

Управљање локалном
администрацијом

ОД ПЛАНА ДО РЕЗУЛТАТА



Управљање локалном
администрацијом

**ОД ПЛАНА
ДО РЕЗУЛТАТА**

Издавач

Пројекат Реформа локалних финансија III у Србији (РЕЛОФ3)

www.lokalnefinansije.rs

office@lokalnefinansije.rs

Аутор

Весна Копанџа

Израду ове публикације омогућила је Влада Швајцарске.

Ова публикација не представља нужно званични став Владе Швајцарске.

Садржај

1. Увод	7
2. Концепт управљачке одговорности у ЈЛС	8
2.1. Систем ЈЛС	8
2.2. Основе управљачке одговорности	10
2.3. Предуслови за примену управљачке одговорности	11
3. План рада управе	14
3.1. Управљање управом	14
3.2. Сврха и значај плана рада управе у систему управљања јлс	15
3.3. Процес израде плана рада управе – фазе, одговорности и временски оквири	16
3.3.1. Улога општинског/градског већа	17
3.3.2. Улога начелника управе	19
3.4. Идентификација и укључивање заинтересованих страна у процес планирања	19
3.5. Структура и садржај плана рада управе	22
3.5.1. Основни подаци	22
3.5.2. Надлежности	24
3.5.3. Кључна документа која се спроводе овим планом	24
3.5.4. Организациона структура	25
3.5.5. Главне услуге управе и групе корисника	26
3.5.6. План учинка управе	27
3.5.7. План управљања ризицима за постизање циљева на нивоу управе	27
3.5.8. Наративни приказ	28
3.6. План учинка управе као саставни део плана рада	28
3.6.1. Хијерархија циљева и показатеља	29
3.6.2. Делегирање циљева и показатеља	31
3.6.3. Структура плана учинка	32
Образац 6.1. Графички приказ хијерархије циљева	32
Образац 6.2. Стратешки циљеви јединице локалне самоуправе.	33
Образац 6.3. Годишњи општи циљеви управе	34
Образац 6.4. Годишњи специфични циљеви управе	35
3.6.4. Дијалог о учинку у процесу планирања	36

3.7. Управљање ризицима.	37
3.8. Усвајање плана рада управе	38
4. Извештај о раду управе	39
4.1. Сврха и значај извештаја о раду управе	39
4.2. Обавезе у вези са извештавањем.	40
4.3. Процес израде извештаја о раду управе	41
4.4. Структура и садржај извештаја о раду управе	42
4.4.1. Основни подаци	42
4.4.2. Најважнија достигнућа током извештајног периода	44
4.4.3. Извештај о учинку управе	44
4.4.4. Извештај о статусу ризика за постизању циљева на нивоу управе.	45
4.4.5. Наративни приказ извештаја	46
4.5. Извештај о учинку управе.	47
Образац 3.1. Остварење стратешких циљева јединице локалне самоуправе	48
Образац 3.2. Остварење годишњих општих циљева управе	49
Образац 3.3. Остварење годишњих специфичних циљева управе	50
4.6. Улога руководиоца у припреми и презентацији извештаја	52
4.7. Коришћење извештаја у процесу доношења одлука и планирању будућих активности.	53
4.8. Интерна и екстерна транспарентност у извештавању	54
5. Анализа извештаја о раду управе	55
5.1. Сврха и значај анализе извештаја о раду управе.	55
5.2. Методе и алати за анализу резултата рада управе	57
5.3. Праћење и вредновање учинка на основу извештаја.	73
5.4. Улога различитих актера у анализи извештаја (руководиоци, веће, скупштина, грађани)	74
5.5. Коришћење анализе за унапређење процеса рада управе	75
5.6. Израда препорука и мера за побољшање учинка	77
5.7. Улога анализе у јачању управљачке одговорности и транспарентности	78

1. Увод

Концепт управљачке одговорности представља темељ савременог и доброг управљања у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС). Он подразумева да сваки руководи-лац у ЈЛС преузима одговорност за резултате свог рада, као и рада свог тима. Да би то било могуће, неопходно је да циљеви буду јасно постављени, ресурси правил-но усмерени, активности праћене, а постигнути резул-тати мерљиви и транспарентни. Имплементација овог концепта није формална обавеза ЈЛС, али је основа за изградњу ефикасне, одговорне и ка грађанима оријен-тисане управе. Увођење концепта управљачке одго-ворности у ЈЛС није питање једнократне одлуке која се донесе једног дана и потом се једноставно спроводи. То је трајан, свеобухватан и често изазован процес. Он захтева више од усвајања правила и процедура: тражи ангажованост, лидерство, промену навика, као и разумевање да је одговорност не само обавеза, већ и прилика да се покаже професионалност, стручност и посвећеност јавном добру. Поред тога, овај процес подразумева промену начина размишљања, преузи-мање иницијативе, јачање сарадње међу секторима и развој културе у којој су одговорност, транспарентност и резултати свакодневна пракса. Само тако ЈЛС може изградити поверење грађана и осигурати боље ко-ришћење јавних ресурса у корист заједнице.

Највећи утицај на успех увођења концепта управљач-ке одговорности у свакодневне активности ЈЛС имају људи – службеници, односно њихова воља да прихва-те промене, спремност да сарађују и способност да делују у складу са новим стандардима. Посебно су важни руководиоци, јер они постављају “правила игре”, односно креирају организациону културу у којој управљачка одговорност може да заживи и својим примером значајно доприносе њеном увођењу.

