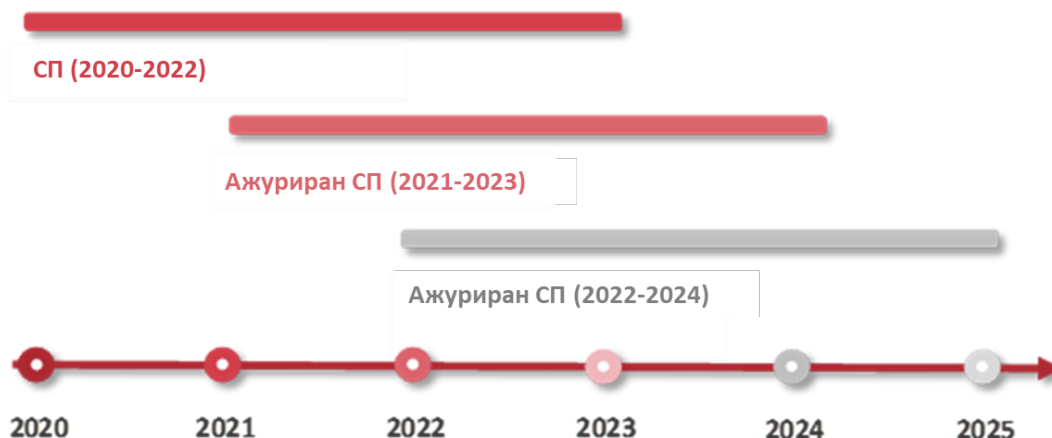


1.3 Процедура средњорочног планирања

Средњорочно планирање је процедура коју институција спроводи сваке године и која се одвија у складу с процедуром израде буџета. Започиње почетком године, а завршава се 15. јануара наредне године, када институција доноси свој средњорочни план и почиње да га спроводи.

Принцип израде средњорочног плана подразумева да се први средњорочни план доноси за период од три године, а сваки наредни средњорочни план представља ажурирање и допуну претходног средњорочног плана по систему 2 + 1 – ажурирају се последње две године из претходног средњорочног плана и израђује план за годину која им следи. То значи да израда сваког наредног средњорочног плана не представља само утврђивање пројекција за годину коју план први пут обухвата, већ и ажурирање преузетог плана за оне две године које су биле обухваћене и претходним средњорочним планом.

Слика 1. Принцип израде средњорочног плана.



Процедура израде средњорочног плана може се представити кроз неколико фаза:

- 1) Фаза 1: Нацрт средњорочног плана (јануар - 15. март) укључује следеће кораке:
 - Сагледавање планског оквира и попис обавеза (јануар - фебруар);
 - Анализа резултата у претходном периоду (годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана) (до 15. марта);
 - Планирање спровођења обавеза у наредне три године и анализа ресурса (нацрт средњорочног плана заједно с предлогом за приоритетне области финансирања) (до 15. марта);
- 2) Фаза 2: Усклађивање са утврђеним лимитима (предлог средњорочног плана заједно са предлогом финансијског плана) (до 1. септембра);
- 3) Фаза 3: Коначна верзија средњорочног плана усклађена са усвојеним буџетом (31. јануар наредне године).

Комплексонст корака и фаза разликује се зависно од тога да ли институција по први пут израђује свој средњорочни план или „ажурира” и допуњује свој претходни средњорочни план у складу с новим периодом важења (као што је то приказано на слици 1).

1.3.1 Фаза 1 - Нацрт средњорочног плана, корак 1: Сагледавање планског оквира и попис обавеза

Овај корак је посебно значајан ако институција *први* пут израђује средњорочни план јер се у њој постављају темељи за ефективно средњорочно планирање институције и у наредним годинама. Започиње израдом листе *свих* докумената јавних политика за чије је спровођење институција надлежна (у даљем тексту: плански оквир институције), као и њихово хијерархијско рангирање. Полази се од секторске стратегије и акционог плана за њено спровођење (кровна стратегија), којом је обухваћена област деловања институције, а потом се разматрају и мапирају програми којима се детаљније разрађују политике у ужим областима деловања институције (и њихови акциони планови). У овом кораку сагледавају се и обавезе институције које произлазе из докумената јавних политика у областима планирања ван делокруга институције (а којима је институција задужена да спроводе одређену меру или активност).

У овом кораку често је потребно да институција спроведе оптимизацију свог планског оквира (када не постоји јасна и логична хијерархија и међусобна усклађеност докумената јавних политика; када документи јавних политика немају прописану структуру и елементе; када се исти циљеви и мере јавних политика утврђују различитим документима јавних политика и др.). Планирање различитих аспеката исте планске области у више докумената јавних политика има за последицу дуплирање мера и активности и повезаних трошкова, као и дуплирање напора приликом праћења и извештавања о њиховом спровођењу. Праћење и извештавање о постигнутим резултатима додатно је отежано када није успостављена адекватна хијерархија циљева и када се не преузимају из докумената јавних политика вишег реда у докумената јавних политика нижег реда и када се не користе доследно показатељи резултата. Документи јавних политика често обухватају и низ *текућих* мера и активности (које институције спроводи у оквиру својих редовних надлежности), уместо да се усредсреде само на нове реформске иницијативе.¹ Такве ситуације отежавају координацију и утврђивање приоритета у спровођењу докумената јавних политика, односно израду ефективног и реалистичног средњорочног плана институције.

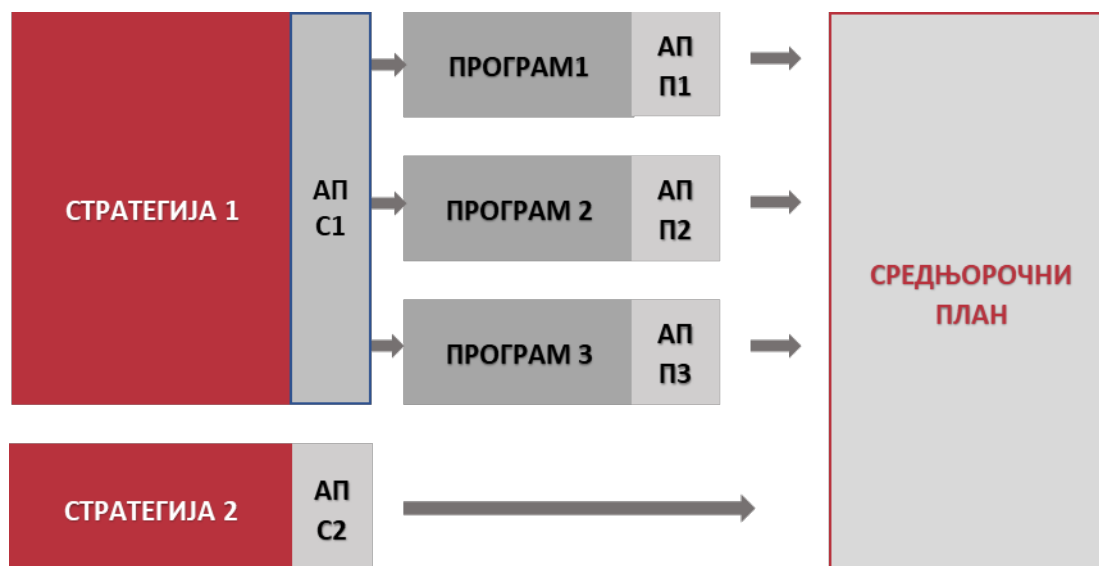
Кроз оптимизацију планског оквира може се утврдити да је одређене документе јавних политика потребно ревидирати услед идентификованих неусклађености (у смислу обухвата мера и активности, рокова, одговорности и додатних детаља спровођења или чињенице да неке активности, показатељи или други елементи у документима јавних политика нису адекватно утврђени). Кораци које је потребно предузети у том случају објашњени су у поглављу 1.4.2.

За попис обавеза институције најзначајнији су акциони планови програма, као најдетаљнији документи из којих се директно преузимају

¹ Мере и активности које нису реформског карактера, тј. које не доприносе промени/побољшању рада система или неког његовог дела у области јавне политике за коју се утврђују не треба да буду укључене у документе јавних политика.

елементи и уносе у средњорочни план. У областима планирања у којима нису утврђени програми, обавезе институције се у средњорочни план преузимају из акционог плана стратегије (види графикон 3).

Графикон 3. Преузимање обавеза из акционих планова и њихово уношење у средњорочни план.



Циљеви, мере и активности које је институција у обавези да оствари, односно спроведе на основу планског оквира у наредне три године чине кључне елементе њеног средњорочног плана. ЈИС омогућава да се из докумената јавних политика који су унети у информациони систем једноставно „преузму” ти елементи и „сместе” у структуру средњорочног плана.

Институција кроз ЈИС преузима и мере и активности за чије спровођење је надлежна на основу АПСРПВ или на основу међународних обавеза – уколико те мере и активности нису обухваћене документима јавних политика.

Сваке године када се ажурира и допуњује претходни средњорочни план, институција мора сагледати своје обавезе које проистичу из „нових” докумената јавних политика (који су донети у претходној години) и уградити их у претходно успостављену структуру свог средњорочног плана. Ако су током претходне године измењени неки документи јавних политика или приоритети Владе (утврђени у АПСРПВ) чије је спровођење у делокругу институције, институција свој средњорочни план усклађује с тим изменама.

1.3.2 Фаза 1 - Нацрт средњорочног плана, корак 2: Анализа резултата у претходном периоду

Када се средњорочни план израђује први пут, анализирају се најновији доступни извештаји о спровођењу докумената јавних политика, као и други

извештаји који пружају податке о ризицима и учинцима спровођења јавних политика у области деловања институције (укључујући податке о евентуалним променама у окружењу, трендовима кључних показатеља учинка и ефективности мера).

Када се средњорочни план ажурира, анализира се напредак у остварењу циљева и спровођењу мера и активности средњорочног плана у претходној години. При томе се разматра статус и динамика спровођења активности (у односу на план), остварене вредности показатеља учинка (у односу на планиране), као и утрошена средстава за спровођење мера и активности (у односу на планирана). Такође се разматра како остварени резултати утичу на спровођење средњорочног плана у наредном периоду.

Институције на основу анализе израђују и најкасније до 15. марта текуће године објављују свој годишњи извештај о спровођењу свог средњорочног плана.²

1.3.3 Фаза 1 - Нацрт средњорочног плана, корак 3: Планирање извршења обавеза у наредне три године и анализа ресурса

Ако је током претходног периода дошло до значајних промена у окружењу или одступања у остварењу средњорочног плана, у овом кораку се процењује:

- 1) да ли су очекивани резултати спровођења мера и активности утврђени планским документима достижни у новонасталим околностима или их треба ревидирати;
- 2) да ли је потребно одустати од неких утврђених активности или мера;
- 3) да ли је потребно ревидирати динамику спровођења активности и/или износе средстава потребних за њихово спровођење;
- 4) да ли је потребно утврдити нове активности којима би се побољшали резултати спровођења мера у наредном периоду;
- 5) да ли је потребно утврдити нову меру јавне политике која се мора хитно спровести, а која није претходно испланирана документом јавне политике; нова мера се утврђује средњорочним планом само изузетно.

Уколико је у корацима 1)–4) институција проценила да је потребно ревидирати неке елементе који су утврђени у акционим плановима докумената јавних политика, она у складу са типом и степеном потребне измене покреће поступак измене конкретног акционог плана (види инструкцију у [Приручнику за управљање јавним политикама](#)) или евидентира измену у свом средњорочном плану на основу сагласности радне групе која управља процедуром израде

² Процес извештавања о спровођењу средњорочног плана детаљно је објашњен у Поглављу 4.

средњорочног плана и радне групе која прати спровођење конкретног акционог плана (види поглавље 1.4). Нпр. за измене плана финансирања за наредни период услед промењене динамике финансирања у претходном периоду није потребно да се сам акциони план ревидира (да Влада доноси његове измене и допуне), већ се те измене уносе директно у средњорочни план за наредни период.

Институција у свом средњорочном плану може да *предложи и образложи* мере и активности које ће спровести након истека важења одређеног акционог плана (чиме се премошћава јаз до усвајања нових акционих планова). Такве мере и активности имају статус *индикативних мера или активности* с обзиром да нису „прошле” кроз процедуру анализе, консултација и одобравања јавне политике.³

У овом кораку институција разматра своје капацитете за спровођење преузетих обавеза у средњорочном периоду (у контексту редовних функција институције) и разматра приоритетну расподелу постојећих ресурса (на нивоу организационих јединица). У складу с резултатима анализе она, по потреби, у свом средњорочном плану утврђује мере или активности у циљу повећања својих капацитета.⁴

Спровођење обавеза у наредне три године разматра се и у контексту финансијских ограничења. При томе се у складу са актуелном ситуацијом, по потреби, ревидирају трошкови мера и активности и план њиховог финансирања који су утврђени акционим планом документа јавне политике или претходним средњорочним планом. Институција истовремено планира (или програмира) средства за своје редовне послове у наредне три године, тако да се спровођење циљева и мера јавних политика разматра у контексту свих обавеза и расположивих ресурса институције.⁵

Уколико укупно расположиви ресурси (људски и финансијски) нису довољни за извршење свих обавеза (у предвиђеним роковима), радна група за средњорочно планирање⁶ / руководилац институције одлучује о приоритетима, од којих ће се мера и активности одустати, за које ће се тражити додатна средства (из буџета или других извора), које ће се спроводити на начин другачији од планираног или за које ће се продужити рокови спровођења.

Ове одлуке одражавају се у нацрту средњорочног плана институције, а у складу с којим институција израђује свој предлог за приоритетне области финансирања (у даљем тексту: ПОФ), који доставља министарству надлежном

³ Процедура израде и доношења докумената јавних политика утврђена је Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

⁴ Анализа институционалних капацитета и примери мера и активности које се утврђују на основу те анализе детаљно је објашњена у Поглављу 2.

⁵ Финансијско планирање мера и активности јавних политика и редовних функција институције у складу са буџетским календаром детаљно је објашњено у Поглављу 3.

⁶ Предлог за формирање радне групе дат је Одељку 1.4 Унутрашња организација у изради и праћењу спровођења средњорочног плана.

за послове финансија најкасније до 15. марта. Тај документ садржи пројекцију расхода везаних за извршење обавеза институције које су утврђене документима јавних политика, као и редовних послова институције за наредне три године – у оквиру елемената програмског буџета.

1.3.4 Фаза 2: Усклађивање са утврђеним лимитима (предлог средњорочног плана)

На основу предлога за ПОФ свих буџетских корисника, пројекције фискалних параметара за наредне три године, приоритета Владе и фискалне политике, министарство надлежно за послове финансија израђује предлог фискалне стратегије, а Влада доноси фискалну стратегију. У складу са ограничењима расхода утврђених фискалном стратегијом и упутством за припрему буџета, институција ревидира нацрт свог средњорочног плана, односно израђује предлог свог средњорочног плана.

Предлог средњорочног плана може укључити нове информације у вези са средставима за спровођење мера и активности која се обезбеђују из директне донаторске подршке или других извора финансирања.

Предлог средњорочног плана може обухватити и евентуалне нове активности у складу са ревизијама докумената јавних политика или измене трошкова или динамике спровођења активности на основу нових околности.

У складу с предлогом свог средњорочног плана институција израђује предлог свог финансијског плана и доставља га министарству надлежном за послове финансија до 1. септембра.

1.3.5 Фаза 3: Коначна верзија средњорочног плана усклађена са усвојеним буџетом

Институција усклађује предлог свог средњорочног плана са Законом о буџету Републике Србије и најкасније до 31. јануара доноси свој средњорочни план, који објављује на својој интернет страници.

1.3.6 Обједињени плански и буџетски календар

Институција је у обавези да изради нацрт и предлог свог средњорочног плана, као и годишњи извештај о спровођењу свог средњорочног плана у складу с роковима утврђеним обједињеним планским и буџетским календаром.⁷

Обједињен календар обезбеђује да:

- нацрт средњорочног плана институцији служи као основ за израду предлога за ПОФ;

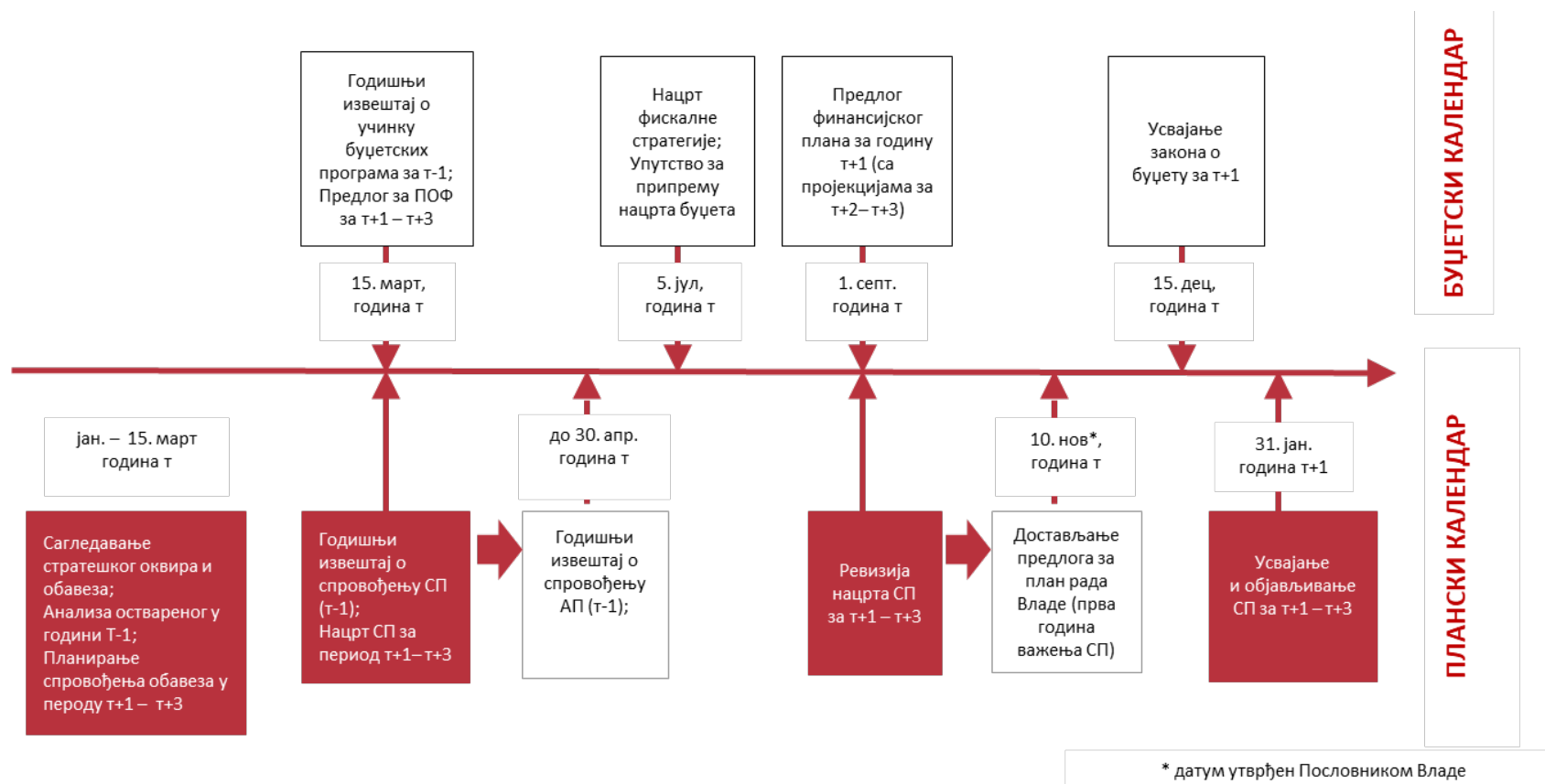
⁷ Рокови су утврђени законом којим се уређује буџетски систем, законом којим се уређује плански систем и Уредбом о методологији средњорочног планирања.

