



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 ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Јун, 2022.

Пројекат спроводи

GORA
WORLDWIDE CONSULTANTS

B&S
EUROPE

pwc

belit

ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Датум:

26. мај 2022.

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 за сектор реформе јавне управе и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

САДРЖАЈ

Листа графикона, слика и табела.....	5
Увод.....	6
1 СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН И СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ.....	8
1.1Средњорочни план	8
1.2Средњорочни план у контексту планског система	11
1.3Процедура средњорочног планирања	14
1.3.1 Фаза 1 – Анализа резултата у претходном периоду (до 15. марта)	15
1.3.2 Фаза 2 – Нацрт средњорочног плана (до 1. августа)	15
1.3.3 Фаза 3 – Усклађивање са утврђеним лимитима (предлог средњорочног плана, до 15. октобра)	20
1.3.4 Фаза 4 – Коначна верзија средњорочног плана усклађена са усвојеним буџетом (до 31. јануара)	20
1.3.5 Обједињени плански и буџетски календар	20
1.4Организација у изради и праћењу спровођења средњорочног плана	23
1.4.1 Успостављање управљачке радне групе за средњорочно планирање	23
1.4.2 Одговорности у изради средњорочног плана	25
1.4.3 Обавезе учесника по фазама средњорочног планирања	28
2 СТРУКТУРА И САДРЖАЈ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.....	31
2.1Структура и елементи плана развоја ЈЛС	31
2.2Структура и елементи докумената јавних политика	34
2.3Структура и елементи средњорочног плана	37
2.4Успостављање елемената средњорочног плана	39
2.4.1 Преузимање циљева и мера из плана развоја ЈЛС у средњорочни план ЈЛС	39
2.4.2 Преузимање мера и активности из докумената јавних политика	44
2.4.3 Ажурирање мера и активности преузетих из плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика	49
2.4.4 Утврђивање мера и активности средњорочним планом	51
2.4.5 Анализа институционалних капацитета	53
2.4.6 Листа аката које на основу средњорочног плана доноси веће или скупштина ЈЛС	56
2.4.7 Ризици за остварење мера и активности у средњорочном плану	56
2.5Табеларни приказ средњорочног плана	57
2.6Остали делови средњорочног плана	59
2.6.1 Информације о ЈЛС	59
2.6.2 Прилози средњорочног плана	59
2.7Пример целокупног документа средњорочног плана ЈЛС	59
3 СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗРАДА БУЏЕТА.....	61
3.1Повезаност између средњорочног и програмског буџета ЈЛС	61
3.1.1 Пресликавање мера и активности из средњорочног плана у програмски буџет	64
3.1.2 Пресликавање циљева и показатеља учинка из средњорочног плана у програмски буџет	67
3.2Интегрисана процедура планирања и израде буџета	69
4 ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.....	72
4.1Сврха праћења и извештавања	72
4.2Садржај годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана	74
4.3Механизми и календар извештавања	77
5 АНЕКСИ.....	78
АНЕКС 1: Оптимизација планског оквира ЈЛС	78
АНЕКС 2: Примери развојних праваца и приоритетних циљева са могућим показатељима	84
АНЕКС 3: Примери за правилно формулисање мера под приоритетним циљевима са препорукама за постављање структуре средњорочног плана (за развојни правац – Економски развој)	87

АНЕКС 4: Примери преузимања елемената из плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика ЈЛС у средњорочни план ЈЛС (примери циљева, мера и показатеља из средњорочног плана ЈЛС) са препорукама за ревизију донетих средњорочних планова за циклус планирања 2023–2025. _____ **95**

ЛИСТА ГРАФИКОНА, СЛИКА И ТАБЕЛА

ГРАФИКОН 1: ПЛАНСКИ СИСТЕМ ЈЛС.....	13
ГРАФИКОН 2: ПРЕУЗИМАЊЕ ЦИЉЕВА, МЕРА И ПОКАЗАТЕЉА ИЗ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН ЈЛС.....	17
ГРАФИКОН 3: ПРЕУЗИМАЊЕ МЕРА И АКТИВНОСТИ ИЗ АКЦИОНИХ ПЛАНОВА У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН ЈЛС	17
ГРАФИКОН 4: КАЛЕНДАР ПРОЦЕДУРЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНИРАЊА И БУЏЕТИРАЊА ЈЛС.....	22
ГРАФИКОН 5: УЛОГЕ И ОДГОВОРНОСТИ У ПРОЦЕДУРИ ИЗРАДЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.	26
ГРАФИКОН 6: ВЕЗА ИЗМЕЂУ ЕЛЕМЕНАТА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА	64
ГРАФИКОН 7: ИНТЕГРИСАНА ПРОЦЕДУРА ПЛАНИРАЊА И ИЗРАДЕ БУЏЕТА.	69
ГРАФИКОН 8: ПРЕУЗИМАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА ИЗМЕЂУ ГОДИШЊИХ ИЗВЕШТАЈА.....	77
ГРАФИКОН 9: КАЛЕНДАР ИЗВЕШТАВАЊА ЈЛС.....	78
Слика 1: ПРИНЦИП ИЗРАДЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.....	14
Слика 2: ЕЛЕМЕНТИ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС	33
Слика 3: ОБАВЕЗНИ ЕЛЕМЕНТИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ИЛИ ПРОГРАМА.	35
Слика 4: ЕЛЕМЕНТИ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА.....	38
Слика 5: ВАРИЈАНТЕ ПЛАНСКОГ ОКВИРА ЈЛС	39
Слика 6: ПРЕУЗИМАЊЕ/ДЕФИНИСАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА У СРЕДЊОРОЧНОМ ПЛАНУ ЈЛС.....	40
Слика 7: ПРЕУЗИМАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА ИЗ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН КАДА НИСУ УТВРЂЕНИ РАЗВОЈНИ ПРАВЦИ.....	41
Слика 8: ПРЕУЗИМАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА ИЗ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН КАДА СУ УТВРЂЕНИ РАЗВОЈНИ ПРАВЦИ ...	41
Слика 9: ПРИМЕР КАД ТЕМА (ОПШТИ ЦИЉ) ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ПРЕДСТАВЉА КОМПОНЕНТУ ПРИОРИТЕТНОГ ЦИЉА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....	46
Слика 10: ПРИМЕР КАД ЈЕ ТЕМА ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ОБРАЂЕНА У ОКВИРУ НЕКОГ СТРАТЕШКОГ ПРАВЦА / РАЗВОЈНЕ ОБЛАСТИ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....	47
Слика 11: ПРИМЕР КАД ТЕМА ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ РАЗРАЂУЈЕ ОДРЕЂЕН ПРИОРИТЕТНИ ЦИЉ У ОКВИРУ НЕКОГ РАЗВОЈНОГ ПРАВЦА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....	48
Слика 12: ПРИМЕР КАД ТЕМА ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ НИЈЕ ОБРАЂЕНА У ОКВИРУ НЕКОГ РАЗВОЈНОГ ПРАВЦА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....	49
Слика 13: ПОВЕЗИВАЊЕ ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ЦИЉЕВА ПРОГРАМА	67
Слика 14: ПОВЕЗИВАЊЕ МЕРА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ЦИЉЕВА ПРОГРАМСКИХ АКТИВНОСТИ И ПРОЈЕКТА	68
ТАБЕЛА 1: СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА.....	63
ТАБЕЛА 2: ВЕЗА ЕЛЕМЕНАТА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА ПО ПРОГРАМСКОЈ КЛАСИФИКАЦИЈИ	66
ТАБЕЛА 3: ОБРАЗАЦ ГОДИШЊЕГ ИЗВЕШТАЈА О СПРОВОЂЕЊУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА	76

УВОД

Приручник за израду средњорочног плана јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: Приручник) служи као подршка службеницима запосленим у органима и организацијама јединица локалне самоуправе (ЈЛС) који учествују у средњорочном планирању ЈЛС.

Циљ Приручника јесте да обезбеди практична упутства за ефикасну и ефективну израду средњорочног плана ЈЛС (средњорочни план, СП).

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 локалној самоуправи, Закону о буџетском систему и прописима за њихову примену, као и Приручнику за средњорочно планирање органа државне управе¹.

Изради Приручника допринели су представници Сталне конференције градова и општина који су поделили искуства стечена током спровођења пројекта који је пружио подршку пилот-општинама у изради њихових средњорочних планова за период 2022–2024,² општине које су учествовале у том пројекту, као и општина Пирот.³ Средњорочни планови тих општина за период 2022–2024. били су основ за израду примера добре праксе који су коришћени у Приручнику.

Приручник је структуриран на следећи начин:

У **првом поглављу** је дефинисан средњорочни план и објашњен његов циљ и сврха у контексту планског система. Средњорочни план обухвата циљеве, мере и активности за чије спровођење је надлежна ЈЛС, а који су утврђени у плановима развоја ЈЛС и акционим плановима докумената јавних политика. У првом поглављу представљена је и процедура израде средњорочног плана и објашњен значај интеграције средњорочног планирања и израде буџета. Дати су и практични савети који се односе на поделу одговорности у ЈЛС у свакој фази израде средњорочног плана.

У **другом поглављу** објашњава се однос између структуре и елемената планова развоја ЈЛС, докумената јавних политика и средњорочног плана кроз графиконе и примере. На основу тога изведени су практични кораци и правила по којима ЈЛС успоставља структуру свог средњорочног плана.

¹<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Priruc%CC%8Cnik-za-izradu-srednjoroc%CC%8Cnih-planova-09032020.pdf>

² „Подршка успостављању система планирања и израда средњорочних планова развоја локалне самоуправе“, који се финансира из бесповратних средстава словачке развојне помоћи (СловакАид)

³ Стручну подршку у изради средњорочног плана пружила је Регионална развојна агенција Југ доо Ниш, а техничку подршку у процесу локализације циљева одрживог развоја пружили су развојни партнери кроз Платформу за општедруштвени дијалог „Одрживи развој за све“, за подстицање и афирмисање друштвеног дијалога о спровођењу Агенде одрживог развоја до 2030. године.

У **трећем поглављу** детаљно се разматрају значај и механизми за одређивање приоритетних мера и активности ЈЛС 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 важећим планским документима. Средњорочни планови ЈЛС и њихово повезивање са елементима програмског буџета представљају кључне инструменте за „пресликавање” јавних политика у буџет. Циљ трећег поглавља јесте да пружи практичне савете за планирање активности и ресурса у складу са циљевима утврђеним у планским документима, преузетим обавезама ЈЛС у средњорочном периоду и фискалним ограничењима.

У **четвртом поглављу** објашњен је значај праћења и извештавања о спровођењу средњорочног плана за управљање резултатима ЈЛС. Разматрају се садржај, формат, механизми и календар праћења и извештавања који су успостављени Законом о планском систему Републике Србије.

1 СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН И СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ

1.1 Средњорочни план

У члану 25. Закона о планском систему Републике Србије (у даљем тексту: ЗПС) 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 ЈЛС се израђује на основу плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика ЈЛС (стратегија, програма и њихових акционих планова), развојних мера и активности утврђених на основу надлежности ЈЛС и обавеза ЈЛС проистеклих из републичких или покрајинских докумената јавних политика или на основу посебних прописа, при чему се уважавају расположиви капацитети и ресурси ЈЛС, као и промене околности у односу на време када су плански документи донети.

На тај начин средњорочни план постаје основни управљачки инструмент ЈЛС чији је циљ то да утврди које ће развојне мере и активности бити спроведене 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 и средњорочним оквиром расхода).

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

СВРХА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА

- Средњорочни план пружа свеобухватан и ажуран преглед обавеза (мера и активности) које ЈЛС треба да спроведе током 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 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 ЈЛС 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 међусобна усклађеност планских докумената ЈЛС (у смислу рокова, одговорности и додатних детаља спровођења).
- Средњорочни план доприноси ефективном планирању програмског буџета и средњорочног оквира расхода који су у складу са циљевима и приоритетима планских докумената и општинске/градске управе.
- Годишње извештавање о спровођењу средњорочног плана представља механизам за извештавање о напретку у спровођењу плана развоја ЈЛС.

ШТА СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН НИЈЕ

- Средњорочни план није документ којим се планира спровођење свих активности ЈЛС.
- Средњорочни план није механизам за интерну контролу. Међутим, он ствара јасну везу између потрошених средстава и спроведених активности (ефективност и ефикасност) и поспешује контролу потрошње у складу са циљевима јавних политика.
- Средњорочни план није документ којим се утврђује јавна политика. Међутим, као изузетак (уколико план развоја и документи јавне политике ЈЛС нису ажурни и свеобухватни), у средњорочном плану се могу утврдити мере јавне политике које ће ЈЛС спровести у наредне три године. Такође, кроз израду средњорочног плана се може идентификовати потреба да се развије нови или ревидира постојећи документ јавне политике, што се онда чини кроз засебну процедуру.

СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН И ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ

- Стални (редовни) послови који произлазе из надлежности ЈЛС нису укључени у средњорочни план. Тиме се средњорочни план усредсређује на спровођење мера и активности из донетих докумената јавних политика.
- Одлука о буџету ЈЛС обухвата све трошкове (укључујући трошкове обављања редовних послова), груписане у буџетске програме. Из средњорочног плана се у програмски буџет преузима процена трошкова за мере и активности утврђене у планским документима и на тај начин средњорочни план служи као основ за утврђивање приоритета међу тим мерама и активностима које ће се / финансирати буџетским средствима. 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

У складу са Законом о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС), ЈЛС планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво. ЗПС, који је донет 2018. године, детаљно уређује обавезу органа локалне власти (и свих осталих учесника у планском систему) да планирају јавне послове у својој надлежности. Пакет прописа о планском систему као референтни правни оквир обрађује свеукупно управљање јавним политикама и средњорочно планирање и односи се на све планске документе.

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

Када је реч о локалној самоуправи, како у хијерархији планских докумената, тако и у самом ЗПС, посебно место заузима план развоја ЈЛС. ЗПС прописује обавезу ЈЛС да свој план развоја изради као дугорочни документ развојног планирања, за период од најмање седам година, који усваја скупштина ЈЛС, на предлог надлежног извршног органа ЈЛС.

Када израђује свој план развоја, ЈЛС је дужна да води рачуна о његовој усклађености са планским документима донетим на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине (ако се ЈЛС налази на територији аутономне покрајине). Истовремено, ЈЛС нужно води рачуна и о својим изворним надлежностима у домену планирања прописаним Уставом и ЗЛС са којима је усклађен и њен статут. Осим са документима хијерархијски вишег нивоа ЈЛС је треба да обезбеди усклађеност свог плана развоја и са својим урбанистичким планом и планом генералне.

Документи развојног планирања представљају основу за даље планирање и израду докумената јавних политика. Док се у стратегији целовито утврђују стратешки правци деловања, тј. 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 утврђује се институција која је надлежна за њено спровођење, као и потребна финансијска средства, показатељи учинка и др.

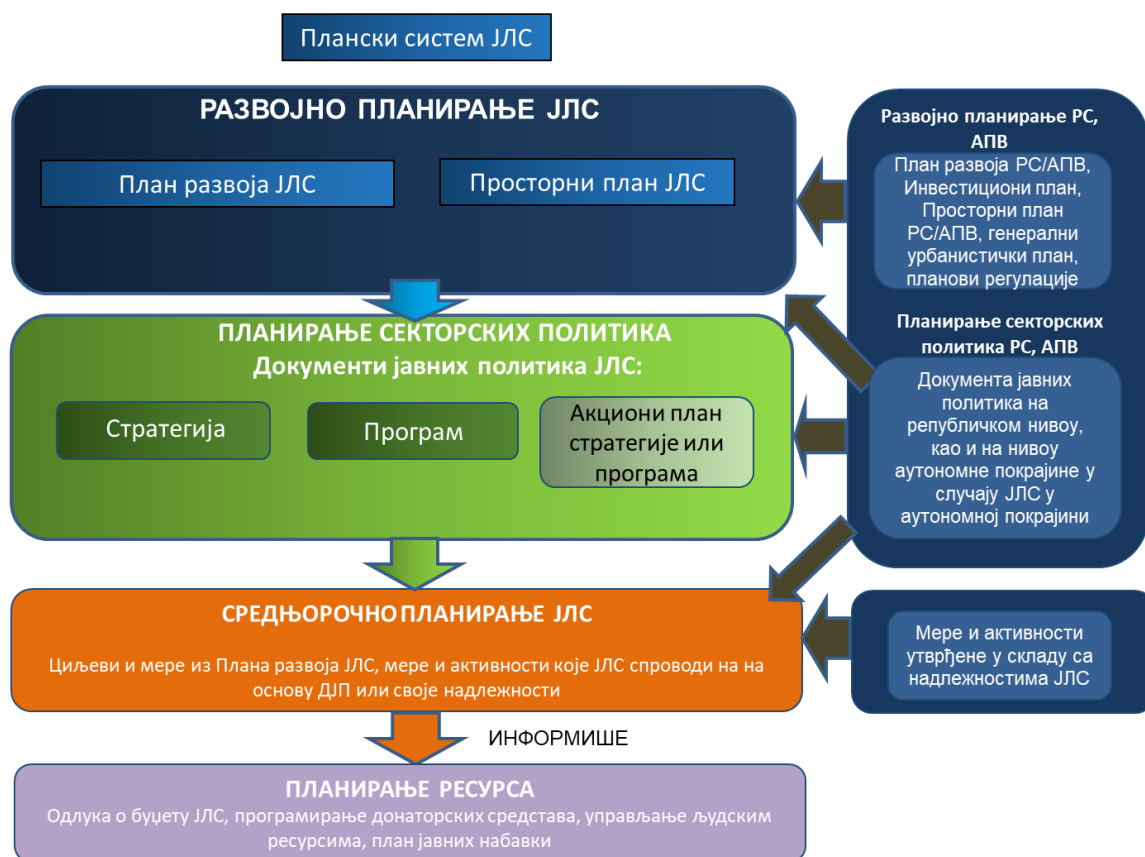
Документе јавних политика ЈЛС израђује у оквиру свог законског делокруга и дужна је да води рачуна о њиховој усклађености са документима јавних политика донетим на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине (ако се ЈЛС налази на територији аутономне покрајине).

Средњорочним планом ЈЛС операционализује спровођење плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика (републичких, покрајинских и докумената јавних политика које је ЈЛС донела) при чему се уважавају расположиви капацитети и ресурси. Својим средњорочним планом ЈЛС разрађује циљеве, мере и активности које у обавези да оствари, односно спроведе на основу свог плана развоја и докумената јавних политика (републичких, покрајинских и докумената јавних политика које је ЈЛС донела).

На тај начин се обезбеђује да су средњорочни планови ЈЛС усклађени 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 одражава приоритете које је утврдила ЈЛС.

На Графикону 1 представљена је веза између докумената развојног планирања, докумената јавних политика, средњорочног планирања и планирања ресурса.



Графикон 1: Плански систем ЈЛС.

1.3 Процедура средњорочног планирања

Средњорочно планирање је процедура која се у ЈЛС спроводи сваке године и која се одвија у складу с процедуром израде буџета. Започиње у првом кварталу текуће године, а завршава се 31. јануара наредне године, до када ЈЛС мора донети и објавити свој средњорочни план.

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.

Израда средњорочног плана је подељена у неколико фаза/корака, а то су:

- 1) Фаза 2: Нацрт средњорочног плана (до 1. августа)
 - Сагледавање планског оквира и попис обавеза у наредне три године
 - Планирање спровођења обавеза у наредне три године, анализа ресурса и нацрт средњорочног плана
 - Утврђивање лимита буџетских корисника (до 1. августа)
- 2) Фаза 3: Усклађивање са утврђеним лимитима (предлог средњорочног плана заједно са предлогом финансијског плана) (до 15. октобра);
- 3) Фаза 4: Коначна верзија средњорочног плана усклађена са усвојеним буџетом (31. јануар наредне године).

Комплексност фаза разликује се зависно од тога да ли ЈЛС 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).

У циљу ефикасности и ефективности средњорочног планирања препорука овог приручника јесте да ЈЛС на почетку тог процеса образује управљачку радну групу за израду средњорочног плана (у даљем тексту: управљачка радна група), која окупља руководиоце и стручњаке из различитих организационих јединица своје управе, као и институција чији је она оснивач. Та група у складу са својим јасно утврђеним надлежностима (одговорностима), корацима у поступку, као и каналима размене информација води административно и технички целокупан процес израде средњорочног плана. Такође, предвиђено је да значајну и формализовану улогу у том процесу имају секторске (тематске) групе (у даљем тексту: секторске подгрупе). У Одељку 1.4 Приручника детаљно је описано како се успостављају и које улоге и одговорности имају управљачка радна група и секторске подгрупе по фазама процеса средњорочног планирања, а у наставку су дати кључни кораци.

1.3.1 Фаза 1 – Анализа резултата у претходном периоду (до 15. марта)

У првом кварталу текуће године службе ЈЛС (унутрашње организационе јединице) и организације ЈЛС које су надлежне за остварење конкретних циљева и спровођење мера и активности средњорочног плана анализирају напредак у претходној години. При томе се разматра статус и динамика спровођења активности (у односу на план), остварене вредности показатеља учинка (у односу на планирање), као и утрошена средства за спровођење мера и активности (у односу на планирање). Такође се разматра како остварени резултати утичу на спровођење активности у наредном периоду.

На основу те анализе израђује се обједињени годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана, који ЈЛС усваја и објављује на својој интернет страници најкасније до 15. марта текуће године.⁴ Добра пракса је да годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана усвоји и скупштина ЈЛС пошто он представља и извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС.

1.3.2 Фаза 2 – Нацрт средњорочног плана (до 1. августа)

1.3.2.1 Сагледавање планског оквира и попис обавеза

Овај корак је посебно значајан ако ЈЛС *први* пут израђује средњорочни план јер се у њему постављају темељи за ефективно средњорочно планирање ЈЛС и у наредним годинама. Започиње израдом листе *свих* планских докумената за чије је спровођење ЈЛС надлежна (у даљем тексту: **плански оквир ЈЛС**) и њиховим хијерархијским рангирањем. Полази се од плана развоја ЈЛС, а потом

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

се мапирају и разматрају секторске стратегије, програми и повезани акциони планови. У овом кораку сагледавају се и обавезе ЈЛС које произлазе из републичких и покрајинских докумената јавних политика (оних којима је ЈЛС задужена да спроводе одређену меру или активност).

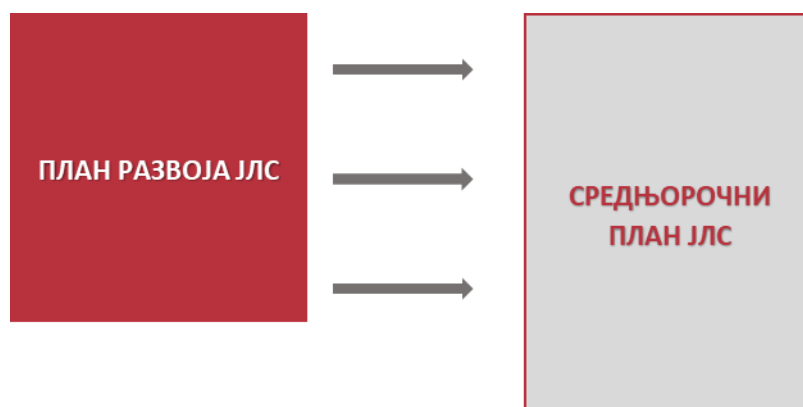
У овом кораку често је потребно да ЈЛС спроведе оптимизацију свог планског оквира (када не постоји јасна и логична хијерархија и међусобна усклађеност планских докумената; када документи немају прописану структуру и елементе; када се исти циљеви и мере утврђују различитим документима и др.). Ако се различити аспекти исте планске области уређују у више докумената, тада се дуплирају мере и активности и повезани трошкови, као и напори приликом праћења и извештавања о њиховом спровођењу. Праћење и извештавање о постигнутим резултатима додатно је отежано када није успостављена адекватна хирјерархија циљева, када се елементи из планских докумената вишег реда не преузимају и не разрађују даље у документима нижег реда, као и онда када се не користе доследно показатељи учинка. Плански документи често обухватају и низ *текућих* мера и активности (које ЈЛС спроводи у оквиру својих редовних надлежности), а треба да се усредсреде само на нове реформске иницијативе.⁵ Такве ситуације отежавају координацију и утврђивање приоритета у спровођењу планских докумената, односно израду ефективног и реалистичног средњорочног плана. Примери оптимизације планског оквира ЈЛС дати су у Анексу 1.

Кроз сагледавање и оптимизацију планског оквира може се утврдити да је одређене документе 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 нису адекватно утврђени). Кораци које је потребно предузети у том случају објашњени су у Пододељку 1.4.2.

1) ПРЕУЗИМАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА ИЗ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

План развоја ЈЛС је документ који одређује основну структуру средњорочног плана ЈЛС, односно у средњорочни план се из њега директно преузимају циљеви и мере који су њиме утврђени и повезани показатељи учинка.

⁵ 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.

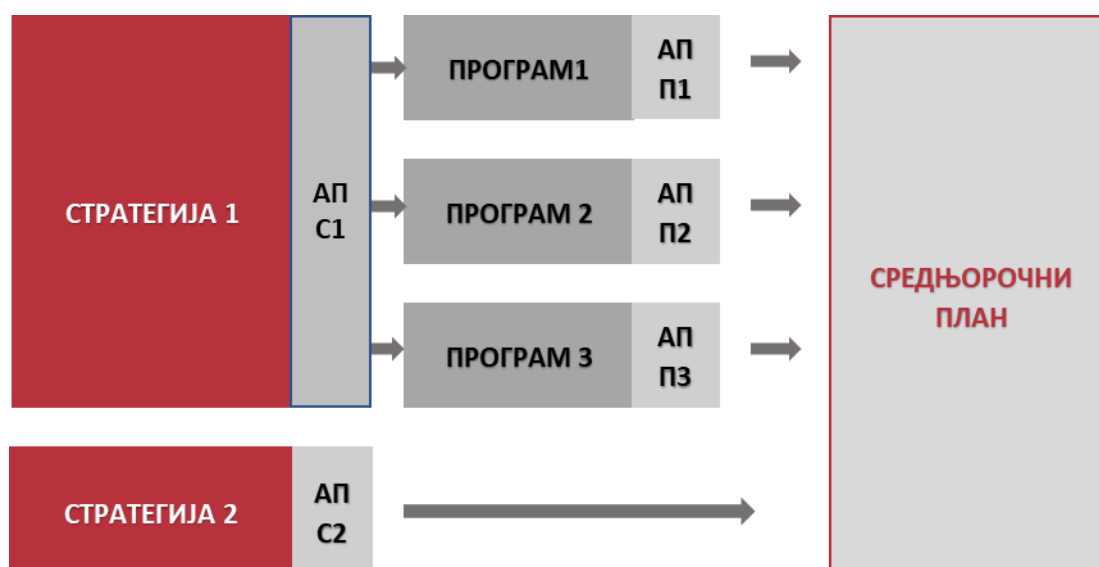


Графикон 2: Преузимање циљева, мера и показатеља из плана развоја ЈЛС у средњорочни план ЈЛС.

2) ПРЕУЗИМАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА ИЗ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

У једној области планирања могу постојати стратегије, програми и повезани акциони планови. За попис обавеза ЈЛС на основу докумената јавних политика најзначајнији су акциони планови програма, као најдетаљнији документи из којих ЈЛС директно преузимају елементе и уносе у свој средњорочни план. У областима планирања у којима нису утврђени програми, обавезе ЈЛС се у средњорочни план преузимају из акционог плана стратегије (види Графикон 3).

Из докумената јавних политика у средњорочни план преузимају се мере, повезани показатељи учинка и активности.



Графикон 3: Преузимање мера и активности из акционих планова у средњорочни план ЈЛС.

Кључни елементи средњорочног плана ЈЛС су циљеви, мере и активности које треба да спроведу (њени) органи и организације ЈЛС

Средњорочни план ЈЛС обавезно укључује и мере и активности које на основу планског оквира спровode јавна предузећа, а које се финансирају или суфинансирају из буџета ЈЛС. Добра пракса је да средњорочни план ЈЛС укључи и мере и активности из плана развоја које спровode јавна предузећа, а које се финансирају из сопствених средстава јавних предузећа. На тај начин се обезбеђује целокупна слика о мерама и активностима из планског оквира које ће се спровести у ЈЛС у наредне три године. Такође, обезбеђује се да се кроз годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана извештава о свим мерама утврђеним планом развоја ЈЛС.

Успостављање елемената средњорочног плана на основу плана развоја и докумената јавних политика детаљно је обрађено у Поглављу 2.

ЈЛС у свој средњорочни план преузима и мере и активности из међуопштинских споразума (пројеката) и међународних уговора (нпр. пројеката прекограничне сарадње) за чије спровођење је надлежна на основу из тих докумената. Међутим, ако су те мере и активности већ обухваћене планским документима, онда их у свој средњорочни план преузима из тих планских докумената.

Сваке године када се ажурира и допуњује претходни средњорочни план, ЈЛС мора сагледати своје обавезе које проистичу из „нових” планских докумената (који су донети у претходној години) и уградити их у претходно успостављену структуру свог средњорочног плана.

