



Program podrške opštinama IPA 2007 finansira Evropska unija a realizuje konzorcijum koji vodi nemački Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH International Services uključujući VNG International, Project Management Group i Halifax Consulting.

Julija Marošek
Slavka Zupan
Kristijan Velcin
Zorica Bilić
Aleksandar Marinković

MONITORING I EVALUACIJA STRATEGIJA LOKALNOG ODRŽIVOG RAZVOJA



SADRŽAJ

AKRONIMI	3
1. UVOD	5
2. STRATEGIJA LOKALNOG ODRŽIVOG RAZVOJA – KONCEPT I KLJUČNE FAZE	8
3. RAZUMEVANJE MONITORINGA I EVALUACIJE (M&E)	17
4. ODABIR KLJUČNIH INDIKATORA ODRŽIVOSTI ZA SLOR: INDIKATORI REZULTATA I IZLAZNIH PARAMETARA	31
5. ORGANIZUJTE SE: USPOSTAVLJANJE I KONTINUITET MONITORINGA I EVALUACIJE U OPŠTINI/GRADU	45
6. MONITORING SPROVOĐENJA I IZVEŠTAVANJE	52
7. KAKO SPROVESTI EVALUACIJU SLOR-a?	77
8. KAKO DA REZULTATI MONITORINGA I EVALUACIJE ZAŽIVE U PRAKSI	83
9. GLOSAR	90
10. PRILOZI	96
11. LITERATURA	97

Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja

Priručnik

Autori

Julija Marošek

Slavka Zupan

Kristijan Velcin

Zorica Bilić

Aleksandar Marinković

Izdavač

Program podrške opštinama IPA 2007

„Dobra uprava, planiranje i pružanje usluga“

Cincar Jankova 3, 11000 Beograd

i

Dosije studio d.o.o, Beograd

www.dosije.rs

Za izdavača

Dr Klaus Richter, vođa tima

Grafička obrada

Atelje, Beograd

www.atelje.rs

Prevod

Wordica, Beograd

Štampa

Laser print d.o.o, Beograd

www.laserprint.co.rs

Tiraž: 500 primeraka

ISBN 978-86-6047-101-9

Ova publikacija napravljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost autora i konzorcijuma koji predvodi GIZ International Services i ni na koji način ne predstavlja stavove Evropske unije.

Akronimi

CA	Ugovorno telo (Contracting Authority)
CBA	Analiza troškova i koristi (Cost-Benefit Analysis)
DG ENV	Generalni direktorat za životnu sredinu
DG REGIO	Generalni direktorat za regionalnu i urbanističku politiku
EIA	Procena uticaja na životnu sredinu
EUD	Delegacija Evropske unije
FIDIC	Međunarodni savez inženjera konsultanata
FS	Studija opravdanosti (Feasibility study)
GIOS	Godišnji izveštaj o sprovođenju
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
IPPC	Integrirano sprečavanje i kontrola zagađenja
KK	Krajnji primalac – korisnik
LER	Lokalni ekonomski razvoj
LPP	Princip vodećeg partnera
LS	Lokalna samouprava
M&E	Monitoring i evaluacija
MERZ	Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine
MoU	Memorandum o razumevanju
MPAF	Aplikaciona prijava za kapitalni projekat
MPAP	Akcioni plan za pripremu kapitalnog projekta
MPD	Glavni projekat
MPŠVP	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
NPV	Neto sadašnja vrednost
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OS	Operativne strukture
PPD	Idejni projekat
PPOV	Pstrojenje za prečišćavanje otpadnih voda
PRAG	Praktični vodič kroz procedure ugovaranja pomoći EZ trećim zemljama
RRA	Regionalna razvojna agencija
SEIO	Kancelarija za Evropske integracije Vlade Republike Srbije
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
SLOR	Strategija lokalnog održivog razvoja

SWQI	Indeks kvaliteta voda u Republici Srbiji (Serbian Water Quality Index)
TA	Tehnička pomoć
ToR	Projektni zadatak (Terms of Reference)

1. Uvod

1.1. O PROJEKTU MSP IPA 2007

Projekat „Program podrške opštinama IPA 2007 - Dobra uprava, planiranje i pružanje usluga“ (MSP IPA 2007) finansira Evropska unija, a sprovodi konzorcijum koji predvodi GIZ International Services. Realizacija projekta je započela u januaru 2010, a završiće se u januaru 2013. godine.

Sveobuhvatan cilj Projekta je *da doprinese boljoj upravi i ekonomskom razvoju u Srbiji kroz podršku velikom nizu aspekata decentralizacije odgovornosti i nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo.*

Projekat obuhvata četiri komponente:

1. Opštinsko planiranje
2. Opštinske finansije
3. Administrativna efikasnost
4. Upravljanje fondom bespovratne pomoći

Opšti cilj komponente „Opštinsko planiranje“ jeste „nadgradnja na uspehe iz prošlosti“; nadgradnja na rad Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) i fokusiranje na pomoć opštinama/gradovima u sprovođenju strategija lokalnog održivog razvoja.

Kroz ovu komponentu projekat MSP IPA 2007 podržava sprovođenje već izrađenih strategija lokalnog održivog razvoja (SLOR) kroz realizaciju tri glavne aktivnosti:

- **Izrada sektorskih planova u okviru razvijenih SLOR**
- **Izrada akcionih planova na osnovu postojećih SLOR i identifikacija projekata**
- **Podrška Stalnoj konferenciji gradova i opština u promociji SLOR metodološkog okvira.**

1.2. O PRIRUČNIKU „MONITORING I EVALUACIJA STRATEGIJA LOKALNOG ODRŽIVOG RAZVOJA“

Priručnik „Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja“ pripremljen je u okviru projekta Program podrške opštinama IPA 2007 (MSP IPA 2007) sa ciljem da posluži opštinama i gradovima u Srbiji kao koristan alat u sprovođenju njihovih lokalnih strateških planova.

Lokalne strategije održivog razvoja su korisne jedino ukoliko se sprovode!

Priručnik „Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja“ namenjen je, pre svega, zaposlenima u gradskim i opštinskim upravama koji rade na sprovođenju strategija lokalnog održivog razvoja i drugih strateških planova za razvoj pojedinačnih sektora, ali i donosiocima odluka kojima praćenje i evaluacija sprovođenja strateških dokumenata može služiti kao podloga za donošenje odluka o lokalnom društveno-ekonomskom razvoju.

Priručnik sadrži praktične savete koji kreatorima i onima koji sprovode strateške planove u lokalnim samoupravama mogu pomoći u uspostavljanju mehanizama za uspešno sprovođenje strateških politika, ali i projekata koje predviđaju njihovi strateški planovi.

Priručnik može biti koristan alat i ostalim organizacijama i institucijama na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou koje žele da unaprede sprovođenje, monitoring i evaluaciju strateških planova.

Priručnik u drugom poglavlju predstavlja osnovni koncept SLOR standarda za opštinsko planiranje i daje kratak prikaz osnovnih faza koje ovaj koncept predviđa u pripremi i sprovođenju strategija lokalnog održivog razvoja. Zatim je, u trećem poglavlju, dat uvod u procedure monitoringa i evaluacije strategija lokalnog održivog razvoja i objašnjenje zašto ih je potrebno koristiti i koje se prednosti stižu njihovim korišćenjem.

Četvrto poglavlje priručnika posvećeno je indikatorima održivosti, načinima njihovog odabira i korišćenja. U ovom poglavlju dat je i osnovni set indikatora koji opštine/gradovi mogu koristiti pri izradi i praćenju rezultata njihovih strategija lokalnog održivog razvoja. Organizacionoj strukturi za monitoring i evaluaciju posvećeno je peto poglavlje, a u okviru šestog poglavlja predstavljeni su konkretni saveti za pripremu i upravljanje monitoringom i izveštavanje o sprovođenju strateških planova,

kao i korisni alati za izveštavanje o monitoringu kompleksnih infrastrukturnih, ali i tzv. mekih projekata. Sedmo poglavlje posvećeno je evaluaciji i opisu poslova koje obuhvata evaluacija, dok je osmo poglavlje usmereno na praktične savete koji se odnose na korišćenje rezultata monitoringa i evaluacije i na njihovo predstavljanje ključnim zainteresovanim stranama. Poslednje poglavlje predstavlja glosar odabranih pojmova koji su korišćeni u priručniku, a kao prilozi priručniku dati su obrazac godišnjeg izveštaja o sprovođenju strateških planova, spisak indikatora lokalnog društveno-ekonomskog razvoja i obrazac akcionog plana za pripremu i monitoring kapitalnih infrastrukturnih projekata.

Kako bi priručnik što bolje komunicirao sa čitaocima, svako poglavlje počinje kratkim opisom sadržaja, a završava se ključnim lekcijama i poukama.

Brojne institucije i organizacije dale su dragocen doprinos izradi priručnika: Stalna konferencija gradova i opština, Republički zavod za statistiku, Nacionalna agencija za regionalni razvoj, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Agencija za zaštitu životne sredine, lokalne samouprave i drugi.

Budući da strategije imaju svrhu jedino ukoliko se sprovode, priručnik pruža savete lokalnim samoupravama upravo u uspostavljanju adekvatnog sistema za upravljanje procesom sprovođenja i služi da doprinese naporima zaposlenih u opštinama i gradovima da svojim strateškim planovima daju život i osnovnu svrhu.

2. Strategija lokalnog održivog razvoja – koncept i ključne faze

U ovom poglavlju saznaćete:

- Šta je SLOR standard i kako je nastao
- Koji su osnovni principi SLOR standarda
- Koji su osnovni ciljevi SLOR-a
- Koje su osnovne faze i koraci u primeni SLOR standarda
- Gde je mesto monitoringa i evaluacije u fazama SLOR ciklusa

2.1. METODOLOGIJA ZA STRATEŠKO PLANIRANJE ODRŽIVOG RAZVOJA LOKALNIH UPRAVA U SRBIJI (SLOR) – PRINCIPI I CILJEVI

Metodologija za strateško planiranje održivog razvoja lokalnih uprava u Srbiji (SLOR) je nastala kao rezultat aktivnosti Programa Exchange 2 (2008– 2010) sa ciljem da postane standardna metodologija koju će Stalna konferencija gradova i opština preporučiti svim lokalnim samoupravama u Srbiji. Nacrt SLOR formata, koji su osmislili domaći i međunarodni eksperti Programa Exchange 2, na osnovu postojeće prakse u zemlji, dopunjen je primerima održivog planiranja i aktuelne EU prakse. Ovako postavljen metodološki okvir je, potom, testiran u preko 20 odabranih lokalnih samouprava (gradova i opština) u Srbiji. Pre i tokom faze testiranja data metodologija je predstavljena i ekspertskoj grupi sastavljenoj od predstavnika ministarstava i ključnih nacionalnih i međunarodnih organizacija i drugih zainteresovanih strana, koja je nakon integracije sugestija, u decembru 2009. godine, odobrila konačnu verziju SLOR metodologije.

Strategija lokalnog održivog razvoja (SLOR) je opšti strateški plan grada/ opštine koji definiše smernice i ključne aktivnosti za budući razvoj grada/ opštine. Ona mora biti definisana u skladu s nacionalnim i regionalnim planovima i strategijama.

SLOR predstavlja **proces integrisanog planiranja** koji se tiče i svih zajedničkih pitanja (*socijalna inkluzija, informatičko društvo, životna sredina...*). Kao „krovna“ strategija, trebalo bi da definiše i smernice, ciljeve i mere relevantne za sve sektore učestvujući na taj način u stvaranju povoljnih uslova za sve druge preduzete (ili očekivane) planove na nivou opštine/grada. Svi sektorski planovi na lokalnom nivou će šire razraditi i razviti smernice definisane i date SLOR dokumentom za svoje specifične oblasti, uz poštovanje osnovnih smernica određenih vizijom, prioritetima i ciljevima.

Dugoročna strategija lokalnog održivog razvoja (SLOR) prepoznaje tri glavna sektora: ekonomski, društveni i zaštitu životne sredine. U okviru SLOR-a, sektorski planovi se izrađuju za svaki od ova tri sektora, a često i za dalje podele u okviru svakog sektora.



Ilustracija 1. Glavni sektori u okviru SLOR

Osnovni principi SLOR standarda:

- **Jedinica lokalne samouprave vodi i upravlja procesom.** Opštine/gradovi odgovorni su za proces izrade planova jer se na ovaj način doprinosi jačanju institucionalnih i tehničkih kapaciteta opštine, ali i mogućnosti da se unapredi potencijal opštine/grada u cilju efikasnog sprovođenja plana i povećanja apsorpcionih kapaciteta same opštine, odnosno grada.
- **Pristup je participativan uz široko učešće svih zainteresovanih strana.** Participativni pristup predstavlja proces putem kojeg se mišljenja svih zainteresovanih strana integrišu u proces planiranja ili donošenja odluka u vezi sa planom. Participativan pristup odražava ideju da je plan proizvod saradnje lokalne samouprave i zajednice. Stoga je važno da sve zainteresovane strane budu uključene, jer u suprotnom vlasništvo, podrška i kredibilitet neće biti ostvareni. Participacija i razvijanje partnerstva su ključan deo procesa i direktno su povezani sa jednim od najznačajnijih aspekata procesa strateškog planiranja – učenjem.
- **Proces je organizovan u pet faza koje se ponavljaju u desetogodišnjim ciklusima.** Metodologija predviđa dugoročne planove koji obuhvataju peri-

od od 10 godina. Iako se kompletan sistem odvija u tako velikim ciklusima, upravljanje i praćenje zahtevaju kontinuirano ažuriranje i evaluaciju u skladu sa stepenom realizacije i ostvarenim rezultatima.

Osnovni ciljevi i svrha strategije lokalnog održivog razvoja:

- Konsenzus zajednice o **viziji, vrednostima i pravcima razvoja**;
- Izrada i konsolidacija **učesća zainteresovanih strana i lokalne zajednice** u definisanju i aktiviranju politika lokalnog razvoja;
- Identifikacija, procena i aktiviranje **novih razvojnih šansi** putem akcija i projekata koji se sprovode u **partnerstvu**;
- Unapređenje pružanja i efikasnosti **javnih usluga** i komunalnih delatnosti koji su u okviru uloga i nadležnosti;
- Obezbeđeno **dobro upravljanje** i poboljšana **efikasnost organizacije**;
- Usklađivanje plana sa **finansijskim/operativnim budžetima** i ljudskim resursima.

2.2. FAZE PROCESA IZRADE SLOR-a

Prema SLOR metodološkom okviru, proces izrade strategije može se podeliti u 5 osnovnih faza: Pripremna faza, Analiza i ocena stanja, Strateški okvir, Akcioni plan i Priprema sprovođenja i sprovođenje (vidi sliku).

Ilustracija 2. Monitoring i evaluacija u SLOR ciklusu



Svaka od ovih faza sadrži pojedinačne korake koje je potrebno sprovesti u cilju uspješne pripreme i sprovođenja strategija lokalnog održivog razvoja. Ovde ćemo dati kratak pregled faza i koraka koje je potrebno sprovesti u okviru procesa izrade strategija lokalnog održivog razvoja na osnovu SLOR standarda.

Faza I – Pripremna faza

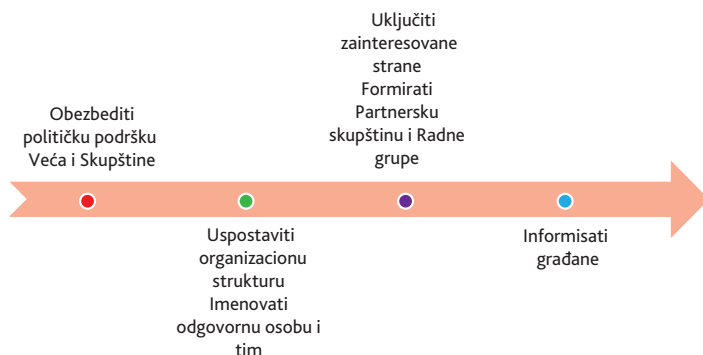
Obuhvata:

Političku podršku – Proces izrade strategija lokalnog održivog razvoja se mora bazirati na snažnoj političkoj podršci sa relevantnim institucionalnim priznavanjem i usvajanjem na lokalnom nivou. Politička posvećenost važna je i sa aspekta izrade, usvajanja, ali i sa aspekta sprovođenja strategija. Upravo iz ovih razloga, potrebno je da se o postupku izrade strategija lokalnog održivog razvoja oglasi Skupština opštine, odnosno grada. Formalno, politička podrška obezbeđuje se donošenjem odluka o pokretanju procesa izrade strategije od strane opštinskog/gradskog veća i Skupštine opštine, odnosno grada.

Uspostavljanje organizacione strukture – Pripremna faza podrazumeva i uspostavljanje tela/strukture za koordinaciju i organizaciju izrade strategije. Neophodno je imenovati koordinatora, osobu koja će delovati kao odgovorni menadžer za sprovođenje procesa izrade strategije. Dalje, u organizacionoj strukturi, važno mesto zauzima Koordinacioni tim, kao operativno telo zaduženo za sprovođenje i organizovanje procesa izrade strategije. I koordinatora i Koordinacioni tim može imenovati Odlukom/Rešenjem predsednik opštine/gradonačelnik ili Opštinsko/Gradsko veće.

Uključivanje zainteresovanih strana – Uključivanje zainteresovanih strana obezbeđuje se putem formiranja radnih grupa koje predstavljaju ključna tela/strukture za razvoj participativnih aktivnosti u izradi strategije. Zainteresovane strane su pojedinci, grupe, institucije ili organizacije iz javnog, privatnog ili civilnog sektora koje: poseduju relevantne informacije, resurse ili ekspertizu; kontrolišu instrumente koji su neophodni za sprovođenje strategije; sprovođenje strategije utiče na njih ili oni utiču na njega. U praksi, pored pojedinaca i zaposlenih u Gradskoj/Opštinskoj upravi i relevantnim javnim preduzećima i ostalim relevantnim javnim institucijama, potrebno je uključiti i predstavnike privrede i civilnog sektora. Radne grupe se formiraju za svaki pojedinačni sektor društveno- ekonomskog razvoja koji zahteva posebnu pažnju u jednoj lokalnoj zajednici. Svi članovi radnih grupa čine Partnersku skupštinu (forum zainteresovanih strana). Partnerska skupština, samim tim što okuplja sve zainteresovane strane koje učestvuju u lokalnom razvoju, predstavlja glavno odgovorno telo za proces izrade strategije.

Informisanje građana – Informisanje i uključivanje građana u proces strateškog planiranja lokalnog razvoja je bitno, i sa aspekta unapređenja kvaliteta procesa, ali i sa aspekta doprinosa boljem sprovođenju strategije i podizanja svesti stanovništva u oblasti održivog razvoja. Stoga je neophodno da građani u svim fazama izrade strategije budu adekvatno informisani o donošenju ključnih odluka, ali i da im bude omogućeno da daju svoj doprinos u procesu donošenja ovih odluka.



Faza II – Analiza i ocena stanja

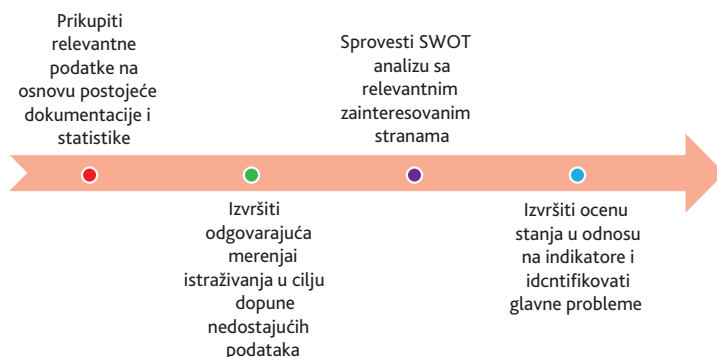
Da bi smo znali gde želimo da stignemo, moramo najpre da shvatimo gde se tačno nalazimo. U tom cilju je neophodno analizirati stanje lokalnog razvoja, odnosno izraditi profil lokalne zajednice čiji je zadatak da mapira podatke u vezi sa svim značajnim aspektima života i razvoja zajednice. Analiza stanja može se sprovesti u nekoliko koraka:

Prikupljanje podataka koje podrazumeva, najpre identifikaciju izvora podataka u pogledu raspoloživosti postojeće dokumentacije koja se odnosi na društveni i ekonomski razvoj, prema unapred definisanim indikatorima. Pored postojeće dokumentacije, za izradu analize, odnosno profila zajednice, neophodno je korišćenje referentne i zvanične statistike.

Sprovođenje dodatnih istraživanja je neophodno sa aspekta dobijanja pouzdanih i detaljnih podataka koji se ne vode u zvaničnoj statistici, niti postoje u skorije sprovedenim istraživanjima. Ova dodatna istraživanja najčešće podrazumevaju određena merenja, a takođe podrazumevaju i istraživanje stavova lokalnog stanovništva ili specifičnih ciljnih grupa.

SWOT analiza predstavlja subjektivno stanovište zainteresovanih strana o faktorima koji utiču na razvoj lokalne zajednice. SWOT analizu je neophodno sprovesti zajedničkim radom sa svim članovima radnih grupa za svaki sektor ili ključnu temu koju radne grupe pokrivaju.

Ocena stanja ili uočavanje osnovnih problema koji prete lokalnom razvoju izvodi se kao poslednji korak i kruna analize stanja. Ocena stanja daje se na osnovu rezultata prethodno sprovedenih koraka, a u odnosu na definisane indikatore i utvrđene činjenice. Ocena stanja predstavlja veoma važan korak, budući da se svi naredni koraci baziraju upravo na ovoj oceni i na identifikovanim problemima.



Faza III – Strateški okvir

Strateški okvir nam govori koje stanje želimo da dostignemo u razvoju lokalne zajednice u vremenskom okviru od 10 godina. Definisanje strateškog okvira neophodno je sprovesti u saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama uz izgradnju zajedničke platforme i saglasnosti među članovima radnih grupa, a na osnovu zaključaka proisteklih iz ocene stanja. Strateški okvir, u tom smislu, mora biti direktno logički povezan sa problemima identifikovanim u analizi stanja, to jest, mora direktno da odgovori na ključne probleme proistekle iz ocene stanja. Strateški okvir podrazumeva:

Definisanje vizije lokalnog razvoja

Definisanje vizije odvija se kroz proces kojim se utvrđuje željena budućnost razvoja lokalne zajednice. Vizija predstavlja realističan san koji pokazuje kako bi zainteresovane strane koje su uključene u lokalni razvoj volele da njihova lokalna zajednica izgleda u budućnosti. Vizija je fokusirana na daleku budućnost i predstavlja idealan ishod razvoja. Ona bi trebalo da predstavi stanje koje bi članovi radnih grupa želeli da vide u krajnjoj tački realizacije strateškog dokumenta. Vizija se može izraziti kratkim sloganom ili pak dužom, opisnom, rečenicom, ali bez ulaženja u konkretne detalje i specifična rešenja.

Utvrđivanjem vizije se gradi konsenzus među zainteresovanim stranama u pogledu osnovnog pravca lokalnog razvoja i stvara se osećaj vlasništva nad idejom. Vizija bi trebalo da bude inovativna i da predstavlja „odvajanje“ od ustaljenog načina raz-

mišljanja, a naročito od kratkoročnog načina razmišljanja. U tom smislu, vizija ne bi trebalo da bude usmerena na rešavanje nekih konkretnih, trenutnih problema, već da ponudi najbolji, inovativni pristup u odgovoru na izazove u razvoju.

Definisanje prioriteta razvoja

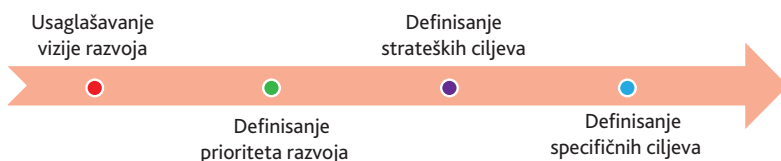
Prioritet predstavlja više objedinjenih ciljeva koji pokazuju jedan strateški pravac delovanja u okviru strategije. S obzirom da se ne može istovremeno odgovoriti na sve izazove, metodologija uvodi određivanje prioriteta koji bi trebalo da odgovore na pitanje: Rešenju kojeg ključnog pitanja dajete prednost? Više prioriteta u okviru strategije lokalnog održivog razvoja bi trebalo da sačinjavaju viziju.

Definisanje strateških ciljeva

Strateški (opšti) ciljevi lokalnog razvoja predstavljaju željenu tačku u vezi sa specifičnim pitanjima i teže specifičnim rezultatima koje zajednica želi da ostvari. Veoma je važno da se strateški cilj bavi problemom koje je moguće rešiti, a definisan je u SWOT-u i da se na njega može uticati lokalnim nadležnostima i resursima. Iz tog razloga, strateške ciljeve je najbolje direktno vezati za probleme koji su definisani ocenom stanja, odnosno definisati ih kao konkretna rešenja ovih problema. Nakon definisanja strateških ciljeva, neophodno je za svaki cilj definisati i indikator kojim se prati ostvarenje definisanih ciljeva. Ovi indikatori nazivaju se indikatori uticaja.

