

Прилог

Поступак припреме и садржине Плана развоја Аутономне покрајине Војводине 2022-2030. година

1 Уводне напомене

Усвајањем **Закона о планском систему Републике Србије** (у даљем тексту: ЗПС)¹, постављени су темељи за успостављање координираног, повезаног и ефикасног система планирања у Републици Србији који, између осталог, јасно дефинишу типове докумената развојног планирања и јавних политика, главне учеснике, њихове надлежности, одговорности и усклађеност планских докумената.

Систем стратешког планирања у Републици Србији почива на Закону о планском систему и пратећим уредбама, Уредби о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика² (у даљем тексту: Уредба о јавним политикама), Уредби о методологији за израду средњорочних планова³, као и Уредби о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Закон о планском систему препознаје следеће **врсте планских докумената**:

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

Члан 5. ЗПС дефинише да су **документи развојног планирања** плански документи најширег обухвата и највишег значаја за доносиоца, и у њих спадају:

1. план развоја;
2. инвестициони план;
3. просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план и
4. план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе.

Закон предвиђа да план развоја аутономне покрајине мора садржати следеће елементе:

- преглед и анализу постојећег стања,
- визију (односно жељено стање),
- приоритетне циљеве развоја који се желе постићи,
- преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика.

Документ развојног планирања најширег обухвата и највишег значаја за Аутономну покрајину Војводину јесте **План развоја Аутономне покрајине**⁴ (у даљем тексту: ПРАПВ) који представља дугорочни документ развојног планирања, који се усваја за период од најмање седам година и усваја га Скупштина Аутономне покрајине Војводине. План развоја садржи преглед и анализу постојећег стања, визију, односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика. Надлежни

¹ "Службени гласник РС", број 30 од 20. априла 2018.

² "Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.

³ "Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.

⁴ Члан 8. Закона о планском систему

орган Покрајине утврђује поступак припреме и ближу садржину Плана развоја Аутономне покрајине.

Крајем 2020. године истекла је претходна генерација планског документа Аутономне покрајине "Програм развоја Аутономне покрајине Војводине за период 2014–2020", те је било потребно да се започне са израдом новог планског документа и да се његова израда и садржај ускладе са захтевима ЗПС.

Припрема Плана развоја Аутономне покрајине Војводине се дешава у изразито турбулентном и неповољном међународном контексту који карактерише глобална пандемија Covid-19 која је утицала на све сфере живота и друштва. Из тог разлога су и активности на изради новог развојног документа одложене, те је и период важења новог документа померен на период од 2022. године до 2030. године.

Поступак припреме и садржина Плана развоја морају бити усклађени са поменутиим законима и пратећим уредбама.

Циљ доношења Плана развоја АП Војводине 2021-2027. година је:

- Дефинисање ефикасног модела организације и координације развојних политика и најоптималнијих опција које треба да одговоре на затечене развојне проблеме и унапреде друштвено-економски положај свих грађана АП Војводине.

Један од кључних изазова у процесу припреме Плана развоја Аутономне покрајине Војводине биће обезбеђивање усклађености планских докумената, како докумената развојног планирања, тако и усклађеност са документима јавних политика.

У складу са **начелом конзистентности и усклађености**, Закон о планском систему подразумева међусобну усклађеност планских докумената по форми, садржају и терминологији. То подразумева усклађеност докумената истог хијерархијског нивоа, али и њихову усклађеност са хијерархијски нижим и вишим планским документима. Исто начело подразумева усклађеност планских докумената са преузетим међународним обавезама, законима и обавезама преузетим у процесу ЕУ интеграција.

План развоја АП Војводине мора бити усклађен са Планом развоја Републике Србије, Просторним планом Републике Србије и Инвестиционим планом, док План развоја АПВ и Просторни план АП Војводине такође морају међусобно бити усклађени. Други плански документи нижег хијерархијског нивоа од Плана развоја АПВ морају бити усклађени са њим.

Такође, приликом израде Плана развоја АПВ треба водити рачуна не само о Плану развоја РС, Просторном плану РС и Инвестиционом плану, већ и о **Закону о утврђивању надлежности АП Војводине**⁵, као и уставним надлежностима Аутономне покрајине Војводина. На другом хијерархијском нивоу треба обезбедити хоризонталну усклађеност планских докумената исте важности, односно приликом дефинисања полазних основа Плана развоја потребно је осврнути се на Регионални просторни план АПВ, као и просторне планове посебне намене за подручја на територији АП Војводине, а у складу са Законом о утврђивању надлежности АПВ.

Имајући у виду да већина ових докумената није припремљена (на пример: План развоја РС, Инвестициони план), План развоја АПВ ће представљати важан документ за

⁵ "Сл. Гласник РС", број. 99/2009 и 67/2012 – одлука УС

вертикално усклађивање докумената који у тренутку када буду израђивани морају да узму у обзир и постојеће, односно важеће планске документе нижег хијерархијског нивоа.

