

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

---

# Средњорочно планирање у локалној самоуправи

## Вебинар 16.11.2021.

### Питање: Како се дефинише општи циљ?

**Циљеви** описују промену која треба да се оствари спровођењем документа јавне политике. Утврђују се тако да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени.

**Општи циљ јавне политике** је дугорочан циљ којим се утврђује очекивано, жељено стање на нивоу друштва у области у којој та политика делује. Пружа јасну слику о правцу и смеру деловања јавне политике и често почиње речима као што су: „унапредити“, „ојачати“, „повећати“, „проширити“, „убрзати“, „смањити“ или „елиминисати“.

Примери општих циљева јавних политика:

- Повећати конкурентност привреде/пољопривреде,
- Ојачати систем заштите природе,
- Побољшати квалитет јавне управе.

**Посебни циљеви** су пројекције жељеног стања које доприносе остварењу општег циља, а постижу се спровођењем мера, односно групе мера садржаних у документу јавне политике, односно решења у пропису, при чему се свака мера, односно група мера обавезно везује за конкретан посебан циљ.

### **Кључна питања за утврђивање циљева:**

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).
- 2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).
- 3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?
- 4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева? Овде је релевантно напоменути

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

и да се управо посредством показатеља/индикатора циљеви додатно конкретизују, тако да уз концизне формулације самих циљева, пратећи индикатори са полазним и циљним вредностима по референтним годинама, омогућавају да се постигне захтевана прецизност, мерљивост, прихватљивост, реалност и временска одређеност односних циљева.

**Питање:** Споменута је заштита животне средине, па ме занима да ли имате искуство са тим како су усаглашени Закон о заштити животне средине и Закон о планском систему? Који ниво планирања општине примењују?

У члану 12 **Закон о заштити животне средине** ("Сл. гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон и 95/2018 - др. закон) дефинисани су „**Стратешки документи**“ на следећи начин:

### Члан 12

Одрживо коришћење и заштита природних вредности обезбеђују се у оквиру Стратегије просторног развоја Републике Србије и Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара.

Националну стратегију одрживог коришћења природних ресурса и добара (у даљем тексту: Национална стратегија), за период од најмање десет година, доноси Влада.

Национална стратегија садржи, нарочито:

- 1) начела одрживог развоја у националној политици управљања природним ресурсима и добрима;
- 2) анализу стања и досадашњег степена истражености природних ресурса и добара по врстама, просторном распореду, разноврсности, обиму и квалитету;
- 3) билансне категорије (просторне и временске функције, количине, квалитет, угроженост, обновљивост, стратешке резерве и сл.) и предвиђање трендова промене стања;
- 4) начин вредновања и услове одрживог коришћења природних ресурса и добара;
- 5) планско-развојну и социо-економску анализу стратешких приоритета истраживања и коришћења природних ресурса;
- 6) еколошко-просторне основе о потенцијалима природног ресурса или добра;
- 7) услове за постепену супституцију природних ресурса;
- 8) смернице за даља истраживања у области појединачних природних ресурса и добара и за потребе планирања, односно доношење планова и програма.

Национална стратегија се реализује путем планова, програма и основа за сваки појединачни природни ресурс или добро које доноси Влада.

На основу података и евиденција о извршењу планова, програма и основа, министарство надлежно за послове животне средине (у даљем тексту: Министарство), у сарадњи са

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

другим надлежним министарствима, једанпут у две године припрема извештај о реализацији Националне стратегије и подноси га Влади.

Ако се из података о реализацији Националне стратегије утврди да се коришћењем природних богатстава значајно угрожава природна равнотежа екосистема Влада може, на предлог министарства надлежног за заштиту животне средине или другог министарства, привремено ограничити обим коришћења природних вредности на одређеном подручју.

Национална стратегија објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије".

У члану 13 истог Закона дефинисани су „**Планови и програми аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе**“ на следећи начин:

### Члан 13

Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, у оквиру надлежности утврђених овим и посебним законом, доносе своје планове и програме управљања природним ресурсима и добрима, у складу са стратешким документима из члана 12. овог закона и својим специфичностима.

Две или више јединица локалне самоуправе могу донети заједничке програме из става 1. овог члана.

**Законом о планском систему** ("Сл. гласник РС", бр. 30/2018) се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.

**Плански систем** јесте скуп елемената планирања, који чине: планска докумената; учесници у планском систему; процес управљања системом јавних политика; процес усаглашавања садржаја планских докумената са садржајем других планских докумената и прописа; повезивање процеса усвајања и спровођења јавних политика са процесом средњорочног планирања.