1.3.2.2 Планирање извршења обавеза у наредне три године, нацрт средњорочног плана 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 средњорочног плана 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 планским документом; нова мера се утврђује средњорочним планом само изузетно.

При томе се у складу са актуелном ситуацијом, по потреби, ревидирају трошкови мера и активности и план њиховог финансирања који су утврђени планом развоја, акционим планом документа јавне политике или претходним средњорочним планом.

Уколико је у корацима 1)–4) процењено да је потребно ревидирати неке елементе који су утврђени у акционим плановима докумената јавних политика, онда се у складу са типом и степеном потребне измене покреће поступак измене конкретног акционог плана (види инструкцију у *Приручнику за управљање јавним политикама*) или евидентира измена у средњорочном плану. Нпр. за измене плана финансирања за наредни период услед промењене динамике финансирања у претходном периоду није потребно да се сам акциони план ревидира (да скупштина ЈЛС доноси његове измене и допуне), већ се те измене уносе директно у средњорочни план за наредни период.

ЈЛС у свом средњорочном плану може да *предложи* и *образложи* мере и активности које ће спровести након истека важења одређеног планског документа (чиме се премошћава јаз до доношења нових планских докумената). Такве мере и активности имају статус *индикативних мера или активности* с обзиром да нису „прошле” кроз процедуру анализе, консултација и одобравања јавне политике.⁶ Ако је више таквих мера које нису утврђене у планским документима ЈЛС, препорука је да процедура израде средњорочног плана укључи јавне консултације.

У овом кораку разматрају се и капацитети за спровођење преузетих обавеза у средњорочном периоду (у контексту редовних функција ЈЛС) и, по потреби, утврђују мере или активности у циљу повећања капацитета ЈЛС.⁷

Извршење обавеза у наредне три године, тј. нацрт средњорочног плана разматра се и у контексту финансијских ограничења. Уколико расположиви ресурси (људски, материјални и финансијски) нису довољни за извршење свих обавеза (у предвиђеним роковима), руководство ЈЛС предлаже приоритете, као и то од којих ће се мера и активности одустати, за које је потребно обезбедити додатна средства (из буџета или других извора), које ће се спроводити на начин другачији од планираног или за које ће се продужити рокови спровођења.

⁶ 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, Приручником за управљање јавним политикама (<https://rsip.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-upravljanje-javnim-politikama-sa-aneksima-za-objavljivanje-07-09-2021.pdf>) , Приручником за анализу ефеката јавних политика и прописа (<https://rsip.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>) и Приручником за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа (<https://rsip.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-v3.pdf>)

⁷ Анализа институционалних капацитета и примери мера и активности које се утврђују на основу те анализе детаљно је објашњена у Поглављу 2.

Потребе за средствима за спровођење мера и активности (из нацрта средњорочног плана) које су утврђене као приоритети, орган ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба за финансије узима у обзир када утврђује ограничења расхода, односно лимите буџетских корисника за наредну фискалну годину. Лимити се односе на трошкове спровођења мера и активности из нацрта средњорочног плана које су у надлежности буџетског корисника, као и на трошкове спровођења редовних послова буџетског корисника.

Орган ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба за финансије на основу пројекција фискалних параметара за наредне три године утврђује укупна ограничења расхода и ограничења по буџетским корисницима најкасније до 1. августа (у *Упутству за припрему нацрта буџета ЈЛС*).

1.3.3 Фаза 3 – Усклађивање са утврђеним лимитима (предлог средњорочног плана, до 15. октобра)

На основу лимита утврђених *Упутством за припрему нацрта буџета ЈЛС*, буџетски корисници (директни и индиректни) израђују предлоге својих финансијских планова, у којима планирају и средства за спровођење мера и активности из нацрта средњорочног плана за које су надлежни, а у складу са ресурсима којим располажу.

ЈЛС ревидира нацрт свог средњорочног плана и, по потреби, наново утврђује приоритетне мере и активности, односно израђује предлог средњорочног плана ЈЛС. У складу с предлогом средњорочног плана израђује се и нацрт одлуке о буџету ЈЛС.

Орган ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба, доставља нацрт одлуке о буџету већу ЈЛС најкасније до **15. октобра**. Добра пракса је да се уз нацрт одлуке о буџету достави и нацрт средњорочног плана ЈЛС.

1.3.4 Фаза 4 – Коначна верзија средњорочног плана усклађена са усвојеним буџетом (до 31. јануара)

Коначна верзија средњорочног плана усклађује се, по потреби, са одлуком о буџету ЈЛС. Средњорочни план доноси скупштина ЈЛС и он се најкасније до 31. јануара објављује на интернет страници ЈЛС.

1.3.5 Обједињени плански и буџетски календар

ЈЛС је у обавези да изради свој средњорочни план, као и годишњи извештај о његовом спровођењу у складу с роковима који су утврђени обједињеним планским и буџетским календаром.⁸

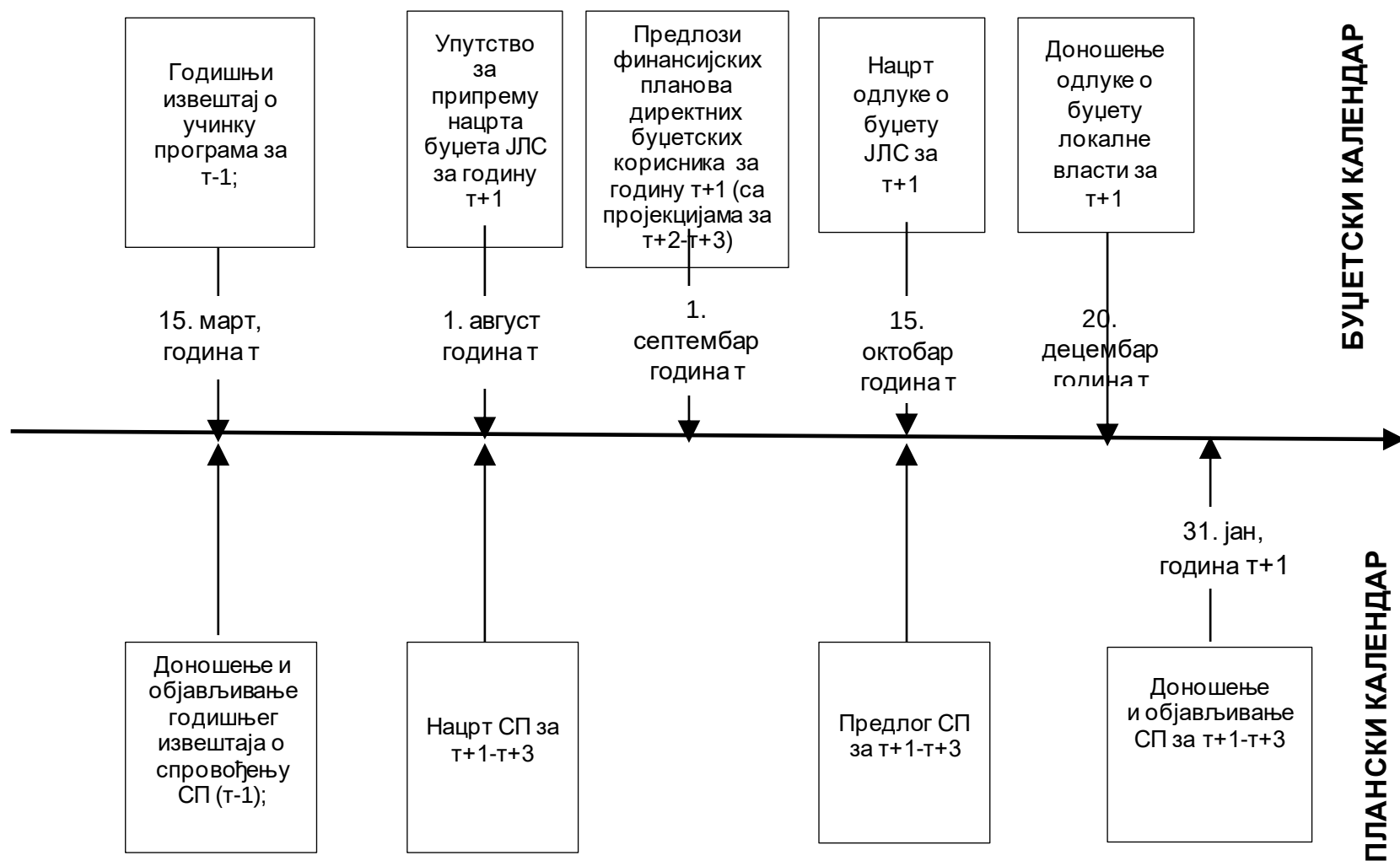
⁸ Рокови су утврђени законом којим се уређује буџетски систем, законом којим се уређује плански систем и Уредбом о методологији средњорочног планирања.

Обједињен календар обезбеђује:

- да буду усклађени предлог средњорочног плана ЈЛС и предлози финансијских планова буџетских корисника (директних и индиректних), као и коначна верзија средњорочног плана ЈЛС и одлука о буџету ЈЛС;⁹
- да годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана ЈЛС служи уједно и као годишњи извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС и као основ за израду годишњих извештаја о спровођењу акционих планова докумената јавних политика;¹⁰

⁹ Веза средњорочног планирања и израде финансијског плана, односно буџета детаљно је објашњења у Поглављу 3.

¹⁰ Извештавање о спровођењу средњорочног плана, као и веза са извештавањем о спровођењу плана развоја ЈЛС и акционих планова докумената јавних политика детаљно је објашњења у Поглављу 4.



Графикон 4: Календар процедуре средњорочног планирања и буџетирања ЈЛС.

1.4 Организација у изради и праћењу спровођења средњорочног плана

У средњорочном планирању организовано учествују представници различитих органа ЈЛС (градског/општинског већа, градске/општинске скупштине, градске/општинске управе, градоначелник, односно председник општине,), као и служби ЈЛС (односно унутрашњих организационих јединица градске/општинске управе) и организација ЈЛС (првенствено оних који на основу плана развоја ЈЛС, инвестиционог плана и докумената јавних политика спроводе одређене мере и активности).

Међу учесницима у изради средњорочног плана неопходни су запослени који су директно укључени у његово спровођење, који имају релевантна техничка знања и који су способни да сагледају евенуталне проблеме у спровођењу средњорочног плана, као и пронађу могућа решења тих проблема. С друге стране, пошто се процедура планирања одвија по принципу „одозго надоле“, неопходно је да у средњорочном планирању учествује и руководство ЈЛС, које доноси стратешке одлуке и утврђује приоритетне мере и активности.

Скупштина ЈЛС доноси средњорочни план на предлог градског/општинског већа. Међутим, израду средњорочног плана морају оперативно подржати структуре које ће ефективно радити на његовој припреми. Да би се постигла ефикасност и ефективност средњорочног планирања, препорука је да ЈЛС на почетку израде свог средњорочног плана образује управљачку радну групу која окупља руководиоце и стручњаке из различитих организационих јединица и организација ЈЛС. Та група у складу са својим јасно утврђеним надлежностима (одговорностима), корацима у поступку, као и каналима размене информација води административно и технички целокупан процес израде средњорочног плана ЈЛС.

1.4.1 Успостављање управљачке радне групе за средњорочно планирање

Почетак израде средњорочног плана иницира градско, односно општинско веће (осим када то иницира сама скупштина ЈЛС) доношењем одлуке. Та одлука ће највероватније садржати само констатацију да ће се посебним решењима председника општине, односно градоначелника формализовати: 1) формирање и састав управљачке радне групе (координационог тима) за израду средњорочног плана, 2) формирање, састав и надлежности секторских подгрупа и 3) кључни кораци и датуми у поступку, који треба да буду синхронизовани са буџетским циклусом и календаром (види календар средњорочног планирања и буџетирања у Пододељку 1.3.5).

Алтернативно, ЈЛС може већ у самој одлуци већа којом се иницира почетак израде њеног средњорочног плана уредити и успостављање и састав управљачке раде групе и ближе уредити поступак израде средњорочног плана. Такође, састав и надлежности секторских (тематских) подгрупа могу бити утврђени интерним актом управљачке радне групе. Пример аката којим је Општина Пирот успоставила управљачку радну групу и секторске подгрупе може се размотрити на интернет страници те општине која је посвећена процедури средњорочног планирања <https://www.pirrot.rs/index.php/2014-07-10-11-35-49/izgradnja-objekata-2/8-cirilica/5770-srednjorocni-plan-grada-pirota-za-period-2022-2024-godine-2>.

У складу са праксом ЈЛС у Републици Србији, на примерима тела формираних за сличне потребе, очекивано је да ће управљачка радна група имати председника, координатора и чланове. Председник управљачке радне групе најчешће је градоначелник, односно председник општине, чиме се обезбеђује руководећи и политички ауторитет. Када је реч о члановима управљачке радне групе, она треба да укључи чланове већа ЈЛС и руководиоце кључних организационих јединица ЈЛС (начелник градске/општинске управе и руководиоци надлежни за организационе јединице за буџет/финансије, локални економски развој и подршку улагањима, друштвене делатности, просторно планирање, урбанизам, заштиту животне средине, комунално-стамбене и инспекцијске послове, управљање људским ресурсима итд.), директоре организација ЈЛС, а најчешће ће њен члан бити и заменик председника општине, односно градоначелника.

Када се успоставља управљачка радна група, потребно је водити рачуна и о координационом тиму који је учествовао у изради плана развоја ЈЛС и тежити томе да се у управљачку радну групу укључе кључни чланови тог тима.

Такође треба имати у виду повезане процедуре и састав радних група које су с комплементарним надлежностима 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.



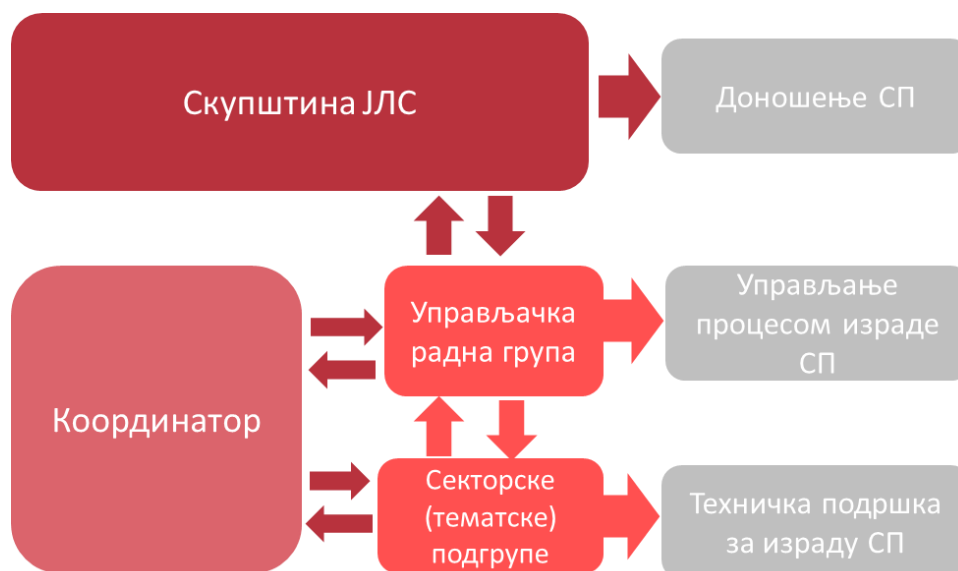
Развој система финансијског управљања и контроле представља свеобухватан систем унутрашњих контрола који корисник јавних средстава успоставља и за који је одговоран руководилац корисника јавних средстава, а којим се, управљајући ризицима, осигурава разумна увереност да ће се у остваривању циљева институције 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 да се изради средњорочни план ЈЛС поспешује контролу потрошње ЈЛС у складу са циљевима јавне политике и приоритетима.

Управљачка радна група разматра питања у вези с приоритетима и бави се највишим нивоом одлучивања. Чланови управљачке радне групе формирају секторске (тематске) подгрупе у које укључују запослене из организационих јединица којима руководе, као и представнике других институција. Чланови секторских подгрупа детаљније разрађују спровођење средњорочног плана у складу са добијеним инструкцијама и својим надлежностима. У Пододељку 1.4.2 дат је приказ одговорности и корака управљачке радне групе и секторских подгрупа у контексту средњорочног планирања.

Уколико у ЈЛС постоји организациона јединица у чијој су надлежности послови развојног планирања, препоручује се да та јединица буде задужена за координацију и административну подршку у изради средњорочног плана. Ако у ЈЛС нема такве јединице, координација и административна подршку може бити поверена кабинету градоначелника, односно председника општине, канцеларији за локални економски развој, организационој јединици надлежној за послове финансија и сл. Координатор тима је кључан за административно-техничко вођење процеса израде средњорочног плана.

1.4.2 Одговорности у изради средњорочног плана

Одговорности у изради средњорочног плана приказане су на Графикону 5 и објашњене у наставку текста.



Графикон 5: Одговорности у процедури израде средњорочног плана.

а) Управљачка радна група је одговорна за израду нацрта средњорочног плана, координацију, праћење и извештавање о његовом спровођењу. Чланови управљачке радне групе поверавају секторским (тематским) подгрупама да разраде елементе средњорочног плана у складу са својим надлежностима.

Задаци управљачке радне групе су:

- да донесе извештај о спровођењу средњорочног плана у претходном периоду;
- да координише рад секторских (тематских) подгрупа и међусобно усклади њихове приоритете;
- да предложи приоритете ЈЛС у наредне три године у складу с расположивим ресурсима;
- да размотри и утврди нацрт средњорочног плана, који треба да буде усаглашен са структуром и циљевима буџетских програма;
- да размотри стратешке и оперативне ризике и реагује када се они појаве;
- да континуирано прати и управља спровођењем средњорочног плана током године.

б) Секторске (тематске) подгрупе су одговорне за садржину делова средњорочног плана у чијем спровођењу учествују, као и за праћење и извештавање о спровођењу средњорочног плана у делу који је у њиховом делокруг.

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

Секторске подгрупе активно сарађују са организационом јединицом ЈЛС 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 ЈЛС за које је задужена одређена организациона јединица повезани са елементима који су надлежности других организационих јединица и/или других институција, руководиоца организационе јединице може именовати лице које ће координисати активности при изради средњорочног плана ЈЛС између његове организационе јединице и тих других организационих јединица, односно институција.

Задаци секторских подгрупа су:

- да сагледају плански оквир из своје надлежности;
- да анализирају резултате из претходне године и израде прилоге за годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана;
- да представе управљачкој радној групи проблеме и кашњења у спровођењу активности у претходном периоду у односу на оно што је предвиђено документима јавних политика, као и да предложи измене средњорочног плана;
- да разраде делове средњорочног плана у складу са областима за које су надлежне (утврде циљеве, мере и активности);
- да представе управљачкој радној групи нове мере и активности које треба финансирати у оквиру расположивих ресурса, захтеве за додатно финансирање (из буџета) или за финансирање из других извора;
- да предложи мере и активности за јачање капацитета и побољшање пословних процеса који су у њиховој надлежности;
- да континуирано сарађују са одговорним лицима из организационе јединице ЈЛС надлежне за послове финансија и координатором;
- да организују консултације са осталим учесницима у изради и праћењу спровођења средњорочног плана;
- да 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 ЈЛС организује састанке управљачке радне групе, прикупља податке и материјал за те састанке од представника секторских подгрупа и обједињује га. 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.

1.4.3 Обавезе учесника по фазама средњорочног планирања

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

Фаза 1: Анализа резултата у претходној години и извештавање (до 15. марта)

Препорука је да до 15. фебруара секторске подгрупе анализирају резултате спровођења мера/активности средњорочног плана у претходној години (које су у њиховој надлежности) и израде прилог за годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана.

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

Координатор средњорочног планирања обједињује прилоге секторских подгрупа и израђује нацрт годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана. Нацрт се разматра на састанку управљачке радне групе и уносе евентуалне корекције.

Годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана ЈЛС усваја и објављује најкасније до 15. марта текуће године на својој интернет страници.¹¹ Добра пракса је да и годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана усваја скупштина ЈЛС с обзиром да он представља и извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС.

Фаза 2. Нацрт средњорочног плана (до 1. августа)

Корак 1: Сагледавање планског оквира и попис обавеза

Секторске подгрупе сагледавају плански оквир ЈЛС у делу за који су оне надлежне, проверавају промене у документима јавних политика, сагледавају и пописују своје 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,

¹¹ Процес извештавања о спровођењу средњорочног плана ЈЛС детаљно је објашњен у Поглављу 4.

неусклађености (у смислу рокова, одговорности и додатних детаља спровођења).

Уколико је потребно, секторске подгрупе заједно са организационом јединицом ЈЛС у чијој су надлежности послови финансија ревидирају у складу са актуелном ситуацијом трошкове мера и активности и план њиховог финансирања који су утврђени у плану развоја ЈЛС, документима јавне политике или у претходном средњорочном плану.

У овом кораку секторске 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.

На основу претходно наведеног секторске подгрупе израђују и достављању координатору планирања:

1. табелу мера и активности (на основу докумената јавних политика и утврђених циљева) које планирају да остваре у наредном трогодишњем периоду;
2. образложење 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;

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

Горе наведене ставке разматрају се на састанку управљачке радне групе. Управљачка радна група прелиминарно рангира и бира¹² предложене мере и активности, пре свега, на основу расположивих ресурса ЈЛС и предлаже за које ће се мере или активности разматрати средства из буџета, а за које ће се обезбедити средства из других извора финансирања. Управљачка радна група, по потреби, предлаже од којих ће се мера и активности из нацрта средњорочног плана одустати. Она у складу с резултатима анализа које су извршиле секторске подгрупе потврђује или ревидира мере или активности у циљу повећања капацитета ЈЛС.¹³

У складу са упутствима управљачке радне групе координатор ревидира нацрт средњорочног плана.

¹² Не постоје јединствени критеријуми за рангирање приоритета јер избор у великој мери зависи од саме ЈЛС и сектора. Критеријуми могу на пример укључивати: постојање потребног кадра, постојање материјалних ресурса, обавезу по међународним споразумима, законски критеријум, важност активности за постизање циљева, утицај и везу с другим институцијама у процесу.

¹³ Анализа институционалних капацитета и примери мера и активности које се утврђују на основу те анализе детаљно је објашњена у Поглављу 2.

Потребе за средствима за спровођење приоритетних мера и активности из нацрта средњорочног плана орган ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба за финансије узима у обзир када се утврђују ограничења расхода, односно лимити буџетских корисника за наредну фискалну годину.

Орган ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба за финансије на основу пројекција фискалних параметара за наредне три године утврђује укупна ограничења расхода и ограничења по буџетским корисницима, најкасније до 1. августа (у *Упутству за припрему нацрта буџета ЈЛС*).

Фаза 2: Усклађивање са утврђеним лимитима (до 15. октобра)

На основу лимита утврђених *Упутством за припрему нацрта буџета ЈЛС*, буџетски корисници (директни и индиректни) израђују предлоге својих финансијских планова у којима а у складу са расположивим ресурсима планирају и средства за спровођење мера и активности из нацрта средњорочног плана за које су надлежни.

Секторске подгрупе ревидирају своје прилоге за средњорочни план у складу са расположивим ресурсима и водећи рачуна о њиховој усклађености са предлозима финансијских планова буџетских корисника (најкасније до 1. септембра).

Координатор планирања обједињује прилоге секторских подгрупа за нацрт средњорочног плана. Предлози за нацрт средњорочног и финансијског плана достављају се управљачкој радној групи на разматрање.

Најкасније до 1. октобра управљачка радна група разматра нацрт средњорочног плана и могућности финансирања његовог спровођења. По потреби, управљачка радна група наново утврђује приоритете међу мерама и активностима, односно предлаже од којих мера и активности из нацрта средњорочног плана ће се одустати. Управљачка радна група утврђује предлог средњорочног плана, а орган ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба усклађује предлог финансијског плана са утврђеним предлогом средњорочног плана.

Нацрт одлуке о буџету доставља се већу ЈЛС најкасније до **15. октобра**. Добра пракса је да се уз нацрт одлуке о буџету достави и нацрт средњорочног плана ЈЛС.

Фаза 3: Средњорочни план усклађен са усвојеним буџетом

Коначну верзију предлога средњорочног плана координатор, по потреби, усклађује са одлуком о буџету ЈЛС. Верификује га управљачка радна група пре него што се упути скупштини ЈЛС на усвајање. Пошто скупштина донесе средњорочни план, он се објављује на интернет страници ЈЛС најкасније до 31. јануара.

Праћење спровођења средњорочног плана у току године

Поред праћења и извештавања о спровођењу средњорочног плана на годишњем нивоу (законска обавеза), преко којег се извештава и о напретку у спровођењу плана развоја ЈЛС; секторске подгрупе континуирано прате спровођење средњорочног плана у току године и добра пракса је да оне квартално на интерним састанцима разматрају текуће изазове у спровођењу средњорочног плана и припремају предлоге и закључке 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 уколико су средњорочним планом предложене значајне измене у односу на одређени акциони план. Надлежна секторска подгрупа покреће активности за измену акционог плана документа јавне политике у складу с типом и степеном предложене измене.

2 СТРУКТУРА И САДРЖАЈ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА

Као што је објашњено у Поглављу 1, средњорочни план је усредсређен на циљеве, мере и активности које је ЈЛС дужна да оствари, односно спроведе у наредне три године на основу планских докумената, тј. плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика (стратегија и програма, односно њихових акционих планова). Средњорочни план разрађује спровођење планских докумената уз уважавање приоритета ЈЛС и њених расположивих капацитета и ресурса.

У том смислу, да би се утврдио средњорочни план, потребно је разумети структуру и елементе плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика.

2.1 Структура и елементи плана развоја ЈЛС

План развоја ЈЛС је дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година доноси скупштина ЈЛС, на предлог већа ЈЛС. Очекивања од ЈЛС у смислу припреме, доношења, спровођења и праћења плана развоја посебно су наглашена у самом ЗПС. ЗПС предвиђа и обавезу скупштине ЈЛС да пропише поступак припреме и ближу садржину плана развоја ЈЛС.

Детаљи процедуре припреме, доношења, спровођења и праћења спровођења плана развоја ЈЛС разрађени су у *Смерницама за израду планова развоја јединица локалне самоуправе*.¹⁴

Када израђује свој план развоја, ЈЛС је дужна да води рачуна о његовој усклађености са републичким планским документима, као и покрајинским планским документима ако се ЈЛС налази на територији аутономне покрајине. Истовремено, ЈЛС нужно води рачуна и о својим изворним надлежностима у домену планирања, прописаним Уставом и законом (ЗЛС) са којима је усклађен и статут ЈЛС. Такође ЈЛС при изради свог плана развоја треба да узме у обзир свој просторни план и да касније, пошто донесе свој план развоја, усклади просторни план с донетим планом развоја. Конкретно, када се израђује план развоја ЈЛС, приоритетни циљеви развоја и мере за постизање утврђених циљева у плану развоја ЈЛС треба да буду усклађени са циљевима и мерама предвиђеним генералним урбанистичким планом, планом генералне регулације и детаљним плановима регулације. ЈЛС своје планове развоја усклађују, у мери у којој је могуће, са циљевима одрживог развоја УН (ЦОР) и приоритетима из преговарачких поглавља, а тиме и са правним тековинама и главним циљевима јавних политика ЕУ чије се спровођење одвија на локалном нивоу.¹⁵

План развоја ЈЛС, према ЗПС, садржи:

- Преглед и анализу постојећег стања;
- Визију, односно жељено стање;
- **Приоритетне циљеве развоја** који се желе постићи;
- **Преглед и кратак опис одговарајућих мера** које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом ЈЛС.

Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе додатно појашњавају обавезне елементе тих докумената и уводе додатне елементе на основу добре праксе и искуства неколико пилот-општина у изради планова развоја ЈЛС:

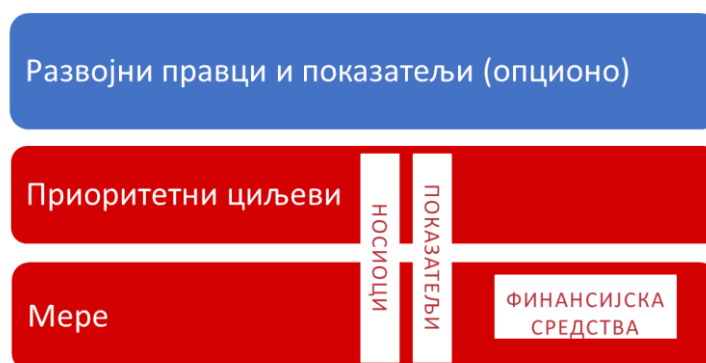
- Да би утврдила приоритете, ЈЛС може груписати поједине области јавних политика на бази изјаве из визије и за њих формулисати **развојне (стратешке) правце као највише елементе свог плана развоја**.
- Број приоритетних циљева свакако треба ограничити, и то према према искуствима из пилот-општина – највише на три или четири **приоритетна циља по развојном правцу**. На тај начин се омогућује да се приоритетни циљеви груписани у оквиру развојног правца дефинишу на нивоу области планирања, односно кључних надлежности ЈЛС тако да нису превише хијерархијски високо (опште, апстрактно) постављени.

