



EX POST АНАЛИЗА КУЧЕВО

**ИЗВЕШТАЈ О ДОСАДАШЊОЈ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ ЛОКАЛНЕ
СТАРТЕГИЈЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ОПШТИНЕ КУЧЕВО 2014-2018.
ГОДИНЕ**

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
1. Методологија	2
2. Фазе анализе	3
3. Преглед усвојених стратешких докумената	3
4. Стратегија развоја општине Кучево 2014 – 2018. године.....	5
4.1. Нормативни оквир.....	5
4.2. Методолошки приступ са коментарима	6
4.3. Кратак приказ кровног документа са кључним карактеристикама и дефинисаним приоритетима	7
5. Усклађеност анализираних докумената јавне политике са Програмским буџетом.....	11
5.1. Програмско буџетирање и средњорочно планирање	11
6. Предлог смерница за израду и имплементацију плана развоја.....	13

УВОД

Све локалне самоуправе су у обавези да усвојене планове развоја, за период од најмање седам година, а анализа ефеката (ex-post анализа имплементације претходног стратешког оквира) представља значајан основ за процес новог планирања.

Извештај о досадашњој имплементацији стратешког документа општине Кучево је једна од активности у оквиру процеса израде документа јавне политике, а у складу са Уредбом о обавезним елементима израде документа јавне политике и утврђене методологије. Циљ наведеног процеса је израда новог приступа координације јавних политика у складу са новим Законом о планском систему, усвојеном у априлу 2018. године. Како је реч о новим документима јавних политика - плановима развоја, и сама израда извештаја о досадашњој имплементацији и реализацији стратешког оквира локалне самоуправе представља обавезну активност, чиме се креира оквир за реализацију ове врсте евалуације који ће користити и другим локалним самоуправама у фази ex-post анализе као основе за развој планова развоја.

Даље, општина Кучево након усвајања Плана развоја, приступа изради средњорочних (трогодишњих) планова, који даље омогућавају испуњавање обавеза које се тичу израде програмских буџета на свим нивоима програмске структуре, што је у складу са Програмским буџетом и пројекцијом планираних активности за годину деловања +2 наредне године. Из овог закључујемо да средњорочни план на најдуже 5 година треба да операционализује План развоја општине Кучево и омогући годишње извештавање о имплементацији Плана развоја општине Кучево као дугорочног развојног документа, док се извештај о ефектима Плана развоја општине Кучево израђује на трогодишњем нивоу.

Досадашња стихија планирања на локалном нивоу узрокована је непостојањем јасног оквира и методолошких правила, што је довело до тога да ЈЛС имају документа различитог квалитета, употребне вредност, различитих методологија, са елементима који често не испуњавају основне услове стратешког планирања и логике интервенције. Нови Закон о планском систему са пратећим уредбама поставља оквир у ком ЈЛС израђују своја документа, а поштовање правила и методологије даје могућност креирања квалитетних планова са циљем имплементације више пројеката у складу са локалним потребама уз поштовање кровних оквира и смерница. Поред тога што ће омогућити јасније дефинисање циљева и мера/пројеката нови Закон и пратећи акти постављају и систем праћења, евалуације и извештавања који треба да обезбеди транспарентност процеса и мерење учинка јавних политика. Имајући у виду прилично сложене захтеве Закона о планском систему за припрему планова развоја ЈЛС (ex-post и ex-ante анализа, свеобухватни процес консултација и јавне расправе, итд.), са једне стране, као и потешкоће са којима се ЈЛС суочавају чак и приликом израде трогодишњих пројекција програмског буџета са друге стране, доследна примена новог планског система представља значајан изазов за локалне самоуправе у Србији (нарочито мање општине) обзиром на недостатак стручних, техничких и финансијских ресурса.

У овом процесу посебно треба нагласити значај Анализе ефеката која представља аналитички процес у процесу усвајања и имплементације документа јавних политика, док у овој фази ex-post анализа – анализа након спровођења усвојених документа јавних

политика, у циљу вредновања учинака представља веома битну активност. Овај извештај представља ex-post анализу стратешког оквира општине Кучево (конкретно Локалне стратегије општине Кучево 2014-2018 и пратећих акционих планова), уз покушај да се бар делимично методолошки испоштује предложена садржина (Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика), узимајући у обзир да оцењивани документи јавних политика немају све потребне елементе како би била могућа потпуна анализа ефеката.

1. Методологија

Комбиновање приступа и метода

Како би резултати истраживања и анализе били богатији и веродостојнији коришћена је комбинација приступа и метода – квалитативне и квантитативне методологије. Разлог за избор предметног начина истраживања и анализе је у чињеници да су обе методологије, и квалитативна и квантитативна, суштински различите, али њиховим комбиновањем постижу се најбољи резултати.

Комбинована методологија укључује:

- Више извора или врста података,
- Више истраживача,
- Више метода у прикупљању или истраживању,
- Више теоријских перспектива у интерпретацији резултата у истом истраживачком пројекту.

Током истраживања коришћена су следећа обележја квантитативног истраживања:

- Основна питања – Утиче ли независна варијабла на другу? Јесу ли две варијабле међусобно повезане?

