



немачка  
сарадња

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ  
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



# СМЕРНИЦЕ ЗА ИЗРАДУ ПЛАНОВА РАЗВОЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Sprovedeno od:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Izdavač:  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Projekat Podrška reformi javne uprave u Srbiji  
Terazije 23/V sprat  
11000 Beograd, Srbija

Za izdavača:  
Stephan Heieck, vođa projekta

Autor:  
Milena Radomirović  
Dragana Aleksić  
Aleksandar Marinković



Stalna konferencija  
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Lektor:  
Nataša Šofranac

Dizajn i priprema za štampu:  
Uroš Stojanović

Tiraž:  
1000

Štampa:

Beograd, avgust 2020. godina

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Vlade Savezne Republike Nemačke, posredstvom projekta nemačko-srpske razvojne saradnje „Podrška reformi javne uprave u Srbiji“, koji sprovodi GIZ. Stavovi i mišljenja izneti u njoj su isključiva odgovornost autora i ne predstavljaju zvanične stavove GIZ-a. Termini izraženi u publikaciji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

---

# СМЕРНИЦЕ ЗА ИЗРАДУ ПЛАНОВА РАЗВОЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

# САДРЖАЈ

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Листа скраћеница .....                                                                                        | 4  |
| ❶ 1. УВОД .....                                                                                               | 5  |
| ❷ 2. ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ И ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ<br>КАО УЧЕСНИЦИ У ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ..... | 9  |
| ❸ 3. ПЛАН РАЗВОЈА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....                                                           | 11 |
| 3.1. УСКЛАЂЕНОСТ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС СА ДРУГИМ ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ПРОЦЕСИМА..                               | 11 |
| ❹ 4. ПРОЦЕС ИЗРАДЕ ПЛАНОВА РАЗВОЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....                                          | 16 |
| 4.1. ПРИПРЕМНА ФАЗА И ОРГАНИЗАЦИЈА ПРОЦЕСА .....                                                              | 17 |
| 4.1.1. Објављивање информација током рада на Плану развоја ЈЛС .....                                          | 18 |
| 4.1.2. Консултације у процесу израде Плана развоја ЈЛС .....                                                  | 19 |
| 4.1.3. Управљање израдом Плана развоја ЈЛС .....                                                              | 24 |
| 4.1.3.1. Координациони тим за израду Плана развоја ЈЛС.....                                                   | 25 |
| 4.1.3.2. Анализа заинтересованих страна .....                                                                 | 27 |
| 4.1.3.3. Тематске радне групе за израду Плана развоја ЈЛС.....                                                | 28 |
| 4.2. ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА .....                                                                 | 31 |
| 4.2.1. Сагледавање планских докумената од значаја за ЈЛС .....                                                | 32 |
| 4.2.2. Прикупљање података као континуирани процес – задаци ЈЛС у вези са Планом<br>развоја ЈЛС .....         | 33 |
| 4.2.3. Шта треба да обухвати преглед и анализа постојећег стања? .....                                        | 36 |
| 4.2.4. Финализација анализе – одређивање кључних фактора од утицаја на развој ЈЛС .....                       | 41 |
| 4.3. ДЕФИНИСАЊЕ ВИЗИЈЕ, ОДНОСНО ЖЕЉЕНОГ СТАЊА .....                                                           | 43 |
| 4.4. ДЕФИНИСАЊЕ ПРИОРИТЕТНИХ ЦИЉЕВА .....                                                                     | 46 |
| 4.5. ДЕФИНИСАЊЕ МЕРА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС .....                                                    | 53 |
| 4.6. ДЕФИНИСАЊЕ ОКВИРА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА, ИЗВЕШТАВАЊЕ И<br>ВРЕДНОВАЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС ..... | 57 |
| 4.7. ПРЕГЛЕД СТРУКТУРЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....                                                                 | 58 |
| ❺ 5. УСВАЈАЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС .....                                                                         | 60 |
| 5.1. СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О ПЛАНУ РАЗВОЈА ЈЛС И ПРЕДСТАВЉАЊЕ ИСХОДА ЈАВНЕ<br>РАСПРАВЕ.....               | 60 |
| 5.2. УСВАЈАЊЕ И ОБЈАВЉИВАЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС .....                                                           | 61 |
| ❻ 6. СПРОВОЂЕЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС И ПОВЕЗИВАЊЕ СА СРЕДЊОРОЧНИМ<br>ПЛАНОМ ЈЛС .....                            | 62 |
| 6.1. ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС .....                                                               | 65 |
| 6.2. ВРЕДНОВАЊЕ ПОСТИГНУТИХ УЧИНАКА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....                                                    | 66 |
| 6.3. ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ И ПОСТИГНУТИМ УЧИНЦИМА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....                                   | 66 |
| 6.4. РЕВИЗИЈА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС.....                                                                          | 67 |

|                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7. АНЕКСИ .....                                                                                                                       | 68 |
| АНЕКС 1. Модел решења о формирању Координационог тима и тематских радних група .....                                                  | 68 |
| АНЕКС 2. Сврха и користи од прикупљања и анализе података у различитим корацима израде и спровођења Плана развоја ЈЛС .....           | 71 |
| АНЕКС 3. Преглед индикативног распореда активности на изради Плана развоја ЈЛС (табеларно и кроз гантограм).....                      | 72 |
| АНЕКС 4. Листа питања за дијагностику узрока недостатка инвестиција на локалном нивоу .....                                           | 78 |
| АНЕКС 5. Мапа надлежности ЈЛС .....                                                                                                   | 78 |
| АНЕКС 6. Упоредни преглед – неопходност спровођења консултација, прикупљања података и објављивања .....                              | 80 |
| АНЕКС 7. Оријентациона питања и сегменти за израду извештаја о спроведеним консултацијама и јавној расправи о Плану развоја ЈЛС ..... | 81 |
| БЕЛЕШКЕ .....                                                                                                                         | 86 |

## Листа скраћеница

|             |                                                                                  |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| АП          | Аутономна покрајина                                                              |
| ЕУ          | Европска унија                                                                   |
| ЕСИ фондови | Закон о локалној самоуправи                                                      |
| ЗЛС         | Закон о локалној самоуправи                                                      |
| ЗоБС        | Закон о буџетском систему                                                        |
| ЗПС         | Закон о планском систему Републике Србије                                        |
| ИПА         | Инструмент за претприступну помоћ                                                |
| ЈИС         | Јединствени информациони систем                                                  |
| ЈКП         | Јавно комунално предузеће                                                        |
| ЈЛС         | Јединица локалне самоуправе                                                      |
| ЛЕР         | Локални економски развој                                                         |
| МФИН        | Министарство финансија                                                           |
| ОЦД         | Организације цивилног друштва                                                    |
| РЗС         | Републички завод за статистику                                                   |
| РРА         | Регионална развојна агенција                                                     |
| РС          | Република Србија                                                                 |
| РСЈП        | Републички секретаријат за јавне политике                                        |
| СИУР        | Стратегија интегралног урбаног развоја                                           |
| СКГО        | Стална конференција градова и општина                                            |
| СЛОП        | Стратегија локалног одрживог развоја                                             |
| УН          | Уједињене нације                                                                 |
| ЦОР         | Циљеви одрживог развоја                                                          |
| SWOT        | Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – снаге, слабости, прилике, претње |

# 1. УВОД

У складу са Законом о локалној самоуправи<sup>1</sup> (у даљем тексту: ЗЛС), локалне самоуправе планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво. Закон о планском систему Републике Србије<sup>2</sup> (у даљем тексту: ЗПС) усвојен је 2018. године и детаљно уређује обавезу органа локалне власти (и свих осталих учесника у планском систему) да планирају јавне послове у својој надлежности. Ову своју уставну и законску обавезу градови и општине су извршавали и пре доношења ЗПС као „природан“ корак и процес у управљању пословима локалне самоуправе, руковођени делимично одредбама секторских прописа и/или препорученим или уходаним/искуственим методама и поступцима, мање или више успешно, у зависности од области пословања. Уједначен општи приступ и званично уређен концепт планског система, међутим, није постојао у правном систему Републике Србије до усвајања ЗПС. Управо спровођење овог закона треба да омогући успостављање ефикасног, транспарентног, координисаног и реалног система планирања Републике Србије на свим нивоима власти, обухватајући кључне аспекте социјалне и економске развојне политике, регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава и обезбеђење одрживог раста и развоја Републике Србије.

Један од кључних циљева ЗПС и законодавца јесте елиминисање низа недостатака у процесу планирања у Републици Србији, утврђених анализом која је претходила изради ЗПС, као што су:

- Постојање докумената јавних политика без јасно дефинисаних циљева и мера за постизање тих циљева;
- Преклапање и међусобна неусклађеност планских докумената;
- Непредвидивост ефеката планираних мера јавних политика;
- Недовољна усклађеност планирања са процесом израде буџета;
- Одсуство консултативног процеса током планирања и недовољна транспарентност;
- Недовољно развијен систем праћења спровођења и вредновања учинака, итд.

Основни пакет прописа о планском систему, поред Закона, чине још и две пратеће Уредбе: Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика<sup>3</sup> (у даљем тексту: Уредба о јавним политикама) и

<sup>1</sup> Службени гласник РС, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

<sup>2</sup> Службени гласник РС, бр. 30/18.

<sup>3</sup> Службени гласник РС, бр. 8/19.

Уредба о методологији за израду средњорочних планова<sup>4</sup> (у даљем тексту: Уредба о средњорочном планирању). Примена овог пакета прописа треба да отклони уочене недостатке и да надогради и допуни добру праксу управљања јавним политикама који већ постоје у јавној управи, повезујући их у један целовит систем.

Закон и Уредбе разрађују постојеће обавезе учесника у планском систему на сва три нивоа власти – националном (републичком), покрајинском и локалном – да планирају, израђују адекватне анализе и формулишу одговарајуће мере за интервенисање у различитим областима јавних политика. Посебан нагласак је на:

- аналитичким процесима, који треба да обезбеде да се планирање и спровођење јавних политика обавља на бази података и чињеница поткрепљених анализама;
- сагледавању и праћењу стања у областима планирања и спровођења јавних политика које су у делокругу конкретних учесника у планском систему, те
- укључивању у управљање јавним политикама, што подразумева омогућавање учешћа свих заинтересованих страна и циљних група у овим процесима.

Пакет прописа о планском систему као референтни правни оквир обрађује свеукупно управљање јавним политикама и средњорочно планирање и односи се на сва планска документа. **Када је реч о локалној самоуправи, како у хијерархији планских докумената, тако и у самом ЗПС, посебно место заузима План развоја ЈЛС.** Ради се о документу развојног планирања највишег реда за чију припрему, усвајање, спровођење и праћење је надлежна ЈЛС. Очекивања од ЈЛС у том смислу посебно су наглашена у самом ЗПС који даје временске и друге одреднице за садржај, израду и усвајање Плана развоја ЈЛС. ЗПС такође предвиђа и обавезу скупштине ЈЛС да пропише поступак припреме и ближу садржину Плана развоја ЈЛС. Нагласак је на кохерентности планских процеса и докумената у ЈЛС, те је у процесу израде Плана развоја ЈЛС потребно промишљати о могућностима укрупњавања и интегрисања тих докумената, односно о потреби израде нових или ревидирања постојећих докумената јавних политика у ЈЛС, тако да они, укључујући и средњорочни план ЈЛС, буду у функцији разраде и спровођења Плана развоја ЈЛС.

Уредбом о јавним политикама ближе се уређује методологија управљања јавним политикама, а нарочито обим, процес и контрола спровођења анализе ефеката приликом израде докумената јавних политика и прописа, као и анализа ефеката након њиховог усвајања. Овом уредбом ближе се уређује и

<sup>4</sup> Службени гласник РС, бр. 8/18.

начин спровођења консултација за документа јавних политика и прописе и јавних расправа за документе јавних политика, затим - врсте мера јавних политика и садржина и форма докумената јавних политика, форма и садржина извештаја о спроведеној анализи ефеката (који уједно садржи и податке о спроведеним консултацијама и јавној расправи), затим - форма и садржина изјаве о усклађености са мишљењем државног органа надлежног за координацију јавних политика, документи јавних политика и прописи за које није обавезно спровођење анализе ефеката, елементи анализе ефеката усвојених докумената јавних политика и прописа, као и начин извештавања о резултатима спровођења јавних политика, начин вредновања учинака јавних политика и прописа, те области планирања и спровођења јавних политика. Такође, овом уредбом се ближе уређује и садржина и начин вођења и одржавања Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање, као и дигитални формат у коме се уносе документа у тај систем.

Уредбом о средњорочном планирању ближе се уређују методологија средњорочног планирања, садржина средњорочног плана, процес његове израде и доношења, као и начин и рок његовог објављивања, његово спровођење, праћење спровођења, вредновање и извештавање о спровођењу тог плана, као и садржина извештаја о спровођењу средњорочног плана за претходну фискалну годину. Поступање у складу са овом уредбом обезбеђује:

- Усаглашеност средњорочних планова са документима јавних политика и документима развојног планирања донетим на републичком, покрајинском и локалном нивоу;
- Планирање спровођења мера и активности утврђених документима јавних политика и документима развојног планирања у складу са средњорочним оквиром расхода;
- Методолошка и термилошка усаглашеност средњорочних планова;
- Обједињавање процеса средњорочног планирања и израде буџета;
- Интегрисано извештавање о спровођењу средњорочног плана и програмског буџета, а у случају јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) и интегрисано извештавање о спровођењу Плана развоја ЈЛС.

Ове смернице заинтересованим субјектима приближавају одредбе ЗПС и пратећих уредби - у деловима који се односе на обавезе ЈЛС у погледу развојног планирања. Даље, Смернице пружају методолошко вођење ЈЛС кроз процес израде Плана развоја ЈЛС, представљајући структурисане кораке и њихов редослед, као и практичне приступе које је могуће применити како би ЈЛС припремила квалитетан План развоја који дефинише стварне, јасне и



достижне циљеве, чије ће спровођење бити могуће мерити и вредновати. Стога су Смернице намењене представницима органа ЈЛС који су носиоци процеса израде Плана развоја, али и широј јавности, односно свим субјектима заинтересованим да боље разумеју процес локалног планирања у контексту новог планског система.

Ово важи и за заинтересоване субјекте из и на нивоу градских општина. Наиме, посматрајући Закон о локалној самоуправи и ЗПС, закључујемо да и поред тога што се План развоја односи превасходно на градове и општине и није експлицитно предвиђен за градске општине, оне треба да се благовремено припремају да буду активни учесници у изради и спровођењу Плана развоја матичног града (града оснивача). На тај начин се градске општине оспособљавају и за евентуално самостално доношење неких других планских докумената примеренијих њиховој надлежности (нпр. програми, акциони планови и сл.) – у складу са планским документима града оснивача.

Потребно је да, пре приступања процесу израде Плана развоја, ЈЛС добро процени капацитете својих органа и организација чији је оснивач. Израда Плана развоја ЈЛС је захтеван процес, а да би се израдио квалитетан документ, неопходно је спровести релативно опсежна истраживања, додатно ангажовати већ запослене службенике у органима ЈЛС и/или ангажовати спољне сараднике за подршку у изради документа или неког његовог дела. Ове смернице садрже довољно инструктивног материјала за ЈЛС, да, уз благовремено планирање и добро осмишљену координацију, припреме квалитетан План развоја.

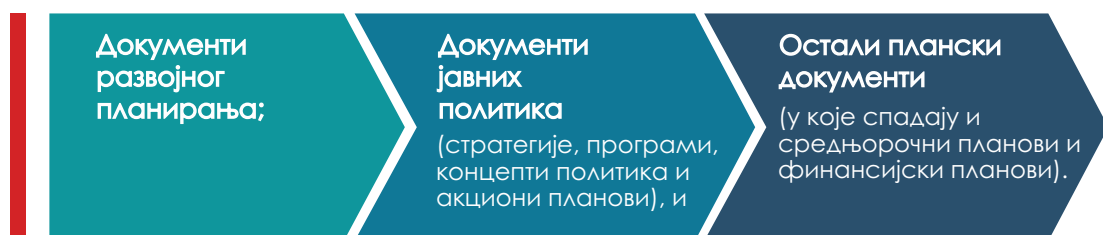
Све формулације у овом документу употребљене у мушком роду односе се на особе оба пола, и обрнуто.

# ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ И ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО УЧЕСНИЦИ У ПЛАНСКОМ

## 2. СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У претходном периоду уочен је доста неуједначен и често ad hoc приступ у опредељивању ЈЛС за поједине врсте докумената приликом стратешког планирања. Бројност планских докумената (по ЈЛС и укупно посматрано за све ЈЛС у Србији) отвара такође значајан простор за уређивање.<sup>5</sup> Управо доношењем ЗПС учињен је значајан напор у правцу отклањања дилема о типовима докумената у планском систему које је могуће и потребно припремати, као и о њиховој садржини. Терминолошко одређивање и разликовање докумената има стога важну функцију стандардизације и општег уређивања приступа (за све нивое управе и планирања).

ЗПС као општи појам акта у планском систему уводи - плански документ, а који даље обухвата и подразумева следеће врсте (планских) докумената:



У надлежности ЈЛС су све наведене врсте планских докумената, с тим да у највишој категорији - **докумената развојног планирања** - ЈЛС имају надлежности за:

- **План развоја ЈЛС,**
- Просторни план ЈЛС и урбанистичке планове у складу са законом који уређује планирање и изградњу.<sup>6</sup>

У складу са ЗПС, градови и општине имају јасно место као учесници у систему управљања јавним политикама. Под управљањем системом јавних политика, ЗПС подразумева процес креирања јавних политика, анализе ефеката, припреме и усвајања планских докумената, координације, спровођења јавних политика, праћења спровођења тих политика, вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења на основу налаза вредновања учинака, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних

<sup>5</sup> Када је покренут рад на ЗПС (2015. године), констатовано је близу 900 процеса планирања у општинама и градовима у Србији, као и 488 усвојених важећих планских докумената. То значи да су градови и општине у том тренутку, у просеку, имали усвојена 2,6 активна стратешка документа. При томе, највећи број усвојених докумената чиниле су кровне стратегије развоја (пре свега тзв. стратегије одрживог развоја), усвојене на период од 5-10 година, са знатним бројем оних које истичу управо 2020. године.

<sup>6</sup> У категорију докумената развојног планирања на републичком и покрајинском нивоу спадају: План развоја (Републике Србије), План развоја аутономне покрајине, Инвестициони план (на републичком нивоу), просторни и урбанистички планови републичког и покрајинског нивоа. Ови документи развојног планирања, дакле, нису у надлежности ЈЛС, али ЈЛС о њима морају водити рачуна тако што ће осигурати усклађеност својих локалних планских докумената са њима.

политика. Ради се, дакле, о комплетном обухвату и свим фазама планског система - с тим да се кроз пакет прописа о планском систему могу и конкретније сагледати специфичности учешћа у планском систему и примене истог од стране ЈЛС.

Када је реч о ЈЛС као учесницима у планском систему, важна је и примена других прописа који уређују систем локалне самоуправе, тако да, сходно категоризацији из ЗПС и одредницама о надлежности органа ЈЛС из ЗЛС, можемо закључити да су:

- **учесници у планском систему који утврђују јавне политике** на нивоу ЈЛС: градско/општинско веће и скупштина града/општине. Они утврђују јавне политике усвајањем одговарајућих докумената (као што су планови, стратегије, програми и др.), док су
- **остали учесници у планском систему** на нивоу ЈЛС: градоначелник/председник општине, градска/општинска управа (и унутар управе посебне организационе јединице у складу са својим надлежностима), као и организације и институције чији је ЈЛС оснивач (индиректни буџетски корисници). Њихово учешће огледа се у предлагању/иницирању планских докумената, изради нацрта истих, праћењу, спровођењу, припреми извештаја о спровођењу итд.

Са једне стране, ЈЛС (надлежни органи и службе) имају вишегодишње искуство у стратешком планирању и у самој изради планских докумената. Са друге стране, ЈЛС као учесници у новом планском систему треба да усвоје и примењују сет планских поступака и пракси које ЗПС формализује по први пут или их додатно конкретизује у односу на раније захтеве. Тако је нпр. средњорочно планирање предвиђено Законом о буџетском систему<sup>7</sup> (у даљем тексту: ЗобС), али је тек кроз ЗПС и посебну Уредбу о средњорочном планирању комплетније уређено и прецизирано за све обвезнике средњорочног планирања (укључујући и ЈЛС). Аналитички процеси, обавезност консултација и широка примена јавних расправа о планским документима, први пут се експлицитно нормативно обрађују у ЗПС и надлежни органи и службе ЈЛС ће ових и других захтева морати да се придржавају.

Коначно, и сам План развоја ЈЛС као обавезни плански документ уведен је тек кроз ЗПС и заузео место бивших стратегија локалног одрживог развоја (које формално нису биле обавезне), а носиоци припреме Плана развоја ће у свакој ЈЛС бити први у примени новог планског система на локалном нивоу.

<sup>7</sup> Закон о буџетском систему („Службени гласник РС, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019)

### 3. ПЛАН РАЗВОЈА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

План развоја ЈЛС је документ развојног планирања, и као такав представља **плански документ најширег обухвата и највишег значаја** за доносиоца, односно ЈЛС. Закон прописује обавезу ЈЛС да израде и усвоје своје планове развоја до 1. јануара 2021. године.

План развоја ЈЛС јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година **усваја Скупштина ЈЛС**, на предлог **надлежног извршног органа ЈЛС**. Према закону који уређује локалну самоуправу, **Веће ЈЛС представља надлежни извршни орган** с обзиром на то да предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси Скупштина, и непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине општине.<sup>8</sup>

План развоја ЈЛС, према ЗПС, садржи:

Преглед и анализу постојећег стања;

Визију, односно жељено стање;

Приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и

Преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом ЈЛС.

Пре него што пређемо на фазе и процес израде Плана развоја ЈЛС, важно је да предочимо захтеве у погледу усклађености овог документа развојног планирања са другим планским документима и процесима и додатно сагледамо његов значај као интегративне платформе локалног развоја.

#### 3.1. УСКЛАЂЕНОСТ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС СА ДРУГИМ ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ПРОЦЕСИМА

ЗПС прописује да се приликом израде и усвајања планских докумената мора водити рачуна о њиховој усклађености са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и обавезама преузетим у процесу ЕУ интеграција. План развоја Републике Србије и Просторни план Републике Србије морају бити међусобно усклађени, док се приликом израде свих других планских докумената води рачуна о њиховој усклађености са Планом развоја, Просторним планом Републике Србије, Инвестиционим планом и другим планским документима вишег и једнаког значаја.

Дакле, приликом израде свог Плана развоја, ЈЛС је дужна да води рачуна о његовој усклађености са планским документима донетим на републичком

<sup>8</sup> Ова надлежност се даље конкретизује и у статутима ЈЛС. На следећем линку може се пронаћи модел статута ЈЛС који је израдила СКГО за потребе ЈЛС у циљу усаглашавања статута и других општих аката ЈЛС са Законом о изменама и допунама ЗЛС („Службени гласник РС”, број 47/18): <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2041/modeli-akata-za-usaglasavanje-sa-zakonom-o-lokalnoj-samoupravi>

нивоуи нивоу аутономне покрајине (ако се ЈЛС налази на територији АП). Истовремено, ЈЛС нужно води рачуна и о својим изворним надлежностима у домену планирања, прописаним Уставом и законом (ЗЛС) са којима је усклађени статут ЈЛС.

Имајући у виду да је нови плански систем у Србији у тренутку израде ових смерница у фази успостављања упоредо на свим нивоима управе, треба напоменути да документи развојног планирања на националном и покрајинском нивоу – План развоја РС, План развоја АП и Инвестициони план РС – нису доступни у иницијалном циклусу припреме Планова развоја ЈЛС током 2020. године. Када буду донети, ови планови представљаће важну карику за вертикално усклађивање Планова развоја ЈЛС, које се увек врши на начин да се узимају у обзир постојећи, односно важећи документи развојног планирања вишег хијерархијског нивоа, али и обрнуто.

У овим смерницама управо наглашавамо значај кохерентности развојног, просторног и урбанистичког планирања у процедуралном и суштинском погледу, нарочито зато што је досадашња пракса показала да таква усклађеност планирања често изостаје. Стога, приликом израде Плана развоја, ЈЛС треба да узме у обзир свој важећи Просторни план (а касније, по усвајању Плана развоја – и обрнуто, тј., биће потребно да ЈЛС обезбеди усклађеност свог Просторног плана са Планом развоја). Конкретно, приликом израде Плана развоја ЈЛС, приоритетни циљеви развоја и мере за постизање жељених циљева у Плану развоја ЈЛС треба да буду усклађени са циљевима и мерама предвиђеним важећим:

- Генералним урбанистичким планом (који даје стратешке правце развоја за насеља са статусом града),
- Планом генералне регулације (који одређује намену земљишта и елементе регулације за урбана и већа рурална насеља или туристичке комплексе), и са
- Мерама предвиђеним детаљним плановима регулације (који одређују намену земљишта и елементе регулације за специфичне делове насеља или грађевинског подручја).



Урбани развој директно је повезан са одрживим економским растом и развојем, рационалним коришћењем земљишта, демографским променама и становањем, саобраћајем и техничком инфраструктуром, животном средином, културним наслеђем и свим осталим областима које су од интереса и у надлежности ЈЛС.

<sup>9</sup> Службени гласник РС, број 47/19.

<http://pisrs.net/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2019/47/1/reg>

Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године из 2019. године интегрише неколико тематских области којима се утврђују приоритетна подручја интервенције и приоритетни пројекти урбаног развоја у урбаним насељима у Републици Србији.<sup>10</sup> ЈЛС могу да донесу сопствене стратегије интегралног урбаног развоја (СИУР), које би, кроз планирање и спровођење приоритетних пројеката урбаног развоја допринеле спровођењу докумената просторног и урбанистичког планирања из надлежности ЈЛС, Планова развоја ЈЛС и других локалних планова и програма.

Република Србија се стара о томе да осигура конзистентност различитих развојних процеса чији је носилац и међународних оквира у којима учествује. Стога је, поред усклађивања Планова развоја ЈЛС са планским документима на националном и регионалном нивоу, од кључног значаја и усклађивање Планова развоја ЈЛС са међународним оквиром развојног планирања.