¹⁴ https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf

¹⁵ *Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе*, https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf

- **Приоритетни циљеви** ће у плану развоја ЈЛС представљати пројекције стања које доприносе остварењу визије, а постижу се спровођењем мера, односно групе мера, при чему се свака мера, односно група мера обавезно везује за конкретан приоритетни циљ.
- План развоја ЈЛС треба да садржи **само најзначајније – приоритетне – циљеве**. Уредба о средњорочном планирању даје могућност да ЈЛС у свом средњорочном плану може први пут да утврди одређене мере и активности и да за њих формулише опште и посебне циљеве – у складу са својим надлежностима, што значи да их не мора нужно преузети из свог плана развоја, и у том смислу план развоја треба растеретити.
- За остварење приоритетног циља утврђују се **показатељи учинка (исхода)** и за њих почетне вредности, циљне вредности и извори провере. За неке од приоритетних циљева могу се директно применити показатељи доступни у *Аналитичком сервису ЈЛС*.¹⁶
- Када се утврђују мере, потребно је утврдити и ресурсе за њихово спровођење, односно колико ће оквирно коштати спровођење неке мере и који су могући извори финансирања.
- За остварење мера дефинишу се **показатељи**. То ће посебно олакшати даљи рад на припреми средњорочног плана ЈЛС.

У наставку су илустровани елементи плана развоја ЈЛС на основу ЗПС и добре праксе.



Слика 2: Елементи плана развоја ЈЛС.

¹⁶ Републички секретаријат за јавне политике успоставио је Аналитички сервис ЈЛС управо као подршку за поузданије утврђивање стања и у функцији доношења јавних политика од интереса за ЈЛС: <https://rsjp.gov.rs/cir/analiticki-servis/>. Подаци и функције које Аналитички сервис ЈЛС нуди знатно олакшавају аналитичке послове запосленима у ЈЛС и будући да се ради о јавној платформи, омогућава да се сачине упоредни прикази по сетовима података и међусобно пореде ЈЛС – пружа и транспарентне информације грађанима и привреди о раду ЈЛС. Осим полазних података о степену развијености и припадности ЈЛС одређеној области, Аналитички сервис ЈЛС садржи неколико области показатеља са десетинама појединачних показатеља у свакој (расположивих у серијама од 2011. године на даље). Аналитички сервис ЈЛС омогућава претраживање ЈЛС према више критеријума – према регионима, окрузима (областима), броју становника, степену развијености итд., као и да се међусобно упоређују било које ЈЛС према изабраним показатељима.

Примери развојних праваца и приоритетних циљева са могућим показатељима дати су у Пододељку 2.4.1 и Анексу 2.

Мере утврђене планом развоја ЈЛС могу одговарати мерама које се утврђују документима јавних политика (види дефиницију и примере дате у Одељку 2.2). У том случају мере из плана развоја ЈЛС директно се пресликавају у средњорочни план ЈЛС. С друге стране, ако су мере у плану развоја ЈЛС „крупније” дефинисане, приликом њиховог преузимања у средњорочни план потребно их је разложити у складу са очекиваним исходима њиховог спровођења. Примери утврђених **мера** за постизање приоритетних у плану развоја ЈЛС и препоруке да се оне ревидирају када се преузимају у средњорочни план ЈЛС дате су у Анексу 3.

2.2 Структура и елементи докумената јавних политика

Садржина и форма докумената јавних политика уређени су ЗПС и *Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика*. Та уредба утврђује и **врсте мера јавних политика**, обим, процес и контролу спровођења анализе ефеката докумената јавних политика и прописа приликом њихове израде, као и анализу ефеката њиховог спровођења након што су донети, начин спровођења консултација за документе јавних политика и прописе, начин спровођења јавних расправа за документе јавних политика, начин извештавања о резултатима спровођења докумената јавних политика и друго.

Садржај докумената јавних политика:

Стратегија, 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 доноси;
- 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 документа 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 доноси.

Акциони план (за спровођење стратегије или програма) 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 његовог важења 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, као и изворе финансирања;
- прописе које треба донети, односно изменити како би се спровеле мере утврђене у документу јавне политике;
- мере или активности које су повезане с другим реформским процесима и документима.



Слика 3: Обавезни елементи акционог плана за спровођење стратегије или програма.

Дефиниције и примери¹⁷ елемената акционог плана

Општи 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 и често почиње речима као што су *унапредити*, *ојачати*, *повећати*, *проширити*, *убрзати*, *смањити* или *уклонити*. Примери општих циљева јавних политика: 1. *Повећана конкурентност привреде/пољопривреде*, 2. *Ојачан систем заштите природе*, 3. *Интегрално планирање одрживог урбаног развоја и унапређење урбанистичког планирања*

Посебан циљ јавне политике утврђује се у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој та политика делује и његовим остварењем се

¹⁷ Теоријски примери циљева, мера и активности.

стварају предуслови за остваривање општег циља. Примери посебних циљева јавних политика везаних за горе наведене опште циљеве: *1.1 Побољшано пословно окружење, 1.2 Побољшани услови за финансирање малих и средњих предузећа / пољопривредних произвођача, 1.3 Повећан обим газдинстава; 2.1 Унапређен систем заштићених подручја и еколошких мрежа; 2.2 Обезбеђена одрживост финансирања заштите природе; 3.1 Побољшан и уједначен квалитет уређености и приступачности градског и сеоског простора, 3.2 Развијена зелене инфраструктуре.*

За утврђивање 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 да би се постигао посебан циљ, односно предвиђени учинак спровођења документа 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 *додела бесповратних средстава за започињање посла (стартап грант), спровођење обука и менторско праћење малих и средњих предузећа; субвенционисање сточарске производње; 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; спровођење едукативне кампање у циљу раног откривања рака дојке; спровођење кампање 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.

Примери мера за посебан циљ

- *Унапређење урбане и руралне инфра и супра структуре;*
- *Побољшање доступности за сеоско становништво здравственој заштити, образовном систему, културно-просветним институцијама и другим јавним службама;*

Активности су елементи најнижег нивоа кроз које се планира и спроводи јавна политика. Спровођењем активности у оквиру једне мере остварују се чекивани резултати (исходи) спровођења 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 урбане и руралне инфра и супра структуре:*

- *Израда плана регулације...;*
- *Израда пројекта канализације...;*
- *Израда елабората геодетских радова.*

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). Конкретни примери су приказани у анексима 2 и 4.

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

2.3 Структура и елементи средњорочног плана

Средњорочни план има идентичну структуру и састоји се од истих елемената као и акциони план документа јавне политике, а то су: општи циљеви, посебни циљеви, мере и активности. Средњорочни план такође обавезно садржи:

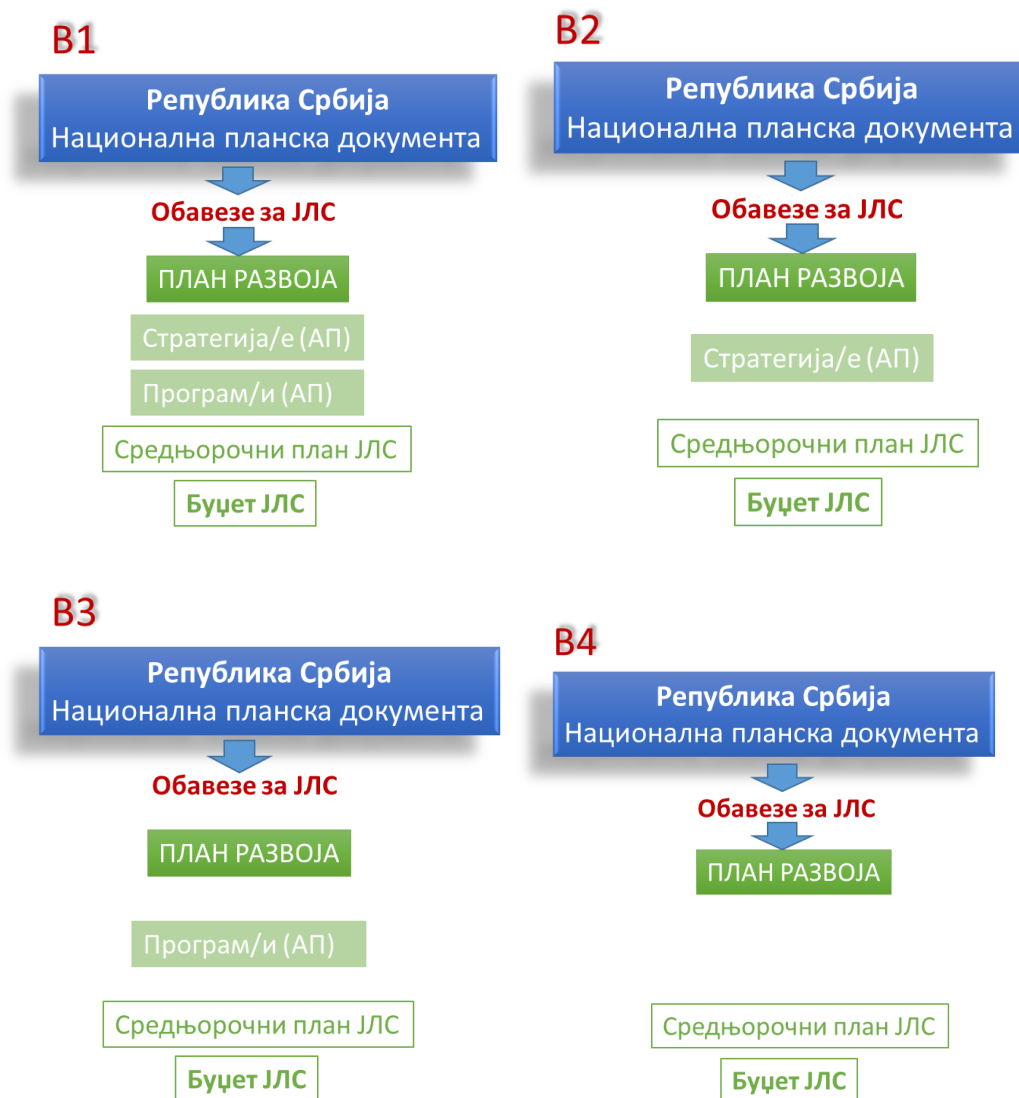
- показатеље учинка остварења општих и посебних циљева;

- институцију или унутрашњу организациону јединицу одговорну за спровођење активности;
- рокове за завршетак предвиђених мера и активности;
- потребна средства за спровођење мера и активности, као и изворе финансирања и износе који су обезбеђени или које је тек потребно обезбедити;
- везу са циљевима одрживог развоја (ЦОР).



Слика 4: Елементи средњорочног плана.

Као што је описано у Поглављу 1, циљеви, мере и активности које је ЈЛС у обавези да оствари, односно спроведе на основу свог плана развоја и докумената јавних политика, чине основ њеног средњорочног плана. У првом кораку израде средњорочног плана сагледава се плански оквир у ком институција делује, односно план развоја ЈЛС и сви документи јавних политика за чије је спровођење ЈЛС надлежна. При томе ЈЛС утврђује шему свог планског оквира. Слика 5 представља могуће варијанте планских оквира ЈЛС.



Слика 5: Варијанте планског оквира ЈЛС.

Зависно од варијанте планског система ЈЛС примењују се одређена правила за преузимање елемената у средњорочни план.

2.4 Успостављање елемената средњорочног плана

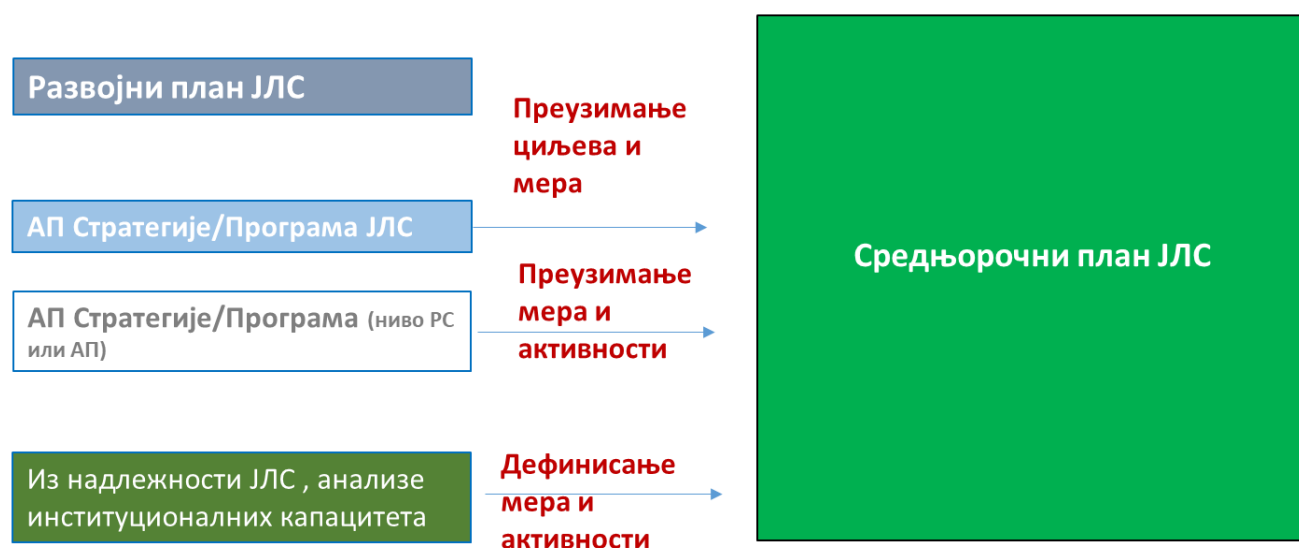
Слика 6 илуструје могућности за успостављање елемената средњорочног плана ЈЛС. Основу („костур“) средњорочног плана ЈЛС чине циљеви и мере (као и повезани показатељи учинка) који се преузимају из плана развоја ЈЛС. Ти елементи се допуњују са мерама и активностима из докумената јавних политика – које је донела ЈЛС, РС или АП – које је ЈЛС у обавези да спроведе у наредне три године.

Број циљева, мера и активности средњорочног плана ће варирати зависно од величине ЈЛС, као и од комплексности и кохерентности планског оквира ЈЛС

(средњорочни план ЈЛС прати логику и хијерархију циљева и мера који су утврђени планом развоја ЈЛС и документима јавних политика).

Када се из планских докумената преузимају циљеви и мере и активности, преузимају се и повезани показатељи учинка и њихове почетне и циљане вредности, информације о трошковима и изворима финансирања мера, односно активности и др.

Мере и активности могу се утврдити у самом средњорочном плану и на основу надлежности ЈЛС или анализе њених институционалних капацитета.



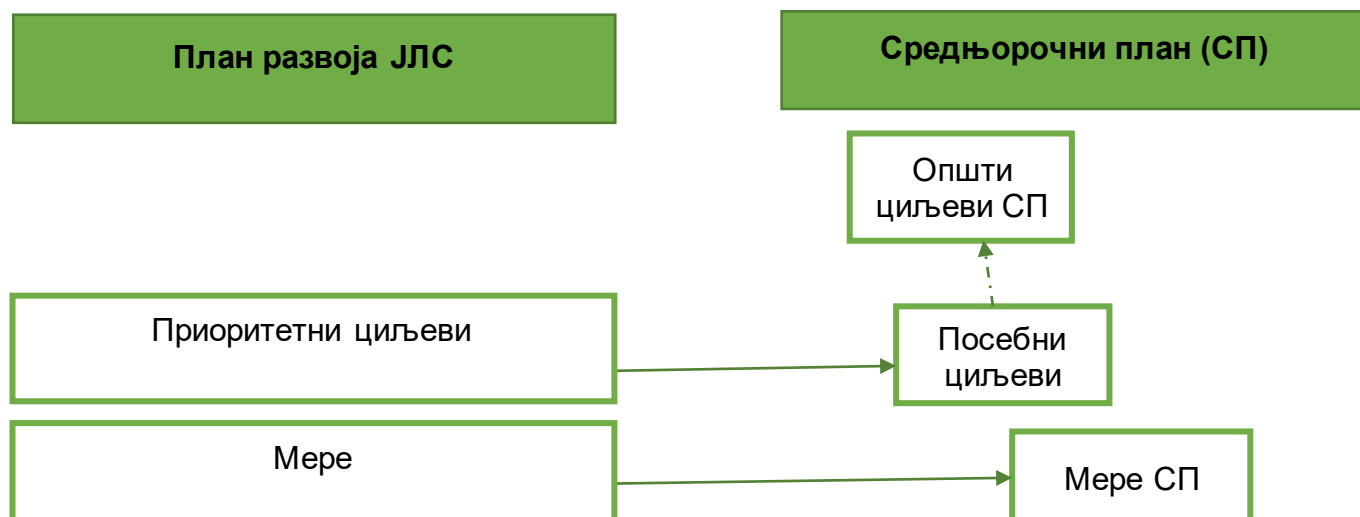
Слика 6: Преузимање/дефинисање елемената у средњорочном плану ЈЛС.

Практични кораци за успостављање средњорочног плана ЈЛС дати су у наставку текста.

2.4.1 Преузимање циљева и мера из плана развоја ЈЛС у средњорочни план ЈЛС

План развоја ЈЛС операционализује се кроз израду и доношење средњорочног плана ЈЛС. С друге стране, план развоја ЈЛС представља примарни извор и почетну тачку за успостављање средњорочног плана.

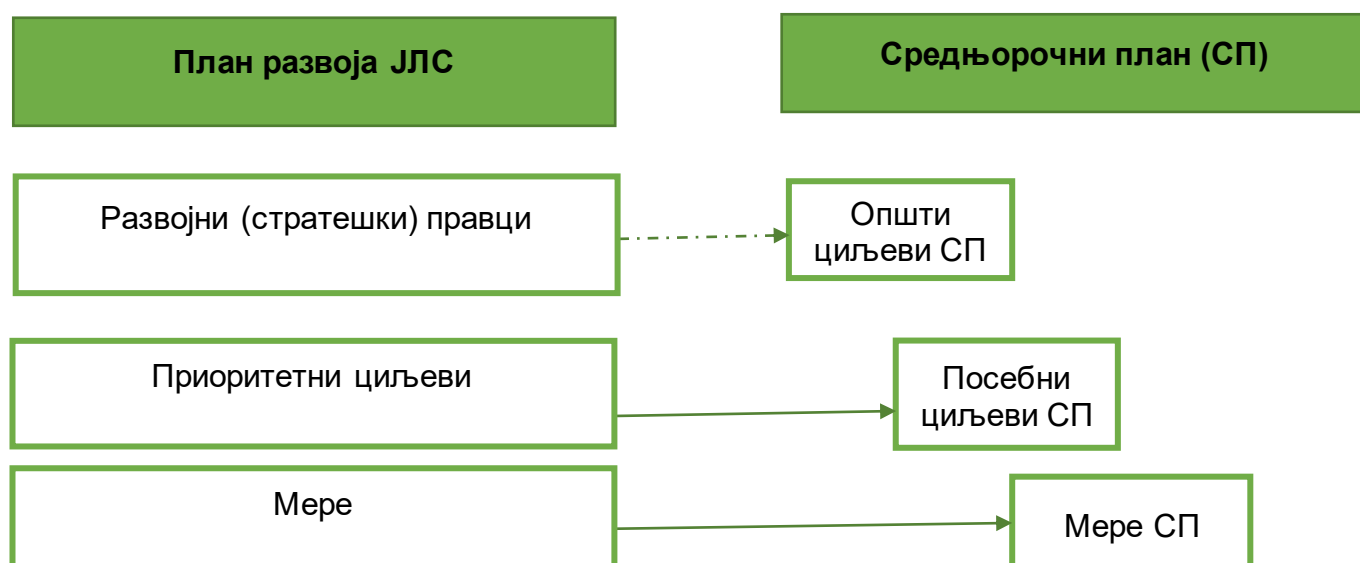
Уколико су елементи плана развоја ЈЛС успостављени у складу са методолошким смерницама (види Одељк 2.1), они се пресликавају (преузимају) у структуру средњорочног плана ЈЛС, као што то слике 7 и 8 и илуструју.



Слика 7: Преузимање елемената из плана развоја ЈЛС у средњорочни план ЈЛС када нису утврђени развојни правци.

Из плана развоја ЈЛС преузимају се у средњорочни план ЈЛС приоритетни циљеви и мере, као и показатељи учинка остварења приоритетних циљева и спровођења мера и њихове почетне и циљане вредности. Такође се преузимају информације о трошковима и изворима финансирања мера.

Општи циљеви средњорочног плана утврђују се на основу груписања утврђених посебних циљева средњорочног плана (односно преузетих посебних циљева из плана развоја ЈЛС) по сродним развојним областима. Показатељи тако утврђених општих циљева средњорочног плана се опционо утврђују у средњорочном плану.



Слика 8: Преузимање елемената из плана развоја ЈЛС у средњорочни план ЈЛС када су утврђени развојни правци.

Уколико су у плану развоја ЈЛС утврђени и развојни (стратешки) правци који групишу приоритетне циљеве, они служе као основ за утврђивање општих циљева у средњорочном плану. При томе се развојни циљеви могу преформулисати у складу с добром праксом у утврђивању општих циљева средњорочног плана (види пример у наставку). Уколико су у плану развоја ЈЛС утврђени и показатељи за развојне праваце они се преузимају (са својим почетним и циљаним вредностима) као показатељи постизања општих циљева у средњорочном плану.

Пример:

Развојни правац: *Комунална и саобраћајна инфраструктура*

Општи циљ средњорочног плана: *Побољшати управљање комуналном инфраструктуром и повезаност градских и руралних целина са нагласком на нискокарбонске саобраћајне модалитете*

Показатељи учинка остварења општег циља: *Дужина путева у километрима; Удео домаћинстава прикључених на канализациону мрежу на територији општине; Удео домаћинстава прикључених на водоводну мрежу*

У Анексу 2 су дати додатни примери како се развојни правци и приоритетни циљеви са показатељима могу преузети у средњорочни план ЈЛС.

План развоја ЈЛС треба да садржи само најзначајније – приоритетне циљеве, док ЈЛС у свом средњорочном плану може да утврди одређене мере и активности и да за њих утврди опште и посебне циљеве у складу са својим надлежностима. То значи да структура средњорочног плана ЈЛС може бити шири и разгранатија него структура њеног плана развоја.

Када мере утврђене планом развоја ЈЛС нису у складу са смерницама за утврђивање мера јавних политика (види дефиницију и примере дате у Одељку 2.2), оне се не могу директно пресликати у средњорочни план ЈЛС. Уколико су мере у плану развоја ЈЛС утврђене као активности, приликом њиховог преузимања у средњорочни план потребно их је „укрупнити“. Такође, уколико су мере у плану развоја ЈЛС „крупније“, приликом њиховог преузимања у средњорочни план потребно их је разложити у складу са очекиваним исходима њиховог спровођења.

У наставку је дат пример редефинисања мера приликом њиховог преузимања из развојног плана ЈЛС у средњорочни план ЈЛС.

Приоритетни циљ 1.1. Унапређено пословно окружење и конкурентност привреде ЈЛС	
Мере у плану развоја ЈЛС	Коментар за „укрупњавање” мера у средњорочном плану
1.1.1 Успостављање развојног и гаранцијског фонда рада за финансирање развоја ММСП	Сугестија за меру: Успостављање подстицајног амбијента и финансијског оквира за развој предузетништва и ММСП Под овом мером би биле све активности које се односе на развој ММСП –1.1.1, 1.1.2, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.7
1.1.2 Подршка умрежавању институција за развој предузетништва и ММСП и оснаживање улоге Привредно-економског савета	
1.1.3 Унапређење економске сарадње са дијаспором и подршка иницијативама и пројектима који доприносе повезаности са дијаспором	Под овом мером су све активности које се односе на унапређење економске сарадње
1.1.4 Спровођење сета услуга за микро, мала и средња предузећа и предузетнике	
1.1.5 Успостављање програма намењених развоју женског и омладинског предузетништва	
1.1.6 Креирање мера подршке запошљавању и унапређивање институционалног оквира за подршку запошљавању	Под овом мером су све активности које се односе на подршку запошљавању
1.1.7 Формирање предузетничке академије	
1.1.8 Уређење, унапређење инфраструктуре и решавање правноимовинских односа у постојећим индустријским зонама ради привлачења <i>brownfield</i> инвестиција	Меру 1.1.8 и 1.1.9 треба спојити у једну – Сугестија: Развој, уређење и унапређење инфраструктуре постојећих и нових индустријских зона ради привлачења <i>brownfield</i> и <i>greenfield</i> инвестиција Под овом мером би биле све активности које се односе на развој и унапређење инфраструктуре за привлачење инвестиција
1.1.9 Развој и инфраструктурно опремање и уређење постојећих и нових индустријских зона	Спојити са претходном мером

Додатни примери **мера** под приоритетним циљевима у плану развоја ЈЛС и препоруке за њихову ревизију приликом преузимања у средњорочни план ЈЛС дате су у Анексу 3.

2.4.2 Преузимање мера и активности из докумената јавних политика

Након што се основна структура (општи циљеви, посебни циљеви, мере) средњорочног плана успостави у складу са структуром и елементима плана развоја ЈЛС, приступа се преузимању елемената из докумената јавних политика које је ЈЛС у обавези да реализује у наредне три године.

По правилу, из докумената јавних политика, односно акционог плана се у средњорочни план преузимају **мере и активности**.¹⁸ Истовремено се преузимају и све ставке у вези са мерама или активностима: показатељи учинка спровођења мера, датум почетка и датум завршетка спровођења активности, институција/организациона јединица одговорна за њихово спровођење, као и институције/организационе јединице партнери у њиховом спровођењу, трошкови спровођења и начин финансирања.

У специфичним ситуацијама (у контексту развојних праваца и приоритетних циљева плана развоја ЈЛС) у средњорочни план ЈЛС преузимају се и посебни, односно општи циљеви утврђени у документу јавне политике.¹⁹ Те ситуације илустроване су на сликама 9, 10, 11 и 12 и појашњене у наставку текста.

1) На Слици 9 је илустрована ситуација када тема (општи циљ) разрађен документом јавне политике представља компоненту приоритетног циља плана развоја ЈЛС. Нпр. општи циљ локалног АП за образовање Рома 2021–2025 је: *Унапређено предшколско образовање Рома*. Пошто је планом развоја ЈЛС утврђен развојни правац **Друштвени развој** и у оквиру њега приоритетни циљ *До 2027. значајно унапређен квалитет и доступност услуга образовања и васпитања*, у средњорочни план није потребно преузимати опште и посебне циљеве из локалног АП за образовање Рома 2021–2025. јер је унапређење образовање Рома саставни део укупног унапређења образовања. Мере и активности из тог документа се преузимају у средњорочни план под претходно преузетим развојним правцем и приоритетним циљем из плана развоја те ЈЛС (који у њеном средњорочном плану представљају општи и посебни циљ). При томе се из документа јавне политике могу преузети показатељи утврђени за остварење општег или посебног циља и везати за приоритетни циљ који је преузет из плана развоја ЈЛС. На тај начин се у средњорочном циљу прате и учинци везани директно за унапређење образовања ромске мањинске заједнице.

¹⁸ По правилу, документи јавних политика (стратегије и програми) израђују се ради разраде приоритетног циља плана развоја ЈЛС и на тај начин приоритетни циљ плана развоја ЈЛС постаје општи циљ стратегије или програма.

¹⁹ Специфичне ситуације укључују и опцију када се документи јавних политика доносе као обавеза прописана посебним законом, а општи циљ документа јавне политике није експлицитно формулисан на основу приоритетног циља плана развоја ЈЛС, већ доприноси остављавању тог приоритетног циља.

2) На Слици 10 је илустрована ситуација када тема (општи циљ) разрађен документом јавне политике представља компоненту развојног правца из плана развоја ЈЛС (а планом развоја ЈЛС није утврђен приоритетни циљ који обухвата тему документа јавне политике). Нпр. општи циљ из Програма унапређења запошљивости и запошљавања младих у ОПШТИНИ ХХ у периоду 2021–2023. представља компоненту развојног правца Друштвени развој. У том случају у средњорочни план није потребно преузимати општи циљ из тог документа јавне политике, него се посебни циљеви, мере и активности из тог документа преузимају у оквиру претходно преузетог развојног правца из њеног плана развоја (који у средњорочном плану представљају општи циљ). При томе се из документа јавне политике могу преузети показатељи утврђени за остварење општег циља и везати за развојни правац који је преузет из плана развоја те ЈЛС. На тај начин се у спровођењу средњорочног плана те ЈЛС прате и учинци везани директно за унапређење запошљивости и запошљавања младих.