- Начин проучавања – Изолација варијабли, контрола спољних чинилаца како би се уклониле супарничке претпоставке, редукционизам – поједностављење ситуације која постоји у стварности како би се омогућила квантитативна анализа.

- Улога истраживача – Настоји се смањити или потпуно искључити истраживачев утицај, мишљење, погледи и ставови истраживача одражавају се у полазним претпоставкама и одабиру проблема, але не у методи, анализи и приказивању резултата и њиховом тумачењу.

- Подаци – Резултати на стандардизованим упитницима, информације су сведене на бројеве.

- Обрада података – Статистичка анализа, дескриптивна и инференцијална.

- Примарни допринос – Веће разумевање истраживане појаве до којег се долази провером теорије или теоријских претпоставки.

Када говоримо о квалитативном истраживању, коришћена су следећа обележја:

- Истраживачки нацрт и методе – Дубински интервјуи, посматрање, групни интервјуи, анализа садржаја.

- Испитаници – мањи узорак испитаника који не допушта уопштавање, али омогућава дубљу анализу.

- Улога испитаника – Испитаници су учесници у истраживању, истраживач и испитаник чине јединство јер заједнички настоје постићи разумевање података, испитаници редовно помажу у процени тачности описа и тумачења које износи истраживач.

- Подаци – Приповедни описи, текстови, транскрипти разговора, подаци садржани у речима које се не преводе у бројеве.

- Обрада података – Литерарна, вербална, нередукционистичка.

2. Фазе анализе

Прва фаза обухватила је прикупљање података неопходних за израду анализе имплементације стратешких докумената општине Кучево – свих важећих стратешких докумената усвојених од стране Скупштине у периоду до 2020. године, ревизија стратешких докумената, као и акционих планова који прате стратешка документа, информације о реализованим пројектима наведеним у стратегијама/акционим плановима, те свих стратешких докумената на вишем нивоу на које се ослањају стратешка документа општине Кучево

У **другој фази** вршена је детаљна анализа важећих стратешких докумената почев од анализе циљева, приоритета, мера, дефинисаних индикатора у акционим плановима, усклађености стратешких докумената са стратешким документима на вишим нивоима и са програмским буџетом.

Наредна, **трећа фаза** укључивала је сарадњу са Одељењем за локални економски развој општине Кучево и прикупљањем података за анализу релевантних докумената, у циљу дефинисања јаснијег стања имплементације стратешких докумената – интеракција и одржавање састанка са надлежним члановима Одељења.

Четврта фаза обухватила је израду коначне анализе имплементације стратешких докумената општине Кучево са дефинисаним препорукама и закључцима за унапређење спровођења, односно имплементације стратешких докумената – анализу података и извођење закључака, те предлог мера за превазилажење поменутих иступања.

3. Преглед усвојених стратешких докумената

Циљ поглавља је да идентификује постојање усвојених докумената развојног планирања и јавних политика на нивоу општине Кучево и пружи њихов преглед. Обухваћени су и рокови имплементације усвојених докумената и њихова међусобна усаглашеност.

1.1. Листа усвојених докумената јавних политика са роком важења

У периоду од 2014. до данас, у општини Кучево усвојени су следећи документи развојног планирања и јавних политика:

1. Стратегија одрживог развоја општине Кучево 2014-2018. Годину
2. Локални антикорупцијски план општине Кучево – донет 2017 године
3. Локални акциони план запошљавања општине Кучево за 2018. годину, 2019. годину и 2020.годину
4. Локални акциони план запошљавања општине Кучево за 2021. Годину
5. Локални еколошки акциони план 2016-2021

Стратегија одрживог развоја општине Кучево (у даљем тексту „СОРК“) је крвни стратешки документ и усвојена је за **петогодишњи период**. У оквиру стратешког документа за период 2014-20180 дефинисан је целокупан Акциони план на период од 5 (пет) година складу са областима које су дефинисане СРОТ.

Р. бр.	Питање	ДА	НЕ
1	Да ли су сви стратешки документи усвојени од стране Скупштине?	✓	
2	Да ли су стратешки документи усклађени са другим стратешким документима на вишем хијерархијском нивоу?	✓	
3	Да ли је спровођена ревизија стратешког документа?		✓
4	Да ли стратешки документи садрже визију, односно жељено стање након периода за који су усвојени?	✓	
5	Да ли су постављени циљеви, приоритети, мере и индикатори за праћење реализације стратешких докумената?	✓	
6	Да ли постоји тело на нивоу локалне самоуправе које прати имплементацију постављених циљева у стратешким документима?	✓	
7	Да ли се доставља извештај о праћењу имплементације стратешких докумената и да ли се исти усваја од стране Општинског већа?		✓
8	Да ли су стратешка документа усклађена са програмским буџетом?	✓	✓
9	Да ли стратешка документа прате одговарајући акциони планови?		✓
10	Да ли су реализовани пројекти из акционих планова?	✓	✓

У контексту временских рокова, горе поменути и побројани документи јавних политика су међусобно усаглашени и прате правила стратешког планирања дефинисана Законом о планском систему Републике Србије.