Имајући пре свега у виду да је приступање ЕУ стратешки циљ Републике Србије, те да су покренуте бројне и важне реформе у функцији достизања тог циља, и за ЈЛС у Републици Србији је значајно да своје Планове развоја усклађују, у мери у којој је могуће, са приоритетима из преговарачких поглавља и тиме и са правним тековинама и главним правцима јавних политика ЕУ чије се спровођење одвија на локалном нивоу. ЕУ је најзначајнији развојни партнер Србије, при чему је финансијска подршка коју Србија добија од ЕУ (и од других билатералних партнера), непосредно у функцији спровођења ових реформских процеса и припремања Србије за учешће у европској кохезионој политици.

Инструмент ЕУ за претприступну помоћ (ИПА) представља спољну бесповратну подршку буџета ЕУ за Србију на путу европских интеграција. Овај вид подршке помаже Републици Србији да предузме све неопходне реформе (укључујући и реформу правног оквира и унапређење јавних политика), али и да се ублаже трошкови унапређивања постојећих система и интензивирају инвестиције у различитим областима.<sup>11</sup>

Гледајући у будућност, односно предстојећи временски период за који се Планови развоја ЈЛС припремају и у којем ће их ЈЛС спроводити, и с обзиром на посвећеност Републике Србије да у наредној декади постане пуноправна чланица ЕУ, очекивано је да ће се и формат коришћења као и обим фондова ЕУ намењених Србији у том хоризонту значајно променити. У непосредној вези са том динамиком јесте и усклађивање Планова развоја ЈЛС:

- Израда Планова развоја је важан предуслов за будуће успешно коришћење средстава ИПА III од стране ЈЛС. Наиме, за финансијску

<sup>10</sup> Урбано насеље чине центри јединица локалне самоуправе, остала урбана насеља која су у статистици категорисана као градска насеља, као и бањска насеља.

<sup>11</sup> Индикативно утврђени износ претприступне помоћи у текућој финансијској перспективи за период 2014-2020 (ИПА II) износи око 1,5 милијарди евра за Србију, при чему се надлежне државне институције старају да у сваком годишњем акционом програму ИПА II буду обезбеђена и средства за развојне пројекте на локалном нивоу.

перспективу ЕУ 2021-2027 предвиђен је инструмент **ИПА III** који подржава принципе на којима почива Стратегија ЕУ за Западни Балкан и садржи 6 нових кључних области – владавина права, безбедност и миграције, друштвено-економски развој, повезаност сектора транспорта и енергетике, дигитална агенда, помирење и добросуседски односи. Као и до сада, приликом конкурсисања за бесповратна средства из ИПА, за ЈЛС ће од кључног значаја бити управо постојање и квалитет локалних планских докумената и планских процеса и јасна приоритизација потреба утемељена на локалном контексту;

- Усклађивање Плана развоја ЈЛС са планским оквиром кохезионе политике ЕУ. По ступању у чланство ЕУ, Србија ће постати и **учесница кохезионе/регионалне политике** која представља главну инвестициону политику ЕУ. Циљ кохезионе политике је да допринесе отварању нових радних места, побољшању квалитета живота грађана, повећању укупног економског развоја како држава чланица, тако и ЕУ у целини. Она је такође израз солидарности у ЕУ, с обзиром на то да се подршка усмерава на мање развијене регионе и државе чланице ЕУ - са циљем да се оснажи економска, социјална и територијална кохезија ЕУ. У финансијском смислу, ова политика ЕУ **почива на европским инвестиционим и структурним (ЕСИ) фондовима**. У том смислу, Србија ће по ступању у чланство ЕУ постати и корисница ових фондова са вишеструко већим износима доступних средстава у поређењу са ИПА. Србији ће бити на располагању тзв. територијални инструменти који омогућавају комбиновање тематских циљева и средстава из различитих програма и фондова на одређеној територији: интегрисане територијалне инвестиције, одрживи урбани развој и локални развој вођен заједницом. У сусрет учешћу у кохезионој политици и коришћењу ЕСИ фондова, Србија са Европском унијом, у оквиру преговарачког поглавља 22, треба да усагласи и закључи Споразум о партнерству којим ће бити планирана седмогодишња улагања и интегрисан приступ у спровођењу ЕСИ фондова. Уз Споразум о партнерству, Србија ће израдити и усвојити један или више Оперативних програма којим се стратешки циљеви из Споразума бирају и формулишу у конкретне инвестиционе приоритете.<sup>12</sup> Будући да ће се приоритети у значајној мери односити на инвестиције на локалном нивоу и реализовати у сарадњи државног, регионалног и локалног нивоа, у перспективи треба узети у обзир и планирати усклађивање Плана развоја ЈЛС са планским оквиром ове политике ЕУ. У зависности од тренутка ступања Србије у чланство ЕУ, усклађивање би се постигло или ревизијом првог Плана развоја ЈЛС, или приликом наредног циклуса израде Плана развоја ЈЛС.

<sup>12</sup> [http://www.mei.gov.rs/upload/images/publikacije/17/koheziona\\_politika.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/images/publikacije/17/koheziona_politika.pdf)



У политике ЕУ уграђени су и принципи одрживог развоја, утврђени кроз међународни глобални оквир представљен **Агендом 2030 за одрживи развој**, под називом Трансформисање нашег света, коју је Генерална скупштина УН усвојила 25. септембра 2015. године за период до 2030. године. Наиме, том приликом и Србија се, заједно са 192 остале државе чланице УН, обавезала на спровођење ове агенде. Агенда 2030, као и Циљеви одрживог развоја (у даљем тексту: ЦОР) који укључују оквир за праћење и извештавање по Агенди, представља сет трансформативних обавеза усредсређених на грађане и заснованих на правима, са циљем да се оконча сиромаштво и заштити наша планета. Реч је о 17 циљева развоја и 169 подциљева који се односе на три димензије одрживог развоја: економску, социјалну и димензију животне средине,<sup>13</sup> и око 240 пратећих показатеља за мерење напретка у остваривању ЦОР.

Имајући у виду да су у фокусу концепта одрживог развоја по Агенди 2030 - људи, као и да се послови и услуге од директног значаја за становништво најнепосредније обављају унутар ЈЛС, неподељено је становиште да успех ЦОР и Агенде 2030 зависи пре свега од резултата спровођења на локалном нивоу. Препознато је да остваривање око 65% циљева Агенде 2030 директно зависи од доприноса регионалних и локалних власти. У сусрет овом задатку, Агенда 2030 уводи приступ остваривања ЦОР на локалном нивоу – што значи да свака локална заједница треба да прилагоди ЦОР свом контексту и да размотри могућности реализације ЦОР путем уобичајених послова и активности ЈЛС.

Уважавајући потребу да се различити плански процеси интегришу и избегне додатно оптерећивање локалне администрације паралелним пословима сличног типа, ове смернице предлажу да се главна спона ЈЛС са Агендом 2030 оствари управо на нивоу нових Планова развоја ЈЛС. Најдиректније се то може учинити приликом формулисања циљева Плана развоја ЈЛС, тако што се води рачуна о њиховом повезивању и уподобљавању са глобалним циљевима – чиме се постиже и очекивано остваривање ЦОР на локалном нивоу (више у одељку 4.4. ових смерница).

У Републици Србији постоји потпуни консензус да се реализација ЦОР спроводи кроз процес ЕУ интеграција. То конкретно значи да сва планска документа Републике Србије треба да, кроз процес приступања ЕУ, интегришу и Агенду 2030 УН.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Циљеви одрживог развоја: <https://www.stat.gov.rs/media/3707/un-sdg-brochure-srb-cir-2018-2-web.pdf>

<sup>14</sup> РСЈП: Србија и Агенда 2030, Мапирање националног стратешког оквира у односу на ЦОР, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Agenda-UN-2030.pdf>



## ПРОЦЕС ИЗРАДЕ ПЛАНОВА РАЗВОЈА

### 4. ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Процес израде планова развоја ЈЛС, састоји се од неколико фаза:

- Припрема и организација процеса;
- Преглед и анализа постојећег стања;
- Дефинисање визије, односно жељеног стања;
- Дефинисање приоритетних циљева;
- Дефинисање мера;
- Дефинисање оквира за спровођење, праћење спровођења, извештавање и вредновање Плана развоја ЈЛС;
- Усвајање и објављивање Плана развоја ЈЛС.

Кроз цео процес израде планова развоја ЈЛС посебно су важне **консултације и прикупљање и обрада података** јер представљају континуиране процесе који се прожимају кроз више фаза процеса израде Плана развоја ЈЛС.

#### Графикон: Фазе израде Плана развоја ЈЛС<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Овако формулисане и структурисане фазе израде Плана развоја ЈЛС засноване су на пакету прописа о планском систему (иако на овај начин нису експлицитно утврђене наведеним прописима) и dobrим упоредним праксама и методологији стратешког планирања. Ове фазе могу бити представљене и као општије главне фазе, рецимо: 1) Фаза припреме за процес израде документа; 2) Фаза израде документа; 3) Спровођење јавне расправе и припреме за усвајање документа – са одговарајућим подфазама или корацима којима се обухватају сви елементи из приложеног графикана.



## 4.1. ПРИПРЕМНА ФАЗА И ОРГАНИЗАЦИЈА ПРОЦЕСА

Прва фаза израде Плана развоја ЈЛС подразумева предузимање припремних радњи од стране општинске/градске администрације и осмишљавање и организацију целокупног процеса израде овог документа. У овој фази, поред осталог, потребно је утврдити одговоре на следећа питања:

- Које тело ће бити задужено за израду Плана развоја ЈЛС, односно које ће институционалне структуре бити успостављене у овом процесу? Формално посматрано, Веће ЈЛС јесте надлежно да утврди Предлог плана развоја ЈЛС и достави га Скупштини на усвајање. Међутим, Веће мора бити оперативно подржано од стране структура које ће ефективно радити на припреми Плана развоја ЈЛС. Приступ предложен у овим смерницама јесте да се на почетку успостави координациони тим/тело (може бити и радни тим, радна група или друга форма која одговара пракси конкретне ЈЛС) који окупља руководиоце и стручњаке из различитих органа ЈЛС и организационих јединица управе. Овај тим треба да има мандат да организује почетне кораке у изради Плана развоја и да административно и технички води целокупан процес израде Плана у којем ће се опредељивати и формирати подтимови (подгрупе или тематске радне групе), и да на даље усмерава и прати процес израде документа;
- Каква је динамика за израду Плана развоја ЈЛС, односно оквирни рокови за спровођење појединих фаза и очекивани рок за завршетак рада на Плану развоја ЈЛС?
- Како ће конкретно изгледати сам процес израде Плана развоја ЈЛС, како ће процес бити организован и ко су учесници односно одговорне стране у изради Плана развоја ЈЛС?

У складу са чланом 9. ЗПС, Скупштина ЈЛС прописује **поступак припреме и ближу садржину Плана развоја ЈЛС** – што значи да Скупштина треба да донесе одговарајући акт и то на предлог Већа ЈЛС.<sup>16</sup> Претпостављена форма овог акта јесте Одлука, али је могуће да поступак и ближа садржина Плана развоја ЈЛС буду уобличени, евентуално, и као Закључак или Упутство, у складу са праксом у конкретним ЈЛС. Овај акт као минимум треба да укључи следеће елементе:

- Правни основ за доношење одлуке: члан 9. ЗПС, евентуално подзаконски акт, и чланови 20. и 32. ЗЛС и Статут ЈЛС, евентуално и Пословник Скупштине ЈЛС;
- Одређивање структуре и носилаца одговорности за израду Плана развоја ЈЛС: упућивање на формирање (координационог/радног) тима за израду Плана развоја и тематских радних група (подгрупа, подтимова), као и на формирање Партнерског форума као

<sup>16</sup> Ово је и раније био уобичајени почетни корак код ЈЛС приликом израде стратегија локалног одрживог развоја (САОР), када су Скупштине ЈЛС најчешће усвајале Одлуке о приступању изради САОР.

комплементарне консултативне платформе у процесу израде Плана развоја ЈЛС. Одлука ће највероватније садржати само констатацију да ће се посебним решењима председника општине/градоначелника формализовати формирање и састав (координационог) тима за израду Плана развоја, те формирање, састав и надлежности тематских радних група, а евентуално и Партнерског форума;

- Фазе израде и процеси (укључујући и консултације, објављивање, итд.) током израде Плана развоја ЈЛС;
- Рокови – период за који се доноси План развоја ЈЛС (најмање 7 година); рок за почетак израде Плана развоја ЈЛС (пожељно и оквирни рокови за спровођење појединих фаза); рок за завршетак израде Плана развоја ЈЛС, односно оквирни рок за његово усвајање; рок за објављивање усвојеног Плана развоја ЈЛС;
- Посебне одредбе о јавној расправи о Плану развоја ЈЛС или прописивање сходне примене одредаба Одлуке ЈЛС о јавним расправама које важе за припрему докумената јавних политика;<sup>17</sup>
- Ставка о објављивању Одлуке на интернет страници ЈЛС и/или обавештења о отпочињању припреме Плана развоја ЈЛС;
- Други елементи које Веће/Скупштина ЈЛС сматрају релевантним.

Одлука о поступку припреме и ближој садржини Плана развоја ЈЛС доноси се пред почетак процеса израде Плана развоја ЈЛС, будући да се њоме надограђују и за конкретну ЈЛС прилагођавају одредбе ЗПС, након чега рад на самом документу у датој ЈЛС може да отпочне.

Анекс 3. ових смерница даје преглед могућег распореда активности на изради Плана развоја ЈЛС.

#### 4.1.1. Објављивање информација током рада на Плану развоја ЈЛС

Процес израде и усвајања плана развоја ЈЛС мора бити транспарентан. У том циљу, потребно је благовремено и континуирано објављивати информације о фазама процеса кроз које се рад на Плану развоја ЈЛС одвија и напредује, као и одговарајућа документа.

За почетак, јавност треба да буде обавештена о отпочињању рада на Плану развоја ЈЛС кроз објављивање обавештења на интернет страници ЈЛС и Одлуке о поступку припреме и ближој садржини Плана развоја ЈЛС (пожељно је објавити и преглед планираног распореда активности за израду Плана развоја ЈЛС, уколико је припремљен). Објава треба да уследи у року од највише 7 дана

<sup>17</sup> Чланови 18-20. Модела Одлуке ЈЛС о јавним расправама, СКГО:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480\\_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx)

од почетка рада на Плану развоја, а препорука је да се то учини у року од 7 дана од усвајања Одлуке. На тај начин, заинтересоване стране и циљне групе информишу се о томе да ЈЛС намерава да изради План развоја и сазнају планирану динамику и фазе процеса, чиме им се омогућава благовремена припрема за укључивање у процес израде Плана развоја ЈЛС. Пожељно је да ЈЛС и на друге начине промовише почетак рада на Плану развоја, нпр. путем средстава јавног информисања, саопштења за јавност, гостовања представника органа ЈЛС у медијима, друштвених мрежа и сл.

Када је у питању процес објављивања информација о Плану развоја ЈЛС на интернет страници ЈЛС, препорука је да се примени приступ који многе ЈЛС већ практикују у погледу процеса израде буџета ЈЛС и објављивања информација и повезаних докумената на тему буџетског процеса.<sup>18</sup> Наиме, препорука је да се на интернет страници ЈЛС формира **посебан банер у вези са Планом развоја ЈЛС**, у оквиру којег ће се јавности ставити на увид све информације о томе у којој се фази процеса налази План развоја ЈЛС, повезане вести и припадајући документи, усвојени План развоја ЈЛС, а касније и средњорочни план ЈЛС, као и извештаји о спровођењу Плана развоја ЈЛС.<sup>19</sup>

Иако је процес обавештавања углавном једносмеран, и служи да управа пренесе потребне информације јавности, потребно је кроз одређене канале комуникације истаћи где се може добити повратна информација, односно како се грађани могу додатно информисати о Плану развоја ЈЛС и укључити у процес његове израде и праћења (нпр. објавити контакт-податке задужених особа).

Објављивање информација само је један од аспеката поштовања **начела јавности** и партнерства које ЗПС заговара у процесу израде и спровођења планских докумената, те управљања јавним политикама. Наведено начело у потпуности се спроводи кроз **транспарентан процес консултација** које представљају прожимајући елемент израде и спровођења Плана развоја ЈЛС.

#### 4.1.2. Консултације у процесу израде Плана развоја ЈЛС

У процесу израде Плана развоја ЈЛС, кроз консултације је потребно укључити све релевантне заинтересоване стране и циљне групе. Консултације обезбеђују размену информација и доприносе стварању јасне слике о томе како заинтересоване стране и циљне групе виде и оцењују одређени проблем, односно, у овом случају, какав је њихов став о вођењу јавне политике локалног развоја у њиховој ЈЛС. Квалитетно припремљене и спроведене консултације

<sup>18</sup> У складу са Смерницама за израду веб презентација органа државне управе и јединица локалне самоуправе: [http://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice\\_5\\_0.pdf](http://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf)

<sup>19</sup> Пример доброг приступа за обавештавање јавности о раду на Плану развоја ЈЛС: <https://www.petrovacnamlavi.rs/plan-razvoja/>

током процеса израде Плана развоја ЈЛС доприносе јаснијем дефинисању проблема, бољем сагледавању могућих опција за њихово решавање и очекиваних ефеката изабраних опција.

Чињеница је да спровођење консултација захтева додатни труд, односно ресурсе и време координирајуће структуре ЈЛС за израду Плана развоја, али оне су истовремено и суштински гарант да ће План развоја ЈЛС бити препознат и прихваћен од стране локалне заједнице у чијем се интересу и доноси. Осим тога, допринос који ће заинтересоване стране и циљне групе дати кроз консултације о Плану развоја својим познавањем локалних прилика, огледа се и у смањењу/избегавању ризика од евентуалних негативних последица појединих решења, еколошких, социјалних и институционалних ограничења, али и у подели одговорности за изабрана решења (нпр. представници локалних задруга или задружних савеза могу значајно допринети формулисању циљева и идентификовању одговарајућих мера за локални пољопривредни и рурални развој, и сл.)

Да би се постигли ови позитивни ефекти током израде Плана развоја ЈЛС, укључивање заинтересованих страна мора да буде континуирано, кроз све фазе процеса. Управо је овде од изузетне важности разумети **разлику између консултација које су континуиран процес у току израде Плана развоја и јавне расправе која је временски ограничена**, заснована на већ припремљеном нацрту документа и организује се само у једном делу процеса израде Плана развоја ЈЛС.

ЈЛС су у досадашњем процесу стратешког (па и буџетског) планирања углавном имале искуства у примени консултација кроз формате радних група/тела састављених најчешће од представника јавне управе и јавних служби. У мањој мери спровођене су консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД), представницима привреде, месним заједницама и са широм локалном заједницом уопште.<sup>20</sup> Са овим категоријама заинтересованих страна и циљних група, локална администрација долази у додир најчешће тек кроз јавну расправу, и то на крају планског процеса. Да би променио овакав тренд, ЗПС посебно и детаљно уређује процес консултација, и на тај процес надовезује јавну расправу (која би се овде могла разумети и као финализација процеса консултација). Стога се и у Смерницама посебно рашчлањују одређени аспекти консултација (о јавној расправи ће бити речи касније), а ЈЛС се подстичу да овај процес интензивније практикују током израде различитих планских докумената, не само Плана развоја ЈЛС.

<sup>20</sup> Међутим, има и таквих искустава и ЈЛС које су веома посвећене обезбеђивању транспарентности рада управе и укључивању локалне заједнице у доношење важних одлука. За информације о општем рангирању градова и општина по критеријуму транспарентности, разматраним областима рада и показатељима транспарентности, погледајте мерења Индекса транспарентности ЈЛС: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanje-o-korupciji/lti>

Кључна питања за планирање или спровођење консултација су:

● **Ко су учесници консултација?** Представници органа ЈЛС,<sup>21</sup> друге организације и институције чији је ЈЛС оснивач морају од самог почетка (до краја) израде Плана развоја ЈЛС бити укључени у процес. Ово је формалнији део консултативне структуре који почива углавном на јавној управи у ужем смислу. У овим смерницама предложено је да **координациони тим** усмерава и прати процес, а да оперативни координатор (појединац или организациона јединица управе) води процес и стара се и о консултацијама. Уз координациони тим, препоручено је и **формирање тематских радних група**, које би, поред представника органа ЈЛС, могле да укључе посебно представнике установа, јавних предузећа, привредних друштава и других институција и организација које се баве пружањем услуга на локалном нивоу, било из јавног или приватног сектора. О овим основним структурама биће још речи даље у тексту. Ипак, овде треба нагласити да је суштина да се, током консултација, круг заинтересованих страна и циљних група прошири и у што већој мери укључе грађани и привредни субјекти, ОЦД, научно-истраживачке организације и струковна удружења, итд.

Један од примера добре праксе широког укључивања заинтересованих страна у процес планирања, и у нашој земљи, представља **Партнерски форум**.<sup>22</sup> Партнерски форум је консултативно тело које се успоставља за потребе припреме и праћења спровођења дугорочних планских докумената од значаја за ЈЛС и представља одличан инструмент како за консултације за израду Плана развоја ЈЛС, тако и за стварање партнерстава у локалној заједници. Партнерски форум би требало да укључи представнике локалне заједнице, приватног и цивилног сектора, при чему коначни списак учесника, односно списак за позивање на састанке Партнерског форума треба да произађе из анализе заинтересованих страна (како је објашњено касније у тексту ових смерница).

**Први састанак Партнерског Форума** представља, практично, почетне консултације за израду Плана развоја ЈЛС, и конститутивне је природе (том приликом се записнички констатује да су учесници форума сагласни да наставе учешће у процесу израде Плана развоја ЈЛС кроз функционисање форума). За организационе послове у вези са функционисањем Партнерског форума требало би да буде задужен координациони тим, односно именовани Координатор, уз подршку колега из управе ЈЛС. Поред осталог, ови послови подразумевају: одређивање ,

<sup>21</sup> У складу са чланом 27. ЗЛС, органи ЈЛС су: скупштина ЈЛС, председник ЈЛС, веће ЈЛС и управа ЈЛС.

<sup>22</sup> Под називом „Партнерска група“ промовише се и у оквиру поменутог остваривања ЦОР на локалном нивоу у складу са Агендом 2030, а „Партнерска скупштина“ била је препоручена и практикована као консултативни формат и у претходној деценији у процесу израде стратегија локалног одрживог развоја у Србији.

формата Партнерског форума (скуп, кругли сто, др.) начина рада форума; опредељивање колико често ће се састајати Партнерски форум; обрада и достављање извештаја са Партнерског форума, те извештавање јавности о функционисању форума, итд. Сврха првог састанка овог форума је упознавање партнера из локалне заједнице са циљем и методологијом израде Плана развоја ЈЛС, начином рада, улогама и одговорностима, распоредом активности на изради Плана развоја ЈЛС, итд.

Партнерски форум је потребно користити и у каснијим фазама консултација о Плану развоја ЈЛС - током његове израде. Наиме, **као неопходни минимум потребно је, осим првог састанка на почетку процеса, планирати још један састанак и то када радна верзија Плана развоја буде израђена**, а пре утврђивања Нацрта (дакле - у периоду пре организовања јавне расправе).

Ове смернице, у складу са ЗПС, препоручују да се у рад тематских радних група за израду Плана развоја ЈЛС, поред представника управе и јавних служби, укључују и представници локалне заједнице који су значајни за конкретне теме. Стога се Партнерски форум предлаже као још шири консултативни формат који у кључним тачкама израде Плана Развоја ЈЛС окупља учеснике из свих тематских радних група истовремено, али и додатне заинтересоване стране које евентуално не учествују у раду тематских радних група, те на тај начин омогућава потпунију размену информација о Плану развоја ЈЛС. Упоредне и домаће праксе у вези са Партнерским форумом подразумевају и могућност организовања засебних радних група и у оквиру Партнерског форума, иако се у овим смерницама то не потенцира (свакако, Веће ЈЛС може одлучити посебно да предузме и такав рашчлањенији приступ приликом осмишљавања и функционисања Партнерског форума).

Узимајући у обзир да су у вези са ЦОР и Агендом одрживог развоја УН до 2030. године ЈЛС такође позване да формирају своја локална саветодавна партнерска тела,<sup>23</sup> односно партнерске групе, препорука је да ЈЛС успоставе **јединствени Партнерски форум који би истовремено био и у функцији Планова развоја и у функцији остваривања и праћења спровођења ЦОР на локалном нивоу**. Ово тим пре што се у овим смерницама ЈЛС упућују да кроз своје Планове развоја успоставе везе са ЦОР односно подциљевима и показатељима ЦОР.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Погледати Приручник: „Агенда 2030 у мојој општини“, који је објавио Центар знања Мреже асоцијација локалних власти Југоисточне Европе (НАЛАС) у оквиру ГИЗ пројекта „Социјална права за осетљиве групе“: <http://skgo.org/vesti/detaljno/2122/objavljen-prirucnik-za-lokalizaciju-ciljeva-odrzivog-razvoja>

<sup>24</sup> У зависности од локалних услова, могуће је и да ЈЛС одлуче да додатно формализују функционисање Партнерског форума (осим упућивања на Партнерски форум у оквиру акта Скупштине ЈЛС који прописује поступак припреме и ближу садржину Плана развоја ЈЛС). У том случају, формални акт (одлука, решење или правилник и сл.) може бити предложен, размотрен и усвојен у раној фази рада на Плану развоја ЈЛС. Њиме би се уредио делокруг, задаци, улоге и правила рада Партнерског форума. Један могући приступ за формализацију рада Партнерског форума предложен је у оквиру наведеног приручника за остваривање циљева одрживог развоја на локалном нивоу, али ЈЛС су слободне да тај акт уподобе својим потребама.



● **Када спроводити консултације и шта је конкретна тема у фази у којој се спроводе?** Као што је наведено, од изузетног је значаја **започети процесопсежних консултација у што ранијој фази израде Плана развоја ЈЛС**. Ово се односи нарочито на период током којег се спроводе анализе, односно израђује преглед и оцена постојећег стања. У мери у којој је могуће, широке консултације треба примењивати и даље, кроз кораке дефинисања визије развоја ЈЛС, циљева и мера за спровођење Плана развоја ЈЛС (то су уједно и теме које консултације треба да обухвате), односно у фазама процеса у којима могу дати највећи допринос. У овим смерницама предвиђене су минимално три итерације најширих консултација (кроз Партнерски форум) у процесу израде Плана развоја ЈЛС (у Анексу 3. активности 2.3, 3.4 и 4.3). У свакој од њих треба тежити што широј заступљености свих актера (ЈЛС и специјализованих јавних установа за поједине области друштвеног живота и развоја, привреде, грађана, невладиног сектора, итд.)