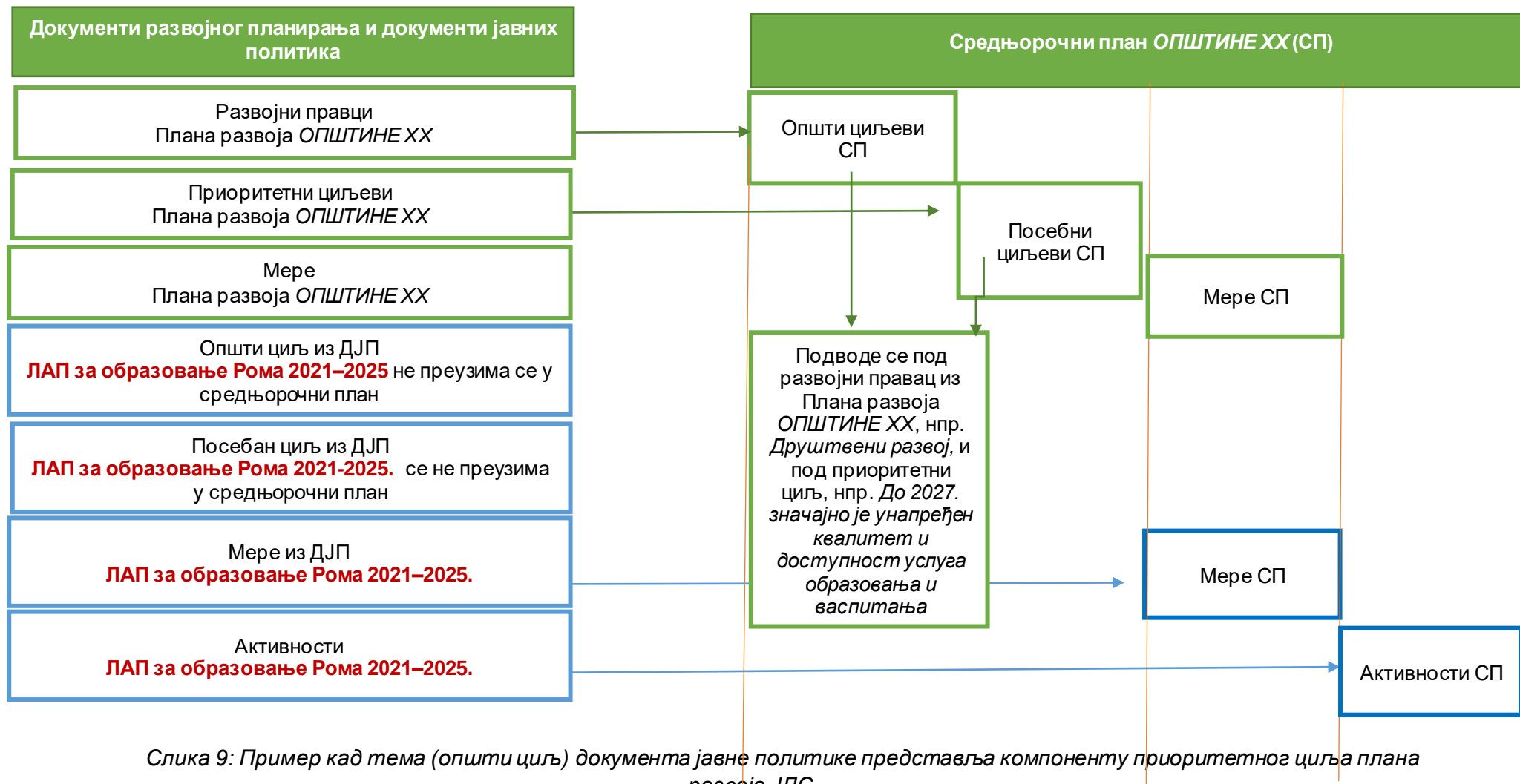
На Слици 11 је илустрована ситуација када документ јавне политике разрађује одређен приоритетни циљ у оквиру неког развојног правца плана развоја ЈЛС. Нпр. Акциони план за Програм развоја туризма разрађује приоритетни циљ *Повећање прихода од туризма* у оквиру развојног правца *Економски развој*. У том случају у средњорочни план није потребно преузимати општи и посебан циљ из документа јавне политике, него се мере и активности из тог документа преузимају у оквиру претходно преузетог развојног правца и приоритетног циља из плана развоја те ЈЛС.

На Слици 12 је илустрована ситуација када тема (општи циљ) разрађен документом јавне политике (нпр. АП за унапређење информационих технологија и увођење е-управе) **не представља компоненту ниједног развојног правца утврђеног планом развоја ЈЛС**. Тада се у средњорочни план те ЈЛС:

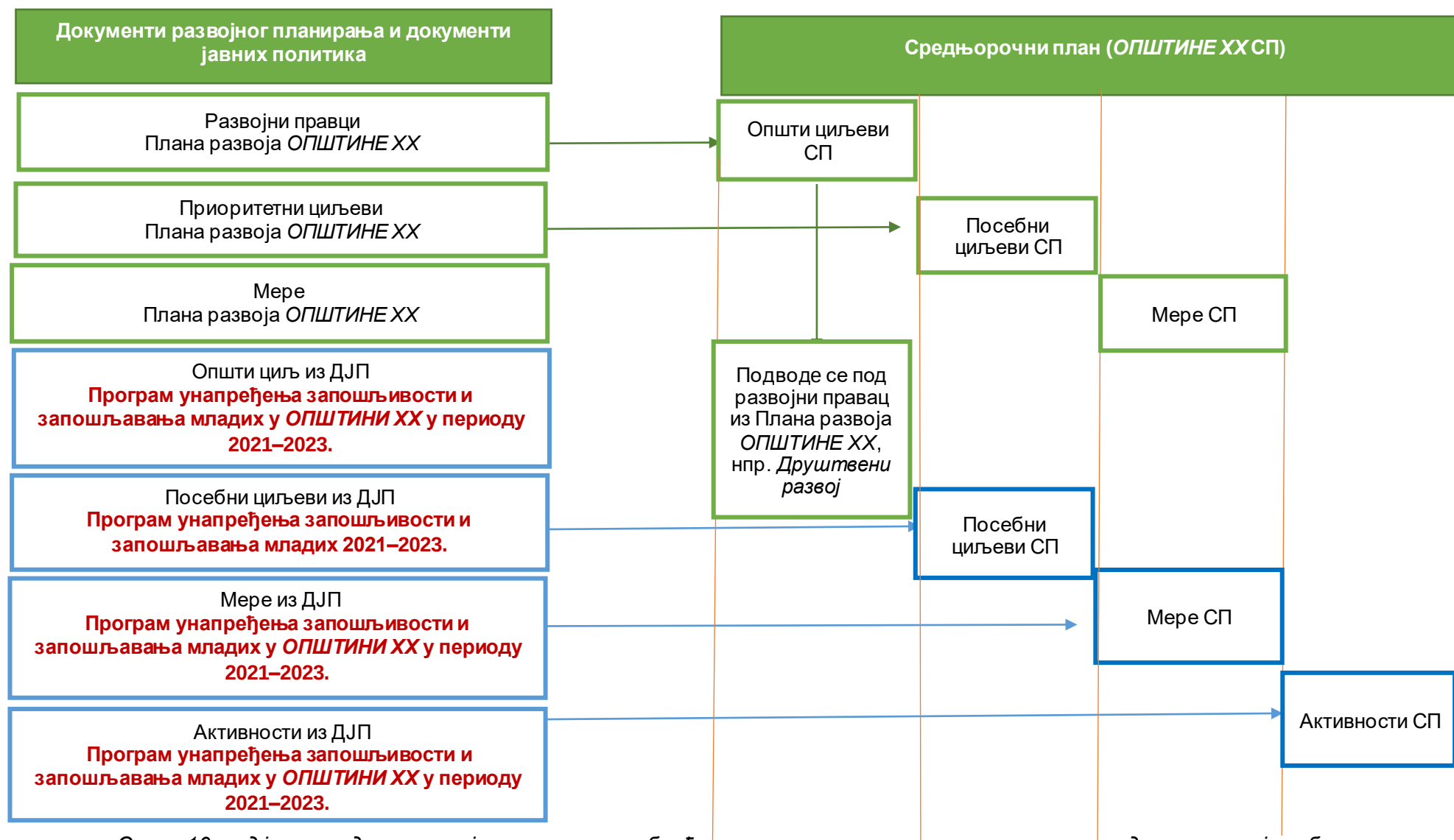
а) преузимају и општи циљ и посебни циљеви из документа јавне политике, као и мере и активности из тог документа. Општи циљ средњорочног плана тада ће гласити: *Унапређене информационе технологије и уведена е-управа*.

б) друга могућност је да се општи циљ у стратегији шире утврди, нпр: *Унапређено пружање услуга грађанству и привреди*. Под тим општим циљем у средњорочни план се преузимају посебни циљеви из АП за унапређење информационих технологија и увођење е-управе, али и утврђују **додатни посебни циљеви у складу са надлежностима и утврђеним мерама ЈЛС** (види Пододељак 2.4.4).

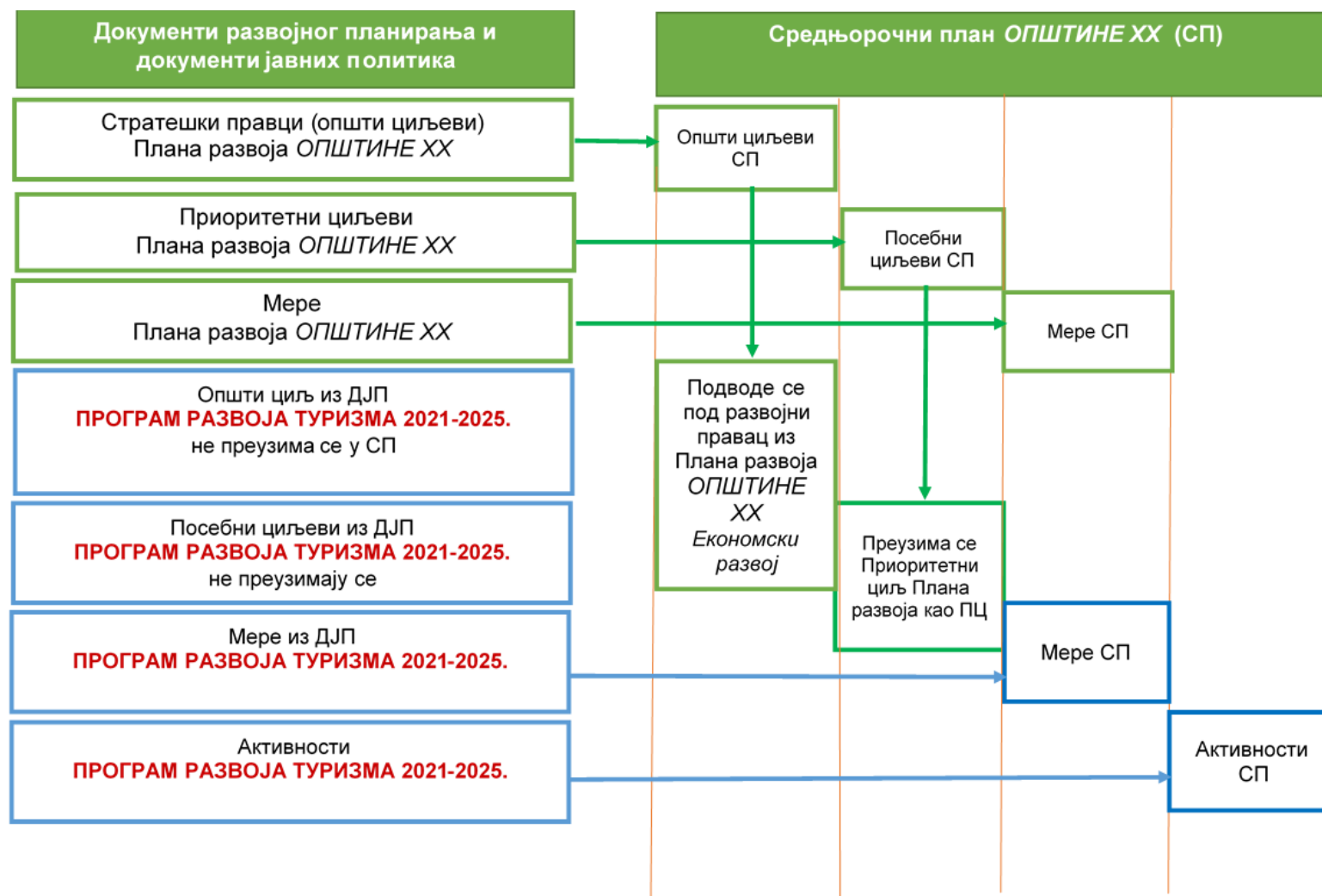
НАЧИНИ ПРЕУЗИМАЊА ЦИЉЕВА И МЕРА ИЗ РАЗВОЈНИХ ПЛАНОВА И ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СРЕДЊОРОЧНИ ПЛАН



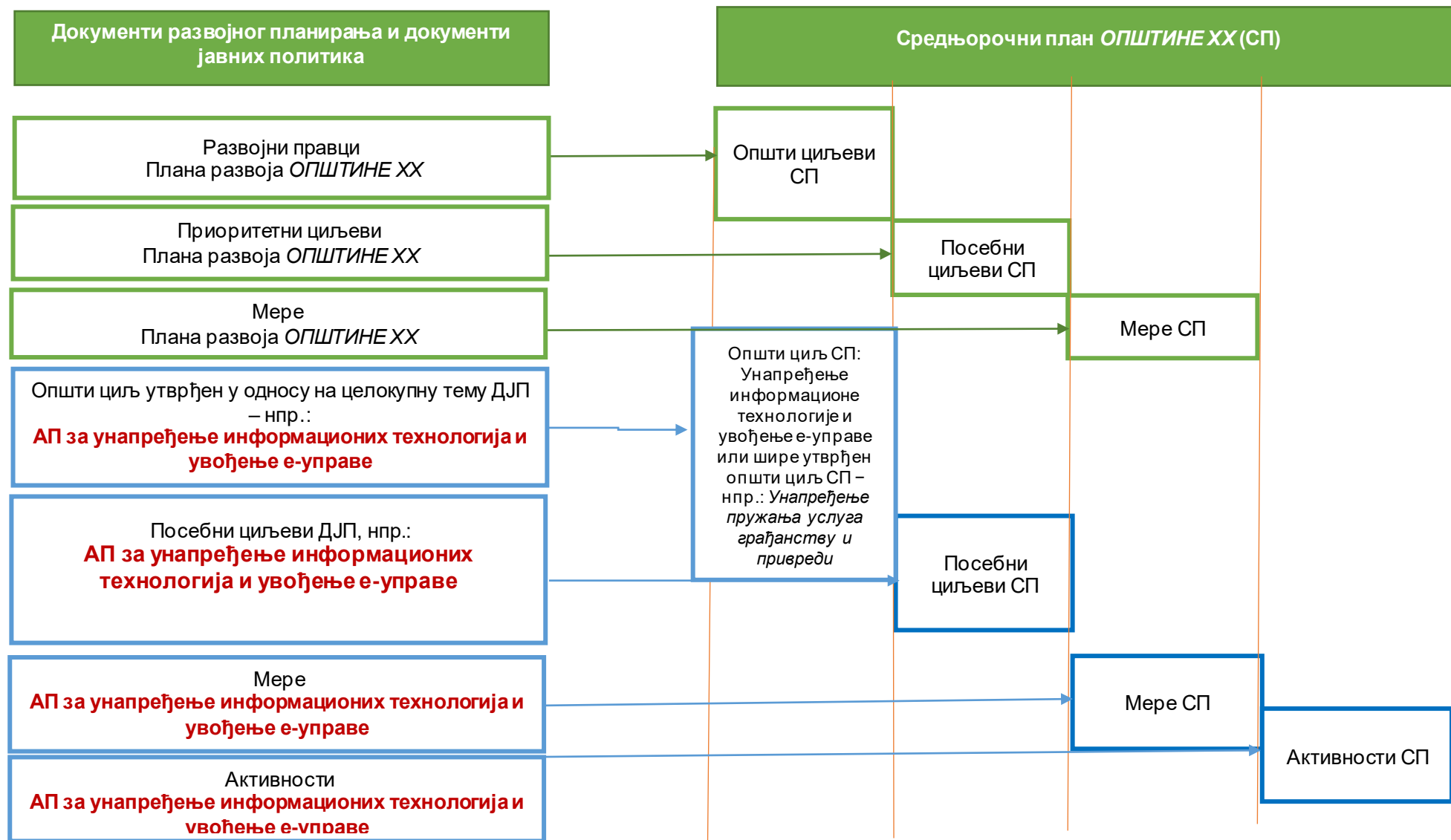
Слика 9: Пример кад тема (општи циљ) документа јавне политике представља компоненту приоритетног циља плана развоја ЈЛС.



Слика 10: кад је тема документа јавне политике обрађена у оквиру неког стратешког правца, односно развојне области плана развоја ЈЛС.



Слика 11: Пример кад тема документа јавне политике разрађује одређен приоритетни циљ у оквиру неког развојног правца плана развоја ЈЛС.



Слика 12: Пример кад тема документа јавне политике није обрађена у оквиру неког развојног правца плана развоја ЈЛС.

У Анексу 4 дати су додатни примери преузимања елемената (циљева, мера, показатеља и активности из плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика ЈЛС у средњорочни план ЈЛС. Такође, дате су препоруке за ревизију елемената донетог средњорочног плана за циклус планирања 2023–2025.

У средњорочни план ЈЛС директно се могу преузети мере и активности које проистичу као обавезе ЈЛС из покрајинских и републичких докумената јавних политика, тј. без потребе да се те обавезе утврђују у плану развоја ЈЛС или интегришу у постојеће документе јавних политика ЈЛС кроз њихову ревизију. Мере и активности које ЈЛС преузима у средњорочни план из документа јавних политика чији је доносилац републички, односно покрајински орган подводе се под опште и посебне циљеве средњорочног плана ЈЛС који су претходно утврђени у складу са планом развоја ЈЛС, документима јавних политика ЈЛС и надлежностима ЈЛС кад год је то могуће (слично како је то илустровано на сликама 9, 10, 11 и 12). Када то није могуће, уредба којом се уређује средњорочно планирање оставља могућност да се такве мере и активности прикажу у посебној табели средњорочног плана, без утврђивања циљева и показатеља учинка.

Средњорочни план ЈЛС преузима и појединачне мере и активности из докумената јавних политика за чије спровођење су надлежни актери који нису обвезници средњорочног планирања (нпр. јавна предузећа, невладин сектор, имаоци поверених овлашћења и др.) ако је за спровођење тих мера потребно издвојити средства за кофинансирање у финансијском плану ЈЛС (или када ЈЛС ангажује ресурсе за праћење спровођења значајних пројеката и активности).

2.4.3 Ажурирање мера и активности преузетих из плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика

Неке ставке преузете из плана развоја и докумената јавних политика могуће је ревидирати након што је мера или активност преузета у средњорочни план – у складу с променама које су настале након што је плански документ донет. Такође се у средњорочни план уносе додатне ставке које су битне за спровођење мере или активности из перспективе ЈЛС: нпр. која је унутрашња организациона јединица ЈЛС задужена за спровођење одређене ставке.

Пошто у средњорочни план улазе мере и активности утвђене планским документима, њихово финансирање (начин финансирања и износ финансијских средстава) у начелу је већ одобрено. Међутим, коначне одлуке о финансирању мера и активности јавних политика у току наредне године доносе се током годишње процедуре средњорочног планирања и израде буџета ЈЛС.

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

Средњорочни план утврђује трошкове спровођења мере или активности, односно средства потребна за њихово спровођење у свакој години за коју се средњорочни план доноси – уколико ти трошкови нису прецизно утврђени у планским документима из којих су елементи преузети. Смернице за утврђивање трошкова дате су *Приручнику за израду трошкова јавних политика*.²⁰ То олакшава алокацију потребних средстава у оквиру одговарајућих елемената програмског буџета. У нацрту средњорочног плана приказује се који је део од укупних средстава потребних за спровођење мере или активности у одређеној години обезбеђен, а колики износ је потребно додатно обезбедити – из буџета или из других извора.

При изради средњорочног плана се, по потреби, ревидира план финансирања преузетих мера и активности, и то у следећим ситуацијама: 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.

Трошкови спровођења мера и активности утврђених у документима јавних политика планирају се у средњорочном плану у контексту целокупног деловања и ресурса ЈЛС. Уколико укупно расположиви ресурси ЈЛС (људски и финансијски) нису довољни за спровођење свих њених обавеза (у предвиђеним роковима), руководство ЈЛС 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 Одељку 1.3).

2.4.4 Утврђивање мера и активности средњорочним планом

Мере и активности у средњорочном плану ЈЛС не морају бити утврђене Планом развоја ЈЛС и документима јавних политика, већ се могу утврдити и самим средњорочним планом – на основу надлежности ЈЛС или анализе институционалних капацитета.

Мере и активности се утврђују средњорочним планом у следећим ситуацијама:

- 1) активности се утврђују средњорочним планом за све мере које су преузете из плана развоја ЈЛС;
- 2) ако је потребно хитно спровести меру или активност коју ЈЛС није могла претходно да испланира својим планом развоја или документом јавне

²⁰ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrdjivanje-troskova-javni-politika-i-propisa.pdf>

политике – нпр. када је услед земљотреса потребно обновити *МОСТ XX* током наредне две године;

3) ако се за сегмент области планирања у којој делује ЈЛС не доносе документи јавних политика, већ се мере и активности за унапређење делатности ЈЛС планирају средњорочним планом, у оквиру њеног редовног вршења надлежности;

4) ако је ЈЛС на основу анализе својих капацитета утврдила да је потребно повећати капацитете, односно променити организацију и начин коришћења постојећих ресурса (Смернице за вршење анализе институционалних капацитета дате су у наредном Пододељку – 2.4.5);

5) 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.

Мере и активности утврђене у средњорочном плану на основу надлежности ЈЛС, по правилу, укључују капиталне пројекте унапређења комуналне инфраструктуре (саобраћај, водоснабдевање, канализација...).

Те мере и активности у већини случајева су утврђене у плану развоја ЈЛС и/или плану капиталних инвестиција ЈЛС, програмима подстицаја у области пољопривреде, програмима развоја комуналне инфраструктуре, локалним планом управљања отпадом и сл.

Мере и активности утврђене у средњорочном плану на основу надлежности ЈЛС могу укључивати обавезе које су за ЈЛС утврђене секторским законима, нпр. Законом о заштити природе, Законом о пољопривреди и руралном развоју, Законом о климатским променама и др.

За мере и активности које се утврђују средњорочним планом у складу са надлежностима ЈЛС општи циљ формулише се у складу са том надлежношћу, а посебан циљ у складу са планираним исходом спровођења тих мера и активности.

Међутим, често мере и активности утврђене на основу надлежности (као и посебан циљ формулисан у складу са планираним исходом мера и активности) доприносе неком од развојних праваца из плана развоја ЈЛС.

План развоја ЈЛС треба да садржи само најзначајније – приоритетне циљеве, док се остали посебни циљеви ЈЛС утврђују у њеном средњорочном плану. На пример, мере и активности утврђене на основу надлежности ЈЛС (као што су изградња одређених деоница улица, обилазница и сл.) доприносе остварењу посебног циља *Унапређена путна/саобраћајна инфраструктура* који се утврђује средњорочним планом, а тај посебан циљ заједно са приоритетним циљем *Унапређена бициклистичка инфраструктура*, који је са припадајућим мерама утврђен у плану развоја ЈЛС, доприноси развојном правцу *Развој инфраструктуре ЈЛС*.

Општи циљ чијем остварењу доприноси постизање посебаног циља и спровођење мера и активности утврђених на основу надлежности ЈЛС може да обухвати и неке од посебних циљева, мера и активности које су преузете из документа јавне политике (види пример у Пододељку 2.4.2).

Уколико план развоја ЈЛС и документи јавних политика у области деловања институције не укључују све обавезе ЈЛС на основу међународних или међуопштинских споразума (пројеката), конвенција и уговора, те обавезе ЈЛС треба да утврди као мере или активности у свом средњорочном плану и, по могућству, подведе под већ утврђен посебан циљ средњорочног плана.

Ако средњорочни план ЈЛС обухвата период који превазилази период важења њеног плана развоја, одређеног документа јавне политике или акционог плана, ЈЛС може у њему да *утврди и образложи* мере и активности које планира да спроведе након истека важења њеног плана развоја или документа јавних политика. Такве мере и активности имају статус *индикативних мера и активности* пошто нису „прошле” кроз процедуру анализе, консултација и одобравања јавне политике.²¹ Чести су случајеви да се *индикативне мере и активности* у моменту израде средњорочног плана већ налазе у нацрту документа јавне политике, односно плана развоја ЈЛС.

2.4.5 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 ЈЛС.

Документ о анализи капацитета ЈЛС садржи сажете информације о њеним могућностима да спроводи активности из своје надлежности, укључујући активности у оквиру спровођења мера и остварења циљева који су утврђени њеним планом развоја и 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 уколико су извршене у процедури доношења плана развоја ЈЛС, односно документа јавне политике.

У анализи се могу користити *SWOT*,²² *PESTLE*²³ и друге технике које су детаљно објашњене у *Приручнику за управљање јавним политикама*.

²¹ Процедура израде и доношења документа јавних политика утврђена је Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних документа јавних политика.

²² *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.

²³ *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.

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

- ефикасност постојеће организационе структуре;
- људски ресурси којима ЈЛС располаже, односно 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, односно кадра с потребним знањима и вештинама итд);
- материјални ресурси којима ЈЛС 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 ЈЛС и њене могућности да побољша те ресурсе;
- ефикасност којом ЈЛС спроводи своје надлежности, односно ефикасност у обављању послова које је пренела на носиоце овлашћења и приватни сектор и одрживост таквих решења, као и могућности за додатно преношење послова из надлежности ЈЛС;
- могућност да се побољшају административне процедуре, а нарочито да се оне убрзају, као и могућност да се смање трошкови пословања и административни трошкови;
- други аспекти специфични за пословање ЈЛС.

У анализи се упућује на документе из којих су преузети резултати анализа и подаци и даје линк за сајтове са којих се могу преузети та документа.

У складу с резултатима анализе, ЈЛС утврђује конкретне мере и активности да би повећала своје капацитете, а у складу с доступним финансијским средствима.

Теоријски пример анализе капацитета ЈЛС и утврђивања мера и активности у циљу њиховог повећања

Случај: ЈЛС је својим планом развоја утврдила приоритетни циљ *Развој комуналне инфраструктуре* и кључне мере (инвестициони пројекте) које доприносе остварењу тог циља, а на основу компаративне анализе изабраних општина и закључка да ЈЛС има знатно слабије развијену комуналну инфраструктуру. Планом капиталних инвестиција је даље разрађена листа пројеката који треба да се реализују у наредних пет година. Ти пројекти преузети су у нацрт средњорочног плана ЈЛС, али услед фискалних ограничења јасно је да неће сви планирани пројекти моћи бити реализовани у средњорочном периоду, тј. да ће се сваке године морати утврдити приоритети међу њима (на основу спремности пројеката, анализе *cost-benefit* и њиховог доприноса остварењу приоритета ЈЛС), као и ревизија плана финансирања капиталних пројеката (на основу реализације и финансијског извршења у претходној години). Извршење капиталних пројеката у претходних пет година у просеку је било око 35% (у односу на средства обезбеђена у буџету ЈЛС).

Анализа ситуације: Анализом процеса и капацитета ЈЛС за управљање капиталним пројектима, утврђено је да један од разлога за слабо извршење капиталних пројеката ЈЛС (а самим тим и за слабу развијеност комуналне инфраструктуре) то што ЈЛС неефикасно управља капиталним инвестицијама. Због недостатка људских и техничких ресурса ЈЛС није била у могућности да успостави добру праксу у складу са *Уредбом о управљању капиталним пројектима*, којом је министарство надлежно за финансије уредило садржину, начин припреме, оцену и одабир, као и праћење спровођења и извештавање о имплементацији капиталних пројеката у циљу обезбеђивања вредновања свих позитивних и негативних ефеката тих пројеката и делотворног и ефикасног управљања јавним средствима.

Да би се повећао капацитет за управљање капиталним пројектима, планирано је да се успостави нови одсек у организационој структури општинске управе у оквиру Одељења за финансије, који би укључио постојеће службенике, уз додатно ангажовање службеника у мери колико је то могуће у условима забране запошљавања, а који би се као засебна и свеобухватна целина на квалитетнији и ефикаснији начин бавио капиталним инвестицијама. На основу нове систематизације у тај одсек би се прерасподелили виши саветник из Одељења за финансије (који се и до сада бавио управљањем капиталним пројектима) и два самостална саветника из Одељења за привреду и развој. Такође, потребно је ангажовати сарадника на основу уговора о привремено-повременим пословима. Послови тог одсека укључују подршку Управљачкој радној групи ЈЛС у оцени и одабиру капиталних пројеката који ће се реализовати у наредном средњорочном периоду, као и праћење спровођења и извештавање о имплементацији капиталних пројеката. Такође, запослени ће бити укључени у развој информационог система (веб-апликације) за праћење реализације капиталних пројеката и успостављање инцијалног регистра текућих пројеката. У средњорочном плану се предвиђа нова мера за унапређење институционалних капацитета у циљу ефикаснијег управљања капиталним пројектима.