Definisanje specifičnih ciljeva

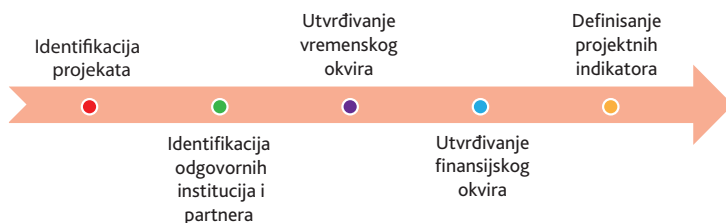
Specifični (posebni) ciljevi su još specifičniji i precizniji od strateških ciljeva i postavljaju merljivu obavezu povezanu sa ostvarivanjem ciljeva. Specifičan cilj bi trebalo bi da bude kratkoročan ili srednjoročan, vremenski ograničen i kvantifikovan. Veoma je važno da specifični ciljevi budu tzv. SMART ciljevi, tačnije da budu Specifični (jasno definisani), Merljivi (da mogu da se procene na osnovu kvaliteta, vremena, itd.), Dostižni (da postoji mogućnost da budu ostvareni), Realni (da postoji direktna odgovornost u dostizanju cilja) i Blagovremeni (da postoje jasni rokovi za njihovo dostizanje). Za specifične ciljeve, definišu se indikatori rezultata kojima se prati dostizanje postavljenih ciljeva.



Faza IV – Akcioni plan

Na osnovu definisanog strateškog okvira koji predstavlja željeno stanje, akcioni plan nam služi kako bismo utvrdili način na koji ćemo realizovati strateški okvir. Ako analiza stanja pokazuje gde se nalazimo, tj. tačku A, a strateški okvir gde želimo da budemo, tj. tačku B, akcioni plan nam pokazuje jasne korake kako da stignemo iz tačke A u tačku B. Proces izrade akcionog plana podrazumeva sledeće korake:

- **Identifikacija projekata/programa**
- **Identifikacija odgovornih institucija i partnera**
- **Određivanje vremenskog okvira za realizaciju projekata**
- **Utvrđivanje finansijskog okvira, tj. potrebnih sredstava i izvora finansiranja**
- **Definisanje indikatora na nivou svakog projekta/programa**

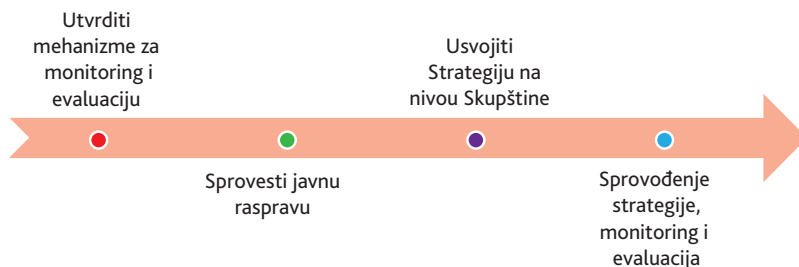


Faza V – Priprema sprovođenja i sprovođenje

Kako bismo osigurali da se strategija lokalnog održivog razvoja sprovedi, potrebno je, već prilikom njene izrade, definisati određene mehanizme sprovođenja i obezbediti političku podršku za samo sprovođenje. U tom cilju, neophodno je da, u poslednjoj fazi izrade strategije, utvrdimo najpre mehanizme za sprovođenje, odnosno monitoring i evaluaciju: ko sprovodi strategiju, ko vrši nadzor nad tim sprovođenjem, ko i na koji način meri efekte sprovođenja strategije.

Kako bi dokument bio što transparentniji i zaista dobio podršku za realizaciju od najšireg kruga ljudi, potrebno je sprovesti i javnu raspravu i dati građanima priliku da daju svoj komentar na samu strategiju.

Nakon ovih koraka, strategiju lokalnog održivog razvoja usvaja Skupština grada, odnosno opštine.



Iako ova faza suštinski utiče na sprovođenje strategije, često se zanemaruje i ne daje joj se dovoljno pažnje u procesu pripreme dokumenta. Često se učesnici u procesu planiranja u ovoj fazi fokusiraju na proces usvajanja dokumenta od strane Skupštine grada ili opštine. Međutim, izrada strategije i njeno usvajanje od strane Skupštine opštine ili grada nije kraj procesa, već tek početak najznačajnijeg dela, sprovođenja. Upravo iz tog razloga posebnu pažnju je potrebno usmeriti na utvrđivanje mehanizama za sprovođenje i na njihovu primenu u procesu strateškog upravljanja sprovođenjem strategije, jer od uspeha u definisanju ovih mehanizama i procedura i efikasnosti njihove primene zavisice i uspeh sprovođenja strategija lokalnog održivog razvoja.

Ključne pouke:

- Strategija lokalnog održivog razvoja – SLOR predstavlja opšti strateški plan razvoja grada/opštine koji daje smernice i podsticaje za budući razvoj grada ili opštine
- SLOR standard je standard za strateško planiranje na lokalnom nivou koji preporučuje Stalna konferencija gradova i opština
- SLOR se sprovodi u pet osnovnih faza: Pripremna faza, Analiza i ocena stanja, Strateški okvir, Akcioni plan i Priprema sprovođenja i sprovođenje
- Svaka od faza predviđenih SLOR-om podrazumeva određene korake koje je neophodno sprovesti
- Monitoring i evaluacija igraju veoma važnu ulogu u okviru poslednje faze SLOR procesa jer utvrđuju mehanizme i procedure za sprovođenje strategija

3. Razumevanje monitoringa i evaluacije (M&E)

U ovom poglavlju saznaćete:

- Šta su procedure monitoringa i evaluacije (M&E)
- Zašto bi trebalo da primenjujemo procedure za M&E
- Na koji način su monitoring i evaluacija povezani sa strategijom lokalnog održivog razvoja i matricom logičkog okvira
- Kako gradovi i opštine mogu imati koristi od M&E

3.1. OD DOKUMENTA DO AKCIJE

Tokom protekle decenije u Srbiji je izrađen veliki broj strategija lokalnog održivog razvoja (SLOR) i akcionih planova. Usvojen je participativni proces u okviru kog se lokalni donosioci odluka, službenici lokalne administracije, interesne grupe i građani dogovaraju o željenoj promeni koju žele da ostvare u zajednici tokom narednih 10 godina. Da bi strategija bila sprovedena, usaglašavaju se prioritetni koraci i projekti za period od narednih 5 godina koji se predstavljaju u akcionom planu. U određenim jedinicama lokalne samouprave, akcioni planovi su izrađeni za pojedinačne sektore.

Strategije lokalnog održivog razvoja ili planovi za određeni sektor se moraju posmatrati u širem kontekstu:

- Prvo, strategije i planovi moraju biti usaglašeni sa prostornim planom opštine/grada, koji definiše lokacije za različite namene korišćenja zemljišta.
- Iako SLOR obezbeđuje širi strateški referentni okvir za lokalni razvoj, u obzir se moraju uzeti i finansijski kapaciteti opštine/grada. Stoga, akcioni plan za sprovođenje strategije mora biti tesno integrisan sa procesima višegodišnjeg programiranja budžeta.

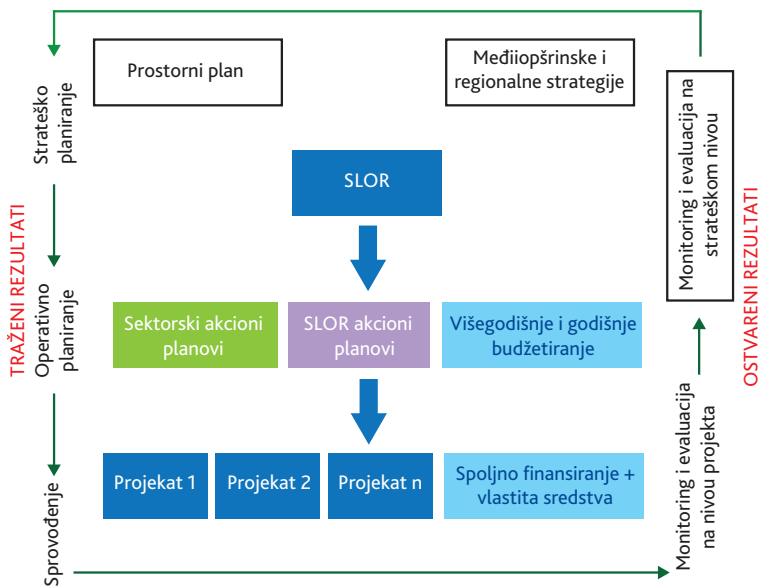
- Određene potrebe i interesi se podudaraju sa potrebama i interesima drugih (susednih) opština/gradova. Zajednički interesi se mogu usaglasiti u okviru međuopštinskih ili regionalnih programa, koji posledično dovode do zajedničkih projekata i programa (npr. upravljanje otpadom, prečišćavanje otpadnih voda, podrška MSPP).

Da bi se izbeglo da strategija i akcioni plan postanu tek još jedna lista želja koja skuplja prašinu na polici, opština/grad mora da organizuje njihovo efikasno i efektivno **spровоđenje**. Jedan od najvećih izazova se ogleda u pripremi prioriternih investicionih projekata i obezbeđivanju neophodnih raspoloživih finansijskih sredstava za njihovo спровоđenje. Ograničeni opštinski/gradski resursi se moraju mudro koristiti i nadopunjavati sredstvima iz eksternih izvora (nacionalnih, EU i drugih donatora, itd). Preduslov za to su dobra informisanost o mogućnostima za finansiranje, blagovremena priprema projekata i konsolidacija sa kapacitetima opštinskog/gradskog budžeta kako bi se obezbedilo neophodno sufinansiranje. **Akcioni planovi se, stoga, ne mogu razdvojiti od planiranja opštinskog/gradskog budžeta.** Štaviše, akcioni plan je osnov za pripremu opštinskih/gradskih godišnjih i višegodišnjih programskih budžeta koji će u Srbiji postati obaveza počevši od 2015. godine.

Akcioni plan i budžet opštine/grada idu „ruku pod ruku“.

Sprovođenje akcionog plana pretpostavlja **efektivnu koordinaciju** između većeg broja aktera iz različitih prioriternih oblasti i projekata (npr. lokalna uprava, javna komunalna preduzeća, različiti organi, konsultanti, donatori, korisnici i ostali). Opština/grad obično posluje sa oskudnim resursima i u često promenljivom okruženju (regulatornom, političkom, društvenom, itd). Političarima i lokalnim menadžerima zaduženim za sprovođenje strategije/akcionog plana potrebne su **pouzdanе i blagovremene informacije** za donošenje odluka i upravljanje procesom kojim se postiže socijalno i ekonomsko dobrostanje građana.

Ilustracija 3. Sprovođenje, monitoring i evaluacija SLOR-a u širem kontekstu



Monitoring i evaluacija pomažu opštini/gradu da na bolji način usmerava i upravlja razvojnim procesima i njihovom realizacijom u korist zajednice.

Monitoring i evaluacija su **instrumenti upravljanja** koji mogu potpomoći proces kako planiranja, tako i sprovođenja. Oni omogućavaju redovno praćenje sprovođenja i upoređivanje ostvarenih sa planiranim ciljevima, identifikovanje problema i njihovih uzroka. Informacije koje se prikupljaju kroz monitoring i evaluaciju pomažu donosiocima odluka da se bolje nose sa trenutnom situacijom i planiraju naredne korake. M&E, takođe, doprinose da se uoči i shvati koje su koristi zapravo ostvarene, šta je dobro urađeno i na koji način možemo da učimo iz dobre i loše prakse. Takođe, monitoring i evaluacija mogu opštini/gradu i njenim zainteresovanim stranama obezbediti okruženje za učenje u kome će biti u prilici da na bolji način razumeju donesene odluke, kao i odgovornosti koje su sa njima povezane.

Planiranje SLOR-a pruža odgovor na pitanje „koju promenu bismo želeli da realizujemo u našoj zajednici u definisanom narednom periodu“.
Monitoring i evaluacija nam pomažu da uočimo „kako napredujemo“ i „u kojoj meri je željena promena zapravo ostvarena, kao i šta smo naučili za budućnost“.

Monitoring i evaluacija se isto tako mogu sprovoditi **na različitim nivoima**, odnosno na nivou strategije, akcionog plana, programa¹ ili projekta (vidi Ilustraciju 3). U praksi, gradovi i opštine su stekli mnogo više iskustva kroz monitoring sprovođenja određenih projekata, koje je često bilo posledica obaveze za izveštavanjem definisanom u ugovorima o sufinansiranju koji su zaključeni sa ministarstvima, Delegacijom EU i drugim donatorima.

Poslednjim mapiranjem strateških/akcionih planova (jun 2011.), koje svake godine obavlja SKGO, registrovano je 676 procesa² planiranja u opštinama i gradovima u Srbiji i 536 usvojenih planova. To znači da gradovi i opštine u Srbiji u proseku imaju usvojena 3,2 strateška/akciona plana (neke imaju po pet-šest planova, a neke samo jedan), dok je u procesu izrade ili je izrađen, ali nije usvojen u lokalnim skupštinama u proseku po jedan dokument³. Kada su u pitanju oblasti koje su obuhvaćene usvojenim strateškim/akcionim planovima, najčešće su sveobuhvatne lokalne strategije (27% svih usvojenih planova), zatim strateški planovi koji se odnose na oblast socijalne zaštite (20%), a onda slede strategije ekonomskog razvoja, lokalni ekološki akcioni planovi, akcioni planovi za unapređenje položaja izbeglih i raseljenih lica, lokalni akcioni planovi za decu i lokalni planovi za mlade. Ostali planovi na lokalnom nivou pokrivaju pitanja upravljanja komunalnim otpadom, kapitalne investicije, poljoprivredu, turizam.

Ilustracija 4. Od strategije do sprovođenja i evaluacije



1 Organizovani niz finansijskih, organizacionih i ljudskih intervencija koje su mobilisane kako bi dostigle određeni cilj u utvrđenom vremenskom periodu. Program je ograničen raspoloživim vremenom i sredstavima. Za program su uvek odgovorni nadležni organi. U okviru evropske socijalne i ekonomske kohezije, programi se obično rasčlanjuju na ose, mere i projekte. Na nivou JLS se „Poljoprivredni fond“ ili „Program zapošljavanja“ mogu smatrati Programom. Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluacija/evalsed/glossary/glossary_p_en.htm#Programme

2 To podrazumeva usvojene planove, planove u procesu izrade i izrađene planove koji još nisu usvojeni od Lokalnih skupština.

3 Gradovi imaju usvojena u proseku četiri plana, opštine u proseku 2,8 planova (veće opštine sa preko 40.000 stanovnika u proseku 2,9, a manje 2,6 plana).

3.2. MONITORING – KAKO NAPREDUJEMO U SPROVOĐENJU, ŠTA TREBA ISPRAVITI?

Monitoring je kontinuirani proces preispitivanja konteksta programa i ostvarivanja izlaznih parametara (output) za korisnike, koji se odvija tokom sprovođenja programa sa namerom da se istovremeno isprave bilo kakva potencijalna odstupanja od definisanih operativnih ciljeva.

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluacija/evalsed/glossary/glossary_m_en.htm#Monitoring

Na lokalnom nivou, monitoring podrazumeva **sistematsko i redovno praćenje** napretka u sprovođenju strategije i akcionog plana i merenje napretka koji je ostvaren tokom posmatranog perioda. Uopšteno, monitoring posmatra nivo pripreme prioritetnih projekata i njihovog sprovođenja i realizacije u odnosu na plan. U okviru tog procesa se prikupljaju podaci o dostignućima, količinama i iskorišćenim resursima. Na osnovu toga se meri u kom obimu su postignuti definisani ciljevi. Sve to pomaže da se identifikuju problematične oblasti ili oblasti sporog napretka i mogući razlozi za to, ali takođe i oblasti uspeha.

Monitoring meri napredak i upozorava na probleme.

Uključite zainteresovane strane u aktivnosti M&E.

Redovna provera **napretka strategije i/ili akcionog plana** trebalo bi da uključuje osobe koje su zadužene za operativno upravljanje sprovođenjem (tj. Koordinacioni tim za sprovođenje i monitoring, projektne timove), kao i one koji su zaduženi za donošenje ključnih odluka, od usvajanja strategije i odobrenja rezultata monitoringa, pa do odlučivanja o neophodnim korektivnim merama (tj. *Skupština opštine/grada i/ili Odbor za monitoring, Opštinsko/Gradsko veće*). Ostvareni napredak u sprovođenju strategije/akcionog plana se obično prezentuje u *godišnjem izveštaju o sprovođenju*.

Izveštavanje o **napretku na nivou projekta/programa** je učestalije i bavi se svakodnevnom praksom u sprovođenju. Kao što je već pomenu- to, obično je uslovljeno zahtevima Ugovornih tela koja obezbeđuju sufinansiranje. Takođe je i mnogo detaljnije i specifičnije prirode. Da bi se uvidelo na koji način određeni projekat/program doprinosi realizaciji sveobuhvatne strategije, potrebno je osmisliti zajednički osnov koji omogućava ukupnjavanje izlaznih projektnih parametara (output) do nivoa strategije/akcionog plana (vidi poglavlje posvećeno indikatorima).

Lako prijemčive informacije pomažu da se dostignuća bolje razumeju i kreira vlasništvo.

Godišnji izveštaji o sprovođenju pružaju mogućnost za razgovor o ostvarenom napretku, izgradnju zajedničkog razumevanja o ključnim pitanjima i usaglašavanje **akcija koje bi trebalo preduzeti** kako bi se sprovođenje vratilo na definisani put, ukoliko za tim postoji potreba.

Pripremite se za monitoring i evaluaciju već u fazi planiranja strategije.

Da bi se napredak pratio na efektivan i efikasan način, potrebno je kreirati odgovarajući **okvir za monitoring i evaluaciju** u početnoj fazi procesa planiranja. To obuhvata i odluke o tome **šta, kako i koliko često** će biti praćeno i **ko** će za to

biti odgovoran. Štaviše, na taj način se uspostavljaju organizacija i procedure za donošenje odluka i praćenje naknadnih efekata predloženih korektivnih mera. Složenost strategije/akcionih planova obično se ogleda u još složenijem okviru za monitoring i evaluaciju.

3.3. EVALUACIJA – ŠTA SMO DOBILI KAO REZULTAT I ZAŠTO, ŠTA SMO NAUČILI I KAKO MOŽEMO BITI JOŠ BOLJI?

Evaluacija je sistematična i objektivna procena tekućeg ili završenog projekta, programa ili politike, njihove formulacije, sprovođenja i rezultata. (...) Evaluacija bi trebalo da pruži pouzdane i korisne informacije koje omogućavaju da se naučene lekcije inkorporiraju u proces odlučivanja, kako korisnika tako i donatora. Evaluacija se takođe odnosi na proces utvrđivanja vrednosti ili značaja aktivnosti, politike ili programa. Izvor: OECD/DAC, 2002. *Glosar ključnih termina za evaluaciju i upravljanje bazirano na rezultatima.*

Evaluacija pomaže da se utvrdi vrednost strategije ili akcionog plana koji su sprovedeni. Ona se detaljnije bavi različitim aspektima, npr. procenjuje koja je korist ostvarena za građane, koji su razlozi doveli do uspeha ili neuspeha i šta je na tom putu naučeno. Evaluacija treba da obezbedi smislene preporuke za tekuće intervencije ili strateško planiranje u budućnosti.

Evaluacija pomaže da se odgovori na pitanja, poput:

- Koja promena je ostvarena?
- Šta je funkcionisalo i zašto?
- Šta nije funkcionisalo i zašto?
- Šta je moglo biti urađeno drugačije?
- Koja prilagođavanja i promene su neophodne za naredni period?

Evaluatori primenjuju evaluacione kriterijume i postavljaju različita evaluaciona pitanja.

Evaluatori koriste podatke iz monitoringa i upoređuju ih sa dodatnim podacima koji su prikupljeni tokom aktivnosti evaluacije.

Odbor za razvojnu pomoć OECD-a je definisao kriterijume za evaluaciju razvojne pomoći koji se uobičajeno koriste u evaluacionoj praksi (DAC kriterijumi). Njihov sažetak je predstavljen u nastavku u obliku koji je prilagođen lokalnom strateškom okviru:

Tabela 1. DAC Kriterijumi za evaluaciju

Kriterijumi	Opis
Relevantnost Zašto? Radimo li pravu stvar?	<p>Nivo u kom strategija/program/projekat odgovara prioritetima i politikama ciljne grupe, korisnika i/ili donatora.</p> <p>U kojoj meri su ciljevi strategije još uvek primenjivi?</p> <p>Da li su programi/projekti u okviru strategije dosledni opštem cilju i realizaciji njegovih specifičnih ciljeva?</p> <p>Da li su programi/projekti u okviru strategije dosledni očekivanim uticajima i efektima?</p>
Efikasnost Koliko dobro koristimo resurse? Kako da ih koristimo još bolje?	<p>Efikasnost meri izlazne parametre ("outputs") – kvalitativne i kvantitativne – u odnosu na ulazne resurse ("inputs"). To je ekonomski termin koji označava da su iskorišćeni najmanje moguće skupi resursi za postizanje željenih izlaznih parametara. To generalno zahteva upoređivanje alternativnih pristupa za postizanje istih izlaznih parametara kako bi se uvidelo da li je usvojen najefikasniji proces.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Da li su aktivnosti bile ekonomične? • Da li su ciljevi ostvareni na vreme? • Da li su strategija ili projekat sprovedeni na najefikasniji mogući način u poređenju sa alternativama?
Efektivnost Koliko smo uspešni u ostvarivanju ciljeva?	<p>Mera nivoa do kog su strategija/program/projekat realizovali svoje ciljeve.</p> <ul style="list-style-type: none"> • U kojoj meri su ciljevi ostvareni / će najverovatnije biti ostvareni? • Koji su bili glavni faktori koji su uticali na ostvarivanje ili neostvarivanje ciljeva?

Kriterijumi	Opis
Uticaj Koju smo to promenu doneli korisnicima?	Pozitivne i negativne promene koje je proizvela strategija/program/projekat, direktno ili indirektno, namerno ili ne. Ovo obuhvata glavne uticaje i efekte aktivnosti na lokalne društvene, ekonomske, ekološke i ostale razvojne indikatore. Uticaj se procenjuje nakon određenog vremenskog perioda po isteku trajanja strategije/programa/projekta. <ul style="list-style-type: none"> • Šta se dogodilo kao rezultat strategije/programa/projekta? • Koje stvarne razlike je strategija/program/projekat doneo korisnicima? • Koliko je ljudi time obuhvaćeno?
Održivost Na koji način će se koristi nastaviti?	Održivost podrazumeva merenje verovatnoće za nastavak koristi prouzrokovanih strategijom/programom/projektom posle povlačenja finansiranja. Projekti moraju biti i ekološki i finansijski održivi. <ul style="list-style-type: none"> • U kojoj meri su koristi od strategije/programa/projekta nastavljene pošto su donatori obustavili finansiranje? • Koji su bili glavni faktori koji su uticali na postizanje ili nepostizanje održivosti strategije/programa/projekta?

Izvor: <http://www.oecd.org/development/evaluacijaofdevelopmentprogrammes/dcdndep/39119068.pdf>

Evaluatori koriste **podatke prikupljene tokom monitoringa** (npr. podaci o utrošenim sredstvima, broj korisnika podrške, broj m² obnovljenih površina, broj km izgrađenih puteva, itd). Oni takođe **prikupljaju i dodatne podatke** i upoređuju ih sa podacima iz monitoringa. U tu svrhu mogu koristiti ankete, intervjue, fokus grupe, opservacije, itd. Međutim najčešće, da bi bili u mogućnosti da odgovore na pitanja za evaluaciju, moraju da razviju specifične metode.

Evaluacija pomaže da se utvrdi vrednost naših aktivnosti za zajednicu i omogućava učenje za budućnost.

Pošto evaluacija zahteva prikupljanje i analizu vrlo detaljnih podataka, sprovodi se tek nekoliko puta tokom procesa izrade i sprovođenja strategije. Kada je reč o strategijama i programima koji se finansiraju iz nacionalnih/EU fondova, evaluacija se sprovodi u određenim periodima (v. tabelu ispod). Evaluacije obično sprovode nezavisni eksterni evaluatori.

Ovakva praksa, zbog ograničenih resursa lokalnih samouprava za sprovođenje evaluacije i iz drugih razloga kao što je nizak nivo svesti o koristima, se ne može jednostavno preneti na nivo lokalnih strategija. Međutim, uključivanje evaluacije u planiranje i sprovođenje SLOR-a i akcionih planova može da unapredi njihov kvalitet i rezultate.

Tabela 2. Vrste evaluacije

Vrste evaluacije	EU/nacionalne strategije i programi	Kako je prilagoditi lokalnom nivou sa ograničenim resursima za evaluaciju?
Ex-ante evaluacija	Nadležnim organima omogućava prethodnu procenu o tome da li su problemi ispravno dijagnostikovani, da li su strategija i opšti ciljevi relevantni, specifični ciljevi realni, itd. Postavlja osnovu za monitoring i buduće evaluacije. Ex-ante evaluatora treba uključiti u početnoj fazi procesa planiranja.	Trebalo bi u najmanju ruku izvršiti internu proveru logike intervencije, realističnost definisanih specifičnih ciljeva u odnosu na finansijske i ostale kapacitete, itd. Ukoliko je to moguće, angažujte eksperta za evaluaciju da vam pomogne u finaliziranju izrade strateškog dokumenta ili akcionog/ sektorskog plana.
Kontinuirana evaluacija	Sprovodi se tokom celokupnog perioda sprovođenja i prati proces monitoringa izlaznih parametara (output) i rezultata. Omogućava delotvornu saradnju između evaluatora i menadžera sprovođenja strategije tokom njene realizacije.	Evaluacija može biti umerena na jednu ili nekoliko oblasti, odnosno oblasti u kojima su potrebne detaljnije informacije za svrhu usmeravanja daljeg sprovođenja. Npr. može se sprovesti istraživanje o tome zašto broj prijava za opštinski program podrške MSP opada u poslednje tri godine i šta bi u tom smislu trebalo uraditi.