Са друге стране, План развоја АПВ мора да обезбеди и конзистентност са међународним развојним процесима, као и обавезама које проистичу из процеса европских интеграција. Са тим у вези, приликом израде Плана развоја морају се пре свега узети у обзир обавезе које проистичу из процеса усаглашавања са правним тековинама Европске уније, а затим и приоритети развоја дефинисани у јавним политикама ЕУ.

С обзиром да је Република Србија укључена у праћење напретка остваривања циљева одрживог развоја и Агенде 2030, планска документа, укључујући и План развоја АПВ, би кроз своје приоритете и мере требало да одражава Агенду 2030 како би се измерио напредак у њиховој реализацији.

Коначно, сам План развоја АП Војводине у складу са ЗПС, ће представљати и основ за доношење бројних докумената јавних политика које доносе органи АП Војводине у складу са њиховим законским и уставним надлежностима. Само спровођење ће бити видљиво и кроз средњорочне планове, јер и они морају бити усаглашени са документима јавних политика и документима развојног планирања донетим на републичком, покрајинском и локалном нивоу, те као такви обједињени и са процесом израде буџета.

Све формулације у овој Одлуци које су родно опредељене односе се на особе оба пола.

2 Креирање планских докумената

Креирање планских докумената треба да се спроводи кроз више међусобно испреплетаних фаза које обухватају:

1. Фазу припреме - успостављање институционалног оквира за управљање
2. Фазу израде планских документа (корази: анализа постојећег стања, формулисање визије, циљева и мера)
3. Фазу спровођења и
4. Фазу праћења и вредновања учинка планских докумената.

Иако се ове фазе често преплићу и у пракси их је тешко јасно раздвојити, креирање и усвајање планских докумената којима се дефинишу приоритети развоја, мора бити усклађен, транспарентан и јасно успостављен процес.

Сходно томе и процес израде Плана развоја АП Војводине треба да буде организован око неколико међусобно повезаних и условљених фаза и формално започиње доношењем одлуке о почетку израде, а завршава се поступком његовог усвајања и објављивања.

У циљу постизања инклузивности и власништва над процесом израде Плана развоја АП Војводине, од кључне је важности да, процес израде буде транспарентан, партиципативан и омогући укључивање свих заинтересованих страна, било да је реч о актерима на административном нивоу аутономне покрајине (међуресорне консултације), јединица локалне самоуправе на територији АПВ, екстерној заинтересованој јавности или, кад је то неопходно, међународним актерима. То ће се постићи спровођењем јавних консултација у свакој фази процеса израде документа.

2.1. Поступак припреме Плана развоја АП Војводине 2022-2030.

На почетку процеса израде Плана развоја АП Војводине спроведене су припремне радње:

– **Успостављен је институционални и оквир за управљање процесом израде Плана развоја:**

- Покрајинска влада донела је Одлуку о покретању процеса израде Нацрта Плана развоја АП Војводине 2022-2030⁶.
- Покрајинска влада донела је Одлуку о образовању Координационог тела за припрему, спровођење, праћење и извештавање о реализацији Плана развоја АП Војводине 2022-2030⁷.

Координационо тело чине председник, заменик председника и чланови које чине представници покрајинских секретаријата и других институција.

Чланове Координационог тела чине представници свих покрајинских секретаријата у рангу заменика или помоћника и представници других институција.

- Координационо тело је формирало тематске радне групе и утврдило пословних о раду тематских радних група. ТРГ су образоване за области:
 1. Економски развој,
 2. Друштвени развој,
 3. Инфраструктура и
 4. Заштита животне средине.

Чланови и заменици чланова Тематских радних група именовани су из редова надлежних покрајинских секретаријата, њихових унутрашњих организационих јединица и надлежних служби које се баве развојем и спровођењем политика обухваћених Тематском групом и/или подгрупом, затим из редова научне заједнице, социјални партнери и организације цивилног друштва.

- Као тело задужено за стручну подршку Координационом телу у дефинисању корака и поступка израде и управљању целокупним процесом израде Плана развоја и као Секретаријат ТРГ, именована је Развојна агенција Војводине,
- Развојна агенција Војводине је припремила методологију за израду Плана развоја коју је усвојило Координационо тело.

– **Предузете су активности у циљу обезбеђивања партиципативности и транспарентности процеса.**

- Успостављена је интернет страница плана развоја као механизам за обезбеђивање партиципативности и транспарентности процеса који је у складу са начелом јавности и партнерства које је дефинисано Законом о

⁶ „Сл. Лист АПВ“, бр. 8/21 и 34/21

⁷ „Сл. Лист АПВ“, бр. 8/21 и 36/21

планском систему. На овај начин, процес израде Плана развоја је јаван и омогућено је да информације благовремено буду доступне свим учесницима у процесу планирања, заинтересованим странама, као и широј јавности. Такође, на интернет странице свих покрајинских органа и јединица локалне самоуправе, стављен је банер ка интернет страници Плана развоја.