- предлог средњорочног плана служи као основ за израду предлога финансијског плана институције,⁸ као и да средњорочни план и финансијски план институције буду усклађени;
- годишњи извештаји о спровођењу средњорочних планова институција служе као основ за израду годишњих извештаја о спровођењу акционих планова докумената јавних политика;⁹
- план нормативних активности, као и циљеви, мере и активности разрађене за прву годину важења средњорочног плана служе као инпут за израду плана рада Владе.

⁸ Веза средњорочног планирања и израде финансијског плана, односно буџета детаљно је објашњења у Поглављу 3.

⁹ Извештавање о спровођењу средњорочног плана, као и веза са извештавањем о спровођењу акционог плана докумената јавних политика детаљно је објашњења у Поглављу 4.

Графикон 4. Календар процедуре средњорочног планирања и буџетирања.



1.4 Унутрашња организација у изради и праћењу спровођења средњорочног плана

У процедури израде и праћења спровођења средњорочног плана на организован начин учествују представници различитих организационих јединица у саставу институције.

Процедура подразумева примену планирања „одозго према доле”, те је неопходно је да у планирању учествује руководство институције које има мандат за доношење стратешких одлука и утврђивање приоритетних мера и активности у складу са циљевима јавне политике и Владе. С друге стране, планирање укључује и примену принципа „одоздо према горе”, односно да се у изради средњорочног плана ангажују они запослени који су директно укључени у спровођење средњорочног плана, имају релевантна техничка знања и способни су да сагледају евентуалне проблеме у спровођењу средњорочног плана, као и да пронађу могућа решења тих проблема.

У циљу ефикасности и ефективности процедуре средњорочног планирања, препоручује се да се образује радна група са јасно утврђеним надлежностима (одговорностима), корацима у поступку, као и каналима размене информација.

При томе треба имати у виду повезане процедуре и радне групе с комплементарним надлежностима које су у институцијама образоване у претходном периоду у оквиру реформи управљања јавним финансијама: радне групе које се баве израдом програмског буџета и радне групе које се баве развојем система финансијског управљања и контроле.



Координација

Развој система финансијског управљања и контроле представља свеобухватан систем унутрашњих контрола који корисник јавних средстава успоставља и за који је одговоран руководилац корисника јавних средстава, а којим се, управљајући ризицима, осигурава разумна увереност да ће се у остваривању циљева институције буџет и друга средства користити правилно, етично, економично, ефикасно и ефективно. Програмско буџетирање и праћење и извештавање о остварењу циљева програма има велики значај за управљање ризицима посебно у делу који се односи на остварење циљева корисника јавних средстава. С друге стране, унапређење планског система (на основу Закона о планском систему) и увођење обавезе израде средњорочног плана институције поспешује контролу потрошње институције у складу са циљевима јавне политике и приоритетима Владе.

Да би се побољшала координација и ефикасност процедура средњорочног планирања, израде буџета, праћења ризика и успостављања контроле, препорука је да институција образује јединствену радну групу за

управљање тим процедурама (у даљем тексту: управљачка радна група). Управљачкој радној групи председава руководиоца институције, а у њен рад су укључени помоћници руководиоца институције одговорни за секторске политике и/или руководиоци организационих јединица. Управљачка радна група разматра питања приоритета и бави се највишим нивоом одлучивања и доноси одлуке о приоритетима. Чланови управљачке радне групе у процедуре формирају секторске подгрупе у које укључују запослене из организационих јединица¹⁰ којима руководе. Чланови секторских подгрупа детаљније разрађују спровођење средњорочног плана, у складу са добијеним инструкцијама и својим надлежностима. У поглављу 1.4.1 дат је приказ одговорности и корака управљачке радне групе и секторских подгрупа у контексту средњорочног планирања.

Препоручује се да институција донесе свој оперативни план (смернице) за израду средњорочног плана којим прецизира календар и кораке у поступку израде средњорочног плана, расподелу одговорности, као и канале комуникације. Оперативни план институције треба да буде синхронизован с планским и буџетским циклусом и календаром (види календар средњорочног планирања и буџетирања – стр. 13).

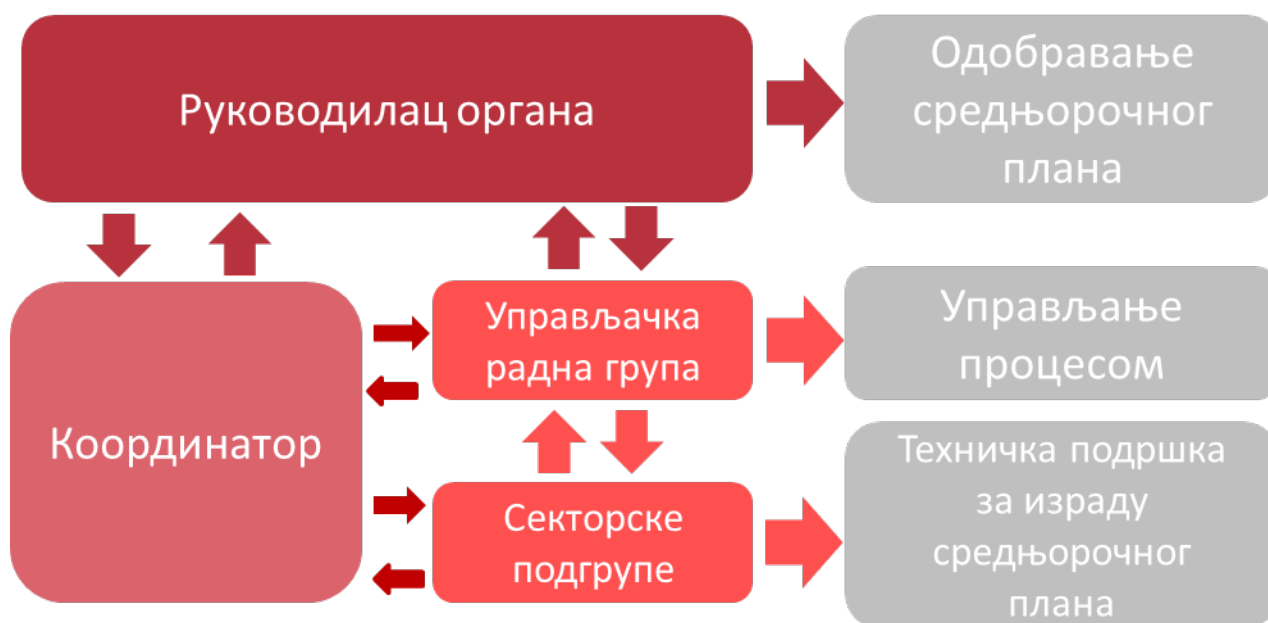
Уколико у институцији постоји организациона јединица у чијој су надлежности послови планирања, препоручује се да та јединица буде задужена за координацију у изради средњорочног плана и административну подршку. Ако у институцији нема такве јединице, координацију и административну подршку пружа секретаријат или организациона јединица надлежна за послове финансија.

1.4.1 Улоге и одговорности у изради средњорочног плана

Улоге и одговорности у процедури израде средњорочног плана приказане су на графикону 5. и објашњене у наставку текста.

¹⁰ Организациона јединица може бити сектор институције, али и ужа организациона јединица попут одељења, групе, одсека.

Графикон 5. Улоге и одговорности у процедури израде средњорочног плана.



- а) **Руководилац институције** је одговоран за укупну процедуру израде средњорочног плана, доношење средњорочног плана и годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана.
- б) **Управљачка радна група** је одговорна за садржину и доношење средњорочног плана у целини, његово спровођење и праћење и извештавање о његовом спровођењу. Треба да укључи помоћнике руководиоца институције и руководиоце организационих јединица институције међу којима обавезно руководиоца организационе јединице у чијој су надлежности финансијски послови.

Чланови управљачке радне групе поверавају секторским подгрупама да разраде елементе средњорочног плана у складу са својим надлежностима. Такође управљачка радна група именује координатора за административну подршку управљања процедуром израде средњорочног плана.

Задаци управљачке радне групе су:

- Доношење оперативног плана (смерница) за израду средњорочног плана;
- Усвајање извештаја о спровођењу средњорочног плана у претходном периоду;
- Координација рада сектора и усклађивање њихових приоритета;
- Одлучивање о приоритетима институције у наредне три године у складу с расположивим ресурсима;

- Разматрање и усвајање средњорочног плана који је усаглашен са структуром и циљевима буџетских програма;
- Разматрање стратешких и оперативних ризика и реаговање када се они појаве;
- Континуирано праћење и управљање спровођењем средњорочног плана током године.

в) Секторске подгрупе су одговорне за садржину делова средњорочног плана у чијем спровођењу учествују, као и за праћење и извештавање о спровођењу средњорочног плана из свог делокруга.

Секторске подгрупе израђују прилоге за средњорочни план у складу са одлукама и смерницама управљачке радне групе. Оне планирају спровођење обавеза из докумената јавних политика, узимајући у обзир измене ситуације од дана када су документа јавних политика донета, као и ограничења ресурса институције (људских и финансијских).

Секторске подгрупе активно сарађују са организационом јединицом у чијој су надлежности финансијски послови, која их усмерава у утврђивању односно ажурирању трошкова мера и активности, као и у планирању средстава за спровођење мера и активности у оквиру одговарајућих елемената програмског буџета.

Уколико су елементи средњорочног плана одређене организационе јединице повезани с другим организационим јединицама, органима у саставу и/или другим институцијама, руководилац организационе јединице може именовати лице које ће координисати активности при изради средњорочног плана између организационе јединице и других унутрашњих јединица, односно органа у саставу и/или других институција.

Задаци секторских подгрупа су да:

- сагледају плански оквир из своје надлежности;
- анализирају резултате из претходне године и израде прилоге за годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана;
- представе управљачкој радној групи проблеме и кашњења у спровођењу активности у претходном периоду у односу на оно шта је предвиђено документима јавних политика, као и да предложе измене средњорочног плана;
- разраде делове средњорочног плана у складу са областима за које су надлежне;
- представе управљачкој радној групи нове мере и активности које треба финансирати у оквиру расположивих ресурса, као и захтеве за додатно финансирање (из буџета) у оквиру процедуре утврђивања ПОФ или за финансирање из других извора;

- предложене мере и активности за јачање капацитета и побољшање пословних процеса у надлежности подгрупе;
 - континуирано сарађују са одговорним лицима из организационе јединице надлежне за послове финансија и координатором;
 - организују консултације са осталим учесницима у изради и праћењу спровођења средњорочног плана (нпр. са органима у саставу институције);
 - прате и извештавају о спровођењу средњорочног плана из своје надлежности (на крају и током године).
- г) **Координатор за израду средњорочног плана** у сарадњи с највишим руководством институције организује састанке радне групе, прикупља податке и материјал за састанке од представника подгрупа и обједињује га и води записник на састанцима. Он такође координира процесом праћења и извештавања о спровођењу средњорочног плана, размењује информације са кључним актерима у изради средњорочног плана и усклађује њихов рад. Препорука је да исто лице истовремено координира и послове планирања и праћења програмског буџета.
- д) **Руководиоци ужих организационих јединица** управљају израдом средњорочног плана у својим областима; разрађују активности и контролишу њихово спровођење; осигуравају да се средњорочни планови у области њихове одговорности изради у складу с планским документима.

За сваки посебан циљ/меру/активност средњорочног плана потребно је одредити одговорно лице у организационој јединици које је задужено за планирање, праћење и извештавање о остварењу циља и спровођењу мере или активности. Одговорно лице мора да буде непосредно укључено у све активности у вези са остваривањем циља и спровођењем мера и активности, укључујући разматрање ризика, као и покретање одређених радњи ако се ризик појави.

1.4.2 Улоге учесника по фазама средњорочног планирања

У наставку је дат преглед корака и улога учесника по фазама средњорочног планирања.

Фаза 1, корак 1: Сагледавање планског оквира и попис обавеза

До 1. фебруара текуће године секторске подгрупе сагледавају плански оквир у ком делују, проверавају промене у документима јавних политика, сагледавају и пописују обавезе које произлазе из нових докумената јавних политика, донетих у претходној години. Подгрупе могу предложити оптимизацију планског оквира из своје надлежности (када не постоји јасна и логична хијерархија докумената јавних политика, када документи јавних

политика немају прописану структуру и елементе или када су исти циљеви и мере јавних политика утврђени различитим документима јавних политика итд.) или предложити да се ревидира документ јавне политике у којем су идентификоване контрадикције, неусклађености (у смислу рокова, одговорности и додатних детаља спровођења).

Координатор за израду средњорочног плана обједињује пописе обавеза подгрупа.

На првом састанку, а најкасније до 15. фебруара, на основу инпута од секторских подгрупа, чланови управљачке радне групе утврђују обједињен попис обавеза институције.

Поред тога, управљачка радна група може на основу прилога секторских подгрупа утврдити да је потребно ревидирати одређене елементе или делове неког документа јавне политике. У складу с типом и степеном потребне измене документа јавне политике, надлежна секторска подгрупа покреће поступак измене одређеног документа јавне политике (види инструкцију у [Приручнику за управљање јавним политикама](#)) или евидентира измену у свом средњорочном плану на основу претходне сагласности управљачке радне групе и радне групе која прати спровођење акционог плана тог документа јавне политике.

Фаза 1, кораки 2 и 3: Анализа резултата у претходном периоду (годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана) и планирање спровођења обавеза у наредне три године и анализа ресурса (нацрт средњорочног плана)

Истовремено са активностима у кораку 1, а најкасније до 1. марта текуће године, подгрупе анализирају резултате спровођења у претходној години мера/активности средњорочног плана које су у њиховој надлежности, израђују прилог за годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана и приступају изради прилога (инпута) нацрта средњорочног плана (на основу консолидованог планског оквира).

У складу са анализом остварених резултата подгрупе, по потреби, предлажу измене постојећег плана спровођења средњорочног плана за наредни период или нове активности којима би се побољшали резултати спровођења мера у наредном периоду.

У овом кораку подгрупе разматрају промене у унутрашњем и спољашњем окружењу, као и мере и активности за јачање капацитета и побољшање пословних процеса који су у њиховој надлежности.

Уколико је потребно, подгрупе заједно са организационом јединицом у чијој су надлежности послови финансија ревидирају у складу са актуелном ситуацијом трошкове мера и активности и план њиховог финансирања који су утврђени у документима јавне политике или у претходном средњорочном плану. Истовремено планирају (или програмирају) средства за спровођење својих сталних/редовних послова у наредне три године. При томе подгрупе разматрају где могу да се уштеде, односно преусмере средстава како би се омогућило финансирање нових мера и активности.

На основу претходних корака подгрупе израђују и достављању координатору планирања:

1. листу мера и активности (на основу докумената јавних политика и утврђених циљева) које планирају да остваре у наредном трогодишњем периоду;
2. због чега се одустаје од мера и активности предвиђених документима јавних политика, ако постоје такве мере или активности;
3. предлог измена постојећег плана спровођења активности (утврђен документом јавне политике), а у складу са спровођењем активности у претходном периоду;
4. инпут за извештај о спровођењу средњорочног плана за претходну годину.

Координатор израде средњорочног плана обједињује инпуге подгрупа и доставља их на разматрање управљачкој радној групи.

Горе наведене ставке разматрају се на другом састанку управљачке радне групе, а најкасније до 5. марта. Управљачка радна група прелиминарно рангира и бира¹¹ предложене мере и активности, пре свега на основу расположивих ресурса институције и одлучује за које ће се мере или активности тражити додатна средства из буџета (кроз достављање предлога за ПОФ), а за које ће се тражити средства из других извора финансирања. Управљачка радна група, по потреби, одлучује од којих ће се мера и активности из нацрта средњорочног плана одустати. На истом састанку управљачке радне групе усваја се извештај о спровођењу средњорочног плана за претходну годину и до 15. марта објављује на интернет страници институције.

У складу са одлукама управљачке радне групе, координатор ревидира нацрт средњорочног плана, који уједно служи као основ за израду предлога за ПОФ.

Фаза 2: Усклађивање са утврђеним лимитима

У складу са буџетским календаром и ограничењима расхода утврђеним у складу са упутством за припрему буџета за наредну годину и нацртом фискалне стратегије, секторске подгрупе приступају изради предлога средњорочног плана. У овој фази подгрупе разматрају и нове активности (у складу с ревизијама докумената јавних политика) или у складу са новим околностима ревидирају трошкове или динамику спровођења разрађених активности. Након што израде инпуге за предлог средњорочног плана, подгрупе пружају организационој јединици у чијој су надлежности послови

¹¹ Не постоје јединствени критеријуми за рангирање приоритета јер избор у великој мери зависи од саме институције и сектора. Критеријуми могу, на пример, укључивати: постојање потребних кадрова, постојање материјалних ресурса, обавезу по међународним споразумима, законски критеријум, важност активности за постизање циљева, утицај и везу с другим институцијама у процесу.