2. Концепт управљачке одговорности у ЈЛС

2.1. Систем ЈЛС

У Републици Србији, ЈЛС је основни ниво јавне управе који је најближи грађанима и директно одговоран за пружање широког спектра јавних услуга. ЈЛС имају законску и практичну улогу да непосредно обављају послове од локалног значаја, у складу са потребама локалне заједнице. Према Закону о локалној самоуправи¹, ЈЛС представља облик остваривања права грађана да непосредно и путем изабраних представника учествују у одлучивању о пословима из своје надлежности. Кључне функције које обавља ЈЛС се могу поделити на:

1. нормативну функцију, која обухвата доношење општих правних аката којима се уређују односи, права, обавезе и поступања у оквиру надлежности ЈЛС;
2. функцију планирања, која обухвата припрему и доношење докумената развојног планирања, јавних политика, средњорочног плана и слично;
3. регулаторну функцију, која обухвата доношење локалних управних и других аката за све надлежности и области деловања;
4. функцију пружања услуга, која обухвата пружање административних и јавних услуга грађанима и привреди;
5. контролну функцију, која обухвата контролу примене прописа у областима у којима ЈЛС има надлежност;
6. управно стручну подршку, која обухвата широк спектар активности попут управљања људским ресурсима, спровођење јавних набавки и слично; и
7. остале пратеће функције.

Са становишта функције пружања услуга, ЈЛС обављају **изворне и поверене надлежности**. Изворне надлежности обухватају јавне послове које ЈЛС спроводи у свом интересу и на сопствену одговорност, као што су локални економски развој, урбанизам, комуналне делатности, култура, предшколско образовање, спорт и друге области од значаја за свакодневни живот грађана. Ради остваривања ових надлежности, ЈЛС може оснивати јавна и јавно-комунална предузећа, као и установе у различитим јавним делатностима. Са друге стране, по-

¹ „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014-др.закон, 101/2016-др.закон, 47/2018, 111/2021-др закон

верене надлежности су послови државне управе које у име и за рачун централних органа обављају органи ЈЛС, односно поверене надлежности су последица децентрализације.

Децентрализација је процес преноса надлежности, овлашћења, одговорности, доношења одлука и/или ресурса са централног нивоa власти на ниже/локалне нивое власти, односно ниже организационе јединице у оквиру једне институције. У суштини, то је расподела моћи и одлучивања са врха ка периферији, у циљу смањења централизације и пружања веће самосталности и одговорности локалним институцијама или организационим јединицама. Децентрализација се темељи на принципу супсидијарности.

Супсидијарност је принцип по којем процесе одлучивање и извршавање јавних послова треба спроводити на најнижем могућем нивоу власти, односно на оном нивоу који је најближи грађанима, под условом да је тај ниво у стању да ефикасно обави дате задатке. Виши нивои власти треба да интервенишу само када задаци превазилазе капацитете нижих нивоа.

ЈЛС у Републици Србији представљају сложене институционалне системе који се састоје од више међусобно повезаних и функционално зависних актера. ЈЛС у Републици Србији, у складу са Законом о локалној самоуправи², имају следеће органе:

- Скупштину ЈЛС – као представнички орган грађана и носиоца нормативне и контролне функције,
- Председника општине/градоначелника – као појединачни извршни орган,
- Општинско/градско веће – као колегијални орган извршне власти и
- Општинску/градску управу – као стручну службу која обавља управне и друге послове из надлежности ЈЛС.

Поред ових органа, систем ЈЛС чине и други актери који имају значајну улогу у остваривању надлежности локалне самоуправе, као што су:

- јавна и јавно-комунална предузећа,
- установе и организације у области образовања, културе, социјалне заштите, спорта и др.,
- савети, комисије и радна тела која се образују ради спровођења појединих политика или одлука.

Овако устројен систем ЈЛС функционише на основу бројних формалних и неформалних односа, одлука и механизма координације. Сваки орган и/или организација унутар система ЈЛС има сопствену улогу, надлежности, ресурсе и одговорности, али резултати њиховог рада утичу на резултате других актера, и обрнуто. Управо због те међузависности, ЈЛС се мора сагледавати као јединствени систем, као функционална целина у којој су појединачни делови узајамно повезани.

Увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС није могуће ако се посматрају само појединачне организационе јединице без разумевања целокупног система и начина на који он функционише.

2 „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014-др.закон, 101/2016-др.закон, 47/2018, 111/2021-др.закон

2.2. Основе управљачке одговорности

Управљачка одговорност представља један од кључних концепата савременог јавног управљања, а посебно је значајна за ефикасно функционисање ЈЛС. Према OECD/SIGMA принципима, управљачка одговорност подразумева да јавни органи и службеници делују у складу са законом и јавним политикама, поступају транспарентно, омогуће контролу свог рада и сnose последице у случају неправилности. У српском правном оквиру, Закон о буџетском систему³ дефинише управљачку одговорност као обавезу руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност.

Такође, у разумевању концепта управљачке одговорности изузетно је важно разликовати и разумети појмове:

- **НАДЛЕЖНОСТ** – представља право и дужност доношења одлука које се односе на управљање делегираним ресурсима (људским, финансијским) да би се остварили циљеви корисника јавних средстава (право поступања).
- **ОВЛАШЋЕЊЕ** – представља обавезу извршења додељених задужења (обавеза поступања) и она се добијају именовањем или делегирањем.