Поред тога, приказ већег броја корака у којима су пожељне консултације посебно је издвојен и у упоредном табеларном прегледу процеса консултација, прикупљања и објављивања података (Анекс 6).

Уопште узев, учинак консултација је највећи током формулисања појединих делова и радних верзија Плана развоја ЈЛС **у периоду који претходи објављивању Нацрта плана развоја ЈЛС за јавну расправу**.

● **Како, на који начин спроводити консултације?** ЈЛС су дужне да омогуће учешће представника локалне заједнице у формулисању Плана развоја ЈЛС на **начин** да могу да изразе своје мишљење. Како сугерише Уредба о јавним политикама, најчешће коришћене технике консултација су: фокус групе; округли столови; интервјуи (полуструктурисани); панели; анкете;<sup>25</sup> прикупљање писаних коментара; а подстиче се и коришћење дигиталних формата и интернет медија.

У циљу прикупљања писаних коментара и ставова, ЈЛС може израдити образац (или упитник) за достављање коментара и предлога заинтересованих страна и циљних група на садржај Плана развоја ЈЛС и поставити исти на својој интернет страници (као интерактивну анкету у оквиру горе поменутог банера за плански процес) који представници локалне заједнице или могу попуњавати онлајн (нпр. путем апликације) или преузимати у електронској форми и онда путем имејла слати своје сугестије и предлоге ЈЛС. За додатни учинак и обухват заинтересованих страна и циљних група које могу имати ограничења у погледу приступа интернету, може се практиковати и штампање обрасца/упитника и његово постављање на местима која грађани посећују у великом броју и где имају прилику да исти попуне.

<sup>25</sup> У питању су опште познате технике за спровођење консултација, које су, такође, систематизоване и у Правилнику о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС”, бр. 51 од 19. јула 2019.). Без обзира што се овај правилник номинално односи на државне органе и процес доношења прописа, приказани приступи могу се у највећој мери сходно применити и на консултације у процесу израде планских докумената на локалном нивоу: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Pravilnik-o-smernicama-dobre-prakse-za-ostvarivanje-u%C4%8De%C5%A1%C4%87a-javnosti-u-pripremi-nacrta-zakona-i-drugih-propisa-i-akata.pdf?script=lat>



Поред наведених начина за прикупљање информација, ставова, виђења и предлога од стране заинтересованих страна и циљних група у процесу израде Плана развоја, препоручује се да ЈЛС у процесу консултација користе у што већој мери - доступне формате на интернету и друштвене мреже. Поред чињенице да у ери дигитализације све ЈЛС имају своје интернет странице, значајан број ЈЛС има и профиле на друштвеним мрежама, те ову могућност треба искористити и за промовисање значаја самог процеса израде Плана развоја ЈЛС, као и за мобилизацију што већег броја грађана (нарочито младих) да се укључе у процес консултација током наведених процеса. Све додатне опције и иновативни приступи ЈЛС које желе да осавремене своје пословање су добродошли (нпр. дигитални форуми или мобилне апликације за кандидовање предлога са могућностима за електронско лицитирање и гласање и сл.)<sup>26</sup>

ЈЛС треба да размотри све сугестије, коментаре и предлоге које током консултација о Плану развоја ЈЛС износе заинтересоване стране и циљне групе. Учесници консултација, такође, треба да буду информисани о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене приликом израде Плана развоја ЈЛС. ЗПС и пратећа Уредба о јавним политикама експлицитно наводе да исход консултација, односно информације о резултатима спроведених консултација, морају бити објављени на интернет страници ЈЛС (као што је већ поменуто, најпрактичније би било објавити их у оквиру банера за плански процес), и то најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација.

Оријентациона форма за извештај о резултатима спроведених консултација предложена је у Анексу 7. ових смерница (уз одређена прилагођавања, ова форма би могла да се користи и за извештај о спроведеној јавној расправи о Плану развоја ЈЛС).

### 4.1.3. Управљање израдом Плана развоја ЈЛС

Управљање процесом израде Плана развоја ЈЛС у уској је вези са процесом консултација описаним у претходном одељку Смерница. Наиме, свеобухватне консултације омогућавају да се у процес израде Плана развоја ЈЛС укључе сви релевантни актери у конкретној ЈЛС и све заинтересоване стране. У том смислу, свеобухватне консултације омогућавају и да процесом израде Плана развоја управља оптимална институционална структура која ће се састојати од координационог тима за израду Плана развоја ЈЛС и тематских радних група (које ће пак бити формиране на основу анализе заинтересованих страна). Дакле, консултације и управљање израдом Плана развоја ЈЛС представљају два процеса који морају бити уско повезани и који се морају

<sup>26</sup> Интересантан пример из региона који је као добру праксу на нивоу ЕУ идентификовала ОЕЦД односи се на портал „e-Savjetovanja“ у Републици Хрватској: <https://savjetovanja.gov.hr/>. Портал је оцењен као успешна интерактивна платформа за спровођење консултација са заинтересованом јавношћу. Успостављен је као централни државни интернет портал који поред тела државне управе могу користити и ЈЛС за потребе консултовања јавности о нацртима прописа али и других докумената.

међусобно подржавати. У наставку Смерница описана је институционална структура за управљање израдом Плана развоја ЈЛС, како да иста буде формирана на оптималан начин и да ефикасно функционише, што је од суштинског значаја - јер иста институционална структура касније може бити коришћена делимично или у целини – као управљачка структура за управљање спровођењем Плана развоја ЈЛС.

#### 4.1.3.1. Координациони тим за израду Плана развоја ЈЛС

За управљање процесом и координацију свих активности на изради Плана развоја ЈЛС, потребно је формирати координациони тим као основни формални организациони формат који усмерава и прати процес израде документа и почива на тако именованим лицима и/или деловима институционалне структуре ЈЛС. У складу са праксом ЈЛС у Србији, на примерима тела формираних за сличне потребе, очекивано је да ће координациони тим бити формиран **Решењем председника општине/градоначелника**, те да ће се састојати од: председника координационог тима, координатора и чланова тима. Алтернативно, ЈЛС може већ у самом акту Скупштине ЈЛС који прописује поступак припреме и ближу садржину Плана развоја ЈЛС – уредити и успостављање и састав координационог тима.

**Позиција председника координационог тима** најчешће ће бити намењена градоначелнику/председнику општине, како би се тиму осигурао неопходан руководилачки и политички ауторитет. Када је реч **о члановима** координационог тима, они треба да буду опредељени из реда чланова Већа ЈЛС као и Скупштине ЈЛС (председник Скупштине и/или заменик председника Скупштине ЈЛС) и руководиоца кључних организационих јединица управе (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, инспекцијске послове, управљање људским ресурсима, итд.), а најчешће ће као члан бити именован и заменик председника општине/градоначелника. У чланство координационог тима треба укључити и представнике тела и служби ЈЛС као што су: локални омбудсман, правобранилаштво, интерна ревизија, буџетска инспекција, служба/координатор за односе са јавношћу.

Приликом утврђивања обухвата чланова координационог тима, ЈЛС треба да води рачуна о већ постојећим/именованим радним и саветодавним телима и механизмима који су током година формиран на основу и у складу са ЗЛС и посебним секторским прописима или специфичним потребама ЈЛС. У том смислу, пожељно је као чланове координационог тима именовати представнике следећих тела (уколико су формирана на нивоу ЈЛС):

- Савета за развој града/општине, Савета за младе, Комисије (или другог локалног механизма) за родну равноправност, Привредног савета, Савета за здравље, Савета за међунационалне односе, Интерресорне комисије, Корисничког савета јавних служби, Савета за миграције; Локалног зеленог савета, Мобилног тима за инклузију Рома и Координатора за ромска питања; сталног радног тела скупштине ЈЛС које надзире спровођење локалних антикорупцијских планова, итд.

Већ на нивоу координационог тима је пожељно остварити сарању и укљученост регионалне развојне агенције (РРА) која је акредитована за подручје којој ЈЛС припада (најчешће су ЈЛС и оснивачи РРА), и на тај начин – формалним именовањем представника РРА у чланство координационог тима за израду Плана развоја ЈЛС - искористити експертизу запослених из РРА, или пак на други начин обезбедити саветодавну подршку и укљученост РРА.

**Чланови координационог тима могу имати и даљу улогу као учесници (чланови) или руководиоци (координатори) тематских радних група.**

**Координатор тима за израду Плана развоја ЈЛС** је кључна оперативна позиција за административно-техничко вођење процеса израде Плана развоја ЈЛС и у складу са том улогом треба да буде и опредељен. ЈЛС, у зависности од унутрашње организације, могу одлучити и да улогу координатора тима повере унутрашњој **организационој јединици у целини** (нпр. одељењу или Канцеларији за локални економски развој)<sup>27</sup>, или кабинету градоначелника/председника општине и сл.

Координатор тима за израду Плана развоја ЈЛС треба да успостави и одржава и везу између координационог тима и тематских радних група, односно да информише координациони тим о њиховом раду и по потреби предлаже организовање састанака координационог тима ради одлучивања о појединим питањима, доношењу битних одлука за даље усмеравање процеса рада на Плану развоја ЈЛС и сл. Посебну улогу Координатор ће имати у предузимању почетних корака процеса, иницирању и организовању анализе заинтересованих страна и предлагању састава тематских радних група и Партнерског форума који из тог процеса треба да произађу.

Модел решења о формирању координационог тима налази се у Анексу 1.

<sup>27</sup> На основу Закона о улагањима („Сл. Гласник РС“, бр. 89/2015 и 95/2018), надлежни орган ЈЛС инструментима локалне развојне политике подстиче привлачење улагања, брине о постојећим улагањима и њиховом проширењу, броју и укупној вредности улагања и квалитету улагача, примењује стандарде повољног пословног окружења и доноси одлуке о мерама за подстицање конкурентности локалне самоуправе у привлачењу улагања. У циљу обављања наведених задатака, у већини ЈЛС у Републици Србији су основане Канцеларије за локални економски развој (ЛЕР) као организациони делови ЈЛС или као правна лица која раде на привлачењу инвестиција, али и пружају стручну помоћ и подршку пословној заједници. Имајући у виду, дакле, наведену улогу Канцеларија за ЛЕР, ЈЛС треба да одреде и њихову позицију у координацији израде, али и каснијег спровођења Плана развоја.

#### 4.1.3.2. Анализа заинтересованих страна

Како би ЈЛС на прави начин укључиле све заинтересоване стране у процес израде Плана развоја ЈЛС, неопходно је идентификовати и класификовати заинтересоване стране, односно спровести анализу заинтересованих страна. Ово ће бити један од првих задатака Координатора који, уз подршку осталих чланова координационог тима и укључујући евентуално, по позиву, и друге колеге из појединих делова управе – организује радни састанак за анализу заинтересованих страна. У овом кораку, врши се прво **идентификација и набрајање** различитих актера, органа и организација, (група) физичких и правних лица која имају интерес у вези са мерама које ће бити предвиђене Планом развоја ЈЛС и/или ће бити под утицајем мера садржаних у Плану развоја ЈЛС. Будући да у овој фази нису познате саме мере Плана развоја, методолошки је најпрактичније (али није обавезно) да се приликом идентификације, заинтересоване стране групишу у три (или више, или мање, у зависности од величине и капацитета ЈЛС) кључне димензије развоја (тј. сектора, односно - области планирања и спровођења јавних политика релевантних за конкретну ЈЛС), нпр.: 1) економија/привреда/инфраструктура; 2) друштвени развој (здравство, образовање, социјална заштита); 3) животна средина, комуналне делатности.

Када је реч о обухвату разматраних заинтересованих страна, пожељно је да он буде што шири. Мапирање може да започне и идентификовањем актера из управе или јавног сектора чији представници нису ушли у обухват координационог тима. И овде важи претходна напомена да треба размотрити сва постојећа радна/саветодавна тела и механизме у ЈЛС, као и укључивање представника јавно-комуналних предузећа и индиректних корисника буџета ЈЛС (нпр. туристичке организације ЈЛС, савета месних заједница, спортског, културног, омладинског центра, центра за социјални рад, дома здравља, библиотеке, музеја и сл.), али и представника националних/покрајинских органа/тела/организација/предузећа (из области електропривреде, шумарства, водопривреде, саобраћаја, предузећа за управљање националним парковима итд.). Суштина је и да се у овом кораку идентификују додатни актери из локалне заједнице, а који не припадају јавном сектору (рецимо удружења предузетника, пољопривредника, удружење бања Србије, задруге, значајније компаније које послују на територији ЈЛС, локални медији, ОЦД итд.).

Анализа се наставља **класификовањем циљних група и заинтересованих страна** на основу процењеног **степенa њиховог интереса и утицаја** у конкретним областима, при чему се препоручује коришћење матрице за разврставање (свих претходно мапираних) локалних актера – укрштањем димензија њиховог интереса и утицаја.

**Табела 1. Матрица заинтересованих страна**

|                                      |                                      |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Висок интерес-низак утицај:<br>- ... | Висок интерес-висок утицај:<br>- ... |
| Низак интерес-низак утицај:<br>- ... | Низак интерес-висок утицај:<br>- ... |

Овај корак требало би да помогне да се изврши фокусирање на оне заинтересоване стране које су значајније, односно које би могле највише да допринесу изради Плана развоја ЈЛС и његовом квалитету. То значи да ће се најчешће из даљег разматрања елиминисати оне заинтересоване стране које имају низак интерес и низак утицај. Ипак, приступи ЈЛС сигурно ће бити различити:

- од тога да мање ЈЛС немају велики избор и обухват заинтересованих страна, те ће формирати једну интегралну матрицу и лакше постићи консензус о укључивању разматраних заинтересованих страна у припадајући тим/радну групу;
- до тога да је могуће да ће код великих ЈЛС бити израђене матрице за сваку од области и биће важно да се из даљег разматрања изузму заинтересоване стране ниског интереса и ниског утицаја.

Израђена матрица (или више матрица) заинтересованих страна, поред тога што даје прегледну листу која би требало да садржи и контакте свих актера, представља и основ за предлагање чланова радних тела, структурираних у једну или више тематских радних група, у зависности од броја и структуре актера, као и специфичности подручја односно саме ЈЛС. Произилази да је анализа заинтересованих страна веома значајна за квалитетан процес консултација током израде Плана развоја ЈЛС, те ће идентификовани актери из ове фазе бити релевантни како за тематске радне групе, тако и за предлагање обухвата Партнерског форума о којем је било речи.

#### **4.1.3.3. Тематске радне групе за израду Плана развоја ЈЛС**

Формирање и број тематских радних група зависиће, од главних области планирања и спровођења јавних политика релевантних за конкретну ЈЛС, али и од претходне анализе заинтересованих страна. У почетној фази процеса, када није познато колико ће бити приоритетних циљева и у случају да није донета одлука о увођењу нивоа развојних праваца у Плану развоја ЈЛС, није једноставно установити коначан број и обухват тематских радних група. Стога, треба оставити могућност њиховог накнадног прекомпоновања (спајања, поделе на

уже радне групе или подгрупе) уколико се то покаже као неопходно, те дозволити флексибилност у погледу проширивања чланства током трајања процеса.

У сагледавању обухвата (чланства) тематских радних група треба узети у обзир и постојање радне групе или тима за програмско буџетирање на нивоу ЈЛС, будући да њихови чланови раде на формулисању циљева и показатеља за програме, програмске активности и пројекте у оквиру ЈЛС, као и да се методолошки захтева (у Упутству МФИН за израду програмског буџета,<sup>28</sup> али и у ЗПС и Уредби о средњорочном планирању) да програмске информације у буџету почивају на циљевима и показатељима из планских докумената ЈЛС. Наиме, примена програмског буџетирања, његова функција у унапређењу спровођења јавних политика, па и структуре на којима оно почива унутар ЈЛС, представљају битну новину у односу на период пре 2015. године и тадашњу израду планских докумената.

Тематске радне групе би требало да се успостављају актом/Решењем које доноси градоначелник/председник општине (јединствено Решење за све радне групе), а након доношења Решења о координационом тиму (или евентуално истовремено са тим решењем, уколико је све у вези са укључивањем и обухватом заинтересованих страна јасно, рецимо код мањих ЈЛС). Усвојена решења треба објавити на интернет страници ЈЛС у складу са датим препорукама о објављивању.

Тематске радне групе чине организациону окосницу рада на Плану развоја ЈЛС, односно очекивано је да ће управо оне израдити највећи део садржине документа (и да ће, стога, њихови чланови бити комбиновани из реда доносилаца одлука и извршилаца). Тематске радне групе представљају повезујућу структуру између формалног координационог тима и саветодавног Партнерског форума и требало би да у своје чланство укључе представнике и једног и другог организационог формата. За сваку тематску радну групу одређује се руководилац (или координатор), и за све чланове тематских радних група треба предвидети иста права и обавезе. Мандат тематских радних група подразумевао би (за сваку тему понаособ): мапирање планских докумената у оквиру односне теме/области; припрему прегледа и анализе постојећег стања у ЈЛС, формулисање приоритета, циљева и мера, подршку у спровођењу ширих консултација односно јавне расправе, припрему ажурних информација о току активности за потребе извештавања Координатора и координационог тима, документовање процеса и обављање других стручних послова по налогу координационог тима.

<sup>28</sup> <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/uputstvo-za-izradu-programskog-budzeta-azurirano-u-novembru-2019-godine/>

Иако се укључивање представника заинтересованих страна и циљних група начелно практикује и од стране ЈЛС за различите области планирања и/или спровођења локалних јавних политика и представља методолошки добру праксу и подразумевану могућност, ЗПС и Уредба о јавним политикама су ово и додатно озваничили и регулисали (члан 34. ЗПС и члан 43. Уредбе).

На трагу ових одредаба, да би додатно уредило укључивање представника ОЦД у чланство радних група, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе РС припремила је Смернице за укључивање ОЦД у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа.<sup>29</sup> Суштина је да се чланство у радним групама из редова ОЦД бира на основу транспарентног процеса и јавног позива. ОЦД конкуришу за чланство у конкретној радној групи, а именована комисија израђује извештај о резултату конкурса и доноси одлуку о предлогу кандидата за чланове радне групе.

Припремљени су и додатни инструктивни материјали за спровођење позива као и за начин конкурисања, бодовања, одабира кандидата, итд.

Смернице за укључивање ОЦД би могле бити директно од користи и за ЈЛС приликом израде Плана развоја односно формирања тематских радних група, уколико се ЈЛС одреде да такав поступак спроведу. Ово тим пре што је у Закључку којим је Влада РС озваничила Смернице - дата препорука да их и ЈЛС примењују. Док ће у случају мањих ЈЛС претходно спроведена анализа заинтересованих страна највероватније дати довољно елемената за идентификовање и укључивање учесника/чланова тематских радних група, може се очекивати да ће посебно већим ЈЛС (са великим бројем активних ОЦД на њиховој територији) бити значајно да спроведу процес одабира и укључивања ОЦД у чланство тематских радних група управо на основу јавног позива/конкурса.

На овакав начин ЈЛС обезбеђују унапређење квалитета својих Планова развоја, снажећи легитимитет процеса њихове израде, али и касније спровођење, транспарентност, партнерство и поверење између јавног, приватног и цивилног сектора.

Модел решења о формирању координационог тима и тематских радних група за План развоја ЈЛС налази се у Анексу 1. ових смерница.

<sup>29</sup> Закључак о усвајању Смерница, Службени гласник РС, број 8 од 31. јануара 2020.: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/8/1/reg>



## 4.2. ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Ова фаза израде Плана развоја ЈЛС треба да покаже где се локална самоуправа тренутно налази када су у питању стање њеног развоја и развојни потенцијали. Она је полазна тачка у планском процесу и у великој мери опредељује ток процеса и примењена решења. Обухвата различите аспекте који имају утицаја на формулисање проблема, циљева и резултата.

У складу са захтевима ЗПС и Уредбом о јавним политикама, односно терминологијом планског система - у овој фази се спроводи ex-post анализа ефеката важећих планских докумената и прописа у ЈЛС, односно анализа ефекта спровођења планских докумената и прописа. У питању је оцена постојећег стања и идентификација уочених проблема у областима планирања и спровођења јавних политика у конкретној ЈЛС, односно сагледавање и оцена учинака јавних политика и прописа који су постигнути до тог тренутка у ЈЛС.

Преглед и оцена постојећег стања представља стога једну од најкритичнијих фаза у изради Плана развоја ЈЛС, јер служи управо томе да се на објективан и на подацима заснован начин утврде и у каснијој фази приоритизују проблеми, да се објасне узроци који су до њих довели, те да се прикажу развојни изазови који су типични за конкретну ЈЛС. Све ово заједно олакшава идентификацију начина за њихово решавање на локалном нивоу, самостално или у сарадњи са вишим нивоима власти.

Израда прегледа и анализе постојећег стања често је захтевнија него што на први поглед изгледа. Досадашња искуства показују да су ЈЛС у претходним годинама улагале значајне напоре у изради прегледа постојећег стања те да су ти прегледи садржали веома велики број података и информација, али да је анализа тих података често била или занемарена или урађена на недовољно квалитетан начин.<sup>30</sup> У том смислу, главна сугестија овде је да је процес у овој фази потребно добро осмислити, распоредити задужења и обавестити се о већ постојећим и ажурним анализама и/или изворима података.

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се жели постићи – побројана су у Прилогу 2 Уредбе о јавним политикама. Иако су питања примеренија за планска документа ужег обима (са једном или мањим бројем повезаних области надлежности/планирања попут стратегија и програма) - кроз одговоре на ова питања улази се у суштину обухваћених анализираних области планирања и спровођења јавних политика релевантних за конкретни плански документ. У раду на Плану развоја ЈЛС, координациони тим и тематске РГ свакако треба да користе овај инструктивни оквир приликом израде прегледа и анализе постојећег стања, а исто је учињено и у наставку ових смерница прилагођених за комплексни кровни документ развојног планирања у ЈЛС.

И на овом месту треба подсетити да **комплетан преглед и анализу постојећег стања као саставни део Плана развоја ЈЛС треба објавити на интернет страници ЈЛС заједно са нацртом документа, и то најкасније приликом отварања јавне расправе о истом.** Међутим, у складу са приступом за консултативни процес изнетим у овим смерницама, преглед и анализа постојећег стања предмет су и дијалога са најширим кругом заинтересованих страна (Активност 2.3. у Анексу 3).

Почев од ове фазе, практично се интензивира спровођење договорених активности за израду Плана развоја ЈЛС, пошто је кроз припремну фазу формирана организациона структура и сагледани су, или већ и ангажовани, потребни ресурси за наведени процес. Први део ове фазе највећим делом се заснива на истраживачком и аналитичком раду који се на крају преиспитује и допуњује и кроз шире учешће заинтересованих страна.

#### **4.2.1. Сагледавање планских докумената од значаја за ЈЛС**

У фази прегледа и анализе постојећег стања креће се од израде прегледа (ако има могућности и детаљније анализе и евалуације) претходно реализованих или актуелних планских докумената у ЈЛС. Ово се превасходно односи на планска документа којима истиче рок важења, а после којих следи израда и усвајање новог Плана развоја ЈЛС (односно првог Плана развоја ЈЛС у складу са ЗПС). Као минимум би у овом кораку требало направити осврт на резултате спровођења претходне (важеће) стратегије локалног одрживог развоја (СЛОП) ЈЛС и евентуално кључних повезаних локалних стратегија/програма.

Ово треба посматрати и као прилику ЈЛС да поједностави свој корпус планских докумената и учини га прегледнијим - да донесе одлуке о елиминисању докумената или делова докумената који се преклапају (јер су, на пример, слични приоритети постављени у више докумената), а све то имајући у виду могући обухват Плана развоја. Могуће је да се евентуално констатује и потреба за усвајањем додатног документа ужег обухвата за одређено специфично питање у ЈЛС. У сваком случају, ове одлуке могу се донети и касније током процеса, не представљају предуслов за даљи рад на Плану развоја, али овај моменат анализе међусобног односа локалних планских докумената ни у ком случају не би требало прескочити, већ би требало искористити могућности и осмислити будући оквир планских докумената за развој ЈЛС, односно за спровођење Плана развоја.

ЈЛС, нарочито уз помоћ учесника тематских радних група, треба да сагледа релевантност циљева у постојећим планским документима, ниво

њихове остварености, разлоге за одступања од планираних резултата и сл., те да на основу тога донесе одлуку да ли задржава исти/сличан курс, односно да ли и какве промене у приступу жели и треба да примени кроз План развоја ЈЛС. У том погледу, у најбољем положају биће ЈЛС које су радиле **евалуацију, односно имају извештај(е) о вредновању учинака** претходног кровног планског документа. Ови извештаји су важан извор информација за појашњавање контекста постојећег стања, а по правилу садрже и препоруке за ревизију или израду новог кровног документа, чиме обезбеђују улазне информације за План развоја ЈЛС. Добру полазну позицију имаће и оне ЈЛС које су **пратиле и извештавале о спровођењу активности и остваривању резултата и циљева** планских докумената. Најзахтевнији задатак имаће, међутим, оне ЈЛС код којих у планским документима уопште не постоји оквир за праћење (изостају показатељи на нивоу циљева).

Код анализе постојећих планских докумената важно је сагледати и кључна важећа планска документа на националном и покрајинском нивоу, која су од интереса и значаја за конкретну ЈЛС. Овде се, пре свега, ради о мапирању референтних планских докумената која су представницима ЈЛС позната било кроз секторске планске процесе и због доношења локалних прописа, или кроз рад на програмском буџету и сл. Успостављање оваког прегледа, осим што представља процес учења, такође олакшава и рад на циљевима Плана развоја ЈЛС (и његовим мерама), те њиховог усклађивања са циљевима и информацијама из планских докумената донетих на другим нивоима власти.

#### **4.2.2. Прикупљање података као континуирани процес – задаци ЈЛС у вези са Планом развоја ЈЛС**

Тачност и квалитет података су од пресудног значаја за што објективнији преглед и анализу постојећег стања развоја сваке ЈЛС, али и за дефинисање показатеља учинака (који ће касније бити основа за утврђивање тога да ли су приоритетни циљеви достигнути и какви су учинци остварени)<sup>31</sup>. Прикупљање, обрада и верификација података представљају **континуирани процес важан за више аспеката процеса израде и спровођења Плана развоја ЈЛС**, али и посебно важан корак у фази прегледа и анализе постојећег стања, због чега је детаљније обрађен у овом делу Смерница. Такође, у Анексу 2. ових смерница дат је табеларни преглед сврхе и користи од прикупљања и анализе података у различитим фазама циклуса израде и спровођења Плана развоја ЈЛС.