финансија подршку у изради предлога финансијског плана институције ради његовог усклађивања с предлогом средњорочног плана институције.

Координатор планирања обједињује прилоге подгрупа за предлог средњорочног плана.

Предлози средњорочног и финансијског плана достављају се управљачкој радној групи на разматрање.

На трећем састанку, а најкасније до 15. августа, управљачка радна група разматра нацрт средњорочног плана и могућности финансирања његовог спровођења. Уколико су укупна средства за спровођење мера и активности разрађених у нацрту средњорочног плана већа од фискалних могућности институције, управљачка радна група доноси одлуке о приоритетима, односно од којих мера и активности из предлога средњорочног плана ће се одустати. Управљачка радна група усваја предлог средњорочног плана у складу са закључцима састанка, а организациона јединица у чијој су надлежности послови финансија усклађује с њим предлог финансијског плана.

Свој финансијски план институција доставља министарству надлежном за послове финансија до 1. септембра.

Фаза 3: Коначна верзија средњорочног плана усклађена са усвојеним буџетом

Средњорочни план који је усклађен са Законом о буџету Републике Србије управљачка радна група усваја на састанку и објављује га на интернет страници институције најкасније до 31. јануара.

Праћење спровођења средњорочног плана у току године

Поред праћења и извештавања о спровођењу средњорочног плана на годишњем нивоу (законска обавеза), подгрупе континуирано прате спровођење средњорочног плана и добра пракса је да оне квартално на интерним састанцима разматрају текуће изазове у спровођењу свог средњорочног плана и доносе одлуке о мерама које ће спровести уколико постоје одређена одступања од средњорочног плана, односно уколико се јаве ризици за његово несметано спровођење. О томе благовремено извештавају чланове управљачке радне групе, који доносе одлуке које доприносе остварењу очекиваних резултата и остварењу постављених циљева. Чланови управљачке радне могу, по потреби, да утврде да је потребно ревидирати акциони план документа јавне политике. У складу с типом и степеном предложене измене акционог плана документа јавне политике, надлежна подгрупа покреће поступак његове измене.

2 ПОГЛАВЉЕ: СТРУКТУРА И САДРЖАЈ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА

Као што је објашњено у Поглављу 1, средњорочни план је усредсређен на циљеве, мере и активности које је институција у обавези да оствари, односно спроведе у наредне три године на основу докумената јавних политика (стратегија и програма), односно њихових акционих планова. Средњорочни план операционализује спровођење докумената јавних политика уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса.

У том смислу, да би се утврдио средњорочни план, потребно је разумети структуру и елементе докумената јавних политика, а нарочито акционих планова из којих се елементи директно преузимају у средњорочни план институције надлежне за њихово спровођење.

2.1 Структура и елементи докумената јавних политика

Стратегија, на основу Закона о планском систему, садржи, између осталог, следеће обавезне елементе:

- опште и посебне циљеве јавне политике који се планирају остварити, а који су утврђени том стратегијом или другим планским документом у складу с којим се усваја;
- мере за постизање општих и посебних циљева;
- кључне показатеље учинка у остварењу општих и посебних циљева и спровођењу мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавне политике.

Програм садржи исте елементе као и стратегија, а нарочито разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева које утврђује или преузима из стратегије или неког другог планског документа у складу с којим се усваја.

Акциони план поред општих и посебних циљева, мера и показатеља преузетих из стратегије, односно програма који разрађује, обавезно садржи и активности које је потребно предузети у периоду важења акционог плана да би се мере спровеле.

Такође, акциони план обавезно утврђује:

- институцију која је одговорна за спровођење сваке мере и активности, као и институцију која је одговорна за спровођење, односно координацију спровођења и праћење остварења сваког циља;
- рокове за завршетак предвиђених мера и активности;

- средства потребна за спровођење мера и активности, уз навођење извора финансирања;
- прописе које треба донети, односно изменити како би се спровеле мере јавне политике;
- мере или активности које су повезане с другим реформским процесима и документима.

Слика 2: Обавезни елементи акционог плана за спровођење стратегије или програма.



Дефиниције и примери¹² елемената акционог плана

Opшти циљ јавне политике је дугорочан циљ којим се утврђује очекивано стање у друштву у области у којој та политика делује. Пружа јасну слику о правцу и смеру деловања јавне политике и често почиње речима као што су *унапредити, ојачати, повећати, проширити, убрзати, смањити* или *елиминисати*. Примери општих циљева јавних политика: 1. *Повећати конкурентност привреде/пољопривреде*, 2. *Ојачати систем заштите природе*, 3. *Побољшати квалитет јавне управе*.

Посебан циљ јавне политике дефинисан је у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој та политика делује и његовим остварењем се стварају предуслови за остваривање општег циља. Примери посебних циљева јавних политика везаних за горе наведене опште циљеве: 1.1 *Побољшати пословно окружење*, 1.2 *Побољшати услове за финансирање малих и средњих предузећа / пољопривредних произвођача*, 1.3 *Повећати обим газдинстава*; 2.1 *Унапредити систем заштићених подручја и еколошких мрежа*; 2.2 *Обезбедити одрживост финансирања заштите природе*; 3.1 *Унапређење*

¹² Теоријски примери циљева, мера и активности.

организационих и функционалних подсистема јавне управе, 3.2 Успостављање усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на заслугама и побољшање управљања људским ресурсима.

За дефинисање циљева могу се користити кључна питања наведена у Анексу 3 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, као и различите аналитичке технике, као што су „дрво циљева”, упоредна правна анализа и остале технике, као што је то описано у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

Мера јавне политике је скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања посебног циља, односно предвиђеног учинка јавне политике. Мере јавних политика могу бити:

- 1) регулаторне, којима се потврђују стандарди и успостављају правила којима се уређују односи у друштву, као што су: одређивање услова рада којима се спречавају повреде на раду, утврђивање стандарда квалитета прехранбених производа, утврђивање стандарда за емисије CO₂ (за индустрије, за аутомобиле) итд.
- 2) подстицајне, у које спадају фискалне мере (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере, као што су: бесповратна средства за започињање посла (старт-уп грант), реализација обука и менторско праћење малих и средњих предузећа; субвенције за сточарску производњу; финансијска подршка спровођењу пројеката заштите природе коју пружају невладине организације итд.
- 3) информативно едукативне (информационе и образовне кампање и друго), као што су: информисање становништва у подручјима с повећаним ризиком од поплава о мерама предострожности; едукативна кампања у циљу раног откривања рака дојке; кампања у циљу повећања безбедности у саобраћају итд.
- 4) институционално-управљачко-организационе (формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и др.), као што су: успостављање Националне академије за јавну управу; успостављање Агенције за привредне регистре; успостављање тела за управљање пројектом јавно–приватног партнерства; успостављање нове организационе јединице за управљање капиталним пројектима итд.
- 5) обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему, укључујући јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.), као што су: изградња деонице ауто-пута, успостављање новог информационог система за трезорско пословање, прибављање саветодавних услуга за бесплатну правну помоћ итд.

Активности су елементи најнижег нивоа кроз које се планира и спроводи јавна политика. Спровођењем активности у оквиру једне мере остварују се чекивани резултати (исходи) мере. По свом карактеру активности могу бити:

1. нормативне;
2. капиталне инвестиције;
3. планске (које се односе на планирање јавних политика);
4. другог типа (набавка робе, услуга и радова).

Примери активности за меру *Унапређење система управљања јавним политикама*:

- Утврђивање методолошког оквира за управљање јавним политикама (Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредбе о методологији за израду средњорочних планова);
- Израда два приручника за наведене области;
- Успостављање Јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика;
- Успостављање механизма за интерресорну сарадњу за праћење достизања приоритетних циљева из програма Владе кроз механизам АПСПВ;
- Припрема програма обука представника јединица локалне самоуправе о унапређењу система управљања јавним политикама.

Показатељи учинка су квантитативни и/или квалитативни параметри који се утврђују ради праћења степена постизања циљева јавне политике у односу на почетне вредности тих параметара. Показатељи учинка могу бити: показатељи ефеката (за праћење остварења општег циља), показатељи исхода (за праћење остварења посебних циљева) и показатељи резултата (за праћење спровођења мера јавних политика).

За сваки показатељ утврђују се: његова почетна (базна) вредност и година на коју се почетна вредност односи, циљне вредности показатеља по годинама, извор верификације и други подаци.

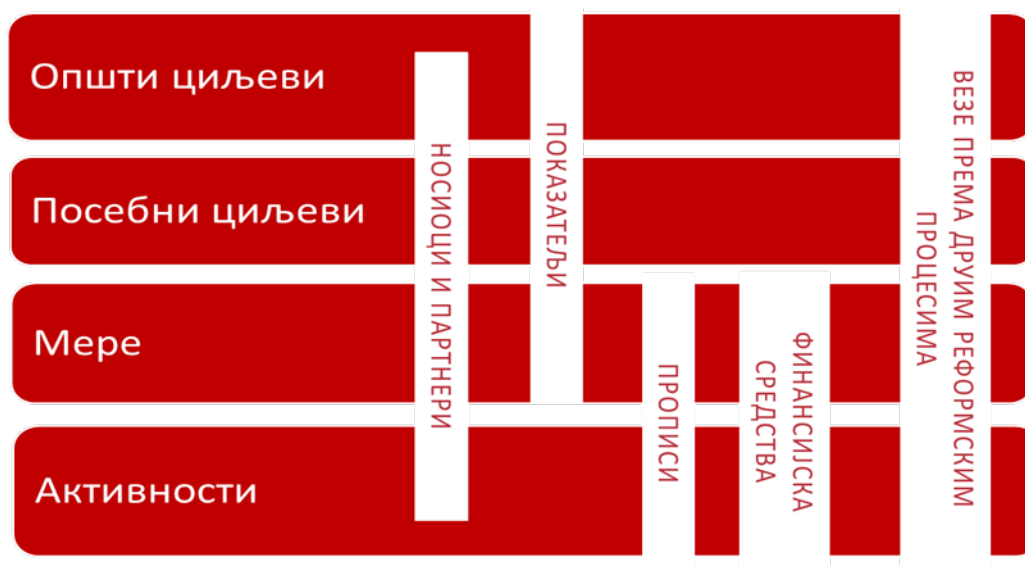
2.2 Структура и елементи средњорочног плана

Средњорочни план има идентичну структуру и састоји се од истих елемената као и акциони план документа јавне политике: општих циљева, посебних циљева, мера и активности. Средњорочни план такође обавезно садржи:

- показатеље учинка остварења општих и посебних циљева;
- рокове за завршетак предвиђених мера и активности;

- потребна средства за спровођење мера и активности, уз навођење извора финансирања и износа који су обезбеђени или које је тек потребно обезбедити;
- прописе које треба донети, односно изменити како би се спровеле мере јавне политике;
- поглавља у преговорима у процесу приступања ЕУ ако је активност део тог процеса;
- друго (види слику 3).

Слика 3. Обавезни елементи средњорочног плана.



Као што је описано у Поглављу 1, циљеве, мере и активности које је институција у обавези да оствари, односно спроведе на основу докумената јавних политика и АПСПВ чине основ средњорочног плана. У првом кораку израде средњорочног плана сагледава се плански оквир у ком институција делује, односно сви акциони планови или делови акционих планова за чије је спровођење (или спровођење одређених сегмената акционих планова) надлежан доносилац средњорочног плана. С обзиром на то да је структура акционог плана и средњорочног плана идентична, из акционих планова се елементи за које је институција одговорна директно преузимају у њен средњорочни план кроз ЈИС. При томе се из акционог плана у средњорочни план преузимају и показатељи учинка у остварењу циљева и спровођењу мера, подаци о финансијским средствима, партнерима у спровођењу и други подаци.

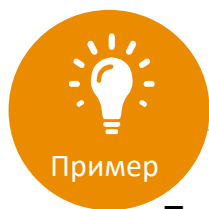
Средњорочни план органа управе у саставу министарства обухваћен је средњорочним планом тог министарства.

2.3 Успостављање елемената средњорочног плана (практични кораци)

2.3.1 Преузимање циљева јавних политика у средњорочни план

У средњорочни план се циљеви јавних политика (утврђени у документима јавних политика) стављају у контекст институционалних одговорности. Институције задужене за остварење или координацију остварења општих циљева јавних политика најчешће су министарства, па се општи циљеви утврђени у документима јавних политика најчешће преузимају у средњорочне планове надлежних министарстава. Међутим, у одређеним околностима и посебне организације могу бити задужене за остварење или координацију остварења општих циљева јавних политика, па се инструкције за преузимање циљева из докумената јавних политика у средњорочни план дате у наставку текста односе и на те институције.

Број циљева средњорочног плана ће знатно варирати зависно од величине институције, као и комплексности и кохерентности јавних политика, односно планског оквира институције. Нпр. за очекивање је да ће средњорочни план министарства надлежног за туризам, трговину и телекомуникације имати бар три општа циља с обзиром да јавне политике у области деловања тог министарства нису међусобно директно повезане нити комплементарне (немају заједнички исход) и уређују се посебним документима јавних политика. Могућа структура општих и посебних циљева средњорочног плана у складу с јавним политикама у надлежности министарства надлежног за пољопривреду, шумарство и водопривреду илустрована је у Примеру 1 (теоретски пример). **Дакле, средњорочни план институције прати логику и хијерархију циљева који су утврђени документима јавних политика.**



Теоријски пример: Циљеви средњорочног плана министарства надлежног за пољопривреду, шумарство и водопривреду

Општи циљ 1: Већа конкурентност пољопривредног сектора

Посебан циљ 1. Ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса;

Посебан циљ 2. Побољшање услова за финансирање пољопривреде и руралног развоја и управљање ризицима;

Посебан циљ 3. Побољшање стања физичких ресурса и модернизација пољопривредне производње и прераде.

Општи циљ 2: Рурални развој

Посебан циљ 1. Диверсификација економске активности у руралним подручјима;

Посебан циљ 2. Побољшање квалитета живота у руралним подручјима.

Општи циљ 3: Побољшање квалитета и безбедности хране

Посебан циљ 1. Развој ефикасног система безбедности хране у складу се ЕУ стандардима;

Посебан циљ 2. Повећати ефикасност и ефективност фитосанитарне и ветеринарске инспекције;

Посебан циљ 3. Повећати лабораторијске капацитете и успоставити модерне технике анализе у складу с међународним стандардима.

Општи циљ 4: Развој шумарства и ловства

Посебан циљ 1. Одрживо управљање шумама;

Посебан циљ 2. Унапређен систем заштите шума;

Посебан циљ 3. Побољшање стања дивљачи и ловства.

Општи циљ 5: Повећање ефективности у интегралном управљању водама

Посебан циљ 1. Повећана заштита од штетног дејства вода;

Посебан циљ 2. Већа доступност здравој пијаћој води и води за санитарно-хигијенске потребе, као и повећана заштита вода од загађивања.

ПРАВИЛА ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ ЦИЉЕВА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН

Општи циљ средњорочног плана институције може се утврдити на један од следећих начина:

- **преузимањем општег циља програма** – уколико је институција надлежна за остварење, односно координацију у остварењу тог циља програма;
- **преузимањем општег циља стратегије која се не разрађује даље кроз програме**¹³ – уколико је институција надлежна за остварење, односно координацију у остварењу тог циља стратегије;
- **у складу с посебним циљевима стратегије који се не разрађују даље кроз програме**, док се неки од циљева те стратегије разрађују даље кроз програме – уколико је институција надлежна за остварење, односно координацију у остварењу тих циљева стратегије.

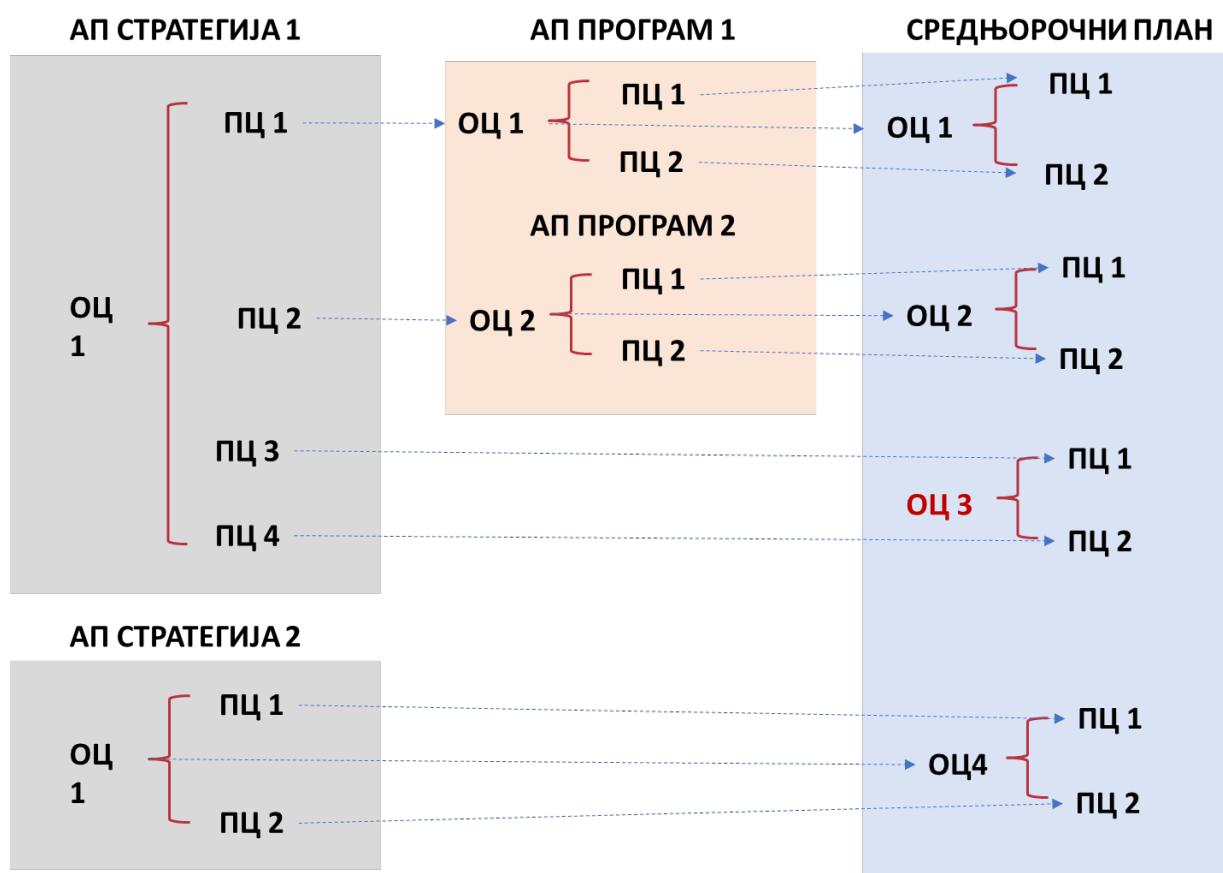
Посебни циљ средњорочног плана институције може се утврдити на један од следећих начина:

- **преузимањем посебног циља програма** – уколико је институција надлежна за остварење, односно координацију у остварењу тог циља програма;
- **преузимањем посебног циља стратегије који се не разрађују даље кроз програм** – уколико је институција надлежна за остварење, односно координацију у остварењу тог циља стратегије.