Мера: Унапређење капацитета за управљање капиталним пројектима

Активности:

1. Припрема нове систематизације организационих јединица за финансије и привреду;
2. Успостављање Одсека за управљање капиталним пројектима (прерасподелом два службеника у складу са новом систематизацијом и ангажовањем сарадника на основу уговора о привремено-повременим пословима);
3. Развој информационог система (веб-платформе) којим се успоставља Регистар капиталних пројеката утврђених Планом развоја ЈЛС и Планом капиталних инвестиција и омогућава праћење финансирања и реализације тих пројеката.

2.4.6 Листа аката које на основу средњорочног плана доноси веће или скупштина ЈЛС

У овом одељку средњорочног плана приказује се листа аката које на основу средњорочног плана доноси веће или скупштина ЈЛС. Акти су груписани према доносиоцу, а листа укључује и квартал и годину када је планирано доношење акта.

2.4.7 Ризици за остварење мера и активности у средњорочном плану

Без обзира да ли су мере и активности преузете у средњорочни план из плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика или су утврђене средњорочним планом, могу постојати ризици за њихово остварење у складу са динамиком утврђеном средњорочним планом.

Најчешће се ризици односе на обезбеђење средстава за спровођење мера и активности у другој или трећој години важења средњорочног плана, и то без обзира да ли су планирана средства из буџета, од донатора или из других извора.

Међутим, ризици се могу јавити и у вези са обезбеђењем средстава за спровођење мера и активности у првој години важења средњорочног плана када се средства планирају из трансфера са републичког или покрајинског нивоа власти и на основу расписаних или најављених конкурса за подршку финансирању пројеката и активности ЈЛС. Наиме, у моменту доношења средњорочног плана (након доношења одлуке о буџету ЈЛС), ЈЛС нема информацију о томе да ли ће очекивана средства из трансфера и конкурса бити одобрена (та информација биће доступна касније у току године). С обзиром да значајан проценат прихода ЈЛС чине трансфери, јасно је да су такви ризици чести у средњорочном плану ЈЛС.

Препорука овог приручника јесте да се спровођење таквих мера и активности укључи у средњорочни план, и то у години када се очекује да ће бити обезбеђени финансијски услови за њихово спровођење, а да се евидентира постојећи ризик у посебном прилогу средњорочног плана (види Пододељак 2.6.2). Уколико се средства за спровођење одређене мере или активности не обезбеде у складу са планом, та информација ће се евидентирати у годишњем извештају о спровођењу средњорочног плана, а ревидирана динамика спровођења те мере или активности биће утврђена у наредном средњорочном плану.

2.5 Табеларни приказ средњорочног плана

Прилог 1. Образац табеларног приказа мера и активности .

Општи циљ 1:								
Плански документ из ког 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 ког 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 ког је мера преузета (или ознака „утврђена средњорочним планом“):								
Тип мере	Организациона јединица која спроводи меру	Период спровођења	Извор финансирања	Укупна процењена финансијска средства по изворима финансирања у хиљадама динара			Шифра програмске активности или пројекта у оквиру ког се обезбеђују средства	
				У години т+1	У години т+2	У години т+3		
Показатељ(и) успешности мере (показатељ резултата)	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	
Назив активности	Организациона јединица која спроводи активност	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Укупна процењена финансијска средства по изворима у хиљадама динара			Шифра програмске активности или пројекта у оквиру ког 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							

2.6 Остали делови средњорочног плана

2.6.1 Информације о ЈЛС

Информације о ЈЛС су саставни део садржаја њеног средњорочног плана, а то су између осталих:

- информације о пословима које ЈЛС обавља у оквиру својих надлежности;
- списак докумената јавних политика и докумената развојног планирања у складу с којим се предузимају активности из средњорочног плана;
- списак међуопштинских и међународних споразума, као и протокола, меморандума, уговора, записника и других међународноправних аката и докумената у складу с којима се предузимају активности из средњорочног плана;
- графички приказ организационе структуре ЈЛС;
- преглед систематизованих, односно попуњених радних места по организационим јединицама ЈЛС; тај сегмент може бити и саставни део анализе институционалних капацитета ЈЛС.

2.6.2 Прилози средњорочног плана

Прилог: Образложење мера и активности које се први пут разрађују средњорочним планом

Образложење мере која се први пут разрађује средњорочним планом, по правилу, укључује информације о разлозима њеног спровођења, правном основу, ризицима и предусловима за спровођење мере, ако постоје, као и информације о обухвату мере.

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

Прилог: Листа аката које на основу средњорочног плана доноси веће или скупштина ЈЛС

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

Овај прилог садржи преглед буџетских програма, програмских активности и пројеката ЈЛС, мера и активности из њеног 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 Одељку 3.3.

Прилог: Анализа институционалних капацитета

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

Прилог: Ризици и предуслови за спровођење мера

Овај прилог садржи преглед мера за које утврђено да постоје ризици за њихово спровођење, као и ризике, односно предуслове за спровођење и остварење очекиваних резултата сваке мере.

2.7 Пример целокупног документа средњорочног плана ЈЛС

Пример целокупног документа средњорочног плана ЈЛС који је израђен уз поштовање добре праксе средњорочног планирања, као и повезану документацију можете погледати на веб-страници Града Пирота:

<https://www.pirot.rs/index.php/2014-07-10-11-35-49/izgradnja-objekata-2/8-cirilica/5770-srednjorocni-plan-grada-pirota-za-period-2022-2024-godine-2>

3 СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗРАДА БУЏЕТА

Да би планови развоја и документи јавних политика могли да се спроводе, они морају бити усклађени са буџетом. Стога се у изради и доношењу планских докумената морају узети у обзир реалне економске и фискалне околности, док је у изради буџета неопходно водити рачуна о планским документима који су већ донети, на начин да буџет буде инструмент за њихово спровођење.

Тиме што је својим планом развоја и документима јавних политика утврдила мере и активности ЈЛС је у начелу одобрила трошкове њиховог спровођења који су утврђени кроз процедуру израде тих планских докумената и анализу њихових ефеката на буџет. Међутим, коначне одлуке о финансирању тих утврђених 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 план ЈЛС и његово „пресликавање” у елементе програмског буџета представљају кључне механизме којима се директно повезују јавне политике и буџет. Средњорочни план ЈЛС приказује све обавезе ЈЛС које она на основу свог плана развоја и докумената јавних политика планира да изврши у наредне три године у складу са својим фискалним могућностима. Програмским буџетом и кроз друге изворе финансирања алоцирају се средства за извршење тих обавеза у првој години важења средњорочног плана, као и средства за редовне послове ЈЛС.

3.1 Повезаност између средњорочног и програмског буџета ЈЛС

Одлука о буџету ЈЛС укључује расходе и издатке у складу са економском, функционалном и програмском квалификацијом, као и класификацијом према изворима финансирања. Буџет исказан према програмској класификацији (програмски буџет) приказује у које конкретне сврхе се укупна средства ЈЛС, односно државе троше, на који начин је таква потрошња повезана с програмским циљевима и какви резултати се остварују. Нацртом финансијског плана буџетског корисника планирају се средства за спровођење програма (тј. Програмских активности и пројеката, као саставних делова програма) у првој години важења финансијског плана и пројектују средства за спровођење програма у наредне две године. Дакле, нацрт финансијског плана буџетског корисника представља његов програмски буџет за трогодишњи период.



Методолошко упутство за израду програмског буџета (министарства надлежног за финансије):

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 друштвеноекономским 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. Средства опредељена за програм алоцирају 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 или организацијама обавезног социјалног осигурања, као и на 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 утврђеним 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.

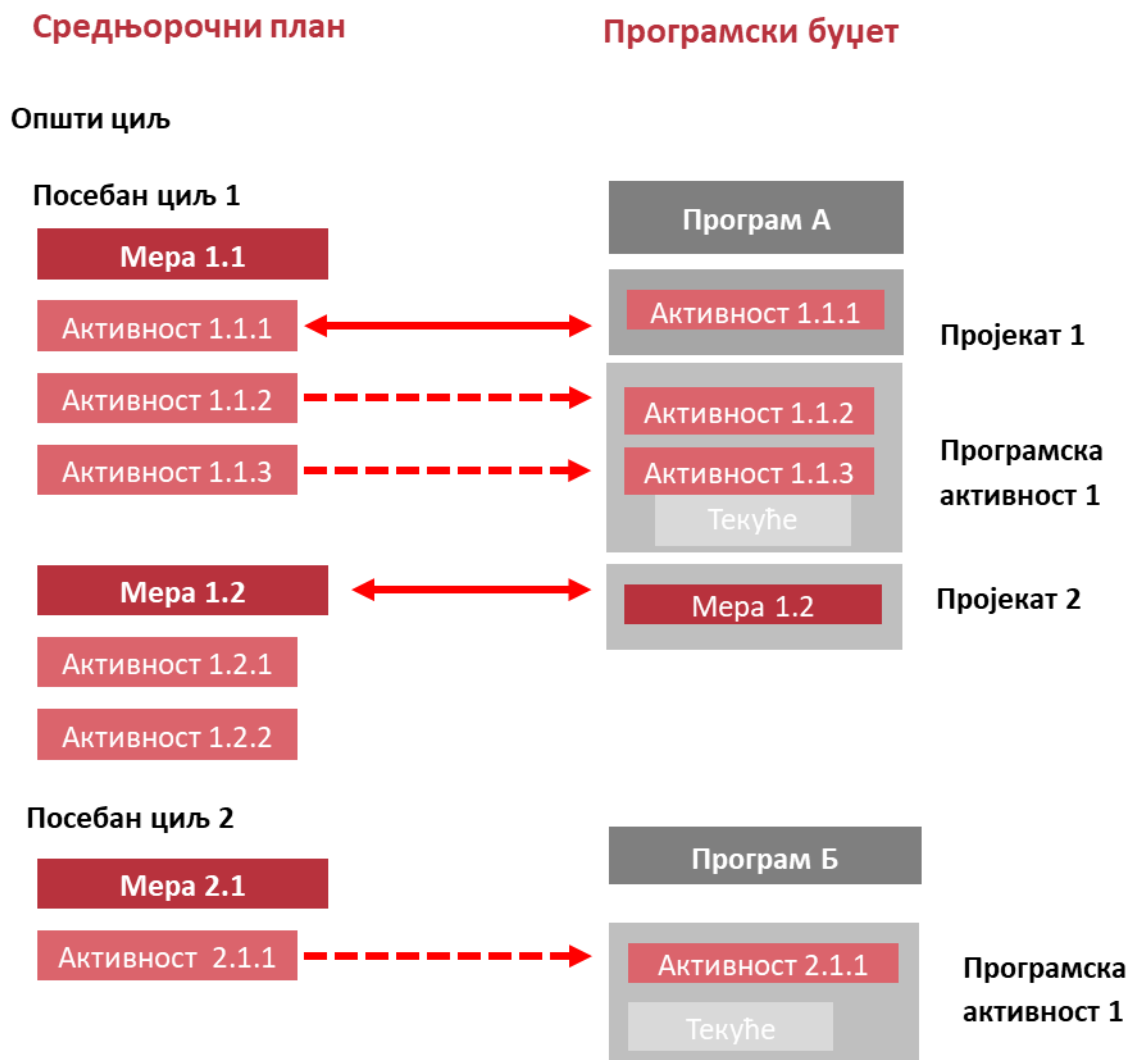
Средњорочни план ЈЛС и трогодишњи програмски буџет ЈЛС – који представља скуп свих програма корисника буџета са алокацијама за наредну фискалну годину и пројекцијама за другу и трећу годину – могу бити разматрани као засебне целине или као повезани делови. Средњорочни план ЈЛС је документ који приказује циљеве јавних политика чијем остварењу ЈЛС 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.

Средњорочни план ЈЛС	Програмски буџет
• израђује се за период од три године • обухвата мере и активности које је ЈЛС у обавези да спроведе на основу плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика; • служи за планирање спровођења мера и активности за које је ЈЛС надлежна и управљање ресурсима; • приказује опште и посебне циљеве ЈЛС, мере и активности које ће она спроводити у наредне три године и којом динамиком, као и резултате које намерава постићи (изражене кроз показатеље остварености циљева и учинка спровођења 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 или других извора, и у таквим случајевима њихови трошкови нису обухваћени програмским буџетом.	• израђује се за наредну фискалну годину и садржи пројекције за другу и трећу годину; • обухвата редовне послове ЈЛС, 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 ЈЛС и мере и активности из њеног средњорочног плана (у првој години важења средњорочног плана), као и за планирање средњорочног оквира расхода; • приказује програмске информације: циљеве програма, програмских активности и пројеката, као и планиране резултате (изражене кроз показатеље остварености циљева и учинка спровођења програмских активности и пројеката); • приказује колико спровођење програма, програмских активности и пројеката укупно кошта и како ће се они финансирати (изворе њиховог финансирања); • уколико се у оквиру програмске активности или пројекта алоцирају средства за спровођење мере или активности из средњорочног плана, то се наводи у опису програмске активности или пројекта; • средства додељена за мере и активности из средњорочног плана чине само део средстава опредељених по програмима, програмским активности и пројектима.

Табела 1: Сличности и разлике између средњорочног плана и програмског буџета.

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 представљена су следећим графиком.



Графикон 6: Веза између елемената средњорочног плана и програмског буџета.

Буџетски програми и програмске активности (као компоненте програма) утврђени су у складу с надлежностима ЈЛС и инструментима преко којих ЈЛС дугорочно спроводи одређену јавну политику. Пројекти у оквиру буџетских програма представљају краткорочне или средњорочне инструменте за спровођење јавних политика. На пример ЈЛС политику у области туризма спроводи кроз следеће надлежности и инструменте груписане у буџетски програм *Развој туризма*.²⁴

Програм 1502 – Развој туризма				
Програмска активност 0001 – Управљање развојем туризма				
Програмска активност 0002 – Промоција туристичке понуде				
5001	Пројекат	Изградња	екстремне	планинске бициклистичке стазе

С друге стране, мера јавне политике представља интервенцију коју ЈЛС 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.

На пример у области развоја туризма утврђена је мера *Унапређење и изградња инфраструктуре у функцији развоја туризма*. Активности у оквиру те мере су: 1. *Израда и постављање туристичке сигнализације на Коридору 10 и на државним деоницама пута у ПП „Стара Планина“*; 2. *Уређење вишенаменског изложбено-сајамског простора за производе из региона*; 3. *Изградња екстремне планинске бициклистичке стазе „4. километар“*.

Средства за спровођење активности 1. у оквиру наведене мере планирају се у програмској активности 0001 – *Управљање развојем туризма*, заједно са средствима за редовне послове управљања развојем туризма (нпр. трошкови запослених). Активност 2. у оквиру наведене мере се финансира кроз програмску активност 0002 *Промоција туристичке понуде*, заједно са средствима за представљање туристичких потенцијала града.

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. Средства за спровођење активности 3. у оквиру горе наведене мере планирају се у вишегодишњем капиталном пројекту (5001 *Пројекат изградње екстремне планинске бициклистичке стазе*). С обзиром на значај пројекта и висину трошкова, 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 планирати и трошити.

²⁴ Програм *Развој туризма* и припадајуће програмске активности дефинисане су Анексом 5 – Униформни програми и програмске активности јединица локалне самоуправе, у Упутству за израду програмског буџета Министарства финансија. Пример је приказан на основу Средњорочног плана општине Пирот 2022–2024.

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

ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ	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

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

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 плану развоја ЈЛС, документима јавних политика, средњорочном плану и програмском буџету. У супротном, могуће је да се не разуме веза између циљева и алокације средстава за њихово постизање, као и да се 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 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 13) у оквиру ког се алоцирају средства за остварење тог посебног циља.



Слика 13: Повезивање посебних циљева средњорочног плана и циљева програма.

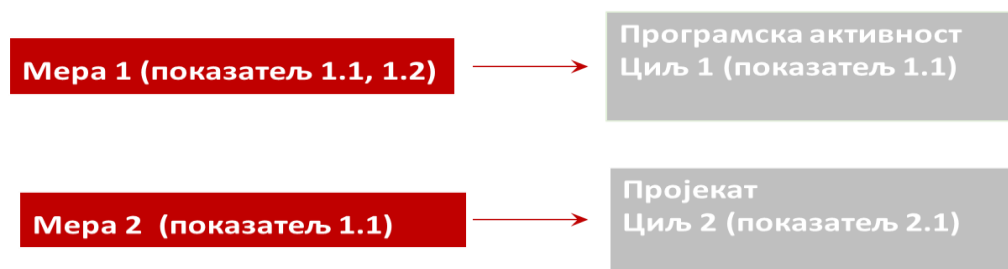
На пример посебан циљ *Повећан број туриста и прихода од туризма* из средњорочног плана ЈЛС, са повезаним показатељима *Број ноћења годишње* и *Износ прихода од туризма годишње* „пресликава” се као циљ 1 буџетског програма *Развој туризма*, чије достизање се прати помоћу истих показатеља учинка. У оквиру тог програма се алоцирају средства за спровођење мере *Унапређење и изградња инфраструктуре у функцији развоја туризма*, како је то описано у претходном одељку.

Уколико се посебан циљ средњорочног плана остварује кроз мере и активности у оквиру различитих програма, он се 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.

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 остварења циља програмске активности, односно пројекта (види Сliku 14 доле).



Слика 14: Повезивање мера средњорочног плана и циљева програмских активности и пројекта.

На пример мера *Унапређење и изградња инфраструктуре у функцији развоја туризма* и повезани показатељ *Број планинарских стаза на којима је постављена сигнализација* могу се преузети као циљ и показатељ учинка програмске активности 0001 – *Управљање развојем туризма*.

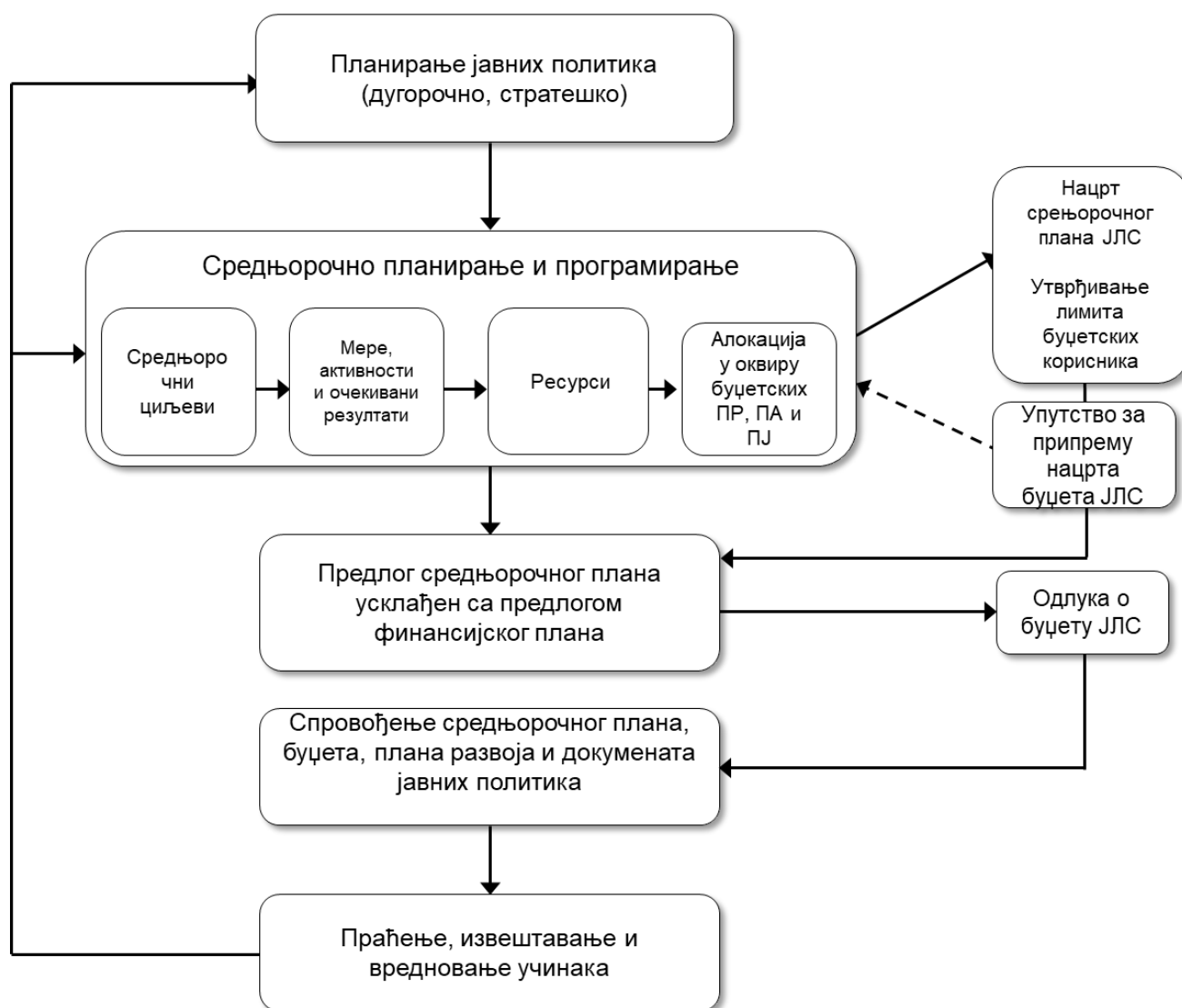
Уколико једна мера истовремено доприноси унапређењу сегмената јавне политике и делатности ЈЛС која се планира и спроводи кроз различите програмске активности, тј. доприноси побољшању укупних резултата програма, она се може преузети и као циљ програма.

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 случајеве: 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 ЈЛС.

Везе између процедура планирања и докумената планског система (план развоја ЈЛС, документи јавних политика, средњорочни планови ЈЛС) и буџетске процедуре и докумената илустрована је следећим графиком.



Графикон 7: Интегрисана процедура планирања и израде буџета.

Систем планирања успостављен ЗПС 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 лимитима буџетских корисника и буџетским алокацијама.

Као што је то приказано на Графикону 7, средњорочно планирање и програмирање средстава представљају интегрисану процедуру. Она укључује утврђивање/ревизију елемената програмског буџета и средњорочну пројекцију ресурса унутар њих, којима се подржава спровођење и мера и активности јавне политике и редовна делатност ЈЛС. Као што је то објашњено у Пододељку 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 ЈЛС 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 план развоја ЈЛС, документе јавних политика или кроз претходни средњорочни план уколико се у међувремену променила цена инпута или 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. ЈЛС истовремено планира (програмира) 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 ЈЛС.

Ако спровођење средњорочног плана ЈЛС захтева додатна средства и предвиђени трошкови премашују утврђене лимите, потребно је да управљачка радна група (у сарадњи са ограном ЈЛС надлежним за финансије, односно њеном службом) преиспита **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 средњорочном плану, смањењем обима средњорочног плана или уклањањем неких мера или активности;
- померањем рокова у којима ће се мере или активности спровести;
- уклањањем нових мера или активности чије спровођење изискује додатне трошкове, на пример тако што ће се пронаћи други, јефтинији начини **остварења** циљева;
- тражењем других извора финансирања, као што су донације, кредити или јавно–приватна партнерства.

На основу нацрта средњорочног плана ЈЛС, предлога финансијских планова (односно програмских буџета) свих буџетских корисника, пројекције фискалних параметара у наредне три године, приоритета јавних политика и фискалне политике, огран ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба израђује лимите буџетских корисника и доставља их буџетским корисницима у оквиру *Упутства за припрему нацрта буџета ЈЛС*.

На основу утврђених лимита буџетски корисници (директни и индиректни) израђују предлоге својих финансијских планова, у којима планирају и средства за спровођење мера и активности из нацрта средњорочног плана за које су надлежни, а у складу са својим расположивим ресурсима.

ЈЛС ревидира нацрт средњорочног плана и, по потреби, врши нову приоритизацију мера и активности, односно израђује предлог средњорочног плана ЈЛС, а у складу с њим израђује се и нацрт одлуке о буџету ЈЛС.

Огран ЈЛС надлежан за финансије, односно њена служба доставља нацрт одлуке о буџету већу ЈЛС најкасније до **15. октобра**. Добра пракса је да се уз нацрт одлуке о буџету достави и нацрт средњорочног плана ЈЛС.

ЈЛС коначну верзију свог средњорочног плана усклађује са одлуком о буџету ЈЛС.

4 ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ 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 одређеног плана и коришћењу расположивих средстава. Праћење треба да покаже да ли смо на правом путу ка остваривању циљева или треба да ревидирамо план који се спроводи. Руководиоцима омогућује да буду правовремено обавештени о ангажованим ресурсима и предузетим активностима, као и да правовремено доносе потребне одлуке. Постоји и низ других питања на које се одговара током праћења спровођења одређеног плана, а то су:

- 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 плана?

Праћење спровођења средњорочног плана омогућава да се сагледа успешност спровођења мера и активности за које је надлежна ЈЛС или појединачне организационе јединице ЈЛС или институције/организације чији је ЈЛС оснивач. 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 планом развоја ЈЛС или документима јавних политика или предвиђену динамику њиховог спровођења ради усклађивања с могућностима ЈЛС да их спроведе.

Годишњи извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС припрема се у поступку прописаном за израду извештаја о спровођењу средњорочног плана, односно годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана је истовремено и годишњи извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС, с тим да средњорочни план (односно извештај о спровођењу средњорочног плана) може садржати више мера и активности него план развоја ЈЛС – онда када су документима јавне политике или средњорочним планом ЈЛС утврђене додатне мере и активности. Годишњи извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС објављује се на интернет страници ЈЛС најкасније 15. дана од његовог усвајања.

Праћење спровођења средњорочног плана ЈЛС чини основ и за праћење, а затим и вредновање докумената јавних политика ЈЛС. Годишњи извештај о спровођењу документа јавне политике ЈЛС преузима из извештаја о спровођењу средњорочног плана ЈЛС податке о остварењу циљева и спровођењу мера и активности које су у средњорочни план преузете из тог документа јавне политике.

Извештај о спровођењу средњорочног плана ЈЛС такође пружа део информација за извештај о спровођењу републичког, односно покрајинског документа јавне политике. Годишњи извештај о спровођењу републичког, односно покрајинског документа јавне политике преузима податке из извештаја о спровођењу средњорочног плана свих актера који учествују у спровођењу тог документа (укључујући ЈЛС) и омогућава да се сагледа „шира слика”.

Извештај о спровођењу документа јавне политике чини основ за *ex-post* анализу²⁵ и вредновање учинка јавне политике у складу са ЗПС.²⁶ Такође, годишњи извештај о спровођењу документа јавне политике, који обједињује податке о спровођењу активности тог документа јавне политике и евентуалним проблемима или одступањима у његовом спровођењу, омогућава предлагачу јавне политике и радној групи која је учествовала у његовој изради и праћењу његовог спровођења да изврши потребне измене тог документа јавне политике, као што је то описано у *Приручнику за управљање јавним политикама*.²⁷

Поред праћења и годишњег извештавања о спровођењу средњорочног плана (законска обавеза), добра пракса је да ЈЛС континуирано прати спровођење свог средњорочног плана и у краћим временским интервалима и интерно извештава о томе како се спроводе активности из њеног средњорочног плана (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 средњорочни план новим околностима како би се постигли очекивани резултати и избегла појава „уских грла” због великог обима посла у току године. Такође, руководиоци могу ефикасније управљати евентуалним кашњењима у спровођењу активности током године. 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 спровођења докумената јавних политика, која је објашњена у *Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа*.²⁸

У смерницама за интерну организацију израде средњорочног плана, које укључују праћење и извештавање о његовом спровођењу – датим у Пододељку 1.4.2 појашњене су улоге управљачке радне групе и секторских подгрупа у тој процедури:

- Препорука је да до 15. фебруара секторске подгрупе анализирају резултате спровођења мера/активности средњорочног плана у претходној години (које су у њиховој надлежности), израде прилог за годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана.

²⁵ *Ex-post* 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.

²⁶ Закон о планском систему предвиђа да се током и након спровођења јавних политика и прописа у циљу вредновања њиховог учинака, преиспитивања и побољшања спроводи *ex-post* анализа ефеката.

²⁷ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-upravljanje-javnim-politikama-sa-aneksima-za-objavljivanje-07-09-2021.pdf>

²⁸ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>

- Секторске подгрупе у складу са анализом остварених резултата, предлажу, по потреби, измене постојећег плана спровођења средњорочног плана за наредни период или нове активности којима би се побољшали резултати спровођења мера у наредном периоду.
- Координатор средњорочног планирања обједињује прилоге секторских подгрупа и израђује нацрт годишњег извештаја о средњорочном планирању. Тај нацрт се разматра на састанку управљачке радне групе и усваја уз евентуалне корекције.
- Годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана усваја ЈЛС и објављује најкасније до 15. марта текуће године на својој интернет страници. Пошто извештај о спровођењу средњорочног плана представља (својим делом) и извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС, добра пракса је да и тај извештај, као и извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС усваја скупштина ЈЛС.

У Поглављу 1.4 објашњава се 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 ЈЛС у наредном периоду. Такође, објашњава се како се те информације користе за побољшање спровођења повезаних планских докумената.