Vrste evaluacije	EU/nacionalne strategije i programi	Kako je prilagoditi lokalnom nivou sa ograničenim resursima za evaluaciju?
Srednjoročna evaluacija	Sprovodi se negde na polovini perioda sprovođenja strategije/programa u cilju kritičkog razmatranja početnih izlaznih parametara i rezultata. Omogućava procenu kvaliteta monitoringa i sprovođenja. Kroz poređenje sa početnim stanjem, prikazuje evoluciju opšteg ekonomskog i društvenog konteksta i na osnovu toga se prosuđuje da li su definisani ciljevi još uvek relevantni. Takođe pomaže izradu argumentovanih izmena i reprogramiranja.	Ova vrsta evaluacije bi pomogla izmene postojećeg ili izradu novog akcionog plana za narednih 5 godina (u okviru ukupne desetogodišnje primene SLOR-a). Za to bi se mogli iskoristiti interni izvori Koordinacionog tima uz podršku eksternog evaluatora. Vreme za sprovođenje takve evaluacije se mora pažljivo isplanirati kako bi obuhvatila rezultate ostvarene tokom početnog perioda, ali i da bi se nalazi pravovremeno iskoristili za naredni period.
Ex-post evaluacija	Ona rekapitulira i procenjuje strategiju/program po njihovom završetku. Cilj je dokumentovanje upotrebe resursa, postizanje očekivanih i neočekivanih efekata i efikasnosti intervencija. Teži da razume faktore uspeha ili neuspeha, kao i održivosti rezultata i uticaja.	Za to bi se mogli iskoristiti interni izvori Koordinacionog tima uz eksternu podršku u sprovođenju evaluacije.

M&E je koristan instrument koji donosiocima odluka pruža relevantan uvid u tok sprovođenja i ishode ulaganja javnih sredstava, i omogućava učenje na osnovu kako dobre, tako i loše prakse. Planiranje makar pojedinih aktivnosti evaluacije (i za to neophodnih resursa) tokom procesa planiranja i sprovođenja strategije se izrazito preporučuje.

Isplanirajte resurse za M&E. Ukoliko se evaluacija radi interno, vodite računa o troškovima, kapacitetima i kompetencijama kadrova.

3.4. EVALUACIJA I MONITORING - POREĐENJE

Monitoring i evaluacija su komplementarni instrumenti upravljanja. Glavne karakteristike predstavljene su u tabeli ispod.

Tabela 3. Evaluacija i monitoring - poređenje

	Monitoring	Evaluacija
Šta	Sprovođenje akcionog plana <ul style="list-style-type: none"> - Meri šta je iskorišćeno i šta je realizovano - Rutinsko prikupljanje podataka - Poredi realizaciju sa definisanim ciljevima - Povezan sa upravljanjem na svakodnevnoj osnovi 	Vrednost, koristi <ul style="list-style-type: none"> - Koje promene smo realizovali za datu oblast i korisnike? - Zašto su rezultati ostvareni ili ne, koji su nepredviđeni rezultati? - Pruža naučene lekcije i nudi preporuke za budućnost - Koristi podatke iz monitoringa
Zašto	<ul style="list-style-type: none"> - Da bi se proverio napredak - Da bi se skrenula pažnja na probleme i osmislile korektivne mere - Da bi se ažurirali planovi 	<ul style="list-style-type: none"> - Ugrađivanje verodostojnih i korisnih informacija i naučenih lekcija u proces odlučivanja - Odgovornost prema korisnicima, poreskim obveznicima, donatorima - Unapređivanje budućih strategija/programa/projekata
Kada	<ul style="list-style-type: none"> - Redovno, kontinuirano 	<ul style="list-style-type: none"> - U određenom vremenskom periodu
Ko	<ul style="list-style-type: none"> - Rukovodstvo (sprovođenje i monitoring Koordinacionih timova) – na svim nivoima 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluator (obično eksterni)

Evaluacija se ponekad meša sa revizijom. **Revizija** se primarno bavi procenom zakonitosti i regularnosti rashoda i prihoda strategije/programa/projekta kao i da li su sredstva korišćena na efikasan i ekonomičan način i u predviđene namene. Revizija je takođe povezana sa proverom sistema upravljanja i procedura za sprovođenje određenih programa ili projekata.

3.5. KAKO M&E DOPRINOSE SPROVOĐENJU SLOR-A

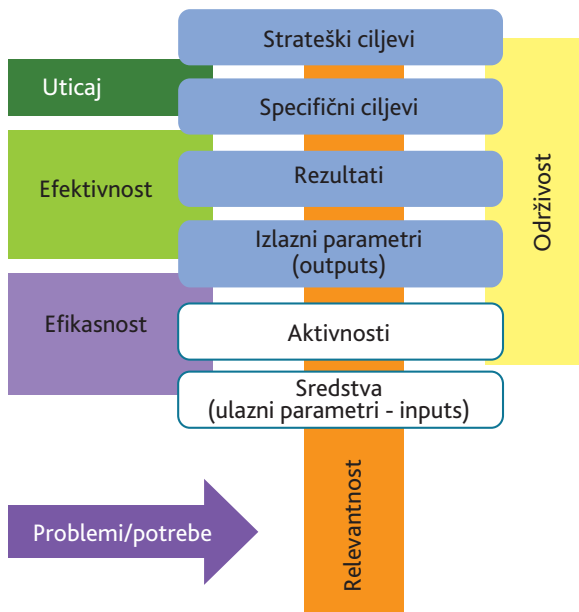
SLOR je usklađena sa logikom intervencije prikazanom na slici 4. U fazi sprovođenja aktiviraju se različita sredstva (novac, ljudi, oprema) u cilju ostvarenja ključnih parametara (zgrade, putevi, kanalizacioni sistemi, obuke, publikacije, itd).

Na nivou SLOR-a izlazni parametri se mogu protumačiti kao konkretni projekti i programi koji su realizovani u okviru akcionih planova.

Neposredna primena izlaznih parametara od strane korisnika vodi ka rezultatima i dostizanju specifičnih ciljeva, a tako doprinosi i ostvarenju opštih ciljeva SLOR-a.

Za svaki od nivoa, od ulaznih parametara do opštih ciljeva, neophodno je razviti indikatore kojima će se meriti ostvareni napredak (vidi poglavlje 4).

Ilustracija 5. Logika intervencije



Preuzeto iz: European Commission, EuropeAid Cooperation Office, ROM Handbook, Result oriented monitoring, April 2012

Monitoring i evaluaciju ne treba posmatrati kao dodatno administrativno opterećenje koji zahtevaju donatori (prečesto se shvataju samo kao preterano izveštavanje) ili donosioci odluka, već pre kao **koristan instrument upravljanja** koji vam pomaže da na transparentniji i odgovorniji način koristite javne resurse kako biste realizovali pozitivnu promenu u zajednici i time doprineli dobrostanju građana.

Na koji način M&E doprinose sprovođenju SLOR-a?

Unapređeno rukovođenje: M&E vam pomažu da ostanete na pravom putu koji vodi ka ostvarenju rezultata planiranih u SLOR-u. Oni kreiraju mogućnosti za kritički pregled učinka, a u cilju integrisanja odgovarajućih izmena i boljeg planiranja u budućnosti.

**Neka M&E budu
vaš pomoćnik, a
ne neprijatelj!**

Unapređena odgovornost: M&E vam pomažu da odgovorite na pitanje koliko su dobro utrošena javna sredstva za obezbeđivanje koristi za zajednicu i gde ima prostora za dodatna poboljšanja. Ovo je važna informacija za korisnike, finansijere, poreske obveznike i širu javnost.

Povećano učešće i vlasništvo: Aktivnosti M&E uključuju različite zainteresovane strane kojima se time omogućava da iznesu svoje stavove u pogledu razvojnih aktivnosti u zajednici i da uvide šta se njima postiže a šta ne i zašto.

Učenje i razvoj: M&E otvara mogućnosti za učenje i razmenu u cilju jačanja dobre i izbegavanja loše prakse, kao i za generisanje novih ideja za buduće aktivnosti.

Ključne pouke:

- M&E su konzistentni delovi ciklusa upravljanja programom i sprovode se na različitim nivoima (strategija i akcioni plan, program, projekat)
- M&E su instrumenti koji podržavaju upravljanje sprovođenjem strategije-pomažu da se utvrdi ostvareni napredak i dostignuća u odnosu na ono što je definisano u strategijama, da ukažu na probleme i preuzmu korektivne mere, identifikuju uzroke i efekte dobre i loše prakse, obezbede dokaze i lekcije za buduće sprovođenje
- M&E sprovođenja igraju ključnu ulogu u održavanju prioritetnih projekata na pravom putu i stvaranje osnova za ponovnu procenu prioriteta
- Evaluacija SLOR-a se smatra dobrom praksom i o njoj treba razmišljati već u početnoj fazi programiranja
- Za aktivnosti M&E neophodno je isplanirati adekvatne resurse

4. Odabir ključnih indikatora održivosti za SLOR: Indikatori rezultata i izlaznih parametara

U ovom poglavlju saznaćete:

- Zašto su indikatori važni
- Vrste indikatora i primere
- Šta treba uzeti u obzir pri definisanju indikatora
- Predlog standardnog seta indikatora održivosti za SLOR

4.1 ŠTA SU INDIKATORI I KAKO IH ODABRATI?

Indikatori pomažu u praćenju napretka ka postavljenim ciljevima. Stoga ciljevi (strategije, programi, projekti) treba da budu prevedeni u jasne i merljive ciljane vrednosti. Dobar indikator proizvodi informaciju koja je **lako razumljiva i smislena**. Ovakve informacije mogu pomoći menadžerima SLOR-a da **razumeju situaciju i donesu odluku o daljim delovanjima**.

Indikator: Meri cilj koji treba postići; mobilizovani resurs; postignuti izlazni parametar; dobijeni efekat; ili promene konteksta (ekonomskog, društvenog i životne sredine).

Indikator proizvodi kvantifikovane informacije sa ciljem pružanja pomoći akterima uključenim u javne intervencije u komunikaciji, pregovorima ili odlučivanju.

Izvor: EVALSED: *The resource for evaluation of socio-economic development*

Karakteristike dobrih indikatora

Odabir odgovarajućeg seta indikatora za praćenje strategije i akcionog plana je zahtevan zadatak. Neophodno je uzeti u obzir sledeće:

Indikator mora biti **tesno povezan** sa opštim i specifičnim ciljevima i rezultatima strategije. Indikator mora da meri pravu stvar.

Primer: Cilj strategije je poboljšanje kvaliteta površinskih voda u opštini. Da bi se postigao ovaj cilj, planira se izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Samim prebrojavanjem domaćinstava koja će biti priključena na postrojenje možemo samo pretpostaviti da je kvalitet vode poboljšan. Ali, da bismo to mogli da dokažemo, moramo takođe izmeriti kvalitet vode pre i posle prečišćavanja.

Redovno merenje

Indikator treba **redovno meriti**. Dobro je imati vremenske serije podataka gde su dosledno primenjene precizne definicije indikatora. Na ovaj način se omogućava poređenje i uočavanje trendova.

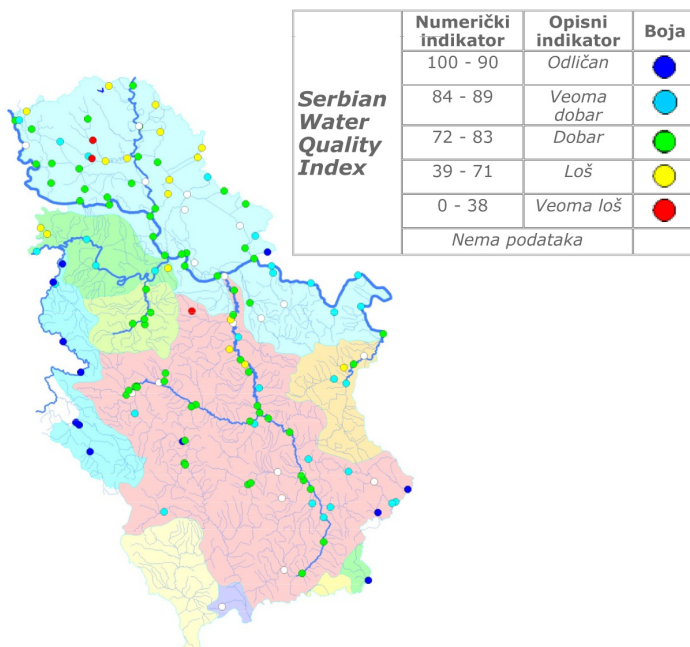
Primer: Statistički podaci se prikupljaju u različitim periodima; npr. popis stanovništva se radi ređe (svakih 10 godina), dok se neki drugi podaci objavljuju na godišnjoj (npr. količina prečišćenih otpadnih voda), mesečnoj (npr. srpski indeks kvaliteta voda) ili čak dnevnoj bazi (npr. kvalitet vazduha na određenim mernim mestima).

Jednostavni i razumljivi

Onima koji donose odluke vezano za SLOR od velike je važnosti da su indikatori lako razumljivi. Čak iako se izračunavaju primenom komplikovane formule, na kraju je neophodno dati jednostavno i razumljivo tumačenje.

Primer: Srpski indeks kvaliteta voda (Serbian Water Quality Index) se izračunava prema nizu mikrobioloških i fizičkih parametara reke ili jezera, međutim, njegova krajnja vrednost klasifikuje određenu vodu u jednu od pet grupa: odličan, vrlo dobar, dobar, loš, vrlo loš. Postizanje poboljšanja za prelazak iz jedne u drugu grupu predstavlja veliki izazov za bilo koju državu.

Ilustracija 6. Predstavljanje srpskog indeksa kvaliteta voda SWQI, decembar 2011.
Izvor: <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=46&id=8012&akcija=showExternal>)



Jednostavno i lako pristupačno

Lokalnim samoupravama je jako važno da je prikupljanje podataka jeftino i da su podaci lako pristupačni. Stoga bi u najvećoj mogućoj meri trebalo da iskoriste postojeće javno dostupne izvore podataka ili podatke koji se već prikupljaju na lokalnu u različite svrhe. Za određene indikatore za koje je odlučeno da se prate, treba uporediti troškove prikupljanja i obrade podataka sa vrednošću koju će indikator obezbediti donosiocima odluka.

Primer. Svaka velika investicija ili izmena politike se mora opravdati. Zato se savetuje da se sprovede anketa o potrebama građana već tokom faze planiranja, a treba je ponoviti jednom ili dva puta tokom perioda sprovođenja strategije. Putem specifično kreirane ankete, tim za planiranje može dobiti korisne kvalitativne i kvantitativne indikatore o specifičnim pitanjima kao što su javni prevoz, obnovljivi izvori energije, turistička potrošnja, učestalost korišćenja sportskih objekata, kvalitet kulture, socijalne usluge i usluge opštinske/gradske uprave, itd. Sa povećanjem broja agencija koje se bave istraživanjem javnog mnjenja, ovakve ankete su postale pristupačne čak i za male opštine.

Indikator se definiše dovoljno rano

U idealnom slučaju, **podaci bi trebalo da budu raspoloživi pre usvajanja ili sprovođenja** strategije/akcionog plana. Na taj način je moguće proveriti da li su podaci za indikatore raspoloživi iz javnih izvora ili se mora predvideti vreme za prikupljanje podataka na lokalnom nivou.

Primer: Ukoliko proces izrade strategije ili projekta prati logiku intervencije, onda će većina ključnih indikatora proistići iz analize početnog stanja. Primenite indikatore koji su vam već na raspolaganju i samo definišite ciljane vrednosti.

Tabela 4. Primer logike intervencije

Cilj	Indikator	Izvor:	Početno stanje 2010	Ciljana vrednost 2020
Strategija				
Strateški cilj: Očuvati životnu sredinu i doprineti poboljšanju životnih uslova	Indikator uticaja: Indikator razvoja jedinice lokalne samouprave	Ministarstvo nadležno za regionalni razvoj	Grupa III	Grupa II
Specifični cilj: Poboljšanje kvaliteta površinskih voda	Indikator uticaja: Parametar kvaliteta površinskih voda: SWQI -srpski indeks kvaliteta voda	Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2010. godinu, Agencija za zaštitu životne sredine, 2011, Slika 49. http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=46&id=8006&akcija=showExternal	Loš	Dobar
Specifični cilj: Prečistiti sve otpadne vode iz grada	Indikator rezultata: % stanovništva je priključeno na postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda	Godišnji izveštaj javnog komunalnog preduzeća	11,5%	50%
Projekat				

Cilj	Indikator	Izvor:	Početno stanje 2010	Ciljana vrednost 2020
Upravljanje otpadnim vodama u slivu reke Bistrice	Indikator izlaznih parametara: km kanalizacione mreže izgrađeno Kapacitet postrojenja	Godišnji izveštaj javnog komunalnog preduzeća	10 km 0 PE	50 km 100.000 PE
	Indikator inputa/resursa: Obim investicije	Tehnička dokumentacija Studija opravdanosti		2014-2018 10.000.000 €

Vrste indikatora

Indikatori se definišu za različite nivoe procene (ulazni parametri/resursi, izlazni parametri, rezultati, uticaj). Mogu se predstaviti u kvalitativnom ili kvantitativnom obliku od kojih svaki omogućava drugačiju perspektivu i uvid u procenu. Postoji dosta različitih tipologija indikatora. U nastavku možete naći vrste indikatora koji su povezani sa matricom logičkog okvira.

Tabela 5. Od indikatora inputa/resursa do indikatora uticaja

Indikator	Primer
Indikatori uticaja Koja promena je ostvarena na duže staze?	<ul style="list-style-type: none"> - Broj putnih nezgoda - Stopa raspoređivanja / uposlenosti kvalifikovanih pripravnika - Povećana turistička potrošnja na destinaciji - Kvalitet života ljudi koji žive u blizini rekonstruisane industrijske lokacije
Indikatori rezultata Koje su neposredne koristi za direktne korisnike?	<ul style="list-style-type: none"> - Uštedeno vreme korisnika puteva - Kvalifikacije pripravnika - Povećan broj turista - Upotreba novih proizvodnih kapaciteta

<p>Direktni kvantitativni indikator (output)</p> <p>Šta je dobijeno za javni novac?</p>	<p>Predstavljaju proizvod aktivnosti programa. Obično su u punoj nadležnosti organa koji obezbeđuju finansiranje i onih koji su odgovorni za njihovo sprovođenje.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Km izgrađenih puteva - Broj polaznika obuke - m² renoviranog i modernizovanog centra za posetioce - ha rekonstruisane braunfield lokacije
<p>Indikator inputa/resursa</p> <p>Šta je uloženo?</p>	<p>Pružaju informacije o finansijskim, ljudskim, materijalnim, organizacionim sredstvima koja su iskorišćena za sprovođenje programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ukupni budžet - Procenat finansiranja EU u ukupnom javnom finansiranju, - Broj ljudi koji rade na sprovođenju, itd. - Napuštena imovina opštine

Indikatorima su potrebne početne i ciljane vrednosti da bi imali smisla

Definisanje indikatora, izvora podataka i načina za njihovo prikupljanje je ključni posao u uspostavljanju sistema za monitoring. On tačno definiše šta će se meriti, na koji način, koliko često i ko je za to zadužen. Međutim, samo po sebi, merenje putem indikatora bez definisanja polazišta u smislu onoga gde se trenutno nalazimo (početne vrednosti) i gde želimo da stignemo (ciljane vrednosti) nema mnogo smisla.

Indikatori treba da budu SMART. Oni nam govore gde se nalazimo i gde želimo da stignemo kroz određeni vremenski period.

Početne vrednosti pružaju informacije o trenutnom stanju određene pojave pre početka sprovođenja strategije ili programa/projekta. **Ciljne vrednosti** definišu vrednost indikatora koju treba dostići putem sprovođenja strategije/akcionog plana u određenom vremenskom periodu. Ulaganje vremena i napora za utvrđivanje početnih vrednosti je od velikog značaja za dalji kvalitet aktivnosti monitoringa i evaluacije.

Tabela 6. Primer indikatora

Opis indikatora	Jedinica mere	Početna vrednost	Ciljana vrednost	Izvor	Učestalost prikupljanja
Zagađena (neprečišćena) otpadna voda od ukupne ispuštene količine	%	86,3% (2010)	65% (2016)	Republički Zavod za statistiku, publikacija – godišnjak Opštine u Republici Srbiji. Tabela 11-1, dodatni sopstveni proračun	godišnje

Odabir indikatora

Odabir indikatora bi trebalo da tesno oslikava strateške ciljeve, rezultate i sprovedene aktivnosti. Ne treba da težimo da prikupimo što je više moguće informacija, već

pre da odlučimo koje su nam zaista potrebne i smislene. Razmotrite i raspoloživa sredstva kao i vreme koje je potrebno za prikupljanje i obradu podataka. Sektorski planovi zahtevaju detaljnije specifične indikatore, dok SLOR traži širi izbor uopštenijih indikatora širom različitih prioritarnih oblasti intervencije.

MANJE je VIŠE.
Koristite postojeće izvore koji su javno dostupni i pouzdani.

Dobra ideja je da se prvenstveno istraže raspoloživi **sekundarni podaci**. Većinu takvih podataka prikupljaju i obrađuju državne agencije i tela. Počnite od istraživanja **zvanične statistike** koja je dostupna na nivou opštine/grada. Korišćenje javno dostupnih zvaničnih podataka ne samo da će smanjiti troškove, već isto tako omogućiti poređenje sa drugim gradovima/opštinama. I što je najvažnije, takvi podaci su pouzdani i potvrđeni.

U Prilogu II možete naći podugačak spisak indikatora opština/gradova kojima možete pristupiti, a koji se ažuriraju na godišnjem nivou.

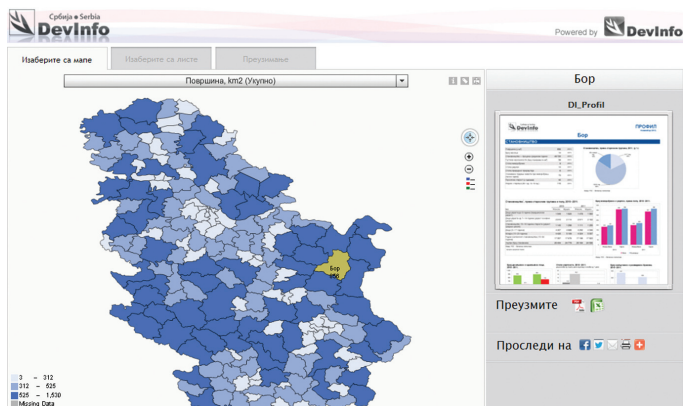
Ipak, do nekih podataka je teže doći usled:

- Nepostojanja podataka na lokalnom nivou (npr. BDP, dodatna vrednost po zaposlenom, potrošnja energije, korišćenje javnog prevoza, ...)
- Kašnjenja u objavljivanju podataka (npr. demografska i poljoprivredna statistika koja se zasniva na popisu)
- Statističkih nedostataka - ne prikupljaju se svi podaci i kategorije (npr. podaci o kvalitetu vode i vazduha su ograničeni na nacionalnu mrežu mernih mesta ...)

Želimo da Vas pozovemo da pogledate sajt Republičkog zavoda za statistiku Srbije <http://www.stat.gov.rs>, na kome je dostupna DevInfo baza.

Baza podataka sadrži zvanične statističke podatke Republičkog zavoda za statistiku i drugih zvaničnih proizvođača podataka, i to od republičkog nivoa do nivoa opštine. Svi indikatori obezbeđeni su preko DevInfo profila, koji predstavlja jednostavan način za diseminaciju i upotrebu podataka. Ovim je olakšan uvid u stanje i praćenje razvoja kako na nacionalnom, tako i na nižim teritorijalnim nivoima.

Opštinska baza podataka sadrži preko 140 indikatora, podeljenih u devet oblasti: Demografija, Ekonomija, Zdravstvo, Informisanje i komunikacije, Obrazovanje, Pravosuđe, Prirodna sredina, Saobraćaj i Socijalna zaštita.



Web strana sa spremljenim profilima za gradove/opštine se nalazi na <http://devinfo.stat.gov.rs/diProfili/> . Odatle možete preuzeti već pripremljene dokumente (pdf ili xls).

I ostale javne institucije kontinuirano unapređuju pristup svojim podacima. Za specifične indikatore različitih agencija, posetite i veb-stranice različitih vladinih agencija poput:

- <http://www.sepa.gov.rs> za podatke o životnoj sredini, Agencija za životnu sredinu Republike Srbije
- <http://stat.apr.gov.rs/rrmap/> za poslovne podatke, Agencija za privredne registre
- <http://www.batut.org.rs> za podatke o javnom zdravlju i životnoj sredini

Statistički podaci obezbeđuju lokalnoj samoupravi indikatore koji se u velikoj meri odnose na **rezultate ili uticaje**. Međutim, moguće je da ipak ne zadovoljavaju u potpunosti potrebe monitoringa i evaluacije. Obično se tada razvijaju ili definišu dodatni indikatori da bi se izmerili specifični izlazni parametri i rezultati strategije. Oni mogu da proisteknu iz **drugih izvora**, kao što su ulazni parametri/inputi za

processe planiranja strategije ili **primarni izvori** (npr. ankete) ili će ipak biti potrebno da se prikupljanje podataka organizuje iznova.