Правила за преузимање циљева илустрована су у графикону 6. и примеру 1. Приликом преузимања циљева из докумената јавних политика у средњорочни план институције, преузимају се и повезани показатељи учинка, као и њихове почетне и циљне вредности.

¹³ На основу Закона о планском систему поједини посебни циљеви стратегије се могу даље разрађивати кроз програме.

Графикон 6. Правила за преузимање циљева.¹⁴



¹⁴ ОП – општи циљ; ПЦ – посебан циљ.

Пример 1. Правила преузимања циљева из докумената јавних политика примењена у области здравства.

Документ јавне политике: **Стратегија развоја здравствене заштите**

ОЦ: Очување и унапређење здравља становништва Републике Србије

ПЦ1 Смањење стопе оболевања и смртности од хроничних незаразних болести (ОЦ Програма за хроничне незаразне болести)

ПЦ2 . Смањење стопе оболевања и смртности од хроничних заразних болести (ОЦ Програма за заразне болести)

ПЦ 3 Интегрисана здравствена заштита (не разрађује се кроз посебан програм)

ПЦ 4 Развој инфраструктуре здравствених установа (не разрађује се кроз посебан програм)

Средњорочни план **Министарства здравља**

ОЦ1 Смањење стопе оболевања и смртности од хроничних незаразних болести

ОЦ2 Смањење стопе оболевања и смртности од хроничних незаразних болести

ОЦ 3 Унапређење услова за развој система здравствене заштите (утврђен у СП)

ПЦ 3.1 Интегрисана здравствена заштита

ПЦ 3.2 Развој инфраструктуре здравствених установа

ЈИС подржава преузимање циљева из докумената јавних политика у средњорочни план кроз функције система илустроване сликом 4.

Слика 4. Преузимање циљева из докумената јавних политика у средњорочни план у Јединственом информационом систему.

Преузимање

Преузми из ДЈП у СП
 Преузми из АПСВ у СП

Тип: Изворни документ:

Назив:

Носилац:
 Прикажи и ставке органа управе у саставу

Документ	Тип	Ставка	Носилац
АП за спровођење РЈФ (2019 – 2022)	Општи циљ	Унапређење ЈФ	МФ
АП за спровођење РЈФ (2019 – 2022)	Општи циљ	Реформа пореског система	МФ – ПУ
АП за спровођење РЈФ (2019 – 2022)	Општи циљ	Реформа царинског система	МФ – УЦ

ЈИС олакшава преузимање одговарајућих елемената из докумената јавних политика у средњорочни план тако што копира део структуре документа јавне политике испод преузетог општег или посебног циља: аутоматски се преузимају елементи са нижих хијерархијских нивоа (посебни циљеви, мере, активности) повезани с преузетим општим или посебним циљем – ако је за њихово остварење, односно спровођење задужен доносилац средњорочног плана.

Напомена: Уколико су документи јавних политика донети пре ступања на снагу Закона о планском систему и нису унети у ЈИС-у, институција у ЈИС *уноси* циљеве, мере и активности које планира да оствари, односно спроведе у наредном трогодишњем периоду, а које је утврдила на основу докумената јавних политика (односно консолидованог планског оквира), као што је то приказано на слици доле.

Ставка средњорочног плана: Општи циљ

Средњорочни план:

Основни подаци

Назив:

Скраћени назив:

Шифра:

Референца

Ставка утврђена кроз:

Референта ставка:

Као посебан циљ средњорочног плана, институција може преузети и приоритетни циљ из АПСРВ за који је задужена ако у документима јавних политика није утврђено да је она надлежна за остварење тог циља. Слика доле илуструје на који начин је то омогућено кроз функције ЈИС-а.

Преузимање

Преузми из ДП у СП Преузми из АПСРВ у СП

Тип: Изворни документ:

Назив:

Носилац: Прикажи и ставке органа управе у саставу

Документ	Тип	Ставка	Носилац
АПСРВ (2017 – 2021)	Приоритетни циљ	Ефикасна апсорпција финансијске помоћи ЕУ у децентрализованом/индирект	МФ

Уколико у остварењу циља документа јавне политике учествује више институција, онда институција која је задужена за координацију остварења тог циља у свом средњорочном плану, *по потреби*, мења, односно усклађује дефиницију циља са својим надлежностима и конкретним мерама које спроводи за његово остварење. На тај начин се успоставља пуна институционална одговорност за остварење циљева. Такође, институција може изменити преузете показатеље учинка за остварење циља, опет у складу са својом одговорношћу.

Нпр. *Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама* као један од посебних циљева утврђује: *Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура*, а као показатељ за његово остварење: *Транспарентност Владиног креирања политика* (на основу извештаја Светске банке). Републички секретаријат за јавне политике је институција надлежна за координацију и праћење остварења тог циља. У свом средњорочном плану, Републички секретаријат за јавне политике може тај циљ ближе ускладити са својим надлежностима и конкретним мерама које спроводи у остварењу циља, односно утврдити га као *Унапређење консултативног процеса у поступку доношења јавних политика, прописа и административних процедура*. За тај циљ утврђује се и нови показатељ у складу са институционалном одговорношћу: *Процент докумената јавних политика и прописа за које је припремљен извештај о спроведеним консултацијама*.

2.3.2 Циљеви посебних организација

Посебне организације које, у складу са својим надлежностима, нису одговорне за остварење, односно координацију остварења општих циљева јавних политика, општи циљ у свом средњорочном плану утврђују на основу својих надлежности. За тако утврђене опште циљеве није обавезно утврдити показатеље учинка.

Посебни циљеви средњорочног плана посебне организације се:

1. преузимају из документа јавне политике – ако је она одговорна за остварење, односно координацију остварења неког посебног циља документа јавне политике;
2. утврђују у складу с мерама јавних политика које спроводи на основу докумената јавних политика у области планирања која је у делокругу институције;
3. утврђују у складу са очекиваним резултатима мера и активности које спроводи у циљу побољшања свог пословања – на основу институционалних планова развоја или анализе институционалних капацитета, као и мера и активности које утврђује својим средњорочним планом.

Посебне организације чији делокруг није обухваћен документима јавних политика (нпр. Републички сеизмолошки завод, Геолошки завод Србије, Центар за разминурање, Центар за истраживање несрећа у саобраћају итд.) општи циљ свог средњорочног плана утврђују на основу својих надлежности. Посебне циљеве свог средњорочног плана утврђују у складу са очекиваним резултатима мера и активности које спроводе у циљу побољшања свог пословања – на основу својих институционалних планова развоја или анализе својих институционалних капацитета и мера и активности које су први пут утврђене у средњорочном плану.

2.3.3 Преузимање и ажурирање мера и активности из акционих планова

У свој средњорочни план институција преузима све мере и активности које је на основу акционих планова докумената јавних политика или АПСПВ обавезна да спроведе у наредне три године.

Средњорочни план министарства преузима и појединачне мере и активности из докумената јавних политика које спроводе актери који нису обвезници средњорочног планирања (нпр. јавна предузећа, невладин сектор, имаоци поверених овлашћења и др.) ако је за спровођење тих мера потребно 1) издвојити средства за кофинансирање у оквиру финансијског плана министарства или 2) обезбедити гаранције Владе за зајам из кога ће се мере и активности финансирати.

ЈИС подржава преузимање мера и активности на начин приказан на слици испод.

Преузимање

Преузми из ДП у СП Преузми из АПСПВ у СП

Тип: Изворни документ:

Назив:

Носилац: Прикажи и ставке органа управе у саставу Прикажи и ставке других актера

Документ	Тип	Ставка	Носилац
АП за спровођење РЈФ (2019 – 2022)	Активност	Активност 1	МГСИ
АП за спровођење РЈФ (2019 – 2022)	Активност	Активност 2	МГСИ –ДВП
АП за спровођење РЈФ (2019 – 2022)	Активност	Активност 3	Неко ЈП

Истовремено се из акционих планова и АПСПВ преузимају и све ставке које су у тим документима утврђене у вези са мерама или активностима: показатељи учинка њиховог спровођења, датум почетка и датум завршетка њиховог спровођења, институција одговорна за њихово спровођење, као и институције партнери у њиховом спровођењу, лица одговорна за координацију њиховог спровођења, њихов тип, њихова веза с прописима које треба изменити/донети, веза са преговарачким поглављем и веза према ставкама АПСПВ, Програма економских реформи, циљевима одрживог развоја, националним приоритетима за међународну помоћ, као и како ће се оне финансирати и колики су трошкови њиховог спровођења.

Неке од утврђених ставки могуће је ревидирати након што је мера или активност преузета у средњорочни план – у складу с променама које су настале након што је акциони план или АПСПВ донет. Такође се у средњорочни план уносе додатне ставке које су битне за спровођење мере или активности из институционалне перспективе: нпр. која је унутрашња организациона јединица институције задужена за спровођење одређене ставке. На слици доле је илустровано како се утврђене ставке преузимају, односно ажурирају у ЈИС.

Измена ставке

Дефинишите институцију одговорну за реализацију ставке АП

Не делегира се Државни органи или друга организација

Изаберите МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

Унутрашња организациона јединица

Одговорне особе

Тип

Изаберите претежан тип	Укључи
1. Регулаторна	<input type="radio"/>
2. Подстицајна	<input type="radio"/>
3. Информативно едукативна	<input checked="" type="radio"/>
4. Институционално управљачко организациона	<input type="radio"/>

Пошто у средњорочни план улазе мере и активности које су већ донете, то значи да је и њихово финансирање (начин финансирања и износ финансијских средстава) Влада, у начелу, већ одобрила – кроз процедуру израде докумената јавних политика, утврђивања трошкова њиховог спровођења и ефеката на буџет, као и кроз доношење тих докумената. Међутим, коначне одлуке о финансирању мера и активности јавних политика у току наредне године, као и одлуке о средњорочним лимитима потрошње по институцијама (које узимају у обзир финансирање мера и активности јавних политика у другој и трећој години) доносе се током годишње процедуре средњорочног планирања и израде буџета .

Начин на који се финансирају мере или активности утврђен је већ у акционим плановима: да ли се потребна средства обезбеђују из буџета Републике Србије, из зајма, донаторских средстава (мултилатералних или билатералних), фондова ИПА, буџета аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе, неких других извора или комбинацијом више извора. Уколико се мере или активности финансирају из буџета Републике Србије, обавезно се наводи шифра повезаног буџетског програма и програмске активности / пројекта или се указује на то да ће у структури програмског буџета бити успостављена нова програмска активност / пројекат у којем ће се одредити средства за финансирање спровођења конкретне мере или активности. Ако се мера или активност финансира донаторским средствима, обавезно је да се наведе конкретан донатор и донаторски пројекат. Слика у наставку илуструје изворе финансирања једне активности из акционог плана (приказ унетих извора финансирања у ЈИС).

Измена ставке					
Извори финансирања					
Учесник у финансирању	Тип извора	Буџетски програм	Програмска активност или пројекат, донаторски програм или пројекат, зајам	Класификација извора финансирања	Донатор
МДУЛС	Буџет РС	Реформа јавне управе	Уређење јавно - службеничког система заснованог на заслугама	01 - Приходи из буџета	
UNDP	Директна донаторска подршка		Пројекат БСПР	Директна донаторска подршка	

У средњорочном плану се извори финансирања мера или активности које су утврђени у акционом плану могу, по потреби, ажурирати – нпр. ако су у међувремену средства за њихово спровођење обезбеђена из одређеног донаторског пројекта.

Акциони план, односно средњорочни план утврђује трошкове спровођења мере или активности, односно средства потребна за њихово спровођење у свакој години за коју се акциони план, односно средњорочни план доноси. Смернице за утврђивање тих трошкова дате су [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#). Такође утврђује се намена (или обухват) трошкова, тј. за шта ће средства бити утрошена и објашњава се који су елементи кориштени за обрачун трошкова. Нпр. за спровођење активности *Израда приручника за средњорочно планирање*, која је утврђена у акционом плану Стратегије реформе јавне управе, намена трошкова је: ангажовање консултанта експерта за планирање одржавање, одржавање две радионице за 20 учесника (изнајмљивања сале, штампање материјала и сл). То олакшава алокацију потребних средстава у оквиру одговарајућих елемената програмског буџета (по економској класификацији), као и извештавање о утрошеним средствима по активностима.

У акционом плану, односно у средњорочном плану приказује се такође који је део од укупних средстава потребних за спровођење мере или активности у одређеној години обезбеђен, а колики износ је потребно додатно обезбедити – преко утврђеног лимита институције или из других извора. Тренутни статус обезбеђења средстава такође се образлаже: нпр. наводи се да је захтев за додатним средствима (преко лимита) достављен у процедури израде ПОФ или да ли је започето програмирање донаторских средстава за спровођење конкретне активности.

На слици доле је илустрован начин на који се у ЈИС уносе и приказују подаци о трошковима спровођења мера или активности.

	Износ обезбеђених средстава (у хиљадама РСД)	Износ необезбеђених средстава (у хиљадама РСД)	Коментар статуса обезбеђених средстава	Намена планираних средстава
2019	<input type="text" value="1,000"/>	<input type="text" value="500"/>	<input type="text" value="trazeno je u POFu"/>	<input type="text" value="za kupovinu servera za JIS"/>
2020	<input type="text" value="20,000"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

При изради средњорочног плана се, по потреби, ревидира план финансирања мера и активности (трошкова спровођења мера и активности по годинама) који је утврђен у документу јавне политике. Измене се спроводе ако су се у међувремену знатно промениле цене инпута или ако се трошкови могу прецизније утврдити на основу нових информација, као и ако су динамика и начин спровођења активности промењени у претходном периоду тако да то утиче на трошкове у наредном периоду.

У средњорочном плану је такође потребно ажурирати износе обезбеђених и необезбеђених средстава за спровођење преузетих мера и активности – у складу с променом статуса обезбеђења која је настала након што је документ јавне политике донет, нпр. ако су у међувремену алоцирана додатна средства из донаторских пројеката или других извора.

Трошкови спровођења мера и активности утврђених у документима јавних политика планирају се у средњорочном плану у контексту целокупног деловања и ресурса институције. Уколико укупно расположиви ресурси институције (људски и финансијски) нису довољни за спровођење свих њених обавеза (у предвиђеним роковима), руководство институције доноси одлуке о томе које су мере и активности приоритет: од којих ће се мера и активности одустати; за које ће се тражити додатна средства (из буџета или других извора); које ће се спроводити на начин другачији од планираног или за које ће се рокови продужити.

Те одлуке доносе се у кључним фазама израде средњорочног плана и буџета и у складу с роковима утврђеним планско-буџетским календаром (како је то описано Поглављу 2.2). Након сваке кључне фазе, статус обезбеђења средстава у средњорочном плану се, по потреби, ажурира. Након што се буџет за наредну годину усвоји, коначна верзија средњорочног плана садржи износе средстава обезбеђених за спровођење мера и активности у наредној години (као и пројекције за још две године – $t+2$ и $t+3$).

У свакој кључној фази израде средњорочног плана и буџета могуће је ажурирати статус и рокове за спровођење активности у складу са одлуком о приоритетима (од спровођења активности се може одустати или се њено спровођење може одложити за неки други период).

2.3.4 Допринос спровођењу докумената јавне политике у областима планирања ван делокруга институције

У кораку сагледавања планског оквира, сагледавају се и обавезе институције које произлазе из докумената јавне политике у областима планирања¹⁵ ван њеног делокруга. То су мере и активности које је институција доносилац средњорочног плана у обавези да спроведе у складу са циљевима јавних политика за које је надлежна нека друга институција (предлагач документа јавне политике).

За такве мере и активности институција доносилац средњорочног плана не преузима из акционог плана циљеве и показатеље учинка, нити их утврђује својим средњорочним планом. Кроз ЈИС се те мере и активности преузимају у средњорочни план институције под заглављем „Допринос спровођењу докумената јавних политика у областима планирања ван делокруга институције”.

У наставку је дат теоретски пример мере којом једно министарство доприноси спровођењу јавних политика у области планирања ван свог делокруга. У области планирања која се односи на енергетику усвојен је *Програм унапређења енергетске ефикасности*, чији је предлагач министарство надлежно за енергетику. Програм, укључује и меру *Повећање енергетске ефикасности у школама* за чије спровођење је одговорно министарство надлежно за образовање (кроз финансирање инвестиција којима се повећава енергетска ефикасност школа). Стога ову меру у свој средњорочни план преузима министарство надлежно за образовање.

Обавезе које произилазе из докумената јавних политика у областима планирања ван делокруга институције приказују се у посебној табели, односно обрасцу који је приказан у Поглављу 2.4.

2.3.5 Утврђивање мера и активности средњорочним планом

Мере и активности се утврђују средњорочним планом као изузетак – у следећим ситуацијама:

- 1) ако је потребно хитно спровести меру или активност коју обвезник средњорочног планирања није могао претходно да испланира документом јавне политике - нпр. када је услед земљотреса потребно обновити мост XX током наредне две године, та мера ће се утврдити средњорочним планом министарства надлежног за саобраћај (заједно с повезаним активностима).