Иако се у пословању локалне самоуправе производе и прикупљају разне врсте података, када се планском процесу приступи широко, на пример - кроз

<sup>31</sup> Питање управљања подацима за потребе анализа и утврђивања учинака (прикупљање, анализа, верификација и презентација података) наметнуло се као потреба приликом увођења програмског буџетирања (и за ЈЛС од 2015. године). У тексту овог одељка коришћен је углавном материјал из једне од припремних публикација на ову тему – Приручник: Планирање буџета према учинку, Марк Робинсон, 2011. Објављена упутства МФИН за израду програмског буџета, као и за праћење и извештавање о учинку програма, такође, наглашавају важност прикупљања, анализе, верификације и презентације података и дају смернице за операционализацију ових процеса.

израду Плана развоја ЈЛС, испоставља се да је сумирање података доста захтевно, ажурност и комплетност расположивих података упитна, да су потребни додатни ресурси за обраду и верификацију података, да је у питању временски захтеван део процеса, и сл.<sup>32</sup> Стога, корист од напора уложеног у прикупљање и обраду података треба да буде већа у односу на трошкове за прикупљање и обраду истих. Зато је у самом старту битно идентификовати потребне, расположиве и недостајуће податке који су од значаја како за израду Плана развоја, тако и за његово спровођење и вредновање – и радити на благовременом прибављању оних који недостају а неопходни су за План развоја.

Ово такође указује и на то да на локалном нивоу постоји реална потреба да се изграде поуздани системи прикупљања и обраде података, што подразумева и успостављање механизма за сакупљање сирових података који ће бити коришћени сврсисходно и на које ће се ослањати системи праћења и вредновања јавних политика и уопште планских процеса. Тиме би се подацима пружио кредибилитет неопходан за њихову употребу током планирања и спровођења јавних политика у ЈЛС.

Осим званичне статистике као секундарног извора података, извор (често необрађених) података **за показатеље учинака јавних политика** су обично евиденције корисничких услуга (као што су нпр. подаци о упису у предшколске установе, школе и о похађању наставе или подаци о издатим дозволама за градњу). Иако корисничке евиденције пружају информације углавном у вези са обимом услуга (квантитет резултата) испоручених корисницима, оне пружају и информације о исходима, дајући квалитативне претпоставке које су битне за процес планирања. На пример, у школама се евидентирају испити и матуре (проходност на испитима), а у ЈЛС се такође евидентирају и изграђени објекти (окончана стања). Додатно, за боље мерење квалитета исхода и резултата, значајно је прикупљање података управо из тзв. примарних извора – кроз истраживања ставова, навика и потреба. Она нуде увид у квалитативне аспекте стања појединих развојних фактора или развојних проблема, па и проблема који ће се тек манифестовати у потражњи за услугама локалних власти.<sup>33</sup> За ове потребе користе се анкетна истраживања, истраживања ставова, фокус групе, интервјуи, итд.

На избор начина прикупљања и обраде података утичу расположиво време и доступни људски ресурси. Са једне стране, важно је да се у ЈЛС унапређује

<sup>32</sup> Како се наводи у Приручнику из претходне фусноте, и у случајевима када се прикупља широки спектар података, квалитет података је често лош. То је делимично због тога што терет прикупљања података пада на преоптерећене службенике који морају да обезбеде податке, али који ретко добијају повратне информације о томе да ли и како се заправо подаци користе. То доводи до проблема који се огледа у следећем: подаци су лоши делом јер се не користе, а не користе се делом јер су лошег квалитета, што за последицу има превише података, а недовољно употребљивих информација.

<sup>33</sup> Из домена јавног здравља: нпр. подаци из анкете о стопама коришћења алкохола и дувана дају нам много раније упозорење о степену проблема ка којем треба усмерити превентивне здравствене услуге - него стопе обољења узрокованих алкохолом и дуваном, која се појављују тек након година коришћења односно злоупотребе, и када је могуће једино предузимати мере за елиминацију последица употребе алкохола и дувана.

поузданост евиденција, али и да се проширује тип података прикупљених у овим евиденцијама како би се обезбедила и основа за шири скуп показатеља на основу којих ће се пратити развој ЈЛС. Уопште узев, за све процесе у вези са подацима претпостављају се специфична аналитичка знања, добре базе података и документација – и очекује се од ЈЛС да њима располажу. Са друге стране, овакви капацитети у ЈЛС најчешће изостају (у мањој или већој мери) и недостатак и/или непоузданост података, некомплетност база и документације – управо јесу камен спотицања за планске процесе у ЈЛС. Стога ће и за израду Плана развоја ЈЛС бити важна званична статистика и базе података припремљене од стране институција на националном нивоу, на које ЈЛС могу и треба да се ослоне.

Када је реч о званичним статистичким подацима, градовима и општинама је већ позната **веб апликација DevInfo** (<http://devinfo.stat.gov.rs>) при Републичком заводу за статистику, која омогућава праћење стања и развоја у Републици Србији до нивоа општина.<sup>34</sup>

Додатно, Републички секретаријат за јавне политике успоставио је **Аналитички сервис ЈЛС** управо као подршку за поузданије утврђивање стања и у функцији доношења јавних политика и прописа из надлежности и/или 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, омогућавају упоредне приказе по сетовима података и међусобно поређење ЈЛС, будући да се ради о јавној платформи – пружају и транспарентне информације грађанима и привреди о раду ЈЛС.<sup>35</sup>

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). Тренутни пресек приказан је у табели испод, али се на проширивању броја области и броја показатеља по областима континуирано ради, те ће овај сервис бити неизоставан алат приликом израде Плана развоја ЈЛС. Такође, за сваки од показатеља – направљен је пасош показатеља, односно доступне су методолошке напомене за сваки од показатеља (база, дакле, садржи и податке и обрачунате показатеље).

<sup>34</sup> Заправо, на сајту РЗС у DevInfo апликацији постоје три базе података: Преглед стања и развоја општина, Република Србија и Природно кретање становништва.

<sup>35</sup> Аналитички сервис је део Информационог система ЈЛС који ће, такође, обухватити и приказ послова и надлежности ЈЛС, моделе организационих структура ЈЛС заснованих на функционалној анализи ЈЛС, моделе административних процедура ЈЛС и анализу најбољих механизма за успостављање међуопштинске сарадње.

**Табела 2. Области показатеља и појединачни показатељи у Аналитичком сервису ЈЛС**

| Област показатеља                                       | Показатељи                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Основни подаци о ЈЛС                                    | Подаци о територији, становништву, инфраструктури и саобраћају, друштвеној партиципацији                                                                                                                   |
| Финансијски показатељи ЈЛС                              | Подаци о приходима и расходима и њиховој структури, као и подаци о резултатима и задужености ЈЛС на основу завршних рачуна ЈЛС                                                                             |
| Привреда ЈЛС                                            | Подаци о пословној демографији, пословању привредних друштава и предузетника, спољнотрговинској активности, запослености, незапослености, зарадама и пензијама                                             |
| Социјална заштита                                       | Социјална заштита Подаци о правима и услугама социјалне заштите финансиране из буџета Републике Србије                                                                                                     |
| Социјална заштита у надлежности ЈЛС                     | Подаци о финансирању услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС (помоћи у кући за одрасла и старија лица, дневном боравку за децу/младе са сметњама у развоју и инвалидитетом, итд.)                       |
| Пољопривреда ЈЛС                                        | Подаци о газдинствима, радној снази, земљишту, сточном фонду, механизацији                                                                                                                                 |
| Финансијски показатељи јавно комуналних предузећа (ЈКП) | Основни подаци о ЈКП, подаци о структури имовине, структури извора средстава, прихода и расхода, солвентности и ликвидности, задужености, економичности, рентабилности/профитабилности, продуктивности ЈКП |

Аналитички сервис ЈЛС омогућава претраживање ЈЛС према више критеријума - према регионима, окрузима (областима), броју становника, степену развијености, итд., као и међусобно поређење било којих ЈЛС према изабраним показатељима. Такође, даје могућност да се сви показатељи у једној области за све ЈЛС преузму одједном у excel формату. За вредносне податке омогућен је приказ у РСД (номиналним и реалним вредностима) и ЕУР (по просечном курсу периода).

#### **4.2.3. Шта треба да обухвати преглед и анализа постојећег стања?**

Будући да прегледом и анализом стања у ЈЛС треба да буду обухваћени сви аспекти који имају утицаја на формулисање проблема, циљева и решења – ови материјали ће се истовремено припремати по сегментима, областима и вероватно бити сразмерно обимни, садржати своје прилоге и сл. Приступ је, стога, да се у основном тексту Плана развоја ЈЛС предоче, пре свега, кључни налази, **сажетак (пожељно до 10 страна) детаљнијих анализа**, а да се конкретне анализе приложе као анекси Плану развоја ЈЛС.

У прегледу и анализи стања, мапирају се подаци у вези са свим значајним аспектима живота и развоја конкретне локалне заједнице како би се формирао преглед информација о локалној одрживости - а који ће послужити као основ за



дефинисање приоритетних циљева и мера и за касније праћење и оцену спровођења Плана развоја.<sup>36</sup>

Посебну важност зато у прегледу и анализи постојећег стања имају како подаци о географском положају и природним ресурсима, тако и о демографском стању у ЈЛС. Такође, **преглед стања** треба да садржи и кратак историјски преглед ЈЛС. Ова питања треба да се прожимају у прегледу и анализи постојећег стања у свим областима планирања који су од значаја за локални развој ЈЛС. При томе, квалитетна и утемељена **анализа стања** подразумева **идентификовање и опис кључних проблема** за одрживи развој у конкретној ЈЛС. То значи да у овој фази израде Плана развоја ЈЛС и у самом тексту документа у овом делу, треба применити и подстицати проблемски приступ, тако да се **пored описа стања прикључују и закључци о узроцима проблема, констатације о уоченим ограничавајућим факторима развоја**. До ових закључака долази се приступом који је објашњен у наредном одељку ових смерница (4.2.4.) о финализацији анализе (применом SWOT технике). Ипак, у циљу додатног усмеравања ЈЛС о томе како да организују дискусију и структурисано аналитичко разматрање које ће водити закључцима о узроцима проблема, у Анексу 4. предложена је оквирна листа са примерима питања за дијагностику узрока недостатка инвестиција (као важног развојног фактора за ЈЛС). Имајући наведено у виду, **структура прегледа и анализе постојећег стања у Плану развоја ЈЛС** била би како следи:

- Кратак уводни преглед/сажетак о примењеним корацима и методама у изради прегледа и анализе
- Опис локалне заједнице/ЈЛС и кључне идентификоване развојне препреке, по ставкама:
  - Историјски преглед;
  - Географски положај и природне карактеристике подручја (подаци о територији);
  - Природни ресурси (подаци о шумама, води, рудама, земљишту, и др.);
  - Демографска анализа – анализа становништва (подаци о становништву, основним демографским кретањима, друштвеној партиципацији);
  - Анализа организационе структуре локалне самоуправе (Скупштина, Веће, одељења, канцеларије, јавна (комунална) предузећа, установе, запослени у органима и службама локалне самоуправе, итд.);

<sup>36</sup> Овде се најчешће говори о тзв. ПЕСТ анализи која подразумева анализу политичких, економских, социјалних, технолошких, правних и аспеката заштите животне средине приликом израде планских докумената (на енглеском анализа PESTLE: Political, Economic, Social, Technological, Legal, Environmental).



- Финансијска анализа ЈЛС (приходи и расходи и њихова структура, резултати и задуженост ЈЛС) и финансијска анализа јавних комуналних предузећа у надлежности ЈЛС;
- Кључни налази анализе постојећег стања и ex-post анализе важећих јавних политика, односно кључне препреке за економски и друштвени одрживи развој ЈЛС - по областима планирања и спровођења јавних политика релевантним за локалну заједницу и за које је ЈЛС надлежна:

Уредбом о јавним политикама предвиђено је 18 области планирања и спровођења јавних политика на националном нивоу.<sup>37</sup> Као и код прегледа планских докумената, за ЈЛС је важно да све време имају у виду јавне политике (и прописе) који се креирају (и њихово спровођење финансира) са републичког нивоа, њихови ефекти на ЈЛС, како би се спознали донети локалних јавних политика у конкретним областима, као и могућности за додатно локално деловање. Полазећи од надлежности ЈЛС за области које су дефинисане законом који уређује локалну самоуправу, али имајући у виду и секторске законе који додатно прописују надлежности ЈЛС за одређене области, посебно је важно урадити преглед и анализу стања локалног развоја у областима планирања у којима постоје значајне надлежности ЈЛС, значајна издвајања буџетских средстава, али и развојни изазови.

Оквирно мапирање надлежности ЈЛС за јавне политике – упоредни преглед у односу на споменутих 18 области, дато је у Анексу 5 ових смерница.

У том смислу, пожељно је **обухватити следеће области** (укрупњено или другачијим одговарајућим редоследом, у зависности од структуре и организације саме ЈЛС):

- Област урбанизма, просторног планирања и грађевинарства (просторни и урбанистички планови, снабдевање пијаћом водом, јавна расвета, градско грађевинско земљиште, становање, итд.);
- Област енергетике (енергетска ефикасност, производња и дистрибуција топлотне енергије, итд.);
- Област заштите животне средине (управљање отпадним водама, управљање отпадом, заштита природе, итд.);
- Област јавне безбедности (управљање ризицима и ванредним ситуацијама);
- Област саобраћаја и комуникације (локални путеви, бициклистичке стазе, јавни локални превоз, и др.);

<sup>37</sup> Идентификоване области планирања и спровођења јавних политика на националном нивоу су у директној вези са девет сектора које је Влада определила за усвајање секторског приступа у процесу европских интеграција и које користи као полазну основу у планирању и спровођењу средстава ЕУ и координацији међународне развојне помоћи, као и у вези са секторима које је МФИН идентификовало у процесу програмског буџетирања.

- Област конкурентности (индустрија, туризам, угоститељство, трговина и услуге, запосленост, зараде, извоз, пословање и технолошка опремљеност привреде, пословно окружење, итд.);
- Област пољопривреде и руралног развоја (пољопривредно земљиште, пољопривредна газдинства, пољопривредне културе и сточни фонд, итд.);
- Област образовања (предшколске установе, основне и средње школе, ђаци, професори, образовни профили, и др.);
- Област културе (заштита културних добара од значаја за ЈЛС, установе културе, финансирање културних садржаја, итд.);
- Област спорта (спортска инфраструктура, спортски клубови, итд.);
- Област омладине (канцеларија за младе, омладинске установе, локални акциони план за младе, итд.);
- Област социјалне заштите (права и услуге социјалне заштите финансиране из буџета РС, број корисника услуга социјалне заштите, дечија и породична заштита, услуге за особе са инвалидитетом и др.);
- Област здравствене заштите (основни подаци о јавном здрављу у заједници и др.);
- Област људских права и грађанско друштво (укључивање угрожених група, финансирање ОЦД итд.).

Посебан значај у прегледу и анализи постојећег стања треба да има **анализа локалних финансија**, јер се на основу ње утврђује и индикативни финансијски оквир за примену Плана развоја ЈЛС. Иако је тешко или скоро немогуће тачно утврдити колико ће средстава ЈЛС имати на располагању за финансирање својих развојних приоритета - увид ЈЛС у могућности за реализацију из својих средстава, као и процена колико се евентуално може очекивати из републичког буџета или из претприступних фондова учиниће План развоја ЈЛС реалнијим и спроводивим. Искуство у Републици Србији (а слично је и у државама у окружењу) показало је да се у претходном периоду на ово није довољно обраћала пажња, што је за последицу имало значајно прецењивање финансијских оквира у планским документима и чинило их нереалним и, самим тим, неуспешним у спровођењу. Стога се приликом израде прегледа и анализе постојећег стања за потребе израде Плана развоја ЈЛС, као минимум, препоручује приказ процене финансијских капацитета ЈЛС, односно анализа локалног буџета посматрано рецимо 5 година уназад. У овом делу ће у раду тематских радних група кључан допринос дати стручњаци из јединице за локалне финансије.

Аналитички процес приликом израде Плана развоја ЈЛС оптимално је искористити и усмерити на начин да обухвати и **анализу родне равноправности**, што је предуслов да се читавом Плану развоја ЈЛС (кроз даљи рад на циљевима и мерама) да жељена хоризонтална димензија равноправности полова. Рефрентни оквир локалне политике родне равноправности у претходној деценији постављен је и надограђиван, пре свега, Законом о равноправности полова<sup>38</sup> и Националном стратегијом за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са пратећим Акционим планом,<sup>39</sup> на основу којих су у (неким) ЈЛС усвајани локални акциони планови за родну равноправност.

Додатно, у оквиру спровођења реформе јавних финансија и унапређења програмског модела буџета, уведен је и принцип родно одговорног буџетирања.<sup>40</sup> Од тада, уз усмеравање и едукацију ЈЛС о начинима интегрисања родне перспективе у буџет, посебно се потенцира и примена родне анализе као интегрални део планских процеса у ЈЛС. Она обухвата поступак прикупљања, анализе и тумачења родно сензитивних података у различитим областима, ради бољег разумевања препрека у остваривању родне равноправности или постојећих неравноправности - препреке у приступу јавним услугама или јавним добрима, неразумевање различитих потреба и приоритета које одређене полне, старосне, образовне и друге структуре имају и на које би ЈЛС требало да одговоре својим политикама и програмима. Родна анализа управо треба да послужи усвајању стратешког приступа у отклањању родних неравноправности и да укаже на области у којима је могуће постићи најјачи ефекат и побољшање квалитета живота циљних група жена или мушкараца, девојчица или дечака, уклањањем родно заснованих неравноправности и неједнаког приступа ресурсима, услугама и шансама.

Веома мали број ЈЛС до сада је применио родне анализе као део својих планских/буџетских процеса (обично за области или теме које се приоритизују за пројектно финансирање). Свега око 35% ЈЛС практикује на релативно задовољавајући начин родно буџетирање (посебно у деловима програмске структуре који се односе на образовање, социјалну заштиту, спорт и омладину, пољопривреду, предузетништво).

Због тога је најцелисходније да се аспекти родне равноправности у локалној заједници посебно расветле тако што ће им и приликом израде

<sup>38</sup> „Службени гласник РС“, број 104/2009. Посебно су релевантни члан 39. о обавезама органа ЈЛС и члан 40. о статистичкој евиденцији.

<sup>39</sup> „Службени гласник РС“, број 4/2016. У 2019. години, Координационо тело за родну равноправност је почело са припремом новог Акционог плана за наредни период спровођења важеће Националне стратегије за родну равноправност.

<sup>40</sup> Изменама и допунама Закона о буџетском систему крајем 2015. године.

анализа за потребе Плана развоја ЈЛС бити посвећена одговарајућа пажња (родна статистика, евиденције и сл). Ово ће затим олакшати да секроз даљи рад на Плану развоја ЈЛС родна димензија интегрише кроз циљеве (посебно кроз припадајуће показатеље) и одабиром мера погодних за успостављање једнакости у областима у којима подаци/анализе укажу на изразитију родну неравноправност.

За примере интегрисања родне перспективе у плански процес, типичне области интервенције за ЈЛС, приступ и планирање родне анализе, потребно је руководити се смерницама садржаним у упутствима МФИН за припрему буџета и посебно прилагођеним за потребе ЈЛС у материјалима о родно одговорном буџетирању које на годишњем нивоу ажурира СКГО.<sup>41</sup>

Преглед и анализа постојећег стања у Плану развоја ЈЛС треба, дакле, да истакну кључне податке илустративне за области које се обрађују, при чему предност треба да буде дата квалитету у односу на квантитет, и фокусирати се на ограничени број најрелевантнијих показатеља. Такви подаци и показатељи ће се затим користити како у дефинисању приоритетних циљева које треба постићи у периоду примене Плана развоја ЈЛС, тако и да би се омогућило праћење постизања циљева кроз време. Показатеље је пожељно **представити динамички – дакле, приказати тренд** за период за који постоје подаци, **али и упоредно** – поготово у односу на ЈЛС у окружењу и/или са сличним бројем становника, и/или релативно у односу на просек округа, просек Републике, просек за тренутну категорију степена развијености ЈЛС, итд. Како је већ описано, овај део аналитике значајно је олакшан захваљујући базама које за ниво ЈЛС воде РЗС и РСЈП, а које омогућавају генерисање трендова и упоредних приказа (са илустративним графиконима, преузимањем у одговарајућим форматима, итд.).

#### 4.2.4. Финализација анализе – одређивање кључних фактора од утицаја на развој ЈЛС

Да би се сумирао корпус информација садржаних у наративним и квантификованим подацима из анализа, методолошки је најпрепоручљивије у завршном кораку анализе постојећег стања приступити изради **SWOT матрице**.<sup>42</sup> ЈЛС су и до сада приликом израде СЛОП и других планских докумената биле усмераване на примену овог корака у анализи, а практикује се посебно у изради планских и програмских докумената за претприступне фондове ЕУ. SWOT је техника анализе која се користи у стратешком планирању за упоређивање (унутрашњих) **снага и слабости са приликама и претњама** (из окружења ЈЛС, друштвеног, економског итд.), како би се јасно издвојили најважнији проблеми на које се треба фокусирати, и како би се идентификовали ресурси (снаге) заједнице на којима План развоја ЈЛС треба

да почива. Стога је SWOT анализа уједно и алат за доношење одлука на основу идентификованих интерних и екстерних фактора који могу бити повољни или неповољни за остваривање развојних циљева ЈЛС.

По правилу, снаге и слабости су статични параметри, директно условљени склопом унутрашњих фактора који делују на стање у неком подручју. Са друге стране, прилике и претње су динамичне категорије, на које локални услови немају јак утицај, али које утичу на правац развоја локалне заједнице.

**Табела 3: Пример SWOT матрице**

**Снаге:** питања која долазе изнутра и којима ЈЛС може управљати или на њих утицати:

- - квалификована радна снага у доминантним секторима;
- - велики сточни фонд/број пољопривредних газдинстава;
- - рудна богатства; хидроенергетски систем;
- - развијена текстилна/дрвна/нафтна индустрија;
- - основна туристичка инфраструктура;
- - мултиетничка и мултикултурна средина;
- - богато културно наслеђе;
- - добра покривеност основним и средњим образовањем;
- - развијене и доступне социјалне услуге;
- - чиста животна средина;
- - активна мрежа еколошких ОЦД итд.

**Шансе/прилике:** питања која долазе споља и којима ЈЛС не управља и на њих има ограничен утицај (или нема утицај), али на која мора имати одговоре:

- - изградња оближњих саобраћајних коридора;
- - сарадња са дијаспором и привлачење инвестиција;
- - републичке субвенције за пољопривреду;
- - прекогранична сарадња/претприступни фондови ЕУ;
- - стварање формалних претпоставки за међуопштинску сарадњу;
- - стипендирање ученика и студената за приоритетне области;
- - спровођење регионалног плана за управљање отпадом;
- - искоришћавање потенцијала обновљивих извора енергије итд.

**КОРИСНО**

**Слабости:** питања која долазе изнутра и којима ЈЛС може управљати или на њих утицати:

- - висока незапосленост; низак животни стандард; недовољно развијен сектор малих и средњих предузећа;
- - слаба путна инфраструктура; непостојање гасовода, лоше комуналне мреже (водоводна, телекомуникациона, посебно у сеоском подручју); слаба наплата комуналних услуга;
- - непостојање индустријске зоне, непостојање плана детаљне регулације;
- - недовољан капацитет предшколских установа;
- - нефункционисање месних заједница;
- - недовољно ефективан рад установа културе;
- - непостојање санитарне депоније; слаба опремљеност ЈКП за одношење смећа;
- - непостојање канализационог колектора са пречишћивачима;
- - ниска еколошка свест грађана, итд.

**Претње/опасности:** питања која долазе споља и којима ЈЛС не управља и на њих има ограничен утицај (или нема утицај), али на која мора имати одговоре:

- - снажан одлив становништва;
- - законска ограничења за локалне субвенције у пољопривреди;
- - слаба комуникација са републичким институцијама и јавним предузећима;
- - изостанак надзора и стварање дивљих депонија;
- - слаб утицај на управљање заштићеним подручјима/националним парковима, итд.

**ШКОДЉИВО**

SWOT матрица на прегледан и једноставан начин даје основне параметре постојећег стања, а предност је што њена израда није захтевна у смислу времена и не изискује додатне трошкове, релативно се лако користи и примерена је раду у великој групи учесника. Претпоставка је да ће најчешће бити израђивана за главне области анализе у оквиру тематских радних група (најшире за економски развој, друштвени развој и урбанизам/заштиту животне средине), а препоручљиво је да се на заједничком састанку радних група и/или координационог тима консолидују резултати рада тематских радних група и утврди текст/приказ SWOT матрица које се прилажу уз текст анализа (Активност 2.2. у Анексу 3) пре објављивања односно отварања за шире консултације (Активност 2.3. у Анексу 3). Суштинска примена SWOT матрице долази до изражаја кроз класификовање проблема – и приликом формулисања визије и приоритетних циљева ЈЛС.

За ЈЛС је веома важно да воде рачуна о методолошкој доследности и садржинској условљености анализе и свих осталих одељака Плана развоја ЈЛС. Преглед и анализа постојећег стања дају референтни плански оквир у складу са којим се поставља комплетна логика интервенције, односно формулишу визија, развојни правци, приоритетни циљеви и мере у Плану развоја конкретне ЈЛС. Опредељени циљеви и пакети припадајућих мера за њихово достизање морају одговарати на развојне изазове и потенцијале дијагностиковане у анализи и њихова веза у тексту Плана развоја треба да буде јасно артикулисана.

### 4.3. ДЕФИНИСАЊЕ ВИЗИЈЕ, ОДНОСНО ЖЕЉЕНОГ СТАЊА

Визија развоја ЈЛС је жељено стање у будућности. Подразумева идентификовање промена које треба постићи спровођењем Плана развоја ЈЛС, али и у дугом року, односно након периода на који се План развоја ЈЛС односи. Формулише се као инспиративно виђење, односно декларација или изјава којом се дефинише оно што се жели постићи погледу развоја ЈЛС у дугом року. Стога, визија представља и водиљу за одабир циљева и праваца деловања у Плану развоја ЈЛС.