Kvantitativni statistički podaci nam mogu reći “šta” ali ne i neophodno “zašto”. Ponekad čvrsti podaci moraju biti nadopunjeni određenim kvalitativnim podacima i logičkim pretpostavkama. Korišćenje primarnih izvora kao npr. studija, anketa, fokus grupa, intervjui, studija slučajeva, i sl. može obezbediti dragocene kvalitativne informacije kojima se upotpunjuju kvalitativne analize.

Saveti za uspostavljanje liste indikatora

- Manje je više – ograničite odabir indikatora na one najrelevantnije koji reflektuju ciljeve i prioritete SLOR-a. Previše informacija ne mora da nužno pomaže procesima odlučivanja
- Imajte na umu raznovrsnost programa/projekata koji treba da budu realizovani i kako njihova dostignuća mogu da budu objedinjena na nivou strategija/akcionog plana (koristite zajedničke indikatore koji se mogu primeniti na nekoliko projekata/programa)
- Dajte usmerenje programima/projektima na koje će se utrošiti najveći deo budžeta ili kome je dat određen strateški značaj u strategiji/akcionom planu (npr. preduzetništvo, životna sredina, energetika)
- Obratite pažnju na raspoloživost podataka (da li postoje na lokalnom nivou, koliko se često prikupljaju i objavljuju, koji su troškovi prikupljanja i obrade podataka, itd.) – vodite računa da prikupljate samo one podatke koji su vam neophodni i da se iste informacije ne sakupljaju dva puta
- Napravite kombinaciju i kvalitativnih i kvantitativnih indikatora
- U praksi, monitoring je tesno povezan sa izveštavanjem o sprovođenju- uskladite zahteve izveštavanja sa raspoloživim podacima

4.2. PREDLOG STANDARDNOG SETA INDIKATORA ODRŽIVOSTI I DOBRE UPRAVE PREMA SLOR-U

Da bi se olakšao monitoring sprovođenja SLOR-a i uspostavila zajednička osnova za poređenje (benchmarking) ishoda strategije sa ostalim gradovima/opštinama u Srbiji, izrađen je predlog seta indikatora održivosti i dobre uprave.

Predloženi set indikatora održivosti i dobre uprave prati SLOR metodologiju. Preporučuje se da svaka opština/grad na godišnjem nivou prati najmanje ovaj minimalni set indikatora i rezultate objavi na svom veb-sajtu.

Indikatori su podeljeni u četiri grupe: i) životna sredina, ii) stanovništvo i kvalitet života, iii) ekonomski razvoj, iv) dobro upravljanje. Za svaki indikator postoje sledeći podaci:

- Definicija indikatora
- Jedinica
- Izvor
- Link ka određenoj veb-stranici
- Učestalost objavljivanja podataka
- Teritorijalna pokrivenost
- Tip indikatora
- Referentna vrednost indikatora za Srbiju za zadnju godinu.

Pogledajte Prilog II ovog priručnika.

Tabela 7. SLOR indikatori održivosti i dobre uprave

Sektor	Osn. set	Grupa indikatora	Indikator	Jedinica
Životna sredina	0	Teritorija	Površina opštine	km2
Životna sredina	1	Kvalitet površinskih voda	SWQI Serbian Water Quality Index - za merno mesto na reci ili jezeru [tamo gdje postoji]	Pet kategorija
Životna sredina	2	Upravljanje otpadnim vodama	Procenat prečišćene otpadne vode na sistemu odvođenja [= ukupne prečišćene vode : ispuštene otpadne vode sa sistemom odvođenja]	%
Životna sredina	3	Upravljanje otpadnim vodama	Procenat stanovnika priključenih na sistem odvođenja otpadnih voda/ kanalizaciju (procena) [=(broj domaćinstava priključenih na sistem odvođenja otpadnih voda X prosečan broj članova domaćinstava) : broj stanovnika u godini)]	%
Životna sredina	4 g	Kvalitet vazduha	Kvalitet vazduha: 1) Broj dana u toku godine sa prekoračenim graničnim vrednostima SO ₂ , 2) Broj dana u toku godine sa prekoračenim graničnim vrednostima NO ₂ , 3) Broj dana u toku godine sa prekoračenim graničnim vrednostima PM ₁₀	dan
Životna sredina	5	Zaštita prirode	Procenat površine opštine pod zaštitom (zaštićena područja)	%
Životna sredina	6 g	Prostor i urbani razvoj	Procenat površine zagađenog i napuštenog zemljišta (industrijske, urbane površine,..)	%
Životna sredina	7 g	Prostor i urbani razvoj	Veličina javnih zelenih površina u gradovima po stanovniku	m ²
Životna sredina	8 g	Javni prevoz	Procenat stanovnika grada i prigradskog područja koji prosečno dnevno koriste gradski i prigradski javni prevoz	%
Životna sredina	9	Upravljanje čvrstim otpadom	Ukupna prikupljena i odložena količina komunalnog otpada u kg po stanovniku godišnje	kg
Životna sredina	10	Upravljanje čvrstim otpadom	Procenat odvojeno prikupljenog i recikliranog komunalnog otpada	%
Životna sredina	11	Upravljanje čvrstim otpadom	Procenat domaćinstava sa uslugom prikupljanja otpada	%
Životna sredina	12 g	Energija	Procenat domaćinstava priključenih na sistem daljinskog grejanja	%

Sektor	Osn. set	Grupa indikatora	Indikator	Jedinica
Stanovništvo i kvalitet života	0	Stanovništvo	Procenjen broj stanovnika godišnje (30.6.)	broj
Stanovništvo i kvalitet života	13	Demografske promene	Indeks promena broja stanovnika 2011 /2002	indeks
Stanovništvo i kvalitet života	14	Demografske promene	Stopa prirodnog priraštaja [(rođeni-umrli):1000 stanovnika]	%
Stanovništvo i kvalitet života	15	Demografske promene	Migracijski saldo: [(broj doseljenih - broj odseljenih u godini) : stanovništvo ukupno x 100]	%
Stanovništvo i kvalitet života	16	Starosna grupa stanovništva	Indeks starenja [(broj stanovnika starijih od 64 : broj stanovnika mlađih od 15 godina) x 100]	indeks
Stanovništvo i kvalitet života	17	Obrazovanje stanovništva	Procenat stanovništva starog 15 i više godina bez obrazovanja i bez završene osnovne škole	%
Stanovništvo i kvalitet života	18	Obrazovanje stanovništva	Procenat stanovništva starog 15 i više godina sa završenim višem ili visokom obrazovanjem	%
Stanovništvo i kvalitet života	19	Predškolsko obrazovanje	Obuhvat dece uzrasta od 3 godine do polaska u PPP predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem	%
Stanovništvo i kvalitet života	20	Vodospajanje	Procenat stanovništva priključenih na vodovodnu mrežu	%
Stanovništvo i kvalitet života	21	Kultura i rekreacija	Budžet za kulturu po glavi stanovnika prosečno godišnje	EUR
Stanovništvo i kvalitet života	22	Kultura i rekreacija	Budžet za sport i rekreaciju po glavi stanovnika prosečno godišnje	EUR
Stanovništvo i kvalitet života	23	Zarade	Prosečna zarada bez poreza i doprinosa	RSD
Stanovništvo i kvalitet života	24	Socijalna zaštita	Učešće svih korisnika socijalne zaštite u ukupnom stanovništvu (%)	%
Stanovništvo i kvalitet života	25	Socijalna zaštita	Budžet za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika prosečno godišnje	EUR
Stanovništvo i kvalitet života	26	Zdravlje	Očekivano trajanje života živorođene dece	broj

Sektor	Osn. set	Grupa indikatora	Indikator	Jedinica
Ekonomski razvoj	27	Poljoprivreda	Udeo ukupne korišćene poljoprivredne površine od poljoprivredne površine opštine	%
Ekonomski razvoj	28	Poljoprivreda	Individualni poljoprivrednici	broj
Ekonomski razvoj	29	Poslovne lokacije	Infrastrukturno opremljene površine na raspolaganju za investicije po glavi stanovnika	m2
Ekonomski razvoj	30	Preduzetna klima	Broj aktivnih privrednih društava i preduzetnika na 1000 stanovnika [broj aktivnih privrednih društava:broj stanovnika X 1000]	broj
Ekonomski razvoj	31	Preduzetna klima	Neto efekat novih preduzetnika i privrednih društava [(Broj novoosnovanih -broj ugašenih preduzetnika i privrednih društava)/ ukupan broj svih aktivnih]	broj
Ekonomski razvoj	32	Turizam	Noćenja turista	broj
Ekonomski razvoj	33	Zaposlenost	Zaposleni u pravnim licima (privredna društva, preduzeća, zadruge, ustanove i obrazovanje) u 000	broj
Ekonomski razvoj	34	Zaposlenost	Stopa zaposlenosti [Broj zaposlenih/aktivno stanovništvo 15-64]X100	%
Ekonomski razvoj	35	Zaposlenost	% žena zaposlenih	%
Ekonomski razvoj	36	Nezaposlenost	Broj nezaposlenih na 1.000 stanovnika	indeks
Dobro upravljanje	37	Opštinske finansije	Fiskalni kapacitet opštine (relativno): procenat izvornih prihoda u ostvarenju budžeta (po Zakonu o finansiranju lokalne samouprave) = apsolutno FKO/ svi budžetski prihodi*100	%
Dobro upravljanje	38	Stepen razvijenosti	Stepen razvijenosti po Zakonu o regionalnom razvoju (grupa)	broj
Dobro upravljanje	39	Stepen razvijenosti	Obim svih podsticaja regionalnog razvoja u godini / stanovniku	RSD
Dobro upravljanje	40	Institucionalni kapacitet	% opštinskih službenika sa visokom i višom školskom spremom	broj

Ključne pouke:

- Definisanje smislenih indikatora je od esencijalnog značaja za dobijanje kvalitetnih rezultata M&E i kao posledicu toga, delotvorno upravljanje SLOR-om.
- Indikatori treba da budu VAŽEĆI, FOKUSIRANI, MERLJIVI, I NADASVE, KORISNI.
- Indikatori treba da budu definisani u početnoj fazi procesa planiranja. Tada treba preispitati raspoloživost podataka i ustanoviti početne vrednosti. Indikatori će omogućiti praćenje napretka ka realizaciji planiranih ciljanih vrednosti.
- Uključite zainteresovane strane za M&E u definisanje indikatora.
- Prikupljanje podataka može biti skupo, stoga se FOKUSIRAJTE isključivo na one od ključnog značaja. Previše indikatora ne mora neophodno doprineti unapređenju kvaliteta M&E i donesenih odluka.
- Izbegavajte prikupljanje podataka tek da biste ih prikupljali.

5. Organizujte se: Uspostavljanje i kontinuitet monitoringa i evaluacije u opštini/gradu

U ovom poglavlju saznaćete:

- Kako da se organizujete da biste uspostavili i primenjivali okvir za M&E
- Uspostavljanje okvira za monitoring SLOR-a i akcionih planova
- Uspostavljanje osnovnih procedura za M&E

Okvir za monitoring i evaluaciju (*skraćeno M&E*) SLOR-a i akcionog plana treba da definiše:

- **Šta će se meriti?** Napravite listu indikatora sa definisanim početnim i ciljnim vrednostima (v. poglavlje 4).
- Na koji način će se prikupljati i obrađivati podaci?
- **Odgovornosti za upotrebu rezultata M&E.** Kako iskoristiti izveštaje o M&E?

Pri izradi okvira za M&E neophodno je uzeti u obzir određene osnovne principe:

- **Uključivanje zainteresovanih strana za M&E:** M&E su instrumenti upravljanja koji pomažu onima koji su odgovorni za sprovođenje SLOR-a i akcionih planova da donesu informisane odluke. Zainteresovane strane za M&E će tako razumeti svoju ulogu i ostvariti mnogo veću korist od aktivnosti M&E ako su uključeni u proces planiranja. Primena participativnog pristupa u donošenju odluka o tome šta će se pratiti, koji indikatori će biti odabrani za merenje dostizanje postavljenih ciljeva i rezultata se smatra dobrom praksom.
- **Fokusirajte se na rezultate i koristi za korisnike:** M&E treba da budu usmereni na ostvarivanje ciljeva i rezultata definisanih u SLOR strategiji/akcionom planu. Stoga bi naglasak trebalo staviti na ostvarene koristi za zajednicu ili određene grupe unutar zajednice pre nego na puku proveru da li je planirani broj projekata realizovan ili ne.
- **Objektivnost:** primena indikatora koji su pouzdani i statistički potvrđeni od strane relevantnih nacionalnih institucija predstavlja korak bliže ka objektivnosti, ali takođe i uporedivosti.

- **Transparentnost:** informacije o ostvarenom napretku, uzrocima potencijalnih odstupanja i posledicama treba da budu stavljene na raspolaganje zainteresovanim stranama za M&E, ali i široj javnosti. Neka vaši godišnji izveštaji o sprovođenju budu pristupačni i iskomunicirani na prijemčiv način (v. poglavlje 7).

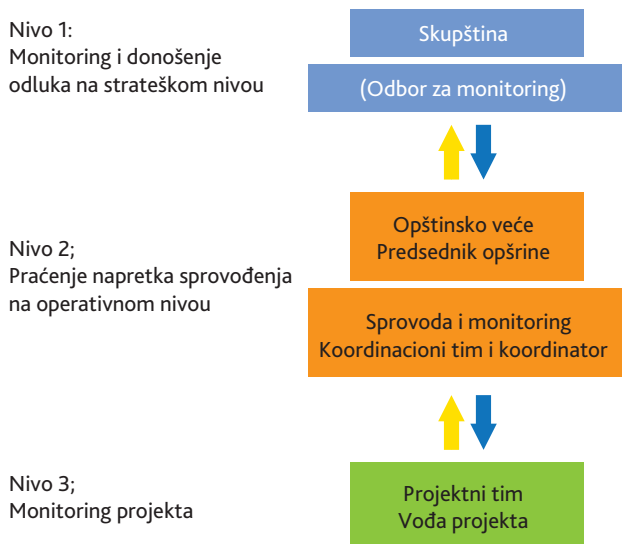
Kako zadovoljiti različite potrebe i situacije koje su posledica različitih veličina i složenosti opštinskih/gradskih uprava?

Složenost uspostavljanja okvira za M&E i njegovo funkcionisanje se može u značajnoj meri razlikovati u malim, srednjim i velikim opštinama i gradovima. Veće opštinske uprave obično imaju složene organizacione strukture (npr. više odeljenja sa većim brojem zaposlenih zaduženih za određene poslove/oblasti, više eksternih preduzeća koja pružaju javne usluge) i uključene su u veći broj programa i projekata što može učiniti monitoring na nivou sprovođenja strategije/akcionog plana zahtevnijim. Opštine srednje veličine i manje opštine obično imaju manje složene organizacione strukture, tako da se većina informacije može dobiti od tek nekoliko odeljenja ili osoba.

Organizacione strukture za M&E

Okvir za M&E strategije/akcionog plana zahteva organizacionu strukturu, koja se u načelu sastoji od Odbora za monitoring i operativnog tela za sprovođenje. Da bi se organizovala efikasna struktura za M&E u okviru opštine/grada, preporuka je da ta struktura bude prilagođena veličini opštine, ali i da se postojeće strukture iskoriste u ovu svrhu.

Ilustracija 7. Organizaciona struktura za M&E SLOR-a i pratećih akcionih planova



Skupština usvaja SLOR i prateći akcioni plan pa je stoga i odgovorna za sveobuhvatni monitoring kao i za usvajanje neophodnih izmena dokumenta i odlučivanje o relevantnim korektivnim merama. Pored toga, postoje različite mogućnosti za organizaciju **Odbora za monitoring**:

- Skupština opštine/grada preuzima ulogu Odbora za monitoring (u većini slučajeva), ili
- Skupština opštine/grada imenuje posebno telo – Odbor za monitoring koji je ovlašćen za upravljanje sprovođenjem strategije/ akcionog plana (preporučuje se za veće opštine ili gradove).

Na operativnom nivou, funkcija monitoringa sprovođenja strategije/ akcionog plana pripada izvršnom organu lokalne samouprave, a prema zakonu, to su predsednik opštine/gradonačelnik i **Opštinsko/Gradsko veće**. Postoje različiti načini na koje predsednik opštine/gradonačelnik može organizovati funkciju monitoringa u okviru opštinske/gradske uprave.

Monitoring sprovođenja strategije/akcionog plana obično zahteva koordinaciju između različitih funkcija odnosno različitih odeljenja i kadrova. U tom smislu, važno je da predsednik opštine/gradonačelnik i/ili Opštinsko/Gradsko veće⁴ imenuje:

- 1 osobu koja će pomagati predsedniku opštine/gradonačelniku u svojstvu **Koordinatora**, i
- **Koordinacioni tim za sprovođenje i monitoring** (u daljem tekstu: Koordinacioni tim) kako bi se osigurala neometana komunikacija i efikasno upravljanje sprovođenjem akcionog plana na svakodnevnoj bazi.

Koordinator i njegov **Koordinacioni tim** su odgovorni za prikupljanje i obradu podataka iz monitoringa i pripremu godišnjeg izveštaja o sprovođenju i, ako je primenljivo, predlaganje korektivnih mera. **Dok Koordinator upravlja sveobuhvatnim napretkom, članovi Koordinacionog tima prate** napredak u određenoj prioritetnoj oblasti (npr. kvalitet života, lokalna privreda, životna sredina,...) strategije/akcionog plana.

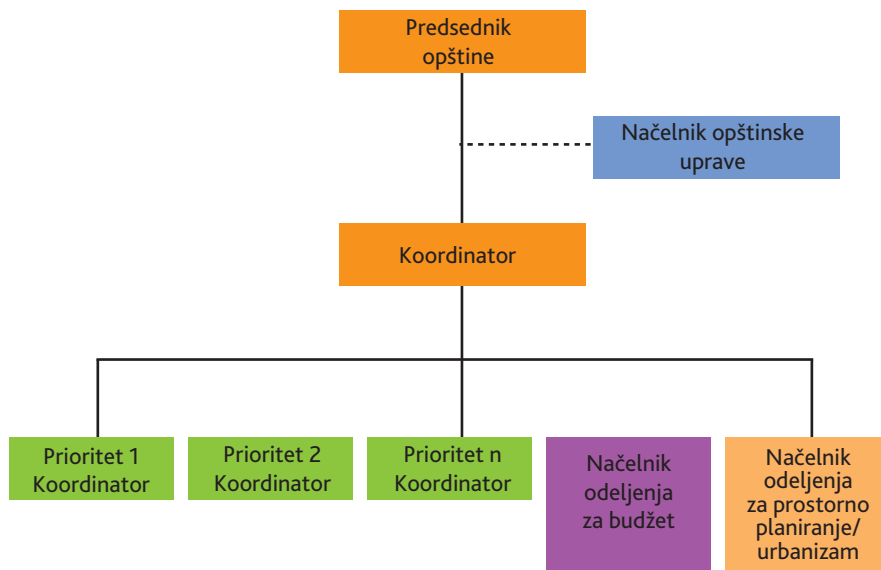
Nadogradnja postojećih struktura

Veoma je važno da se organizacioni okvir pažljivo uspostavi kako bi se izbeglo nepotrebno dupliranje postojećih funkcija ili stvaranje paralelnih struktura u okviru opštinske/gradske uprave. Zato je neophodno da postoji bliska veza između Koordinacionog tima i načelnika uprave i njegovih izvršnih veća (npr. kolegijuma). U manjim opštinama, izvršno veće (npr. kolegijum) će preuzeti ulogu Koordinacionog tima.

Koliko god je to moguće, koristite postojeće strukture za organizaciju M&E. Izbegavajte stvaranje paralelnih struktura.

⁴ Ko će imenovati Koordinatora i Koordinacioni tim zavisi od nadležnosti predsednika opštine/gradonačelnika i Opštinskog/Gradskog veća koje su definisane u Statutu opštine/grada i Poslovniku.

Ilustracija 8. Sastav Koordinacionog tima



U praksi se mogu primeniti različita rešenja. Funkcija **Koordinatora** može biti dodeljena:

- načelniku opštinske uprave (u slučaju manjih opština),
- pomoćniku gradonačelnika,
- šefu kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (LER),
- visokopozicioniranom službeniku pri Kabinetu gradonačelnika.

U slučaju sektorskih planova, uloga Koordinatora može biti dodeljena načelniku odgovarajućeg odeljenja ili pomoćniku gradonačelnika odgovornom za određenu oblast.

Koordinacioni tim mora biti imenovan od strane predsednika opštine/gradonačelnika i/ili Opštinskog/Gradskog veća. Njegovi članovi su službenici opštinske/gradske uprave i/ili zaposleni u opštinskim/gradskim javnim preduzećima (npr. zavodu, javnom komunalnom preduzeću). Svaki član tima je odgovoran za praćenje realizacije projekata u okviru određene prioritetne ose strategije. Oni dodatno saraduju sa licima koja su zadužena za realizaciju projekta (u većini slučajeva menadžerima projekta) u okviru datog prioriteta.

Kancelarija za LER ili slična kancelarija (npr. Kabinet) obezbeđuje tehničku i pozadinsku podršku Koordinator, a svaki član tima organizuje eventualnu podršku u okviru odeljenja u kome je zaposlen.

Savetuje se da članovi tima odgovorni za određenu prioritetnu osu strategije/akcionog plana budu lica koja su zadužena za datu temu u okviru opštinske/gradske uprave, a najpre načelnici odeljenja ili njihovi viši saradnici. Uz to, načelnik budžeta ili u najmanju ruku predstavnik odeljenja za budžet, kao i načelnik ili predstavnik odeljenja za prostorno planiranje treba da budu imenovani za članove Koordinacionog tima.

Uključite osobe zadužene za određene oblasti u Koordinacioni tim, kao i one koji su zaduženi za budžet i prostorni plan opštine/grada.

Projektni menadžeri i njihovi projektni timovi upravljaju projektom. **Projektni menadžeri** su odgovorni za pripremu i sprovođenje prioritetnih projekata. Oni vrše monitoring na nivou projekta.

Dok se Koordinacioni tim imenuje za **period trajanja strategije/akcionog plana**, projektni timovi su **privremene grupe** organizovane sa ciljem da izrade i realizuju određeni zadatak.

Tabela 8. Funkcije M&E na različitim nivoima u okviru opštine/grada

KO?	ŠTA?
Skupština opštine/grada ili Odbor za monitoring	<ul style="list-style-type: none"> – usvaja SLOR i akcioni plan – vrši monitoring sprovođenja akcionog plana – usvaja godišnje izveštaje o sprovođenju – odlučuje o korektivnim merama i daljim aktivnostima – odlučuje o aktivnostima evaluacije – odobrava izmene strategije ili akcionog plana
Predsednik opštine/ gradonačelnik i Opštinsko/Gradsko veće	<ul style="list-style-type: none"> – predlaže SLOR i akcione planove za usvajanje – organizuje funkciju M&E u okviru opštinske/gradske uprave – organizuje aktivnosti evaluacije – predlaže godišnji izveštaj o sprovođenju uključujući preporuke za usvajanje – predlaže korektivne mere i naknadne aktivnosti – predlaže izmene strategije i akcionog plana – komunicira sa Skupštinom/Odborom za monitoring – komunicira sa Koordinatorom/ Koordinacionim timom – upravlja i usmerava sprovođenje – komunicira rezultate i efekte strategije/plana javnosti

Koordinator	<ul style="list-style-type: none"> – koordinira sprovođenje (informacije o mogućnostima za finansiranje sprovođenja akcionog plana, pruža podršku kroz know-how za izradu i sprovođenje projekta, organizuje obuke kada je to potrebno, ...) – uspostavlja monitoring sistem uključujući i set indikatora – upravlja Koordinacionim timom – komunicira sa predsednikom opštine/gradonačelnikom, načelnikom uprave, načelnikom odeljenja za budžet – komunicira sa članovima Koordinacionog tima – prikuplja i vrši sveobuhvatnu analizu podataka iz monitoringa – priprema godišnji izveštaj o sprovođenju sa predlogom preporuka – operacionalizuje korektivne mere – promovise i širi aktivnosti – organizuje aktivnosti evaluacije
Član Koordinacionog tima – odgovoran za određenu prioritetnu oblast	<ul style="list-style-type: none"> – usmerava napredak i koordinira sprovođenjem aktivnosti u okviru svoje prioritetne oblasti – komunicira sa Koordinatorom, načelnikom određenog odeljenja (ako nije reč o istoj osobi) i načelnikom budžeta – komunicira sa menadžerima projekta i ostalim nosiocima projekata i programa – pruža savet i usmerenje menadžerima projekata u pogledu planiranja sprovođenja i izveštavanja o učinku – prikuplja i analizira podatke iz monitoringa na nivou prioriteta koristeći standardizovane obrasce za monitoring – daje doprinos pripremi godišnjeg izveštaja o sprovođenju – saraduje u aktivnostima evaluacije – saraduje u aktivnostima promocije i diseminacije
Član Koordinacionog tima – načelnik ili predstavnik Odeljenja za budžet	<ul style="list-style-type: none"> – koordinira izradu akcionih planova i programskog budžeta – upravlja finansijama za sprovođenje projekta
Član Koordinacionog tima – načelnik ili predstavnik Odeljenja za prostorno planiranje	<ul style="list-style-type: none"> – vrši koordinaciju između akcionog plana i prostornih planova
Menadžer projekta i projektni tim	<ul style="list-style-type: none"> – formuliše projekat i priprema zahteve za finansiranje – sprovodi projekat i o tome izveštava – odgovoran za ostvarivanje planiranih izlaznih parametara, rezultata i dostizanje specifičnih ciljeva projekta sa planiranim resursima i u okviru definisanog vremenskog perioda – koordinacija projektnog tima

Praktična pitanja vezana za rad gore navedenih tela u vezi sa M&E razmatrana su u poglavljima 6 i 7.