¹⁵ Области планирања утврђене су Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

- 2) ако се за сегмент области планирања у којој делује институција не доносе документи јавних политика, већ се мере и активности за унапређење делатности институције планирају средњорочним планом, у оквиру његовог редовног вршења надлежности – нпр. у области деловања Сеизмолошког завода не доносе се документи јавне политике, те ова институција својим средњорочним планом може утврдити мере за унапређење свог пословања.
- 3) ако је институција на основу анализе својих капацитета утврдила да је потребно повећати капацитете, односно променити организацију и начин коришћења постојећих ресурса – нпр. министарство надлежно за заштиту животне средине је на основу анализе својих институционалних капацитета утврдило следећу меру у свом СП: *унапређење капацитета за управљање капиталним пројектима* успостављањем организационе јединице с том надлежношћу.
(Смернице за вршење анализе институционалних капацитета дате су у наредном поглављу – 2.2.5.1.)
- 4) ако у документу јавне политике из којег је преузета мера нису утврђене активности за њено спровођење у некој од година за које се средњорочни план доноси.

У ситуацијама описаним под 2) или 3), уколико је донет план/програм институционалног развоја, мере и активности утврђене тим документом се преузимају у средњорочни план институције. Документ тог типа укључује, по правилу, анализу институционалних капацитета и мере и активности за јачање капацитета и унапређење пословних процеса институције, у складу с њеном мисијом, визијом и циљевима. На пример, у Програму организационог развоја Националне академије за јавну управу (НАЈУ) за период 2019–2025, на основу спроведених анализа SWOT и PESTLE, као и консултација унутар институције и консултација с партнерским институцијама утврђен је, између осталог, посебан циљ који гласи: *Унапредити систем планирања и креирања, оперативног спровођења и вредновања програма стручног усавршавања у складу са претходно јасно утврђеним потребама и као одговор на реалне околности и мера Подизање капацитета за спровођење програма обука*. Мера обухвата активности: спровођење релевантних обука за запослене у НАЈУ; опремање едукативног простора савременим помагалима; дигитализација (увођење савремених технологија у спровођењу обука уживо, али и онлајн модула) и др. Циљеве, мере и активности које је утврдила својим програмом организационог развоја НАЈУ ће уврстити, у складу с доступним ресурсима, и у свој средњорочни план.

Уколико документи јавних политика у области деловања институције не укључују све обавезе институције на основу међународних споразума, конвенција и уговора, као и докумената која се израђују у процесу ЕУ интеграција (на пример преговарачке позиције и акциони планови), те обавезе

институција треба да утврди као мере или активности у свом средњорочном плану.

Уколико институција кроз документ јавне политике није предвидела активности и трошкове који се односе на планирање нове јавне политике (односно израду и доношење новог документа јавне политике), као што су спровођење *ex-post*, *ex-ante* анализе, консултативног процеса и других корака описаних у [Приручнику за управљање јавним политикама](#), она такве активности планира кроз свој средњорочни план.

Институција у свом средњорочном плану може да *предложи и образложи* мере и активности које планира да спроведе након истека важења стратегија, програма и акционих планова за области планирања које су њеној надлежности, чиме се премошћава јаз до доношења нових докумената јавних политика. Такве мере и активности имају статус *индикативних мера и активности* с обзиром да нису „прошле” кроз процедуру анализе, консултација и одобравања јавне политике.¹⁶ Најчешће се *индикативне мере и активности* у моменту израде средњорочног плана већ налазе у нацрту документа јавне политике.

Укључивањем индикативних мера и активности у средњорочном плану, институција „сигнализира” потребу за њиховим финансирањем у средњорочном периоду и омогућава министарству надлежном за послове финансија да и те финансијске иницијативе размотри у контексту средњорочног оквира расхода. Консултације с министарством надлежним за послове финансија о износу расположивих финансијских средстава у средњорочном оквиру расхода већ на почетку процедуре израде документа јавне политике стварају реалнију слику о могућности спровођења и таквих активности.

2.3.6 Анализа институционалних капацитета

Важан део средњорочног планирања јесте сагледавање потребе да се повећају капацитети и побољшају пословни процеси у складу са утврђеним циљевима и обавезама, као и надлежностима институције.

Документ о анализи институционалних капацитета садржи сажете информације о могућностима институције да спроводи активности из своје надлежности, укључујући активности у оквиру спровођења мера и остварења циљева утврђених документима јавних политика. Та анализа подразумева, пре свега, сагледавање људских и материјалних могућности и потреба да се промени организација и начин коришћења постојећих ресурса. При томе се узимају у обзир анализе капацитета за спровођење мера јавних политика које су извршене у процедури доношења документа јавне политике.

¹⁶ Процедура израде и доношења докумената јавних политика утврђена је Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

У анализи се могу користити *SWOT*,¹⁷ *PESTLE*¹⁸ и друге технике које су детаљно објашњене у [Приручнику за управљање јавним политикама](#) као и у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

Нарочито се разматрају, и када је то релевантно, образлажу следећи аспекти анализе институционалних капацитета:

- ефикасност постојеће организационе структуре институције, на нивоу организационих јединица;
- људски ресурси којима институција располаже, укључујући број запослених и њихове квалификације, као и могућност да се побољша структура запослених и подигне ниво њихове ефикасности (обуке, смањење броја запослених у помоћним службама, запошљавање образованог кадра, с потребним знањима и вештинама итд), узимајући у обзир прописе који уређују област заштите тајних података;
- материјални ресурси којима институција располаже, укључујући технолошку инфраструктуру, а пре свега информационе системе и софтвере које користи интерно – у процесима рада или екстерно – за пружање јавне услуге, као и потребе институције и њене могућности да побољша те ресурсе;
- ефикасност којом институција спроводи своје надлежности, односно ефикасност послова које је пренела на зависна правна лица и приватни сектор и одрживост таквих решења, као и могућности за додатно преношење послова из надлежности институције;
- могућност да се побољшају административне процедуре, а нарочито да се убрзају, као и могућност да се смање трошкови пословања и административни трошкови;
- други аспекти специфични за пословање институције.

У анализи се упућује на документе из којих су преузети резултати анализа и подаци и даје линк за преузимање тог документа.

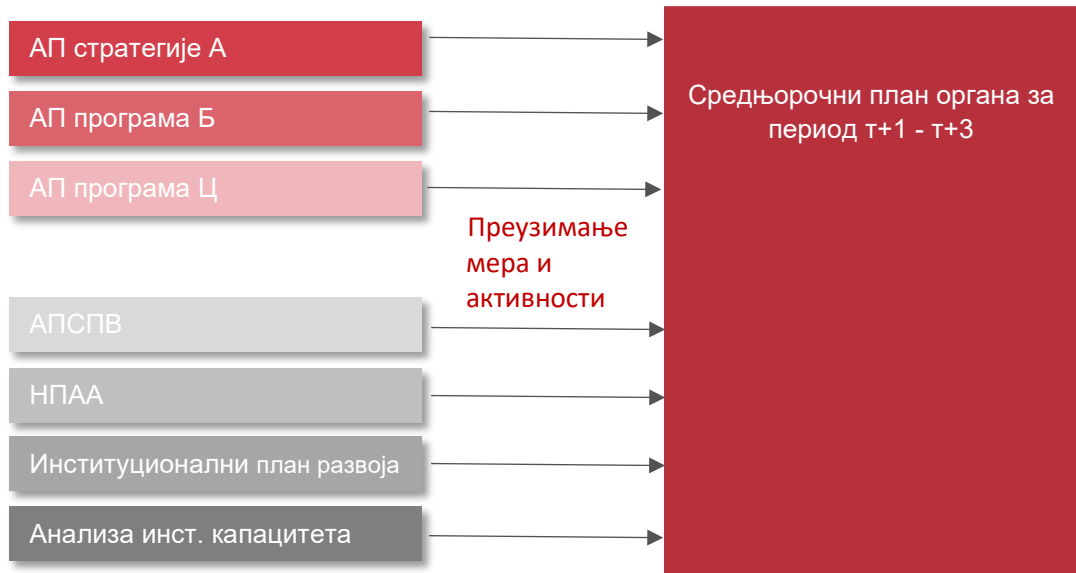
У складу с резултатима анализе, институција утврђује конкретне мере и активности у циљу повећања својих капацитета, а у складу с доступним финансијским средствима.

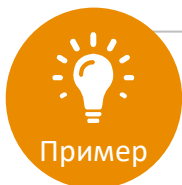
Графикон 7. сумира како се мере и активности преузимају у средњорочни план из акционих планова докумената јавних политика, АПСРВ, Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), институционалних развојних планова или докумената анализе институционалних капацитета.

¹⁷ SWOT анализа омогућава да се утврди у каквој се ситуацији организација налази, које су јој главне предности и слабости и какве су јој шансе и које су препреке да стигне до планираних циљева у будућности.

¹⁸ PESTLE анализа је алат за анализу спољних трендова и питања која утичу на мисију институције. PESTLE је акроним који, заправо, може послужити као контролни попис тематских области које је потребно размотрити у склопу анализе. Означава следеће области: политичку, економску, социјалну, технолошку, правну и еколошку.

Графикон 7. Извори мера и активности у средњорочном плану





Пример

Теоријски пример анализе институционалних капацитета и утврђивања мера и активности у циљу повећања капацитета

Случај: Министарство надлежно за послове заштите животне средине припремило је свој први нацрт средњорочног плана и треба да утврди потребе за ресурсима за његово спровођење и спровођење редовних (текућих) послова из своје надлежности.

У свом средњорочном плану то министарство је предвидело меру Увођење нове накнаде за коришћење природних ресурса у заштићеним подручјима. Та мера подразумева да се донесе акт и да се успостави систем за утврђивање висине накнада у сваком појединачном случају. Процењено је да је током године потребно обављати следеће послове: утврђивати чињенично стање (вршити увид у документацију, утврђивати основе за наплату накнаде, односно утврђивати обвезнике накнаде и анализирати податке), утврђивати висину накнаде, израђивати решења, водити регистар обвезника накнаде и контролисати наплату, и то за око 100 случајева.

Анализа ситуације: Сектор за финансијско управљање и контролу Министарства заштите животне средине у оквиру Одељења за послове „Зеленог фонда” укључује и Одсек за спровођење економских инструмената. У том одсеку су два стално запослена, који обављају послове који се односе на: обрачун и евиденцију наплате накнада које плаћају загађивачи животне средине; вођење листе обвезника плаћања накнаде; припрему података о обвезницима који нису измирили обавезе утврђене решењем; иницирање за достављање опомена за доцњу у плаћању; сарадњу са Агенцијом за заштиту животне средине ради коришћења одговарајућих регистара за утврђивање количине и порекла емисија загађивача животне средине и др. Постојећом систематизацијом предвиђена су четири радна места (виши саветник, два самостална саветника и један саветник).

Годишњи извештај Агенције за заштиту животне средине за 2018. годину указује на ниске стопе наплате одређених врста накада, а анализа урађена за потребе процене одрживости финансирања у области заштите животне средине утврђује да су слаби капацитети Одсека за спровођење економских инструмената један од главних узрока слабе наплате и процењених неостварених буџетских прихода од три милиона евра годишње.

У Агенцији постоји информациони систем којим је успостављен регистар обвезника, који се редовно ажурира у складу с променама извршеним у Агенцији за привредне регистре, али који није интегрисан с базама података од значаја за аутоматски обрачун висине накнаде и контролу наплате, као што је база царине о увозу производа који загађују животну средину. Тренутно обвезници накнада пријављују Агенцији количине од значаја за обрачун накнаде, решења се аутоматски израђују из система Агенције, а обавештења о наплати доставља Управа за трезор по упиту Министарства, ван система.

У средњорочном плану се предвиђа нова мере за унапређење институционалних капацитета у циљу ефикасније контроле и наплате непореских прихода.

Мера: Унапређење капацитета за ефикасно утврђивање, наплату и контролу накнада

Активности:

1. Повећање капацитета Одсека за спровођење економских инструмената и финансијско управљање (заполити два службеника у складу са систематизацијом);
2. Интеграција информационог система којим је успостављен регистар обвезника са базом царине о увозу производа који загађују животну средину.

2.3.7 План нормативних активности

Нормативна активност је посебан тип активности који се односи на доношење или измену прописа или другог акта.

Нормативну активност институција преузима из документа јавне политике или утврђује својим средњорочним планом у оквиру мере која се не може спровести док се не донесе или измени одређени пропис.

Институција у свом средњорочном плану такође утврђује нормативне активности које ће спроводити у првој години важења средњорочног плана на основу своје надлежности и када је пропис односно други акт потребно донети ради спровођења прописа више хијерархијске снаге.

За сваку нормативну активност институција нарочито утврђује:

- 1) тип прописа, односно другог акта који је потребно донети, односно изменити;
- 2) правни основ за доношење, односно предлагање прописа;
- 3) предмет прописа;
- 4) повезаност са Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ;
- 5) месец и годину када планира да донесе акт, односно да изради нацрт прописа и достави га на разматрање Влади.

Подаци из средњорочног плана унети у ЈИС, укључујући план нормативних активности, преузимају се у Информациони систем Владе – план и извештај о раду Владе, у складу са инструкцијама генералног секретара Владе којима се утврђује методологија, поступак и структура на основу које се сачињава годишњи план рада Владе.

2.4 Табеларни приказ

Прилог 1. Образац табеларног приказа мера и активности

Општи циљ 1:							
Плански документ из кој је циљ преузет (или ознака „утврђен средњорочним планом“):							
Показатељ(и) остварености општег циља (показатељ ефеката)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у последњој години	Последња година важења планског документа	
Посебан циљ 1.1							
Плански документ из кој је циљ преузет (или ознака „утврђен средњорочним планом“):							
Буџетски програм који преузима посебан циљ (шифра и назив):							
Показатељ(и) остварености посебног циља (показатељ исхода)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години т+1	Циљана вредност у години т+2	Циљана вредност у години т+3
Мера 1.1.1: НАЗИВ							
Плански документ из кој је мера преузета (или ознака „утврђена средњорочним планом“):							
Тип мере	Орган (или сектор органа) одговоран за спровођење (координисање спровођења) мере	Период спровођења	Извор финансирања	Укупна процењена финансијска средства по изворима финансирања у хиљадама динара			Шифра програмске активности или пројекта у оквиру кој се обезбеђују средства
				У години т+1	У години т+2	У години т+3	
Показатељ(и) успешности мере (показатељ резултата)	Јединица мер	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години т+1	Циљана вредност у години т+2	Циљана вредност у години т+3
Назив активности	Орган (сектор органа) који спроводи активност	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Укупна процењена финансијска средства по изворима у хиљадама динара			Шифра програмске активности или пројекта у оквиру кој се обезбеђују средства
				У години т+1	У години т+2	У години т+3	
1.1.1.1			Извор 1				
			...				
1.1.1.2							
1.1.1.3							

Прилог 2. Образац табеларног приказа мера и активности које произилазе из докумената јавних политика у областима планирања ван делокруга институције

Мера: НАЗИВ								
Плански документ из кој је мера преузета и назив циља у оквиру кога је мера утврђена у планском документу:								
Тип мере	Орган (или сектор органа) одговоран за спровођење	Период спровођења	Извор финансирања	Укупна процењена финансијска средства по изворима финансирања у хиљадама дин.			Шифра програмске активности или пројекта у оквиру кој се обезбеђују средства	
				У години т+1	У години т+2	У години т+3		
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)		Јединица мер	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години т+1	Циљана вредност у години т+2	Циљана вредност у години т+3
Назив активности		Орган (сектор органа) који спроводи	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Укупна процењена финансијска средства по изворима у хиљадама динара			Шифра програмске активности или пројекта
					У години т+1	У години т+2	У години т+3	
				Извор 1				
				...				

Плански документ из кој је активност преузета и назив мере у планском документу у оквиру које је активност утврђена:								
Назив активности	Орган (сектор органа) који спроводи	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Укупна процењена финансијска средства по изворима у хиљадама динара			Шифра програмске активности или пројекта	
				У години т+1	У години т+2	У години т+3		
				Извор 1				
				...				

2.5 Остали делови средњорочног плана

2.5.1 Информације о институцији

Информације о институцији су структурни део средњорочног плана који, између осталих, садржи:

- информације о пословима које институција обавља у оквиру својих надлежности
- списак докумената јавних политика и докумената развојног планирања у складу с којим се предузимају активности из средњорочног плана;
- списак међународних споразума, као и протокола, меморандума, уговора, записника и других међународноправних аката који се закључују ради извршавања међународних споразума и докумената који се израђују у процесу ЕУ интеграција (нпр. преговарачке позиције и акциони планови) у складу с којима се предузимају активности из средњорочног плана;
- графички приказ организационе структуре институције
- преглед систематизованих, односно попуњених радних места по организационим јединицама институције, узимајући у обзир прописе који уређују област заштите тајних података.

2.5.2 Прилози средњорочног плана

Прилог 1: Опис мера и активности које се први пут операционализују средњорочним планом

Опис (образложење) мере која се први пут разрађују средњорочним планом, по правилу, укључује информације о разлозима њеног спровођења, правном основу, ризицима и предусловима за остварење мере, ако постоје, као и обухвату мере.

За активности које се први пут операционализују средњорочним планом и које представљају пројекат у програмском буџету, такође је потребно описати, односно образложити њихово спровођење, односно укључити информације о разлозима и основу за њихово спровођење, као и о њиховом обухвату и очекиваним резултатима.

Прилог 2: План нормативних активности

У овом прилогу се даје преглед: 1. аката које институција планира да донесе; и 2. нацрта прописа које институција планира да достави Влади на разматрање. Прилог се преузима из ЈИС-а, на основу података који су у систем унети у складу са инструкцијом датом у Поглављу 2.2.5.

Прилог 3: Средњорочни оквир расхода обвезника средњорочног планирања по програмској класификацији и мерама и активностима из средњорочног плана

У оквиру овог дела обвезник средњорочног планирања даје преглед својих буџетских програма, програмских активности и пројеката, мера и активности из свог средњорочног плана, као и пројекцију потребних финансијских средстава за њихово спровођење током трогодишњег периода за који се средњорочни план доноси, по изворима финансирања. Илустрација овог прилога дата је у Поглављу 3.3.

Прилог 4: Анализа институционалних капацитета

Овај прилог се израђује у складу са смерницама представљеним у Поглављу 2.2.5.1 *Анализа институционалних капацитета*.

Прилог 5: Ризици и предуслови за остварење мера

У оквиру овог дела обвезник средњорочног планирања даје преглед мера за које утврђено да постоје ризици за њихово остварење, као и кратак опис ризика, односно предуслова за спровођење и остварење очекиваних резултата сваке мере.