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 обезбеђеним средствима и анализирају у контексту онога што је урађено. Те информације се користе у образложењу кашњења у спровођењу активности, где се наводи и утицај кашњења на динамику спровођења активности и планирање средства 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 спровела.

ЈЛС на основу праћења израђује годишњи извештај о спровођењу свог средњорочног плана (за последњу завршену фискалну годину) у складу са садржајем и роком утврђеним ЗПС.



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.

Добра пракса је да извештај укључи и:

- општи преглед оствареног;
- најзначајнији резултати по општим и посебним циљевима, као и статистику показатеља остварења учинка и активности;
- анализу области у којима постоје изазови у спровођењу у односу на план и ризици (укључујући недостатак финансијских средстава);
- начине како ће се изазови превазићи у наредној години спровођења;
- закључке и препоруке за наредни циклус средњорочног планирања (укључујући препоруке за хоризонталне активности које можда треба да буду спроведене) и доношење одлука о јавним политикама.

Годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана ЈЛС: хх у 2022.				
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 2022. години	Остварена вредност у 2022. 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 2022. години	Остварена вредност у 2022. 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 2022. години	Остварена вредност у 2022. години	Напомена
1.				
2.				

Активност	Рок -> Нови рок	Носилац	Статус активнос ти	Проценат утрошених средстава у 2022. 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.							

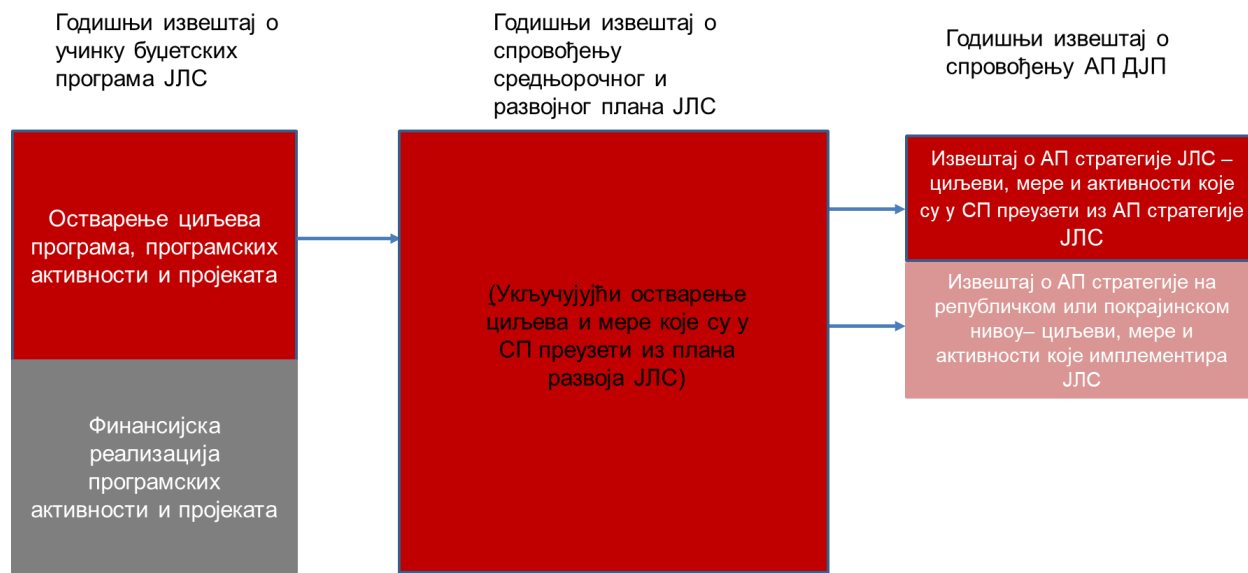
Табела 3: Образац годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана.

4.3 Механизми и календар извештавања

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

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

У праћењу спровођења плана развоја ЈЛС, 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 у следећем графикону.



Графикон 8: Преузимање информација између годишњих извештаја.

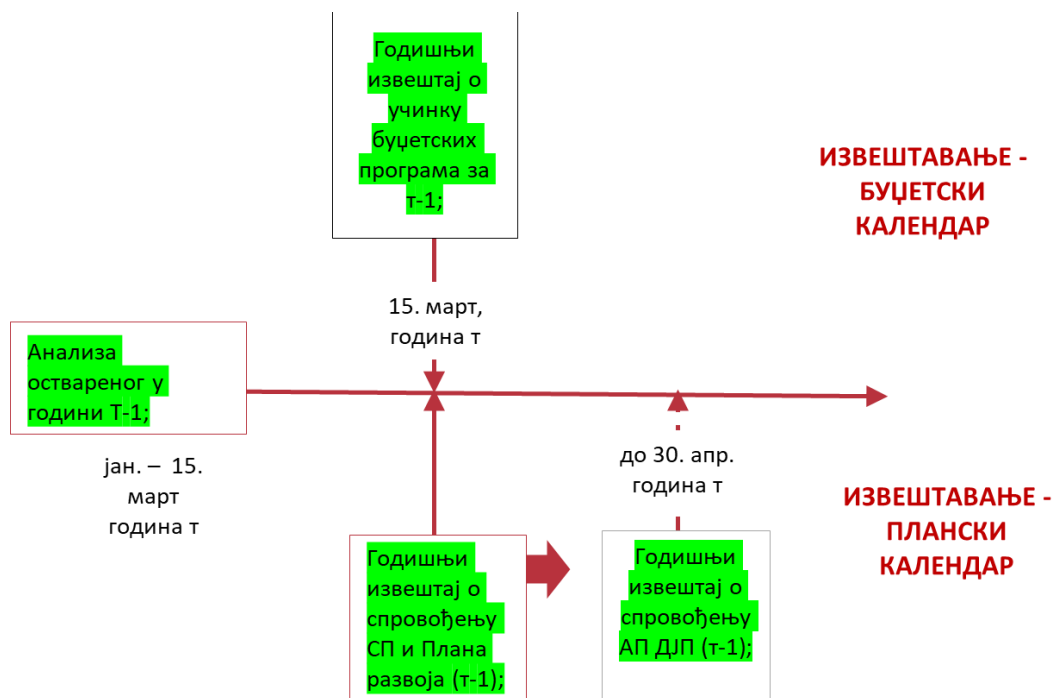
Годишњи извештај о учинку буџетских програма пружа информације о резултатима спровођења програма, програмских активности и пројеката којима су обухваћене и редовне делатности ЈЛС, као и њене обавезе које произлазе из њеног плана развоја и докумената јавних политика и податке о оствареним вредностима показатеља учинка везаних за циљеве програма, програмских активности и

пројекта. 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 о статусу спровођења активности и образложење тог статуса, 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 ЈЛС преузима из извештаја о спровођењу средњорочног плана ЈЛС податке о остварењу циљева и спровођењу мера и активности који су у средњорочни план преузети из тог документа јавне политике .

Извештај о спровођењу средњорочног плана ЈЛС такође пружа део информација за извештај о спровођењу републичког, односно покрајинског документа јавне политике. Годишњи извештај о спровођењу републичког, односно покрајинског документа јавне политике преузима податке из извештаја о спровођењу средњорочног плана свих актера који учествују у спровођењу тог документа (укључујући ЈЛС).



Графикон 9: Календар извештавања ЈЛС.

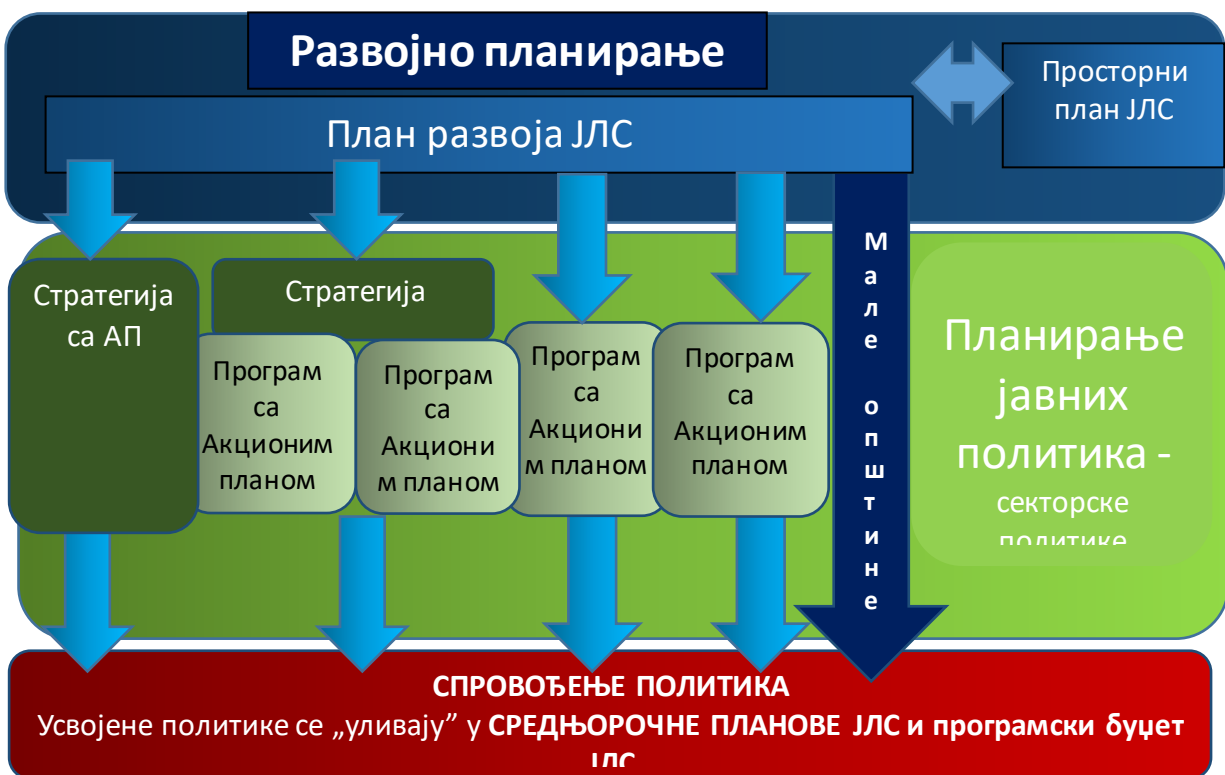
5 АНЕКСИ

АНЕКС 1: Оптимизација планског оквира ЈЛС

ЈЛС је надлежна за доношење следећих планских докумената:

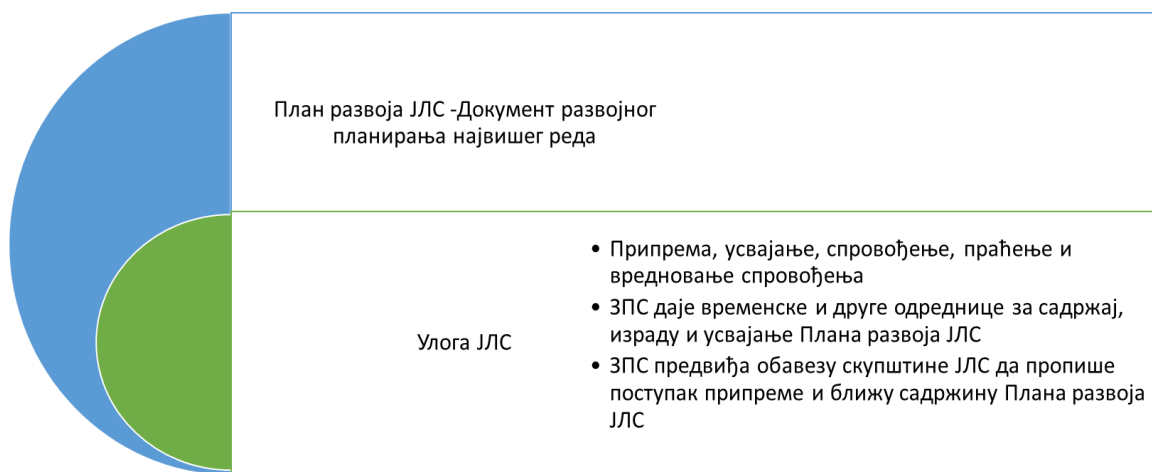
- план развоја ЈЛС;
- просторни план ЈЛС и урбанистички план у складу са законом који уређује планирање и изградњу;
- Документ јавне политике.

Зависно од специфичности, величине и комплексности проблема у одређеној ЈЛС, ЈЛС одлучује које области из свог плана развоја треба да разради посебним документима јавних политика (енергетска политика, спорт и омладина, економска политика...). Препорука је да се не израђује велики број докумената јавних политика уколико то није потребно. ЈЛС која поседује мали буџет и друге капацитете може да изради само свој план развоја и да мере које је у њему утврдила разради у свом средњорочном плану. ЈЛС има могућност да кроз механизам међуопштинске сарадње заједно са суседним општинама изради одређене планске документе уколико ће тиме постојеће проблеме решити ефикасније и делотворније.



Јасан плански оквир је кључни предуслов за израду **средњорочног плана** ЈЛС пошто се у средњорочни план преузимају циљеви из плана развоја и из докумената јавних политика, показатељи учинка и финансијска средства за спровођење активности из планских докумената. Уколико циљеви тих планских докумената нису адекватно утврђени или ако су неусклађени, укључујући усклађеност са планским документима вишег хијерархијског нивоа у планском оквиру ЈЛС и републичким, односно покрајинским планским документима, биће неопходно усагласити циљеве на одговарајућим нивоима (општи и посебни циљеви) и међу документима вишег и нижег хијерархијског нивоа, уклонити дуплиране активности и утврдити који показатељи учинка или која средства за спровођење јавних политика недостају.

Обавеза доношења плана развоја прописана је Законом о планском систему за градове и општине, док је за градске општине доношење планских докумената утврђено статутом града оснивача. Градске општине треба да граде своје капацитете за активно учешће у изради плана развоја града оснивача и за израду својих планских докумената којима доприносе остваривању приоритетних циљева утврђених планом развоја града оснивача.



ЈЛС најпре треба да сагледа свој постојећи плански оквир и припреми оквирни план за усаглашавање важећих документа са новим захтевима из ЗПС и размотри како да сведе број планских документа на оптималну меру како би се ефикасно и делотворно управљало њима. У ту сврху потребно је да ЈЛС:

- изради евиденцију републичких планских документа који су релевантни за ЈЛС, односно у којима ЈЛС има надлежности за спровођење мера и/или активности (стратегије и програми);
- изради листу закона којима јој је прописана обавеза да донесе планске документе;
- изградити листу својих планских докумената који су важећи или који су непосредно истекли.

ЈЛС затим треба да подели планске документе за чије спровођење је надлежна између запослених са релевантном секторском експертизом како би они направили препоруке како наставити спровођење тих документа – наставити примену

постојећег документа, односно укинути га или припремити његову ревизију, односно донети нови документ.

Посебну пажњу треба обратити на улоге и одговорности – за сваки плански документ потребно је одредити лице одговорно за координацију његовог спровођења, сараднике на његовом спровођењу и делове тог планског документа за које су они одговорни. Листа планских документа у чијем спровођењу учествују органи ЈЛС је неопходна јер се **мора проценити терет послова који запослени обављају, њихова одговорност и извештавање о извршеним пословима и постигнутим резултатима.**

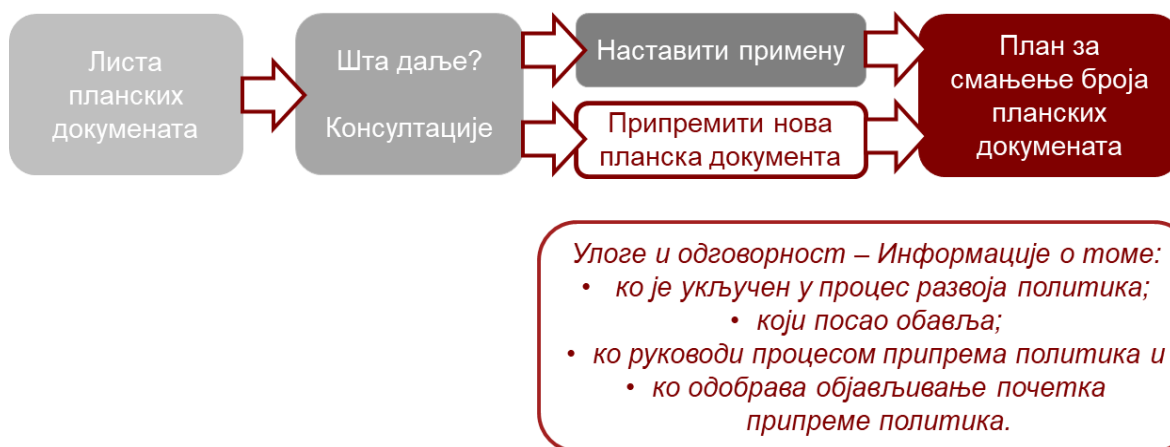
Могуће је користити следеће табеле:

Листа релевантних републичких планских докумената (не свих, већ оних који дају усмерења и за локални ниво власти)			
Назив документа	Предлагач (министарство)	Циљ који се односи на ЈЛС за чије остварење су предвиђене активности на локалном нивоу	Да ли су и у ком планском документу планиране одговарајуће активности ЈЛС
Акциони план за спровођење Програма Владе (АПСПВ)	Примери се односе на АПСПВ 2020–2022.	1.3.2. У 35 ЈЛС спроведени су пројекти или започети радови на спровођењу пројеката за одрживо управљање чврстим комуналним отпадом 1.4.3. Осавремењени и рехабилитовани системи грејања, укључујући замену котлова и прелазак на алтернативна горива 2.4.5. Подршка регионалним иновационим и <i>smart city</i> центрима 2.4.6. Повећање учешћа женског иновационог предузетништва 2.6.1. Пуна примена Централног информационог система у области угоститељства и туризма – портал Е-туриста 2.6.2. Дигитализација културног наслеђа и савременог стваралаштва 2.6.4. Домови културе или задружни домови адаптирани у мултифункционалне објекте	
Стратегија развоја енергетике	Министарство рударства енергетике	1. Обезбеђивање услова за унапређење енергетске ефикасности у обављању енергетских делатности и потрошњи енергије; 2. Стварање економских, привредних и финансијских услова за повећавање удела енергије из обновљивих извора енергије, као и за комбиновану производњу електричне и топлотне енергије;	План енергетске ефикасности

Сви важећи републички документи јавних политика доступни су на:
<https://rsjp.gov.rs/cir/sema-jp-mapa/>

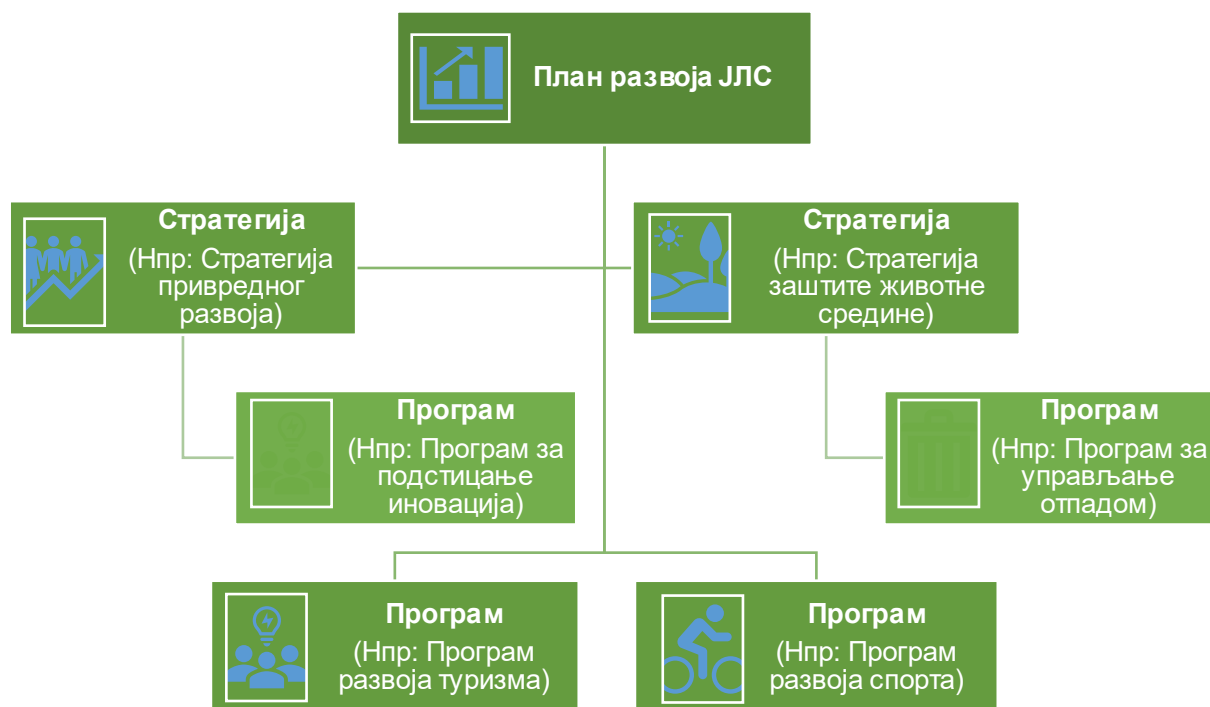
Листа локалних планских документа – важећих или недавно истеклих				
Назив документа	Одговорно лице	Сарадници	Важећи/истекли	1 – наставити примену; 2 – укинути; 3 – ревидирати; 4 – припремити нови
План развоја СЛОП				
Програм локалног економског развоја				
Програм развоја спорта				
...				

Следећи корак ЈЛС јесте да размотри како да се поједини њени документи обједине у неки нови. То не предвиђа ЗПС, али је те кораке неопходно предузети у духу његовог спровођења. Потребно је да ЈЛС размотри да ли свој план развоја треба да разради кроз поједине стратегије и програме или га треба разрадити искључиво кроз средњорочни план.

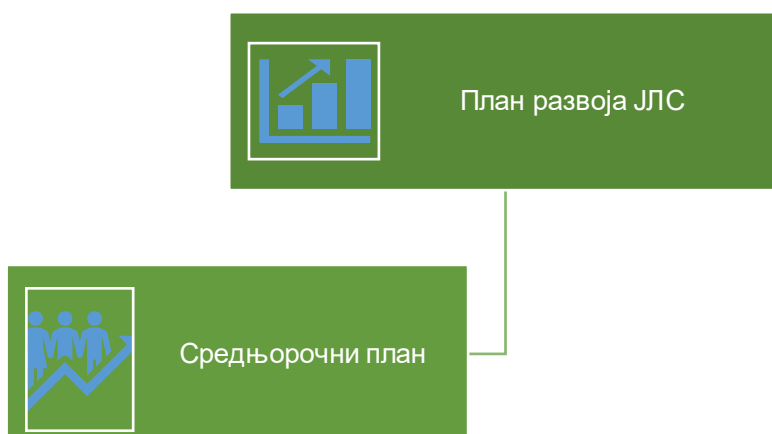


Добра пракса је да ЈЛС израде шему/графикон својих планских докумената, као и шему оквира како он треба да изгледа у наредним годинама. Опције могу бити разне, што једноставније и „укрупљеније” то боље.

Пример за градске општине или веће општине (произвољно):



Пример за мање општине:



АНЕКС 2: Примери развојних праваца и приоритетних циљева са могућим показатељима

На основу ЗПС (члан 9) поступак припреме и ближу садржину плана развоја јединице локалне самоуправе прописује скупштина јединице локалне самоуправе у складу са прописом Владе којим се утврђују обавезни елементи плана развоја јединице локалне самоуправе.

Прописани кључни елементи плана развоја ЈЛС су приоритетни циљеви, преглед и анализа постојећег стања, визија, односно стање и приоритетни циљеви развоја који се намеравају постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом ЈЛС. Већина ЈЛС се определила да поред тих елемената у свој план развоја уведе и додатни највиши ниво утврђен као **развојни правац/област**. Уколико ЈЛС уведе тај ниво у свој план развоја, неопходно да га преузме у свој средњорочни план, у којем ће га утврдити као општи циљ, као и да за њега утврди показатељ утицаја/ефекта. Уколико су планом развоја ЈЛС утврђени само приоритетни циљеви, у средњорочном плану се они групишу у логичке целине, а за сваку такву целину утврђује се општи циљ и за њега показатељ утицаја/ефекта по истом принципу као и за развојне правце/области.

Показатељи утицаја/ефекта могу се преузети са: <http://devinfo.stat.gov.rs/diProfili> (ова база садржи и показатеље за циљеве одрживог развоја УН), <https://rsjp.gov.rs/sr/analiticki-servis/>

Примери развојних праваца:

Развојни правац: Друштвени развој
--

Општи циљ би могао да гласи: *Развијене услуге социјалне и здравствене заштите, образовања и културне понуде у складу с потребама и правима свих грађана ОПШТИНЕ XX или Уравнотежено и свеобухватно побољшан квалитет живота у ГРАДУ X*

Могући показатељи: Стопа ризика од сиромаштва (%); Број лекара на 1.000 становника; Становништво старости 15 и више година према школској спреми и полу (%) – Извор: <http://devinfo.stat.gov.rs/diProfili>

Приоритетни циљ 1: Доступно предшколско васпитање и образовање свој деци

Показатељ: Удео деце која су обухваћена предшколским васпитно-образовним радом до поласка у ППП

Приоритетни циљ 2: Повећан обухват старијих лица услугама помоћи у кући и другим услугама социјалне заштите

Показатељ: Учешће укупног броја корисника старијих од 65 година у укупној популацији старијој од 65 година

Приоритетни циљ 3: Свим грађанима, а посебно младима омогућено да приступе квалитетном културном садржају и ревитализованом заштићеном локалном културном наслеђу

Показатељ: Број грађана који користе културни садржај; Број младих који користе едукативне и културне програме и садржај који им је намењен; Број ревитализованих и реконструисаних објеката – непокретних културних добара

Развојни правац: Економски развој
--

Општи циљ би могао да гласи: *Подстакнут привредни развој заснован на технолошком напретку и иновацијама или Успостављено окружење које је повољно за инвестиције као основ за одржив климатски неутралан економски развој*

Могући показатељи: Просечна зараде без пореза и доприноса; Степен самофинансирања ЈЛС; Капитални расходи по становнику; Број запослених као постотак становништва старости 15 и више година – Извор: <http://devinfo.stat.gov.rs/diProfili>

Приоритетни циљ 1: Унапређени услови за развој микро, малих и средњих предузећа и предузетништва

Показатељ: Број предузетничких радњи на 1.000 становника; Пословни приходи активних привредних друштава

Приоритетни циљ 2: Одрживи развој пољопривреде

Показатељ: Број комерцијалних пољопривредних газдинстава на 1.000 становника

Приоритетни циљ 3: Развој одрживог туризма

Показатељ: Број ноћења

Развојни правац: Развој животне средине (и територијални развој)

Општи циљ би могао да гласи: *Успостављено одрживо управљање и коришћење свих ресурса које омогућава висок квалитет животне средине и биолошке разноврсности или Здрава и безбедна животна средина и развијена комунална инфраструктура или Унапређен територијални развој уз очување животне средине*

Могући показатељи: Статус површинских вода – Извор: <http://www.sepa.gov.rs/>; Оцена квалитета ваздуха (за одређен број градова) – Извор: http://www.sepa.gov.rs/download/Izvestaj_2020.pdf; Укупна количина комуналног отпада (податке достављају 102 ЈЛС); Површина под шумама у односу на укупну површину ЈЛС (подаци ЈЛС)

Приоритетни циљ 1: Чиста и заштићена *РЕКА УУ* и други водотокови

Показатељ: Удео отпадних вода које се пречишћавају на адекватан начин

Приоритетни циљ 2: Успостављен функционалан и одржив систем управљања отпадом

Показатељ: Удео чврстог отпада који се у *ОПШТИНИ ХХ* на одговарајући начин третира и одлаже

Развојни правац: <i>Развој комуналне и саобраћајне инфраструктуре</i>

Општи циљ би могао да гласи: *Побољшано управљање комуналном инфраструктуром и повезаност градских и руралних целина са нагласком на нискокарбонске саобраћајне модалитете*

Могући показатељи: Дужина путева у километрима (подаци ЈЛС); Удео домаћинстава прикључених на канализациону мрежу; Удео домаћинстава прикључених на водоводну мрежу

Приоритетни циљ 1: Изграђене бициклистичке стазе у насељима и између насеља

Показатељ: Дужина бициклистичких стаза у километрима

Приоритетни циљ 2: Успостављен функционалан и одржив систем управљања отпадним водама

Показатељ: Проценат домаћинстава прикључених на канализациону мрежу

Развојни правац: <i>Унапређење јавне управе</i>

Општи циљ: До краја 2028. године побољшан квалитет услуга градске управе према грађанима и привреди, повећане капиталне инвестиције и унапређено управљање људским ресурсима

Могући показатељи: Број дигитализованих јавних услуга; Износ капиталних инвестиција

Приоритетни циљ 1: До краја 2028. године успостављен стабилан систем јавних финансија, повећана наплата изворних прихода, смањени текући расходи и повећане капиталне инвестиције

Показатељ: Степен наплате изворних прихода

Приоритетни циљ 2: До краја 2028. године унапређен систем управљања људским ресурсима у градској управи

Показатељ: Успостављена организациона јединица за управљање људским ресурсима у градској управи; Проценат обучених службеника

АНЕКС 3: Примери за правилно формулисање мера под приоритетним циљевима са препорукама за постављање структуре средњорочног плана (за развојни правац – Економски развој)

ПЛАН РАЗВОЈА ГРАДА Х: РАЗВОЈНИ ПРАВАЦ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

МЕРЕ:

Приоритетни циљ 1.1. Унапређено пословно окружење и конкурентност привреде ГРАДА Х	
Мере	Коментар за „укрупњавање” мера у СП
1.1.1 Успостављање Развојног и гаранцијског фонда ГРАДА Х за финансирање развоја ММСП	Сугестија за меру: Успостављање подстицајног амбијента и финансијског оквира за развој предузетништва и ММСП Под овом мером би биле све активности које се односе на развој ММСП – 1.1.1, 1.1.2, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.7
1.1.2 Подршка умрежавању институција за развој предузетништва и ММСП и оснаживање улоге Привредно-економског савета	
1.1.3 Унапређење економске сарадње са дијаспором и подршка иницијативама и пројектима који доприносе повезаности са дијаспором	Мера – Под овом мером су све активности које се односе на унапређење економске сарадње
1.1.4 Спровођење сета услуга за микро, мала и средња предузећа и предузетнике	
1.1.5 Успостављање програма намењених развоју женског и омладинског предузетништва	
1.1.6 Креирање мера подршке запошљавању и унапређивање институционалног оквира за подршку запошљавању	Мера – Под овом мером су све активности које се односе на подршку запошљавању
1.1.7 Формирање Предузетничке академије	
1.1.8 Уређење, унапређење инфраструктуре и решавање имовинскоправних односа у постојећим	Меру 1.1.8 и 1.1.9 треба спојити у једну – Сугестија: Развој, уређење и унапређење

индустријским зонама ради привлачења <i>brownfield</i> инвестиција	инфраструктуре постојећих и нових индустријских зона ради привлачења <i>brownfield</i> и <i>greenfield</i> инвестиција Под овом мером би биле све активности које се односе на развој и унапређење инфраструктуре за привлачење инвестиција
1.1.9 Развој, инфраструктурно опремање и уређење постојећих и нових индустријских зона	Спојити са претходном мером

ПРЕДЛОГ/ПРЕПОРУКА ЗА СТРУКТУРУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ГРАДА Х У ОКВИРУ ПРИОРИТЕТНОГ ЦИЉА 1.1.