4. Стратегија развоја општине Кучево 2014 – 2018. године

Циљ поглавља је да анализира досадашњи кровни стратешки документ према свим припадајућим интерним и екстерним елементима. У првом делу, идентификовано је место усвојених документата у нормативном оквиру Републике Србије. Даље, приказана је методологија израде кровног стратешког докумената са партиципацијом као назаобилазни процесом. Акцент овог дела биће на разматрању учешћа организација цивилног друштва у процесу израде, те на организовању и спровођењу јавних расправа као важног елемента за повећање транспарентности и партиципације јавности у процесу усвајања јавних политика на локалном нивоу.

Кроз кратак приказ самог документа биће представљене све области документа са дефинисаним приоритетима и циљевима, са коментарима на процес анализе, те формулације и хијерархијске усаглашености циљева. Даље, анализираће се дефинисани Акциони план кроз индикатори, као и планирани процес евалуације и мониторинга стратешког документа.

Визија општине Кучево изражава виђење стратешке промене коју грађани желе да виде до 2018. године.

Наша општина Кучево – модерна и развијена. Коришћење природних ресурса и знања за бољи квалитет живота

Резултат остварења визије општине Кучево биће представљен кроз анализу остварења Акционог плана који је постављен целокупан у првобитном документу ЛСОР 2014-2018.

Локална стратегија одрживог развоја општине Кучево за период 2014-2018. године је дефинисала следеће Стратешке циљеве односно приоритене област деловања:

- 1. Повећање животног стандарда.**
- 2. Унапредити животну средину и задовољити потребе грађана**

За реализацију ових циљева у акционом плану предложена су 8 приоритета са 40 мера која су у Акционом плану разрађена кроз пројекте.

4.1. Нормативни оквир

Закон о планском систему Републике Србије усвојен је 2018. године и прописује усвајање три типа планских докумената:

1. документи развојног планирања;
2. документи јавних политика и
3. остали плански документи.

Документ развојног планирања чије усвајање је у надлежности локалне самоуправе је План развоја ЈЛС, како по Закону о планском систему, тако и по основу Закона о локалној самоуправи и Статуту општине Кучево. Стратегије, програми и акциони планови су документи јавних политика чије усвајање је такође у надлежности локалне самоуправе (за сопствену територију).

Стратегија одрживог развоја општине Кучево поседује неке од елемената два различита типа докумената која су дефинисана поменутиим Законом, а то су План развоја јединице локалне самоуправе и Стратегија.

4.2. Методолошки приступ са коментарима

Методолошки приступ израде Стратегије приказан је у самом документу (поглавље 2. Методологија израде). У уводном делу поглавља, наводе се надлежности за израду стратешког документа, дефинисане Законом о локалној самоуправи и Законом о регионалном развоју.

Наведени су следећи принципи на којима почива документ:

1. Фокус на људима;
2. Сагласност о дугорочној визији;
3. Свеобухватност и интегрисаност;
4. Усаглашеност са јасним буџетским принципима;
5. Свеобухватна и поуздана аналитичка основа;
6. Посвећеност надлежних институција и органа;
7. Развој постојећих механизма;
8. Повезаност националног и локалног нивоа власти;
9. Развој и унапређење постојећих капацитета.

Кораци ка изради и имплементацији документа подељени су у три фазе:

I Фаза - Припрема и процес планирања;

II Фаза – Израда стратегије;

III Фаза – Имплементација, мониторинг и евалуација.

На самом почетку документа, пре Садржаја документа је пружен списак чланова аутора и представника радних група, дефинисаних према области. При формирању групе аутора и представника институција самог документа испоштован је партиципативни приступ, са мултисекторским укључивањем (присуство јавног, приватног и цивилног сектора). Надаље успостављен је дијаграм који јасно показује број чланова координационог тима и број радних група у којима су планирани али без навода о одржавању јавних расправа, које су незаобилазне у обезбеђивању принципа транспарентности и партиципације јавности у процесу усвајања докумената овог обухвата.

4.3. Кратак приказ кровног документа са кључним карактеристикама и дефинисаним приоритетима

У садржају документа Локалне стратегије одрживог развоја општине Кучево је постављен и Уводни део и предговор председника општине који наравно није и обавезујући, али због транспарентности и информисања јавности је јако важан и даје подстицај добром планирању и циљевима општине Кучево. Оно што недостаје јесте ток информисања јавности и организованог процеса јавне расправе пре самог усвајања Локалне стратегије општине Кучево на седници Скупштине општине Кучево.

У документу се јасно види да је било информисања јавности о потребама које грађани захтевају, на шта јасно указује графикон бр.10 анализе потребних пројеката по месним заједницама.

Приказан је опис општине Кучево - профил заједнице и опште стање локалне економије кроз одељке у садржају:

- Увод
- Анализа тренутне друштвено - економске ситуације и заштите животне средине
- SWOT Анализе заједно са главним трендовима и питањима за будућност
- Стратегија: Визија, мисија, циљеви и приоритети
- Приоритетне области и мере деловања
- Интер – секторске теме
- Имплементација

Кратак преглед области које су обрађене кровним стратешким документом са кључним карактеристикама.