3 ПОГЛАВЉЕ: СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗРАДА БУЏЕТА

Да би документи јавних политика могли да се спроводе, они морају бити усклађени са буџетом. Стога се у процедури израде и доношења јавних политика морају узети у обзир реалне економске и фискалне околности, док је у процедури израде буџета неопходно водити рачуна о приоритетима државе и јавним политикама које су већ донете – тако да буџет буде инструмент за њихово спровођење.

Спровођење мера и активности које се разрађују у средњорочном плану Влада је, у начелу, већ одобрила кроз процедуру израде и доношења докумената јавних политика. У тој процедури, која је детаљно је описана у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#), утврђени су и трошкови спровођења мера и активности и извршена анализа њихових ефеката на буџет. Међутим, коначне одлуке о финансирању мера и активности јавних политика у току наредне године, као и повезане одлуке о средњорочним лимитима потрошње по буџетским корисницима доносе се током годишње процедуре средњорочног планирања и израде буџета.

У том смислу средњорочни планови институција и њихово „пресликавање” у елементе програмског буџета представљају кључне механизме којима се директно повезују јавне политике и буџет. Средњорочни план институције приказује све обавезе институције које она на основу докумената јавних политика планира да изврши у наредне три године у складу са фискалним могућностима. Програмским буџетом и кроз друге изворе финансирања се алоцирају средства за извршење тих обавеза у првој години важења средњорочног плана, као и средства за редовне послове институције. Скуп мера и активности разрађених у средњорочним плановима свих институција одговара укупним средствима која се за спровођење докумената јавних политика алоцирају у буџету Републике Србије и другим изворима финансирања.

3.1 Повезаност између средњорочног и финансијског плана (програмског буџета) институције

Финансијски планови укључују расходе и издатке органа у складу са економском, функционалном, програмском и класификацијом према изворима финансирања. Буџет Републике Србије исказује финансијске планове свих институција.

Финансијски план, односно буџет, исказан према програмској класификацији (програмски буџет) приказује у које конкретне сврхе се укупна средства институције, односно државе троше, на који начин је таква потрошња повезана с програмским циљевима и какви резултати се остварују.

Финансијским планом се опредељују средства за спровођење програма (тј. програмских активности и пројеката као саставних делова програма) у првој години важења плана и пројектују средства за спровођење програма у наредне две године. Дакле, финансијски план институције представља његов програмски буџет за трогодишњи период.



Методолошко упутство за израду програмског буџета (Министарство финансија)

Програмску структуру корисника буџета чине три програмске категорије: програм, програмска активност и пројекат, којима се групишу расходи и издаци.

Програм (ПР) – скуп активности са заједничким очекиваним друштвено-економским исходом, које корисници буџета спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Програм се састоји од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Алокација средстава опредељених за програм врши се апропријацијама везаним за програмске активности и пројекте у оквиру програма. Програм утврђује и спроводи један или више корисника буџета и није временски ограничен.

Програмска активност (ПА) – текућа и континуирана делатност корисника буџета чијим спровођењем се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Програмске активности се утврђују на основу уже дефинисаних надлежности корисника буџета, као и ресурса потребних за њихово спровођење, тако да чине функционалне, трошковне и управљачке целине. Могу се односити на пружање јавне услуге, припрему и доношење нормативних и планских аката, рад инспекцијске службе, спровођење подстицајних мера (субвенција, дотација), трансфере другим институцијама и нивоима власти, као и организацијама обавезног социјалног осигурања, накнаде корисницима социјалне заштите, административну делатност институције и др. Програмска активност мора бити део програма, спроводи је само једна институција и није временски ограничена.

Пројекат (ПЈ) – временски ограничен пословни подухват корисника буџета, са јасно дефинисаним исходом, односно променом која се намерава постићи, потребним ресурсима и управљачком структуром. Спровођењем пројекта се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма коме пројекат припада. Пројекат се може односити на капитално улагање, информациону кампању, унапређење процедуре у јавној администрацији, усавршавање државних службеника и сличне подухвате који доприносе квалитетнијем пружању јавних услуга. Пројекат мора бити део програма.

Средњорочни план институције и трогодишњи програмски буџет могу бити разматрани као засебне целине или као повезани делови. Средњорочни план је документ који приказује циљеве јавних политика чијем остварењу институција доприноси кроз спровођење скупа мера и активности. Средњорочни план утиче на програмску структуру и потпомаже расподелу ресурса у складу с циљевима и приоритетима јавне политике.

Табела 1. Сличности и разлике средњорочног плана и програмског буџета институције.

Средњорочни план	Програмски буџет
<ul style="list-style-type: none"> • плански документ • израђује се за период од три године • обухвата мере и активности које је институција у обавези да спроведе на основу докумената јавних политика и АПСПВ • служи за планирање спровођења мера и активности из докумената јавних политика за које је институција надлежна, утврђивање приоритетних мера и активности и управљање ресурсима. • приказује опште и посебне циљеве институције, мере и активности које ће она спроводити у наредне три године и којом динамиком, као и резултате које намерава постићи (изражене кроз показатеље учинка циљева и мера). • приказује колико мере и активности из средњорочног плана коштају и како ће се финансирати (извори финансирања). • уколико се мера или активност финансира из буџета, приказује се шифра и назив програмске активности или пројекта у оквиру ког се алоцирају средства. Средства алоцирана у оквиру програмске активности или пројекта одражавају трошкове спровођења те мере/активности. • мере и активности средњорочног плана се могу финансирати из директне донаторске подршке, буџета аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе, или других извора, и у таквим случајевима њихови трошкови 	<ul style="list-style-type: none"> • буџетски документ • израђује се за период од три године • обухвата редовне послове институције, као и мере и активности из средњорочног плана, груписане у оквиру програмске структуре (програма, програмских активности и пројеката) • служи за алокацију средстава за редовне послове институције и мере и активности из њеног средњорочног плана (у првој години важења средњорочног плана), као и за планирање средњорочног оквира расхода. • приказује програмске информације: описе и циљеве програма, програмских активности и пројеката, као и планиране резултате (изражене кроз показатеље учинка циљева програма, програмских активности и пројеката). • приказују колико спровођење програма, програмских активности и пројеката укупно кошта и како ће се финансирати (извори финансирања). • уколико се у оквиру програмске активности или пројекта алоцирају средства за спровођење мере или активности, опис те програмске активности или пројекта укључује информацију о мери или активности.¹⁹ • средства додељена за мере и активности из средњорочног плана чине само део средстава опредељених по програмима, програмским активности и пројектима.

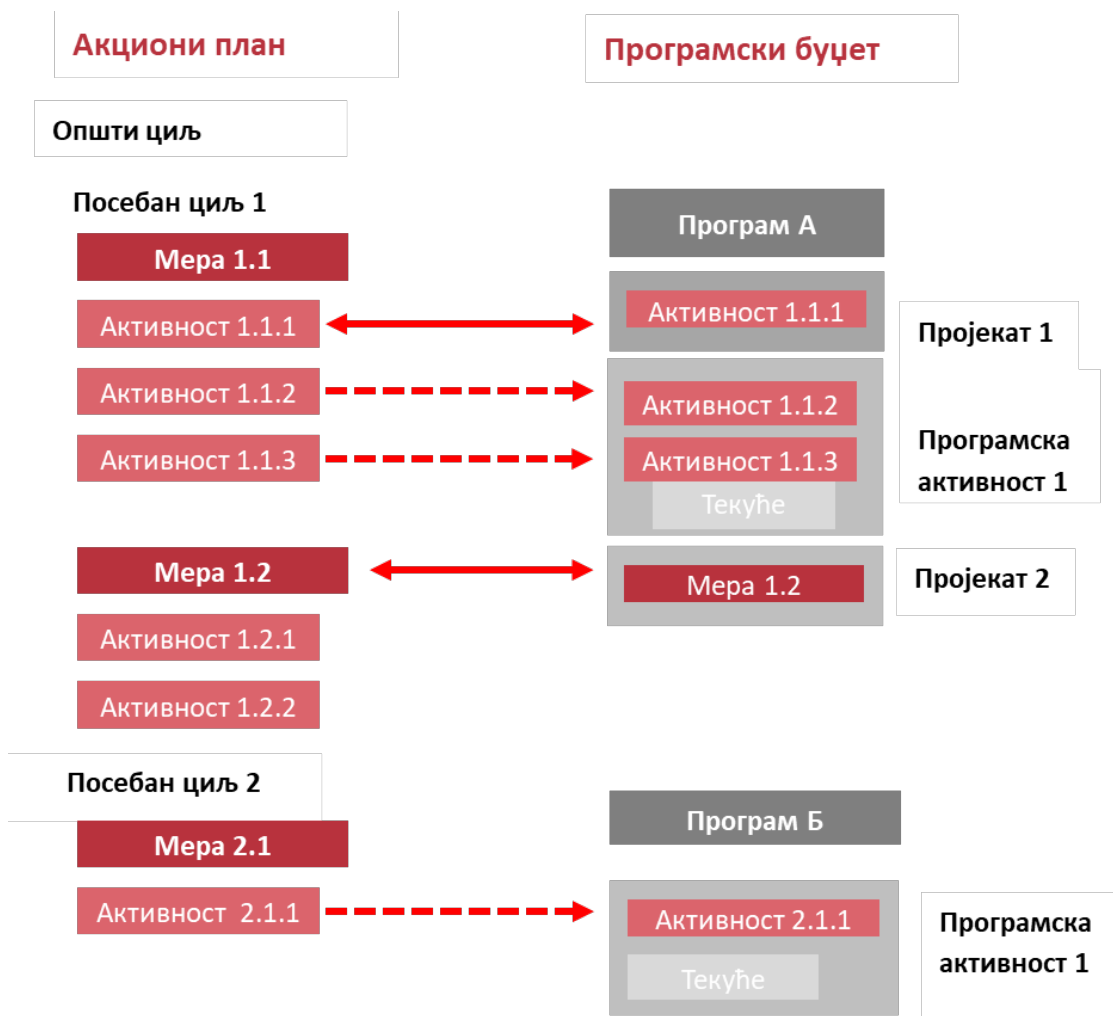
¹⁹ Биће омогућено кроз надоградњу Информационог система за израду буџета и преузимањем података из ЈИС-а.

нису обухваћени програмским буџетом.

3.1.1 Пресликавање мера и активности из средњорочног плана у програмски буџет

Односи између кључних градивних елемената средњорочног плана (мера и активности) и елемената програмског буџета (програма, програмских активности и пројеката), односно могућа „пресликавања” мера и активности у елементе програмског буџета приказана су у графикону испод.

Графикон 8. Веза између елемената средњорочног плана и програмског буџета.



Буџетски програми и програмске активности (као компоненте програма) утврђени су у складу с надлежностима институције и инструментима преко којих институције дугорочно спроводе одређену јавну политику. Пројекти у оквиру буџетских програма представљају краткорочне или средњорочне инструменте за спровођење јавних политика. Нпр. политика у области заштите природе спроводи се кроз следеће надлежности и инструменте министарства надлежног за заштиту животне средине, груписаних у буџетски програм *Заштита природе*.²⁰

Програм 0405 – Заштита природе			
Програмска активност 0001 – Уређење система заштите природе и очувања биодиверзитета			
Програмска активност 0002 – Подршка управљању заштићеним природним добрима од националног интереса			
Програмска активност 0003 – Заштита и очување строго заштићених врста и заштићених миграторних врста			
xxxx	Пројекат	успостављања	интегрисаног националног информационог система за биодиверзитет са базом података

У структури програмског буџета, програмска активност 0002 *Подршка управљању заштићеним природним добрима од националног интереса* обухвата суфинансирање програма управљања националним парковима и заштићеним подручјима. У оквиру спровођења те програмске активности прати се, усмерава (у складу са државном политиком) и надзире обављање поверених послова управљања националним парковима и заштићеним подручјима.

С друге стране, мера јавне политике представља интервенцију коју институција предузима (на основу документа јавне политике) да *реформише* начин на који се одређени сегмент јавне политике тренутно спроводи – у циљу остварења бољих резултата у том сегменту. Нпр. у области заштите природе, између осталог, утврђен је циљ *Унапређење система заштићених подручја и еколошких мрежа*²¹ и повезану меру *Повећање површине заштићених подручја и ефективности управљања*. Министарство надлежно за послове заштите животне средине је преузело наведени циљ и наведену меру у свој средњорочни план. Активности у оквиру наведене мере укључују: 1. јачање капацитета управљача заштићених подручја (обуке и консултације); 2. унапређење система мониторинга дивљих врста и станишта у заштићеним подручјима; 3. повећање финансирања заштићених подручја из буџета Републике Србије; 4. израда и доношење прописа за повећање финансирања заштићених подручја по основу накнада и других екстерних извора и др. Спровођењем те мере реформише се, односно побољшава начин на који се

²⁰ Пример је припремљен поједностављењем буџетског програма Заштита природе Министарства заштите животне средине.

²¹ Пример је припремљен поједностављењем елемената из Нацрта акционог плана Програма заштите природе.

сегмент јавне политике – управљање заштићеним природним добрима од националног интереса – спроводи.

Средства за спровођење активности (1–3) у оквиру наведене мере планирају се у програмској активности 0002 – *Подршка управљању заштићеним природним добрима од националног интереса*, заједно са средствима за редовне послове управљања националним парковима и заштићеним подручјима. Активност 4 у оквиру наведене мере се финансира кроз програмску активност 0001 *Уређење система заштите природе и очувања биодиверзитета* с обзиром да на изради новог прописа раде запослени у Сектору заштите природе, чије се плате и доприноси планирају у програмској активности 0001.

У појединим случајевима мере и активности у средњорочном плану могу имати посебне пројектне буџете, односно могу се „пресликати” у посебан пројекат у програмској структури буџета. Нпр. једна од мера које министарство надлежно за послове заштите животне средине планира у оквиру свог средњорочног плана у циљу побољшања стања биодиверзитета јесте и успостављање интегрисаног националног информационог система за биодиверзитет с базом података. С обзиром на значај планираног информационог система за резултате програма заштите биодиверзитета и висину трошкова његовог успостављања, у складу са упутством за израду програмског буџета министарства надлежног за послове финансија, оправдано је да се у структури програмског буџета успостави посебан пројекат у оквиру ког ће се средства за нови информациони систем планирати.

Веза елемената средњорочног плана и програмског буџета „из перспективе” програмског буџета дата је у табели испод.

Табела 2. Веза елемената средњорочног плана и програмског буџета по програмској класификацији

ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ ИНСТИТУЦИЈЕ	ПРОГРАМ	ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ ИЛИ ПРОЈЕКАТ	ЕЛЕМЕНТ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА (МЕРА ИЛИ АКТИВНОСТ)
	ПРОГРАМ А	ПРОЈЕКАТ 1	АКТИВНОСТ 1.1.1
		ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 2	АКТИВНОСТ 1.1.2
			АКТИВНОСТ 1.2.3
		РЕДОВНИ ПОСЛОВИ	
		ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 3	РЕДОВНИ ПОСЛОВИ
	ПРОЈЕКАТ 4	МЕРА 1.2	
	ПРОГРАМ Б	ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 1	АКТИВНОСТ 2.1.1
			РЕДОВНИ ПОСЛОВИ
		ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 2	АКТИВНОСТ 2.2.2
РЕДОВНИ ПОСЛОВИ			
ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 3		АКТИВНОСТ 2.2.3	
	РЕДОВНИ ПОСЛОВИ		
ПРОГРАМ Ц	ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 1	АКТИВНОСТ 2.2.4	
		РЕДОВНИ ПОСЛОВИ	
	ПРОЈЕКАТ 2	АКТИВНОСТ 3.1.1	
		АКТИВНОСТ 3.1.2	

3.1.2 Пресликавање циљева и показатеља учинка из средњорочног плана у програмски буџет

За ефективност планско-буџетске процедуре изузетно је важно да циљеви јавних политика и показатељи учинка буду идентично формулисани у документима јавних политика, средњорочном плану и програмском буџету. У супротном, могуће је да се не разуме веза између између циљева и алокације средстава за њихово постизање, као и непотребно оптерете и збуне службеници који планирају, прате и извештавају о остварењу великог броја циљева на основу великог броја показатеља. Механизми преузимања циљева и показатеља учинка који су успостављени Уредбом о методологији за израду средњорочних планова и Упутством за израду програмског буџета и подржани кроз ЈИС и Информациони система за припрему буџета имају за циљ да спрече настанак таквих проблема.

Посебни циљеви и показатељи учинка се из средњорочног плана „пресликавају” у програмски буџет, где се преузимају као циљеви, односно показатељи програма (види слику 5) у оквиру ког се алоцирају средства за остварење тог посебног циља.

Слика 5. Повезивање посебних циљева средњорочног плана и циљева програма.



Нпр. посебан циљ *Унапређење система заштићених подручја и еколошких мрежа* из средњорочног плана министарства надлежног за послове заштите животне средине и повезани показатељ *Процент територије Републике Србије под заштитом* „пресликавају” се као циљ 1 и повезани показатељ учинка буџетског програма *Заштита природе*. У оквиру тог програма се алоцирају средства за спровођење мера везаних за унапређење система заштићених подручја, као што је то објашњено у Поглављу 3.1.1.

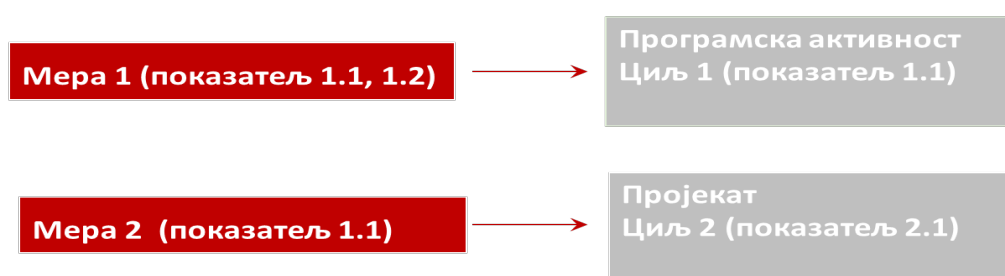
Уколико се посебан циљ средњорочног плана остварује кроз мере и активности у оквиру различитих програма, он се, по правилу, преузима као циљ програма у оквиру ког се алоцира највише средстава.

Уколико се посебан циљ средњорочног плана остварује кроз мере и активности које се финансирају из извора ван буџета, такав циљ се не преузима у програмски буџет.