Према томе, управљачка одговорност подразумева задржавање контроле без контролисања свега и свакога, што значи да у примени концепта управљачке одговорности мора постојати децентрализација надлежности и овлашћења кроз процес делегирања.

Делегирање је формалан процес преноса одређених задатака, овлашћења и одговорности са вишег нивоа управљања на нижи ниво, при чему крајња одговорност за резултате остаје на руководиоцу који је делегирао. Делегирање доприноси ефикасности и мотивацији, али мора бити праћено јасно дефинисаним циљевима, очекиваним резултатима, механизмима праћења и извештавања.

И да нагласимо још једном:

УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ СЕ НЕ МОЖЕ ПРЕНЕТИ ДЕЛЕГИРАЊЕМ.

Посебно питање када говоримо о управљачкој одговорности и делегирању је питање аутономије руководиоца организационих јединица и/или овлашћених лица, тачније степен аутономије у процесу доношења одлука. **Аутономија** руководиоца представља право и капацитет руководиоца унутар управе да самостално доносе одлуке, управљају ресурсима, организују рад и преузимају иницијативу у оквиру својих надлежности, уз пуно поштовање законског оквира, унапред дефинисаних циљева и правила система интерне контроле.

³ Закон о буџетском систему («Службени гласник РС», бр. 54/09... и др.)

У контексту управљачке одговорности делегирање и аутономија значе да руководиоцу на којег је пренето одређено овлашћење и одговорност није потребно ни формално ни фактичко одобрење надређених руководиоца за доношење одлуке у оквиру добијених овлашћења. То значи да се у том случају примењује принцип супсидијарности по којем сва питања треба решавати и све одлуке треба доносити на најнижем и најнепосреднијем нивоу који је за то прикладан.

2.3. Предуслови за примену управљачке одговорности

Успостављање управљачке одговорности у ЈЛС представља сложен процес изградње институционалне културе засноване на резултатима, транспарентности и одговорности. Као што смо већ рекли, увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС није питање једнократне одлуке која се донесе једног дана и потом се једноставно спроводи. Да би овај концепт био функционалан и одржив, неопходно је обезбедити постојање низа предуслова који заједно граде институционално, организационо и културолошко окружење у којем управљачка одговорност може да се развија и примењује у пракси. Кључни предуслови за увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС су:

1. Развој управљачких капацитета ЈЛС

Развој управљачких капацитета ЈЛС представља први предуслов за ефикасно, одговорно и транспарентно функционисање локалне управе. Управљачки капацитети подразумевају укупну способност локалних власти да планирају, координишу и спровode јавне политике и документа развојног планирања у складу са приоритетима и потребама заједнице. Управљачки капацитети нису апстрактан појам, већ конкретан скуп елемената који омогућава ЈЛС да своје надлежности реализује на одговоран, транспарентан и резултатима оријентисан начин. Њихово јачање кроз повезивање функција, стратешки приступ управљању, унапређење буџетског процеса и увођење система за евалуацију услуга омогућава ЈЛС да делује у корист грађана, управља ресурсима ефективно и одговорно и гради поверење у институције локалне самоуправе. Системски приступ развоју управљачких капацитета доприноси не само бољој организационој ефикасности, већ и већем поверењу јавности у рад локалне власти кроз доследно спровођење стратешких и планских докумената заснованих на потребама и реалним могућностима.

2. Јасан систем одлучивања и делегирања

Без јасног система одлучивања и делегирања, није могуће успоставити концепт управљачке одговорности у ЈЛС, јер овај систем обезбеђује прецизно дефинисање одговорности на свим нивоима. Основу тог система чини јасна организациона структура

која обезбеђује уређену расподелу послова, надлежности и одговорности међу свим учесницима у управљању. У оквиру такве структуре, процес одлучивања подразумева јасно разграничење стратешких и оперативних одлука и дефинисање ко је надлежан за њихово доношење и спровођење. Делегирање, као суштински механизам управљачке одговорности, заснива се на принципу супсидијарности – одлуке се доносе на најнижем могућем нивоу уз обезбеђену аутономију руководиоца да у оквиру својих надлежности самостално предузимају мере усмерене ка унапређењу рада и остваривању постављених циљева.

3. Управљање учинком

Управљање учинком представља самосталан и неопходан механизам за успостављање управљачке одговорности у ЈЛС. Оно подразумева дефинисање организационих и индивидуалних циљева, праћење напретка, мерење резултата и евалуацију на основу унапред утврђених циљева, резултата и показатеља. На тај начин се омогућава објективно вредновање радне успешности, повезивање резултата са одговорношћу руководиоца и за послених, као и унапређење ефективности и ефикасности управе. Управљање учинком доприноси бољем усмеравању ресурса, подстицању професионализма и прилагођавању рада управе стварним потребама грађана.

4. Успостављене интерне и екстерне контроле

Систем интерних и екстерних контрола има важну улогу у увођењу управљачке одговорности у ЈЛС. Интерне контроле обухватају систем финансијског управљања и контроле (ФУК) и интерну ревизију. Интерне контроле нису само технички алати, већ суштински елемент управљачке контроле, која подразумева стално праћење, усмеравање и корекцију управљачких процеса у складу са постављеним циљевима и начелима доброг управљања. Поред тога, интерне контроле доприносе већој одговорности, транспарентности и бољем управљању јавним средствима. Са друге стране, екстерна контрола се спроводи преко Државне ревизорске институције или овлашћених ревизорских кућа и обезбеђује независну проверу законитости, ефикасности и сврсисходности рада ЈЛС.