Procedure

M&E treba da se sprovode na transparentan način. To zahteva jasne i jednostavne procedure. U načelu, treba razmotriti postojeća pravila koja se primenjuju na rad Skupštine ili Opštinskog/Gradskog veća ili interne procedure uprave.

Ukoliko je Odbor za monitoring uspostavljen kao posebno telo, potrebno je da izradi i usvoji sopstveni Poslovník.

Koordinator treba da definiše određene standarde i smernice o tome kada i gde će članovi tima prikupljati podatke za monitoring i vršiti sveukupne analize i pripremati izveštaje. Ove smernice postaju sastavni deo sveobuhvatnog monitoring sistema.

Ključne pouke:

- M&E treba da bude organizovan na takav način da se koriste potrebe i kapaciteti struktura u okviru opštinske/gradske uprave.
- Probudite i održite posvećenost ljudi koji su uključeni u lanac monitorin- ga kroz obezbeđivanje podrške predsednika/gradonačelnika, Opštinskog /Gradskog veća i Skupštine za takav pristup.
- Uspostavite jasne, jednostavne i transparentne procedure za monitoring.
- Koristite postojeće kanale i prakse izveštavanja što je više moguće.
- Fokusirajte se na rezultate.
- Uključite zainteresovane strane za M&E. Saradujte sa ljudima koji su bili uključeni u izradu akcionog plana.
- Organizujte izgradnju kapaciteta zainteresovanih strana za M&E.

6. Monitoring sprovođenja i izveštavanje

U ovom poglavlju saznaćete:

- Kako da se pripremite za monitoring
- Kako da upravljate monitoringom sprovođenja
- Priprema godišnjeg izveštaja o sprovođenju SLOR-a/akcionog plana
- Monitoring infrastrukturnih projekata
- Monitoring “mekih” projekata

6.1. PRIPREMA ZA MONITORING STRATEGIJE I AKCIONIH PLANOVA

Koordinacioni tim je odgovoran za organizaciju monitoringa sprovođenja strategije lokalnog održivog razvoja i akcionog plana. Na osnovu ova dva dokumenta organizuje prikupljanje podataka za monitoring i izrađuje godišnji izveštaj o sprovođenju.

Tabela 9. Koraci u organizaciji prikupljanja podataka za monitoring

Koraci	Šta uraditi?
1. Identifikujte stavke za koje je potrebna povratna informacija	<p>Proverite strategiju i akcioni plan kako biste videli koje podatke treba da pratite.</p> <p>U pogledu indikatora održivosti za SLOR, većina podataka za indikatore uticaja i rezultata se može prikupiti iz zvaničnih sekundarnih izvora (npr. nacionalna statistika).</p> <p>Identifikujte koje podatke ćete morati da potražite na terenu (npr. informacije o nivou pripremljenosti prioriternih projekata, finansijskim podacima, konkretnim rezultatima projekta, itd).</p> <p>Povežite aktivnosti monitoringa sa opštinskim/gradskim budžetom (plan, izveštaji).</p>

<p>2. Identifikujte odeljenja (osobe) uključene u sprovođenje i monitoring na nivou svakog prioriteta</p>	<p>Sprovođenje je obično povezano sa različitim odeljenjima u okviru opštinske/gradske uprave ili eksternim organizacijama/partnerima (npr. opštinska/gradska komunalna preduzeća, javne agencije, privatni sektor, itd).</p> <p>Za svaki prioritet definišite ko su odgovorne jedinice ili osobe (projektni menadžeri, menadžeri programa/načelnici odeljenja) koji su uključeni u sprovođenje akcionog plana.</p>
<p>3. Opciono: kreirajte obrasce za prikupljanje podataka</p>	<p>Uskladite sa pružaocima podataka koje podatke treba da obezbede i u kom obliku. Obično menadžeri projekta/programa treba da o napretku izveštavaju ugovorna tela (Delegacija EU, ministarstva, ostali donatori) ili pripreme informacije za resorno ministarstvo ili Skupštinu opštine/grada u okviru svojih redovnih zaduženja. Pokušajte da iskoristite ove izveštaje u najvećoj mogućoj meri za pribavljanje neophodnih ulaznih parametara sa operativnog / projektnog nivoa.</p> <p>Ako to bude potrebno, mogu se pripremiti i jednostavni obrasci za prikupljanje podataka.</p>
<p>4. Definišite periode izveštavanja</p>	<p>SLOR se izrađuju na period od 10 godina, a akcioni planovi na 5 godina. Izveštaji o sprovođenju se pripremaju na godišnjem nivou (ažurirane vrednosti indikatora, izveštaj o ostvarenom napretku).</p> <p>Preporuka je da se detaljniji izveštaji pripremaju svakih 5 godina kada istekne trajanje akcionog plana. Ovo treba da posluži donosiocima odluka za usklađivanje strategije i pripremu novog akcionog plana u skladu sa tim.</p> <p>Dogovorite sa pružaocima podataka kada podaci treba da budu prikupljeni i pripremite atmosferu na vreme.</p>
<p>5. Usaglasite odgovornost za obezbeđivanje podataka</p>	<p>U određenim slučajevima, podatke treba prikupiti od organizacija koje se ne nalaze u samoj opštini/gradu. Da bi podržale sistem, može se sa njima zaključiti sporazum kojim se definiše na koji način i kada podaci treba da budu obezbeđeni.</p>

Saveti za efektivno prikupljanje podataka

- **Objasnite:** Izveštavanje nije popularno, stoga se potrudite da ljudi shvate zašto su vam podaci potrebni i kako sveobuhvatni izveštaj može biti od koristi pružaocu informacija. Na ovaj način se takođe pomaže povećanje posvećenosti svih strana uključenih u aktivnosti monitoringa.
- **Izbegavajte dupliranje:** Koliko god je to moguće, koristite postojeće kanale komunikacije i postojeće dokumente koji su već izrađeni u okviru uprave (npr. opštinski/gradski budžeti, projektni izveštaji donatorima, studije i analize).
- **Ukrupnjajte:** Istražite mogućnosti za uvođenje nekih zajedničkih indikatora koji će vam pomoći da objedinite postignute izlazne parametre i rezultate

pojedinačnih projekata (npr. broj ljudi uključenih u aktivnosti obuke, broj preduzeća koja ostvaruju korist od usluga podrške opštine/grada, itd)

- **Izveštavajte o efektima:** Potrudite se da ukažete na pozitivne promene koje su sprovedeni projekti i programi doneli u svakodnevni život ljudi.

6.2 UPRAVLJANJE MONITORINGOM SPROVOĐENJA

Koordinator i tim moraju imati dobar uvid u aktivnosti na operativnom nivou, ali takođe i da uspostave dobru komunikaciju sa donosiocima odluka. Dobar Koordinacioni tim je **proaktivan**. Koordinator i članovi tima ulažu svoje vreme u:

- stalnu potragu za **mogućnostima za finansiranje** i trude se da prikupe što je više moguće informacija unapred
- održavanje **dobre komunikacije** sa projektnim menadžerima, opštinskim/gradskim odeljenjima i donosiocima odluka kako bi identifikovali potrebe, mogućnosti ili otkrili probleme u sprovođenju
- obezbeđivanje **pozadinske podrške** projektnim timovima i stvaranje **sinergija** između projekata ili čak prioriternih oblasti
- podršku uspostavljanju **projektnih partnerstava i izgradnji kapaciteta**
- **obezbeđivanje pristupa informacijama** svim zainteresovanim stranama, korisnicima i široj javnosti.

Uvedite **redovne sastanke** Koordinacionog tima kako biste razgovorali o identifikovanim mogućnostima, problemima i skretanju pažnje na neophodne korektivne mere. Preporučuje se da se Koordinacioni tim sastaje najmanje tromesečno. Ukoliko je to pogodno, pozovite relevantne eksperte, projektne menadžere ili druge ljude da prisustvuju sastancima na određene specifične teme.

Tabela 10. Sastanci Koordinacionog tima

Period (godišnje)	Ključni zadaci/markeri
1. kvartal	Definišite prioriteta zaduženja i zadatke po usvajanju akcionog plana za tekuću godinu. Publikujte rezultate ostvarene tokom prethodnih godina (Godišnji izveštaj o sprovođenju).
2. kvartal	Nastavak tekućih aktivnosti i korektivnih mera.
3. kvartal	Nastavak tekućih aktivnosti i korektivnih mera. Priprema za godišnje izveštavanje.
4. kvartal	Izrada godišnjeg izveštaja o sprovođenju, predloga preporuka i korektivnih mera, ažuriranje akcionog plana za narednu godinu, koordinacija sa pripremom budžeta opštine/grada

6.3. IZRADA GODIŠNJEG IZVEŠTAJA O SPROVOĐENJU SLOR-A/AKCIONOG PLANA

Godišnji izveštaj o sprovođenju treba da pruži Skupštini/Odboru za monitoring i drugim zainteresovanim stranama informacije o **ostvarenom napretku u sprovođenju** strategije i akcionog plana. On pomaže rukovodstvu u donošenju odluka o daljem sprovođenju.

Izveštaj se podnosi Skupštini/Odboru za monitoring na usvajanje u prvom kvartalu godine, ako je moguće sa godišnjim izveštajem o izvršenju budžeta. Pripreme aktivnosti za izradu godišnjeg izveštaja o sprovođenju stoga treba da budu pokrenute dovoljno rano da bi bile okončane na vreme, a najkasnije u poslednjem kvartalu prethodne godine.

Praktičan pristup pripremi izveštaja o sprovođenju je korišćenje strukture postojećeg akcionog plana u koju se dodaju informacije o dostignućima. Na ovaj način se korisnicima omogućava da prate napredak na strukturiran način.

Tabela 11. Predlog sadržaja za godišnji izveštaj o napretku

Sadržaj	Opis
1. Uvod	<ul style="list-style-type: none"> – Navedite kratke informacije o SLOR-u i akcionom planu (kada su izrađeni, usvojeni, izmenjeni) – Napravite grafički prikaz sveobuhvatne strukture ciljeva, prioriteta i mera SLOR-a – Predstavite godišnji izveštaj o napretku, njegovu svrhu i strukturu – Datum usvajanja godišnjeg izveštaja o napretku od strane Skupštine i/ili Odbora za monitoring.
2. Polazna osnova	<ul style="list-style-type: none"> – Navedite informacije o bilo kakvim relevantnim promenama u sveobuhvatnom regulatornom i finansijskom okviru koje su uticale na sprovođenje i na koji način – Objasnite ukoliko su usvojene značajne izmene procesa planiranja ili monitoringa, odluka ili dokumenata/studija koje su imale uticaja na sprovođenje strategije – Pomenite ako su urađene dodatne studije, analize ili evaluacije.
3. Izveštaj o napretku	<ul style="list-style-type: none"> – Ovo je glavni deo u kome se prezentiraju podaci o ostvarenom napretku. Izveštaj je strukturiran tako da pruži informacije na sveukupnom nivou i na nivou prioriteta.

3.1 Ažuriranje indikatora za strategiju	<ul style="list-style-type: none"> – Pripremite ažuriranu listu indikatora – Brojevi kojima se iskazuju vrednosti indikatora ili štiklirane kućice u tabeli ne moraju neophodno nešto i da znače čitaocu. Dodatna vrednost je da priložite i jasno i kratko tumačenje (v. poglavlje 3.2).
3.2 Izveštaj o aktivnostima i finansijama	<ul style="list-style-type: none"> – Ovo poglavlje se bavi realizovanim vrednostima u odnosu na planirane – Nivo detalja prikupljenih sa projektnog nivoa može biti prilično visok. Izvucite najvažnije informacije i pokušajte da objedinite rezultate ili čak uticaje ostvarene prema prioritetima. Identifikujte ključne nalaze i probleme na koje ste nailazili.
4. Zaključci i preporuke	<ul style="list-style-type: none"> – U ovom poglavlju se predstavljaju glavni nalazi i predlozi preporuka.
4.1 Identifikovana najbolja praksa	<ul style="list-style-type: none"> – Opišite ono što je bilo dobro u sprovođenju i što treba zadržati i ojačati. Istaknite oblasti koje dobro napreduju i pomenite neke projekte dobre prakse koje su korisnici dobro prihvatili.
4.2 Identifikovani problemi i predložene korektivne mere	<ul style="list-style-type: none"> – Identifikujte oblasti koje ne napreduju toliko dobro i objasnite moguće razloge za to – Dajte preporuku o tome kako dalje ili identifikujte delove akcionog plana koje treba izmeniti. Ovo može rezultirati promenama u vremenskom rasporedu, finansiranju, prioritetima koji su dati određenom projektu, itd. Identifikujte ko je odgovoran za sprovođenje predloženih izmena/korektivnih mera.
4.3 Zaključci	<ul style="list-style-type: none"> – Pripremite kratak sveukupni zaključak o stanju sprovođenja.

6.4. MONITORING INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

Napredak u sprovođenju plana za svaku opštinu/grad se obično meri stopom okončanih projekata. Infrastrukturni projekti zahtevaju temeljnu pripremnu fazu koja može da potraje i nekoliko godina u poređenju sa samim sprovođenjem koje traje godinu ili dve. Stoga je važno da se pripremne aktivnosti takođe planiraju i prate.

Nedostatak izvornih prihoda i time potrebe za eksternim finansiranjem zahtevaju opsežnu projektnu dokumentaciju koju treba pripremiti pre sprovođenja infrastrukturnog projekta. Može biti teško da se prvenstveno identifikuju, a potom i realizuju koraci za pripremu projekta. Poteškoće u ovoj fazi imaju za posledicu kašnjenje vezano za sprovođenje i završetak projekata, čime se stvara pritisak za dostizanje ciljeva SLOR-a.

Uobičajena je stvar da se potcenjuje složenost sredstava koja su potrebna za pripremu i vreme potrebno za (a) izradu tehničkih i studija opravdanosti u vezi sa pripremom projekta, (b) podnošenje zahteva i dobijanje dozvola, i (c) uspostavlja-

nje neophodnih institucionalnih aranžmana. Priprema projekta, a naročito velikih infrastrukturnih projekata (npr. deponije, PPOV) koji treba da budu podržani eksternim sredstvima, može biti teskobna i rizična za opštine/gradove. Na svu sreću, opravdanost projekata je često jasna i jaka budući da su strateški uokvireni u sektorskim i akcionim planovima.

Najrelevantniji izvor finansiranja opštinskih/gradskih projekata u budućnosti će biti Evropska unija. Budući da je u martu 2012. Srbija dobila status kandidata, tokovi sredstava za EU projekte će zavisi od višegodišnjih operativnih programa u oblastima saobraćaja, konkurentnosti, ekološke infrastrukture i razvoja ljudskih resursa. Svi ovi programi su suštinski važni za opštine/gradove i često se pominju u njihovim SLOR, kao i u pratećim sektorskim i akcionim planovima.

Uz status zemlje kandidata za članstvo u EU dolaze i posebni zahtevi za pripremu projekata koji se finansiraju iz sredstava EU. Okvir za monitoring i evaluaciju koji primenjuju opštine/gradovi mora da omogućiti opštinskim/gradskim upravama da pripreme, a potom i sprovedu projekte na način koji je u skladu sa pomenutim zahtevima. To podrazumeva niz koraka koje treba realizovati jedan po jedan, a koji se vremenski mogu rasporediti tako da imaju funkciju markera za monitoring.

Uobičajeni dokument koji za ovu svrhu koriste svi nivoi uključeni u pripremu projekta je akcioni plan za pripremu kapitalnih (major) projekata (MPAP, v. Prilog III za detalje). MPAP je alat koji je razvijen⁵ za rezimiranje svih neophodnih koraka u pripremi infrastrukturnih projekata i omogućavanje pregleda statusa projekta, kao i kritičnih tačaka koje bi mogle da dovedu do odlaganja u pripremi projekta. Bliska saradnja između svih strana uključenih u pripremu projekta se može realizovati kroz transparentnost rada. MPAP upravo to omogućava. Međutim, pre početka korišćenja MPAP, važno je preispitati projekat o kome je reč.

Korak 1: Ispitajte status svakog infrastrukturnog projekta, propise i planove, vlasništvo nad lokacijom, prethodnu studiju opravdanosti, projekte i ostalo

Prvi tehnički korak u pripremi projekta je prethodna studija opravdanosti na osnovu generalnog projekta. Prethodna studija opravdanosti opravdava investiciju za različita rešenja koja su definisana u generalnom projektu, sa prostornog, ekološkog, socijalnog, finansijskog, tržišnog i ekonomskog stanovišta, i dovodi do odluke o daljem ulaganju u pripremu projekta.

⁵ MPAP je razvijen u okviru Projekta „Project Preparation and Technical Assistance Facility to Reinforce Administrative Capacity in Serbia” (2009-2012) koji je finansirala Evropska unija.

Generalni projekat uopšteno pokriva makro lokaciju, plan gradnje i tehničke koncepte, geološke karakteristike pejzaža i detalje o neophodnim dodatnim istražnim radovima. Ukoliko je ova dokumentacija već raspoloživa, važno je utvrditi da li je dokumentaciju izradila kompanija ili neko drugo pravno lice sa adekvatnim kvalifikacijama. U ovu fazu treba da budu uključeni resorno ministarstvo i projektom obuhvaćene opštine/gradovi kako bi se dogovorili o obimu i sadržaju postojeće projektne dokumentacije i razvili detaljne planove za razvoj projekta u budućnosti.

Ovo je takođe moment kada treba da budu rešena sva **pitanja koja se tiču imovinsko-pravnih odnosa**.

U ovoj fazi je važno kreirati dosije projekta koristeći detaljni akcioni plan za pripremu kapitalnih projekata (v. Prilog III za detalje). Dosije treba da sadrži svu prikupljenu projektnu dokumentaciju, izveštaje sa svih projektnih sastanaka na kojima su identifikovane neophodne aktivnosti i zaključeni sporazumi koji su rezultat pomenutih sastanaka.

Sve ovo se prenosi u akcioni plan za pripremu kapitalnih projekata na **mesečnoj bazi** kako bi se obezbedilo praćenje napretka u pripremi projekta. Sistem je baziran po principu boja na semaforu za svaki od koraka:

Sve radnje završene i zadovoljavaju ili Nije primenjivo u bilo kom trenutku	Z
Isti ili bez napretka: <ul style="list-style-type: none"> • Radnje još nezavršene, ali se njima može upravljati ili • Trenutno nije primenjivo, ali može biti / biće u budućnosti ili • Nije poznato 	Ž
Isti ili bez napretka: <ul style="list-style-type: none"> • Identifikovani problemi za diskusiju i/ili urgentno delovanje 	C

Opšte pravilo koje treba poštovati zavisi od procene statusa:

- **Zelena** – nije potrebno nikakvo delovanje, ali bi trebalo dodati komentare tamo gde je to korisno; npr. objasniti slučajeve kada je neka radnja već preduzeta (npr. datum kada je obezbeđena informacija, dobijena dozvola, itd);
- **Žuta** – treba navesti neophodnu radnju, ko treba da je izvrši i kada, a uz komentare dodati bilo koje prateće napomene ili korisne dodatne informacije;
- **Crvena** – potrebno obezbediti neophodnu radnju, ko treba da je izvrši i kada, a uz komentare dodati bilo koje prateće napomene ili korisne dodatne informacije, naročito kada se time objašnjava važnost ili urgentnost zahtevanog delovanja.

U ovoj fazi, fokus je prvenstveno na osnovnim i opštim informacijama kao u primeru ispod (ubačeni su i primeri ovakvog kodiranja).

Osnovne informacije

Tabela 12. Osnovne informacije o kapitalnom projektu

Naziv kapitalnog projekta	
Strateški prioritetni sektor donatorskog programa	
Mera donatorskog programa	
Telo zaduženo za meru	npr. Ugovorno telo, donator
Kontakt osoba u okviru tela zaduženog za meru	
Krajnji korisnik	npr. opština/grad
Kontakt osoba kod krajnjeg korisnika	
Kontakt osoba zadužena za pripremu projekta	
Broj i datum izrade akcionog plana projekta *	
Kratak opis projekta **	

* Budući da će akcioni plan projekta biti ažuriran svaki put kada se izvršava pregled, molimo navedite broj i datum

** Opis projekta se može preuzeti iz matrice operativnog plana kapitalnog projekta – osigurajte da su opisi dosledni u oba dokumenta. Ukoliko projekat uključuje više od jednog korisnika, npr. nekoliko opština/gradova u partnerstvu, molimo sve ih navedite.

Opšte informacije

Tabela 13. Opšte informacije o kapitalnom projektu

Stavka	Status	Potrebna akcija	Ko	Do kada	Komentari
Obuhvat projekta identifikovan i odobren					
Krajnji korisnik (KK) ⁶ :					
<ul style="list-style-type: none"> • identifikovan • pravno osnovan • u potpunosti posvećen 					

⁶ Potencijalni zakonski vlasnik infrastrukturnog objekta koji se gradi ili rekonstruiše, po završetku radova ugovara sa FCU (npr. opština, JKP,...)

Stavka	Status	Potrebna akcija	Ko	Do kada	Komentari
Operator (<i>ako nije KK</i>): <ul style="list-style-type: none"> • identifikovan • pravno osnovan • u potpunosti posvećen 					
Lokacija(e) identifikovana (uključujući, npr. sve transfer stanice u slučaju deponija)					
Puno pravno vlasništvo krajnjeg korisnika nad lokacijom potvrđeno					
Svi dokumenti opšti, regionalni, urbanistički i prostornog planiranja ² odobreni za lokaciju(e)					
Plan detaljne regulacije usvojen, ako je potreban ⁷					
Odluke razmotrene i usvojene u pogledu FIDIC uslova za ugovore izgradnje (Žuta ili Crvena knjiga)					
Ukupna vrednost investicije za projekat izračunata					
Prihodne aktivnosti identifikovane i projektovane vrednosti uključene u NPV					
Prihvatljivi troškovi za finansiranje iz IPA fondova identifikovani					
Neprihvatljivi troškovi identifikovani i budžetirani					
IPA doprinos identifikovan					
Izvor nacionalnog sufinansiranja identifikovan i potvrđen					
Svi relevantni troškovi pripreme projektne dokumentacije identifikovani i budžetirani					
Tender za tehničku pomoć (TA) za pripremu projekta koji finansira EU ili drugih donatora, završen i ugovor dodeljen					

Važno je imati na umu da prema Zakonu o planiranju i izgradnji Republike Srbije nije neophodna izrada prethodne studije opravdanosti sa generalnim projektom ukoliko lokacijska dozvola za objekte može biti izdata na osnovu planskih dokumenata, u skladu sa članom 133 pomenutog Zakona. Član 133 se

⁷ Prema Zakonu o planiranju i izgradnji (članovi 13, 19, 20-28)

odnosi na objekte koji odgovaraju kapitalnim (major) projektima, ali imajući u vidu vrednost prethodne studije opravdanosti za analizu i odabir najpogodnije alternative za obezbeđivanje izvodljivosti i održivosti investicije, važno je naglasiti da izostanak ovih koraka u procesu pripreme uopšte nije prednost.

Nepostojanje prethodnih studija opravdanosti za ovu vrstu projekata javne komunalne infrastrukture često ima za posledicu nerealno procenjene troškove projekta. Nije neuobičajeno da procena troškova projekta bude 50% do 80% potcenjena pri inicijalnoj proceni, a uz to lokacije su često neodgovarajuće, ako su uopšte i identifikovane u ovoj fazi, dok bi se kroz prethodnu studiju izvodljivosti na jeftin i brz način sva ova pitanja identifikovala pre daljeg ispitivanja projekta. Sa druge strane, to je ipak jedan dokument manje do završetka procesa.

Korak 1: Ključni izlazni parametri (outputs)

Osnovni pregled statusa predloženih infrastrukturnih projekata i projektni dosijei za dalje razmatranje. Pomenuto se takođe može koristiti u komunikaciji sa resornim ministarstvima i Kancelarijom za evropske integracije (SEIO) za svrhe njihovog programiranja.

Korak 2: Priprema Memoranduma o razumevanju (MoU) za pripremu svakog projekta, koji treba da potpišu SEIO, resorno ministarstvo i korisnik, a u kome se jasno definišu odgovornosti svake od strana

Priprema projekta i monitoring procesa takođe podrazumeva jasnu komunikaciju sa budućim partnerima u finansiranju, konsultantima koji izvršavaju deo posla za pripremu projekta i vladinim agencijama koje imaju udeo u izradi projekta, poput resornih ministarstava.

U Srbiji je postala dobra praksa da se razjasne odnosi i vlasništvo nad projektima u pripremi. Organizovanje radionice za usaglašavanje Memoranduma o razumevanju sa partnerima i vladinim agencijama kao što su SEIO i resorna ministarstva često može biti od dragocenog značaja za povećanje vidljivosti projekta i obezbeđivanje bliske saradnje između svih uključenih strana.