Буџетски програми могу имати утврђене и циљеве и показатеље учинка који се не преузимају из средњорочног плана. По правилу, такви циљеви и показатељи обезбеђују праћење трендова и резултата јавне политике која се тренутно спроводи и пружају основ за побољшања у начину њеног спровођења у будућем периоду.

Очекивани резултат мере из средњорочног плана преузима се као циљ (очекивани резултат) програмске активности или пројекта у оквиру којег су алоцирана средства за спровођење те мере. У том случају показатељи учинка утврђени за меру у средњорочном плану директно се преузимају као показатељи учинка циља програмске активности, односно пројекта (види слику 6 доле).

Слика 6. Повезивање мера средњорочног плана и циљева програмских активности и пројекта.



На пример, мера *Повећање површине заштићених подручја и ефективност управљања* и повезани показатељ *Учешће прихода остварених наплатом накнада за коришћење заштићеног подручја у укупној вредности средстава за реализацију програма управљања* могу се преузети као циљ и показатељ учинка програмске активности 0002 – *Подршка управљању заштићеним природним добрима од националног интереса*. Кроз ту меру побољшава се начин спровођења програмске активности 0002, у оквиру које се и алоцирају средства за спровођење већине активности предвиђених мером.

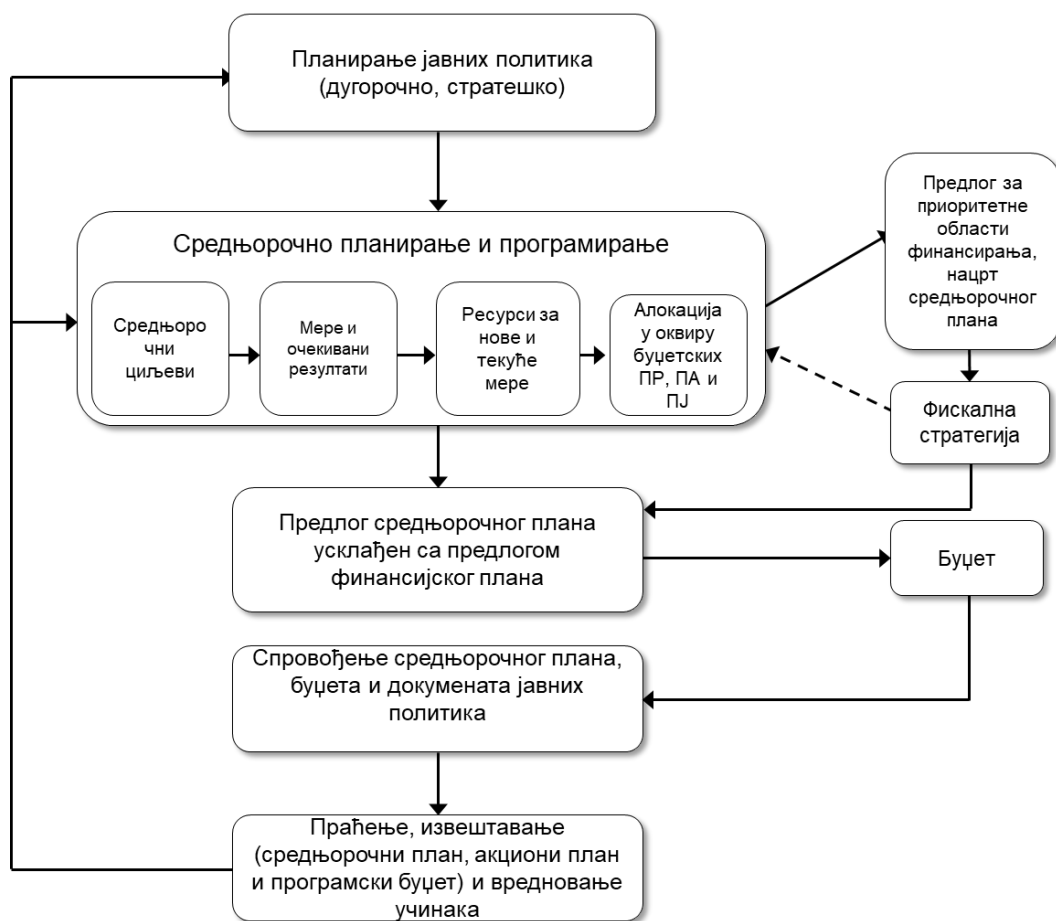
Уколико једна мера истовремено доприноси унапређењу сегмената јавне политике и делатности институције која се планира и спроводи кроз различите програмске активности, тј. доприноси побољшању укупних резултата програма, она се може преузети и као циљ програма.

Програмске активности могу имати утврђене и циљеве и показатеље који се не преузимају из средњорочног плана. По правилу, такви циљеви и показатељи се односе на следеће: да се одржи квалитет одређене јавне услуге на задовољавајућем нивоу и обезбеди да се такав тренд настави; да се повећа квалитет или обим јавне услуге на основу повећања средстава за њено финансирање; да се повећа ефикасност спровођења одређене јавне услуге (смање јединични трошкови) и сл.

3.2 Интегрисана процедура планирања и израде буџета

Увођење новог планског система доприноси успостављању буџетске процедуре у којој се алокације усмеравају у правцу остварења циљева јавних политика и приоритета Владе.

Везе између процедура планирања и докумената планског система (документи јавних политика, средњорочни планови институција) и буџетске процедуре и докумената (предлози за приоритетне области финансирања, фискална стратегија и буџет) илустрована је у графикону 9.



Графикон 9. Интегрисана процедура планирања и израде буџета.

Буџетски циклус чине две фазе: 1. утврђивање приоритетних области финансирања и 2. израда годишњег буџета. Прва фаза укључује следеће: да министарство надлежно за послове финансија изради макрофискалне параметре, да корисници буџетских средстава доставе предлоге за приоритетне области финансирања и да те предлоге размотри Влада у складу с билансним могућностима. Утврђени приоритети расхода на републичком нивоу рефлектују се у нацрту фискалне стратегије и лимитима (органичењима расхода) за буџетске

кориснике у наредном трогодишњем периоду. У другој фази, буџетски корисници израђују предлоге својих финансијских планова у складу са утврђеним лимитима.

Предлози за приоритетне области финансирања за буџетску и наредне две фискалне године које израђују буџетски корисници укључују и постојеће буџетске обавезе (јавне политике) и буџетске обавезе повезане с спровођењем нових јавних политика.

Систем планирања успостављен Законом о планском систему јача стратешки приступ институција у планирању и изради буџета. Успостављен систем омогућава да се кључне информације о мерама и приоритетима јавних политика – кроз средњорочне планове и њихову везу са елементима програмског буџета – систематски интегришу у буџетску процедуру и допринесу одређивању приоритета расхода „одозго надоле” . Те информације користе се у доношењу одлука о приоритетним областима финансирања, средњорочним лимитима институција и буџетским алокацијама.

Као што је то приказано на графикону 9, средњорочно планирање и програмирање средстава представљају интегрисану процедуру. Она укључује дефинисање/ревизију елемената програмског буџета и средњорочну пројекцију ресурса унутар њих којима се подржава спровођење и мера и активности јавне политике и редовна делатност институције. Као што је то објашњено у Одељку 3.1.2, мере и активности само у одређеним случајима „заслужују” да се средства за њихово спровођење обезбеде у оквиру засебног елемента програмског буџета (програмске активности или пројекта). Често се њихово спровођење планира у оквиру већ успостављене програмске активности.

Саставни део средњорочног плана су ресурси, односно утврђивање тога како ће се управљати запосленима, финансијама и улагањима. У фази програмирања се ревидирају трошкови спровођења мера и активности који су утврђени кроз документе јавних политика или кроз претходни средњорочни план уколико се у међувремену променила цена инпута, уколико се променила динамика и начин спровођења активности у претходном периоду тако да то има импликације на трошкове у наредном периоду или ако се трошкови могу прецизније утврдити на основу нових информација. Институције истовремено планирају (програмирају) средства за извршавање својих сталних/редовних функција у наредне три године, тако да се остварење циљева и спровођење мера јавних политика разматра у контексту свих обавеза и расположивих ресурса институције.

Ако спровођење средњорочног плана захтева додатна средства и предвиђени трошкови премашују утврђене лимите, потребно је (у сарадњи са министарством надлежним за послове финансија), преиспитати **приоритете међу мерама и активностима које изискују нове трошкове** на један или више од следећих начина:

- прерасподелом средстава са области или програма нижег приоритета на оне вишег приоритета;
- поновним оцењивањем циљева и циљних вредности који су првобитно постављени;

- даљим прилагођавањем листе приоритета у планском документу, одстрањујући мере и активности нижег приоритета;
- смањивањем обима средњорочног плана или отклањањем неких мера или активности;
- померањем рокова у којима ће се мере или активности спровести;
- отклањањем нових мера или активности чије спровођење изискује додатне трошкове, на пример, проналазећи друге јефтиније начине **остварења** циљева;
- тражењем других извора финансирања, као што су донације, кредити или јавно–приватна партнерства.

У нацрту средњорочног плана исказује се за које ће се мере, односно активности тражити средства преко лимита (утврђеног у фискалној стратегији усвојеној претходне године), као и о којим се износима ради. Нацрт средњорочног плана приказује и за које мере, односно активности институција утврђује нове елементе програмског буџета. Уколико се у оквиру елемента програмског буџета планирају средства за спровођење одређене мере или активности из средњорочног плана, та информација је обавезно укључена у опис програмске активности/пројекта²² у документу *Предлог за ПОФ*.

У документу *Предлог за ПОФ* су нове мере и активности јавних политика (и њихово финансирање у оквиру и ван лимита) стављене у контекст укупне активности и ресурса институције, у структури програмског буџета. У циљу остварења ефикасности средњорочног финансијског планирања, приликом достављања предлога за ПОФ потребно је да институције раздвоје постојеће политике од нових политика (мера) које органи предлажу Влади (инструкција министарства надлежног за послове финансија дата је у уоквиреном одељку *Нове и постојеће политике у средњорочном финансијском планирању*, доле).

На основу предлога за ПОФ свих органа, пројекције фискалних параметара у наредне три године, приоритета јавних политика и фискалне политике, министарство надлежно за послове финансија израђује, а Влада усваја нацрт фискалне стратегије. У складу са ограничењима расхода утврђених фискалном стратегијом и упутством за припрему буџета институција, по потреби, мења свој нацрт средњорочног плана.

Свој нацрт средњорочног плана институција мења и ако су промењени извори финансирања или обезбеђена средства за спровођење одређених мера и активности.

Ревизија средњорочног плана може укључити и евентуалне нове активности (у складу са ревизијама докумената јавних политика) или ревизију динамике спровођења активности, у складу са промењеном ситуацијом, односно новим околностима које утичу на спровођење активности (у односу на период када је нацрт средњорочног плана израђен). Из истих разлога могу се ревидирати и раније пројектовани трошкови спровођења активности.

У складу са предлогом средњорочног плана, институција израђује и предлог свог финансијског плана.

²² Биће омогућено кроз надоградњу Информационог система за израду буџета (БИС) и интеграцијом података из ЈИС-а.

Институција коначну верзију свог средњорочног плана усклађује са Законом о буџету Републике Србије.

Нове и постојеће политике у средњорочном финансијском планирању

У циљу остварења ефикасности средњорочног финансијског планирања, приликом достављања предлога за приоритетне области финансирања, потребно је да органи раздвоје постојеће политике, које су већ верификоване кроз процес средњорочног планирања и кроз усвојени буџет, од нових политика (мера) које органи предлажу Влади.

У поступку средњорочног финансијског планирања фокус би убудуће био усмерен на оне програме и пројекте у буџету, односно мере и активности из докумената јавних политика, које треба да послуже за реализацију нових политика, на циљеве који би се реализовали њиховим усвајањем, као и на начин њиховог финансирања.

Средства за финансирање нових политика могу да потичу из два одржива извора:

- из реалног раста прихода буџета и
- из ослобађања „фискалног простора“ за нове политике завршетком финансирања постојећих програма и пројеката који су једнократног карактера, односно оних пројеката који нису дали жељене резултате.

У циљу одржања постигнуте фискалне стабилности, финансирање нових политика биће пре свега могуће из наведеног ослобађања фискалног простора, што значи да у поступку предлагања приоритетних области финансирања, корисници буџета треба да искажу предложене постојеће и нове политике у оквиру датих лимита, а само изузетно изван лимита.

Дефинисање постојећих и нових политика потребно је вршити тако што ће се сваки од предложених програма и пројеката јасно означити као постојећа или као нова политика. Наведено раздвајање програма и пројеката на постојеће и нове политике **буџетски корисници врше на основу критеријума датих у следећој табели.**

Р.бр.	Опис	Постојећа/ нова политика
1.	Програм са свим припадајућим програмским активностима и пројектима – већ постоји у буџету за текућу годину	Постојећа политика
2.	У оквиру постојећег програма (који постоји у усвојеном буџету за текућу годину) – додаје се један или више нових пројеката/програмских активности.	Нова политика
3.	Предлажу се нови програми са припадајућим програмским активностима и пројектима (који не постоје у усвојеном буџету за текућу годину)	Нова политика
4.	Предлаже се реорганизација усвојене програмске структуре - спајање или раздвајање постојећих пројеката/програмских активности. Уместо постојећих исказују се нови пројекти/програмске активности – али се овде и даље ради о реализацији постојећих политика	Постојећа политика
5.	У оквиру постојећег пројекта/програмске активности, на једном или више конта исказују се процењени ефекти нове политике:	Нова политика
Пример:		
5.1.	промена броја корисника накнада, социјалних давања итд. – настала искључиво кроз промену критеријума утврђених одговарајућим актом	Нова политика
5.2.	промена висине накнада, социјалних давања, субвенција итд. – утврђеним одговарајућим актом	Нова политика

Извор: Министарство финансија Републике Србије, Упутство за предлагање приоритетних области финансирања за период 2020-2022.

4 ПОГЛАВЉЕ: ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА

4.1 Сврха праћења и извештавања

Праћење (мониторинг) јесте системско и континуирано прикупљање података у току спровођења одређеног плана како би се стекао увид у стање плана у датом тренутку у односу на планиране циљеве и резултате.

Прикупљене информације се обрађују, анализирају и користе као чињенице које треба узети у обзир при планирању будућих потеза у спровођењу плана и коришћењу расположивих средстава. Праћење треба да покаже да ли смо на правом путу ка остваривању циљева или треба да прилагодимо план. Руководиоцима омогућује да буду правовремено обавештени о ангажованим ресурсима и предузетим активностима, као и да правовремено доносе потребне одлуке. Постоји још и низ других питања на које се одговара током процеса праћења и то:

- 1) Да ли су унапред утврђени резултати остварени у складу с планом и ефикасно?
- 2) С којим проблемима и ризицима се суочавамо?
- 3) Које измене је потребно подузети у већ планираним наредним фазама?
- 4) Да ли су планирани и остварени резултати и даље релевантни за остварење коначних планираних исхода?
- 5) Које поуке и препоруке можемо да донесемо из спровођења?

Праћење спровођења средњорочног плана омогућава да се сагледа успешност спровођења мера и активности из надлежности једне институције. Пружа руководиоцима основ за доношење одлука о прерасподели ресурса или повећању институционалних капацитета у областима где су слабији резултати. Такође, указује где је потребно изменити мере или активности утврђене документима јавних политика или предвиђену динамику њиховог спровођења – у складу с могућностима институције да спроведе план.

Праћење спровођења средњорочног плана чини основ за праћење, а затим и вредновање резултата јавних политика. Извештај о спровођењу средњорочног плана нам не даје увек целокупну слику о спровођењу јавне политике – то нарочито важи за ситуације када је њено спровођење у надлежности више институција. Годишњи извештај о спровођењу документа јавне политике преузима податке из извештаја о спровођењу средњорочних планова свих институција које учествују у спровођењу тог документа јавне политике и омогућава да се сагледа „шира слика” на основу агреgirаних података и анализе ефеката спровођења активности на остварење циљева јавне политике. Извештај о спровођењу документа јавне

политике чини основ за *ex-post* анализу²³ и вредновање учинка јавне политике у складу са Законом о планском систему.²⁴ Такође, годишњи извештај о спровођењу документа јавне политике, који компилира податке о спровођењу активности и евентуалним проблемима или одступањима у спровођењу јавне политике, омогућава предлагачу јавне политике и радној групи која је учествовала у изради и праћењу спровођења документа јавне политике да изврши потребне измене тог документа јавне политике, као што је то описано у [Приручнику за управљање јавним политикама](#).

Механизми и календар праћења и извештавања успостављени Законом о планском систему, као и ЈИС, који те процесе подржава омогућују да се подаци из извештаја који су унети у систем аутоматски преузимају даље користе у повезаним извештајима (види поглавље 4.3).

Поред праћења и извештавања о спровођењу средњорочног плана на годишњем нивоу (законска обавеза), добра пракса је да институције континуирано прате спровођење средњорочног плана и у краћим временским интервалима и интерно извештавају о томе како се активности из средњорочног плана спроводе (нпр. квартално). На тај начин руководиоци имају благовремену информацију о томе да ли се налазе на правом путу ка остваривању циљева или треба да прилагоде план како би постигли очекиване резултате и избегава се појава „уских грла” због великог обима посла у току године и ефикасније управља евентуалним кашњењима у спровођењу активности у току године. ЈИС подржава праћење и израду интерних извештаја о спровођењу активности средњорочног плана у очекиваном интервалу (квартално, полугодишње). Континуирано праћење и интерно извештавање о спровођењу у временским интервалима знатно краћим од годишњег у складу је и с добром праксом управљања јавним политикама и анализом ефеката јавних политика, која је објашњена у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

Остварење приорита политике Владе – односно спровођење активности утврђених кроз АПСРВ – потребно је пратити и на месечном нивоу, у складу с добром праксом и успостављеним механизмима координације приоритетних јавних политика на нивоу Владе.

У смерницама за интерну организацију процедуре израде средњорочног плана – које укључују праћење и извештавање о спровођењу средњорочног плана – датим у Поглављу 1.5, појашњене су улоге управљачке радне групе и секторских подгрупа у тој процедури. Поглавље 1.5 објашњава и у којим фазама и кроз које механизме се информације прикупљене кроз праћење и извештавање о спровођењу средњорочног плана користе за унапређење спровођења средњорочног плана институције у наредном периоду. Такође, дају се смернице како се те информације користе за побољшање спровођења повезаних докумената јавних политика.