5. Уведен системски надзор над актерима ван ЈЛС

ЈЛС је сложен систем пружања јавних услуга грађанима у коме, поред органа управе, учествују и јавна предузећа, индиректни корисници буџета (установе) и други актери који користе јавна средства или реализују локалне политике. Управљачка одговорност ЈЛС односи се на цео тај систем, па је неопходан јасан и ефикасан надзор над свим субјектима, укључујући јавна предузећа, установе, као и кориснике субвенција и дотација. ЈЛС треба да integriше надзор свих актера у један управљачки механизам који обухвата планирање, извештавање и оцењивање на основу усвојених политика власничког управљања и јасно дефинисаних финансијских и оперативних резултата и показатеља. На тај начин, ЈЛС integriше концепт управљачке одговорности у свакодневни рад, што представља темељ доброг управљања и развоја локалне заједнице.

6. Развијен систем управљања људским ресурсима

Управљачка одговорност у ЈЛС не може се остварити без стратешког и развојно оријентисаног система управљања људским ресурсима. Овај систем обухвата све фазе рада са запосленима, од планирања и запошљавања, преко развоја и вредновања, до планирања каријере, а све са циљем да се обезбеди стручан, мотивисан и резултатима усмерен кадар. Професионално и стратешко управљање људским ресурсима омогућава идентификовање кадровских потреба, развој кључних компетенција и усклађивање радне снаге са циљевима ЈЛС. Управљање људским ресурсима, као интегрални део управљачке одговорности, доприноси унапређењу ефикасности, поузданости и легитимитета локалне управе.

7. Подстицајна организациона култура одговорности

Организациона култура одговорности представља темељ за успешно спровођење управљачке одговорности у јединицама локалне самоуправе. Она подразумева вредносни оквир у ком запослени поступају у складу са законом, стратешким приоритетима и јавним интересом, не због формалне контроле, већ из личног и професионалног уверења. Тамо где су етички стандарди, транспарентност, поверење и информисаност присутни, управљачка одговорност постаје део свакодневног рада, а не само формалан принцип. Руководиоци својим примером постављају стандарде, а запослени, уз подршку јасних правила, система интегритета и отворене комуникације, доприносе већој ефикасности и поверењу грађана у институције. Кроз овакву културу, управљачка одговорност прераста из техничког механизма у стварну праксу доброг управљања.

8. Унапређена транспарентност

Проактивна транспарентност подразумева редовно, добровољно и систематско објављивање релевантних информација о раду органа локалне власти, чиме се грађанима омогућава да прате доношење и спровођење одлука, контролишу резултате и активно учествују у јавним пословима. Тиме се јача поверење у институције, повећава предвидљивост у поступању и осигурава да је одговорност руководиоца јасно видљива и мерљива. Транспарентност у области услуга омогућава грађанима лак приступ информацијама, али и давање повратних информација, што доприноси унапређењу квалитета услуга и ефикасношћу управљању. Управо оваква отвореност у раду чини основу стварне управљачке одговорности и одговорног односа према грађанима.

3. План рада управе

3.1. Управљање управом

Ефикасно управљање градском/општинском управом представља основу за добро функционисање комплетног система ЈЛС и кључни је предуслов за квалитетно пружање услуга грађанима и привреди. Градска/општинска управа није само прост збир одељења, процедура и докумената, већ је жив систем у коме се одлуке, људи и ресурси међусобно повезују да би одговорили на потребе заједнице. Управљање управом стога не значи само организовање извршења различитих задатака, већ подразумева усмеравање те сложене унутрашње динамике ка резултатима који су мерљиви, корисни и легитимни. Добро управљање управом ствара простор за одговорност, поверење и учење, простор у којем руководиоци добијају јасна овлашћења и аутономију, али и обавезу да воде и развијају тимове у складу са јавним интересом. Уместо контроле свега и свакога, уводи се систем у којем се поверење гради кроз резултате и податке, а утицај мери способношћу да се омогући, покрене и подржи квалитетна јавна услуга. Управљање управом је стога питање стратегије, комуникације и културе – а не само хијерархије.

Управљање локалном администрацијом, односно управом, мора бити засновано на три нивоа планирања:

- дугорочном (стратешком),
- средњорочном (тактичком) и
- годишњем (оперативном).



Док су дугорочно и средњорочно планирање прописани законским и подзаконским акти-ма, оперативно, годишње планирање рада целокупне управе и даље није довољно зажи-вело као пракса у ЈЛС. Међутим, оперативно, годишње планирање рада управе је кључни механизам за операционализацију стратешких циљева кроз конкретне активности, распо-делу ресурса, утврђивање носилаца и рокова, као и систематско праћење и извештавање.

Иако члан 57. Закона о локалној самоупра-ви предвиђа да начелник управе одговара општинском/градском већу за свој рад и рад управе, у пракси не постоји јасан прав-ни оквир који обавезује начелника на израду годишњег плана рада управе и извештаја о раду управе. Оваква ситуација често доводи до постављања питања попут:

Закон о локалној самоуправи

Члан 57.

Начелник за свој рад и рад управе одговара општинском већу у складу са статутом општине и актом о организацији општинске управе.