**Плански документ** је акт којим учесник у планском систему поставља **циљеве, утврђује приоритете** јавних политика, односно **планира мере и активности** за њихово достизање, у оквирима својих надлежности и у вези са својим функционисањем, а Закон о планском систему препознаје следеће **врсте планских докумената**:

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

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

---

### Документи развојног планирања су:

- 1) План развоја;
- 2) Инвестициони план;
- 3) Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, и
- 4) План развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе.

### Врсте докумената јавних политика јесу:

- 1) стратегија;
- 2) програм;
- 3) концепт политике, и
- 4) акциони план.

На основу свега наведеног, може се рећи да Закон о заштити животне средине није усаглашен са **Законом о планском систему**.

Примера ради, за разлику од Закона о заштити животне средине, Закон о планском систему не препознаје појам "стратешки документи" нити појам „планова“ без одреднице која упућује на то о ком се плану ради (на пример: план развоја или инвестициони план или просторни план или акциони план и сл.).

Такође, у Закону о заштити животне средине није дефинисано да Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара садржи циљеве, утврђује приоритете јавних политика, односно планира мере и активности за њихово достизање, у оквирима својих надлежности и у вези са својим функционисањем, а што је према Закону о планском систему обавезан садржај докумената јавних политика.

Док се Закон о заштити животне средине не усагласи са Законом о планском систему, за ЈЛС, када је заштита животне средине у питању, остају обавезе које су утврђене Законом о заштити животне средине, јер су секторски прописи „старији“ од Закона о планском систему, односно имају приоритет у примени (на основу члана 54. Закона о планском систему). Усклађивање са Законом о планском систему је један од циљева измена и допуна Закона о заштити животне средине, при чему је Нацрт закона током децембра 2021. године био на јавној расправи (линк [>>](#)).

## Вебинар 17.11.2021.

**Питање:** Да ли постоји прописана форма Извештаја о примени средњорочног плана?

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

---

Уредба о методологији за израду средњорочних планова ("Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.) утврђује садржај Годишњег извештаја о спровођењу средњорочног плана, односно дефинише да он садржи:

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

Додатно, наведени подаци се приказују у формату илустрованом у табелама које су дате у *PowerPoint* која је коришћена на вебинару, као и у „Приручнику за израду средњорочног плана“.

### **Питање: Да ли је усвојен План развоја Републике Србије?**

Није, али постоје најаве од стране Републичког секретаријата за јавне политике (РСЈП) да би ускоро требало да почне процес израде.

### **Питање: Да ли програми морају имати акционе планове ако су њима дефинисане мере и активности?**

Ако се програмом разрађују активности које се спроводе у оквиру предвиђених мера, уз такав програм се по правилу не усваја акциони план, као посебан документ (члан 14, став 4 Закона о планском систему).

### **Питање: Ко у ЈЛС усваја Средњорочни план?**

Средњорочни план усваја скупштина ЈЛС, када је обвезник средњорочног планирања ЈЛС (члан 23. Уредбе о методологији за израду средњорочних планова).

### **Питање: Ко у ЈЛС треба да буде укључен у израду Средњорочног плана?**

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

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

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

---

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

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

**Питање: Да ли Ви сматрате да је до 31. јануара 2022. године (за наредна два месеца) могуће израдити Средњорочни план, првенствено ако ЈЛС није још усвојила План развоја?**

Средњорочно планирање мера и активности ЈЛС и средњорочно финансијско планирање чине обједињени процес који се одвија континуирано током године. Рокови за кључне кораке у обједињеном процесу утврђени су законом којим се уређује буџетски систем, законом којим се уређује плански систем и уредбом о методологији за израду средњорочног плана.

Институција је у обавези да изради нацрт и предлог свог средњорочног плана, као и годишњи извештај о спровођењу свог средњорочног плана у складу с роковима утврђеним обједињеним планским и буџетским календаром. Обједињен календар обезбеђује, између осталог да нацрт средњорочног плана ЈЛС служи као основ за израду предлога за приоритетне области финансирања; и да предлог средњорочног плана служи као основ за израду предлога финансијског плана ЈЛС, као и да средњорочни план и финансијски план ЈЛС буду усклађени. На основу наведеног, намеће се закључак да је излишно започињати процес израде средњорочног плана у децембру текуће године за наредну и две следеће године, када је већ процес припреме предлога буџета за наредну годину завршен. Додатно, уколико општина/град још увек (почетком децембра текуће године) није усвојила ни план развоја, препорука је да та ЈЛС сачека почетак 2022. године и започне процес средњорочног планирања за период 2023-2025. године.

Међутим, без обзира на претходно дату препоруку, коначна одлука је на руководству ЈЛС, које треба да настоји да евентуална кашњења сведе на најмању меру, ако се узме у обзир да је Закон о планском систему у члану 53. дефинисао да ће локалне власти планове развоја донети најкасније до 1. јануара 2021. године, а средњорочне планове најкасније почев од средњорочног плана за 2021. годину.