Korak 2: Ključni izlazni parametri (outputs)

Memorandum o razumevanju za svaki infrastrukturni projekat koji se razmatra.

Korak 3: Priprema idejnog projekta za svaki projekat (uključujući hidrološka, geotehnička i/ili topografska istraživanja) i studije opravdanosti u skladu sa standardima EU i zakonodavstvom Republike Srbije.

Treći korak u procesu pripreme projekta je izrada studija opravdanosti (FS), idejnog projekta (PPD) i studije uticaja na životnu sredinu (EIA). Postoje određene naznačene razlike između zahteva za izradu studija opravdanosti između Srbije i EU. Srpski zahtevi se uglavnom odnose na tehničku izvodljivost projekata, dok se zatevi EU u najvećoj meri odnose na socio-economske analize i analize troškova i koristi (cost- benefit).

Uspešnost ovog koraka u velikoj meri zavisi od raspoloživosti podataka, te bi svaka opština/grad trebalo da iskoristi projektni dosije za efektivno upravljanje podacima. Mesečni izveštaji bazirani na akcionom planu za pripremu kapitalnih projekata (MPAP) će pomoći menadžerima da prođu kroz proces pripreme projekata i blagovremeno reaguju na sva nerešena pitanja.

Idejni projekat obuhvata mikrolokaciju objekta, funkcionalne, konstrukcione i reprezentativne osobine objekta, tehničke i tehnološke i eksploatacione karakteristike objekta, preliminarne geološko-inženjerske proračune stabilnosti i bezbednosti objekta, uporednu analizu alternativnih tehničkih rešenja u pogledu osobina tla, funkcionalnosti, stabilnosti i procene uticaja na životnu sredinu, prirodna i nepokretna kulturna dobra, racionalnost izgradnje, troškove izgradnje, transport, održavanje, snabdevanje energijom i druge troškove.

Važno je naglasiti da dokumentaciju može izraditi isključivo pravno lice upisano u odgovarajući registar za obavljanje poslova projektovanja i inženjeringa koje ispunjava sve zahteve u pogledu stručnih kadrova. U skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji Republike Srbije, Tehnička komisija će odbiti kao nevažeću izrađenu dokumentaciju bez pečata adekvatnog pravnog lica.

Korak 3: Ključni izlazni parametri (outputs)

Idejni projekat (uključujući hidrološka, geotehnička i/ili topografska istraživanja) i studija opravdanosti u skladu sa standardima EU i zakonodavstvom Republike Srbije za svaki projekat u pripremi.

Korak 4: Priprema obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu i početak izrade po dobijanju odobrenja

Studija uticaja na životnu sredinu je neophodna za projekte za koje se smatra da će najverovatnije imati značajan uticaj na životnu sredinu, a obavezna za projekte na koje se primenjuje član 133. Studija uticaja mora da sadrži potpun opis projekta i sve emisije / ekološke efekte, razmatrane alternative, sredine na koje će najverovatnije biti izvršen uticaj, predlog mera za ublažavanje uticaja i netehnički rezime. Srbija je u celosti transponovala Direktivu o Studiji uticaja na životnu sredinu Evropske

komisije, što u praksi znači da dokument same studije izrađen na lokalnom nivou mora da zadovoljava zahteve kako Srbije, tako i Evropske unije.

Za projekte na koje se primenjuje član 133, opština/grad treba da podnese zahtev ministarstvu za utvrđivanje obima i sadržaja Studije uticaja na životnu sredinu za dati projekat, dok za uzvrat ministarstvo treba da specifikuje obim i sadržaj projekta i potom odobri studiju po njenom završetku.

Korak 4: Ključni izlazni parametri (outputs)

Postoje studije za infrastrukturne projekte u pripremi.

Korak 5: Priprema dokumentacije za lokacijsku dozvolu, saglasnost o korišćenju zemljišta i IPPC dozvola, ukoliko je potrebna

Lokacijska dozvola sadrži sve uslove i podatke koji su neophodni za pripremu tehničke dokumentacije u skladu sa usvojenim planskim dokumentima. Lokacijsku dozvolu za objekte iz člana 133 (odgovara objektima kapitalnih projekata prema važećoj IPA regulativi) trenutno izdaje ministarstvo koje je nadležno za urbanističko planiranje ili odgovarajući organ autonomne pokrajine.

Lokacijska dozvola je od suštinskog značaja, jer povezuje tri faze procesa projektnog planiranja. Prvu fazu, jer lokacijska dozvola obuhvata sve uslove i podatke neophodne za pripremu dokumentacije za izgradnju, a naročito:

- dokaz o pravima svojine (u skladu sa članom 135 Zakona o planiranju i izgradnji)
- podatke o investitoru
- broj i površinu katastarske parcele
- pravila za izgradnju objekata
- uslove za priključivanje na putnu mrežu
- neophodnu komunalnu i drugu infrastrukturu
- podatke o postojećim objektima koje treba ukloniti
- ostale uslove u skladu sa posebnim zakonom.

Druga faza je neraskidivi deo idejnog projekta (PPD) koji podleže odobrenju tehničke komisije. Odobreni idejni projekat je preduslov za izradu glavnog projekta (MPD) i treću fazu pripreme projekta, jer su ovo dokumenti koji su neophodni za izdavanje građevinske dozvole.

Korak 5: Ključni izlazni parametri (outputs)

Lokacijske dozvole i odobrenje za korišćenje zemljišta za sve infrastrukturne projekte.

Korak 6: Priprema analize troškova i koristi (Cost-Benefit Analysis- CBA) prema zahtevima DG REGIO (neophodna samo za kapitalne projekte finansirane sredstvima EU)

Analiza troškova i koristi (CBA) nosi drugačiji nivo važnosti za donošenje odluka u Srbiji i u Evropskoj komisiji. Ona predstavlja osnovni instrument odlučivanja DG REGIO o kapitalnim projektima jer razotkriva društvenu, ekonomsku i finansijsku izvodljivost projekta. Uz to, CBA je glavni instrument za izračunavanje “nedostajućih sredstava za finansiranje” koji osigurava održivost projekta bez rizika za istiskivanje privatnog sektora. Postoji veći broj CBA koje su izrađene za kapitalne projekte u okviru važeće IPA regulative, a implikacije ove analize sve više postaju jasne naročito u pogledu implikacija koje to može imati na zahteve za lokalnim resursima, koji su obično veći od očekivanih. Ovo nije proračun profitabilnosti.

Korak 5: Ključni izlazni parametri (outputs)

Analiza troškova i koristi (cost-benefit) za svaki infrastrukturni projekat u pripremi.

Opisani su samo glavni koraci koji zahtevaju značajne resurse u pripremi projekata za tehničku podršku. Koraci koji su neophodni za stvarnu pripremu infrastrukturnih projekata daleko premašuju opisane. Oni su detaljno rezimirani u nastavku teksta. Obe verzije se mogu koristiti kao interni alat za monitoring i proveru napretka.

Detaljni interni i eksterni monitoring

Priprema kapitalnih projekata koji se finansiraju iz sredstava EU podleže i internom i eksternom monitoringu. Kada se monitoring vrši eksterno, to se obično naziva upravljanjem projektima u pripremi. Time se organima koji obezbeđuju finansiranje i/ili se bave programiranjem omogućava da prate projekte tokom vremena i vide kako napreduju. Tabela ispod se koristi kao alat za detaljno upravljanje projektima u pripremi.

Istovremeno ova tabela služi i kao instrument rukovodstvu za proveru napretka svakog projekta na nivou opštine/grada. Oslanja se na **dosije projekta** i služi kao integrisani sistem za upravljanje kapitalnim projektima. Takođe obuhvata i monitoring napretka projekta.

Koraci u pripremi projekta

Tabela 14. Koraci u pripremi projekta

Korak	Status	Potrebno delovanje	Ko	Do kada	Komentari
Izrada prethodne studije opravdanosti i generalnog projekta u skladu sa zakonskim zahtevima u Srbiji					
Dokaz o pravima svojine ⁸ (na osnovu kupovine zemljišta / eksproprijacije, ukoliko je neophodno)					
Priprema obuhvata studije o proceni uticaja na životnu sredinu					
Podnošenje obuhvata studije o proceni uticaja MERZ					
Izrada preliminarnih hidroloških, geotehničkih i/ili topografskih istraživanja , ako je to potrebno za izradu idejnog projekta					
Izrada studije opravdanosti i idejnog projekta u skladu sa zakonskim zahtevima u Srbiji					
Izrada inženjerske procene troškova izgradnje					
Izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu (bez detaljnih hidrogeoloških i topografskih istraživanja)					
Priprema i ugovaranje detaljnih istraživanja na lokaciji , ako je to potrebno					
Izrada dokumentacije za lokacijsku dozvolu i saglasnost za korišćenje zemljišta od MPŠVP					
Podnošenje prethodne studije opravdanosti, generalnog projekta, studije opravdanosti i idejnog projekta nadležnom organu na odobrenje ⁹					
Odobrenje zahteva za izdavanje lokacijske dozvole od strane nadležnog organa ¹⁰					

8 Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, član 135

9 Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, član 131

10 Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, član 57

Korak	Status	Potrebno delovanje	Ko	Do kada	Komentari
Izrada detaljnih hidroloških, geotehničkih i/ili topografskih istraživanja ako je to potrebno za glavni projekat					
Izrada studije za podnošenje zahteva za izdavanje IPPC dozvole (<i>zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine</i>) i njeno odobrenje, ako je to potrebno					
Izrada Cost-Benefit analize (CBA) prema zahtevima DG REGIO					
Izrada glavnog projekta i tomova 3, 4 & 5 FIDIC tenderske dokumentacije					
Podnošenje izveštaja o studiji uticaja na životnu sredinu MERZ na odobrenje ¹¹					
Ažuriranje studije opravdanosti prema zahtevima DG REGIO					
Ažuriranje izveštaja o studiji uticaja na životnu sredinu prema zahtevima DG REGIO & DG ENV					
Odobrenje zahteva za izdavanje IPPC dozvole od strane MERZ ¹²					
Izrada celokupne tenderske dokumentacije za ugovor(e) o izvođenju radova i odobrenje operativnih struktura					
Odobrenje glavnog projekta od strane tehničke kontrole					
Izrada i odobrenje građevinske dozvole i plaćanje taksi za uređenje zemljišta					
Izrada tenderske dokumentacije za ugovor(e) o nadzoru (uslugama) i odobrenje operativnih struktura					
Izrada zahteva za dodelu sredstava iz IPA fondova prema obrascu DG REGIO					
Zahtev za dodelu sredstava iz IPA fondova usaglašen sa operativnih struktura i podnet od strane šefa operativnih struktura					

¹¹ Prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu

¹² Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, član 15

Korak 7: Izrada glavnog projekta i tomova 3, 4 & 5 FIDIC tenderske dokumentacije, ako je potrebno

Naredni korak u pripremi projekta je izrada glavnog projekta, tenderske dokumentacije i (ako je to u skladu sa IPA regulativom) i prijavnog obrasca za kapitalne projekte. Rešenje iz glavnog projekta mora uzeti u obzir sve izvršene studije, detaljne geološke i geodetske uslove za izgradnju- faktore stabilnosti i bezbednosti, tehničke i tehnološke karakteristike, zajedno sa opremom, instalacijama i priključcima na komunalnu infrastrukturu, mere smanjenja uticaja na životnu sredinu, troškove izgradnje i održavanja i ostale elaborate, kao i podatke koji zavise od same namenske upotrebe objekta.

Izrada glavnog projekta zavisi od odobrenja idejnog projekta od strane tehničke komisije, što investitoru obezbeđuje parametre koje treba da primeni u izradi glavnog projekta. U slučaju ugovaranja u skladu sa FIDIC Žutom knjigom, tenderska dokumentacija se zasniva na idejnom projektu, a glavni projekat nije potreban.

Odluke o tome koju FIDIC proceduru treba primeniti donosi konsultant u bliskoj saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije i nadležnim ministarstvom, i u zavisnosti od složenosti i tehničkih parametara projekta.

Korak 7: Ključni izlazni parametri (outputs)

Glavni projekat i FIDIC tenderska dokumentacija za sve infrastrukturne projekte u pripremi.

Korak 8: Izrada potpune tenderske dokumentacije za ugovor(e) o izvođenju radova i ugovora o vršenju nadzora

Prema standardnoj FIDIC specifikaciji, tenderska dokumentacija za ugovore treba da obuhvati sledeće tomove:

- Tom 1: Uputstva za podnošenje ponuda i obrasci ponuda
- Tom 2: Nacrt i uslovi ugovora
- Tom 3: Tehničke specifikacije
- Tom 4: Model finansijske ponude
- Tom 5: Projektna dokumentacija i šeme.

Ugovor o nadzoru za projekte EU se zasniva na aneksima EU PRAG ugovora o uslugama.

Korak 8: Ključni izlazni parametri (outputs)

Kompletna tenderska dokumentacija za infrastrukturne projekte u pripremi.

Korak 9: Izrada prijavnog obrasca za IPA u skladu sa formatom EK za period 2014-2020 ako je primjenjivo

Pod pretpostavkom kontinuiteta 2007-2013, popunjavanje aplikacionog obrasca za kapitalne projekte (MPAF) će predstavljati krajnji korak za pripremu projekata za konkurisanje za finansiranje iz EU IPA fondova; trenutno se koriste posebni obrasci za projekte iz oblasti saobraćaja, životne sredine i konkurentnosti. MPAF podnosi DG REGIO programska 'operativna struktura' ili njen ekvivalent u skladu sa Zajedničkim strateškim okvirom za IPA 2014-2020. Ovo se može izmeniti donošenjem novih IPA propisa.

Korak 9: Ključni izlazni parametri (outputs)

Aplikacioni obrasci za kapitalne projekte (MPAF) za sve infrastrukturne projekte u pripremi.

Pošto su prošli prethodne korake, projekti prelaze u fazu sprovođenja, a to za posledicu ima dodatni spisak stvari koje treba proveriti pre nego što može otpočeti sprovođenje projekta. Lista ispod omogućava menadžerima projekata u opštinama/gradovima da provere gde se njihov projekat nalazi u procesu odobranja od strane EU. Kada i ovi koraci budu izvršeni, sprovođenje može da počne, a to opet zahteva sopstveni okvir za upravljanje i monitoring u skladu sa planom rada koji je dogovoren u ugovoru o sprovođenju projekta.

Kontrolna lista za sprovođenje projekta**Tabela 15.** Kontrolna lista za sprovođenje projekta

Korak	Status	Neophodno delovanje	Ko	Do kad	Komentari
Odobrenje aplikacije za kapitalni (major) projekat od strane EK					
Potpisivanje bilateralnog sporazuma od strane EK i Srbije					
Nacionalno sufinansiranje budžetirano tokom godina sprovođenja					

Korak	Status	Neophodno delovanje	Ko	Do kad	Komentari
Potpisivanje Sporazuma sa krajnjim korisnikom					
Menadžer identifikovan pri Delegaciji EU za <i>ex ante</i> kontrolu tenderske dokumentacije					
Plan nabavke dogovoren sa Delegacijom EU za <i>ex ante</i> proveru					
Izrada i objavljivanje projekcija ugovora za izvođenje kontrole i nadzora					
Izrada i objavljivanje obaveštenja o nabavci ugovora za radove i usluge					
Raspisivanje tendera za ugovore o radovima i uslugama					
Evaluacija i odabir ponuda					
Priprema, odobrenje i potpisivanje ugovor(a) za izvođenje radova i nadzor					
Početak sprovođenja projekta (kick-off)					
Završetak projekta					

6.5. MONITORING “MEKI” PROJEKATA

Termin *meki projekti* odnosi se na projekte koji ne uključuju radove na način prikazan u podpoglavlju iznad. Oni uglavnom obuhvataju “meke” aktivnosti poput obuke, istraživanja, planiranja, razvoja usluga, nabavke opreme, i sl. “Meki” projekti takođe mogu uključivati infrastrukturne zahvate manjeg obima (npr. označavanje turističke staze). Ciljne grupe su obično veoma neposredno uključene u projektne aktivnosti i projekti se često sprovode kroz projektna partnerstva.

Isto tako, “meke” projekte često podržavaju eksterni finansijeri koji će takođe budno pratiti sprovođenje i ostvareni napredak kako bi se uverili da se javni novac troši prema ugovoru i da su realizovani očekivani ciljevi i rezultati projekta (i donatora). Iskustva velikog broja menadžera projekata pokazuju da interne monitoring aktivnosti treba da budu efikasno organizovane kako bi se izbegle situacije gde izveštavanje oduzima previše vremena u poređenju sa celokupnim sprovođenjem pro-

jekta. Ne zaboravite da su monitoring i sa njim povezano izveštavanje instrumenti upravljanja, a ne primarni ciljevi projekta. Osnovni monitoring "mekih" projekata kreće još u fazi formulisanja projekta, i nastavlja se preko faze sprovođenja projekta do njegovog završetka.

Faza prijave projekta i ugovaranja

Većina aspekata koje treba pratiti kroz monitoring tokom faze sprovođenja treba da budu pažljivo razrađeni već tokom faze formulisanja projekta u prijavi za finansiranje. Projektna prijava i ugovor o sufinansiranju stoga predstavljaju osnovni okvir za monitoring koji treba primenjivati tokom sprovođenja, a naročito sledeći delovi:

- Matrica logičkog okvira
- Plan aktivnosti
- Pored izlaznih parametara ili direktni kvantitativni indikator (output)
- Finansijski plan
- Vremenski plan.

O monitoringu treba razmišljati već u fazi formulisanja projekta. Dobro pripremljen projekat (i prijava) je temelj za uspešno sprovođenje.

Ugovor o sufinansiranju obično obuhvata najvažnije delove prijavnog obrasca, kao što su ciljne vrednosti i rezultati koji treba da budu realizovani kroz projekat, neophodni finansijski i ljudski resursi i vremenski okvir za završetak projekta. Pre potpisivanja ugovora, moguće da ćete o određenim aspektima projekta morati da pregovarate sa Ugovornim telom (npr. indikatore treba preciznije definisati, ciljne vrednosti prilagoditi, smanjiti predviđena finansijska sredstva za određene aktivnosti, dati dodatna objašnjenja, itd). Prodiskutujte i usaglasite promene ove vrste zajedno sa vašim projektnim partnerima kako bi razumeli i prilagodili projekat novonastalim uslovima.

Temeljno prođite kroz ugovor o sufinansiranju; razjasnite bilo kakva otvorena pitanja sa Ugovornim telom.

Ugovorno telo (*Contracting Authority* - CA) definiše pravila sprovođenja i obavezu izveštavanja. Ako organizuju sastanak ili radionicu na temu sprovođenja projekta, obavezno prisustvujte. Pripremite se unapred za događaj tako što ćete preispitati svoj projekat, ugovor i pravila sprovođenja. Pripremite pitanja i prodiskutujte bilo kakve dileme.

Neka Ugovorna tela imaju sopstvene kompjuterizovane sisteme za monitoring pa se od vas može tražiti da izveštaje podnosite u elektronskoj formi. Proverite da li je sistem u vašoj organizaciji funkcioniše pre datuma za podnošenje prvog izveštaja.

Početni (Kick off) sastanak

“Meki” projekti se često sprovode u partnerstvu. Partnerske organizacije u projekat donose svoje specifične interese, kompetencije i sposobnosti. Posvećenost partnera je od kritičnog značaja za sprovođenje projekta u okviru planiranih resursa i vremenskog okvira i ostvarili očekivani rezultati i ciljevi. Može se desiti da će proći prilično vremena od podnošenja projektne prijave do trenutka kada će biti objavljeni rezultati poziva za podnošenje predloga projekata. Tokom tog vremena okolnosti se mogu promeniti, a prioriteta projektnih partnera mogu biti na nekoj drugoj strani.

Iskoristite početni sastanak u najvećoj mogućoj meri. Osigurajte posvećenost partnera za sprovođenje.

Uložite vreme i pripremite se za prvi projektni sastanak sa partnerima (tj. početni sastanak) čiji je cilj da približi partnere u cilju započinjanja sprovođenja projekta. Postarajte se da ljudi koji će zapravo raditi na realizaciji projekta budu prisutni.

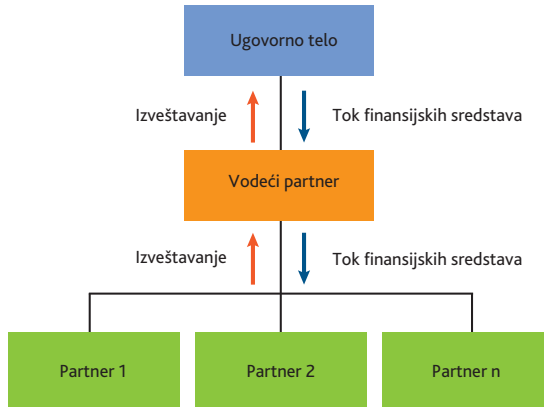
U pogledu sprovođenja i monitoringa projekta, sledeće stavke se mogu naći na dnevnom redu:

- **Kratko predavljanje projekta** (ciljevi, rezultati, aktivnosti) uključujući uloge i očekivane rezultate (ciljane vrednosti) koje svaki od partnera treba da dostigne. Važno je naglasiti sve promene koje su se odigrale tokom procesa pregovora sa Ugovornim telom.
- **Organizaciona struktura i procedure projekta:** Kod složenijih projekata razmislite o uspostavljanju Nadzornog odbora koji obuhvata predstavnike svih partnera na projektu (i zainteresovanih strana) koji će vršiti monitoring dostignuća projekta i odlučivati o strateškim pitanjima. Oni će se najverovatnije sastati nekoliko puta tokom trajanja projekta. Na operativnom nivou, uspostavljaju se radne grupe i usaglašavaju osnovne procedure za komunikaciju. Projektni tim bi trebalo da se sastaje na redovnoj bazi.
- **Sporazum/ugovor o partnerstvu:** Iako to možda Ugovorno telo ne zahteva, dobra je praksa da se uspostavi pravni osnov za saradnju između projektnih partnera na projektu. Sporazum ili ugovor treba da definiše aktivnosti i ciljne vrednosti koje svaki od partnera treba da realizuje, troškove projekta po partner i izvore finansiranja, zahteve za izveštavanjem i rokove za podnošenje izveštaja uključujući i prateću dokumentaciju (npr. obrasce za evidenciju vremena rada, fakture, proizvode), i ostale odredbe koje vodeći partner može “preneti” iz svog ugovora sa Ugovornim telom (npr. pravila o vidljivosti, za nadoknadu troškova, itd).
- **Sprovođenje i pravila prihvatljivosti:** Naglasite određena pravila koje Ugovorno telo može zahtevati, npr. primenu PRAG procedura za javne nabavke u okviru projekata podržanih IPA fondovima. Jako je važno osigurati prihvatljivost projektnih troškova.

- **Zahtevi za monitoring i izveštavanje:** Projektni partneri treba da obezbede podatke i prateću dokumentaciju vodećem partneru dovoljno rano da bi on na vreme mogao da pripremi konsolidovani izveštaj. Prodiskutujte alternative – neki vodeći partneri mogu tražiti da se izveštaji redovno podnose na mesečnom nivou (ili u najmanju ruku vremenske evidencije o radu) u cilju praćenja napretka, čak iako se izveštaji Ugovornom telu podnose u ređim intervalima (obično na bazi 3 ili 6 meseci). Razmotrite izradu kratkih internih smernica za sprovođenje i monitoring.
- **Projektno računovodstvo:** obezbedite da svi projektni partneri čuvaju potvrde o prihodima i rashodima projekta za svrhe revizije. To znači da će se svaki dinar utrošen na projekat pratiti unazad.
- **Vremenski okvir projekta:** Preporučuje se da se početni sastanak iskoristi za izradu detaljnijeg plana za prvih 3-6 meseci sprovođenja projekta.

Osigurajte da svi partneri na projektu propisno vode evidenciju o svojim aktivnostima i ostvarenim izlaznim parametrima (outputs).

Ilustracija 9. Princip vodećeg partnera



Monitoring i izveštavanje o napretku

Iako je projekat dobro isplaniran i veliki broj aspekata je uzeto u obzir unutar okvira za sprovođenje i monitoring, uvek će se pojavljivati novi izazovi.

Monitoring sprovođenja projekta je deo svakodnevnog upravljanja. Monitoring mora biti organizovan na redovnoj bazi da bi se menadžeru projekta i timu na vreme obezbedili relevantni podaci za donošenje informisanih odluka. Re-

Redovno pratite napredak projekta da biste mogli da reagujete na vreme.

dovni sastanci projektnog tima predstavljaju jedan od najučestalijih oblika monitoringa. Podaci o korišćenju finansijskih i ljudskih resursa, napredak u dostizanju vrednosti indikatora, da li se aktivnosti sprovode prema rasporedu, u kojoj meri su uključene ciljne grupe, su jedan od osnovnih aspekata monitoringa. Ukoliko se uoče bilo kakva odstupanja, potrebno je uvesti korektivne mere. Ukoliko je to potrebno, konsultujte se prethodno sa Ugovornim telom.