Поглавље Увод

Дате опште смернице планирања и принципи деловања са јасно приказаном организационом шемом, као и шемом слике одрживости кроз три области (еколошки, економски и развојни) јасно повезује мултидисциплинарне потенцијале и капацитете и представља их као кључне елементе ове стратегије одрживог развоја

Поглавље Анализа тренутне друштвено - економске ситуације и заштите животне средине

У овом поглављу представљена је општина Кучево кроз географске специфичности Општина Кучево налази се у југоисточном делу Браничевског округа, једна од 8 општина овог округа и јасно приказан негативан природни прираштај између два пописа становништва који се десио 2002 и 2011. наиме 2002. године у општини Кучево је живело 18.808 становника, док је 2011.године попис показао 15.978 становника општине Кучево.

Приказано је Кучево кроз историју, природни ресурси односно богатство општине Кучево рудама, пољопривредним и шумским земљиштем, законом заштићени и велики природни потенцијали и остало.

Дат је велики број података, статистике, јасно наведећи извор података и исти су представљени дијаграмом (сликовито). Сви подаци који су коришћени за одређене области су потпуни, јасни и детаљни.

Посебно је обрађен део података са Тржишта рада са комплетним графиконом незапаленог становништва, запаленог становништва и целокупне привреде.

Анализа показује да су коришћени подаци из датог момента, наравно попис становништва из 2011.године, као и сви доступни извори података из 2013. и 2014. године (Републички завод за статистику)

Представљена је комплетна анализа институционалног оквира подршке и јавних сервиса са детаљним подацима.

У овом поглаљу је представљен графикон 10. који показује анализу приоритетних пројеката у месним заједницама општине Кучево што јасно показује Испитивали смо потребе становника општине, путем упитника прослеђеним месним заједницама о пројектима које они сматрају значајним за развој њихових места, који су предочени радним групама и узети у обзир при креирању приоритетних мера и приоритетних области у оквиру стратегије

Поглавље - SWOT Анализе заједно са главним трендовима и питањима за будућност

Представљена је SWOT анализа општине Кучево, као и појединачне анализе и то: туризам и рурални развој, пољпривреда и шумарство, људи (образовање, здравље, социјална питања), привреда (окружење и инфраструктура).

SWOT анализом су препознате и идентификоване како развојне шансе тако и могући проблеми и очекивани трендови.

Као основне снаге издвојене су: богата природа, здрава животна средина и добар географски положај у односу на главне саобраћајнице кључне су снаге за економски развој. Изграђени локални и сеоски путеви, близина магистралног пута М - 24 - Дунавска магистрала, близина ауто - пута, железничка пруга која пролази кроз општину у дужини 47,5 km пружају добру саобраћајну повезаност општини.

Постојање базних ресурса за дрвну индустрију и идентификовани минерално – сировински комплекс, као и искуство из претходног периода у овим областима треба да обезбеди привредни развој општине.

Атрактивне туристичке дестинације и археолошки локалитети (пећине „Церемошња“, „Равништарка“, „Дубочка“, „Шевичка“, „Гаура Маре“, Кучевска потајница, вила Краља Александра I Карађорђевића, „Краку лу Јордан“), аутентични и специфични обичаји, стари занати, традиционална домаћа кухиња и бројна мултикултурална дешавања („Хомољски мотиви“, „Жанки у част“, „ФЕСТЕФ“, сликарске колоније, разне радионице од веза, сувенира, ткања) основни су туристички потенцијали.

Основне слабости наведене у SWOT анализи последица су лоше економске ситуације. Општина Кучево развија пројекте из области инфраструктуре како би исте унапредила и створила боље услове за живот и здравље људи. Поред тога ради очувања

животне средине основан је и Фонд за заштиту животне средине. Ради унапређења пољопривредне производње општина је основала Фонд за развој пољопривреде. Да би употпунили туристичку понуду, решили проблем неорганизованости носилаца туристичке понуде, повећали смештајне капацитете, свеукупног повећања туристичке промоције општине, у току је израда више пројеката.

Шансе општине Кучево налазе се у повезивању туристичке понуде региона, развоју атрактивних видова туризма, праћењу трендова у производњи, већем коришћењу алтернативних извора енергије (термалне воде, снага ветра, соларна енергија и сл.) проналажењу нових инвеститора за улагање у развој привреде општине Кучево, укључивању људи из дијаспоре у привредна кретања, као и веће коришћење државних фондова и фондова ЕУ.

Као реалне претње идентификовани су: загађење које би проузроковало уништавање природних богатстава, наставак миграције младих људи и активног становништва у веће градове и у дијаспору, које би довело до стагнације и гашењу села и домаћинства.