ПРИОРИТЕТНИ ЦИЉ 1.1. Унапређено пословно окружење и конкурентност привреде ГРАДА Х Показатељ: Број активних привредних друштава на 1.000 становника; Број активних предузетника на 1.000 становника
МЕРЕ
Мера 1.1.1 Успостављање подстицајног амбијента и финансијског оквира за развој предузетништва и ММСП Показатељ: Број одобрених програма; Број новооснованих привредних друштава,
Мера 1.1.2 Унапређење економске сарадње са дијаспором и подршка иницијативама и пројектима који доприносе повезаности са дијаспором Показатељ: Број/вредност пројеката реализованих са дијаспором
Мера 1.1.3 Подршка запошљавању и унапређивање институционалног оквира за подршку запошљавању Показатељ: Број запослених у привредним друштвима; Број новооснованих компанија на чијем су челу жене и млади до 30 година
Мера 1.1.4 Развој, уређење и унапређење инфраструктуре постојећих и нових индустријских зона ради привлачења <i>brownfield</i> и <i>greenfield</i> инвестиција Показатељ: Број/вредност нових <i>brownfield</i> инвестиција; Нове домаће и стране директне инвестиције које су реализовале своје инвестиционе пројекте у слободној зони (индустријској, царинској зони)

Приоритетни циљ 1.2. ГРАД X је препознат као центар технолошког предузетништва који подстиче развој привреде засноване на знању и иновацијама	
Мере	Коментар за „укрупњавање” мера у СП
1.2.1 Подршка дигиталној трансформацији привредних субјеката	Валидна мера
1.2.2 Успостављање програма за подршку развоју привреде засноване на знању и иновацијама	Сугестија: спојити 1.2.2. и 1.2.7 – Успостављање програма за подршку развоју привреде засноване на знању и иновацијама и развоју технолошких стартап и спиноф компанија
1.2.3 Едукација и промоција привреде засноване на знању и иновацијама	Сугестија: спојити 1.2.3. и 1.2.5 – Подстицање развоја иновативних решења кроз сарадњу привредних субјеката и научноистраживачких организација и едукацију
1.2.4 Промоција ГРАДА X као центра технолошког предузетништва, индустрије напредних технологија и инжењерског хаба	Сугестија: спојити 1.2.4. и 1.2.6 – Повећање конкурентности домаћих привредника и промоција ГРАДА X као центра технолошког предузетништва, индустрије напредних технологија и инжењерског хаба
1.2.5 Подстицање развоја иновативних решења кроз сарадњу привредних субјеката и научноистраживачких организација	Спојити са 1.2.3.
1.2.6 Повећање конкурентности домаћих привредника на страним тржиштима	Спојити са 1.2.4.
1.2.7. Подршка развоју технолошких стартап и спиноф компанија	Спојити са 1.2.2.

ПРЕДЛОГ/ПРЕПОРУКА ЗА СТРУКТУРУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ГРАДА X У ОКВИРУ ПРИОРИТЕТНОГ ЦИЉА 1.2.

ПРИОРИТЕТНИ ЦИЉ 1.2. ГРАД X је препознат као центар технолошког предузетништва који подстиче развој привреде засноване на знању и иновацијама

Показатељ: Вредност спољнотрговинске размене; Укупни пословни приходи привредних друштава; Укупни приходи предузетника

МЕРЕ
Мера 1.1.1: Подршка дигиталној трансформацији привредних субјеката Показатељ: Износ програма подршке
Мера 1.1.2: Успостављање програма за подршку развоју привреде засноване на знању и иновацијама и развоју технолошких стартап и спиноф компанија Показатељ: Број догађаја који су промовисали привреду засновану на знању и иновацијама; Износ додељених подстицајних средстава за реализацију иновативних решења; Број стартап технолошких компанија; Број спиноф компанија
Мера 1.2.3: Подстицање развоја иновативних решења кроз сарадњу привредних субјеката и научноистраживачких организација и едукацију Показатељ: Број заједничких пројеката технолошкоразвојних и конвенционалних привредних субјеката; Број реализованих иновативних решења развијених као резултат сарадње НИО и привредних субјеката
Мера 1.1.4: Повећање конкурентности домаћих привредника и промоција <i>ГРАДА Х</i> као центра технолошког предузетништва, индустрије напредних технологија и инжењерског хаба Показатељ: Креирана регионална мрежа за развој иновативне привреде и технолошког предузетништва; Вредност извоза компанија на инострана тржишта

Приоритетни циљ 1.3. Конкурентна пољопривреда и достојанствен квалитет живота у руралним срединама	
Мере	Коментар
1.3.1 Очување и унапређење животне средине и природних ресурса у пољопривреди	Валидна мера
1.3.2 Унапређење конкурентности пољопривреде	Сугестија за меру: Унапређење конкурентности руралних подручја кроз едукацију, диверзификацију газдинстава и промоцију пољопривредне производње Ова мера би обухватала 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, односно активности које се односе едукацију пољопривредника, диверзификацију и промоцију пољопривредне производње
1.3.3 Унапређење система креирања и преноса знања и промотивних активности у пољопривреди и руралном развоју	Спојити са 1.3.2.

1.3.4 Диверзификација пољопривредних газдинстава и развој пословања	Спојити са 1.3.2.
1.3.5 Унапређење и развој руралне инфраструктуре и услуга мањег обима	Валидна мера
1.3.6 Организационо јачање пољопривредне производње	Валидна мера
1.3.7 Унапређење социјалне структуре и јачање социјалног капитала на селу	Валидна мера

ПРЕДЛОГ/ПРЕПОРУКА ЗА СТРУКТУРУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ГРАДА Х У ОКВИРУ ПРИОРИТЕТНОГ ЦИЉА 1.3.

ПРИОРИТЕТНИ ЦИЉ 1.3. Конкурентна пољопривреда и достојанствен квалитет живота у руралним срединама Показатељ: Број регистрованих пољопривредних газдинстава (РПГ); Број газдинства која обављају друге профитабилне активности
МЕРЕ
Мера 1.3.1: Очување и унапређење животне средине и природних ресурса у пољопривреди Показатељ: Површина комасираног земљишта; Укупан број извршених анализа земљишта
Мера 1.3.2: Унапређење конкурентности руралних подручја кроз едукацију, диверзификацију газдинстава и промоцију пољопривредне производње Показатељ: Број подржаних инвестиција у физичку имовину на РПГ; Број РПГ корисника средстава за подстицаје за осигурање пољопривредне производње; Укупан износ подржаних инвестиција везаних за органску производњу; Укупан износ подржаних пројеката везаних за агро-еко мере; Укупан број подржаних иновативних пројеката за пласман услуга и производа; Укупан износ подржаних пројеката за непољопривредне делатности на сеоском подручју; Број представника РПГ који су прошли едукацију
Мера 1.3.3: Унапређење и развој руралне инфраструктуре и услуга мањег обима Показатељ: Износ инвестиција за опремање водозахвата и система за наводњавање; Износ подржаних пројеката улагања у инфраструктуру из средстава ИПАРД
Мера 1.3.4: Организационо јачање пољопривредне производње Показатељ: Број удружења корисника подстицаја за унапређење конкурентности; Износ подржаних пројеката од општег интереса за сеоску средину

Мера 1.3.5: Унапређење социјалне структуре и јачање социјалног капитала на селу
Показатељ: Укупан број подржаних пројеката за покретање пословања за младе у руралним подручјима;
 Број подржаних пројеката партнерстава за територијални рурални развој

Приоритетни циљ 1.4. Унапређена и промовисана туристичка понуда и потенцијал ГРАДА Х	
Мере	Коментар за „укрупњавање” мера у СП
1.4.1 Унапређење туристичке презентације <i>ТВРЂАВЕ</i>	Активност
1.4.2 Подршка развоју туристичке инфраструктуре <i>БАЊЕ</i>	Сугестија за меру: Подршка развоју бањске туристичке инфраструктуре Ова мера би обухватила 1.4.2, 1.4.6
1.4.3 Уређење излетишта	Валидна мера
1.4.4 Туристичка презентација споменичког наслеђа	Сугестија за меру: Туристичка презентација споменичког наслеђа, туристичких локалитета и естетско уређење ГРАДА Х и локалитета Ова мера би обухватила 1.4.1, 1.4.4, 1.4.5, 1.4.8, 1.4.10
1.4.5 Заштита и ревитализација <i>СТАРОГ ГРОБЉА</i>	Активност
1.4.6 Уређење <i>БАЊЕ</i>	Активност
1.4.7 Побољшање туристичке понуде специјалног интереса – адреналинског туризма	Валидна мера
1.4.8 Изградња и увођење нових туристичких инфо и визиторских центара на важним локацијама	Активност
1.4.9 Улагање у туристичку инфраструктуру заштићених добара ЗАШТИЋЕНОГ ДОБРА Х	Валидна мера
1.4.10 Постављање и прилагођавање туристичке сигнализације и ознака, туристичко мапирање и дигитализација обележавања културно-историјских споменика и туристичких локалитета и естетско уређење ГРАДА Х и локалитета	

1.4.11 Унапређење и развој туристичких манифестација	Валидна мера
--	--------------

ПРЕДЛОГ/ПРЕПОРУКА ЗА СТРУКТУРУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ГРАДА Х У ОКВИРУ ПРИОРИТЕТНОГ ЦИЉА 1.4.

ПРИОРИТЕТНИ ЦИЉ 1.4. Унапређена и промовисана туристичка понуда и потенцијал ГРАДА Х Показатељ: Туристички промет остварен кроз број посета; Пораст прихода од боравишне таксе у процентима; Број ноћења
МЕРЕ
Мера 1.4.1 Подржан развој бањске туристичке инфраструктуре и заштићених добара Показатељ: Добијене употребне дозволе за БАЊСКИ ОБЈЕКАТ Х; Нови бањски смештајни капацитети
Мера 1.4.2 Туристичка презентација споменичког наслеђа, туристичких локалитета и естетско уређење ГРАДА Х и локалитета Показатељ: Број извршених инвестиционих интервенција на заштити и туристичкој презентацији; Број интервенција на постојећим и новим локацијама уређених излетишта; Број инвестиционих пројеката на споменичком наслеђу којима се унапређује туристичка понуда; Број интервенција на ревитализацији споменика, уређењу шеталишта, партерном уређењу и осветљењу комплекса; Број нових туристичких инфо-пултова у ГРАДУ Х; Број визиторских центара у заштићеним добрима
Мера 1.4.3 Побољшање туристичке понуде специјалног интереса – адреналинског туризма Показатељ: Број опремљених узлетишта за параглајдере; Изграђен авантура парк; Број километара формираних стаза у функцији туристичке понуде специјалног туризма
Мера 1.4.4. Улагање у туристичку инфраструктуру ЗАШТИЋЕНОГ ДОБРА Х Показатељ: Број и износ нових пројеката улагања у туристичку инфраструктуру ЗАШТИЋЕНОГ ДОБРА Х; Број пројеката и износ улагања у туристичку сигнализацију
Мера 1.4.5 Унапређење и развој туристичких манифестација Показатељ: Број туристичких манифестација подржаних из буџета ГРАДА Х

АНЕКС 4: Примери преузимања елемената из плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика ЈЛС у средњорочни план ЈЛС (примери циљева, мера и показатеља из средњорочног плана ЈЛС) са препорукама за ревизију донетих средњорочних планова за циклус планирања 2023–2025.

ПРИМЕР 1:

СТРУКТУРА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ОПШТИНЕ ХХ СА ПРИМЕРИМА ПОКАЗАТЕЉА ЗА СВЕ НИВОЕ

Општи циљ 1: Здрава и безбедна животна средина и развијена комунална инфраструктура

Показатељи:

- Удео домаћинства прикључених на канализациону мрежу на територији ОПШТИНЕ ХХ
- Удео домаћинства прикључених на водоводну мрежу
- Удео отпада који се сакупља у укупној количини генерисаног чврстог комуналног отпада

Посебан циљ 1.1 Чиста и заштићена РЕКА УУ и други водотокови

Показатељ: Удео отпадних вода које се адекватно пречишћавају

Мера 1.1.1: Изградња постројења за пречишћавање отпадних вода

Показатељ: Број изграђених постројења

Мера 1.1.2: Пројектовање и изградња канализационе мреже за прикључење на ППОВ...

Показатељ: Дужина канализационе мреже у километрима

Мера 1.1.3: Пројектовање система канализације са ППОВ за насеља

Показатељ: Израђен пакет пројектне документације

Мера 1.1.4: Регулација РЕКЕ УУ и два потока поред ППОВ...

Показатељ: Дужина регулисаних речних токова

Посебан циљ 1.3 Успостављен функционалан и одржив систем управљања отпадом

Показатељ: Удео чврстог отпада који се у ОПШТИНИ ХХ на одговарајући начин третира и одлаже

Мера 1.3.1: Изградња трансфер-станице са рециклажним двориштем

Показатељ: Удео чврстог отпада који се одлаже на трансфер-станицу

Мера 1.3.2: Рекултивација ДЕПОНИЈЕ

Показатељ: Број рекултивисаних несанитарних депонија на територији ОПШТИНЕ ХХ

Општи циљ 2: Развијене услуге социјалне и здравствене заштите, образовања и културе у складу с потребама и правима свих грађана ОПШТИНЕ ХХ

Показатељи:

- Индекс друштвеног развоја – област образовања

- Удео свих грађана који културну понуду **ОПШТИНЕ ХХ** и програме за младе позитивно оцењују

Посебан циљ 2.1 Доступно предшколско васпитање и образовање свој деци на територији **ОПШТИНЕ ХХ**

Показатељ: Удео деце која су обухваћена предшколским васпитно-образовним радом до поласка у ППП

Мера 2.1.1: Изградња новог вртића

Показатељ: Број објеката обданишта на територији ЈЛС

Мера 2.1.2: Унапређење технолошко-прехранбених услова у **ПРЕДШКОЛШКОЈ УСТАНОВИ Х**– кухиња и вешерај

Показатељ: Број опремљених помоћних служби ПУ

Посебан циљ 2.2 Свим грађанима, а посебно младима омогућен приступ квалитетном културном садржају и ревитализованом заштићеном локалном културном наслеђу

Показатељ: Број грађана који користе културни садржај у **ОПШТИНИ ХХ**; Број младих који користе едукативне и културне програме и садржај који им је намењен; Број ревитализованих и реконструисаних објеката – непокретних културних добара

Мера 2.2.1: Креирање и реализација квалитетних културних и едукативних програма и садржаја за младе у **ОПШТИНИ ХХ**

Показатељ: Број гостујућих представа за децу и младе током године; Број реализованих представа омладинске сцене

Мера 2.2.2: Реконструкција фасаде општинске зграде и замена столарије

Показатељ: Удео замењене столарије у укупној столарији

Мера 2.2.3: Изградња нових и уређење постојећих игралишта

Показатељ: Број изграђених игралишта за децу

Општи циљ 3: Континуиран економски развој ОПШТИНЕ ХХ

Показатељи:

- Индекс економске активности

- Просечна нето плата

Посебан циљ 3.1 Унапређен амбијент и подршка развоју сектора малих и средњих предузећа и предузетника

Показатељи: Број активних привредних друштава на 1.000 становника; Број активних предузетника на 1.000 становника; Број незапослених грађана

Мера 3.1.2: Обезбеђење подстицаја за запошљавање нових радника за „мале привреднике”

Показатељ: Број малих и средњих предузећа корисника мере субвенција за запошљавање незапослених лица

Мера 3.1.3: Обезбеђење подстицаја за почетнике у пословању

Показатељ: Број нових креираних радних места током године

Мера 3.1.7: Геотермална испитивања на подручју **СТАРЕ КАСАРНЕ**

Показатељ: Израђен елаборат о резервама

Посебан циљ 3.2 Успостављен квалитетан туристички производ, повећан број туриста и прихода од туризма

Показатељи: Удео прихода од туризма у укупним приходима; Број туриста, Број ноћења

Мера 3.2.1: Успостављање интегрисане туристичке понуде *ОПШТИНЕ ХХ* и околних општина

Показатељ: Број успостављених заједничких туристичких производа у четири општине

Мера 3.2.2: Брендирање и позиционирање *ОПШТИНЕ ХХ* као нове атрактивне туристичке дестинације у Србији

Показатељ: Осмишљен аутентичан бренд

ОПШТИНА ХХ је донела свој план развоја и Програм развоја туризма за 2021–2025.

ПЛАН РАЗВОЈА *ОПШТИНЕ ХХ*

Пример: Структура Плана развоја *ОПШТИНЕ ХХ* обухвата: три развојна правца, девет приоритетних циљева и 29 мера и додатних 15 мера.

Стратешки правци:

ЖИВОТНА СРЕДИНА И КОМУНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА	ДРУШТВЕНИ РАЗВОЈ	ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ
---	-------------------------	-------------------------

Приоритетни циљеви:

ПЦ 1.1: Чиста и заштићена <i>РЕКА УУ</i> и други водотокови	ПЦ 2.1: Унапређен квалитет и повећана доступност услуга социјалне заштите	ПЦ 3.1: Унапређен привредни амбијент и подршка развоју сектора малих и средњих предузећа и предузетника
ПЦ 1.2: Вода за пиће доступна свим грађанима	ПЦ 2.2: Доступно предшколско васпитање и образовање свој деци	ПЦ 3.2: Успостављен квалитетан туристички производ, повећан број туриста и прихода од туризма ПЦ 3.2 је разрађен кроз Програм развоја туризма за 2021–2025.
ПЦ 1.3: Успостављен функционалан и одржив систем управљања отпадом	ПЦ 2.3: Заштићено локално културно наслеђе и омогућен приступ квалитетним културним садржајима свим грађанима, а посебно младима	ПЦ 3.3: Повећана продуктивност и приходи у пољопривреди

ДОКУМЕНТИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ОПШТИНЕ ХХ

ПРОГРАМ РАЗВОЈА ТУРИЗМА ОПШТИНЕ ХХ 2021–2025.

Приоритетна област / **циљ 1.** Планска документација/ студије/; База података; Обезбеђивање предуслова за инвестиције у развој туризма

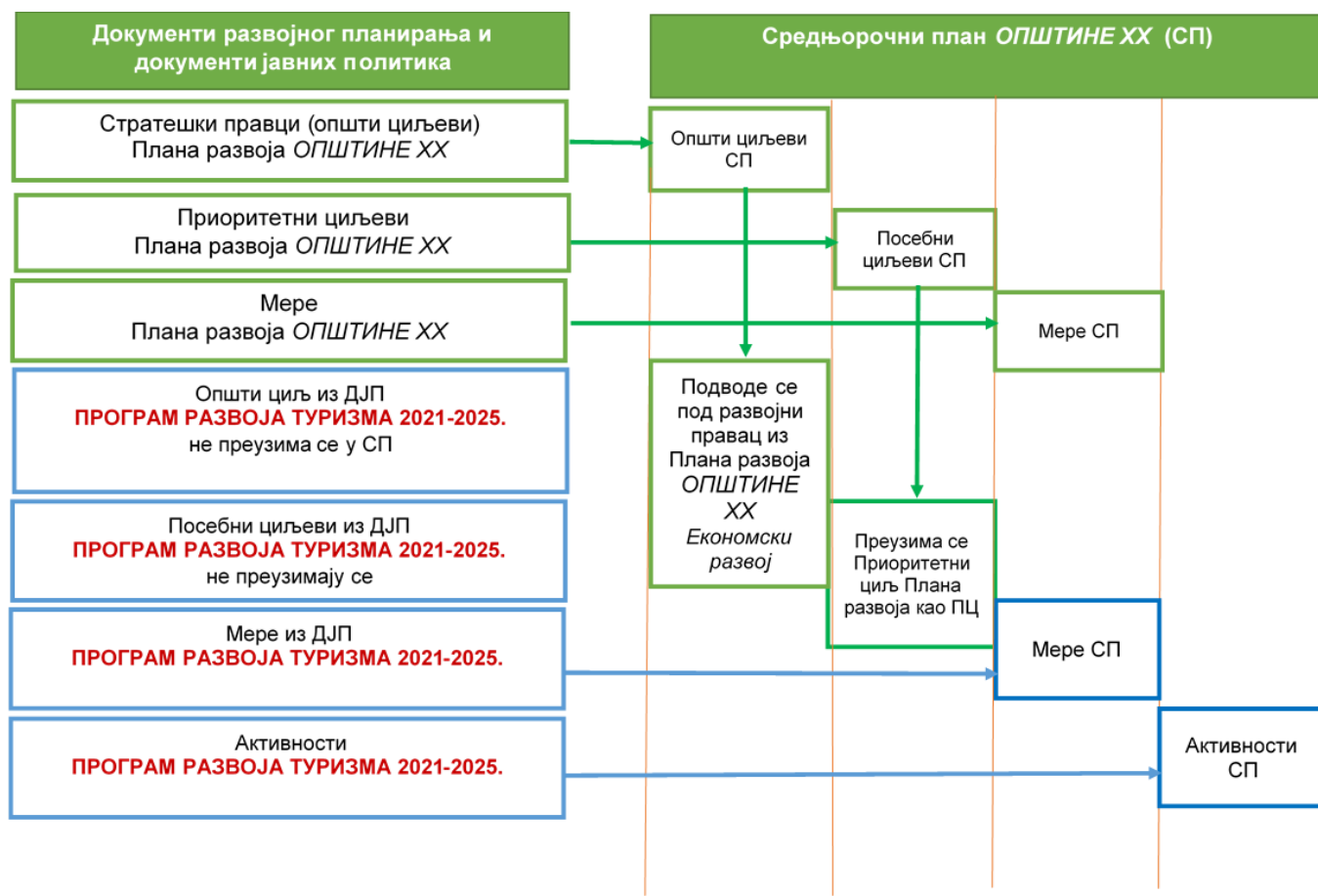
Приоритетна област / **циљ 2.** Развој постојећег и креирање и надоградња комплементарног туристичког производа

Приоритетна област / **циљ 3.** Повећање смештајног капацитета и подизање квалитета услуга у туризму (формирање нових и развој постојећих услуга)

Приоритетна област / **циљ 4.** Амбијент и имиџ дестинације; Унапређење услова за инвестиције

Приоритетна област / **циљ 5.** Сегментација, тржишно позиционирање, маркетинг

За потребе формирања структуре Средњорочног плана ОПШТИНЕ ХХ примењује се следећи пример преузимања:



ПРЕДЛОГ ЗА РЕВИЗИЈУ СТРУКТУРЕ СРЕЊОРОЧНОГ ПЛАНА ОПШТИНЕ ХХ У НАРЕДНОМ ЦИКЛУСУ ПЛАНИРАЊА КАКО БИ СЕ ОБУХВАТИЛИ ПРИОРИТЕТНИ ЦИЉЕВИ ИЗ ЊЕНОГ ПЛАНА РАЗВОЈА И ПРЕДВИЂЕНЕ МЕРЕ ИЗ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ КОЈИ ЈЕ ДОНЕЛА

Општи циљ 1: Здрава и безбедна животна средина и развијена комунална инфраструктура (садржи посебне циљеве, мере, показатеље и активности који су добро дефинисани).

Општи циљ 2: Развијене услуге социјалне и здравствене заштите, образовања и културе у складу с потребама и правима свих грађана ОПШТИНЕ ХХ

Треба додати **Посебан циљ 2.1:** Унапређен квалитет и повећана доступност услуга социјалне заштите (преузети мере из Плана развоја ОПШТИНЕ ХХ и разрадити их кроз активности), док су остала два циља и мере добро разрађени.

Општи циљ 3: Континуиран економски развој ОПШТИНЕ ХХ

Посебан циљ 3.1 је одговарајуће разрађен.

Посебан циљ 3.2: Успостављен квалитетан туристички производ, повећан број туриста и прихода од туризма (мере треба преузети из Програма развоја туризма 2021–2025. и подвести их под овај циљ)

Мера: 3.1. Припрема и доношење нових планских докумената, студија и пројектне документације

Мера: 3.2. Израда базе података неопходних елемената из области туризма

Мера: 3.3. Повезивање чинилаца понуде на туристичкој дестинацији

Мера: 3.4. Даљи развој постојећих елемената туристичког производа

Мера: 3.5. Подстицање и усмеравање локалног становништва за бављење туризмом (едукација, субвенције)

Мера: 3.6. Подстицање предузетништва у области туризма

Мера: 3.7. Обука и умрежавање различитих чинилаца (пружалаца) услуга у туризму

Мера: 3.8. Зонирање туристичких атракција

Мера: 3.9. Унапређење постојеће и изградња нове инфраструктуре

Мера: 3.10. Унапређење туристичке инфраструктуре

Мера: 3.11. Подстицање инвестиција у туризму

Мера: 3.12. Подстицање одговорног пословања и одрживог развоја животне средине и природних екосистема

Мера: 3.13. Профилисање и стварање идентитета ОПШТИНЕ ХХ на тржишту – брендирање

Мера: 3.14. Унапређење управљања дестинацијом

Мера: 3.15. Унапређење промоције и комуникације

Мера: 3.16. Унапређење сарадње са Туристичком организацијом Србије и подстицање адекватних маркетиншких активности

Мера: 3.17. Унапређење сарадње с другим туристичким организацијама; Успостављање заједничке туристичке понуде са општинама ОКРУГА Х

Мера: 3.18. Сарадња са рецептивним и емитивним туристичким агенцијама и различитим удружењима

Ове мере је могуће „укрупнити”, а активности треба преузети!

Посебан циљ 3.3: Повећана продуктивност и приходи у пољопривреди (треба преузети мере из Плана развоја *ОПШТИНЕ ХХ* и разрадити их кроз активности)

ПРИМЕР 2

СТРУКТУРА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА *ОПШТИНЕ ХХ*

Напомена: Нумерација мера и активности у Средњорочном плану *ОПШТИНЕ ХХ* је неконзистентна и нису преузети општи циљеви из Плана развоја *ОПШТИНЕ ХХ*, а документи јавних политика *ОПШТИНЕ ХХ* нису узети у обзир.