- Направљен је лого и развијен је визуелни идентитет овог процеса и документа.

Процес израде ПРАПВ мора да буде израђен у складу са *начелом јавности и партнерства* (члан 3, тачка 11, Закона о планском систему РС).⁸ Са тим у вези, потребно је да се **спроведу јавне консултације у току сваке фазе израде Плана развоја и јавну расправу након израде финалне верзије нацрта Плана развоја, а пре његовог усвајања** и да омогући учешће свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација, које спроводи током израде планских документа.

Треба направити разлику између јавних консултација које омогућавају континуирано укључивање заинтересованих страна током читавог процеса израде Плана развоја и у свакој фази, и јавне расправе која се спроводи на самом крају израде и временски је орочена на краћи временски период.

2.2. Кораци у изради и основни елементи Плана развоја

Сама израда документа биће спроведена кроз кораке који су у складу са обавезним елементима наведеним у Уредби о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе:

- а) Преглед и анализа постојећег стања
- б) Визија
- в) Приоритетни циљеви
- г) Преглед и опис мера за остваривање приоритетних циљева
- д) Начин спровођења и праћења спровођења плана развоја

а) Преглед и анализа постојећег стања

Израда Плана развоја треба да започне спровођењем анализе која има за циљ да:

- Омогући свеобухватни преглед затеченог стања, проблема и потреба у контексту стварања услова за уравнотежени друштвено-економски и регионални развој АП Војводине,
- Прикаже оцену претходних учинака докумената јавних политика (у случају да постоји могућност оцене) и прописа, како би се идентификовали главни проблеми и изазови заступљени у развоју АП Војводине и утврдили главни узроци њиховог настанка.

⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 30/2018

- Омогући разумевање основних унутрашњих и спољашњих фактора који ће утицати на дефинисање приоритетних праваца развоја и креирање развојне политике АП Војводина за период 2022-2030. година.

Анализа стања и проблема спроводи се у оквиру идентификованих приоритетних области: друштвени развој, економски развој, развој инфраструктуре и заштита животне средине у складу са надлежностима АП Војводине утврђене Законом о утврђивању надлежности АП Војводине и надлежностима дефинисаним у оквиру других секторских закона. Посебно је важно урадити преглед и анализу стања у областима планирања у којима постоје значајне надлежности АПВ као и ЈЛС на територији АПВ, значајна издвајања буџетских средстава али и развојни изазови.

Сходно томе, анализа постојећег стања и проблема треба да обухвати детаљну анализу постојеће ситуације у оквиру сваке од три приоритетне области и припадајућих под-области:

- **Економски развој** – у оквиру ове области предмет анализе стања су питања и показатељи из следећих под-области: Индустрије, Привреде, Туризма, Малих и средњих предузећа, Пољопривреде и руралног развоја, Иновација, науке и развоја, Паметне специјализације.
- **Друштвени развој, укључујући и развој људских ресурса** - у оквиру ове области предмет анализе стања су питања из следећих под-области: Социјалне политике, Социјалне заштите, Социјалног предузетништва, Образовања, Здравства, Омладинске политике и спорта, Културе, Демографије, Равноправности полова и Националне мањине.
- **Инфраструктура и заштита животне средине** - у оквиру ове области предмет анализе стања су питања и показатељи из следећих под-области: Енергетике, Саобраћаја, Циркуларне економије и Заштите животне средине.

С обзиром да ће анализа стања и проблема у приоритетним областима и под-областима обухватити анализу свих фактора који имају утицај на постојеће стање, проблеме и креирање услова и потенцијала за развој у оквиру свих надлежности АП Војводине, препорука је да се у интегралном документу План развоја представе само сажетак и кључни налази спроведених анализа стања и проблема. Детаљне друштвено-економске анализе, анализе инфраструктуре и заштите животне средине, као и наведених под области могу бити представљене у Анексу документа.

Наиме, интегрални део Плана развоја треба да садржи концизан преглед основних анализа и закључака до којих се дошло у поступку анализе постојећег стања и проблема у дефинисаним (под)областима, како би се формирао преглед и основа за дефинисање визије односно жељеног стања, приоритетних циљева и мера, као и основних показатеља учинка који ће бити основа дефинисања оквира за праћење спровођења Плана развоја.

Преглед и анализа постојећег стања и проблема треба да пође од анализе референтних националних и међународних докумената, прописа, извештаја, анализа и других аналитичких докумената. Листа референтних докумената треба да буде усаглашена у оквиру Тематских радних група релевантних за приоритетну област, укључујући и референтна документа за идентификоване под-области.

У поступку анализе постојећег стања потребно је укључити и **хоризонталне аспекате развојних политика**: родна равноправност, одрживи развој и недискриминација. У поступку сагледавања резултата спровођење јавних политика у контексту остваривања родне равноправности посебан осврт треба направити и у односу на остварене ефекте родно одговорног буџетирања. Са тим у вези, важно је сагледати ефекте буџетских програма и активности у оквиру којих је уведена родна перспектива.