**Визија** треба да буде:

- Реална, односно базирана на стварном значају за заједницу/ЈЛС и њеним стварним потребама;
- Кредибилна и достижна, јер у њу припадници заједнице треба да верују да би била остварена;
- Атрактивна и амбициозна, јер треба да инспирише и мотивише што већи број грађана, па и да сугерише евентуалне промене фокуса у односу на

дотадашњи развојни курс ЈЛС, ако таква амбиција произађе из консултативног процеса поводом формулисања визије;

- Утврђена сходно временском периоду за који се планира и препознатљива, својствена за конкретну ЈЛС, чиме се и издваја од других подручја (ЈЛС).

Приликом формулисања визије, треба обухватити основне принципе развоја и/или вредности које се желе неговати и/или постићи у периоду за који се планира. Такође, кроз визију треба узети у обзир постојеће предности ЈЛС, односно остварене успехе локалне заједнице и локалну традицију, јер се на тај начин грађанима даје упориште да визију сматрају лакше остваривом. Визија, такође, треба да одражава и концепт одрживости развоја ЈЛС и овај аспект је такође чини лакше остваривом.

Формулисању визије приступа се већ кроз рад тематских радних група и може бити интересантна мотивациона вежба за учеснике, али је очекивано да се иницијални консензус у вези са визијом постигне на заједничком састанку тематских радних група (Активност 3.1. у Анексу 3, пожељно и са координационим тимом). За визију ће ипак посебно бити значајан шири консултативни процес у којем учествује локална заједница јер треба да одражава став свих укључених заинтересованих страна и циљних група. Ово се постиже кроз консултовање Партнерског форума и шире јавности, како је предложено у Активности 3.4. – истовремено са консултацијама о приоритетним циљевима, јер посматрани заједно дају потпунију слику развојне интенције Плана ЈЛС.

### Примери визије:

- Општина [ ] је зелена, здрава и безбедна заједница, са квалитетном комуналном инфраструктуром, заједница атрактивна за бизнис и породицу, са богатом културом и образовном понудом;
- Општина [ ] је привлачна и јединствена туристичка дестинација на простору Србије која, кроз стални раст броја туриста, улази у групу од десет најпосећенијих општина у земљи и обезбеђује повољан инвестициони амбијент, квалитетне друштвене садржаје и услуге и угодан живот својих грађана у здравој и очуваној животној средини;
- [ ] је 202X. године општина у којој сви грађани, а посебно млади, бирају да живе, раде, инвестирају и заснивају своје породице. Препознатљива је по развијеном туризму, пољопривреди и повољном пословном амбијенту за инвестирање. Еколошки је освешћена, са решеном комуналном инфраструктуром и очуваним еко системом. Здравствене и социјалне



услуге су развијене и доступне свим грађанима, а друштвено-културни живот је богат и разноврстан.

- [ ] је 202X. године: Место нетакнуте природе, са уређеним животним окружењем, где се производи деликатесна храна, са развијеном и јединственом туристичком понудом, мултикултурни градић равноправних, младих, задовољних људи, са посебним духом и здравим начином живота.

**Или рашчлањеније:**

Општина [ ] је 202X. године

**Општина са одрживим економским развојем.**

Општина која одрживо користи своје природне ресурсе и туристичке капацитете и има развијену привреду.

Општина у коју се туристи радо враћају.

**Општина са једнаким приступом и квалитетним услугама за грађане.**

Општина у којој живе задовољни грађани који имају приступ богатом садржају за децу, младе и одрасле, са успостављеним услугама социјалне заштите и добром управом. Безбедна средина.

Атрактивна средина погодна за живот како млађе, тако и старије популације.

**Општина са комуналном инфраструктуром и услугама у служби заштите животне средине и унапређења квалитета живота.**

Општина која води рачуна о животној средини.

Општина у којој живе задовољни грађани који имају приступ квалитетној води и уређен животни простор.

Приликом формулисања визије важно је **направити разлику између слогана и визије**. За разлику од визије, слоган превасходно служи да се кроз неколико атрактивних речи дода крилатица за плански документ. Слогани су нови и модерни и могу бити корисни за промоцију Плана развоја ЈЛС (на банеру Плана развоја ЈЛС, на насловној страни документа и сл. Нпр. „На заједничком задатку“; „Будућност у нашим рукама“ и сл. За разлику од визије, слоган није обавезан елемент Плана развоја, и представља искључиво (маркетиншку) могућности одлуку ЈЛС.

Уз формулацију визије могуће је у Плану развоја ЈЛС навести и образложити укратко контекст у оквиру којег се дошло до текста визије, како се дошло до конкретне формулације, истаћи или појаснити специфичност ЈЛС која се кроз визију потенцира, евентуално навести главне негативне трендове у ЈЛС који се желе преокренути, навести значај визије са становишта идентитета локалне заједнице и сл. Дакле, могуће је у Плану развоја ЈЛС навести информације и објашњења која су произашла из процеса консултација у вези са визијом и сматрају се значајним, а због концизности нису интегрисана у текст визије.

## 4.4. ДЕФИНИСАЊЕ ПРИОРИТЕТНИХ ЦИЉЕВА

Задатак ЈЛС у овој фази јесте утврђивање приоритетних циљева које треба постићи спровођењем Плана развоја ЈЛС (да би ЈЛС решила приоритетне проблеме). Нагласак је на идентификацији најважнијих развојних аспеката ЈЛС са фокусом на то где ЈЛС жели да стигне на крају планског периода. То значи да је, на бази претходних анализа и односа са визијом, потребно **одредити приоритетна односно најзначајнија питања или проблеме** – од јавног интереса или важности за благостање у ЈЛС, те на основу тога одредити приоритетне циљеве.<sup>43</sup>

Кроз **приоритизацију** се бирају само области најважније за развој ЈЛС, односно за развој најважније кључне надлежности ЈЛС у оквиру већ приоритизованих области, а не све или већина. Досадашње искуство показује да су ЈЛС склоне да својим циљевима (у СЛОП и сл.) покривају велики број (а некад и све) развојне области, тако да планска документа нису усмерена на решавање најхитнијих и најважнијих локалних проблема. Вероватно је главни разлог то што су локалне власти одговорне за значајан број надлежности, а да би постигле што шири консензус између различитих сектора и институција, као и у широј заједници, као компромис постављају велики број циљева (укључујући некада и оне који нису покривени локалним надлежностима и још мање ресурсима).

Имајући у виду овакве тенденције (и код планских докумената на свим нивоима), нови плански систем предвиђа да се приоритетни циљеви даље разрађују документима јавних политика ужег обима (локалне стратегије, програми), те у том смислу План развоја ЈЛС треба да садржи само најзначајније - приоритетне - циљеве. Уредба о средњорочном планирању даје могућност да ЈЛС у средњорочном плану (у којем се успоставља и директна веза са буџетом) 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 Плана развоја, и у том смислу исти треба растеретити.<sup>44</sup> **Ово је и важна методолошка напомена за рад на Плану развоја ЈЛС:** тематске радне групе треба увек да имају у виду и истовремено региструју/бележе циљеве и развојне мере (па и активности ако се о њима

<sup>43</sup> Приликом израде плана развоја, ЈЛС може узети у обзир своја већ донета акта којима су утврђене области од јавног интереса. Ово напомињемо зато што су неке ЈЛС усвојиле Правилнике о утврђивању јавног интереса и приоритетних области од јавног интереса – посебно за потребе примене приликом (су)финансирања програма, пројеката и активности од јавног интереса и који следе јавне потребе ЈЛС, а спроводе их удружења. Овај процес је посебно интензиван на основу Закона о удружењима („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон) и доношењем Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Сл. гласник РС“, број 16/2018). Ако ЈЛС још увек није приступила овом процесу, препоручује се утврђивање приоритетних области од јавног интереса на бази свеобухватног консултативног процеса – оптимално током консултација за израду Плана развоја ЈЛС. Оним ЈЛС које су већ донеле споменута акта, препоручује се да кроз процес израде Плана развоја ЈЛС донесу одлуку о евентуалном усклађивању тих аката/ревизији области од јавног интереса ЈЛС.

<sup>44</sup> Евентуално, неке циљеве (и мере) могуће је индикативно навести у Плану развоја иако нису највишег приоритета, али су значајни за ЈЛС и за опредељени правац њеног будућег развоја, посебно ако током процеса консултација циљне групе и заинтересоване стране дају снажно усмерење у том смислу.

дискутује) који су релевантни и за надлежности ЈЛС и за финансирање, али не улазе у сам План развоја ЈЛС управо из објашњених разлога и приступа фокусирања и приоритизације. На тај начин почиње и **упоредни рад на средњорочном плану ЈЛС уз процес израде Плана развоја ЈЛС.**<sup>45</sup>

За потребе приоритизације, ЈЛС **може** поједине области јавних политика груписати на бази изјаве из визије и за њих формулисати **развојни правац** (или развојни смер) као највиши елемент стратешког оквира Плана развоја. Поред везе са визијом, ово је често корисно и због дефинисања одговорности у процесу спровођења Плана развоја ЈЛС, успостављања логичних међусекторских веза<sup>46</sup> и очекивано је посебно код већих ЈЛС са комплекснијим спектром послова.

Структурирају се типично по три развојна правца, нпр.:

**Табела 4.: Пример развојних правца у Плану развоја ЈЛС**



Број приоритетних циљева по развојном правцу свакако треба ограничити, и то, према према искуствима из досадашњих примера/пилота – на не више од **3-4 приоритетна циља по развојном правцу.**

На овај начин, омогућује се 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. Тако приоритетни циљеви у Плану развоја ЈЛС добијају на конкретности, одређености и обезбеђује се логичнија повезаност са мерама.

Дакле, **приоритетни циљеви** ће у Плану развоја ЈЛС представљати пројекције жељеног стања које **доприносе остварењу визије**, а постижу се

<sup>45</sup> У средњорочном плану се директно могу утврдити и мере и активности које проистичу, као обавезе ЈЛС; из планских докумената на покрајинском и републичком нивоу, без потребе да се те обавезе утврђују у Плану развоја, посебним документима јавних политика или интегришу у постојеће документе кроз њихову ревизију.

<sup>46</sup> На пример, области као што су конкурентност, пољопривреда и тржиште рада су у надлежности организационе јединице у ЈЛС задужене за привреду; или пак области образовања, спорта, омладине, културе и информисања – које су у организационој јединици за друштвене делатности.

спровођењем мера, односно групе мера, при чему се свака мера, односно група мера обавезно везује за конкретан приоритетни циљ. Приоритетне циљеве је потребно утврдити тако да буду **прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени**.<sup>47</sup>

На нивоу приоритетног циља дефинишу се **показатељи учинка (исхода)** за које се утврђују почетне вредности, циљне вредности и извори провере.<sup>48</sup> Показатељи учинака треба да буду квантитативно изражени, а изузетно ако то није могуће, могу се формулисати квалитативни показатељи учинака. Такође, приликом дефинисања показатеља учинака, кад год је то могуће, пожељно је водити рачуна о родној равноправности, употребом родно осетљивих показатеља. Посредством показатеља мери се успех у остварењу жељене промене између почетног стања и стања након спровођења мера које припадају односном циљу. Код утврђивања **базне (почетне) вредности** као референтни узима се најскорији период (базна година) за који постоје подаци; **циљне вредности** се одређују на основу почетног стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду, имајући у виду расположиве ресурсе. За неке од приоритетних циљева сигурно ће бити директно применљиви показатељи доступни у оквиру Аналитичког сервиса ЈЛС, како је претходно наведено.

Такође, код формулисања приоритетних циљева и опредељивања повезаних показатеља, на овом месту наглашавамо потребу да се Планови развоја ЈЛС **поставе у контекст правних тековина и јавних политика ЕУ, као и да се повежу са УН Агендом 2030 за одрживи развој**. Стога се препоручује да се у Плану развоја ЈЛС идентификују преговарачка поглавља ЕУ којима припадају опредељени приоритетни циљеви ЈЛС, као и да се представи веза са глобалним циљевима одрживог развоја (ЦОР), у мери у којој је могуће. Будући да се око 70% правних тековина ЕУ спроводи на локалном нивоу, ЕУ кроз годишње извештаје о напретку Србије прати и помаке на нивоу ЈЛС, а кроз заједничке позиције и мерила за отварање и затварање појединих преговарачких поглавља и непосредно инсистира на изградњи капацитета ЈЛС у Србији за преузимање обавеза из чланства у ЕУ. Тим пре је корисно да План развоја ЈЛС садржи директну референцу на области ЕУ политика (преговарачка поглавља) којима доприносе приоритизовани циљеви. Такође, како је појашњено у уводном делу

<sup>47</sup> Циљеви се одређују тако да буду „паметни“ – SMART (specific, measurable, achievable, relevant, time-bound) – даље у тексту: SMART.

<sup>48</sup> Још један разлог зашто се у овим смерницама заступа став да би приоритетне циљеве требало поставити специфичније, јесу посебности и надлежности ЈЛС као учесника у планском систему. Наиме, општи циљеви јавних политика се доста глобалније постављају и одговарају на питања због чега је неопходно постићи промену на нивоу друштва. Иако ЈЛС имају значајне надлежности у великом броју области јавних политика, за ефекте на нивоу области ипак највећу одговорност имају виши нивои власти. У том смислу, ефекти на нивоу области јавних политика као што су саобраћај, образовање, просторно планирање и изградња, заштита животне средине – биће у сфери одговорности превасходно централног нивоа власти, а значајно мање на нивоу ЈЛС. Са друге стране, посебни циљеви јавне политике одговарају на питање шта се предметном променом жели постићи? Ту већ ЈЛС, кроз своје поједине надлежности имају много већи утицај и одговорност, јер спровођењем мера, односно групе мера у оквиру конкретног посебног циља – доприносе остварењу општег циља, а исходи који се тиме постижу доприносе позитивним или негативним ефектима на нивоу поједине области јавне политике. Ти исходи су у значајној мери под утицајем ЈЛС, јер су мере које доводе до њих под контролом/управљањем ЈЛС.

ових смерница, ЦОР се спроводе на националном и регионалном, али у највећој мери - управо на локалном нивоу. Прилагођавање глобалних циљева нижим нивоима планирања посматра се као примена ЦОР на локалном нивоу и односи се на то како локалне власти у процесу планирања доприносе остваривању ЦОР одоздо према горе. Стога ЈЛС у процесу дефинисања приоритетних циљева, показатеља и мера у оквиру Плана развоја, треба да их представе и у контексту доприноса ЦОР. Пошто су формулације ЦОР, подциљева и показатеља такве да их најчешће неће бити могуће у потпуности преузети, односно преформулисати са локалним одредницама у ЈЛС, примена ЦОР на локалном нивоу се врши указивањем на везе између дефинисаних приоритетних циљева (евентуално и праваца развоја) у Плану развоја ЈЛС и блиских (подциљева) ЦОР. Код сагледавања показатеља ЦОР применљивих за Планове развоја ЈЛС, треба имати у виду да Републички завод за статистику улаже континуиране напоре да измери и прати што већи број ЦОР показатеља на бази прикупљених података за Републику Србију, при чему се посебни сетови односе и на ниво ЈЛС.<sup>49</sup>

Фаза формулисања приоритетних циљева (такође и пратећих мера) за План развоја ЈЛС **треба да се искористи и за уподобљавање програмске структуре буџета ЈЛС, а пре свега програмских информација (циљева и показатеља) из буџета – онима који се користе у Плану развоја ЈЛС.** И обрнуто, будући да ЈЛС већински имају програмски буџет и формулисане циљеве и показатеље, они се могу искористити за План развоја ЈЛС (уколико су се током година показали као квалитетни, мерљиви и неспорни по питању управљачке одговорности). Осим тога, повезивање са јавним политикама ЕУ, као и остваривање ЦОР на локалном нивоу могуће је и кроз програмски буџет, а тиме повратно са Планом развоја ЈЛС. Илустрације ради, у табели која следи приказана је оквирна повезаност области правних тековина ЕУ (преговарачких поглава)<sup>50</sup> и ЦОР са програмском структуром буџета ЈЛС на неколико примера.

<sup>49</sup> Уводна интернет страница за све прегледе и базе РЗС у вези са ЦОР: <http://sdg.indikatori.rs/o-ciljevima/>

<sup>50</sup> У складу са структуром из Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ:

Табела 5.: Веза преговарачких поглавља ЕУ, ЦОР/подциљева и програмског буџета ЈЛС

| Преговарачка поглавља са ЕУ                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ЦОР/подциљеви – Агенда 2030                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Сектор програмског буџета     | Елементи програмског буџета ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Поглавље 19: Социјална политика и запошљавање</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 19.5 Социјална укљученост</li> </ul>                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Спровођење система социјалне заштите</li> <li>- Приступ основним услугама</li> </ul>                                                                                                                               | Социјална заштита             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Програм за социјалну и дечију заштиту</li> <li>- Програмска Активност за дневне услуге у заједници</li> <li>- Програмска Активност за терапијске и едукативне услуге</li> <li>- Програмска Активност за подршку рађању и родитељству</li> </ul> |
| <p>Поглавље 11: Пољопривреда и рурални развој</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 11.2 Организација пољопривредног тржишта</li> <li>- 11.3 Рурални развој</li> <li>- 11.5 Органска производња</li> </ul>                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Подстицање пољопривредне производње</li> <li>- Увећање прихода малих произвођача хране</li> </ul>                                                                                                                  | Пољопривреда и рурални развој | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Програм за пољопривреду и рурални развој</li> <li>- Програмска Активност за локалну пољопривредну политику</li> <li>- Програмска Активност за подршку руралном развоју</li> </ul>                                                               |
| <p>Поглавље 28: Заштита здравља и заштита потрошача</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 28.2 Јавно здравље</li> </ul>                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Превенција и лечење</li> <li>- Искорењивање епидемије заразних обољења</li> </ul>                                                                                                                                 | Здравство                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Програм за здравствену заштиту</li> <li>- Програмска Активност за област друштвене бриге за јавно здравље</li> <li>- Мерење обухвата становништва покривеног промотивно-превентивним активностима</li> </ul>                                    |
| <p>Поглавље 26: Образовање и култура</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 26.1 Образовање, омладина и спорт</li> </ul> <p>Поглавље 19: Социјална политика и запошљавање</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 19.7 Спречавање дискриминације и једнаке могућности (родна равноправност)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Квалитет образовних установа</li> </ul>  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Унапређење родне равноправности</li> </ul>  | Образовање + РОБ              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Програми за предшколско, основно и средње образовање</li> <li>- Програмска Активност за унапређење доступности васпитања и образовања</li> <li>- Хоризонтална примена родно одговорног буџетирања</li> </ul>                                    |
| <p>Поглавље 20: Предузетништво и индустријска политика</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20.2 Политика малих и средњих предузећа</li> </ul> <p>Поглавље 19: Социјална политика и запошљавање</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 19.4. Запошљавање и европски социјални фонд</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Стварање повољних услова за предузетништво</li> <li>- Подстицање раста микро- и малих предузећа</li> </ul>                                                                                                       | Економска и развојна политика | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Програм за ЈЕР</li> <li>- Програмска Активност за унапређење привредног и инвестиционог амбијента и промоција предузетништва</li> <li>- Мере активне политике запошљавања</li> </ul>                                                            |

| Преговарачка поглавља са ЕУ                                                                                                                                                                                                                               | ЦОР/подциљеви – Агенда 2030                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Сектор програмског буџета                                                                                                                                         | Елементи програмског буџета ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Поглавље 20: Животна средина</b><br/> - 27.4 Управљање водама<br/> - 27.9 Климатске промене</p> <p><b>Поглавље 15: Енергетика</b><br/> - 15.2 Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије</p> <p><b>Поглавље 14: Транспортна политика</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Чиста вода и санитарни услови</li> <li>- Акција са климу</li> <li>- Доступна и обновљива енергија</li> <li>- Одрживи градови и заједнице</li> </ul> <div>     </div> | <p><b>Заштита животне средине</b></p> <p><b>Енергетика</b></p> <p><b>Урбанизам и просторно планирање</b></p> <p><b>Саобраћај и саобраћајна инфраструктура</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Програм за заштиту животне средине</li> <li>- Програм за енергетску ефикасност и обновљиве изворе</li> <li>- Програм за становање, урбанизам и просторно планирање</li> <li>- Програм за комуналне делатности</li> <li>- Програм за организацију саобраћаја и инфраструктуре</li> </ul> |

Релација између приоритетног циља у Плану развоја ЈЛС, јавних политика ЕУ (преговарачких поглавља) и ЦОР може се постићи наративно, кроз табеларни приказ или додатну визуелизацију у документу.

У табели испод дати су неки примери СМАРТ приоритетних циљева ЈЛС са припадајућим показатељима и реферисањем на преговарачка поглавља и ЦОР.



**Табела 6.: Веза SMART приоритетних циљева ЈЛС, преговарачких поглавља и ЦОР (укључујући и ниво показатеља)**

| Приоритетни циљ ЈЛС                                                                                                                                                                                                     | Преговарачка поглавља са ЕУ                                                                                                                     | Веза са ЦОР                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Показатељи за приоритетни циљ ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Веза са показатељима ЦОР                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Полазна вредност                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Циљна вредност - 202X                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| До 202X. на подручју општине [...] обезбеђено је потпуно пречишћавање отпадних вода кроз одржив систем и јасно успостављене локалне политике и процедуре, тако да сви становници имају доступну и безбедну пијаћу воду. | Поглавље 20: Животна средина<br>- 27.4 Управљање водама                                                                                         | <b>Циљ 6</b> – Обезбедити доступност и одрживо управљање водом и санитарним условима за све<br><b>Подциљ 6.1.</b> До 2030. постићи универзалан и једнак приступ безбедној пијаћој води за све.<br><br><b>Подциљ 6.3.</b> До краја 2030. унапредити квалитет воде смањењем загађења, елиминисати расипање, и на најмању могућу мери свести испуштање опасних хемикалија и материјала, преполовити удео непрочишћених отпадних вода и значајно повећати рециклирање и безбедну поновну употребу на глобалном нивоу | - 40% становника општине [...] користи пијаћу воду из система којим се безбедно управља;<br>- 30 % отпадних вода подручја се безбедно пречишћава;<br><br>- Општина [...] не поседује успостављене и оперативне политике и процедуре за учешће локалних заједница у управљању водоснабдевањем и санитацијом | - 100% становника општине [...] користи пијаћу воду из система којим се безбедно управља;<br>- 100% отпадних вода подручја се безбедно пречишћава;<br><br>- Општина [...] поседује успостављене и оперативне политике и процедуре за учешће локалних заједница (корисници учествују у планирању програма водоснабдевања; локални акти/процедуре су усвојени и примењују се) | <b>6.1.1.</b> Удео становништва које користи пијаћу воду из система којима се безбедно управља (%)<br><br><b>6.3.1.</b> Удео отпадних вода које се безбедно пречишћавају (%)<br><br><b>6.6.1.</b> Јединица локалне самоуправе поседује успостављене и оперативне политике и процедуре за учешће локалних заједница у управљању водоснабдевањем и санитацијом. |
| Општина [...] је привлачна и јединствена туристичка дестинација која се позиционира у групу од 10 најпосећенијих локалних самоуправа у Србији                                                                           | Поглавље 26: Образовање и култура<br>- 26.2 Култура<br><br>Поглавље 11: Пољопривреда и рурални развој<br>- 11.3 Рурални развој (LEADER приступ) | <b>Циљ 8</b> – Промовисати инклузиван и одржив економски раст, запосленост и достојанствен рад за све<br><b>Подциљ 8.9</b> - До 2030. развити и спровести јавне политике које промовишу одрживи туризам који отвара радна места и промовише локалну културу и производе                                                                                                                                                                                                                                          | - Број домаћих туриста: 25.000<br><br>- Број страних туриста: 5.000<br><br>- Просечан број ноћења домаћих туриста: 6.4                                                                                                                                                                                     | - Број домаћих туриста: 38.000<br><br>- Број страних туриста: 12.000<br><br>- Просечан број ноћења домаћих туриста: 9,0                                                                                                                                                                                                                                                     | Посредна веза:<br><br><b>8.9.1</b> Удео прихода од туризма у БДП-у<br><br><b>8.9.2</b> Број радних места у области туризма у односу на укупан број радних места (разврстано по полу)                                                                                                                                                                          |
| Учинити доступним предшколско васпитање и образовање свој деци на територији општине [...]                                                                                                                              | Поглавље 26: Образовање и култура<br><br>- 26.1 Образовање, омладина и спорт                                                                    | <b>Подциљ 4.2</b> – до 2030 осигурати да све девојчице и дечаки имају једнак приступ развоју у раном детињству, нези и предшколском образовању, да би били спремни за основно образовање                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | - % деце која су обухваћена предшколским васпитно-образовним радом: 50%                                                                                                                                                                                                                                    | - % деце која су обухваћена предшколским васпитно-образовним радом: 100%                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>4.2.2</b> Процент учешћа деце у организованим образовним форматима (у години која претходи ступању у основно школско образовање), разврстано по полу                                                                                                                                                                                                       |

У Плану развоја ЈЛС пожељно је и да приоритетни циљеви, након навођења, буду укратко и објашњени, прокоментарисани са становишта главних мотива и проблема које треба да реше (коришћењем допунских података из анализе постојећег стања, конкретизовањем локалног контекста) - да би били разумљивији а самим тим и боље прихваћени од стране локалне заједнице, приватног сектора, итд. Допуна описа приоритетних циљева може да уследи и након консултација у овој фази (спровођење консултација предвиђено је као Активност 3.4 у Анексу 3, а адаптација и евентуално редефинисање нацрта приоритетних циљева, као резултат обраде, разматрања и укључивања коментара и предлога произашлих кроз консултације, предвиђени су у Активности 3.5 у Анексу 3).

## 4.5. ДЕФИНИСАЊЕ МЕРА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

План развоја ЈЛС треба садржи преглед и кратак опис могућих мера и/или група мера. Мере представљају скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања циља, односно жељеног стања током или на крају периода за који се доноси План развоја ЈЛС.

Мере могу бити:

- **Подстицајне**, у које спадају: фискалне мере (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере;

Пример: *Развој ланаца вредности у туризму*

У оквиру ове мере реализоваће се:

- Оцена ланаца вредности – међусобно повезивање туристичких производа, услуга и активности које се нуде и идентификовање слабости и недоречености у туристичком систему;
- Дефинисање акција којима би се утврђене слабости, односно недоречености исправиле/отклониле/умањиле.