Поглавље 4.: ВИЗИЈА

НАША ОПШТИНА - МОДЕРНА И РАЗВИЈЕНА СРЕДИНА

Коришћење природних ресурса и знања за бољи квалитет живота

Стратешку платформу општине Кучево чине два стуба развоја односно циља која обезбеђују синергију између економије, инфраструктуре, животне средине и друштвених делатности, и то:

- 1. Унапредити животну средину и задовољавање потребе грађана**
- 2. Повећање животног стандарда**

Циљ 1: 1. Унапредити животну средину и задовољавање потребе грађана пет (5) приоритетних циљева

Приоритетни циљ 1.1: Модернизована инфраструктура

Пројекат 1.1.1: Изградња и реконструкција водоводне и канализационе мреже

Пројекат 1.1.2: Изградња и реконструкција постојеће путне мреже

Пројекат 1.1.3: Уређење јавних површина

Пројекат 1.1.4: Изградња примарног вода за гасификацију

Пројекат 1.1.5: Постављање оптичких каблова и модернизација рада

Приоритетни циљ 1.2: заштита животне средине и боља искоришћеност обновљивих извора енергије

Пројекат 1.2.1: Заштита животне средине

Пројекат 1.2.2: Производња енергије из ветропарка

Пројекат 1.2.3: Изградња хидроелектрана

Пројекат 1.2.4: коришћење енергије из термалних извора

Пројекат 1.2.5: Производња енергије из биомасе и комуналног отпада

Приоритетни циљ 1.3: Унапређење здравствене заштите и превентиве

Пројекат 1.3.1. формирање неопходних служби , које директно утиче на унапређење здравствених услуга

Пројекат 1.3.2. Уређење и опремање објеката у склопу Дома здравља Кучево

Пројекат 1.3.3: Едукација становништва о очувању и унапређењу здравственог центра

Пројекат 1.3.4. Правилно управљање складиштења и уништавање медицинског отпада у циљу очувања животне средине

Приоритетни циљ 1.4.: Унапређена социјална заштита и превентива

Пројекат 1.4.1. Унапређење услуга социјалне заштите кроз институционални оквир

Пројекат 1.4.2. Унапређење услуга социјалне заштите кроз ПРИХВАТИЛИШТЕ

Пројекат 1.4.3. Подршка развоју ванинституционалне подршке старачким и самачким домаћинствима

1.4.4. Развој услуга надлежне интервенције

1.4.5. Подршка оснивању организација за пружање услуга

Приоритетни циљ 1.5. Култура, спорт и образовање

Пројекат 1.5.1. Подстицање развоја спорта и културе

Пројекат 1.5.2. Подизање квалитета рада школа

Пројекат 1.5.3. Унапређење енергетске ефикасности у образовним установама у унапређење услова рада

Пројекат 1.5.4. Проширење смештајних капацитета дечијег вртића и унапређење културно уметничког садржаја за најмлађе

Пројекат 1.5.5. Стварање услова за преквалификацију и усавршавање постојећих кадрова и улађивање са будућим потребама

Циљ 2: Повећање животног стандарда

Приоритетни циљ 2.1: Унапређење економског развоја

Пројекат 2.1.1: Изградња пословне инфраструктуре

Пројекат 2.1.2: Уређење постојећих brownfield локација и привођења намени у циљу привлачења нових инвестиција

Пројекат 2.1.3: Развој предузетништва

Пројекат 2.1.4: Подршка упошљавања младих

Пројекат 2.1.5: Промоција потенцијала општине

Приоритетни циљ 2.2: Унапређење пољопривредне производње и шумарства

Пројекат 2.2.1: Подстицање развоја сточарства и план управљања земљиштем

Пројекат 2.2.2: Подстицање развоја воћарства и повртарства

Пројекат 2.2.3: Унапређење пчеларства и пчелињих производа

Пројекат 2.2.4: Подстицај унапређења и заштите шума

Пројекат 2.2.5: Унапређење пласмана пољопривредних производа

Пројекат 2.2.6: Унапређење рада локалне акционе групе LEADER приступу

Приоритетни циљ 2.3: Одржива и препознатљива туристичка понуда и рурални развој

Пројекат 2.3.1: Коришћење постојећих културно историјских капацитета у туристичке сврхе

Пројекат 2.3.2. Унапређење спелеолошког туризма ка територији општине Кучево

Пројекат 2.3.3. Унапређење манифестационог туризма на територији општине Кучево

Пројекат 2.3.4. Подршка проширењу смештајних капацитета и постављање институционалног оквира за изградњу типских објеката

Пројекат 2.3.5. Уређење туристичке инфраструктуре и промоција туристичких потенцијала

Појединачне SWOT анализе сваког стратешког циља односно приоритета поседује добре елементе, посебно у јасно дефинисаним (одређеним) снагама подручја и представљене су пре развоја приоритетних циљева и пројеката.

Код општине Кучево у стратешком документу :

Стратешки циљ = Циљ

Приоритетни циљ = Приоритетни циљ

Пројекат = Мери.

1. Логика одређивања стратешких циљева

Стратешки циљеви се постављају на основу претходно извршене анализе и требало би да прате

SMART методу. Значење поменуте методе је следеће:

S - specific (специфичан)

M – measurable (мерљив)

A – achievable (достижан / остварив)

R – realistic (реалан у односу на ресурсе)

T – time bound (временски ограничен).