Општи циљ – Није утврђен

Посебан циљ 1: до 2027. на подручју *ОПШТИНЕ ХХ* свим становницима доступна пијаћа вода

Показатељ: Обухват домаћинстава која имају пијаћу воду

Мера 1.1: Реконструкција водоводне мреже и обезбеђење пијаће воде за све грађане *ОПШТИНЕ ХХ*

Показатељ: Реконструисана водоводна мрежа; Изграђено постројење за дезинфекцију воде; Изграђени бунари

Мера 1.4: Изградња фабрике воде

Показатељ: Изграђена фабрика воде

Посебан циљ 2: До 2027. на подручју *ОПШТИНЕ ХХ* обезбеђено потпуно пречишћавање отпадних вода кроз одржив систем и јасно успостављене локалне политике и процедуре

Показатељ: Обухват грађана којима је обезбеђено пречишћавање отпадних вода

Мера 2.1: Изградња канализационе мреже са пречистачима отпадних вода у свим насељеним местима

Показатељ: Број домаћинстава прикључених на канализациону мрежу

Посебан циљ 3: До 2027. на подручју *ОПШТИНЕ ХХ* изграђен систем одрживог управљања комуналним отпадом

Показатељ: Сепарирани отпад у тонама

Мера 3.1: Организација рециклажног дворишта за одлагање комуналног отпада са територије *ОПШТИНЕ ХХ*

Показатељ: Обухват грађана према насељеним местима који врше сепарацију

Посебан циљ 4: На подручју *ОПШТИНЕ ХХ* омогућен међунасељски бициклички саобраћај, као и повезаност бицикличком стазом са *УРБАНИМ ЦЕНТРОМ ХУ*

Показатељ: Број километара бицикличких стаза на подручју *ОПШТИНЕ ХХ*

Мера 4.1: Изградња бицикличке стазе до аква парка (правац ка *УРБАНОМ ЦЕНТРУ ХУ*)

Показатељ: Број километара изграђене бицикличке стазе

Посебан циљ 5: До 2027. значајно унапређен квалитет и доступност услуга образовања и васпитања

Показатељ: Обухват новопримљене деце у јаслице; Обухват деце која нису примљена у јаслице

Мера 5.1: Унапређење предшколског образовања кроз отварање нових капацитета у насељима

Показатељ: Капацитет предшколских установа

Мера 5.2: Унапређење техничких и кадровских услова у школама

Показатељ: Реконструисана школа; Потпуно опремљена школа

Посебан циљ 6: До 2027. значајно унапређен квалитет живота становника *ОПШТИНЕ ХХ* кроз обезбеђивање различитих социјалних услуга за појединца и породицу

Показатељ: Број уређених објеката за потребе пензионера

Мера 6.1: Санација објеката дома пензионера

Показатељ: Саниран објекат

Посебан циљ 9: *ОПШТИНА ХХ* је центар културе и традиције који својим грађанима обезбеђује да квалитетно проводе своје слободно време

Показатељ: Број онлајн посетилаца културних добара; Број посета позоришту; Број посета биоскопу

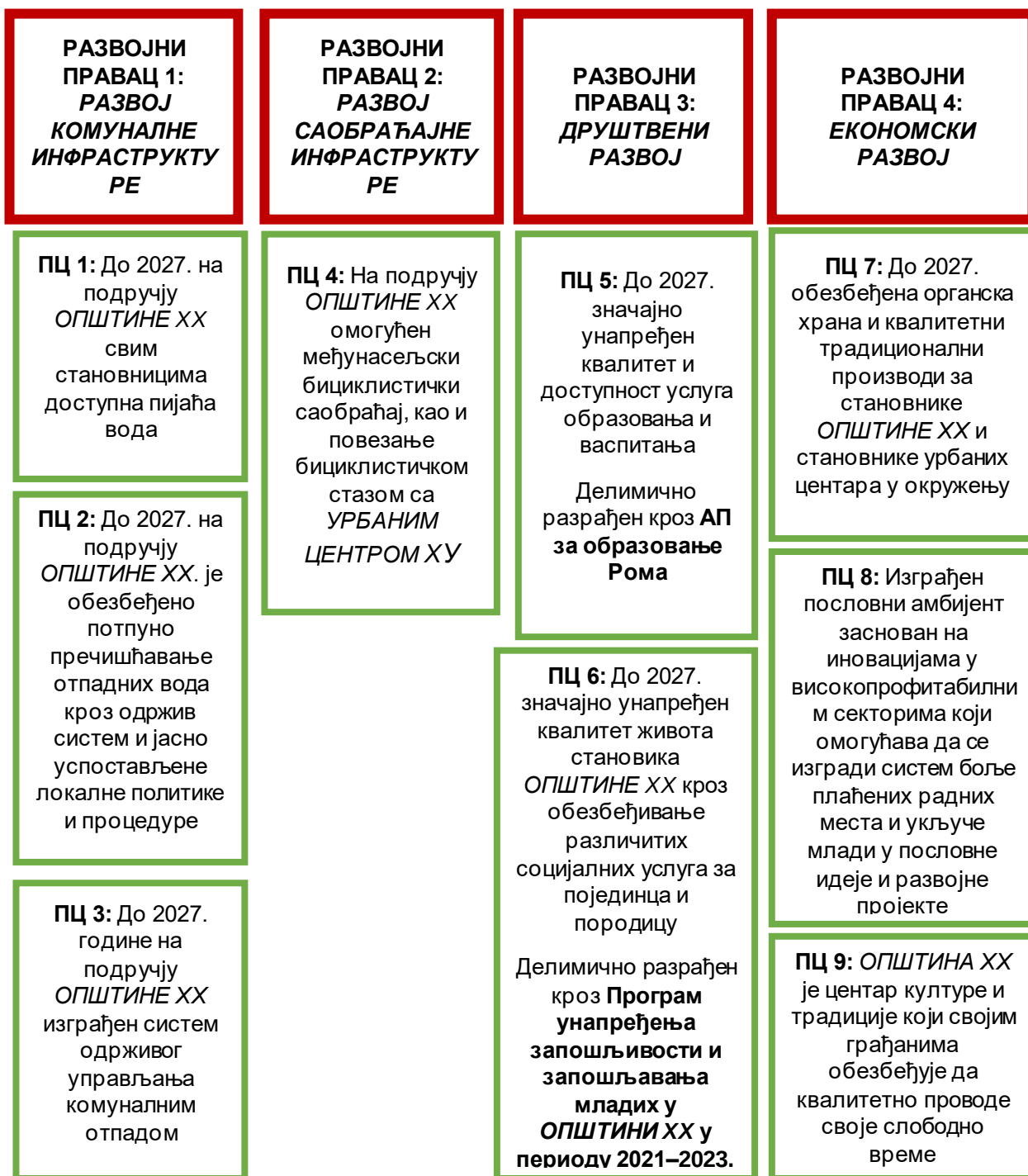
Мера 9.1: Инфраструктурно унапређење објеката културе

Показатељ: Реконструисан *МУЗЕЈ*; Партерно уређена околина *МУЗЕЈА*; опремљен *БИОСКОП*; санирани и адаптирани домови културе

Мера 9.2: Подршка културним садржајима – Изградња онлајн понуде културних добара *ОПШТИНЕ ХХ*

Показатељ: Број унетих података у базу; Број одржаних виртуелних тура и изложби

Пример структуре Плана развоја *ОПШТИНЕ ХХ*



Поред Плана развоја **ОПШТИНА XX** је донела и следеће документе јавних политика: ЛАП за образовање Рома 2021–2025, АП за унапређење информационих технологија и увођење е-управе и Програм унапређења запошљивости и запошљавања младих у **ОПШТИНИ XX** у периоду 2021–2023.

СТРУКТУРА ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА **ОПШТИНЕ XX**:

ЛАП за образовање Рома 2021–2025. садржи приоритете, специфичне циљеве и обједињено мере/активности, односно мере су утврђене као активности

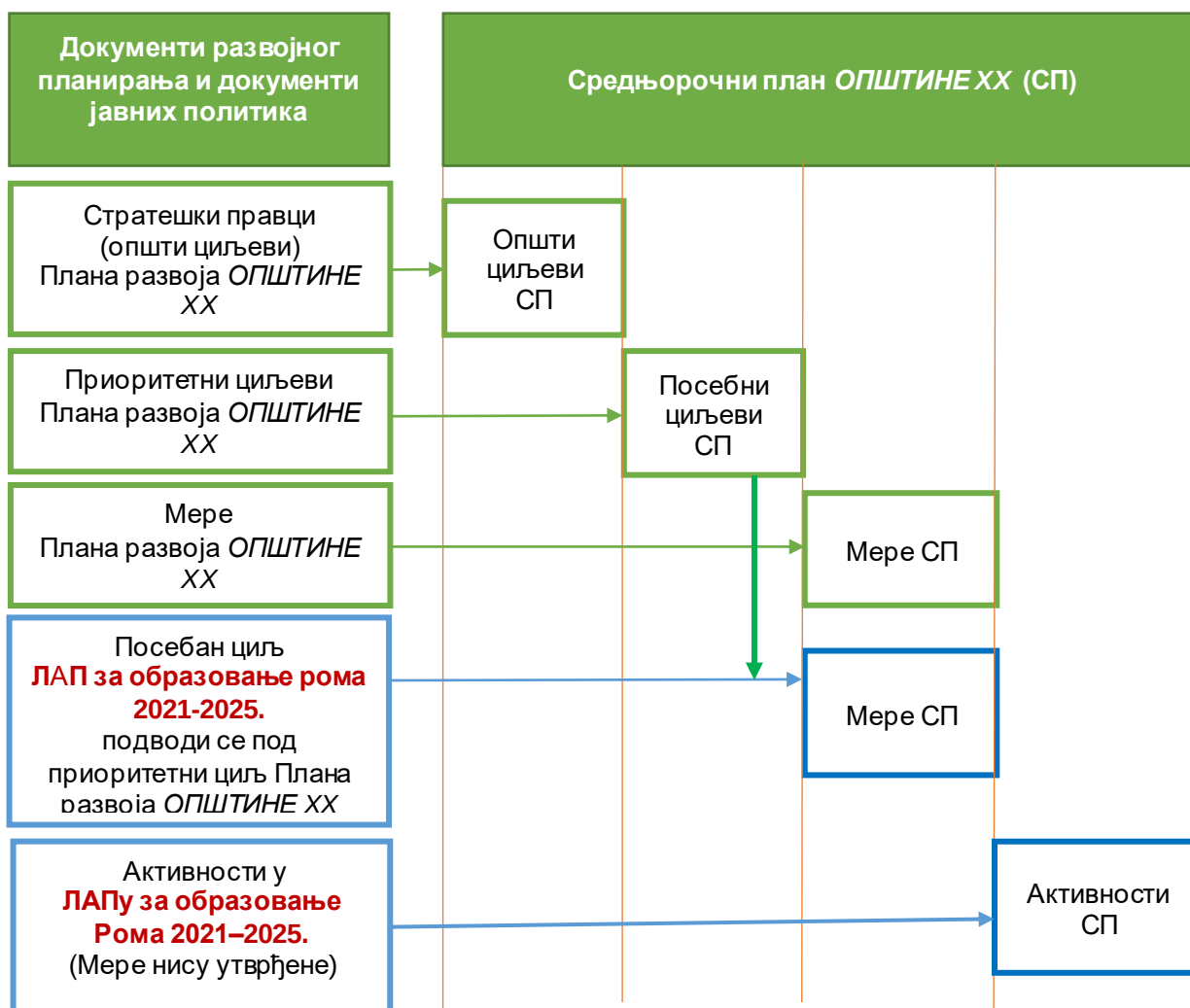
Приоритет 1: Унапређење предшколског образовања Рома

Приоритет 2: Унапређење основношколског образовања Рома

Приоритет 3: Унапређење средњошколског образовања Рома

Приоритет 4: Оснаживање ромске заједнице

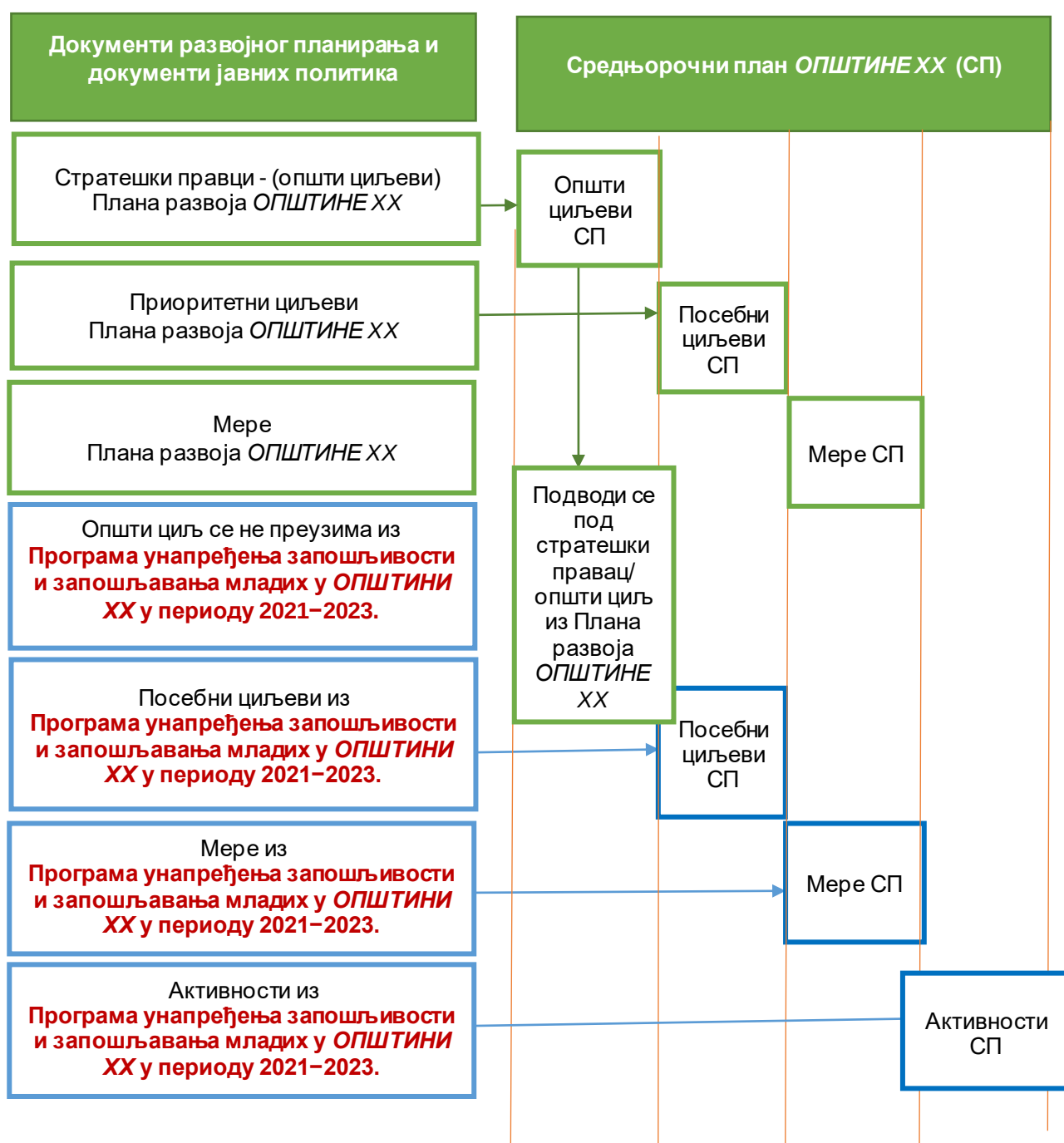
Примењује се следећи пример преузимања:



КОМЕНТАР/ПРЕПОРУКА ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ У СТРУКТУРУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ОПШТИНЕ XX : Предлог је да се у оквиру посебног циља ПЦ 5. Плана развоја ОПШТИНЕ XX специфични циљеви преузму као мере, а мере/активности као активности под тим мерама

Програм унапређења запошљивости и запошљавања младих у ОПШТИНИ XX у периоду 2021–2023. садржи општи циљ, посебне циљеве, мере и активности, показатеље за општи циљ, посебне циљеве и мере (у складу са ЗПС).

За потребе формирања структуре средњорочног плана ОПШТИНЕ XX примењује се следећи пример преузимања:



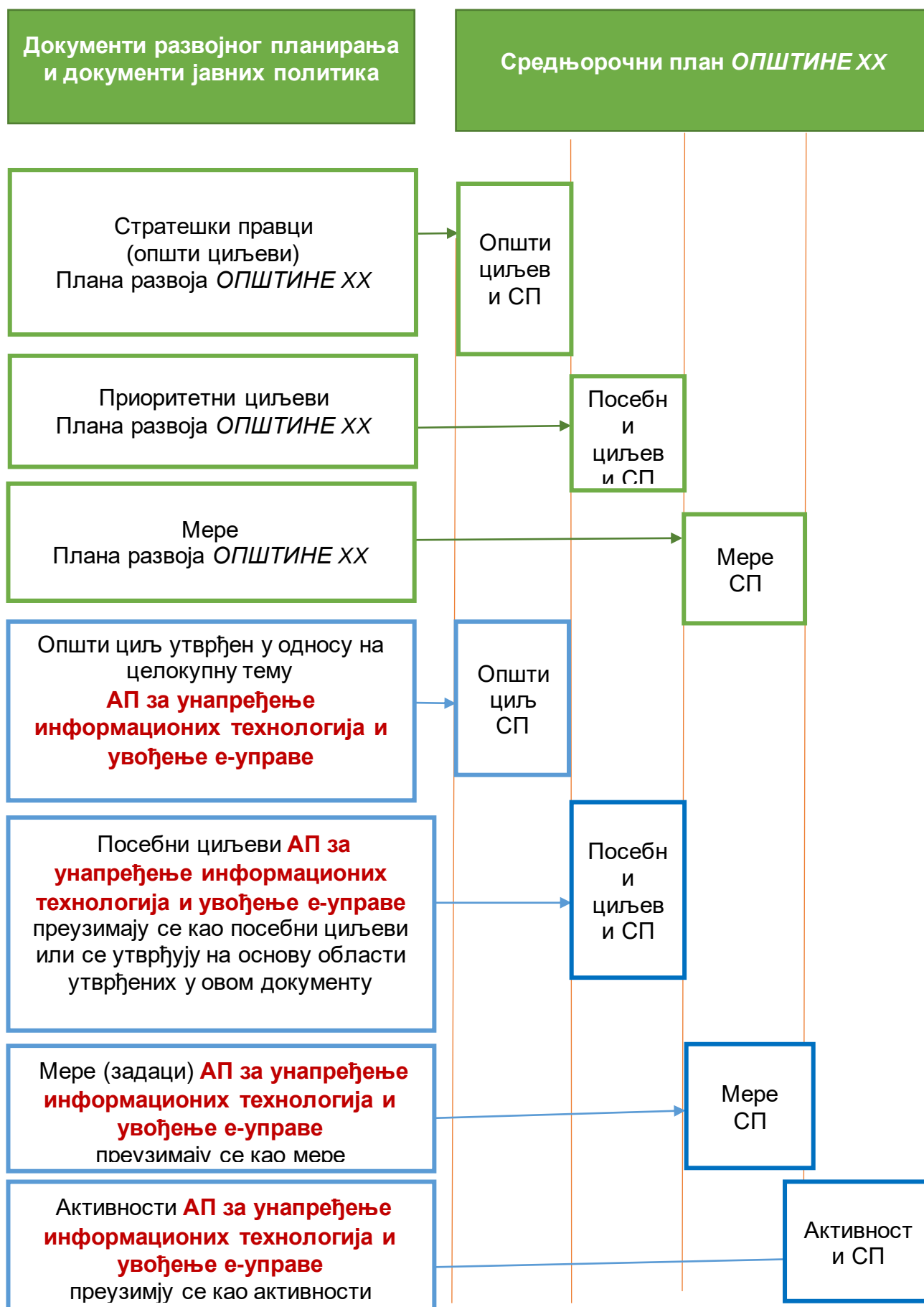
КОМЕНТАР/ПРЕПОРУКА ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ У СТРУКТУРУ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ОПШТИНЕ ХХ: Ова тема припада утврђеној стратешкој области *Друштвени развој* у Плану развоја ОПШТИНЕ ХХ, али није обрађена кроз приоритетни циљ. Општи циљ Програма унапређења запошљивости и запошљавања младих у ОПШТИНИ ХХ у периоду 2021–2023. треба преузети као посебан циљ унутар те стратешке области, односно општег циља Средњорочног плана ОПШТИНЕ ХХ, посебне циљеве треба преузети као мере и под њима активности, као и припадајуће показатеље.

АП ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ИНФОРМАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА И УВОЂЕЊЕ Е-УПРАВЕ садржи: области, циљеве, задатке и активности и само за активности показатеље

Утврђене области:

1. Основни предуслови за увођење е-управе
2. Технички услови за ефикасну подршку е-управи
3. Интернет презентација ОПШТИНЕ ХХ
4. Електронске услуге

За структурисање Средњорочног плана ОПШТИНЕ ХХ примењује се следећи пример преузимања:



КОМЕНТАР/ПРЕПОРУКА ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ У СТРУКТУРУ СРЕДЊОРОЧНОГ

ПЛАНА ОПШТИНЕ XX: Ова тема није обрађена у Плану развоја ОПШТИНЕ XX и за њу треба утврдити општи циљ, посебне циљеве, мере и активности у Средњорочном плану ОПШТИНЕ XX. Општи циљ може да буде: Унапређене информационе технологије и уведена е-управа, посебни циљеви могу да буду незнатно преформулисане области (нпр: Створени основни предуслови за увођење е-управе), задаци могу да се преузму као мере, а активности остају активности.

ПРЕДЛОГ ЗА РЕВИЗИЈУ СТРУКТУРЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ОПШТИНЕ XX У НАРЕДНОМ ЦИКЛУСУ ПЛАНИРАЊА КАКО БИ СЕ ОБУХВАТИЛИ ПРИОРИТЕТНИ ЦИЉЕВИ ИЗ ПЛАНА РАЗВОЈА ОПШТИНЕ XX И ПРЕДВИЂЕНЕ МЕРЕ ИЗ ЊЕНИХ ДОКУМЕНАТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Напомена: зеленим словима су обележене мере које су преузете из Плана развоја ОПШТИНЕ XX, а плавим мере преузете из њених докумената јавних политика

ОПШТИ ЦИЉ 1: РАЗВИЈЕНА КОМУНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА

Посебан циљ 1.1: До 2027. на подручју ОПШТИНЕ XX свим становницима доступна пијаћа вода (преузети мере из Плана развоја ОПШТИНЕ XX и разрадити их кроз активности)

Посебан циљ 1.2: До 2027. на подручју ОПШТИНЕ XX обезбеђено потпуно пречишћавање отпадних вода кроз одржив систем и јасно успостављене локалне политике и процедуре (преузети мере из Плана развоја ОПШТИНЕ XX и разрадити их кроз активности)

Посебан циљ 1.3: До 2027. године на подручју ОПШТИНЕ XX изграђен систем одрживог управљања комуналним отпадом (преузети мере из Плана развоја ОПШТИНЕ XX и разрадити их кроз активности)

ОПШТИ ЦИЉ 2: РАЗВИЈЕНА САОБРАЋАЈНА ИНФРАСТРУКТУРА

Посебан циљ 2.1: На подручју ОПШТИНЕ XX омогућен међунасељски бициклически саобраћај, као и повезаност бициклическом стазом са УРБАНИМ ЦЕНТРОМ ХУ (преузети мере из Плана развоја ОПШТИНЕ XX и разрадити их кроз активности)

ОПШТИ ЦИЉ 3: ДРУШТВЕНИ РАЗВОЈ (Друштвени развој у функцији подизања квалитета живота, једнакости и побољшања демографске структуре ОПШТИНЕ XX)

Посебан циљ 3.1 До 2027. значајно унапређен квалитет и доступност услуга образовања и васпитања

Мера 3.1.1. Унапређење предшколског образовања кроз отварање нових капацитета у насељима (пре свега јаслени узраст) (План развоја ОПШТИНЕ XX)

Мера 3.1.2. Виши степен припреме деце за школовање кроз предшколски програм (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.3. Побољшање приступа у раду са ромском децом (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.4. Развијање посебне уписне политике за ромску децу (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.5. Побољшање приступа у раду са ромском децом (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.6. Повећање обухвата ромске деце која су укључена у систем основношколског образовања и повећање њихове редовности у похађању наставе (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.7. Развијање посебне уписне политике за ромску децу (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.8. Побољшање школског успеха и смањење броја ромске деце која одустају од школовања (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.9. Успостављање периодичне базе података о Ромима на територији ОПШТИНЕ ХХ (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.10. Планирање и неговање породице (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.11. Унапређење добрих односа Рома и већинског становништва (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.12. Неговање историје, културе и традиције Рома (АП за образовање Рома)

Мера 3.1.13. Унапређење техничких и кадровских услова у школама (План развоја ОПШТИНЕ ХХ)

Посебан Циљ 3.2. До 2027. значајно унапређен квалитет живота становика ОПШТИНЕ ХХ кроз обезбеђивање различитих социјалних услуга за појединца и породицу (преузети мере из Плана развоја ОПШТИНЕ ХХ и разрадити их кроз активности)

Посебан Циљ 3.3. Повећана усклађеност компетенција младих са потребама тржишта рада (све мере су везане за Програм унапређења запошљивости и запошљавања младих у ОПШТИНИ ХХ у периоду 2021–2023)

Мера 3.3.1: Стварање услова за континуиран рад на унапређењу положаја младих кроз формирање Канцеларије за младе и Савета за запошљавање

Мера 3.3.2: Успостављање програма неформалне едукације за стицање практичних знања, вештина и компетенција младих

Мера 3.3.3: Унапређење система за професионалну оријентацију, каријерно вођење и саветовање младих кроз међусекторско партнерство на локалу (школе, бизнис сектор, ...)

Мера 3.3.4: Унапређење информисаности младих и сарадње са удружењима младих на плану реализације доступних програма подршке развоју компетенција и запошљавања младих

Мера 3.3.5: Успостављање континуиране сарадње са привредним субјектима заинтересованим за учешће у програмима подршке запошљавању младих (стручна пракса, преквалификација/ доквалификација и сл.).

Посебан Циљ 3.4. Створени подстицајни услови за развој омладинског предузетништва и повећан број младих предузетника (све мере су везане за Програм унапређења запошљивости и запошљавања младих у **ОПШТИНИ XX** у периоду 2021–2023)

Мера 3.4.1: Унапређење постојеће и развијање нових стимулативних мера и програма намењених самозапошљавању младих и развоју омладинског предузетништва

Мера 3.4.2: Успостављање програма неформалне едукације у области самозапошљавања и развоја предузетништва младих

Мера 3.4.3: Пружање подршке стицању предузетничких вештина и знања оснивањем ученичких компанија у гимназији

ОПШТИ ЦИЉ 4: ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

Посебан Циљ 4.1: Обезбеђена органска храна и квалитетни традиционални производи за становнике **ОПШТИНЕ XX** и становнике урбаних центара у окружењу (преузети мере из Плана развоја **ОПШТИНЕ XX** и разрадити их кроз активности)

Посебан Циљ 4.2: Изграђен пословни амбијент заснован на иновацијама у високопрофитабилним секторима који омогућава изградњу система боље плаћених радних места и укључивање младих у пословне идеје и развојне пројекте (преузети мере из Плана развоја **ОПШТИНЕ XX** и разрадити их кроз активности)

Посебан Циљ 4.3: **ОПШТИНА XX** је центар културе и традиције који својим грађанима обезбеђује да квалитетно проводе своје слободно време (преузети мере из Плана развоја **ОПШТИНЕ XX** и разрадити их кроз активности)

ОПШТИ ЦИЉ 5: УНАПРЕЂЕНЕ ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ И УВЕДЕНА Е-УПРАВА (Из_АП за унапређење информационих технологија и увођење е-управе треба преузети посебне циљеве, мере и активности)

Посебан Циљ 5.1: Створени сви предуслови за систематско увођење и спровођење електронске управе

Мера 5.1.1: Успостављање стратешког, регулаторног и институционалног оквира за увођење е-управе

Мера 5.1.2: Повећање капацитета људских ресурса за увођење и спровођење е-управе

Мера 5.1.3: Успостављање, ажурирање и коришћење базе података у електронском облику за послове из изворне надлежности

Мера 5.1.4: Осигурање ефикасне и ефективне примене е-ЗУП система

Посебан Циљ 5.2: Унапређени капацитети, квалитет и безбедност хардвера, софтвера и мреже

Мера 5.2.1: Обезбеђивање адекватне хардверске подршке за е-управу

Мера 5.2.2: Осигурање адекватне софтверске покривености за е-управу у складу са стандардима интероперабилности

Мера 5.2.3: Осигурање безбедности хардвера, софтвера и мреже

Посебан Циљ 5.3: Функционална, приступачна и редовно ажурирана интернет страница ОПШТИНЕ ХХ

Мера 5.3.1: Унапређење структуре и дизајна интернет презентације ОПШТИНЕ ХХ уз редовно одржавање

Мера 5.3.2: Побољшање приступачности, садржаја и услуга на интернет презентацији

Мера 5.3.3: Унапређење садржаја интернет презентације ОПШТИНЕ ХХ

Посебан Циљ 5.4: Унапређен систем електронских услуга на Е-порталу и интернет презентацији ОПШТИНЕ ХХ

Мера 5.4.1: Унапређење система електронских услуга на Е-порталу

Мера 5.4.2: Информисање јавности о могућностима коришћења е-услуга путем Портала е-управа и унапређење информатичке писмености корисника