Након спроведене анализе стања, а у складу са процедурама за управљање процесом израде ПРАПВ, неопходно је организовати **јавне консултације** са заинтересованим странама и представити резултате анализе, налазе и главне закључке, као и иницијални предлог дефинисаних приоритета развоја у оквиру сваке од анализираних области. Пре организовања јавних консултација, комплетан преглед и анализу постојећег стања као саставни део Плана развоја АПВ, треба објавити на интернет страници Плана развоја АПВ.

б) Визија

Визија развоја је један од обавезних елемената плана развоја аутономне покрајине и она представља опис стања које се жели остварити након истека периода за који се дефинише План развоја.

Визија Плана развоја АП Војводине треба да да одговор на питање – **Где желимо да стигнемо 2030. године?** Паралелно треба да омогући да остали делови Плана развоја дају конкретније податке о томе како се АП Војводина креће ка пројектованом жељеном стању.

Визија Плана развоја има за циљ да на концизан начин представи жељено стање и промену коју желимо остварити након истека Плана развоја. Приликом формулисања визије треба да се узму у обзир потребе целокупне Војводине и свих њених грађана, као и основни принципи и вредности развоја које се желе постићи његовим спровођењем.

Формулисање визије треба бити ствар консензуса шире друштвене заједнице и заинтересованих страна унутар заједнице, тако да представља заједничко мишљење целокупне територије, сваке старосне категорије или интересне групе.

Формулацију визије може да прати и сажети контекстуалан опис који би требало да омогући образложење кључних специфичности које се кроз визију промовишу, значаја визије са становишта идентитета заједнице, као и негативне трендове који се достизањем визије желе умањити/елиминисати.

Формулисање визије наступа након анализе стања и проблема у оквиру рада Тематских група. Међутим, за усвајање визије Плана развоја потребно је осигурати консензус између свих Тематских група, као и са заинтересованом јавношћу током јавних консултација. Консензус између Тематских група остварује се на заједничком састанку Координационог тела, док се консензус са заинтересованим странама постиже током јавних консултација.

в) Дефинисање приоритетних циљева

Након спроведених анализа затеченог стања и проблема, као и дефинисања жељене визије развоја, следећи корак је дефинисање приоритетних циљева чијим спровођењем

ће се на оптималан начин утицати на промену постојећег стања и решавање идентификованих проблема. Дефинисањем приоритетних циљева развоја, План развоја треба да на конкретан начин укаже на промене које се желе остварити на крају планског периода. Такође, важно је имати и увиду да иако ЗПС не ограничава број приоритетних циљева, ресурси за њихово достизање су у највећем броју случајева ограничени, те се са тим у вези мора извршити приоритизација приоритетних циљева развоја.

Приликом анализе стања и проблема, посебну пажњу треба посветити идентификацији кључних проблема који су од суштинске важности са унапређење степена развоја у свакој од посматраних (под)области анализе.

Приликом дефинисања приоритетних циљева треба имати у виду да План развоја не треба да омогући решавање свих проблема у свим областима, у току планског периода, већ да ограничене ресурсе усмери на решавање кључних и најважнијих проблема. Приоритизација области од јавног интереса на које ће бити усмерен План развоја треба да буде резултат консултативног процеса након анализе стања и проблема, а приликом дефинисања визије. Консултативни процесе треба одржавати у оквиру и између Тематских група, као и са заинтересованим странама.

У случају да се у току консултација постигне сагласност око више циљева, препорука је да циљеве нижег приоритета Покрајинска влада разради у оквиру докумената јавних политика нижег ранга (стратегије, програми, акциони планови), у складу са Законом о планском систему или у складу са Уредбом о средњорочном планирању, а могу бити разрађена и у оквиру средњорочних планова органа и ЈЛС на територији АП Војводине. Са тим у вези, орган може у оквиру средњорочног плана први пут да формулише нове опште и посебне циљеве, у складу са својим надлежностима, односно не мора их преузимати из Плана развоја, који у том смислу не мора садржати све могуће идентификоване приоритетне циљеве. Сходно томе, Тематске групе током анализе стања као и консултација са заинтересованим странама треба да имају у виду све идентификоване приоритетне циљеве који не улазе у План развоја, али јесу релевантне са становишта надлежности АП Војводине.

Циљеви се утврђују на бази пројекције жељених промена, услова за њихово остварење и њихових међусобних узрочно-последичних веза, посебно имајући у виду кључне проблеме ако се решавају променом, узрока и последица тих проблема, као и резултата анализе стања и проблема вршене током процеса дефинисања визије. Приоритетни циљеви се остварују спровођењем једне или више мера садржаних у Плану развоја. Важно је напоменути да се свака мера, односно група мера везује за конкретан посебни циљ.

Након дефинисања приоритетних циљева исти могу бити укратко образложени са становишта промене до које ће доћи и проблема који ће бити решени њиховим достизањем. Опис приоритетних циљева треба да омогући боље разумевање промена до којих ће доћи спровођењем Плана развоја, као и његово прихватање од стране друштвене заједнице.