Како би се утврдила адекватна формулација циља, неопходно је одговорити на сет питања која

ближе дефинишу сваки од ових критеријума. Испуњеност критеријума приказана је кроз пример циља који су преузети из Стратегије.

5. Усклађеност анализираних докумената јавне политике са Програмским буџетом

5.1. Програмско буџетирање и средњорочно планирање

Закон о буџетском систему прописује увођење модела програмског буџетирање за поједине кориснике буџетских средстава Републике Србије, а ово представља значајну реформу управљања јавним финансијама. Једноставније речено, реч је о преласку са линијског буџета (економска и функционална класификација), на програмски буџет који приказује:

- У које конкретне сврхе се средства троше?
- На који начин је таква потрошња повезана са средњорочним циљевима?
- Какви резултати се остварују?

Циљ ове реформе је унапређење ефикасности и ефективности јавне потрошње. Програмски буџет се израђује у складу са средњорочним плановима корисника и другим стратешким документима који се односе на њихов делокруг. *Средњорочни план* је свеобухватни план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, пројеката и програмских активности за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године, према утврђеним средњорочним циљевима и приоритетима, који служи и као основа за израду образложења финансијског плана тог корисника и израђује се у складу са упутством за припрему буџета прописана је обавезна примена програмског модела буџета од стране јединица локалне самоуправе од 2013. године. Законом је дефинисано да финансијски планови укључују расходе и издатке директног корисника буџетских средстава у складу са економском, функционалном, програмском и класификацијом према изворима финансирања.

Министарство финансија сваке године ЈЛС а за наредну годину доставља *Упутство за израду програмског буџета* са циљем да уреди израду и коришћење програмског буџета државних органа, органа територијалне аутономије и ЈЛС, а дато Упутство садржи *17 униформних програма и програмске активности јединица локалне самоуправе*.

Програмски буџет је у директној вези са усвајањем средњорочних планова ЈЛС, чиме се омогућава трогодишње планирање и повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Методологију средњорочног планирања, садржину средњорочног плана, процес његове израде и доношења, објављивања, спровођење, праћење спровођења, вредновање и извештавање, садржину извештаја и др. уређује Уредба о методологији за израду средњорочних планова ("Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.).

Без обзира што општина Кучево нема усвојена средњорочне планове, а и самим Законом о планском систему је предвиђено да ЈЛС доноси средњорочне планове најкасније почев од плана за 2021., у овом извештају планирање расхода неће на овај начин бити анализирано, него ће иста бити представљена кроз Анализу финансисјких капацитета, а након тога ће функционална класификација и капитални пројекти бити накнадно унета на крају овог Извештаја.

Поред тога, општина Кучево нема израђен План капиталних инвестиција те је свеукупно тешко одредити ефекте комплетних финансисјких капацитета . У Акционом плану пројекти, мере нису разрађене кроз активности тако да је остало нејасно да ли је потребно претходно израђивати пројектно техничку документацију или неки плански акт.

Према члану 40. Закона о буџетском систему „По добијању Фискалне стратегије, локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти упутство за припрему буџета локалне власти“.

Општина Кучево сваке године, у складу са законском обавезом, припрема Упутство за припрему буџета за дату годину са пројекцијама за наредне две, и тако обавештава директне кориснике буџетских средстава о основним економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета. У Одлукама о буџету таквих пројекција нема, већ су пројекти дефинисани само за дату годину за коју се буџет усваја.

Посматрајући период важења Стратегије 2014-2018., Упутства за наведене године са пројекцијама за наредне две имају карактеристику да се доносе пре објаве Фискалне стратегије, чиме се упутство заснива на смерницама Фискалне стратегије из претходне године. Упутства садрже све елементе који су препоручени од стране Министарства финансија. У делу „Опис планиране политике општине Кучево дефинисано је да ће година за коју се планира и две наредне бити усмерене на конкретне инвестиције које могу бити капиталне или мањег обима, а односе се на унапређење инфраструктуре или радове на објектима који ће омогућити да заједница оставрује економску добит и очување животне средине кроз коришћење обновљивих извора енергије.

Мониторинг и евалуација

Кроз одељак Мониторинг и евалуација Стратегије развоја општине Кучево 2014-2018 обрађен је систем имплементације, мониторинга и евалуације. Утврђена су два поступка и то: мониторинг (праћење) и вредновање (евалуација), као и представљена је:

Кординациони тим је одговорно тело за надгледање постигнутих резултата. Надгледање ће ићи на два нивоа:

Ревизија Стратегије: мониторинг индикатора на нивоу мера би вршили председници радних група. Извештај о напредку се подноси два пута годишње. Годишњи извештај који садржи анализу и закључке доставиће се председнику општине, кординационом тиму и скупштини општине до краја јуна за претходну годину. Извештај мора имати наративни и финансијски део. Наративни део мора укључити дефиницију индикатора, њихове историјске вредности у претходним годинама, њихове тренутне и циљане вредности, као и коментаре. Финансијски део мора садржати периодичне и завршне податке. Извештај би требао представљати улазне податке за ревизију вишегодишњег акционог плана као и за планирање буџета.