- Како се од начелника може тражити одговорност ако не постоји обавеза планирања и извештавања?
- Како се дефинишу задаци и очекивани резултати организационих јединица без структурираног плана рада управе?
- На основу чега се вреднује рад службеника ако нису јасно постављени циљеви и показатељи учинка?

Одговори на ова питања налазе се у увођењу годишњег оперативног планирања као алата управљачке одговорности, односно управљања учинком. Такав план није само админи-стративна форма, већ механизам за јасно дефинисање и расподелу очекивања, ефикасно управљање ресурсима, праћење напретка и објективно вредновање резултата.

3.2. Сврха и значај плана рада управе у систему управљања ЈЛС

План рада управе представља основни механизам за спровођење управљачке одговорности и управљања учинком у ЈЛС. Њиме се обезбеђује да управа делује ефикасно, координисано и резултатски оријентисано. Сврха овог плана је да на јасан и структуриран начин повеже стра-тешке и средњорочне циљеве са годишњим активностима управе, уз јасно утврђене приори-тете, надлежности, рокове и неопходне ресурсе за спровођење планираних задатака.

Према томе, План рада управе:

- операционализује дугорочне и средњорочне планове ЈЛС (нпр. План развоја, Средњорочни план),

- представља основ за увођење система управљања учинком у локалној управи,
- обезбеђује мерљивост и праћење резултата рада управе и њених организационих јединица и
- служи као основа за интерно и екстерно извештавање о реализацији дефинисаних задатака и оствареним резултатима.

У контексту члана 57. Закона о локалној самоуправи, План рада управе омогућава да се на структуриран и транспарентан начин утврди одговорност начелника управе за његов рад и за рад управе, те да се обезбеди основа за вредновање радне успешности руководиоца и службеника. Он уједно пружа и механизам општинском/градском већу за систематско праћење реализације дефинисаних стратешких циљева и контролу над радом управе.

Значај Плана рада управе огледа се и у томе што он:

- подстиче интерну координацију међу организационим јединицама управе,
- унапређује рационално коришћење ресурса и спречава дуплирање послова,
- служи као алат за планирање и праћење учинка, што доприноси развоју културе одговорности унутар управе,
- омогућава бољу транспарентност и комуникацију са грађанима, кроз јавно доступне податке о циљевима и учинку локалне администрације.

Уколико се План рада доследно примењује, он постаје не само административни документ, већ основа за одговорно, ефикасно и развојно управљање јавним пословима у ЈЛС.

3.3. Процес израде плана рада управе – фазе, одговорности и временски оквири

План рада управе заузима кључно место у систему управљачке одговорности у ЈЛС, јер конкретизује стратешке циљеве ЈЛС кроз задатке, надлежности и очекиване резултате свих запослених (руководилаца и службеника) унутар управе. Процес израде Плана рада управе почиње од скупштине, преко извршне власти и начелника управе и укључује све организационе нивое – од руководиоца основних и ужих организационих јединица до сваког запосленог. Кроз тај процес, хијерархија одговорности постаје јасна, организована, спроводљива и мерљива.

План рада управе представља оперативни механизам за спровођење политичких и стратешких одлука, али и алат кроз који се успоставља и прати одговорност.

Функционисање ЈЛС се заснива на јасној хијерархији одговорности која омогућава да се на сваком нивоу управљања зна ко коме одговара, за шта и на који начин. Иако управљачка одговорност у ЈЛС није формално-правна категорија, она подразумева:

- јасно постављене обавезе,
- транспарентно делегирање надлежности,
- спремност руководиоца да образложе одлуке које су донели и поступке које су предузели,
- подношење извештаја о постигнутим резултатима и
- прихватање одговорност за оба аспекта, како за поступање тако и за исход.

Грађани, као носиоци суверенитета, на изборима бирају одборнике који у скупштини општине/града доносе одлуке у њихово име и надзиру рад извршне власти. Скупштина поставља стратешки и нормативни оквир, именује извршне органе и одговорна је за праћење резултата и спровођење јавног интереса. Извршна власт спроводи одлуке, одговара за функционисање система и управља радом управе и јавних служби. Начелник управе организује и координише рад администрације, управља ресурсима и извештава извршну власт. Руководиоци организационих јединица одговарају за резултате, расподелу задатака и рад својих запослених, док су запослени лично одговорни за квалитет и ефикасност свог рада. ЈЛС функционише ефикасно само ако су улоге, надлежности и одговорности свих актера јасно дефинисане и међусобно повезане.

3.3.1. Улога општинског/градског већа

Процес израда Плана рада управе започиње на основу стратешких докумената ЈЛС (Плана развоја и/или Средњорочног плана) и програмског буџета усвојених од стране скупштине ЈЛС. На основу тих докумената, општинско/градско веће припрема и усваја документ УПУТСТВО/СМЕРНИЦЕ/ПРАВИЛНИК О ПОСТУПКУ ИЗРАДЕ И ДОСТАВЕ ГРАДСКОМ/ОПШТИНСКОМ ВЕЋУ ГОДИШЊЕГ ПЛАНА РАДА УПРАВЕ И ИЗВЕШТАЈА О РАДУ УПРАВЕ (у даљем тексту Смернице). Овим документом се детаљно уређују:

- структура и поступак израде Плана рада управе,
- начин измене и допуне Плана рада управе,
- поступак припреме Извештаја о раду управе,
- рокови за израду и доставу ових докумената и
- технички услови за њихову припрему и достављање општинском/градском већу.