**Питања: Да ли се пишу образложења и за позитивна и за негативна одступања или само за негативна?**

Према Уредби о методологији за израду средњорочних планова Годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана садржи:

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

---

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

Значи, ЈЛС је у обавези да образложи разлоге који су довели до негативног одступања (кашњења) спровођења активности.

Наша препорука је да се наведе краћи опис (образложење) оствареног напретка који је постигнут спровођењем активности, без обзира да ли је дошло до одступања (било позитивног било негативног) или не.

Наша препорука је да се опишу одступања и у остварењу индикатора (како за мере, тако и за циљеве, опште и посебне) у односу на циљну вредност. Обавезно образложити негативна одступања, а уколико могу унапредити процес планирања, треба дати и образложење позитивних одступања.

## Вебинар 24.11.2021.

### **Питање: Молим вас да појасните и нагласите обавезу и градских општина за израду СП?**

Закон о планском систему дефинише обавезу доношења плана развоја и средњорочног плана од стране јединице локалне самоуправе. Овим Законом није утврђено да градске општине имају обавезу доношења плана развоја и средњорочног плана.

Додатно, у Закону о планском систему средњорочни план евентуално израђују и доносе и:

- корисници буџетских средстава јединица локалне самоуправе - које надлежни орган јединице локалне самоуправе обавезе да израђују средњорочи план у складу са Законом о планском систему;
- остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши јединица локалне самоуправе - које на то обавезе надлежни орган ЈЛС.

Препорука градским општинама је да све у вези са изградом средњорочног плана раде у складу са одлукама и другим актима ЈЛС, односно на основу координације са матичним градом.

### **Питање: Приказ у средњорочном плану међународних споразума – да ли само споразуми које је ЈЛС потписала или?**

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

---

Уколико се питање односи на приказ информација о обвезнику средњорочног планирања, потребно је представити списак међународних споразума, као и протокола, меморандума, уговора, записника и других међународноправних аката који се закључују ради извршавања међународних споразума и докумената која се израђују у процесу ЕУ интеграција (на пример преговарачке позиције и Акциони планови) у складу са којима се предузимају активности из средњорочног плана.

Другим речима, наводе се међународни споразуми, протоколи, меморандуми, уговори, записници и други међународноправни акти које је потписала ЈЛС, а такође и оне које је потписала АП или Република, а који су за ЈЛС релевантни. Примера ради, наводе се међународни уговори (о кредиту, пословној сарадњи и сл.) које је Република потписала, а који су од непосредног значаја за ЈЛС, утичу на заједничке пројекте ЈЛС и Републике и сл.

### **Питање: Ко одређује који циљ се разрађује а који не у Плану развоја?**

Овим питањем ће се бавити координациони тим или неко друго тело задужено за управљање процесом и за координацију свих активности на изради плана развоја ЈЛС. Треба такође имати у виду да се процес израде плана развоја ЈЛС састоји од низа корака који укључују учешће различитих актера (рад координационог тима, рад тематских радних група, спровођење консултација са заинтересованим странама и циљним групама у свим фазама израде документа, итд.) а кроз које се утврђује шта су приоритетни циљеви плана развоја и који од њих се детаљније разрађују у плану развоја, а који се остављају за разраду кроз планска документа нижег нивоа (документа јавних политика – стратегије или програме и др.) или кроз средњорочни план. На крају, узимајући у обзир да План развоја ЈЛС усваја скупштина, може се рећи да је одговорност за обухват Плана развоја и на скупштини ЈЛС, али би део одговорности требало да буде и на заинтересованој јавности која током консултација, као и у процесу обавезне расправе која претходи доношењу Плана развоја – треба да активно учествује у разматрању свих садржинских аспеката.

### **Питање: Да ли унутар ЈЛС иста организациона јединица ради средњорочно планирање и истовремено контролу учинка и извештавање?**

У одговору на ово питање, због повезаности процеса развојног и средњорочног планирања и програмског буџетирања, подсећамо прво на смернице које већ постоје у погледу програмског буџетирања:

Према Упутству за израду програмског буџета (ПБ), радна група за израду програмског буџета треба да се састоји из равномерно заступљених представника свих организационих јединица, запослених из финансијске службе који су задужени за припрему буџета, представника организационих јединица надлежних за стратешко планирање као и јединица за управљање пројектима. У радну групу је потребно укључити одговорна лица за програме, програмске активности и пројекте. Радном групом координише представник финансијске службе.



## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

Према Упутству за праћење и извештавање о учинку програма, у праћењу и извештавању о учинку програма на организован начин треба да учествују представници свих организационих јединица у саставу корисника буџета и препорука је да чланови групе за праћење и извештавање истовремено буду и чланови групе за планирање и израду програмског буџета, с обзиром на повезаност ових процеса.

У процедури израде и праћења спровођења средњорочног плана (СП) на организован начин учествују представници **различитих организационих јединица у саставу ЈЛС**. Стога, као и у случају програмског буџетирања не треба претпостављати да се једна организациона јединица бави средњорочним планирањем, већ се ради о заједничком послу различитих организационих јединица ЈЛС. Процедура средњорочног планирања подразумева, са једне стране, примену планирања „одозго према доле“, те је неопходно да у планирању учествује руководство ЈЛС које има мандат за доношење стратешких одлука и утврђивање приоритетних мера и активности у складу са циљевима јавне политике и Владе. С друге стране, планирање укључује и примену принципа „одоздо према горе“, односно да се у изради средњорочног плана ангажују они запослени који су директно укључени у спровођење средњорочног плана, имају релевантна техничка знања и способни су да сагледају евентуалне проблеме у спровођењу средњорочног плана, као и да пронађу могућа решења тих проблема. Као и код процеса програмског буџетирања, очекивано је да ће запослени (из различитих организационих јединица ЈЛС) укључени у процес планирања - бити укључени и у процес спровођења средњорочног плана ЈЛС и стога и најпозванији да о његовом спровођењу извештавају.

Имајући у виду различите капацитете као и различите организационе структуре које постоје у различитим ЈЛС, неопходно је да свака ЈЛС прилагоди организацију процеса средњорочног планирања и програмског буџетирања, односно праћења и извештавања о спровођењу ПБ и СП свом специфичном контексту и структури, тако да повеже ове процесе и избегне дуплирање посла. Такође, логично је да организационе јединице задужене за одређене функције или надлежности треба да буду задужене у складу са својим надлежностима како за процес средњорочног планирања тако и за процес планирања и извршења буџета, па самим тим и за праћење учинака и извештавање о њима.

## Вебинар 25.11.2021.

**Питање:** С обзиром да су обвезници средњорочног планирања ЈЛС - да ли су градске општине обвезници средњорочног планирања обзиром да представљамо територијалне јединице града и немамо статус ЈЛС-а?

Закон о планском систему дефинише обавезу доношења плана развоја и средњорочног плана од стране јединице локалне самоуправе. Овим Законом није утврђено да градске општине имају обавезу доношења плана развоја и средњорочног плана.

## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

---

Додатно, у Закону о планском систему средњорочни план израђују и доносе и:

- корисници буџетских средстава јединица локалне самоуправе, које надлежни орган јединице локалне самоуправе обавезе да израђују средњорочи план у складу са Законом о планском систему;
- остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши јединица локалне самоуправе, које на то обавезе надлежни орган ЈЛС,

Препорука градским општинама је да све у вези са изработом средњорочног плана раде у складу са одлукама и другим актима ЈЛС, односно на основу координације са матичним градом.

### **Питање: Да ли се средњорочни план доноси тек по усвајању Плана развоја?**

Члан 53. Закона о планском систему је дефинисао да ће локалне власти планове развоја донети најкасније до 1. јануара 2021. године, а средњорочне планове најкасније почев од средњорочног плана за 2021. годину. Другим речима, Закон је дефинисао да се и први план развоја и први средњорочни план припремају током 2020. године, с тим што је било потребно донети план развоја ЈЛС најкасније до 1. јануара 2021. године, а средњорочни план донети и објавити до 31. јануара 2021. године.

Тако да се средњорочни план може припремати у исто време када и план развоја, с тим да је препорука да се прво усвоји план развоја, а потом и средњорочни план.

### **Питање: Да ли се план капиталних инвестиција сматра средњорочним планом, како се, заправо, он третира у целом средњорочном плану?**

Јединице локалне самоуправе које доносе планове капиталних инвестиција као засебне документе (дакле не само као преглед у оквиру одлуке о буџету), израђују их углавном за период од 3 до 5 година, па се с обзиром на временски период који обухватају, планови капиталних инвестиција могу сматрати средњорочним документима. Али, они немају садржај који је Законом о планском систему дефинисан за средњорочне планове. Планови капиталних инвестиција садрже искључиво капиталне пројекте, а средњорочним плановима који се израђују у складу са Законом о планском систему, поред капиталних пројеката (који се приказују у оквиру мера и активности средњорочног плана) су обухваћене и друге развојне мере и активности.

Иначе, исказивање прегледа планираних капиталних издатака у трогодишњем оквиру, дефинисано је Законом о буџетском систему, а управљање капиталним пројектима Уредбом о управљању капиталним пројектима.