Након дефинисања приоритетних циљева треба дефинисати показатеље учинка (исхода) на основу којих ће се пратити напредак у достизању жељених промена. За сваки показатељ учинка треба утврдити почетну (базну) вредност, циљану вредност и извор провере. Приликом дефинисања показатеља учинка морају се узети у обзир и показатељи учинка који су коришћени током анализе постојећег стања у оквиру свих

анализираних (под)области с обзиром да се на тај начин обезбеђују почетне вредности показатеља за нови плански период.

Такође приликом утврђивања показатеља учинка у обзир треба узети и циљеве и обавезе који проистичу из процеса европских интеграција као и других међународних обавеза, попут Агенде Уједињених нација за одрживи развој 2030, итд. Сходно томе, корисно би било да приоритетни циљеви Плана развоја АП Војводине садрже и везу са конкретним преговарачким поглављима и под-циљевима Циљева одрживог развоја, с обзиром да управо овим процесима највише треба да допринесу и циљеви и мере које се спроводе на под-националном нивоу. Уколико је то могуће приликом дефинисања показатеља на нивоу приоритетних циљева ПРАПВ треба користити између осталог и показатеље на нивоу под-циљева циљева одрживог развоја.

Приликом дефинисања циљева и показатеља учинка (исхода) Плана развоја треба водити и рачуна о усаглашавању са циљевима и показатељима учинка дефинисаним у програмској структури буџета АП Војводине.

Након дефинисане визије и циљева, а у складу са процедурама за управљање процесом израде ПРАПВ, неопходно је организовати јавне консултације са заинтересованим странама и представити предлог визије и приоритетних циљева. Пре организовања јавних консултација, предлог визије и циљева треба објавити на интернет страници Плана развоја АП Војводине.

г) Преглед и опис мера за остваривање приоритетних циљева

Операционализација приоритетних циљева врши се преко мера. Постизање циља може бити могуће посредством једне или комбинацијом више мера. Мере могу и не морају бити међусобно условљене, односно реализација једне мере не мора увек значити да је предуслов за реализацију неке друге мере.

Мере се спроводе путем једне или групе повезаних активности, чијом реализацијом се постижу конкретни резултати који ће довести до жељених промена стања. Идентификација мера тече паралелно са дефинисањем приоритетних циљева у оквиру рада Тематских група. У овој фази може се у оквиру Тематских група дискутовати и о конкретним активностима спровођења мера, међутим План развоја као документ развојног планирања не треба да садржи информације о планираним активностима. Конкретне активности се планирају и разрађују у фази израде докумената јавних политика или израде средњорочног плана. Међутим, у овој фази би било корисно мапирати стратешке инвестиционе пројекте како би се започело са израдом листе зрелих инвестиционих пројеката који треба да допринесу спровођењу Плана развоја. Ово је посебно важно узимајући у обзир време и ресурсе потребне за припрему инвестиционих пројеката.

У складу са Законом о планском систему, мере за постизање циљева, тј. спровођење жељених промена по својој природи могу бити регулаторне, подстицајне, информативно-едукативне, институционално управљачко организационе и обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему.

Приликом идентификовања мера потребно је **утврдити оптималну комбинацију мера** које ће довести до жељених резултата уз ефикасну потрошњу ресурса у датом временском

периоду. Са тим у вези поред стања без промене (статус кво опције) потребно је идентификовати неколико могућих различитих опција (једна мера и/или комбинација више различитих мера) и извршити избор оне која даје оптималне резултате у односу на пројектована жељена стања. Односно треба извршити упоређивање различитих опција међусобно и у односу на статус кво опцију и изабрати оптималну. Упоређивањем у односу на задате критеријуме и избором оптималне опције врши се приоритизација мера.

Приоритетни циљеви и мере за њихово достизање два су основна елемента структуре Плана развоја АП Војводине. Тешко је методолошки прецизно разграничити поступке дефинисања приоритетних циљева и идентификације оптималне комбинације мера чијим спровођењем ће се остварити планиране промене. Сходно томе, ова два процеса теку паралелно и Тематске радне групе треба да упоредо са дефинисањем циљева промишљају и о оптималној комбинацији мера које треба да обезбеде њихово достизање. Током дефинисања циљева и мера спроводе се консултације са заинтересованим странама и циљним групама и прикупљају и обрађују подаци, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција.

Приликом дефинисања мера треба узети у обзир и мере дефинисане планским документима вишег хијерархијског нивоа (важећим или у изради), попут Просторног плана Републике Србије или Регионалног просторног плана Војводине.

Избор оптималне опције није могућ без сагледавања и трошкова спровођења мера као и свих директних и индиректних, односно позитивних и негативних ефеката сваке од опција које оне изазивају узимајући у обзир и ризике њиховог спровођења.

Утврђивање трошкова мера треба спровести у складу са Приручником за утврђивање трошкова јавних политика и прописа⁹ који је израђен од стране Секретаријата за јавне политике и Министарства финансија.