Ovo su neki od izazova sa kojima se možete suočiti tokom sprovođenja projekta:

- Spor početak projekta može dovesti do kašnjenja u realizaciji određenih projektnih aktivnosti, a kašnjenje u pogledu jedne, može odložiti izvršenje nekoliko drugih
- Odgovor ciljnih grupa je ispod/iznad očekivanja
- Nisu svi partneri u projektu podjednako posvećeni
- Izmene članova projektnog tima
- Poteškoće sa obezbeđivanjem finansijskih resursa (moguće da nema avansnih isplata)
- Neuspele tenderske procedure
- Finansijski resursi nisu dobro isplanirani
- Vremenski uslovi ne dozvoljavaju realizaciju određenih aktivnosti.

Projektni tim mora da se pozabavi rešavanjem problema i predloži korektivne mere.

Uspostavite dobru komunikaciju sa Ugovornim telom. Ako ste u dilemi, pitajte pre nego nešto uradite.

Predložene korektivne mere mogu podlezati prethodnom odobrenju Ugovornog tela i/ili zaključivanju priloga uz postojeći ugovor (npr. projektni partner napusti projekat i njegova zaduženja mora da preuzme neki od ostalih partnera, projekat ne napreduje po planu i time se trajanje projekta produžava, što povlači i prebacivanje finansijskih sredstava iz jedne u drugu kategoriju troškova, itd). Od velike je važnosti da projektni menadžer održava redovne kontakte sa menadžerom ugovora pri organizaciji Ugovornog tela. Pitajte za savet pre nego promena treba da se odigra kako biste izbegli stvaranje bilo kakvih neprihvatljivih troškova. Imajte na umu da odobrenje promena može da potraje, naročito ako to zahteva izmenu ugovora o finansiranju.

Sprovođenje projekta je neraskidivo povezano sa **obavezama izveštavanja**. Ugovorna tela obično koriste standardizovane forme izveštavanja koje treba popuniti i dopuniti raznim pratećim dokumentima kojima se dokazuje napredak kako u pogledu sadržaja tako i u pogledu korišćenja resursa. Upoznajte svoje partnere na projektu sa pomenutim obrascima i organizujte prikupljanje podataka i dokumentacije.

Kada izveštavate o napretku, pokušajte da predstavite ne samo ostvarene izlazne parametre (outputs), već se takođe fokusirajte i na rezultate koje projekat ostvaruje za krajnje korisnike. Formati izveštavanja mogu uključivati i pitanja koja se tiču

doprinosa projekta horizontalnim politikama, kao što su jednake mogućnosti, rodna ravnopravnost, održivi razvoj i dobra uprava. Pokušajte da budete konkretni, izbegavajte opšte opise. Može se dogoditi da se projekat nije specifično bavio svim horizontalnim pitanjima, tako da se pre onda fokusirajte na oblasti u kojima je vaš doprinos realan. Ukoliko je vaš projekat značajan za rodni mainstreaming, može biti korisno da prikupite rodno-raščlanjene podatke (npr. prikupite podatke o tome koliko je žena i muškaraca podržano u pokretanju novih biznisa).

Uporedite dostignuća sa planom. Identifikujte jake oblasti. Objasnite kako ćete poraditi na slabim.

Obezbedite transparentnu komunikaciju sa vašim projektnim partnerima i obezbedite im primerke izveštaja o napretku, obavestite ih o odobrenju ili bilo kakvim preporukama koje ste dobili od Ugovornog tela.

Dokumentujte “meke” aktivnosti. Fotografirajte događaje, neka se učesnici upišu na listu učesnika, popune upitnike za evaluaciju, čuvajte primerke štampanih publikacija, medijske članke, vodite zapisnike sa sastanaka...

Za razliku od infrastrukturnih projekata, “meki” projekti mogu obuhvatati čitav niz aktivnosti koje se dešavaju isključivo tokom trajanja projekta, dok posle njegovog završetka neće ostati mnogo opipljivih tragova (npr. kamp za učenike ili poseta sajmu turizma). Važno je da se takvi događaji dokumentuju, da biste mogli da ih potkrepite dokazima u izveštajima. Dokazi se mogu zahtevati i to-

kom kontrole od strane Ugovornog tela ili aktivnosti evaluacije. Pripremite unapred obrasce koje partneri treba da koriste (npr. obrasce za evidenciju vremena angažovanja, spisak prisutnih, standardne evaluacione upitnike za polaznike obuka, listu indikatora sa definisanim početnim vrednostima i ostvarenim vrednostima po periodima izveštavanja, itd).

Pored provere napretka putem redovnog izveštavanja, Ugovorno telo takođe može organizovati **terenske monitoring posete** vašem projektu. Dobro se pripremite za posetu i iskoristite ovu priliku da predstavite rezultate i prodiskutujete bilo kakva otvorena pitanja. Nekoliko saveta:

- Organizujte celokupnu projektnu dokumentaciju i vodite spisak svih dokumenata i mesta na kojima se nalaze (ugovori, izveštaji, proizvodi, računovodstvena dokumentacija, ...)
- Postarajte se da je sva kupljena oprema na svom mestu i propisno označena u skladu sa pravilima vidljivosti
-

- Pozovite predstavnike partnera na projektu, zainteresovanih strana ili ciljnih grupa da prisustvuju sastanku (o aranžmanu u tom smislu porazgovarajte sa Ugovornim telom).

Završetak projekta

U ovoj fazi je značajno da organizujete sve što je potrebno za zatvaranje projekta u pogledu završetka aktivnosti i dalje upotrebe rezultata, kao i zatvaranje projektne dokumentacije.

a. Završetak projektnih aktivnosti i obezbeđivanje održivosti rezultata

Možda je vaš projekat proizveo određene proizvode koji su namenjeni korišćenju različitih ciljnih grupa (npr. priručnik o tome kako započeti sopstveni biznis, muzejska kolekcija postavljena u turističke svrhe, kupljena oprema kao podrška radu kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, itd). Da biste osigurali održivost rezultata, važno je napraviti aranžmane o naknadnoj upotrebi i/ili održavanju proizvoda i opreme. Opština/grad kao investitor i vlasnik projekta može poveriti upravljanje proizvedenim dobrima nekoj drugoj organizaciji (npr. lokalnoj turističkoj organizaciji) ili staviti rezultate na raspolaganje javnosti (npr. na veb-sajtu).

b. Administrativno zatvaranje

Izrada finalnog projektnog izveštaja i konsolidacija prihoda i rashoda projekta je naredni korak kojim treba da se pozabavite. Dobro je obezbediti dodatna razjašnjenja za određene račune ili druga dokumenta koja možda nisu jasna sama po sebi na prvi pogled (npr. plaćanja putem kompenzacija, itd). Može se desiti da vas čak i nakon završetka projekta posete evaluatori, revizori ili finansijski kontrolori, a biće vam mnogo lakše da odgovorite na njihova pitanja i zahteve ako vam je dokumentacija sređena (ugovori, izveštaji, računovodstvena dokumentacija, isporuke) i propisno arhivirana. Proverite u ugovoru koliko godina posle završetka projekta ste i vi i vaši partneri u obavezi da čuvate projektну dokumentaciju. Imajte na umu mogućnost odlaska ljudi iz organizacije i iz tog razloga je uvek mnogo važnije osigurati postojanje jasne evidencije o svim aktivnostima projekta.

Osigurajte da je vaš projekat adekvatno dokumentovan i arhiviran posle završetka. Dokumentacija vam i dalje može biti neophodna za ex-post kontrolu.

Ključne pouke:

- Monitoring i izveštavanje se odigravaju na različitim nivoima (na nivou strategije/akcionog plana ili projekta). Svaki nivo zahteva odgovarajuću organizacionu strukturu.
- O okviru za monitoring treba razmišljati još u fazi planiranja.
- Monitoring sprovođenja strategije/akcionog plana je ključni zadatak Koordinacionog tima. On mora delovati proaktivno kako bi obezbedio finansiranje za sprovođenje projekta i dostizanje ciljanih vrednosti definisanih u SLOR-u/akcionom planu.
- Godišnji izveštaji o sprovođenju obezbeđuju donosiocima odluka pregled napretka sprovođenja strategije/akcionog plana. Uporedite plan sa ostvarenjem. Gde je to moguće, koristite postojeće kanale komunikacije i izveštavanja za prikupljanje podataka.
- Na projektnom nivou, monitoring sprovođenja infrastrukturnih projekata se razlikuje od "mekih" projekata.
- Procedure pripreme infrastrukturnih projekata za finansiranje sredstvima EU su obimne i neznatno se razlikuju od zahteva definisanih zakonodavstvom Republike Srbije. Uočite razlike i uključite ih u pripremu projekta.
- Monitoring i izveštavanje o "mekim" projektima mora biti dobro organizovano i dokumentovano kako bi se prikazali nematerijalni rezultati.

7. Kako sprovesti evaluaciju SLOR-a?

U ovom poglavlju saznaćete:

- Priprema za evaluaciju
- Izrada projektnih zadataka (ToR) za evaluaciju usluga
- Priprema izveštaja o evaluaciji

7.1 PRIPREMA EVALUACIJE

Zašto zapravo želimo da radimo evaluaciju i šta želimo da evaluiramo? Koje su očekivane koristi?

Evaluacija bi trebalo da bude sprovedena da bi se poboljšalo planiranje ili sprovođenje SLOR-a. Važno je pojasniti šta rukovodstvo i donosioci odluka očekuju od evaluacije. U suštini, treba se zapitati kako će rezultati evaluacije pomoći da se poboljša život i blagostanje građana u zajednici. U različitim fazama, različita pitanja su od primarnog interesa. Utvrđivanje ciljeva evaluacije i postavljanje pravih pitanja prilikom njenog sprovođenja stoga predstavljaju osnovni korak u pripremi.

Razjasnite ciljeve evaluacije i očekivanja sa evaluatorima.

Tabela 16. Razmatranje usluga evaluacije

Kada?	Zašto?	Šta? (primeri)
Tokom procesa planiranja SLOR-a (ex-ante)	<p>Da se obezbedi da ono što se predlaže u strategiji ima smisla.</p> <p>Da bi se identifikovale slabosti u logici intervencije.</p>	<p>U kojoj su meri relevantne zainteresovane strane bile uključene u proces izrade strategije?</p> <p>U kojoj su meri bile razmatrane potrebe ciljnih grupa?</p> <p>U kojoj meri ciljevi i prioriteta odražavaju glavne probleme identifikovane u društveno-ekonomskoj analizi?</p> <p>Da li predložene mere odgovaraju ciljevima? Koliko su realne postavljene ciljane vrednosti?</p> <p>U kojoj će meri indikatori omogućiti merenje ciljeva i rezultata? Koliko će izvodljivo biti pratiti sprovođenje strategije?</p> <p>Koliko je dobro organizovana upravljačka struktura??</p>
Tokom sprovođenja SLOR strategije/ akcionog plana (npr. kada se period akcionog plana završava, a novi je u pripremi) (srednjoročno)	<p>Da se pomogne u identifikaciji uspešnih oblasti i onih sa poteškoćama u postizanju napretka, kao i razlozi za to.</p> <p>Da bi predložile preporuke za poboljšanje sprovođenja.</p> <p>Da bi se prilagodili planovi planove.</p>	<p>U kojoj su meri ciljane vrednosti do sada ostvarene? Koje su oblasti/prioriteti dobro funkcionisale, a koje ne? Koji su razlozi? Koliko je verovatno da će rezultati biti ostvareni do kraja tog perioda? Šta treba da se uradi?</p> <p>U kojoj su meri promene ekonomske situacije uticale na strateške ciljeve i planirane rezultate?</p> <p>Ima li potreba za izmenama ciljeva i ciljanih vrednosti? Koliko je dobro organizovan monitoring sprovođenja? Gde su nedostaci? Kako monitoring može da se poboljša?</p>
Po isteku važenja SLOR strategije (ex-post)	Da bi se procenilo u kojoj meri je strategija realizovana (kakvu je razliku napravila) i da bi se identifikovale naučene lekcije za budućnost.	<p>U kojoj su meri ciljevi i ciljane vrednosti ostvareni u odnosu na plan?</p> <p>Šta je funkcionisalo dobro i zašto? Šta nije funkcionisalo i zašto?</p> <p>Šta je naučeno, a trebalo bi da bude uzeto u obzir u narednom periodu planiranja?</p>

Ko su zainteresovane strane za evaluaciju?

U načelu, zainteresovane strane za evaluaciju predstavljaju sve one koji su zainteresovani za ishode SLOR-a. Oni mogu da obuhvataju članove opštinskog/gradskog veća i skupštine opštine odnosno skupštine grada, opštinsku/gradsku upravu, one koji upravljaju sprovođenjem SLOR-a, ali takođe i javne institucije na lokalnom/regionalnom/nacionalnom nivou, privredni sektor, civilno društvo, interesne grupe, korisnike projekata, kao i javnost uopšte. Ima smisla da se oni koji su bili aktivni u fazi planiranja obaveštavaju o sprovođenju i postignućima SLOR-a.

**Identifikujte
zainteresovane
strane za evaluaciju.
UKLUČITE ih u
aktivnosti evaluacije.**

Generalno je prihvaćeno da je za ishod procesa evaluacije korisno da su ključne zainteresovane strane uključene u proces. Oni mogu da pruže vredne informacije koje daju doprinos procesu evaluacije, a u isto vreme moći će da razumeju razvoj i da aktivnije podrže neophodne promene. Osim toga, korisnici kao zainteresovane strane za evaluaciju takođe mogu da kažu svoje mišljenje o tome kako vide i ocenjuju razvoj zajednice.

Ko će vršiti evaluaciju?

Kada su u pitanju priprema i sprovođenje programa pod pokroviteljstvom EU, ugovorna tela obično angažuju eksterne evaluatore. Posebni vidovi evaluacija su obično obavezni i regulisani relevantnim odredbama o sprovođenju.

U Srbiji i drugim zemljama kultura evaluacije se jos razvija na svim nivoima – lokalnom, regionalnom i nacionalnom. Opštine/gradovi nalaze se u različitim situacijama što se tiče potreba i kapaciteta za evaluaciju. To bi sve trebalo da bude uzeto u obzir prilikom odluke o tome koga angažovati. U načelu, evaluaciju bi trebalo da sprovede nezavisno telo, po mogućstvu eksterno. Međutim, interna evaluacija, ukoliko je objektivna, takođe može biti od koristi.

Tabela 17. Eksterni ili interni evaluator?

	Eksterni evaluator	Interni evaluator
Kapaciteti za sprovođenje evaluacije	<p>Eksperti sa znanjem o M&E, ali moraju da razumeju lokalni kontekst</p> <p>Nezavisan eksterni pogled</p> <p>Neutralan prema zainteresovanim stranama za evaluaciju</p> <p>Fokusirani resursi – evaluacija je njihova osnovna delatnost</p>	<p>Bolje razumevanje lokalnog konteksta</p> <p>Stručnost u oblasti evaluacije možda nije dovoljna</p> <p>Nezavisnost može biti pod znakom pitanja</p> <p>Dodatno opterećenje za zaposlene – dodatni posao pored već postojećeg</p>
Učenje	<p>Prilika za zainteresovane strane za evaluaciju i menadžere koji upravljaju sprovođenjem strategije da uče od eksperata</p> <p>Evaluator obično odlazi kada je gotov izveštaj</p>	<p>Prilika da se uči radeći</p> <p>Stečeno znanje ostaje u okviru organizacije, i može doći do povećane posvećenosti za nastavak aktivnosti</p>
Organizacioni aspekti	<p>Obezbediti finansijska sredstva za eksterne usluge</p> <p>Izraditi projektni zadatak</p> <p>Postupak nabavke za odabir evaluatora</p>	<p>Planiranje vremena zaposlenih, kao i troškova evaluacije</p> <p>Izraditi projektni zadatak</p>

Kako pripremiti projektni zadatak za evaluaciju?

Projektni zadatak obezbeđuje okvir za evaluaciju. Opisuje obim i uslove za evaluaciju koja treba da se sprovede. Deo je tenderske dokumentacije koja se koristi u postupku javne nabavke koja za cilj ima odabir eksternog evaluatora. Međutim, on takođe treba da bude urađen, u glavnim crtama, kada se evaluacija radi interno. Projektni zadatak daje osnovne informacije evaluatoru o onome što treba da bude evaluirano, kao i zašto treba da bude evaluirano.

Tabela 18. Osnovni sadržaj projektnog zadatka za usluge evaluacije

Poglavlje	Opis
Kontekst i obuhvat evaluacije	<ul style="list-style-type: none"> – Regulatorni okvir (zakonska regulativa, odluke itd.) – Polazne informacije o izradi i sprovođenju strategije/akcionog plana (strategija, cilj, prioriteta, trajanje...) – Informacije o ključnim projektima

Svrha i ciljevi	<ul style="list-style-type: none"> – Svrha evaluacije (zašto je evaluacija potrebna) – Kriterijumi evaluacije koje treba razraditi – Ko su glavni korisnici evaluacije, zainteresovane strane za evaluaciju
Evaluaciona pitanja	<ul style="list-style-type: none"> – Indikativna evaluaciona pitanja na kojima treba raditi (videti tabelu 16 za opšta pitanja)
Metode	<ul style="list-style-type: none"> – Glavne metode koje će se koristiti – Raspoloživi podaci (podaci o monitoringu, dodatni podaci koji postoje)
Zadaci evaluatora	<ul style="list-style-type: none"> – Priprema metodologije – Sprovođenje procesa evaluacije (struktuiranje, posmatranje, analiziranje, rasuđivanje) – Održavati sastanke sa zainteresovanim stranama za evaluaciju – Predstaviti rezultate evaluacije zajedno sa zaključcima i preporukama
Vremenski okvir i očekivani rezultati	<ul style="list-style-type: none"> – Šta treba da bude urađeno i do kada: nacrt i konačna verzija izveštaja o evaluaciji, rezime, prezentacije itd.
Neophodne kvalifikacije evaluatora (tima)	<ul style="list-style-type: none"> – Obrazovanje, reference – Odgovornosti
Organizacija posla	<ul style="list-style-type: none"> – Koordinacioni tim u okviru opštine/grada – Raspoloživi budžet – Način fakturisanja (za eksterne evaluatore)
Dostavljanje podataka	<ul style="list-style-type: none"> – Spisak izvora materijala (npr. Godišnji izveštaj o sprovođenju, ključna projektna dokumentacija, zapisnici sa sastanaka Odbora za monitoring, itd) – Dokumentacija vezana za strategiju/akcioni plan – Odredbe u vezi zaštite podataka i poverljivosti

7.2 OBIM POSLA EVALUATORA

Evaluator će osmisliti detaljniju metodologiju i vremenski okvir za evaluaciju, koji treba da budu dogovoren sa naručiocem. Neki osnovni koraci obuhvataju:

- Sastanak sa naručiocem radi dogovaranja metodologije, vremenskog okvira, očekivanih izlaznih parametara

- Prikupljanje podataka iz sistema monitoringa, od korisnika, upravljačkih struktura, ostalih zainteresovanih strana za evaluaciju
- Analiza podataka
- Evaluacija u odnosu na postavljenje kriterijume i evaluaciona pitanja
- Izrada nacrtu izveštaja o evaluaciji
- Dostavljanje izveštaja na komentar
- Obrada komentara i priprema konačnog izveštaja.

Struktura izveštaja o evaluaciji

Evaluator će pripremiti izveštaj o evaluaciji, a koji će služiti za donošenje odluka o daljim delovanjima. Pojednostavljeni model izveštaja o evaluaciji obuhvata:

1. Sadržaj
2. Sažetak
3. Polazne osnove
4. Ciljevi evaluacije
5. Metodologija
6. Nalazi analize
7. Evaluacija u odnosu na utvrđena evaluaciona pitanja i kriterijume
8. Zaključci i preporuke
9. Prilozi

Ključne pouke:

- Nasuprot monitoringu, evaluacija se radi nekoliko puta i mora da bude dobro osmišljena.
- Definišite jasne ciljeve evaluacije, kao i evaluaciona pitanja. To će pomoći i evaluatoru prilikom rada, a i vama u boljem korišćenju ishoda evaluacije.
- Evaluaciju obično obavljaju eksterni evaluatori, ali takođe treba razviti i interne kapacitete za evaluaciju. Pripremite projektni zadatak za evaluatora.
- Uključite zainteresovane strane za evaluaciju u aktivnosti evaluacije.

8. Kako da rezultati monitoringa i evaluacije zažive u praksi

U ovom poglavlju saznaćete:

- Kako iskoristiti rezultate monitoringa i evaluacije
- Važnost obaveštavanja zainteresovanih strana o rezultatima monitoringa i evaluacije

8.1. KAKO ISKORISTITI REZULTATE MONITORINGA I EVALUACIJE

Monitoring i evaluacija SLOR-a/akcionih planova treba prvenstveno da pomogne donosiocima odluka da saznaju o napretku koji je napravljen, problemima na koje se naišlo, kao i u procesu donošenja informisanih odluka o daljim koracima.

Kao što je ranije pomenuto, monitoring akcionog plana je redovna aktivnost. Napredak se proverava i o njemu se razgovara najmanje jednom godišnje, prilikom podnošenja godišnjeg plana o sprovođenju Opštinskom/Gradskom veću i Skupštini opštine/grada na usvajanje.

Koordinacioni tim odgovoran je za pripremu godišnjeg plana o sprovođenju u ime gradonačelnika/predsednika opštine. Gradonačelnik/predsednik opštine predstavlja godišnji plan o sprovođenju Gradskom/Opštinskom veću i potom ga šalje Skupštini na usvajanje. Oba organa mogu da sagledaju različite aspekte sprovođenja strategije/akcionog plana:

- Kakav je napredak do sada napravljen u odnosu na plan?
- Koje su prioritetne oblasti dobro funkcionisale i postizale planirane ciljne vrednosti?
- Kakvu su korist imali građani od gradskih/opštinskih intervencija (projekata)?

Informišite Opštinsko/Gradsko veće i Skupštinu o napretku. Predstavite jake i slabe tačke. Predložite rešenja za identifikovane izazove.

- Gde su glavne slabosti? Koji su razlozi za to?
- Da li je bilo nekih promena u pravnom i ekonomskom okviru? Koje su implikacije za sprovođenje SLOR-a?
- Koji su glavni izazovi i kako se izboriti sa njima?
- Kako stojimo u odnosu na ostale opštine/gradove?

Koordinacioni tim, takođe, treba da izradi **predlog preporuka i/ili korektivnih mera** koje treba da razmotre gradonačelnik, odnosno predsednik opštine, Gradsko, odnosno Opštinsko veće, a koje potom usvaja Skupština. Odluke mogu da se fokusiraju na različite stvari, npr:

- **Ponoviti proces planiranja:** sprovođenje akcionog plana može da se odvija dinamikom koja se razlikuje od one koja je izvorno planirana. Može biti potrebno više vremena za pripremu projektne dokumentacije za prioritetne infrastrukturne projekte; možda još nije obezbeđeno finansiranje, itd. Može se pripremiti realniji raspored akcionog plana.
- **Ponoviti proces budžetiranja:** stvarni rashodi projekta mogu biti znatno viši od planiranih (npr. na kanalizacionom sistemu moraju da se izvedu dodatni radovi). Moraju se doneti odluke kako obezbediti neophodna sredstva i kako tu situaciju rešiti u okviru opštinskog/gradskog budžeta, kao i uskladiti prioritete akcionog plana.
- **Ponoviti proces utvrđivanja prioriteta:** mogu se javiti nove okolnosti koje zahtevaju da jedna specifična oblast ili projekti dobiju prioritet u odnosu na druge (npr. centralna vlada odluči da izgradi autoput preko teritorije opštine/ grada pa lokalna infrastruktura mora da bude planirana u skladu sa projektom na nacionalnom nivou; ili prirodna nepogoda može da omete razvojne aktivnosti zato što je potrebno više sredstava za održavanje ili pomoć porodicama kojima je ona potrebna).
- **Ponoviti proces ciljanja:** može postati očigledno da planirane vrednosti ciljanih indikatora nisu realne i da neće biti ostvarene u planiranom periodu, ili su možda neke vrednosti nisko procenjene. U oba slučaja, ciljane vrednosti mogu se prilagoditi.
- **Reorganizovati:** može doći do promena u organizacionoj strukturi lokalnog razvoja (npr. Kancelarija za LER ili Regionalna razvojna agencija (RRA) mogu biti osnovane da sprovede monitoring ili koordinaciju, može biti osnovan Odbor za monitoring).

Ako je evaluacija sprovedena, evaluator predstavlja nalaze, zaključke i preporuke ključnim zainteresovanim stranama za evaluaciju – gradonačelniku/predsedniku opštine i Gradskom/Opštinskom veću i Skupštini/Odboru za monitoring. O nalazima se razgovara, i u odgovarajućem trenutku donose se odluke o tome kako postupiti s preporukama. Te odluke mogu za posledicu da imaju

prilagođavanje ciljanih vrednosti, prioriternih projekata, unapređenje uprave, monitoring sistema, itd.

Važno je da odluke koje donose Skupština i Opštinsko/ Gradsko veće jasno definišu **šta treba da se uradi, ko to treba da uradi i kada**. Koordinacioni tim biće odgovoran za rad na usvojenim odlukama, kao i za davanje povratne informacije o onome što je postignuto. To znači da komunikacija između operativnog i strateškog nivoa ne treba da bude ograničena samo na usvajanje godišnjeg izveštaja o sprovođenju, već ta komunikacija treba da se odvija na osnovu potreba.

Donosite jasne odluke i osigurajte nastavak aktivnosti.