Поред тога, градско/општинско веће формулише **стратешке циљеве** који представљају основу за планирање рада управе и за вредновање радне успешности начелника управе. Ти циљеви морају бити јасно дефинисани, мерљиви и временски ограничени, како би омогућили ефикасно оперативно планирање, праћење резултата и утврђивање одговорности у поступку извештавања и оцене успешности рада управе. Такође, постављени стратешки циљеви морају бити усклађени са планским документима и расположивим ресурсима ЈЛС. С обзиром да је скупштина ЈЛС у обавези да до 20. децембра текуће године усвоји буџет за наредну годину, општинско/градско веће може тек након тог датума да донесе документ Смернице, као и стратешке циљеве за израду Плана рада управе.

Овим документом се, поред наведеног, одређују и рокови за израду и доставу кључних докумената. У већини ЈЛС које су до сада усвојиле документ Смернице, рок за достављање Плана рада управе општинском/градском већу на усвајање је 15. фебруар текуће године, док је рок за достављање Извештаја о раду управе 1. фебруар текуће године за претходну годину.

Такође је овим документом дефинисана обавеза начелника управе да у року од најчешће 60 дана од дана усвајања Смерница донесе Одлуку којом се утврђују структура докумената и рокови до када основне и уже организационе јединице достављају свој План учинка и Извештај о учинку.

У пракси се често поставља питање како поступити у ситуацијама када градска/општинска већа немају довољно институционалног и стручног капацитета да формулишу Смернице и стратешке циљеве за управу. У таквим случајевима, могуће је ослонити се на искуства и постојеће документе других ЈЛС, са већим капацитетима, те преузети и прилагодити Смернице. Међутим, само преузимање документа Смернице није довољно јер стратешки циљеви ЈЛС се не могу преузети. Као што смо већ рекли, стратешки циљеви морају бити усклађени са планским документима ЈЛС, расположивим ресурсима и потребама локалне заједнице.

У зависности од тога да ли градско/општинско веће има или нема довољно капацитета да дефинише стратешке циљеве управе, могуће су следеће опције:

- а. Ако градско/општинско веће има капацитета, оно на основу стратешких докумената ЈЛС (План развоја, Средњорочни план) формулише и предлаже стратешке циљеве за управу.
- б. Ако градско/општинско веће нема довољно капацитета, могу се идентификовати већ дефинисани циљеви у Плану развоја или Средњорочном плану ЈЛС и ти циљеви се преузимају и користе као основ за управу.
- с. Ако веће нема капацитета, а ни документа не садрже адекватне циљеве, онда **начелник управе предлаже стратешке циљеве**, које представља градском/општинском већу. У том случају, организује се посебна седница већа посвећена расправи о предлозима стратешких циљева, након чега их градско/општинско веће усваја.

На основу дефинисаних стратешких циљева, начелник управе припрема **План рада управе**. По завршетку израде, План се доставља градском/општинском већу на разматрање и усвајање. Веће има право да од начелника захтева презентацију Плана рада, да даје примедбе, као и да тражи измену и/или допуну документа пре његовог коначног усвајања. Ова процедура обезбеђује транспарентност, усклађеност са стратешким приоритетима и јачање управљачке одговорности у процесу планирања рада управе.

3.3.2. Улога начелника управе

Након што градско/општинско веће донесе Упутство/Смернице/Правилник о поступку израде и доставе Плана рада управе и Извештаја о раду управе, начелник општинске/градске управе покреће процес израде Плана рада управе за наредну годину. Овај документ, поред општег дела, обавезно садржи и План учинка управе, као његов саставни и најзначајнији део.

У оквиру Плана учинка управе, начелник дефинише годишње опште и специфичне циљеве за управу као целину, који су усклађени са стратешким циљевима дефинисаним од стране већа. Истовремено, начелник делегира специфичне циљеве руководиоцима основних организационих јединица, тј. сваком појединачном руководиоцу се поверава остваривање једног или више специфичних циљева који ће бити основ за планирање учинка њихових јединица.

Паралелно са израдом Плана рада и Плана учинка управе, начелник припрема и доноси Одлуку о садржају и структури Плана учинка и Извештаја о учинку основних и ужих организационих јединица, којом се прописују садржај и структуру тих докумената, начин њихове измене и допуне током године, као и рокови, формат и начин доставе. Код највећег броја ЈЛС чији начелници су донели Одлуку о садржају и структури Плана учинка и Извештаја о учинку основних и ужих организационих јединица, ова одлука се доноси у року од 60 дана од дана усвајања Упутства градског/општинског већа.

Након што градско/општинско веће усвоји План рада управе, који укључује и План учинка управе, основне и уже организационе јединице приступају изради својих појединачних планова учинка, заснованих на делегираном оквиру циљева који је дефинисао начелник.

Оваквим поступком обезбеђује се јасна хијерархија циљева, доследност у планирању и основа за праћење резултата и оцењивање рада сваког руководиоца у оквиру управе.

3.4. Идентификација и укључивање заинтересованих страна у процес планирања

У процесу израде Плана рада управе активно учествују органи локалне самоуправе, укључујући скупштину, извршну власт (председник/градоначелник и општинско/градско веће), као и начелник управе и руководиоци организационих јединица. Ова вертикална структура обезбеђује да план буде усклађен са стратешким документима, буџетским оквиром и приоритетима извршне власти.