Сагледавање потребних и недостајућих ресурса неопходно је уколико се жели израдити реалистичан и спроводљив План развоја. Такође, у процесу дефинисања оптималних опција потребно је сагледати и друге ризике, поред финансијских. Пре свега се мисли на подршку заинтересованих страна и циљних група за спровођење Плана развоја као и подршку од стране доносиоца одлука (Покрајинска влада, секретаријати и други органи).

Након избора оптималних опција и утврђивања потребних средстава за њихово спровођење као и потенцијалних извор средстава, потребно је укратко описати сваку меру. Опис мера треба да буде усмерен на конкретне резултате и користи које ће бити остварене њиховим спровођењем, узимајући у обзир и потребу достизања жељених циљева и визије развоја као и разлоге њиховог одабира. Такође, приликом описивања мера посебну пажњу треба обратити и на утицај који ће мере имати на унапређење родне равноправности. На крају, опис мера треба да омогући разумевање начина на који ће мера бити спроведена као и опис институционалних одговорности за њено спровођење.

У циљу обезбеђивања спроводљивости Плана развоја, као и успостављања ефикасног система за праћење и извештавање, препорука би била да се у оквиру сваког приоритетног циља ограничи број мера на максимално пет. У циљу успостављања

⁹ <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/prirucnici/>

система за праћење спровођења Плана развоја препоручује се дефинисање показатеља учинка и на нивоу мера, уколико је то изводљиво и ефикасно.

Даља операционализације мера Плана развоја остварује се кроз документе јавних политика као и средњорочних планова органа АП Војводине и ЈЛС на територији АП Војводине. За тако преузете мере дефинишу се активности за спровођење и показатељи учинка, односно остварених резултата.

Након дефинисаних мера и оквира за спровођење, праћење и вредновање Плана развоја, а у складу са процедурама за управљање процесом израде ПРАПВ, неопходно је организовати јавне консултације са заинтересованим странама и представити предлог мера. Пре организовања јавних консултација, предлог мера треба објавити на интернет страници Плана развоја АП Војводине.

Приликом израде Плана развоја важно је водити рачуна о методолошкој усклађености, односно логици интервенције између анализе постојећег стања и дефинисане визије, приоритетних циљева и мера за њихово достизање. Сходно томе, идентификовани приоритети и припадајуће мере за њихово достизање морају одговарати препознатим проблемима и потенцијалима развоја, како би на адекватан начин План развоја одговорио на постојеће изазове и допринео остваривању планиране визије развоја АП Војводине.

д) Начин спровођења и праћења спровођења плана развоја

Сам процес спровођења ПРАПВ ће бити обезбеђен кроз усаглашеност средњорочних планова на покрајинском и локалном нивоу са ПРАПВ као највишим документом развојног планирања на територији АП Војводине, у складу са Уредбом о средњорочном планирању¹⁰. Такође, спровођење ће бити остварен кроз усаглашавање планова развоја ЈЛС са ПРАПВ, током припреме планова или у процесу ревизије планова развоја, имајући у виду различиту динамику доношења планова у ЈЛС на територији АП Војводина и ПРАПВ. Праћење и вредновање ће се вршити на основу дефинисаних показатеља учинака (детаљније смернице за начин спровођења, праћења и вредновања дате су у поглављу 2.3 и 2.4).

2.3. Фаза спровођења плана развоја

План развоја АП Војводине операционализује се прво кроз израду и доношење средњорочних планова развоја на покрајинском нивоу, као и средњорочних планова развоја ЈЛС на територији АП Војводине. Спровођење Плана развоја биће обезбеђено и кроз документа јавних политика који се доносе на покрајинском или нивоу локалне самоуправе. Сходно томе, документима јавних политика даље се разрађују и операционализују приоритетни циљеви и мере дефинисане у оквиру Плана развоја АП Војводине. Са тим у вези, Покрајинска влада, као орган надлежан за израду Плана развоја, требало би током консултација у процесу израде ПРАПВ да донесе одлуку и о планском оквиру, односно одлуку о броју и врсти докумената јавних политика које треба донети у кључним областима како би се допринело остваривању приоритетних циљева и мера дефинисаних у оквиру ПРАПВ. Том приликом тако утврђени документи јавних

¹⁰ "Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.

политика могу преузети приоритетне циљеве и мере дефинисане Планом развоја АП Војводине.

План развоја мора да заснива на реалистичним проценама финансијског оквира који треба да допринесе остваривању задатих циљева и мера. Планирање спровођења мера садржаних у Плану развоја АПВ потребно је синхронизовати са процесом програмског буџетирања односно финансијског планирања, континуирано током године, и то у складу са календаром обједињеног процеса планирања и буџетирања.

Утврђивање трошкова мера садржаних у Плану развоја врши се у складу са Приручником за утврђивање трошкова јавних политика и прописа, израђеног од стране Републичког секретаријата за јавне политике Владе Републике Србије.