Ilustracija 10. Tokovi izveštavanja i odlučivanja



8.2 POREĐENJE (BENCHMARKING): KOLIKO SMO DOBRI U POREĐENJU SA NAJBOLJIMA? S KIM SE POREDITI?

Podaci o indikatorima monitoringa su važni, međutim, pravo postignuće može se sagledati i tumačiti jedino kada se rezultati porede sa drugim opštinama/gradovima. Stoga se preporučuje primena poređenja (benchmarkinga) kao dodatnog instrumenta u procesu monitoringa strategija/akcionih planova.

Poređenje (benchmarking) predstavlja metod koji se obično koristi u strateškom upravljanju. Kroz ovu vrstu poređenja (benchmarking) organizacije vrše evaluaciju različitih učinaka i aspekata njihovog razvojnog procesa u odnosu na organizacije s

najboljom praksom. Na taj način, mogu da saznaju koliko je dobar učinak utvrđenih ciljanih vrednosti, kao i da proučavaju razloge i procese koji objašnjavaju zašto su neke opštine/gradovi više ili manje uspešni.

Pre vršenja poređenja (benchmarkinga), Koordinacioni tim mora da odgovori na **tri ključna pitanja:**

- **Zašto želimo da se poredimo s drugima?**
- **Šta želimo da poredimo?**
- **S kim treba da se poredimo? Koje opštine/gradovi ostvaruju najbolji učinak u polju našeg interesovanja?**

Opštine/gradovi poredi se s drugima iz nekoliko razloga, npr:

- da poboljšaju sopstveni učinak,
- da učine tu oblast privlačnijom za građane i turiste,
- da unaprede konkurentnost poslovnih lokacija i shodno tome prilagode postojeće politike.

Najčešće su zainteresovani za poređenje (benchmarking) ili ukupnog učinka ili učinka pojedinih sektora kao što su upravljanje otpadom, investiciona klima i kvalitet životne sredine. Iz tog razloga izrađen je set zajedničkih indikatora koji mere ekološke, ekonomske i društvene aspekte kao deo SLOR metodologije, a koji je proširen u ovom priručniku. Za više detalja v. poglavlje 4.

Jasna svrha i ciljevi poređenja (benchmarkinga) pomoći će Koordinacionom timu da odabere odgovarajuće opštine/gradove za poređenje. Ne treba se ograničiti samo na nacionalni kontekst, već potražiti opštine/gradove u drugim zemljama koje smatrate svojim uzorom. Eksterno poređenje od velikog je značaja za glavne gradove i opštine/gradove koji se takmiče na međunarodnom nivou kao turističke destinacije, investicione lokacije, itd.

Kada radite poređenje (benchmarking) na međunarodnom nivou, vodite računa da li pretražujete prave izvore podataka i koristite iste vrste podataka za poređenje.

Za odabir opština/gradova za poređenje (benchmarking) mogu se koristiti različiti kriterijumi.

Tabela 19. Odabir kriterijuma za poređenje (benchmarking)

Svrha	Mogući kriterijumi za odabir opština/gradova za poređenje (benchmarking)
<p>Poređenje (benchmarking) opšteg učinka lokalnog održivog razvoja</p> <p>(→ koristiti set standardizovanih indikatora)</p>	<p>Broj stanovnika: Odaberite opštine/gradove iste veličine (videti tabelu 20)</p> <p>Indikatori razvoja jedinica lokalne samouprave¹³: Odaberite opštine/gradove svrstane u istu grupu ili jednu grupu više; klasifikacija se objavljuje godišnje, a objavljuje je ministarstvo nadležno za regionalni razvoj</p> <p>Savet: takođe uzmite u obzir sličnosti geografske lokacije (npr. ruralna sredina, na autoputu, blizina velikog urbanog centra...)</p>
<p>Poređenje (benchmarking) učinka pojedinih sektora kao što su upravljanje otpadom, investiciona klima, kvalitet životne sredine</p> <p>(→ odabrati indikatore specifične za taj sektor)</p>	<p>Odaberite opštine/gradove za koje je statistički ili putem sličnih nacionalnih sektorskih analiza dokazano da imaju najbolji učinak u polju vašeg interesovanja.</p> <p>Poredite se sa opštinama/gradovima koje smatrate konkurentima.</p>

Primer jednostavne klasifikacije opština/gradova u Srbiji prema veličini predložen je u tabeli 20. Pretpostavlja se da u proseku opštine/gradovi u istom opsegu u pogledu broja stanovnika pružaju sličan obim usluga i generišu uporedive budžetske prihode. Na osnovu toga, pripremljena je klasifikacija od tri glavne grupe i nekoliko podgrupa. U načelu, lokalne samouprave se onda poredе u okviru svoje podgrupe ili podgrupe koja je nivo iznad ili ispod (na primer, opštine/gradovi svrstani u podgrupu B1 poredе sa sa opštinama/gradovima u grupi A3 ili B2, ali ne sa onima u A1 ili C2). Naravno, mogu se dodati dodatni faktori da bi se poboljšala objektivnost poređenja (benchmarkinga).

¹³ Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011. godinu, Službeni glasnik RS, br. 69/2011

Tabela 20. Preporučene grupe za poređenje (benchmarking) opština/gradova prema broju stanovnika

Broj stanovnika	Grupa
Preko 500 000	A0
150 000 – 499 999	A1
100 000 – 149 999	A2
70 000 – 99 999	A3
50 000 – 69 999	B1
40 000 – 49 999	B2
30 000 – 39 999	B3
20 000 – 29 999	C1
10 000 – 19 999	C2
do 9 999	C3

8.3 KOMUNICIRANJE REZULTATA M&E

Izveštaji o monitoringu i evaluaciji prevashodno se pripremaju za Odbor za monitoring i/ili Skupštinu opštine/grada, međutim, jednako je važno da i ostale zainteresovane strane budu obavestene o napretku. Iako procesi monitoringa i evaluacije mogu biti složeni i zahtevati specijalističko znanje, rezultati moraju da budu komunicirani na razumljiv način i prilagođen korisniku. Imajte na umu da su članovi Odbora za monitoring odnosno Skupštine opštine/grada različitih struka i da imaju različita interesovanja i da, povrh svega, nemaju mnogo vremena ni volje da se bave dugačkim, složenim i detaljnim dokumentima. Pomozite im tako što ćete pripremiti **kratke sažetke dokumenata**.

Pripremite kratku informaciju prilagođenu korisniku o napretku koji je ostvaren u sprovođenju strategije/ akcionog plana.

Razmišljajte i o ostalim zainteresovanim stranama za monitoring i evaluaciju. Oni možda neće biti zainteresovani da čitaju zvanične izveštaje, ali bi želeli da saznaju na šta su utrošena javna sredstva i koja su postignuća. Istražite raspoložive mogućnosti za pripremu i širenje relevantnih informacija. **Učinite te informacije zanimljivim i razumljivim. Pokažite kakvu će korist građani imati od lokalnog razvoja.**

Razmislite:

- Ko će čitati ovu informaciju?
- Zašto će želeći da je pročitaju? Šta im je važno?
- Gde, kada i kako da im to bude dostupno?

Neki saveti:

- Pišite jednostavno i jasno: koristite aktiv, kratke rečenice, kratke pasuse
- Manje je više – neka bude jednostavno i kratko
- Koristite činjenice i statistiku i izvlačite/boldujte ključne poruke
- Koncentrišite se na rezultate i uticaj koji će korisnici osetiti, ne samo na kilometre ili utrošen novac
- Neka bude vidljivo (pokažite fotografije, logotipe...)
- Koristite citate korisnika i zainteresovanih strana.

Neki instrumenti i kanali komunikacije:

- Objavite godišnji izveštaj o sprovođenju i njegov rezime na internet stranici opštine/grada, javnih preduzeća
- Objavite i ažurirajte trenutne vrednosti indikatora na internet stranici opštine/grada
- Uspostavite podstranicu posvećenu monitoringu i evaluaciji SLOR-a/akcionog plana
- Pripremite deo o glavnim postignućima za opštinski/gradski bilten
- Predstavite rezultate u medijima
- Otvorite facebook nalog za SLOR
- Pripremite rezimiranu verziju godišnjeg izveštaja o sprovođenju prilagođenu korisnicima i podelite ih domaćinstvima
- Organizujte javne prezentacije za različite ciljne grupe
- Smislite sami...

Dobra je praksa učiniti rezultate monitoringa i evaluacije dostupnim **korisnicima i široj javnosti**. Razmislite o odgovarajućim **kanalima informisanja**, npr. napravite vidljive prezentacije prilagođene korisnicima o internet stranici opštine/grada, koristite lokalne medije, pripremite sopstvenu publikaciju za domaćinstva, organizujte neki događaj, itd.

Pokažite ljudima ono što radite. Ako se o tome ne zna, to je kao da niste ni radili.

Ključne pouke:

- Informišite Opštinsko/Gradsko veće i Skupštinu o napretku sprovođenja strategije/akcionog plana. Donosite jasne odluke o sprovođenju korektivnih mera (ko, šta, kako, do kada) i osigurajte praćenje tih mera.
- Iskoristite indikatore za poređenje (benchmarking) sa drugim opštinama/gradovima. Razjasnite zašto, šta i sa kim ćete porediti.
- Komunicirajte rezultate sprovođenja strategije zainteresovanim stranama. Koristite različite instrumente i kanale komunikacije. Približite sadržaj korisniku da bi ga lako razumeo.

9. GLOSAR

U nastavku možete pronaći objašnjenja pojedinih termina i izraza koji su korišćeni u priručniku. Ove termine bi trebalo razumeti u kontekstu planiranja, sprovođenja, monitoringa i evaluacije strategija lokalnog održivog razvoja i akcionih planova.

Akcioni plan

Akcioni plan je operativni dokument kojim se konkretizuju opšti ciljevi lokalne strategije održivog razvoja ili sektorskih strategija u prioritetne korake i specifične ciljeve koje bi trebalo dostići u petogodišnjem periodu. Akcioni plan definiše ciljne vrednosti indikatora za strateške i specifične ciljeve. On takođe definiše i prioritetne projekte sa odgovarajućim finansijskim sredstvima koji će biti sprovedeni u okviru svakog prioriteta odnosno mere. Akcioni plan usvaja Opštinsko/Gradsko veće i Skupština opštine/grada. Akcioni plan mora biti usklađen sa opštinskim budžetom.

Akcioni plan za pripremu kapitalnih projekata – MPAP (Major Project Action Plan)

MPAP je alatka koja je razvijena u cilju sumiranja svih koraka neophodnih u pripremi infrastrukturnih projekata i pružanja pregleda statusa projekta, kao i ukazivanja na eventualne kritične tačke koje bi mogle dovesti do kašnjenja u pripremi projekta. Bliska saradnja između svih učesnika u pripremi projekata može se postići kroz transparentnost rada. (v. Prilog III).

Dobra uprava

Dobra uprava je koncept koji se koristi u opisivanju rada javnih institucija - kako one vode javne poslove i upravljaju javnim resursima. OECD je dao opis načelnih elementa dobre uprave:

Odgovornost: Uprava je sposobna i spremna da pokaže u kojoj su meri njene akcije i odluke u skladu sa jasno definisanim i dogovorenim ciljevima.

Transparentnost: Aktivnosti uprave, odluke i procesi odlučivanja su otvoreni za odgovarajući nivo nadzora od strane drugih delova uprave, civilnog društva i, u nekim slučajevima, od strane institucija van uprave.

Efikasnost i efektivnost: Uprava nastoji da proizvede kvalitetne javne rezultate, uključujući i usluge koje se pružaju građanima, po najboljoj ceni, i obezbeđuje da rezultati zadovoljavaju originalne namere kreatora politika.

Brzo reagovanje: Uprava ima kapacitet i fleksibilnost da brzo reaguje na društvene promene, uzima u obzir očekivanja civilnog društva u identifikovanju opšteg javnog interesa i spremna je da kritički preispita svoju ulogu.

Napredna vizija: Uprava je u stanju da predvidi buduće probleme i pitanja na osnovu aktuelnih podataka i trendova i razvija politiku koja uzima u obzir buduće troškove i očekivane promene (npr. demografske, ekonomske, ekološke, itd.)

Vladavina prava: Uprava sprovodi jednako transparentne zakone, propise i kodekse.

(Izvor: <http://www.oecd.org/gov/principalelementsofgoodgovernance.htm>)

Dokumentacija za reviziju (Audit trail)

Dokumentacija za reviziju osigurava da su sva dokumenta koja dokazuju potrošnju svakog evra ili dinara na projektu sačuvana kao dokaz. Svi partneri na projektu moraju da osiguraju dokumentaciju za reviziju. U praksi ovo znači čuvanje svih računa i ostale dokumentacije koja dokazuje prihode i rashode projekta. Takođe, dokumentacija o nabavci mora biti sačuvana kako bi dokazala odabir podgovarača i način na koji je vrednost za novac bila razmatrana u toku sprovođenja. Većina donatora zahteva čuvanje dokumentacije u toku određenog perioda nakon realizacije projekta ili programa. Vodite računa da se kontrola odnosno revizija može sprovesti i nakon završetka projekta. Korisnik mora biti u mogućnosti da prikaže dokaze o utrošenim sredstvima ili će, u protivnom, biti prinuđen da vrati sredstva.

Evaluacija

Evaluacija je sistematska i objektivna procena tekućih ili završenih projekata, programa ili politika, njihovih predloga, sprovođenja i rezultata. (...) Evaluacija bi trebalo da pruži informacije koje su korisne i i verodostojne i da na taj način omogući primenjivanje naučenih lekcija u proces donošenja odluka i kod donatora i kod korisnika. Evaluacija se takođe odnosi i na proces utvrđivanja vrednosti ili značaja aktivnosti, politika ili programa.

(Izvor: OECD/DAC, 2002. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management)

Godišnji izveštaj o sprovođenju (GIOS) SLOR-a/akcionog plana

Godišnji izveštaj o sprovođenju pruža skupštini, predsedniku opštine/gradonačelniku, Opštinskom/Gradskom veću i drugoj zainteresovanoj javnosti informacije o napretku u sprovođenju SLOR-a odnosno akcionog plana.

GIOS je pripremljen na bazi aktivnosti monitoringa koje organizuje Koordinacioni tim. U suštini, on pruža ažurirane vrednosti strateških indikatora i indikatora na nivou prioriteta, narativni opis glavnih dostignuća, najbolju praksu kao i probleme koji su se pojavili. Ukoliko je to potrebno, korektivne mere i promene akcionog plana se u okviru Izveštaja predlažu Skupštini.

Kapitalni projekt (Major Project)

U skladu sa članom 157. Uredbe o sprovođenju IPA, kapitalni projekat obuhvata niz radova, aktivnosti i usluga kojima je, samo po sebi, namera da postignu određen i nerazdvojiv zadatak tačne ekonomske ili tehničke prirode, koji ima jasno definisane ciljeve i čiji ukupni iznos premašuje 10 miliona evra. Prijave za kapitalne projekte se podnose direktno Generalnm direktoratu za regionalnu i urbanističku politiku (DG REGIO) od strane Operativne strukture. Odluka Evropske komisije se temelji na očekivanim prihodima, principu „zagađivač plaća“, analizi priuštivosti i pravilima prihvatljivosti.

Korisnici

Korisnici su organizacije koje primaju finansijsku podršku za realizaciju projekata.

Logička matrica

Logička matrica je tabela koja pokazuje pojednostavljenu verziju projekta ili programa. Ona je sredstvo koje pomaže logičkom razmišljanju pri kreiranju i upravljanju projektima ili programima. Ona pokazuje logiku intervencije – kako su povezani aktivnosti, rezultati, specifični i opšti ciljevi. Dalje, logička matrica pruža ulazne informacije za monitoring – ona definiše indikatore, njihove ciljane vrednosti i izvore verifikacije. Takođe, ona pruža informacije o uslovima/pretpostavkama koje bi trebalo da se ispune da bi projekat bio uspešan. Logička matrica je korišćena u nekoliko faza: planiranje, sprovođenje, monitoring i evaluacija.

Logička matrica

Opis projekta	Indikatori	Izvori verifikacije	Pretpostavke
1 Opšti cilj	8	9	
2 Svrha/specifični cilj	10	11	7
3 Rezultati	12	13	6
4 Aktivnosti	4		5

(Izvor: Project Cycle management Guidelines, EC, Europe Aid Cooperation Office, 2004).

Monitoring

Sistematsko i kontinuirano prikupljanje, analiziranje i korišćenje informacija u cilju upravljanja i donošenja odluka. (Izvor: ROM Handbook Results oriented monitoring, European Commission, Europe Aid Cooperation Office, 2012).

U kontekstu SLOR-a/akcionog plana aktivnosti monitoringa sprovodi Koordinacioni tim. Tim radi u tesnoj saradnji sa projektnim menadžerima i donosiocima odluka na strateškom nivou. Na godišnjem nivou, Koordinacioni tim priprema izveštaj o napretku sprovođenja (v. Godišnji izveštaj o sprovođenju).

Održivi razvoj

Održivi razvoj predstavlja koncept zadovoljavanja potreba sadašnjih generacija bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe - drugim rečima, bolji kvalitet života za sve, sada i za generacije koje dolaze. On nudi viziju napretka koji integriše hitne i dugoročne ciljeve, lokalne i globalne akcije u pogledu socijalnih, ekonomskih i pitanja životne sredine kao neodvojivih i međuzavisnih komponenata ljudskog napretka. (<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>)

Održivost

Verovatnoća kontinuiteta koristi koje proizvodi projekat i nakon perioda završetka primanja eksterne pomoći. Ključni faktori koji utiču na verovatnoću održivosti: (i) vlasništvo korisnika; (ii) podrška kroz različite politike/doslednost; (iii) odgovarajuće tehnologije; (iv) zaštita životne sredine; (v) društvena i pitanja kulture; (vi) rodna ravnopravnost; (vii) institucionalni kapaciteti za upravljanje; i (viii) ekonomska i finansijska održivost.

(Izvor: ROM Handbook Results oriented monitoring, European Commission, Europe Aid Cooperation Office, 2012).

Početni sastanak (Kick off meeting)

Početni sastanak je prvi sastanak projektnih partnera ili projektnog tima kojim se uspostavljaju osnove za efikasno i efektivno sprovođenje projekta. Početni sastanak daje mogućnost da se bolje razjasne ciljevi projekta, uloge i obaveze partnera na projektu odnosno projektnog tima, detaljnije isplaniraju projektne aktivnosti, dogovore procedure za upravljanje i komunikaciju, itd.

Princip vodećeg partnera (LPP – Lead Partner Principle)

Mnogi projekti, a naročito tzv. „meki“ projekti, podržani su od strane donatora i sprovode se zajednički od strane nekoliko projektnih partnera. Svaki partner na projektu doprinosi ostvarenju ciljeva i rezultata projekta sa svojom specifičnom ekspertizom, iskustvom i resursima. Uobičajeno je da Ugovorno telo sklapa Ugo-

vor o sufinansiranju za ceo projekat sa samo jednom partnerskom organizacijom, to jest sa vodećim partnerom. Vodeći partner je odgovoran za opšte sprovođenje projekta i koordinaciju aktivnosti između partnera na projektu. U smislu izveštavanja i finansijskih tokova, vodeći partner je odgovoran za izveštavanje o napretku projekta. On priprema zajednički izveštaj o napretku na osnovu informacija dostavljenih od strane partnera. On prima sredstva od Ugovornog tela i vrši njihov transfer dalje drugim partnerima. Kako bi osigurali transparentnu saradnju, snažno se preporučuje da vodeći partner sklopi sporazum ili ugovor o partnerstvu koji definiše obaveze i dužnosti svakog partnera.

Program

Program predstavlja organizovani set intervencija, finansijskih, organizacionih i ljudskih, mobilisanih za postizanje cilja u datom periodu. Program je razgraničen u smislu vremenskog roka i budžeta. Program je uvek u nadležnosti jednog organa. U okviru Evropske socijalne i ekonomske kohezije, programi su uglavnom podeljeni po osama, merama i projektima. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/glossary_p_en.htm#Programme)

U delokrugu rada opština/gradova, „Poljoprivredni fond“ ili „Šema za stvaranje radnih mesta“ se mogu smatrati programima.

Projekat

Projekat je serija aktivnosti koje su usmerene na postizanje jasno utvrđenih ciljeva u određenom vremenskom periodu i sa definisanim budžetom. Projekat bi trebalo da ima:

- Jasno identifikovane zainteresovane strane, uključujući primarnu ciljnu grupu i krajnje korisnike
- Jasno definisanu koordinaciju, upravljanje i aranžman finansiranja
- Sistem monitoringa i evaluacije (podrška za upravljanje učinkom) i
- Odgovarajući nivo finansijske i ekonomske analize, koja ukazuje na to da koristi projekta prevazilaze njegove troškove.

(Izvor: Project Cycle management Guidelines, EC, Europe Aid Cooperation Office, 2004).

Projektni zadatak (Terms of Reference -ToR)

Projektni zadatak definiše zadatke koji su neophodni za ugovarača/izvođača radova i ukazuje na pozadinu projekta i ciljeve, planirane aktivnosti, očekivane ulazne parametre i rezultate / izlazne parametre, budžet, vremenski okvir i opis posla.

(Izvor: ROM Handbook Results oriented monitoring, European Commission, Europe Aid Cooperation Office, 2012).

Strategija lokalnog održivog razvoja

Strategija lokalnog održivog razvoja - SLOR je opšti strateški razvojni dokument opštine ili grada. Ona definiše viziju, prioritete, strateške i specifične ciljeve razvoja na lokalnom nivou. Ona je usaglašena sa nacionalnim i regionalnim strategijama i planovima. Posebni opštinski/gradski sektorski planovi moraju biti bazirani na SLOR-u. U okviru Exchange 2 projekta razvijena je detaljna metodologija za proces pripreme SLOR-a.

Ugovorno telo (Contracting Authority)

Ugovorno telo je telo koje je odgovorno za upravljanje fondovima razvojne pomoći (kao što su IPA program, drugi donatorski programi, nacionalni fondovi). Ugovorno telo potpisuje ugovor o su finansiranju sa korisnikom projekta. Korisnici su najčešće izabrani putem Poziva za dostavljanje predloga projekata.

Zainteresovane strane

Svi pojedinci, grupe ljudi, institucije ili kompanije koji mogu imati veze sa projektom / programom su definisani kao zainteresovane strane. Oni mogu - direktno ili indirektno, pozitivno ili negativno - uticati ili biti pod uticajem procesa i ishoda projekata ili programa. Obično, i različite pod-grupe bi trebalo uzeti u obzir.

(Izvor: ROM Handbook Results oriented monitoring, European Commission, Europe Aid Cooperation Office, 2012).

Zainteresovane strane za monitoring i evaluaciju SLOR-a/akcionog plana

U principu, zainteresovane strane za monitoring i evaluaciju su svi oni koji su zainteresovani za ishode SLORa. Oni mogu da obuhvataju: članove Opštinskog/Gradskog veća i Skupštine opštine odnosno grada, Opštinsku/Gradsku upravu, menadžere koji upravljaju sprovođenjem SLOR, ali takođe i javne institucije na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, sektor privrede, civilno društvo, interesne grupe, korisnike projekata i javnost uopšte (videti takođe zainteresovane strane).

10. PRILOZI

Prilozi koji su dostupni na CD:

- Prilog I: Obrazac godišnjeg izveštaja o sprovođenju
- Prilog II: Lista SLOR indikatora održivosti
- Prilog III: Akcioni plan za pripremu kapitalnih projekata (MPAP)

11. LITERATURA

1. Analiza procesa planiranja u lokalnim samoupravama u Republici Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, 2011.
2. EVALSED: The resource for Evaluation of Socio Economic Development.
3. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD/DAC, 2002.
4. Godišnjak Opštine u Republici Srbiji, Republički Zavod za statistiku, 2011.
5. Popis stanovištva, domaćinstava i stanova u 2002, Poljoprivreda, Poljoprivredna gazdinstva prema aktinovsti i izvorima prihoda, 2004.
6. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2002. Stanovništvo, Republički zavod za statistiku, 2003.
7. Izveštaj o stanju životne sredine u Srbiji, Agencija za zaštitu životne sredine, 2009.
8. Registar zaštićenih prirodnih dobara, Zavod za zaštitu prirode Srbije.
9. Izveštaj o stanju životne sredine u 2010. Godini, Agencija za zaštitu životne sredine, 2010.
10. Registar mera i podsticaja regionalnog razvoja, Agencija za privredne registre.
11. Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste, regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011, godinu, Ministarstvo nadležno za regionalni razvoj.
12. Project cycle management guidelines, EC, Europe Aid Cooperation Office, 2004.
13. ROM Handbook, Results oriented monitoring, European Commission, EuropeAid Cooperation Office, 2012.
14. Vodič za strateško planiranje i upravljanje lokalnim održivim razvojem u Srbiji, auto Pier Roberto Remitti, Program Exchange 2, SKOG, Beograd, 2010.
15. <http://www.oecd.org/gov/principalelementsofgoodgovernance.htm>
16. <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>
17. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/glossary_p_en.htm#Programme
18. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/glossary_m_en.htm#Monitoring
19. <http://www.oecd.org/gov/principalelementsofgoodgovernance.htm>
20. <http://www.oecd.org/development/evaluationofdevelopmentprogrammes/dcdndep/39119068.pdf>

21. <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=46&id=8012&akcija=showExternal>
22. <http://www.apr.gov.rs/rrmap>
23. <http://www.batut.org.rs>
24. <http://www.devinfo.stat.gov.rs>