Ова подстицајна мера може да подразумева: Подршку привредним субјектима и сеоским туристичким домаћинствима за унапређење капацитета за пружање услуга смештаја и/или за припрему и продају хране, пића и напитака; Подршку другим привредним субјектима који су део ланца вредности туристичке дестинације (саобраћајна предузећа, такси, изнајмљивачи бицикала и аутомобила, продавци опреме (спортске, риболовачке, ловачке или сл.), занатлије, произвођачи и продавци сувенира и локалних производа, продавнице у заједници и др.), да унапреде своје капацитете, односно производе и/или услуге у складу са потребама туриста.

- **Информативно-едукативне** (информативне и образовне кампање и друго);

Пример: *Промоција иновација и предузетништва*

Путем ове мере ЈЛС настоји да допринесе развоју предузетничке културе и да подстакне грађане, а нарочито младе, да размишљају на предузетнички начин и да их охрабри да оснивају стартап компаније.

- **Институционално-управљачко-организационе** (формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и др.)

Пример: *Унапређење капацитета ЈКП и ЈЛС за одрживо управљање канализационом мрежом*

Мера обухвата активности у правцу подизања техничко-технолошких услова и кадровских капацитета у јавном комуналном предузећу. Разлог спровођења ове мере односи се на увођење нове технологије у вези са изградњом нове канализационе мреже.

- **Мере које се односе на обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему**, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.)

Пример: *Изградња бициклистичких стаза у насељеним местима и између насеља*

Мера обухвата изградњу бициклистичких стаза у свим насељеним местима, као и повезивање свих насеља бициклистичким стазама.

- **Регулаторне**, којима се успостављају стандарди и правила којима се уређују односи у друштву (при чему у регулаторне мере не спадају прописи којима се уређује спровођење мера, тако да ове мере неће бити типичне за Планове развоја ЈЛС. Наиме такви прописи, односно други општи акти се третирају као активности које се предузимају ради спровођења друге врсте мера, а не као регулаторне мере).

За остварење сваког постављеног циља потребна је реализација једне али најчешће више мера (комбинација неколико типова мера) које могу бити међусобно условљене. Идентификација мера очекивана је већ кроз промишљање о приоритетним циљевима, и ова два елемента структуре Плана развоја ЈЛС ће се делимично упоредно развијати посебно у оквиру тематских радних група (како је сугерисано у оквиру Активности 3.2. у Анексу 3). Ипак, за рад на мерама потребно је планирати сразмерно значајан временски период у

временском распореду за израду Плана развоја ЈЛС (оквирно 2 и по месеца у складу са Анексом 3), будући да се у овој фази препоручује и мапирање активности којима се конкретизују мере, а постоји и неколико методолошких захтева које би требало применити.

Потребно је, најпре, идентификовати могуће опције, односно могуће развојне мере и/или групе мера за остварење постављеног приоритетног циља, сагледати њихове потенцијалне ефекте и евентуалне ризике за спровођење планираних мера. Ово треба да омогући да се изврши приоритизација мера, односно да сваки циљ има оптималну комбинацију припадајућих мера. Приликом разматрања могућих мера (опција за остваривање постављеног приоритетног циља), тематске радне групе могу да се руководе одређеним питањима, нпр:<sup>51</sup>

- Које су могуће опције (могуће мере, односно групе мера) за остварење циља које треба узети у разматрање и који су њихови потенцијални ефекти?<sup>52</sup>
- Да ли би требало применити и неке рестриктивне мере (забране, ограничења, санкције и сл.) и да ли је идентификовано довољно подстицајних мера?
- Да ли је у оквиру разматраних опција потребно спровести институционално – управљачко-организационе мере?
- Да ли се промена може постићи спровођењем информативно-едукативних мера?
- Да ли цивилни и приватни сектор могу да буду укључени у процес спровођења јавне политике, односно прописа, или се проблем може

При дефинисању мера потребно је идентификовати и ресурсе за њихово спровођење, односно утврдити барем оквирно колико ће коштати мере и који су могући извори финансирања. Трошкове је могуће одредити на основу претходног искуства коштања одређених мера, анализе тржишта и знања запослених у локалној администрацији. Сагледавање и израчунавање трошкова разматраних мера посебно је важно у актуелном контексту локалног развоја у Републици Србији, с обзиром на то да најчешће ЈЛС са највећим развојним изазовима имају и највећа ограничења у погледу извора финансирања мера, а најчешће развојне мере на локалном нивоу су инвестиције (или обезбеђивање добара и услуга) за које су углавном потребна значајна финансијска средства. Такође, често се дешава да су ограничења (али и шансе, могућности) у погледу финансирања потребних инвестиција нереално сагледана. Систем капиталног планирања још увек није стабилизovan посебно за ниво ЈЛС, недостају планска

<sup>51</sup> За ЈЛС је предложен донекле адаптирани избор питања која су иначе предвиђена Прилогом 4 и Прилогом 10 уз Уредбу о јавним политикама

<sup>52</sup> Разматрање опција биће посебно релевантно у ситуацијама када решења, конкретне мере за постизање циљева нису очигледне, али и у ситуацијама када постоји већи избор могућих начина односно мера које би се могле применити. У тим случајевима ЈЛС треба да се посебно посвете сагледавању алтернатива, односно постизању консензуса око избора мера/групе мера, на основу извршене анализе њихових ефеката.

и пројектно-техничка документација, променљиви су аранжмани за јавнаулагања у инфраструктуру типично локалне надлежности које предузима републички ниво због сразмерно слабијих локалних капацитета и сл. Све ово отежава неопходну приоритизацију мера, те се може десити да мере за које не постоје одговарајућа или довољна средства – не бивају елиминисане, већ улазе у круг планираних мера. Имајући све наведено у виду, утолико је важније да се претходно, у фази прегледа и оцене постојећег стања, детаљно анализирају финансијски капацитети ЈЛС, на које ће тематске радне групе (и координациони тим) моћи да се позивају приликом сагледавања мера.

За ЈЛС је важно да приликом процене финансијских капацитета и потенцијала за финансирање мера у Плану развоја, а посебно капиталних пројеката, имају у виду могуће изворе и модалитете обезбеђивања средстава. У обзир треба узети: текуће приходе и примања буџета;<sup>53</sup> сопствене приходе буџетских корисника; капиталне трансфере из републичког или покрајинског буџета; донације ЕУ, и других развојних партнера; задуживање од међународних финансијских институција (меки кредити); задуживање на финансијском тржишту (кредити или обвезнице); капитал приватног партнера (јавно-приватна партнерства са или без елемената концесије).<sup>54</sup>

Одговори на наведена питања и разматрање финансирања биће корисни и за израду **кратких описа мера**, односно за образложење зашто су конкретне мере приоритизоване као кључне за постизање циљева, затим да се предоче закључци о њиховој изводљивости и конкретнијим задужењима, одговорностима унутар организационе структуре ЈЛС за њихово спровођење и праћење.

Пожељно је, уколико могућности дозвољавају, да се и на нивоу мера дефинишу показатељи. Ово ће посебно олакшати даљи рад на припреми средњорочног плана ЈЛС. Наиме, мере и/или групе мера које су утврђене у Плану развоја ЈЛС даље се могу разрађивати документима јавних политика (стратегије, програми), а обавезно се преузимају у средњорочни план ЈЛС (и одређују показатељи учинка и активности за спровођење утврђених мера).

<sup>53</sup> Финансирање мера из буџетских прихода и примања је погодно за пројекте са нижим инвестиционим расходима и краћим роковима реализације за чију реализацију је могуће планирати средства у оквиру локалног буџета. То значи да се велика већина ЈЛС у Србији мора преважно ослонити како на капиталне трансфере виших нивоа власти, тако и на донације/развојну помоћ. Ипак, често и је за овакав вид финансирања мера потребно уложити претходно нека средства (на пример за припрему техничке документације, експропријацију земљишта, итд.) или издвојити део средстава за суфинансирање.

<sup>54</sup> За део мера за испуњење својих циљева, ЈЛС ће вероватно морати да се задужеју на финансијским тржиштима или финансирање обезбедити кроз капитал приватних партнера путем јавно-приватног партнерства (ЈПП). Ови извори финансирања нису довољно искоришћени и већина ЈЛС има капацитете да финансира своје мере и на овај начин. Ипак, код коришћењу оваквих видова финансирања ЈЛС треба да приступају веома промишљено. Капитални пројекти треба да се финансирају путем задуживања на рок који не прелази век трајања пројекта, дугорочни кредити могу бити уговорени само уколико је техничка документација за реализацију пројекта (укључујући све неопходне дозволе) у целости припремљена, а укупан износ дугова, са новим задуживањем, мора бити у складу са Законом о јавном дугу. Такође, исто важи и за пројекте ЈПП који су на нивоу ЈЛС типични за област комуналних делатности.

## 4.6. ДЕФИНИСАЊЕ ОКВИРА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА, ИЗВЕШТАВАЊЕ И ВРЕДНОВАЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

ЈЛС морају да успоставе одговарајући управљачки оквир за спровођење Плана развоја и пожељно је да он буде и описан у документу (у Плану развоја) у мери у којој је могуће. Овај институционални механизам подразумева и праћење спровођења, извештавање и вредновање постигнутих учинака - ради повећања ефикасности у спровођењу и повећања вероватноће остваривања приоритетних циљева дефинисаних Планом развоја. Пошто се основна структура Плана развоја утврди (циљеви, мере, показатељи), по правилу, познате су и одговорности и носиоци унутар ЈЛС посебно за ниво мера. Ово омогућава да се структура за спровођење Плана развоја ЈЛС размотри и евентуално редеофинише у односу на формат који је био иницијално успостављен за потребе израде документа. Свакако је пожељно користити организационе механизме који су се већ показали функционалним и као добра пракса у свакој појединачној ЈЛС. У том смислу, већ у самом Плану развоја треба да буде начелно описана институционална структура која ће спроводити План развоја ЈЛС. Овде ЈЛС може одлучити да иницијално донета решења о успостављању координационог тима и тематских радних група искористи (или измени и допуни) и уреди на начин да се иста као пандан ставе у функцију спровођења Плана развоја ЈЛС.

Институционални оквир за праћење спровођења требало би да има барем два нивоа структуре и то:

- координационо/управљачко тело (са опредељеним Координатором) и
- јасно дефинисане носиоце мера.

Координационо/управљачко тело управља процесом спровођења, прати напредак на основу достављених извештаја, одлучује о предлозима за решавање установљених проблема у спровођењу Плана развоја ЈЛС, по предлогу доноси корективне мере у случају да је остваривање мера или циљева угрожено, или предлаже евентуалне ревизије Плана развоја и установљавање нових циљева и мера. Координационо тело треба да чине доносиоци одлука унутар ЈЛС (функционери у ЈЛС и руководиоци носилаца мера) који ће обезбедити управљачку подршку за спровођење Плана развоја и ефикасно решавати проблеме, а посебно оне који се односе на сарадњу различитих институција/јединица/носилаца мера и активности. Стога је очекивано да би улогу координационог/управљачког тела могло да има Веће ЈЛС у проширеном саставу. Функционери ЈЛС могу бити задужени за одређене правце развоја и тако давати подршку локалној администрацији која ће бити одговорна за спровођење на нивоу циљева и мера.

Као и приликом израде Плана развоја, могуће је одредити лице или организациону јединицу као Координатора (претпостављено је да ће то бити Канцеларије за ЛЕР). Координатор ће бити задужен да одржава константну комуникацију са јединицама/организацијама које су носиоци мера и активности, да од њих прибавља извештаје и информације о спровођењу мера и активности, дискутује о оствареним резултатима и идентификованим проблемима, израђује препоруке за решавање установљених проблема у спровођењу мера, проверава да ли су средњорочни планови институција усаглашени са мерама и циљевима у Плану развоја, извештава координационо тело о напретку, припрема материјале и обавља административно-техничке послове за координационо тело.

Носиоце мера и активности чине организациони делови управе у чијој надлежности су активности у вези са мерама дефинисаним у Плану развоја, службе ЈЛС, комунална предузећа, развојне агенције, установе и/или организације чији је оснивач ЈЛС. Носиоци мера и активности треба да у своје планове рада (и финансијске планове) уврсте утврђене мере и активности за чије спровођење су одговорни, да их спроводе, извештавају координационо тело о резултатима спровођења тих мера и активности, да утврђују евентуалне проблеме у спровођењу мера и предлажу опције за њихово решавање.

Конкретна именовања, односно формализација структуре за спровођење Плана развоја ЈЛС требало би да уследе по усвајању средњорочног плана ЈЛС, а у међувремену је потребно сагледати и могућности за консолидовање (интегрисање) структуре која прати План развоја ЈЛС са тимом/структуром за програмско буџетирање (и средњорочно планирање).

## 4.7. ПРЕГЛЕД СТРУКТУРЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

Као допуну претходно описаног процеса и детаља о приступу изради појединих сегмената Плана развоја ЈЛС, на овом месту дајемо преглед структуре – као могућу поставку за садржину Плана развоја ЈЛС (коју свака ЈЛС може и треба додатно да прилагоди у складу са локалним планским процесом и специфичностима текста који жели да представи):

| Број | План развоја ЈЛС [ ] за период 20xx-20xx<br>(насловна страна и илустративна фотографија ЈЛС)                                                                                                                                          |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.   | Поздравна/уводна реч градоначелника/градоначелнице председника/председнице општине                                                                                                                                                    |
| 2.   | Садржај                                                                                                                                                                                                                               |
| 3.   | Листа скраћеница                                                                                                                                                                                                                      |
| 4.   | Увод: кратак осврт на процес израде Плана развоја (методолошки сажетак), трајање процеса, управљачка структура и други главни учесници, примењени консултативни механизми и укључивање јавности, реферисање на ЕУ и Агенду 2030 и сл. |



| Број | План развоја ЈЛС [ ] за период 20xx-20xx<br>(насловна страна и илустративна фотографија ЈЛС)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.   | <b>Преглед и анализа постојећег стања:</b> евентуално основне информације (закључци) из ex post евалуације претходних главних планских докумената у ЈЛС; сажетак прегледа и анализе стања у складу са структуром која је предложена у одељку 4.2.3. ових смерница уз наглашавање кључних идентификованих развојних препрека у складу са SWOT матрицама; упућивање на детаљније анализе са SWOT матрицама у анексима                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 6.   | <b>Визија ЈЛС:</b> текст визије; евентуално илустративне фотографије које одражавају смисао формулисане визије; кратко образложење визије ЈЛС (у складу са инструкцијама из одељка 4.3 ових смерница)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 7.   | <b>Развојни правци:</b> опционо, уколико се ЈЛС определила да уведе овај ниво приказа у структури Плана развоја; евентуално пратећа кратка образложења опредељених развојних праваца и навођење везе са приоритетним циљевима који следе                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 8.   | <p><b>Приоритетни циљеви и мере</b> (предлог структуре понавља се код сваког приоритетног циља и припадајућих мера):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Формулација приоритетног циља; навођење везе са преговарачким поглављем односно јавном политиком ЕУ; навођење везе са ЦОР и/или подциљевима ЦОР; приказ утврђених показатеља учинка (исхода) уз дефинисани циљ Плана развоја ЈЛС (за показатеље се уписују почетне вредности, циљне вредности и извори провере); евентуално и навођење везе са показатељима ЦОР. ЈЛС може да ове релације изложи наративно, кроз табеларни приказ или додатну визуелизацију, графички/илустративни начин у документу. Кратко образложење опредељеног приоритетног циља – одговор на идентификовани развојни изазов, односно реферисање на анализу стања. Руководити се инструкцијама из одељка 4.4 ових смерница)</li> <li>Преглед групе мера опредељених уз конкретан приоритетни циљ и кратак опис/образложење по свакој мери; у кратком опису/образложењу мере пожељно је исказати и тип/врсту мере и њено очекивано трајање; евентуално исказати и показатеље за конкретну меру (уколико су опредељени у процесу израде Плана); навод начина финансирања спровођења мере (извор и модалитет финансирања, индикативно или конкретно) и надлежности/задужења за њено спровођење. Руководити се инструкцијама из одељка 4.5 ових смерница</li> </ul> <p>На крају овог (централног) сегмента текста Плана развоја ЈЛС, због прегледности, препоручљиво је дати скраћени табеларни приказ, рекапитулацију основне логике интервенције Плана по (развојним правцима), приоритетним циљевима и мерама</p> |
| 9.   | <b>Оквир за спровођење, праћење спровођења, извештавање и вредновање Плана развоја града/општине [ ]:</b> опис управљачке структуре за наведене процесе у вези са Планом развоја; навод о фреквенцији и типу извештавања у вези са Планом развоја; планови за уподобљавање програмске структуре буџета ЈЛС и програмских информација и сл. Руководити се инструкцијама из одељка 4.6 ових смерница                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 10.  | <b>Анекси/прилози:</b> акти (одлуке, решења) које је ЈЛС донела у вези са Планом развоја; појединачне анализе стања; извештај о спроведеним консултацијама, извештај о спроведеној јавној расправи о Плану развоја ЈЛС итд., по опредељењу ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

## 5. УСВАЈАЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

Усвајање Плана развоја ЈЛС представља последњи корак пред почетак његовог спровођења. Међутим, један од главних предуслова за његово усвајање је спровођење јавне расправе о Нацрту плана развоја ЈЛС, како би се и шира јавност из локалне заједнице упознала са садржајем Нацрта плана развоја ЈЛС, заокружио консултативни процес и припремила коначна верзија Нацрта плана развоја ЈЛС за усвајање од стране Већа ЈЛС.

### 5.1. СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О ПЛАНУ РАЗВОЈА ЈЛС И ПРЕДСТАВЉАЊЕ ИСХОДА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ

Веће ЈЛС, као надлежни предлагач Плана развоја ЈЛС, дужно је да, пре подношења на разматрање и усвајање документа Скупштини ЈЛС, спроведе јавну расправу о Нацрту плана развоја ЈЛС и да припреми извештај о спроведеној јавној расправи. Веће ЈЛС је формално носилац ових активности, али административно техничке послове и у вези са јавном расправом обављаће Координатор (уз подршку чланова тематских радних група).

ЈЛС које су, након измена Статута у складу са законом који уређује локалну самоуправу, донеле и посебне Одлуке о спровођењу јавних расправа, пратиће одредбе тих својих аката. Уколико јавна расправа ЈЛС, међутим, није ближе уређена посебним актом, препоручује се припрема, организовање и спровођење јавних расправа на начин како је то предочено Моделом одлуке о спровођењу јавних расправа. Овим моделом је на основу ЗПС и ЗЛС разрађен приступ посебно у погледу јавних расправа о документима јавних политика, а који сходно може бити примењен и на спровођење јавне расправе поводом Плана развоја ЈЛС.<sup>55</sup>

Следећи овај модел, поред других могућих модалитета, јавне расправе ће обавезно подразумевати и барем један отворени састанак/јавни скуп представника ЈЛС (предлагача) са другим представницима локалне заједнице. За ову прилику, пожељно је да уз подршку Координатора - представник у име Већа ЈЛС као организатора – представи садржај Плана развоја ЈЛС и да се на јавној расправи посебно покрену питања за недостајуће финално прикупљање података или дилеме које постоје око било ког аспекта а које до тада нису разрешене, што ће омогућити локалној заједници да ефективно допринесе својим виђењем и повратним информацијама квалитету самог документа.

После завршене јавне расправе, Нацрт плана развоја ЈЛС је потребно ажурирати на основу налаза, сугестија и предлога прикупљених током јавне расправе и сачинити извештај у којем се нарочито наводи: које су

<sup>55</sup> Утврђивање програма јавне расправе, објављивање, трајање и извештавање о јавној расправи разрађени су чл. 18-20. СКГО Модела одлуке о спровођењу јавне расправе: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480\\_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx)

заинтересоване стране и циљне групе учествовале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у финални Нацрт плана развоја ЈЛС и, ако нису, из којих разлога то није учињено. Извештај о спроведеној јавној расправи прилаже се уз усвојени Предлог плана развоја ЈЛС од стране Већа ЈЛС, приликом подношења Предлога плана развоја ЈЛС на усвајање Скупштине ЈЛС, а такође се тада и објављује на интернет страници ЈЛС.

Анекс 7. ових смерница садржи могућу форму извештаја о спроведеним консултацијама о Плану развоја ЈЛС и представља начин за структурисање информација о спроведеним консултацијама. Уз мања прилагођавања, овај модел такође може представљати и форму за извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту плана развоја ЈЛС.

С обзиром на тренутак у којем се организује (пред крај процеса израде), јавна расправа ће пружити прилику да се Нацрт плана развоја ЈЛС евентуално делимично коригује сходно захтевима учесника јавне расправе, али не даје могућност за активније и сврсисходније учешће у креирању самог садржаја Плана развоја, какву дају консултације. **ЈЛС има обавезу спровођења и консултација и јавне расправе о Плану развоја ЈЛС**, при чему организовање и одржавање јавне расправе ни у ком случају не може бити супститут за опсежне консултације.

## 5.2. УСВАЈАЊЕ И ОБЈАВЉИВАЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

План развоја ЈЛС, по усвајању од стране Скупштине ЈЛС, објављује се на интернет страници ЈЛС, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Као што је већ поменуто, у циљу обезбеђења транспарентности целокупног процеса израде Плана развоја ЈЛС, неопходно је редовно објављивати све информације о свим фазама израде овог документа, као и сва пратећа документа настала током израде Плана развоја, укључујући и сам План развоја ЈЛС и редовне извештаје о његовом спровођењу. Стога, и План развоја ЈЛС и извештаји о његовом спровођењу треба да буду објављивани на интернет страници ЈЛС и то на већ описани начин - у оквиру банера за плански процес на нивоу ЈЛС.

С обзиром на то да су спровођење консултација, укључујући и спровођење јавне расправе и објављивање информација и докумената проистеклих из процеса израде Плана развоја ЈЛС, уско повезани и директно утичу на транспарентност целокупног процеса доношења развојних одлука у ЈЛС – Анексу 6, дат је упоредни преглед/подсетник за фазе од значаја за примену консултација, прикупљање података и објављивање материјала у вези Плана развоја ЈЛС.

## СПРОВОЂЕЊЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС И ПОВЕЗИВАЊЕ

### 6. СА СРЕДЊОРОЧНИМ ПЛАНОМ ЈЛС

Планови развоја ЈЛС спроводе се кроз процес планирања, израде, доношења и спровођења докумената јавних политика и осталих планских докумената као што су: средњорочни планови и финансијски планови ЈЛС, и прописа који се доносе у складу са законом и статутом ЈЛС.

У складу са ЗПС, ЈЛС имају обавезу да ускладе важећа документа јавних политика са одредбама ЗПС, и то приликом првих измена и допуна тих докумената. Очекивано је да ће у већини ЈЛС бити најактуелније управо доношење новог (првог) Плана развоја и пратећег средњорочног плана ЈЛС.

План развоја ЈЛС, дакле, операционализује се, пре свега, кроз **израду и доношење трогодишњег средњорочног плана ЈЛС**. На тај начин, јавне политике на нивоу ЈЛС и мере за развој ЈЛС усклађују се са буџетским процесом.

Садржина средњорочног плана уређена је ЗПС и Уредбом о средњорочном планирању, а његова основна структура подразумева такође хијерархијску логику интервенције почев од општих и посебних циљева, преко мера за остваривање циљева и припадајућих активности по свакој мери. На нивоу циљева и мера исказују се и одговарајући показатељи, успоставља се веза са програмском структуром буџета ЈЛС и средствима опредељеним у буџету за спровођење мера.

Приликом израде средњорочних планова, ЈЛС треба да прате правила прописана Уредбом о средњорочном планирању и обрасцима садржаним у овој уредби као што су:

- Образац за приказ свих мера и активности које ће ЈЛС спроводити у складу са планским документима донетим на локалном и републичком нивоу (као и на нивоу аутономне покрајине у случају ЈЛС у аутономној покрајини); ЈЛС такође у овом формату утврђује мере и активности које не преузима из других планских докумената, али их спроводи у складу са својим изворним и повереним надлежностима;
- Образац за опис мера и активности које се први пут операционализују средњорочним планом ЈЛС;

Тakoђе, у процесу израде средњорочног плана ЈЛС предвиђају се и додатни елементи:

- Образац плана нормативних активности ЈЛС (само за прописе, односно друге опште акте који су у надлежности Скупштине ЈЛС);
- Образац средњорочног оквира расхода ЈЛС по програмској класификацији и мерама и активностима из средњорочног плана

(преглед буџетских програма, програмских активности и пројеката, мера и активности из средњорочног плана ЈЛС, као и пројекција потребних финансијских средстава за њихово спровођење током трогодишњег периода за који се средњорочни план доноси, по изворима финансирања);

- Анализа институционалних капацитета (информације о могућностима ЈЛС да спроводи мере из своје надлежности, укључујући и мере за остварење циљева утврђених документима јавних политика и документима развојног планирања);
- Анализа ризика и предуслова за остварење мера, уколико је за неке од мера у средњорочном плану утврђено да постоје ризици и предуслови за њихово спровођење и остварење жељених резултата.

Код израде средњорочног плана ЈЛС биће потребно посебну пажњу посветити усклађивању са нивоима структуре односно логиком интервенције Плана развоја ЈЛС, имајући у виду да је План развоја хијерархијски највиши документ развојног планирања ЈЛС чији су циљеви и мере на вишем нивоу општости од нивоа који се очекује у средњорочном плану као оперативном планском документу ЈЛС. Такође, циљеви и мере Плана развоја ЈЛС утврђују се за дужи временски период за разлику од трогодишњег оквира средњорочног плана ЈЛС. У односу на ограничени број приоритетних циљева из Плана развоја ЈЛС, средњорочни план ЈЛС ће садржати већи број општих и посебних циљева, тако да један корак усклађивања подразумева **структурисање општих и посебних циљева** средњорочног плана ЈЛС тако да се они уклапају са приоритетним циљевима из Плана развоја. Конкретно, када се приоритетни циљ из Плана развоја ЈЛС преузима и поставља као општи циљ у средњорочном плану, биће потребно утврдити одговарајуће посебне циљеве за тај општи циљ у средњорочном плану. Други корак усклађивања одвијаће се **на нивоу мера**, јер ће бити потребно да се дугорочније и свеобухватније мере из Плана развоја конкретизују кроз већи број мера (и активности) у средњорочном плану ЈЛС, тако да оне одговарају утврђеним посебним циљевима средњорочног плана.<sup>56</sup>

Од значаја за разумевање везе Плана развоја и буџета је правило према којем се посебни циљ из средњорочног плана преузима као циљ буџетског програма у оквиру ког се расподељују средства за остварење тог циља.