Приликом утврђивања финансијског оквира, потребно је извршити и анализу постојећих издвајања за поједине мере (активности) које су биле предмет финансирања у претходним годинама¹¹ у оквиру Одлука о буџету АП Војводина. Такође, потребно је извршити класификацију према мерама које су предмет Плана развоја и припремити апроксимацију и екстраполацију трошкова за будући период у складу са познатим буџетским оквирима задатим у Закону о буџетском систему и Фискалној стратегији.

Поред наведеног, потребно је спровести и анализу могућих извора финансирања из екстерних извора финансирања који су познати, али и утврдити нове изворе финансирања који су засновани на реалним основама.

План развоја АП Војводине треба ускладити и са Агендом одрживог развоја 2030¹² Уједињених нација. С обзиром да је процес европских интеграција прожет принципима одрживог развоја и да се Србија обавезала на спровођење ове Агенде неопходно је обезбедити да се процес израде ПРАПВ интегрише са процесом спровођења Агенде 2030. То се може постићи увезивањем приоритетних циљева Плана развоја са глобалним циљевима Агенде 2030 и мерењем њиховог доприноса остваривању циљева одрживог развоја преко изабраних показатељима напретка дефинисаних у оквиру Агенде 2030¹³.

2.4. Фаза праћења и вредновања учинака планских докумената

Праћење (мониторинг) спровођења Плана развоја је систем прикупљања и обраде података у вези са достизањем приоритетних циљева и напретком у реализацији планираних мера. Сврха прикупљања и обраде података је утврђивање напретка у достизању планираних циљева мерено показатељима учинка који се дефинишу на нивоу приоритетних циљева и мера Плана развоја.

Праћење спровођења Плана развоја АП Војводина омогућава да се утврди:

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

¹¹ Покрити период од најмање истог броја претходних година колико ће покрити нови План развоја.

¹² <https://www.stat.gov.rs/media/3707/un-sdg-brochure-srb-cir-2018-2-web.pdf>

¹³ <http://sdg.indikatori.rs/>

Праћење се врши континуирано, а узимајући у обзир да се операционализација Плана развоја остварује кроз средњорочне планове органа и ЈЛС на територији АП Војводине као и друге документе јавних политика који ће се дефинисати у кључним областима за остваривање приоритетних циљева и управо ови документи представљају основу за праћење спровођења Плана развоја.

Посебно је значајно водити рачуна о јасном дефинисању улога и одговорности у делу прикупљања података. Са тим у вези, одговорност за прикупљање података имају руководиоци органа, у складу са надлежностима за конкретне податке док се прикупљени подаци уносе у претходно припремљене обрасце. Такође послови на прикупљању података треба да буду дефинисани као системске активности, а не као повремене и једнократне задаци.

Вредновање (евалуација) Плана развоја представља поступак оцене остварених ефеката на крају периода спровођења, те овај поступак представља накнадну (ex-post) евалуацију анализу ефеката Плана. Током поступка евалуације утврђује се да ли су остварене жељене промене и у којој мери; утврђују се разлози одступања од планираних циљева и дефинишемо препоруке за унапређење наредног Плана развоја. У поступку евалуације оцењује се релевантност, ефективност, делотворност, одрживост и крајњи ефекат реализованих мера садржаних у Плану развоја у циљу његовог преиспитивања, унапређења, односно ревизије и даљег планирања.

Сходно томе, вредновање треба да се спроводи периодично, у складу са ЗПС којим је предвиђено да се по истеку сваке треће календарске године од доношења Плана развоја, надлежни орган Аутономне покрајине усваја Извештај о учинцима.

Вредновање учинака Плана развоја спроводи се уз узимање у обзир података и информација добијених од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера односно активности, као и података и информација које су прибављене из других извора, а које се односе на учинке Плана развоја и других јавних политика креираних у циљу остваривања приоритетних циљева Плана развоја.

У складу са ЗПС, Покрајинска влада је у обавези да изради годишњи извештај о учинцима спровођења истог и да га упути Скупштини АП Војводине на усвајање, најкасније у року од шест месеци од истека извештајне године.

По истеку сваке треће календарске године Координационо тело израђује предлог Извештаја о постигнутим учинцима Плана развоја и доставља га Покрајинској влади, која га доставља Скупштини АП Војводине на усвајање, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока.

Након усвајања извештаја о учинцима Плана развоја, Скупштина АП Војводине може утврдити потребу да се спроведе ревизија Плана развоја, на основу чега се приступа изради предлога измена и допуна плана развоја.

У том случају, Координационо тело ће иницирати ревизију постојећег Плана развоја, уз образложење разлога за ревизију. Одлуку којом се покреће ревизија постојећег Плана развоја донеће Скупштина АПВ, а ток поступка за ревизију биће спроведен по процедури која је прописана и за усвајање Плана развоја АПВ.