²³ Ех-пост анализа је детаљно објашњена у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#), где је дат и упоредни преглед и повезаност процеса праћења и вредновања (евалуације) јавних политика.

²⁴ Закон о планском систему предвиђа да се током и након спровођења донетих јавних политика и прописа, у циљу вредновања њиховог учинака, преиспитивања и побољшања спроводи ех-пост анализа ефеката.

4.2 Садржај годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана

Праћење спровођења средњорочног плана укључује редовно прикупљање података о статусу активности и остварености циљева и мера средњорочног плана, анализу спровођења активности у односу на планирану динамику, као и поређење остварених и циљних вредности показатеља.

Истовремено се стварни расходи спровођења мера и активности пореде с планираним расходима и анализирају у контексту онога што је урађено. Те информације се користе у образложењу кашњења у спровођењу активности, где се наводи и утицај кашњења активности на динамику спровођења активности и средства планирана за њено спровођење у наредном периоду. При томе се наводи и нови рок у коме ће се активност спровести и будући (кључни) кораци неопходни да би се активност реализовала.

На основу праћења, институције израђују годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана (за последњу завршену фискалну годину) у складу са садржајем и роком утврђеним Законом о планском систему. Институције су у обавези да израде извештај за претходну годину и објаве га на својој интернет страници до 15. марта текуће године.



Извештај

Годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана садржи:

- 1) преглед општих и посебних циљева, мера, циљаних и остварених вредности показатеља учинка у години на коју се извештај односи;
- 2) износе планираних и утрошених средстава за спровођење сваке мере, као и процентуални однос између утрошених и планираних средстава по мерама.
- 3) статус спровођења активности у години за коју се извештава, а ако конкретна активност није спроведена у предвиђеном року, образлажу се разлози кашњења и наводи се рок у коме ће се та активност спровести.

Наведени подаци се приказују у формату илустрованом у табели доле. Извештај се у том формату израђује из ЈИС, на основу података унетих у његову базу.

Табела 3. Образац годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана.

Годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана институције: xx у години yy				
Општи циљ 1:				
Документ јавне политике из ког је циљ преузет (или ознака „утврђен средњорочним планом“):				
Назив показатеља	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2018. години	Остварена вредност у 2018. години	Напомена
1.				
Посебан циљ 1.1:				
Документ јавне политике из ког је циљ преузет (или ознака „утврђен средњорочним планом“):				
Назив показатеља	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2018. години	Остварена вредност у 2018. години	Напомена
1.				
2.				
Мера: 1.1.1				
Документ јавне политике из ког је мера преузета (или ознака „утврђена средњорочним планом“):				
Назив показатеља	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2018. години	Остварена вредност у 2018. години	Напомена
1.				
2.				

Активности за спровођење мере у години yy	Рок за спровођење у yy	Статус активности	Нови рок за спровођење	Процент утрошених средстава у 2018. години	Кратко образложење оствареног напретка	Разлози за одступање од плана и мере предузете за решавање проблема	Будући (кључни) кораци неопходни да би се активност спровела
1.							
2.							

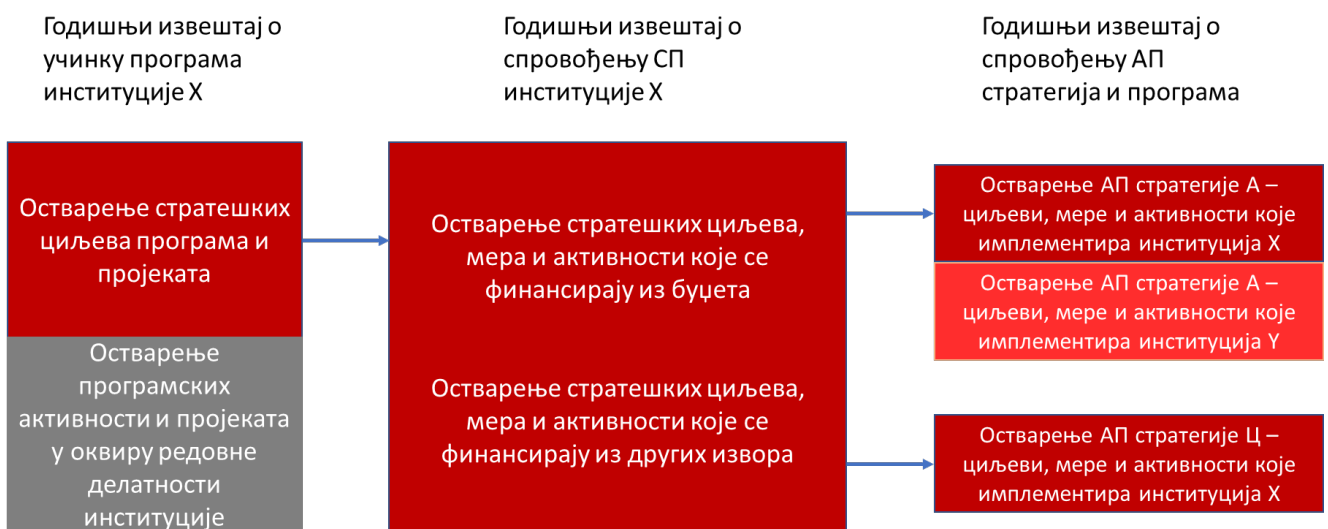
4.3 Механизми и календар извештавања

У поглављима 1,2 и 3 детаљно су представљене везе између:

1. докумената јавних политика и средњорочног плана и начина на који се циљеви, мере и активности из докумената јавних политика преузимају у средњорочни план;
2. средњорочног плана и програмског буџета и начина на који се циљеви, мере и активности из средњорочног плана „пресликавају” у елементе ПБ.

У праћењу спровођења докумената јавних политика и средњорочног плана, на основу извештајних механизма и календара успостављених Законом о буџетском систему и Законом о планском систему, информације о спровођењу се преузимају у супротном смеру, као што је то приказано на графикону 10. Преузимање ових информација омогућено је кроз функционалности ЈИС-а и Информационог система за припрему буџета.

Графикон 10. Преузимање информација између годишњих извештаја.



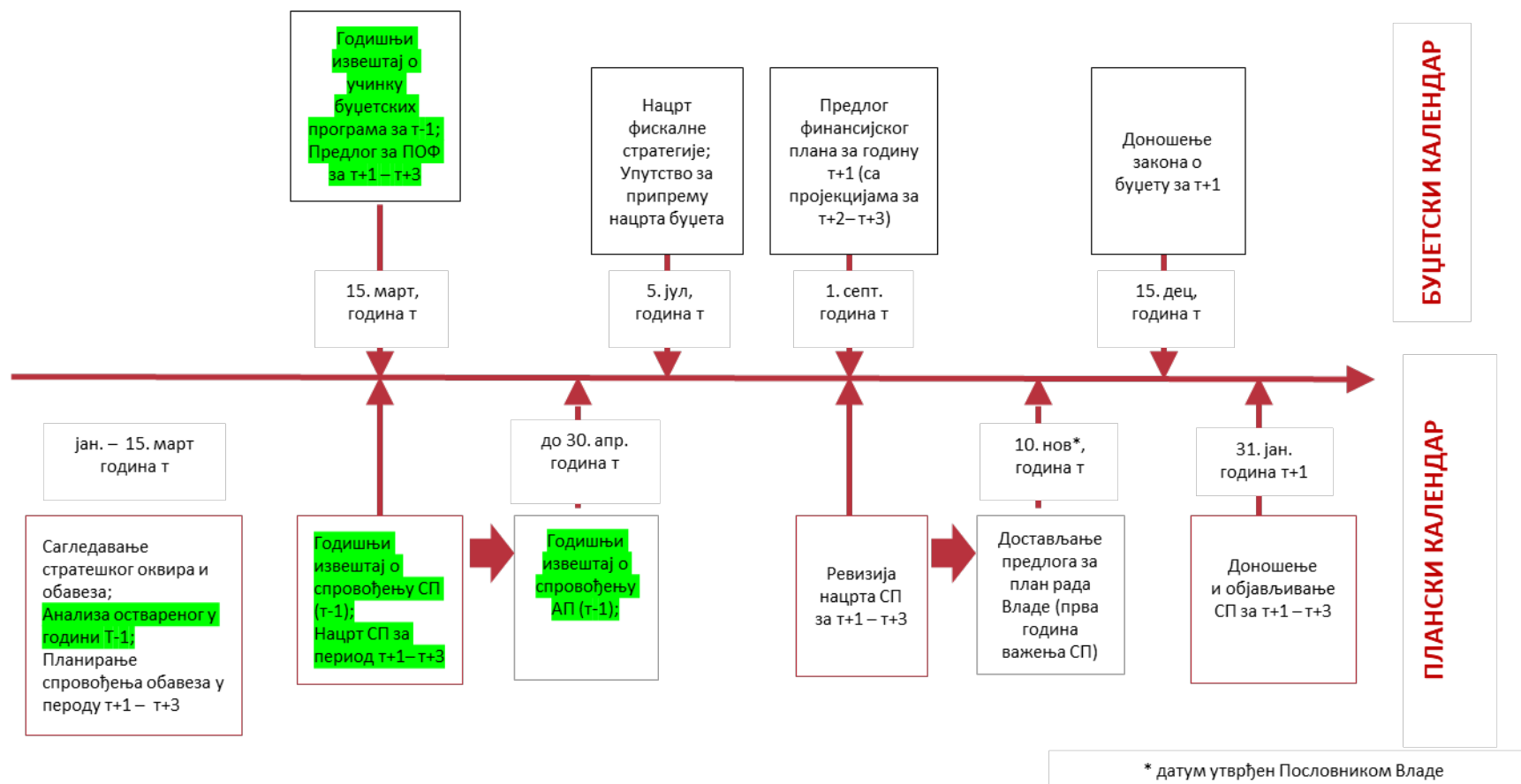
Годишњи извештај о учинку програма пружа информације о резултатима спровођења програма, програмских активности и пројеката којима су обухваћене и редовне делатности институције и њене обавезе које произлазе из докумената јавних политика и податке о оствареним вредностима показатеља учинка везаних за циљеве програма, програмских активности и пројеката. Ако су ти циљеви и показатељи учинка у програмски буџет преузети из средњорочног плана, информација о њиховом остварењу се из извештаја о учинку програма преузима у извештај о спровођењу средњорочног плана. У средњорочни план се такође преузимају подаци о потрошњи средстава алоцираних у оквиру програмске

активности или пројекта – ако је та програмска активност или пројекат једнака мери или активности у средњорочном плану.

Извештај о спровођењу средњорочног плана даље се допуњује подацима преузетим из средњорочног плана – уносе се информације о статусу спровођења активности и образложење тог статуса, подаци о потрошњи средстава планираних за спровођење мера и активности које не представљају независне програмске активности или пројекте у буџету и др. Такође, у извештај о спровођењу средњорочног плана уносе се и информације о остварењу мера и активности које се финансирају из других извора, а не из буџета.

Годишњи извештај о спровођењу документа јавне политике преузима податке из извештаја о спровођењу средњорочних планова свих институција које учествују у спровођењу тог документа јавне политике. Ти подаци су допуњују анализом ефеката спровођења активности на остварење циљева јавне политике.

Графикон 11. Календар процедуре средњорочног планирања, извештавања и израде буџета.



4.4 Коришћење Јединственог информационог система за планирање и координацију јавних политика за извештавање

ЈИС подржава процес праћења и извештавања о спровођењу средњорочног плана кроз апликације за унос остварених резултата у години извештавања (или краћем периоду у складу с потребама институције – полугодишње, квартално), израду извештаја (табеларни приказ) и одговарајућих аналитичких графикана у складу с критеријумима анализе.

Уносе се следећи подаци:

1. остварене вредности показатеља учинка циљева и мера, као што је то приказано на слици доле. За сваки показатељ се приказује планирана вредност у години извештавања, а уноси се остварена вредност (у години извештавања). На основу тога се аутоматски ажурира колона статус остварења, из које се види да ли је планирана вредност остварена или се одступило од плана.

DynamicIndicators [ActionPlanNew]	Columns apMetricIndicators [apMetricIndicators]			Context 2018 [ap_year]		H
	Година ПВ	ПВ	ЦВ (план)	Остварено	Статус	
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 1. Број центара за ментално здравље (број) (13263)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 1. Успостављен нов систем плаћања услуга везан за тип и број услуга ((1- да, 0 - не)) (13264)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 1. Број психијатријских кревета на 100000 становника (број) (13259)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 2 - М 1. Број формираних појединца за заштиту менталног здравља у заједници за децу и младе (број) (13272)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 2 - М 2. Број формираних перинаталних тимова (број) (13276)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 2 - М 3. Успостављена мрежа институција у којима се збрињавају и лече старе особе с менталним поремећајима (да, делимично, не) ((1- да, 0 - не)) (13277)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 2 - М 4. % специјалних болница за психијатријске болести са службама за судску психијатрију (%) (13284)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 2. броја специјалиста деце и адолесцентне психијатрије на 100000 деце (број) (13268)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 3 - М 1. Број акредитованих програма континуиране едукације из области менталног здравља (број) (13292)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 3. Број психијатара/ неуропсихијатара на 100000 становника (број) (13288)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 4 - М 1. % процедура дијагностике и лечења који се примењује у складу са међународним стандардима (%) (13300)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 4 - М 2. Формиран национални регистар за одређене менталне поремећаје ((1- да, 0 - не)) (13304)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 4 - М 3. Број удружења особа са менталним поремећајима (број) (13308)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 4 - М 4. Број окружних координационих тела (број) (13312)					⊕	
ОЦ 1 - ПЦ 4. број медицинског особља у области поремећаја менталног здравља на 100000 становника (број) (13296)					⊕	
ОЦ 1.Територијална покривеност ЦМЗ у односу на укупан број становника Србије (%) (13255)					⊕	

2. утрошена финансијска средства, као што је то приказано на слици доле. За сваки извор финансирања активности (или мере) предвиђене у средњорочном плану приказују се планирани износи средстава у години извештавања (као и намена планираних средстава). Ако је за конкретну активност (или меру) у програмском буџету утврђена независна програмска активност или пројекат у оквиру ког су алоцирана средства за њено спровођење, податак о финансијском извршењу активности (утрошеним средствима) аутоматски се преузима из система за извршење буџета. У супротном (када активност или мера у средњорочном плану чини само део одговарајуће програмске активности или пројекта у буџету), податак о утрошеним средствима се „ручно уноси” у ЈИС.

[ActionPlanNew]		[apMetricIndicators]	[ap_year]	[ActionPlanName]	[Version]
		у хиљадама РСД - усвојено		Утрошено (у хиљадама РСД)	
ДДП (20133)			499,97		500,00
ДДП (20132)			34,122,00		
Директна донаторска подршка (145)			34,621,97		
Директна донаторска подршка (20650)					
1 - ПЦ 2 - М 1 - А 4. Јачање капацитета МДУЛС-а, Управне инспекције и СУК-а - финансирање активности (148)					
1 - ПЦ 2 - М 2 - А 1. Припрема и усвајање аката којима се усваја Оквир компетенција и уводе компетенције у поступак регрутације и селекције, о			12,416,58		
Директна донаторска подршка (156)			6,050,00		
Директна донаторска подршка (20134)			6,050,00		5,915,00
РВ: Реформа јавне управе РВ/РЈ: Уређење јавно - службеничког система заснованог на заслугама (156)			158,29		
IFA20229			158,29		15,83
Директна донаторска подршка (156)			6,050,00		
Укупно РС (156)			158,29		
1 - ПЦ 2 - М 2 - А 2. Припрема и усвајање подзаконских аката којима се ближе уређује вредновање радне успешности запослених у јавним служ					
Непознат извор (159)					
Непознат извор (20136)					
Непознат извор (159)					
1 - ПЦ 2 - М 2 - А 3. Развој Центра за процену и развој компетенција и каријерни развој у СУК - финансирање активности (162)					

3. ажуриран статус спровођења активности (није започета, у току, завршена, одложена, одустало се) као што је то приказано на слици доле. За сваку активност се приказује квартал у коме је требало да се заврши; уколико активност није завршена у року, уноси се нови датум завршетка, као и следеће информације у складу са статусом активности – кратко образложење оствареног напретка, разлози за одступање од плана и мере предузете за решавање проблема, будући (кључни) кораци неопходни да би се активност реализовала.

	Q (план)	Статус активности	Нови рок (квартал)	Но
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 1 - А 1. Измена Закона о државној управи - статус (49)	3	1 - у току	2	
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 2 - А 5. Припрема, консултације и усвајање стратешког - програмског оквира за реформу система локалне самоуправе - статус (76)	2			
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 2 - А 6. Реформа локалних административних процедура у циљу унапређења и стандардизације административног поступања - статус	4			
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 3 - А 1. Утврђивање методолошког оквира за управљање јавним политикама - статус (89)		1 - у току	1	
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 3 - А 2. Успостављање јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика - статус (92)	4			
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 3 - А 4. Припрема јединственог програма обука представника ЈЛС на тему унапређења система управљања јавним политикама - статус	4			
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 4 - А 1. Усвајање Нацрта закона о метарегистру и подзаконских аката - статус (107)	4			
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 4 - А 3. Успостављање апликације за вођење евиденције о држављанима РС у оквиру Централног система за обраду - статус (113)	4			
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 4 - А 7. Унапређење регистра просторних јединица и адресног регистра и успостава интероперабилности са другим регистрима - статус	4			
ОЦ 1 - ПЦ 1 - М 4 - А 8. Успостављање националне инфраструктуре геопросторних података - статус (128)	4			

Из података унетих у ЈИС који су у вези са спровођењем средњорочног плана у одређеној години израђује се годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана институције у табеларном формату (приказаном у Табели 3).

Поред тога, из ЈИС-а се од улазних података из средњорочног плана институције и података о његовом спровођењу могу израдити и други извештаји, нпр.:

- годишњи извештаји о спровођењу акционих планова (стратегичка или програма) за које је надлежна институција;
- годишњи извештај о спровођењу нормативних активности институције;
- годишњи извештај о спровођењу капиталних пројеката институције;

- годишњи извештај о спровођењу мера и активности везаних за одређено преговарачко поглавље или други реформски процес (Програм економских реформи, Национални приоритети за међународну помоћ, Циљеви одрживог развоја);
- други извештаји или графикони (аналитички прикази) који се израђују тако што се укрсте подаци унети у ЈИС, а у складу с потребама институције.