Такође, када ЈЛС приликом израде средњорочног плана, преузима опште и посебне циљеве из планских докумената – тада преузима и повезане показатеље учинка и њихове почетне и циљане вредности, ради праћења спровођења средњорочног плана, а тиме и праћења спровођења Плана развоја ЈЛС и докумената јавних политика.

<sup>56</sup> Узимајући у обзир и мере утврђене у документима јавних политика на локалном, покрајинском и републичком нивоу. Када ЈЛС у свој средњорочни план преузима мере и активности из докумената јавних политика донетих на републичком или покрајинском нивоу, потребно је да те мере и активности подведе под „своје“ опште и посебне циљеве дефинисане локалним планским документима (другим речима, да их смести у локални плански контекст), а ако то није могуће учинити - циљеви се и не дефинишу за тако преузете мере и активности

Планирање спровођења мера садржаних у Плану развоја ЈЛС, а нарочито оних које се у одређеном периоду даље разрађују средњорочним планом ЈЛС, потребно је синхронизовати са процесом програмског буџетирања односно финансијског планирања, континуирано током године, и то у складу са **календаром обједињеног процеса планирања и буџетирања**. Ово подразумева и обезбеђивање ефикасне координације и комуникације лица ангажованих у ЈЛС која су задужена за наведене процесе.

У складу са Уредбом о средњорочном планирању (члан 15.), ЈЛС може, за потребе спровођења појединих мера из свог Плана развоја, размотрити и потребу, односно могућност заједничког обављања послова са другим ЈЛС, односно могућност формирања заједничког органа са једном или више ЈЛС, или, пак, уступања одређених послова другој ЈЛС, сходно закону који уређује локалну самоуправу, како би остварила зацртане приоритетне циљеве и достигла визију свог развоја.

## 6.1. ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

Праћење спровођења Плана развоја ЈЛС омогућава да се утврди:

- Да ли се мере и приоритетни циљеви остварују по плану и ефикасно;
- Који ризици се јављају или очекују у остварењу учинака Плана развоја ЈЛС;
- Које одлуке треба донети у случају одступања од планираног, као и
- Да ли су планирани и остварени учинци и даље релевантни за остваривање визије.

Имајући у виду тесну везу средњорочног плана са Планом развоја ЈЛС, како је претходно објашњено и будући да се мере из Плана развоја разрађују и кроз активности у средњорочном плану ЈЛС, као и да се за ниво циљева и мера у средњорочном плану утврђују одговарајући показатељи – управо средњорочни план ЈЛС представља основу за процес праћења (мониторинга) спровођења Плана развоја ЈЛС. Ради се о **процесу прикупљања и обраде података у вези са реализацијом појединачних активности у оквиру сваке од мера, као и података о остваривању конкретних показатеља (за мере и циљеве)**. Сврха прикупљања и обраде података је да се након одређеног времена утврди статус остваривања активности у оквиру сваке од мера као и испуњеност предвиђених показатеља (а посебно њихових циљаних вредности по годинама), како би се могло закључити да ли се средњорочни план ЈЛС спроводи како је планирано, а самим тим, да ли се остварује и планирани напредак у спровођењу Плана развоја ЈЛС.

Неопходно је да ЈЛС прате спровођење планираних циљева и мера континуирано, и то користећи:

- Унапред дефинисане обрасце за прикупљање података од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера из Плана развоја ЈЛС и за мерење конкретних показатеља из своје надлежности. Они у обрасце уносе информације о томе на који начин су спровођене мере и који су резултати постигнути (какав је статус/вредност показатеља);
- Доступне базе података, укључујући и базе Републичког завода за статистику и Аналитичког сервиса ЈЛС, и/или
- Примарне податке које ЈЛС може да одлучи да прикупи на основу упитника, анкета, интервјуа, фокус група, и сл.

Одговорност за прикупљање и обраду података у сврху праћења спровођења Плана развоја ЈЛС имају руководиоци одељења, у складу са надлежностима за конкретне податке у оквиру сваке ЈЛС. Овде је још једном битно нагласити да је посебно значајно јасно дефинисати улоге и одговорности у погледу прикупљања и обраде података у ЈЛС, и то тако што ће овај посао бити дефинисан као системска активност, а не као једнократни задатак.



## 6.2. ВРЕДНОВАЊЕ ПОСТИГНУТИХ УЧИНАКА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

За разлику од праћења спровођења Плана развоја ЈЛС који представља континуиран процес током целокупног периода за који се План развоја доноси, вредновање учинака Плана развоја ЈЛС, односно евалуација - предузима се периодично.

Вредновање постигнутих учинака Плана развоја ЈЛС подразумева коришћење прикупљених података и анализа које су резултат праћења спровођења Плана развоја, како би се **оценила релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост мера садржаних у Плану развоја ЈЛС, утврдио степен промене који је настао спровођењем мера из Плана развоја и степен достизања приоритетних циљева**, а све у циљу преиспитивања и унапређења Плана развоја ЈЛС, односно утврђивања потребе за његовом ревизијом и бољим планирањем у будућности. Ова врста анализе представља, заправо, накнадну (ex-post) анализу ефеката Плана развоја ЈЛС.

Вредновање учинака Плана развоја ЈЛС такође се, као и праћење, спроводи на основу анализе података и информација добијених од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера из Плана развоја ЈЛС односно повезаних циљева и мера у средњорочном плану ЈЛС, као и података и информација које су прибављене из других извора (базе података Републичког завода за статистику, Аналитичког сервиса ЈЛС, самостално прикупљених примарних података, итд.).

## 6.3. ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ И ПОСТИГНУТИМ УЧИНЦИМА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

**Извештавање о спровођењу** Плана развоја ЈЛС представља објективно приказивање тога на који начин се План развоја ЈЛС спроводио у претходних годину дана, док **извештавање о постигнутим учинцима** Плана развоја ЈЛС представља реално приказивање учинака Плана развоја ЈЛС који су постигнути током спровођења предвиђених мера у трогодишњем периоду који је протекао.

ЈЛС су у обавези да израђују:

- Извештај о спровођењу средњорочног плана који је истовремено и извештај о спровођењу Плана развоја ЈЛС – на годишњем нивоу;
- Извештај о постигнутим учинцима Плана развоја ЈЛС – на трогодишњем нивоу.

ЈЛС су обавезне да донесу средњорочне планове најкасније почев од средњорочног плана за 2021. годину, а извештаје о спровођењу својих средњорочних планова ЈЛС су дужне да израђују најкасније почев од 15. марта 2022. године за претходну фискалну годину. Кроз извештавање о спровођењу

средњорочних планова, ЈЛС ће практично извештавати и о спровођењу Плана развоја ЈЛС.

Истеком сваке треће календарске године од доношења, Веће ЈЛС утврђује предлог извештаја о учинцима спровођења Плана развоја ЈЛС, који подноси на усвајање Скупштини ЈЛС, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока.

ЗПС је предвидео и успостављање ЈИС - Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање. У питању је јединствени електронски систем осмишљен да у њега учесници у планском систему, уносе садржај својих планских докумената и уз помоћ којег извештавају о остваривању утврђених циљева.

ЈИС треба да обезбеди везу између садржаја планова развоја ЈЛС, докумената јавних политика, средњорочних планова и финансијских планова ЈЛС, као и јединствено извештавање о постигнутом учинку у односу на дефинисане показатеље. ЈИС је осмишљен као практичан алат за лакше и брже праћење спровођења планских докумената на свим нивоима управе.

До успостављања ЈИС, извештаји о спровођењу Плана развоја/средњорочних планова ЈЛС и извештаји о учинцима Плана развоја објављују се на интернет страници ЈЛС, најкасније 15 дана од дана усвајања.

## 6.4. РЕВИЗИЈА ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС

Након усвајања извештаја о учинцима Плана развоја ЈЛС, општинско односно градско Веће ЈЛС, као и Скупштина ЈЛС, могу утврдити потребу за спровођењем ревизије Плана развоја, на основу чега се приступа изради предлога измена и допуна Плана развоја ЈЛС.

Веће ЈЛС иницира ревизију постојећег Плана развоја, уз образложење разлога за ревизију. Одлуку којом се покреће ревизија постојећег Плана развоја доноси Скупштина ЈЛС, а ток поступка за ревизију реализује се по процедури која је прописана и за усвајање Плана развоја ЈЛС.

## 7. АНЕКСИ:

### Анекс 1. Модел решења о формирању Координационог тима и тематских радних група



Република Србија

ГРАД/ОПШТИНА

ГРАДОНАЧЕЛНИК/ПРЕДСЕДНИК

ОПШТИНЕ

Број:

Дана: xx.xx.20xx. године

град/општина

На основу члана 46. Закона о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“ бр. 129/2007 и 83/2014 - др.закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018), члана 66. став 1. тачка 24. Статута града/општине („Сл. лист града општине [ ]“ бр. х/х) и члана х. Одлуке о поступку припреме и ближеј садржини Плана развоја града/општине [ ] („Сл. лист града општине [ ]“ бр. х/х), градоначелник (председник општине) дана \_\_\_\_\_ 20xx. године доноси

#### РЕШЕЊЕ

о формирању Координационог тима и тематских радних група за израду Плана развоја града/општине [ ]

[дат је модел интегралног Решења, али посебно веће ЈЛС могу да се одреде да тематске радне групе формирају накнадно, посебним Решењем у ком случају се издваја одељак о задацима тематских радних група из овог модела]

I.

**ОДРЕЂУЈУ СЕ** председник, чланови и координатор градског/општинског тима града/општине [ ] и тематске радне групе за израду Плана развоја града/општине [ ] и то:

Координациони тим у саставу:

1. ХХ, градоначелник (председник општине) – председник тима
2. ХХ, заменик градоначелника/председника општине - члан
3. ХХ, председник скупштине - члан
4. ХХ, \_\_\_\_\_ – координатор тима [појединац или организациона јединица]

5. \_\_\_\_\_

... детаљно, чланови тима из реда већника, одборника, руководиоца кључних организационих јединица градске/општинске управе ...

Тематске радне групе за:

1. Локални економски/привредни развој
2. Друштвени развој
3. Урбани развој и заштита животне средине/комуналне делатности  
[друге опције и већи број тематских РГ у зависности од опредељења ЈЛС]

Почетни списак чланова тематских радних група и њихових руководиоца/координатора утврђује се на основу спроведене анализе заинтересованих страна [и по спроведеном јавном позиву за учешће ОЦД у тематским радним групама, за оне ЈЛС које се определе да спроведу овај позив] најкасније у року од \_\_\_\_ дана од ступања на снагу овог решења.

Списак опредељених чланова тематских радних група води и ажурира координатор тима и подноси на одобрење и сагласност председнику тима.

## II.

Задаци Координационог тима су:

- организирање и координирање свим активностима у вези са израдом Плана развоја, праћење редоследа и динамике активности за израду Плана развоја
- утврђивање обухвата тематских радних група и надзор над њиховим радом, одлучивање о формирању ужих тимова унутар тематских радних група, по потреби
- одлучивање о обухвату, динамици и начину рада партнерског форума
- разматрање и давање сагласности на предлоге тематских радних група за садржину Плана развоја (преглед и анализа стања, приоритети, циљеви, мере)
- осигуравање и заступање интереса града/општине и пружање информација јавности у процесу израде Плана развоја, а нарочито у сарадњи са партнерским форумом
- информисање Већа и Скупштине града/општине о процесу израде Плана развоја и давање инструкција тематским радним групама у складу са ставовима Већа и Скупштине
- обезбеђивање укључености организационих јединица градске /општинске управе, односно осигуравање несметаног прослеђивања информација од значаја за израду Плана развоја од стране управе ка тематским радним групама

- осигуравање директне везе са градским/општинским оперативним плановима, пројектима и буџетом
- предузимање корективних мера, по потреби, у циљу успешне израде Плана развоја

Задаци координатора су нарочито:

- организовање процеса анализе заинтересованих страна у оквиру координационог тима ради утврђивања састава тематских радних група и управљање контактима
- припрема предлога за координациони тим о обухвату и начину функционисања партнерског форума
- непосредна координација са опредељеним руководиоцима тематских радних група, утврђивање динамике и начина комуникације са руководиоцима тематских радних група ради информисања о напретку у спровођењу задатака тематских радних група, организовање документације процеса
- усклађивање рада тематских радних група, обједињавање и усклађивање материјала и организовање заједничких састанака тематских радних група
- информисање координационог тима о раду тематских радних група
- преношење инструкција координационог тима тематским радним групама
- предлагање организовања састанака координационог тима ради одлучивања о конкретним питањима, по потреби и на иницијативу тематских радних група
- представљање координационог тима на састанцима партнерског форума и у процесу јавне расправе о Нацрту Плана развоја
- извршавање других задатака по налогу координационог тима

Задаци тематских радних група су:

- припрема прегледа постојећих планских докумената у оквиру области за које су успостављене
- припрема тематских прегледа и анализе постојећег стања у ЈЛС
- формулисање предлога тематских приоритета, циљева и мера, односно свих елемената садржине Плана развоја у складу са резултатима
- свеобухватних консултација
- подршка координатору и координационом тиму у спровођењу консултација, сарадње са партнерским форумом и јавне расправе, и за извештавање у вези са тим

- припрема ажурних информација о току активности за потребе извештавања координатора и координационог тима и документовање процеса
- обављање других стручних послова по налогу координатора и координационог тима.

### III.

Решење ступа на снагу даном доношења и објављује се на интернет страници града/општине.

### IV.

Решење доставити именованом председнику, координатору, члановима тима, руководиоцима тематских радних група и архиви.

**ГРАДОНАЧЕЛНИК/  
ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ**

#### **Анекс 2. Сврха и користи од прикупљања и анализе података у различитим корацима израде и спровођења Плана развоја ЈЛС**

| ФАЗА ИЗРАДЕ ПЛАНА РАЗВОЈА ЈЛС                            | СВРХА И КОРИСТ ОД ПРИКУПЉАЊА И АНАЛИЗЕ ПОДАТАКА<br>Квалитетни, односно релевантни, поуздани и непристрасни подаци служе томе да:                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Дефинисање визије Плана развоја ЈЛС                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• се дефинише реална и кредибилна визија</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Дефинисање приоритетних циљева и припадајућих показатеља | <ul style="list-style-type: none"> <li>• се потврди или негира постојање проблема, тј. последица проблема које треба решити ради остварења приоритетних циљева;</li> <li>• се формулишу свеобухватни и релевантни циљеви;</li> <li>• се из корпуса релевантних циљева одреде приоритетни циљеви;</li> <li>се идентификују и формулишу показатељи на основу којих ће се пратити остварење приоритетних циљева</li> </ul> |
| Идентификација мера (и разматрање опција за одабир мера) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• се сагледају различите релевантне опције, односно мере за решавање уочених проблема, остварење приоритетних циљева и достизање визије; Што се више опција разматра, већа је потреба за подацима;</li> <li>• се одабере оптимална опција односно комбинација мера</li> </ul>                                                                                                    |
| Спровођење и праћење спровођења Плана развоја ЈЛС        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• се омогући увид у то како се План развоја ЈЛС спроводи, да ли се постижу приоритетни циљеви и достиже визија.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                       |

### Анекс 3. Преглед индикативног распореда активности на изради Плана развоја ЈЛС (табеларно и кроз гантограм)

| Бр   | Активност                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Резултат                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Одговорна страна                                                                                                                                                                                   | Временски оквир                                 |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 1.   | Припремне активности                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Формирана тела, договорен приступ и динамика за израду Плана развоја ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ЈЛС                                                                                                                                                                                                | Оквирно месец и по дана                         |
| 1.1. | Уводни састанак ужег руководства ЈЛС и надлежних сарадника (из организационе јединице за ЈЕР реџимо) у циљу упознавања са захтевима планског система у погледу израде Плана развоја ЈЛС и потребним предстојећим активностима                                                                                                                                                                                                                                                                  | Руководство ЈЛС је упознато са захтевима и начином рада, постигнути су договори о главним учесницима, динамици;<br><br>Дате су инструкције будућем Координатору и сарадницима из управе за наредне кораке                                                                                                                                                                                                           | Руководство ЈЛС (из органа ЈЛС – Скупштина Већа и управе) и искуснији носиоци планских процеса из управе ЈЛС                                                                                       | Почетак процеса рада на Плану развоја ЈЛС       |
| 1.2. | ЈЛС доноси Одлуку о изради Плана развоја ЈЛС и Решење о формирању Координационог тима;<br><br>Постављање банера на интернет страници ЈЛС посвећеног Плану развоја и обавештавање јавности о почетку процеса – објављивање усвојених аката                                                                                                                                                                                                                                                      | Формално покренут процес и расположиви капацитети ЈЛС стављени у функцију израде Плана развоја (донета Одлука о Плану развоја и формиран координациони тим);<br><br>Озваничен процес ка јавности                                                                                                                                                                                                                    | Веће и Скупштина ЈЛС (за Одлуку); градоначелник/председник општине (за Решење) и представници управе одређени на првом састанку (координациона јединица или лице) и надлежни за односе са јавношћу | Н + три недеље                                  |
| 1.3. | Организовање једног или више састанака координационог тима у циљу анализе заинтересованих страна (евентуално у ужем оперативном саставу у договору са Координатором и са придруженим представницима управе по позиву);<br><br>Одлучивање о броју и саставу тематских радних група (евентуално спровођење јавног позива за одабир представника организација цивилног друштва и других заинтересованих страна за чланство у тематским радним групама) и одлучивање о обухвату Партнерског форума | Извршена анализа заинтересованих страна и идентификовани партнери из локалне заједнице (и шире) који треба да буду укључени у израду Плана развоја (било у формату тематских радних група, било Партнерског форума);<br><br>Усвојено Решење о броју и саставу тематских радних група и успостављена листа планираних учесника за Партнерски форум (евентуално донет посебан акт о формализовању Партнерског форума) | Координациони тим, градоначелник/председник општине (за Решење о тематским радним групама)                                                                                                         | Н + месец и по (три недеље за активност 1.3)    |
| 2.   | Израда прегледа и анализе постојећег стања у ЈЛС (тзв. друштвено-економска анализа)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Израђен преглед и анализа постојећег стања у ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Координациони тим, тематске радне групе и Партнерски форум                                                                                                                                         | Оквирно 3 и по месеца                           |
| 2.1. | Израда првог нацрта прегледа и анализе постојећег стања, укључујући и:<br>- преглед и оцену претходног/ досадашњег спровођења СЛОП и других локалних планских докумената;<br>- анализу по груписаним кључним областима планирања и спровођења јавних политика/ надлежности ЈЛС и процену финансијског капацитета ЈЛС                                                                                                                                                                           | Израђен први нацрт прегледа и анализе, укључујући и преглед/ извештај о спровођењу локалних планских докумената у претходном периоду (посебно СЛОП), процену финансијског капацитета ЈЛС и анализе по кључним областима надлежности ЈЛС                                                                                                                                                                             | Тематске радне групе (које ажурно извештавају Координатора) и по потреби Координациони тим                                                                                                         | Н + 3 и по месеца (два месеца за активност 2.1) |



| Бр                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Активност                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Резултат                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Одговорна страна                                                                                               | Временски оквир                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 2.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Израда прегледа и анализе постојећег стања у ЈЛС (тзв. друштвено-економска анализа)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Израђен преглед и анализа постојећег стања у ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Координациони тим, тематске радне групе и Партнерски форум                                                     | Оквирно 3 и по месеца                            |
| 2.2.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Израда SWOT матрица на основу прегледа и анализе постојећег стања – појединачно по тематским радним групама, обједињавање од стране Координатора и консолидовање на заједничком састанку свих тематских радних група                                                                                                                                                                                            | SWOT анализе израђене од стране тематских радних група, као допуна прегледа и анализе постојећег стања;<br><br>Извршена њихова консолидација између радних група (елиминисана понављања и сл.);<br><br>Пречишћен обједињени нацрт припремљен од стране Координатора (садржи евентуално и закључке SWOT о правцима развоја, главним циљевима и сл.) | Тематске радне групе, Координатор (и по потреби Координациони тим)                                             | Н + 4 месеца (две недеље за активност 2.2)       |
| 2.3.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Консултације у погледу првог нацрта прегледа и анализе:<br>- Објављивање нацрта на интернет страници ЈЛС/банеру и прикупљање коментара;<br>- Упоредо са тим – организовање првог (конститутивног) састанка Партнерског форума за представљање целог процеса израде Плана развоја ЈЛС, дискусија о првом нацрту прегледа и анализе и прибављање допунских информација и коментара од учесника Партнерског форума | Прикупљени допунски подаци, коментари и виђења заинтересованих страна у погледу нацрта анализе (који укључују и SWOT прегледе)                                                                                                                                                                                                                     | Координациони тим, тематске радне групе и Партнерски форум; заинтересована јавност – сви учесници консултација | Н + 4 и по месеца (две недеље за активност 2.3.) |
| 2.4.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Додатне провере уз укључивање прибављених података и разматрање пристиглих коментара и финализација прегледа и анализе постојећег стања за потребе израде Плана развоја ЈЛС;<br><br>Упоредна (истовремена) израда извештаја о претходно обављеним консултацијама                                                                                                                                                | Размотрени прикупљени подаци и предлози прибављени кроз консултације, образложено њихово прихватање или неприхватање и финализован преглед и анализа;<br><br>Објављен извештај о спроведеним консултацијама                                                                                                                                        | Тематске радне групе (у сарадњи са Координатором који обједињује анализу) и по потреби Координациони тим       | Н + 5 месеци (две недеље за активност 2.4)       |
| Након овог корака и спроведених активности, а паралелно са трајањем треће групе активности, Координатор (уз, по потреби, консултовање тематских радних група) ради на сажетку прегледа и анализе постојећег стања – тексту који ће ући у нацрт Плана развоја ЈЛС, док комплетна анализа може бити приложена као анекс . |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                |                                                  |
| 3.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Дефинисање визије и приоритетних циљева Плана развоја ЈЛС (у мери у којој је могуће - упоредни рад на нацрту мера и активности - елемената за средњорочни план ЈЛС)                                                                                                                                                                                                                                             | Израђен нацрт визије и приоритетних циљева Плана развоја; оквирно идентификоване неке могуће мере и активности                                                                                                                                                                                                                                     | Тематске радне групе, Координациони тим и Партнерски форум                                                     | Оквирно два и по месеца                          |
| 3.1.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Приступање изради главне логике интервенције (стратешког оквира) Плана развоја ЈЛС – заједнички координациони састанак свих тематских радних група, утврђивање инструкција за даљи рад и заједничко формулисање нацрта визије; појединачни састанци тематских радних група за рад на анализи проблема                                                                                                           | Усклађене инструкције и обезбеђено разумевање чланова тематских радних група о изради логике интервенције (начину анализе проблема, формулисању циљева, упоредном раду на мерама и припадајућим активностима);<br>Формулисан нацрт визије Плана развоја ЈЛС;<br>Идентификовани и структурисани проблеми по тематским радним групама.               | Тематске радне групе, Координатор (и по потреби Координациони тим)                                             | Н + 5 и по месеци (две недеље за активност 3.1.) |

| Бр   | Активност                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Резултат                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Одговорна страна                                                                                               | Временски оквир                                  |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 3.   | Дефинисање визије и приоритетних циљева Плана развоја ЈАС (у мери у којој је могуће - упоредни рад на нацрту мера и активности - елемената за средњорочни план ЈАС)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Израђен нацрт визије и приоритетних циљева Плана развоја; оквирно идентификоване неке могуће мере и активности                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Тематске радне групе, Координациони тим и Партнерски форум                                                     | Оквирно два и по месеца                          |
| 3.2. | (евентуално наставак рада на структурисању проблема)<br><br>Формулисање предлога приоритетних циљева и идентификовање припадајућих показатеља, њихово повезивање са ЦОР и разрада описа – појединачни састанци тематских радних група                                                                                                                                                                                                                                                                 | (евентуално финализован преглед проблема који служи као подлога за формулисање циљева)<br><br>По тематским радним групама израђена структура/дрво циљева, сагледани повезани (потциљеви) ЦОР и формулисани предлози приоритетних циљева уз исказивање везе са ЦОР и преговарачким поглављима ЕУ;<br><br>Предложени показатељи за приоритетне циљеве и постигнути договори о кратким описима циљева (евентуално у циљу олакшавања даљег рада - идентификација неке припадајуће мере и активности) | Тематске радне групе (које ажурно извештавају Координатора)                                                    | Н + 6 месеци (две недеље за активност 3.2.)      |
| 3.3. | Обједињавање материјала у вези са приоритетним циљевима од стране Координатора и заједнички састанак свих тематских радних група за консолидацију материјала; извештавање координационог тима                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Израђени нацрти приоритетних циљева и припадајућих показатеља су обједињени и извршена је њихова консолидација између тематских радних група (елиминисана понављања, примењен исти/сличан ниво информација у односу на повезивање са ЦОР, кратких описа и сл.);<br><br>Координациони тим упознат посредством Координатора                                                                                                                                                                        | Тематске радне групе, Координатор и координациони тим                                                          | Н + 6 и по месеци (две недеље за активност 3.3.) |
| 3.4. | Консултације у погледу првог нацрта логике интервенције (визије и приоритетних циљева са показатељима, евентуално уз индикацију могућих мера где су формулисане):<br>- објављивање нацрта на интернет страници ЈАС/ у оквиру банера за плански процес и прикупљање коментара (евентуално давање и обрасца/могућности да се предложи мере/ активности у односу на постављене циљеве);<br>- упоредни рад на достављању материјала учесницима Партнерског форума (по имејлинг листи) са роком за одговор | Партнери су упознати са нацртом визије и приоритетним циљевима развоја (уз објашњење везе са ЕУ поглављима и са ЦОР и показатељима), обавештена и консултована шира јавност и прикупљени коментари, предлози и виђења заинтересованих страна у погледу нацрта материјала                                                                                                                                                                                                                         | Координациони тим, тематске радне групе и Партнерски форум; заинтересована јавност – сви учесници консултација | Н + 7 месеци (две недеље за активност 3.4.)      |
| 3.5. | Обрада, разматрање и укључивање прибављених коментара и предлога<br>- заједнички састанак радних група (пожељно са координационим тимом) у циљу реферисања о резултатима консултација, консолидовања материјала и евентуалног адаптирања формулације визије Плана развоја ЈАС;                                                                                                                                                                                                                        | Разматрени коментари и предлози који су прибављени кроз консултације, образложено њихово прихватање или неприхватање и финализован нацрт логике интервенције (ниво визије и циљева са показатељима и описима, уз евентуално индиковане могуће мере и активности ако су адресиране);                                                                                                                                                                                                              | Тематске радне групе, Координатор и координациони тим                                                          | Н + 7 и по месеци (две недеље за активност 3.5.) |