Приликом израде Плана развоја потребно је дефинисати и описати институционални оквир за спровођење, праћење и вредновање Плана развоја АП Војводине укључујући и

јасну поделу одговорности тела и органа који ће учествовати у тим процесима. Након дефинисања приоритетних циљева, мера, као и показатеља учинка, потребно је утврдити одговорне носиоце мера у оквиру АП Војводине и размотрити потребу редефинисања структуре која је успостављена за потребе израде Плана развоја. Приликом дефинисања институционалног оквира треба се придржавати изворних и поверених надлежности органа АП Војводине као и усвојеног институционалног оквира.

Носиоце мера (активности) чине организациони делови АП Војводине у чијој надлежности су дефинисане мере (активности из средњорочног плана или докумената јавних политика којима се операционализују циљеви и мере ПРАПВ), службе АПВ, комунална предузећа, развојне агенције, установе и/или организације чији је оснивач АПВ. Сви носиоци мера и активности из Плана развоја у своје средњорочне планове (и финансијске планове) уврсте и мере (активности) за чије спровођење одговорни, да их спроводе и да извештавају Координационо тело о резултатима спровођења тих мера (активности), да утврђују евентуалне проблеме у спровођењу мера и предлажу опције за њихово решавање.

3. Садржина Плана развоја АП Војводине 2022-2030.

Структуру и садржину Плана развоја АП Војводине 2022-2030. године треба креирати према обавезним елементима плана развоја.

У уводу треба дати кратак осврт на процес израде Плана развоја (методолошки сажетак), трајање процеса, управљачка структура и други главни учесници, примењени консултативни механизми и укључивање јавности, реферисање на ЕУ и Агенду 2030 и сажето реферисање на међународне трендови у развоју и могућности АП Војводине да искористи шансе у тим трендовима. Потребно је представити постојеће стање у погледу друштвено-економског положаја АП Војводина у односу на Републику Србију и ЕУ у доменима, националног рачуна на регионалном нивоу, запослености, инфраструктурне опремљености, као и опште стање заштите животне средине. Искључиво презентовати агрегатне податке имајући у виду да ће се детаљнији приказ стања у датим областима бити приказани Анализи постојећег стања. Увод треба да пружи ширу слику и положај Војводине у односу на географски контекст и тиме укаже на могуће гевове, који ће бити предмет интервенција. Поред тога, потребно је представити кратки преглед постојећих издвајања за потребе регионалног развоја на територије Војводине, како из националних тако и из покрајинских средства. Увод треба да садржи и сажет приказ спроведених јавних консултација и јавне расправе као и главних закључака.

У поглављу *Преглед и анализа постојећег стања* потребно је дати сажети приказ анализе постојећег стања у приоритетним областима анализе: друштвено-економска, стање инфраструктуре и животне средине. У овом делу треба приказати сажетак закључака ex-post анализе Програма развоја АП Војводине за период 2014-2020. година, као и кључне проблеме и њихове узроке, кроз анализу изабраних кључних показатеља. Такође, треба да садржи и сажето представљање главних елемената SWOT матрице.

У поглављу *Визија развоја АП Војводине и Развојни правци* треба дати текст и кратко образложење визије Плана развоја АПВ. Уколико се определи за дефинисање праваца развоја у овом делу треба дати кратко образложење опредељених развојних праваца и навођење везе са приоритетним циљевима који следе.

У поглављу *Приоритетни циљеви развоја и мере* треба дати формулацију и образложење приоритетног циља развоја АП Војводине у контексту закључака анализе постојећег стања и одговора на затечене проблеме. У образложењу приоритетног циља треба навести кључне изабране показатеље анализирани у прегледу постојећег стања. У оквиру овог дела треба представити и показатеље учинка (исхода) за сваки одабрани циљ. Ово поглавље треба да садржи и преглед мера за достизање приоритетних циљева развоја и за сваки приоритетни циљ развоја представити преглед групе мера уз кратко образложење главних очекиваних резултата који ће се остварити након реализације конкретне мере. Укратко образложити тип мере и временски рок спровођења и уколико је могуће приказати показатеље резултата за сваку конкретну меру и надлежност за њено спровођење. Уколико је могуће навести и индикативне трошкове мере и начин финансирања. У табеларном формату приказати логику интервенције Плана развоја односно везе приоритетних циљева и мера.

У поглављу *Оквир за спровођење, праћење и вредновање Плана развоја* треба дати табеларан приказ приоритетних циљева и мера са показатељима учинка на нивоу исхода (приоритетних циљева) и резултата (мера) за које се уписују почетне вредности, циљне вредности и извори провере. Табеларни преглед треба да садржи преглед институција и органа надлежних за спровођење, праћење спровођења и извештавања укључујући и динамику извештавања.

План развоја треба да садржи *Анексе*, односно Акте (одлуке, решења) које је Покрајинска влада Војводине донела у вези са Планом развоја; појединачне детаљне анализе стања; детаљни извештај о спроведеним консултацијама, детаљни извештај о спроведеној јавној расправи о Плану развоја АПВ итд.