На самом врху хијерархије налазе се грађани као носиоци суверенитета. Они на изборима бирају одборнике скупштине општине/града, којима поверавају мандат да у њихово име доносе одлуке и надзиру рад локалне извршне власти. Скупштина је одговорна грађани-

ма како за донете одлуке, тако и за начин на који врши надзор над извршном влашћу, као и за остварење дефинисаног јавног интереса за који су добили мандат од грађана.

Скупштина ЈЛС поставља политички и нормативни оквир деловања ЈЛС, усваја стратешке документе, буџет, извештаје о раду, поставља извршне органе ЈЛС и именује директоре јавних предузећа и установа. У том контексту, скупштина од градоначелника/председника општине и од општинског/градског већа очекује одговорност за спровођење одлука и постигнуте резултате. Ако скупштина не постави јасне циљеве, не прати њихову реализацију или не позива на одговорност извршну власт - она не испуњава своју улогу.

Извршна власт (градоначелник/председник општине и веће) је одговорна за спровођење одлука скупштине, функционисање система и постизање резултата у складу са јавним интересом. Она одговара скупштини и посредно грађанима, али такође има надзорну и управљачку улогу према начелнику управе, као и према руководиоцима јавних установа и предузећа, којима делегира конкретне задатке. Одговорност извршне власти не односи се само на доношење одлука, већ се она огледа и у квалитету јавних услуга, ефикасној реализацији буџета и стварним, мерљивим резултатима.

Закон о локалној самоуправи

Члан 56.

Начелника општинске/градске управе, односно управе за поједине области, поставља општинско/градско веће, на основу јавног огласа, на пет година.

Начелника управе поставља општинско/градско веће у складу са Законом о локалној самоуправи, чиме се утврђује институционална веза одговорности између извршне власти и управе. Начелник управе је стручни руководилац локалне администрације и одговоран је извршној власти, односно општинском/градском већу, за организовање, координацију и ефикасно функционисање управе. Његова улога је оперативна, јер он обезбеђује спровођење годишњих планова рада управе, управља људским ресурсима и одговоран је за извештавање према већу.

Начелник такође делегира надлежности руководиоцима основних организационих јединица и сноси одговорност за укупне резултате рада управе.

Руководиоци основних организационих јединица у управи одговарају начелнику управе. Њихова одговорност је двострука:

- са једне стране, они морају ефикасно управљати својим тимом који чине запослени у њиховој организационој јединици, расподелити задатке, поставити реалне захтеве и пратити њихово остварење;
- са друге стране, они су одговорни за резултате, за квалитет рада, коришћење ресурса и поштовање рокова.

У случају неиспуњења задатака, њихова одговорност није само лична, већ и управљачка, односно одговарају и за начин организације и вођења процеса.

На крају хијерархије, запослени у управи одговарају својим непосредним руководиоцима. Њихова одговорност је пре свега лична – да послове обављају професионално, у складу са прописима, стандардима и роковима. Њихов допринос се мери кроз ефикасност, квалитет пружених услуга и однос према грађанима.

ЈЛС не функционише без међусобно повезане одговорности. Систем управљања у ЈЛС функционише само ако су обавезе и одговорности свих актера јасно дефинисане, међусобно повезане и транспарентне. Свако мора знати:

- шта је његова улога,
- за шта одговара и
- коме полаже рачун.

Оваква хијерархија одговорности омогућава да ЈЛС функционише као уређен систем усмерен ка постизању стратешких циљева, уместо да реагује на текуће притиске без дугорочне визије.

Носилац одговорности	Коме одговара	Садржај одговорности
1. Скупштина ЈЛС	Грађанима	Одговара за доношење политичких одлука, нормативног оквира, надзор над извршном влашћу, усвајање буџета, планова и извештаја.
2. Извршна власт (градоначелник/председник општине и веће)	Скупштини и грађанима	Спровођење одлука скупштине, управљање системом, постизање резултата, надзор над управом, јавним предузећима и установама.
3. Начелник управе	Извршној власти (општинском/градском већу)	Оперативно управљање локалном администрацијом, спровођење годишњих планова рада управе, координација, управљање ресурсима, извештавање.
4. Руководиоци организационих јединица	Начелнику управе	Управљање радом запослених, расподела задатака, постављање и праћење циљева, одговорност за резултате и начин организације рада.
5. Запослени у управи	Непосредним руководиоцима	Лична одговорност за професионално обављање послова, поштовање прописа и рокова, однос према грађанима и тимском раду.

Поред интерне структуре управе, у процесу планирања учествују и јавна и јавно-комунална предузећа, као и установе чији је оснивач ЈЛС. Њихово учешће остварује се кроз њихове Програме пословања (за предузећа) односно Планове рада (за установе), који се узимају у обзир приликом дефинисања задатака и активности у оквиру Плана рада управе.

Екстерни актери, као што су грађани, удружења, представници привреде и других друштвених група, не учествују директно у изради Плана рада управе. Међутим, њихови ставови, потребе и приоритети могу се посредно узети у обзир уколико управа спроводи мерење задовољства корисника услугама или користи резултате јавних расправа, анализа или извештаја који указују на проблеме и очекивања у заједници. На тај начин, иако не постоји формализован механизам њиховог учешћа у самом процесу планирања, одлуке се могу заснивати и на подацима који одражавају перспективу шире јавности.