| Бр   | Активност                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Резултат                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Одговорна страна                                                                                                                                                                 | Временски оквир                                  |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 3.   | Дефинисање визије и приоритетних циљева Плана развоја ЈЛС (у мери у којој је могуће - упоредни рад на нацрту мера и активности - елементата за средњорочни план ЈЛС)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Израђен нацрт визије и приоритетних циљева Плана развоја; оквирно идентификоване неке могуће мере и активности                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Тематске радне групе, Координациони тим и Партнерски форум                                                                                                                       | Оквирно два и по месеца                          |
|      | - адаптација и евентуално редефинисање нацрта приоритетних циљева, на појединачним састанцима тематских радних група;<br>- упоредна (истовремена) израда извештаја о објављеним консултацијама (обједињује Координатор уз подршку радних група)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Објављен извештај о спроведеним консултацијама                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                  |                                                  |
| 4.   | Дефинисање мера за достизање циљева Плана развоја ЈЛС и мапирање институционалног оквира за даљу операционализацију (упоредна припрема елементата за први средњорочни План ЈЛС)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Израђен преглед мера са описом; утврђене институционалне одговорности у оквиру расположивог финансијског оквира                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Тематске радне групе, Координациони тим и Партнерски форум                                                                                                                       | Оквирно два и по месеца                          |
| 4.1. | Заједнички координациони састанак свих тематских радних група, утврђивање инструкција за рад на мерама, преглед њихове типологије, укључујући и упућивање у основне елементе/захтеве за средњорочни план (узевизавање са финансијским планирањем у циклусу за наредну и две додатне године);<br><br>Појединачни састанци тематских радних група за рад на формулисању мера (кратког описа и евентуално показатеља на нивоу мера), као и идентификацији главних припадајућих активности; давање препорука за усклађивање програмских информација (циљева, показатеља) у текућем буџетском циклусу | Усклађене инструкције и осигурано разумевање чланова тематских радних група о приступу у изради мера имајући у виду и остале елементе средњорочног плана који се наслана на План развоја ЈЛС;<br>Формулисани нацрти мера и продискутоване главне припадајуће активности (и пројекти), могући показатељи за ниво мера и оквирна финансијска конструкција;<br><br>Кроз упоредно сагледавање структуре програмског буџета ЈЛС донети закључци о главним - институционалним носиоцима (организациони делови управе, надлежни индиректни буџетски корисници и партнерске институције и организације других нивоа власти за реализацију мера и активности) и дате препоруке да се програмска структура буџета и програмске информације уподобљавају логици интервенције Плана развоја ЈЛС већ од текућег буџетског циклуса у мери у којој је могуће | Тематске радне групе у сарадњи са тимом за програмско буџетирање у ЈЛС (уколико чланови нису у целини интегрисани у тематске радне групе за План развоја) уз учешће Координатора | Н + 8 и по месеци (месец дана за активност 4.1.) |
| 4.2. | Обједињавање материјала у вези са предлогом мера за План развоја ЈЛС од стране Координатора;<br>Заједнички састанак (један или више) свих тематских радних група за консолидацију материјала; Извештавање координационог тима (и по потреби организовање засебног састанка координационог тима, разматрање предлога за дораду приоритетних циљева/описа уколико су произашли из процеса рада на мерама, усаглашавање идентификованих институционалних одговорности и уклапања са финансијским оквиром)                                                                                           | Израђени нацрти мера (евентуално припадајућих показатеља и активности) су обједињени и извршена је њихова консолидација између радних група (елиминисана понављања, примењен исти/сличан ниво информација у описима, процени финансијских средстава) и уклопљени у претходно израђени текст Плана развоја ЈЛС;<br>Координациони тим је упознат са статусом израде и садржином материјала за План развоја ЈЛС и по потреби пружио додатне инструкције за дораду и консолидацију материјала                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Тематске радне групе, Координатор и координациони тим                                                                                                                            | Н + 9 месеци (две недеље за активност 4.2.)      |

| Бр   | Активност                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Резултат                                                                                                                                                                                                                                                                         | Одговорна страна                                                                                                                                                 | Временски оквир                                          |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 4.   | Дефинисање мера за достизање циљева Плана развоја ЈЛС и мапирање институционалног оквира за даљу операционализацију (упоредна припрема елемената за први средњорочни План ЈЛС)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Израђен преглед мера са описом; утврђене институционалне одговорности у оквиру расположивог финансијског оквира                                                                                                                                                                  | Тематске радне групе, Координациони тим и Партнерски форум                                                                                                       | Оквирно два и по месеца                                  |
| 4.3. | Консултације у погледу радног нацрта Плана развоја ЈЛС – комплетног постојећег текста од уводног сажетака анализе преко визије, приоритетних циљева закључно са нивоом мера и припадајућих елемената:<br>- објављивање нацрта на интернет страници ЈЛС/ у оквиру банера за плански процес и прикупљање коментара, предлога, евентуално примена других формата консултација;<br>- упоредо са тим – организовање састанка Партнерског форума за представљање и дискусија о радном нацрту Плана развоја и прибављање допунских информација и коментара од учесника Партнерског форума | Партнери су упознати са радним нацртом Плана развоја ЈЛС, шира јавност је обавештена и консултована, и коментари, предлози и виђења заинтересованих страна у погледу нацрта Плана развоја ЈЛС су прикупљени                                                                      | Координациони тим, тематске радне групе и Партнерски форум; заинтересована јавност – сви учесници консултација                                                   | Н + 9 и по месеци (две недеље за активност 4.3.)         |
| 5.   | Јавна расправа о Нацрту Плана развоја, финализација и утврђивање предлога Плана развоја који се доставља Скупштини ЈЛС                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Спроведена јавна расправа о Нацрту Плана развоја ЈЛС и текст финализован и достављен Скупштини ЈЛС                                                                                                                                                                               | Координациони тим, тематске радне групе, Веће ЈЛС, Скупштина ЈЛС                                                                                                 | Оквирно месец и по дана                                  |
| 5.1. | Састанак Већа ЈЛС на којем се утврђује и програм јавне расправе о Нацрту Плана развоја и договарају оперативнија задужења (учешће чланова Већа ЈЛС на састанцима организованим током јавне расправе, уз подршку Координатора/ координационог тима и сл.) и<br>- објављивање позива за учешће на јавној расправи, програма јавне расправе и нацрта документа на интернет страници ЈЛС/банеру за плански процес (евентуално кроз медије и на други пригодан начин) и прикупљање коментара, предлога, евентуално примена других формата укључивања јавности током јавне расправе      | Спроведена јавна расправа - Нацрт Плана развоја ЈЛС представљен ширем кругу локалне заједнице/ заинтересованој јавности, и коментари, предлози и виђења у погледу нацрта Плана развоја су прикупљени                                                                             | Веће ЈЛС уз подршку Координатора/осталих чланова координационог тима (евентуално и тематских радних група); заинтересована јавност – сви учесници јавне расправе | Н + 11 и по месеци<br><br>- три недеље за активност 5.1. |
| 5.2. | Обрада, разматрање и укључивање прибављених коментара и предлога – у зависности од обима и садржине предлога - на појединачним састанцима тематских радних група и/или заједничком састанку тематских радних група са координационим тимом; Координатор води рачуна о конзистентности целог текста документа:<br>- упоредна (истовремена) израда извештаја о резултатима спроведене јавне расправе (обједињује Координатор уз подршку радних група);<br>- достављање материјала Већу ЈЛС                                                                                           | Размотрени коментари и предлози прибављени током јавне расправе, образложено њихово прихватање или неприхватање;<br><br>Сходно томе дорађен/ финализован Нацрт Плана развоја ЈЛС и достављен Већу ЈЛС (уз извештај о одржаној јавној расправи, обради предлога/ коментара и сл.) | Тематске радне групе, Координатор и координациони тим                                                                                                            | Н + 11 и по месеци<br><br>- две недеље за активност 5.2. |
| 5.3. | Веће ЈЛС утврђује Предлог Плана развоја ЈЛС (са свим анексима и извештајем о спроведеној јавној расправи) и доставља Скупштини ЈЛС;<br>Објављивање извештаја о спроведеној јавној расправи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Предлог Плана развоја ЈЛС достављен Скупштини ЈЛС на усвајање;<br><br>Објављен извештај о спроведеној јавној расправи                                                                                                                                                            | Веће ЈЛС ( по потреби уз подршку Координатора/ осталих чланова координационог тима)                                                                              | Н + 11 и по месеци<br>- недељу дана за активност 5.3     |



#### Анекс 4. Листа питања за дијагностику узрока недостатка инвестиција на локалном нивоу

|                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Које су највеће инвестиције на територији ваше ЈЛС у претходних 10 година, у приватном и јавном сектору?                                                                                                                                                                           |
| Који је био главни мотив за приватне инвестиције у претходном периоду: близина тржишта, добра повезаност са кључним тржиштима, јефтина радна снага, одговарајућа радна снага/стручност, добре мере подстицаја (и које?), природни ресурси, близина тржишту сировина, други мотиви? |
| Који су разлози за одустајање приватних инвеститора од инвестирања у вашу ЈЛС, тј. зашто није било више инвестиција у претходном периоду? (размотрити изостанак мотива из претходног питања у случају да су релевантни)                                                            |
| Који су мотиви за досељавање становништва у вашу ЈЛС у претходном периоду: одлазак у пензију, запослење/прилике за рад, добра инфраструктурна повезаност и услови за живот, културни и друштвени садржаји, други мотиви?                                                           |
| Који су разлози за одсељавање младих: школовање, запослење, лоши услови за живот (водовод, канализација, путеви, вртићи, школе и др.), други мотиви?                                                                                                                               |
| Да ли постоје предузетничка активност и континуирано оснивање нових предузећа? У којим областима? Шта им је мотив? Како предузетници финансирају своје пословање? Да ли извозе?                                                                                                    |
| Који су разлози за то што предузетништво није присутно у вашој ЈЛС у већем обиму?                                                                                                                                                                                                  |
| Које мере локалног економског развоја су постојале у претходном периоду? Како су финансиране? Какви су резултати?                                                                                                                                                                  |

#### Анекс 5. Мапа надлежности ЈЛС

| Области планирања и спровођења јавних политика на националном нивоу према Уредби о методологији управљања јавним политикама (Прилог 11 Уредбе) | Области које су у надлежности ЈЛС према Закону о локалној самоуправи и секторским законима                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Правосуђе и правни систем                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Општинско / градско правобранилаштво</li> <li>• Прописивање прекршаја за повреде прописа ЈЛС</li> <li>• Организација службе правне помоћи грађанима</li> <li>• Организација и рад мировних већа</li> </ul>                                    |
| 2. Јавна безбедност                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Управљање у ванредним ситуацијама</li> <li>• Заштита од елементарних непогода</li> <li>• Организација заштите и спасавања</li> <li>• Заштита од пожара</li> <li>• Зоохигијена</li> </ul>                                                      |
| 3. Одбрана                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 4. Јавна управа                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обављање и развој комуналних делатности</li> <li>• Услуге локалне самоуправе – Организација и рад органа, организација и служби</li> <li>• Инспекцијски послови</li> <li>• Оснивање јавних установа; Управљање општинском имовином</li> </ul> |
| 5. Урбанизам, просторно планирање и грађевинарство                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Просторно и урбанистичко планирање</li> <li>• Становање</li> <li>• Коришћење грађевинског и пословног простора</li> </ul>                                                                                                                     |



| Области планирања и спровођења јавних политика на националном нивоу према Уредби о методологији управљања јавним политикама (Прилог 11 Уредбе) | Области које су у надлежности ЈЛС према Закону о локалној самоуправи и секторским законима                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6. Конкурентност                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Локални економски развој</li> <li>• Привлачење инвестиција</li> <li>• Туризам</li> <li>• Угоститељство</li> <li>• Трговина</li> <li>• Занатство</li> </ul> |
| 7. Минералне сировине и рударство и енергетика                                                                                                 | • Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије                                                                                                                                                 |
| 8. Заштита животне средине                                                                                                                     | • Заштита животне средине                                                                                                                                                                           |
| 9. Саобраћај и комуникације                                                                                                                    | • Саобраћај и саобраћајна инфраструктура (укључујући локални превоз, изградњу, реконструкцију, одржавање и коришћење локалних путева и улица и других јавних објеката од значаја за ЈЛС)            |
| 10. Запосленост и социјална заштита                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Социјална и дечија заштита</li> <li>• Остваривање посебних потреба особа са инвалидитетом и заштита права осетљивих група</li> </ul>                       |
| 11. Здравство                                                                                                                                  | • Заштита животне средине                                                                                                                                                                           |
| 12. Спорт                                                                                                                                      | • Спорт и физичка култура                                                                                                                                                                           |
| 13. Омладина                                                                                                                                   | • Омладина                                                                                                                                                                                          |
| 14. Образовање                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предшколско васпитање и образовање и основно и средње образовање и васпитање</li> <li>• Научноистраживачка и иновациона делатност</li> </ul>               |
| 15. Пољопривреда и рурални развој                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Пољопривреда и рурални развој</li> <li>• Коришћење пољопривредног земљишта</li> </ul>                                                                      |
| 16. Јавно информисање                                                                                                                          | • Јавно информисање                                                                                                                                                                                 |
| 17. Култура                                                                                                                                    | • Култура; Заштита културних добара                                                                                                                                                                 |
| 18. Људска права                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Људска права и права припадника националних мањина и етничких група</li> <li>• Родна равноправност</li> </ul>                                              |



## Анекс 6. Упоредни преглед – неопходност спровођења консултација, прикупљања података и објављивања

| Корак у процесу израде Плана развоја ЈЛС             | Неопходност спровођења консултација и прикупљања података | Неопходност објављивања информација, односно документа                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Доношење одлуке о почетку израде Плана развоја ЈЛС   |                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање информације о почетку израде</li> <li>Плана развоја ЈЛС и објављивање распореда активности на изради Плана развоја ЈЛС – по доношењу Одлуке Скупштине ЈЛС</li> <li>Објављивање решења о формирању</li> <li>Координационог тима и тематских радних група</li> <li>Објављивање информација о механизму Партнерског форума</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Израда прегледа и анализе постојећег стања           | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање нацрта прегледа и анализе постојећег стања, односно нацрта друштвено-економске анализе</li> <li>Објављивање позива свим заинтересованим странама и циљним групама да шаљу коментаре на објављени нацрт прегледа и анализе постојећег стања</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Дефинисање визије и приоритетних циљева              | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање позива свим заинтересованим странама и циљним групама да допринесу дефинисању визије и формулисању приоритетних циљева Плана развоја ЈЛС</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Дефинисање мера                                      | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање материјала закључно са нивоом мера</li> <li>Објављивање позива свим заинтересованим странама и циљним групама да допринесу формулисању мера</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Спровођење јавне расправе о Нацрту плана развоја ЈЛС | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање Нацрта плана развоја ЈЛС који иде на јавну расправу, који укључује и преглед и анализу постојећег стања као интегралног дела Нацрта плана развоја ЈЛС</li> <li>Објављивање позива заинтересованим странама и циљним групама да учествују у јавној расправи</li> <li>Објављивање одлуке Већа ЈЛС о спровођењу јавне расправе о Нацрту плана развоја ЈЛС</li> <li>Објављивање извештаја о спроведеној јавној расправи о Нацрту плана развоја ЈЛС</li> <li>Објављивање ревидираног Нацрта плана развоја ЈЛС на бази сугестија, предлога и коментара са одржане јавне расправе</li> </ul> |
| Спровођење плана развоја ЈЛС                         | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање усвојеног Плана развоја ЈЛС од стране Скупштине ЈЛС</li> <li>Објављивање свих усвојених докумената јавних политика и других планских докумената (као што су средњорочни и финансијски планови ЈЛС) којима се спроводи План развоја ЈЛС</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Праћење спровођења плана развоја ЈЛС                 | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање података о спровођењу Плана развоја ЈЛС</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Вредновање постигнутих учинака плана развоја ЈЛС     | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање евалуационог извештаја о налазима вредновања Плана развоја ЈЛС</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

| Корак у процесу израде Плана развоја ЈЛС                          | Неопходност спровођења консултација и прикупљања података | Неопходност објављивања информација, односно документа                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Извештавање о спровођењу и постигнутим учинцима Плана развоја ЈЛС | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање годишњих извештаја о спровођењу средњорочног плана развоја ЈЛС – односно о спровођењу Плана развоја ЈЛС</li> <li>Објављивање трогодишњих извештаја о постигнутим учинцима Плана развоја ЈЛС</li> </ul> |
| Ревизија Плана развоја ЈЛС                                        | ✓                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Објављивање одлуке ЈЛС о ревизији постојећег Плана развоја ЈЛС, са образложењем</li> </ul>                                                                                                                         |

## Анекс 7. Оријентациона питања и сегменти за израду извештаја о спроведеним консултацијама и јавној расправи о Плану развоја ЈЛС

Како у случају консултација, тако и у погледу јавне расправе, потребно је да ЈЛС припреми и објави извештаје о њиховом спровођењу. Објављивање се врши на интернет страници ЈЛС најкасније 15 дана од окончања процеса консултација, односно јавне расправе, а у случају јавне расправе извештај се прилаже уз Предлог Плана развоја ЈЛС (дакле, утврђује се од стране Већа ЈЛС и доставља се као интегрални део материјала – Плана развоја ЈЛС, Скупштини ЈЛС на разматрање приликом усвајања Плана развоја).

Захтевани обухват информација сличан је у оба случаја и подразумева нарочито: податке о консултованим странама, обиму и методима консултација, односно јавној расправи, питањима о којима се расправљало током консултација, односно јавне расправе, примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање (чл. 34 и 36. ЗПС).

Помоћна питања за структурирање могуће форме извештаја о спроведеним консултацијама односно јавној расправи, судата у наставку.

### ❶ 1. Шта је била тема консултација, односно јавне расправе?

[У случају јавне расправе, тема ће по правилу бити расправа о Нацрту Плана развоја ЈЛС у целини.

Када је реч о консултацијама, тема ће зависити од фазе у којој се консултације обављају, а у случају да се сачињава један обједињени извештај о целом процесу консултација - потребно је да овај извештај обухвати информације о свим фазама спроведених консултација. Препорука је, ипак, да се припремају и објављују засебни извештаји након сваке конкретне фазе обављених консултација, односно о свакој теми која је посебно била предмет консултација.

За почетак и као минимум, потребно је обавити консултације на тему израде анализа и припреме прегледа и оцене постојећег стања.

Након тога, тема/предмет консултација треба да буду: дефинисање визије Плана развоја ЈЛС, утврђивање приоритетних циљева (укључујући и консултације о потреби увођења нивоа праваца развоја изнад нивоа циљева) и показатеља и формулисање мера.

У зависности од динамике и садржине процеса израде Плана развоја у конкретној ЈЛС, могу се навести и конкретније теме или проблеми који су били посебно обрађени током консултација, којима су посвећене посебне консултације у координацији тематских радних група (нпр. у домену економског развоја, животне средине и сл.).]

## ● 2. Ко су били учесници консултација, односно јавне расправе?

[У овом делу извештаја потребно је навести ко је био организатор консултација, односно јавне расправе, ко је био ангажован за модерирање састанака и округлих столова, ко је био задужен за формулисање, прикупљање и обраду упитника и сл. Овде је пожељно навести основне консултације у оквиру тематских радних група, упутити на решења о чланству у основаним радним групама, као и да ли су оне и њихов састав током процеса израде Плана развоја ЈЛС мењани, проширени укључивањем нових учесника и сл. Затим је потребно навести и Партнерски форум (уколико је организован), односно његове основне чиниоце као учеснике у консултативном процесу.

Осим тога, потребно је навести ко се одазвао округлим столовима организованим током консултација, односно јавне расправе, ко је учествовао у фокус групама, попуњавао упитнике/обрасце и давао сугестије (по категоријама, укључујући и: организације цивилног друштва, савете месних заједница, струковна удружења у конкретној области, представнике привредних субјеката по областима, грађане, представнике научноистраживачких институција, итд.).

У зависности од фазе односно конкретне теме у вези са Планом развоја ЈЛС која је предмет консултација, учесници ће најчешће бити и неки, или сви чланови координационог тима, а код организовања јавне расправе - очекивано је да ће учествовати и већници, будући да је Веће ЈЛС најчешће формално задужени носилац за јавне расправе, уз оперативну подршку Координатора из тима.]

## ● 3. Када су спроведене консултације, односно јавна расправа?

Поред конкретних датума фокус група, округлих столова и других догађаја који су организовани током консултација, односно јавне расправе, потребно је навести динамику рада, број и фреквенцију састанака тематских радних група, односно састанака Партнерског форума.

Код спровођења интервјуа и анкета, период током којег су спровођене потребно је довести у везу са фазом на коју се односе. Потребно је навести ако је и када објављен позив за учешће на неком од формата консултација, да ли је био предвиђен рок да се представници циљних група и заинтересованих учесника пријаве и сл.

У случају јавне расправе, свакако је потребно навести период трајања и датум објаве информације о отпочињању јавне расправе и самог документа – Нацрта Плана развоја ЈЛС који је предмет расправе.

● **4. Како/на који начин су спроведене консултације, односно јавна расправа?**

[У овом делу извештаја, пре свега, треба навести и образложити које технике консултација су коришћене, и који су били разлози да се ЈЛС определи управо за ове технике консултација и њихове кораке, односно фазе. Посебно је потребно навести да ли су и који полазни материјали били стављени на располагање циљним групама и заинтересованим странама у циљу њихове претходне припреме за процес консултација (нацрт анализе ефеката/прегледа и оцене постојећег стања, нацрт SWOT матрице, структуре/дрвета проблема, логике интервенције, и сл.).]

● **5. О којим питањима се расправљало током консултација, односно јавне расправе?**

[Најчешће ће то бити просторије за састанке органа ЈЛС, односно коришћење скупштинских сала, али у извештају је потребно навести посебно уколико су за потребе консултација одржани састанци/фокус групе на територији и у седиштима месних заједница, задруга, ако су одржане посете школама и сл.

За интерактивне анкете путем интернета потребно је навести линк за банер или други сегмент званичне интернет странице посвећен Плану развоја ЈЛС, али и локације управе, поштанских филијала, домова здравља и сл. коришћене за прикупљање физичког упитника/образаца са предлозима грађана/анкетних листића.]

● **6. О којим питањима се расправљало током консултација, односно јавне расправе?**

[У односу на дефинисану тему консултација, потребно је образложити главна питања и проблеме о којима се расправљало, рекапитулирати главна питања из упитника/анкета, главне ставке из презентација одржаних током консултативних скупова, односно јавне расправе; питања која су посебно занимала јавност, и сл.]

● **7. Преглед исхода спроведених консултација, односно јавне расправе (главни садржински преглед):**

**7.а.** Које примедбе, сугестије и коментари су пристигли током консултација, односно јавне расправе?

**7.б.** Које пристигле примедбе, сугестије и коментари су **уважени** након консултација, односно јавне расправе?

**7.в.** Које пристигле примедбе, сугестије и коментари **нису уважени, и из којих разлога?**

Најпрактичније је да овај део извештаја буде табеларно структурисан. Изнад табеларног прегледа, потребно је навести податке и закључке о укупном броју предлога, категорије предлагача од којих долазе; констатовати да ли је било предлога који не улазе у надлежност ЈЛС или нису предмет тема обухваћених Планом развоја те су, стога, искључени из даљег разматрања. Од предлога који су разматрани – навести број (или %) прихваћених предлога и оних који нису прихваћени:

**Табела 8.: Преглед исхода спроведених консултација, односно јавне расправе**

| Бр  | Назив предлога, област на коју се односи | Предлог достављен у оквиру .... (састанака са грађанима, фокус групе, на основу прикупљених упитника...) | Кратак опис (уколико је потребно) | Предлагач (катеорија циљне групе, односно заинтересоване стране) | Укратко навести разлог зашто је предлог прихваћен |
|-----|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| ... |                                          |                                                                                                          |                                   |                                                                  |                                                   |
| ... |                                          |                                                                                                          |                                   |                                                                  |                                                   |

**На који начин су консултације, односно јавна расправа допринеле побољшању квалитета Плана развоја ЈЛС и у којим његовим сегментима?**

Од кључног значаја за оцену успешности консултација и јавне расправе је сагледати пажљиво који су били кључни доприноси укључених учесника – прибављање/кориговање података за анализе и усаглашавање текста за преглед и оцену постојећег стања, укључивање додатних учесника на основу анализе заинтересованих страна, идентификовање и сагледавање проблема који нису били идентификовани на почетку процеса, заједничко и боље формулисање циљева, показатеља, мера за План развоја ЈЛС, финална усаглашавања Нацрта документа током јавне расправе и у којим сегментима Плана развоја ЈЛС и сл.

Пожељно је укратко предочити и закључке о стеченим искуствима/ наученим лекцијама из процеса консултација, односно јавне расправе – да ли је

било остављено довољно простора и времена за ове процесе, какав је био одзив јавности и да ли би у будућности требало предузети неке корективне кораке, да ли су примењене технике за изјашњавање циљних група и заинтересованих страна биле адекватне или је потребно увести додатне технике консултација и приступачније начине за неке будуће процесе консултација, односно јавне расправе, не само о Плану развоја ЈЛС (на пример, приликом извештавања о усвојеном Плану развоја и постигнутим учинцима), већ и у процесу израде других планских докумената у ЈЛС, у циљу спровођења ефикаснијих будућих процеса консултација и јавних расправа.]



Projekat Podrška reformi  
javne uprave u Srbiji

Adresa projekta  
Terazije 23/V  
11000 Beograd, Srbija

T +381 11 400 38 97  
T +381 11 400 38 98

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de/serbia](http://www.giz.de/serbia)