Надгледање пројекта (Акциони план): тиче се надгледања напретка у спровођењу пројекта који су предложени у вишегодишњем акционом плану. Углавном се фокусира на благовремени развој пројекта и проверу зрелости пројекта као и на обезбеђивање финансијских средстава за главне пројекте. Надлежни за надгледање пројекта су координатори пројекта. Извештај о напредку се подноси периодично тј. тромесечно са наративним и финансијским делом. На крају године се подноси годишњи извештај. Сваке године, након допуне вишегодишњег акционог плана и усвајања општинског буџета, све јединице и одељења које руководе одређеним пројектима, морају да доставе координаторима нацрт пројекта (пројект фицх) укључујући план за мониторинг и евалуацију за сваки појединачно. Координатор сазива редовни састанак на тромесечном нивоу.

Прелазна евалуација ће се урадити 2016. године, а ex-post након завршетка периода за који је рађена стратегија.

Крајњи рок за мерење резултата заснованих на индикаторима је 2020. година.

6. Предлог смерница за израду и имплементацију плана развоја

Развојно планирање ослања се на анализу окружења у коме се налази локална самоуправа, а под окружењем се сматрају демографски трендови, микро и макро економска ситуација, политика, социјална кретања и тако даље, а имају утицај на развој

локалне самоуправе, а као докуменат јавне политике израђује се на период од минимум 7 година.

План развоја се ради како би се постигао континуитет и конзистентност активности локалне самоуправе и из тог разлога се одређује на временски период (од минимум седам година). Константне промене у окружењу захтевају флексибилност плана развоја и предвиђање ризика имплементације, те секторске планове треба радити на период краћи период (од три до пет година) из разлога смањења прецизности.

Како би План развоја био реалан и остварив, он мора бити са акционим плановима усклађен са буџетом локалне самоуправе, како би ресурси били алоцирани да одражавају избор приоритета локалне самоуправе, а на концу како би се постигао раст и развој исте.

Квалитет документа јавне политике зависи од:

- анализе окружења - прикупљања информација о тренутном стању у локалној самоуправи са економског, друштвеног и других аспеката;
- укључивања приватног, цивилног и јавног сектора у израду стратегије;
- дефинисане визије;
- дефинисаних циљева, приоритета, мера и индикатора праћења резултата;
- усклађености са другим стратешким документима;
- снажног вођства;
- међусекторске сарадње и сарадње на свим хијерархијским нивоима у локалној самоуправи;
- реалне процене у вези са расположивим средствима и људским ресурсима;
- усклађивања са програмским буџетом;
- именовања тела надлежног за спровођење стратегије локалне самоуправе;
- дефинисања правила и процедура при имплементацији стратешког документа;
- праћења имплементације стратешког документа;
- анализе и ревизије стратешког документа.

Анализа окружења подразумева прикупљање неопходних информација пре него што се приступи стратешком планирању и односи се на тренутно стање у локалној самоуправи – социо-економску анализу која подразумева демографске карактеристике, образовање, запосленост/незапосленост, животни стандард становништва, здравство, индустријску и привредну развијеност локалне самоуправе, инвестиције, инфраструктуру – привредну, саобраћајну, пословну, затим заштитну животне средине. Ова анализа укључује и SWOT анализу – анализу снага, слабости, шанси и претњи локалне самоуправе.

Да би се направио добар план развоја неопходно је ангажовати све секторе, јавни, приватни и цивилни, те стручњаке из свих области и оне на руководећим позицијама у свим секторима, како би информације о потребама сваког поменутог биле веродостојне.

На основу добијених информација, те идентификовања проблема локалне самоуправе, кључно је одредити визију – којим путем развоја локална самоуправа жели да се креће, које је идеално место где би могла да се налази – где заправо жели да стигне? Визија по завршетку имплементације важећег развојног документа не мора бити остварена, али је пожељно да се том имплементацијом направио корак ка постигнућу исте.

Узимајући у обзир временски рок имплементације стратегије, фокус се ставља на циљеве који су реални и оствариви у задатом року. Циљеве треба дефинисати по SMART принципу, тако да буду:

- јасни
- мерљиви
- оствариви
- реални
- временски одређени

Циљеви могу бити општи и специфични. Општи циљеви односе се на будућу промењену ситуацију и представљају главне циљеве који се желе постићи. Најчешћа грешка која се јавља при дефинисању општег циља јесте када се исти исказује широко и када није могуће дефинисати да ли се и у којој мери остварио након завршетка имплементације стратегије. Такође, при дефинисању општег циља/ева важно је одредити се за један или два сегмента и не покушавати обухватити све сегменте развоја локалне самоуправе, што је и немогуће с обзиром на то да се стратешки документ усваја за период од четири до седам година. Специфични циљеви су мањег опсега и заправо су део општег циља сведени на нижи ниво - представљају логички наставак општег циља. Специфични циљеви су продукт разлагања општег циља.

Пример добро дефинисаног циља:

- повећати друштвени бруто производ по глави становника локалне самоуправе за 10% до 2025. године
- смањити емисију штетних гасова до 2025. године за 15% у односу на 2020. годину

Пример лоше постављеног циља:

- повећати друштвени бруто производ по глави становника
- смањити загађење

Дефинисање приоритета, мера и индикатора је корак након дефинисања циљева, с обзиром на то да уколико не постоје приоритети и мере, немогуће је остварити постављене циљеве, а без индикатора резултата не постоји могућност за мерење успешности остварености циљева.

Пример постављених приоритета:

- развој људских ресурса
- економски и друштвени развој

Као и код циљева, и при постављању приоритета не треба обухватити све области развоја, него се фокусирати на основне приоритете које је могуће реализовати у временском року имплементације стратешког документа.

Мере представљају конкретизацију циљева – начин остварења постављеног циља. Уколико не постоје мере које следе постављени циљ, исти није могуће адекватно остварити.

Пример постављених мера:

- образовање становништва у руралним подручјима
- изградња водовodne инфраструктуре с циљем побољшања квалитета живота становништва и заштите животне средине

Индикатори представљају инструменте за мерење резултата, односно остварености постављених циљева. Да би било који циљ могли пратити, неопходно је дефинисати показатеље којим ће се исти мерити.

Пример дефинисаних индикатора:

- учешће локалне самоуправе у формирању укупног друштвеног бруто производа Републике Србије у ХУ години
- индекси индустријске производње у Републици Србији и локалној самоуправи у ХУ години

Као што је наведено раније у документу, секторски стратешки план локалне самоуправе треба да буде у складу са стратешким документима на вишем хијерархијским нивоу, а по препоруци израде стратешких докумената методологијом „одоздо на горе“ при којој се прво израђују документи на нижим нивоима, а затим се синтетишу у стратешки план покрајине, републике... Уколико држава не успостави овај систем креирања стратешких докумената, при изради документа је обавезно обратити пажњу на већ постојеће стратегије и исти ускладити са њима, водећи рачуна да се не одступа од потреба локалне самоуправе.

Како би се израдила и имплементирала стратегија одрживог развоја локалне самоуправе, лица ангажована на водећим функцијама морају бити покретачи, лидери који ће утицати да се обезбеде услови за неометано реализовање документа. Такође, све службе морају деловати у корелацији, размењивати информације од значаја и заједнички радити на имплементацији стратегије.

Израда развојног планског документа, по закону који ступа на снагу од 2021. године, мора да буде синхронизована са буџетским циклусом, а сви улазни подаци за процес израде и одобрења буџета да буду спремни у складу са предвиђеним временским оквиром.

Програмским буџетирањем се, по програмској класификацији, приказују постављени циљеви, резултати који се очекују, мере и активности, као и средства која су потребна да би се циљеви остварили. Програмским буџетирањем успоставља се нови начин планирања и распоређивања расположивих буџетских средстава и тиме се ствара нова веза између циљева и средстава која су потребна за њихову реализацију. Како би се ово постигло, врши се јасна подела задатака и успоставља се систем за одговорности при реализацији активности локалне самоуправе. Осим приказивања обима потребних, односно планираних средстава, финансијски план треба да садржи циљеве, планиране резултате и мере из стратешког документа. Такође, програмским буџетирањем се изналази најпогоднији начин за решавање конкретних проблема дефинисаних у стратегији одрживог развоја.

Оваква корелација између буџета и стратегије омогућава константно праћење остварења планираних резултата (у оба смисла – финансијског и нефинансијског дела). Програмско буџетирање састоји се од фазе планирања, програмирања и фазе буџетирања. У смислу буџетског програмирања, буџетски програми на које се врши алокација трошкова ради остварења постављених циљева су заправо носиоци истог. Да би се вршило програмско буџетирање потребно је да се дефинишу надлежности и одговорности за спровођење буџетских програма.

За праћење и имплементацију планског развојног документа мора постојати дефинисан тим или представник који ће бити задужен за наведено. То подразумева да један члан градског/општинског већа прати, мониторингује, контролише и врши

евалуацију имплементације. Именовани тим/представник даваће инструкције шефовима одељења ЈЛС да правремено подносе извештаје о реализацији мера у оквиру својих одељења и надлежности. Након усвајања извештаја о имплементацији од стране Општинског већа, извештај се даље шаље на усвајање у оквиру скупштине града/општине. Такође, шефове одељења ЈЛС-а неопходно је обавезати да у оквиру својих годишњих планова рада обавезно уносе приоритете, мере, задатке и пројекте у складу и искључиво са планом развоја.

Да би се оценио учинак и измерио степен реализације Плана развоја као документа јавне политике пожељно је радити анализу и, уколико се покаже потребним, ревизију развојног документа. Околности се мењају константно, фактори који утичу на реализацију стратегије, спољни и унутрашњи, те је препорука вршити анализу документа на годишњем нивоу израдом SWOT анализе и преиспитивањем постављених циљева. Уколико се покаже да су се приоритети изменили, локална самоуправа приступа ревизији Плана развоја.