3.5. Структура и садржај плана рада управе

План рада управе представља основни инструмент за планирање, праћење и управљање радом управе. Његова структура постављена је тако да омогући повезивање надлежности, стратешког оквира и активности, са јасним фокусом на резултате и одговорности. Овај оквир представља минимум за израду Плана рада, који обезбеђује уједначеност и функционалност у праћењу и вредновању радне успешности начелника управе и управе као целине. Истовремено, свако општинско/градско веће има слободу да у складу са својим потребама, приоритетима и специфичностима ЈЛС, додатно развије и прилагоди структуру и садржај документа. На тај начин, План рада управе постаје практичан алат у рукама већа за унапређење управљачких капацитета и остваривање бољих резултата.

3.5.1. Основни подаци

Образац 1 обухвата основне информације о управи који укључују идентификационе податке о управи и кључне податке о људским и финансијским ресурсима. Његова сврха је да пружи јасну полазну основу за разумевање капацитета управе и оквира у којем се реализују активности планиране за наредни период.

1. ОСНОВНИ ПОДАЦИ

Назив управе	
Име и презиме начелника/це управе	
Број основних организационих јединица	

1.1. Људски ресурси	Тренутно стање	План за крај 2025. годину
---------------------	----------------	---------------------------

1) Број извршилаца на систематизованим радним местима		
2) Број попуњених систематизованих радних места		
3) Број запослених службеника		
4) Број запослених намештеника		
5) Број ангажованих лица ван радног односа		

1.2. Финансијски показатељи	План за 2025. годину
1) Укупан буџет управе	
2) Проценат реализације буџета управе	
3)	
4)	
5)	

У делу који се односи на финансијске показатеље, могуће је унети додатне финансијске показатеље у складу са специфичностима управе.

3.5.2. Надлежности

У Обрасцу 2 Плана рада управе неопходно је да начелник управе детаљно изложи надлежности управе, односно послова које управа обавља у складу са законом, подзаконским актима и одлукама органа ЈЛС. Надлежности обухватају извршавање поверених и изворних послова из различитих области, усклађено са систематизацијом и организационом структуром. Јасно дефинисане надлежности представљају основу за планирање активности, одређивање приоритета и одговорности, као и за праћење учинка управе у реализацији постављених циљева.

Образац 2

2. НАДЛЕЖНОСТИ УПРАВЕ

3.5.3. Кључна документа која се спроводе овим планом

Образац 3 Плана рада управе представља преглед основних докумената који усмеравају рад управе и служе као основ за дефинисање приоритета, активности и очекиваних резултата у оквиру плана. Примена ових докумената обезбеђује усклађеност рада управе са важећим законским оквиром, као и са стратешким циљевима ЈЛС. Структура овог дела обухвата две целине:

- **Законска документа** – где се наводе кључна законска и подзаконска акта чије спровођење представља обавезу управе у оквиру свакодневног пословања. То укључује републичке законе, уредбе, правилнике и друге прописе који утичу на надлежности, организацију и поступање управе. Ова документа представљају нормативни оквир за рад управе и темељ су за доношење свих интерних аката и одлука.
- **Документа јавних политика** – обухвата релевантне стратешке и планске документе које су усвојили органи ЈЛС, а који садрже јавне политике, циљеве и мере чија реализација се делимично или у целини спроводи кроз рад управе. То могу бити локални планови развоја, средњорочни планови, различите стратегије и акциони планови. Укључивање ових докумената у План рада управе обезбеђује кохерентност између стратешког и оперативног нивоа управљања.

3. КЉУЧНА ДОКУМЕНТА КОЈА СЕ СПРОВОДЕ ОВИМ ПЛАНОМ
3.1. ЗАКОНСКА ДОКУМЕНТА
3.2. ДОКУМЕНТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

3.5.4. Организациона структура

У овом делу Плана рада управе (Образац 4) даје се преглед унутрашње организације управе, у складу са Одлуком о организацији општинске/градске управе и Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у градској/општинској управи. Организациона структура представља основу за ефикасно функционисање управе и спровођење њених надлежности, дефинисаних законом, подзаконским актима и интерним актима.

У оквиру управе образују се унутрашње организационе јединице за обављање сродних послова које могу бити основне, посебне и уже организационе јединице. Јасно дефинисани организациони делови омогућавају расподелу надлежности, одговорности и ресурса, као и праћење учинка по функционалним целинама.

ПРИМЕР
ОРГАНИЗАЦИОНЕ СТРУКТУРЕ
ОПШТИНСКЕ УПРАВЕ:



3.5.5. Главне услуге управе и групе корисника

Образац 5 садржи преглед основних услуга које управа пружа у оквиру својих законом утврђених надлежности, као и група корисника којима су те услуге намењене. Циљ овог прегледа је да се на транспарентан и систематичан начин прикажу активности управе из перспективе крајњих корисника, чиме се доприноси већој одговорности, бољем планирању, али и унапређењу квалитета јавних услуга.

Услуге које управа пружа могу бити управне, административне, стручне и техничке, а обухватају различите области, у зависности од организационе јединице и делокруга њеног рада. Међу тим услугама могу се наћи активности као што су: доношење решења у управном поступку, издавање јавних исправа и уверења, пружање стручне подршке у планирању и реализацији пројеката, као и контролне и инспекцијске активности.

Корисници услуга управе представљају разноврсну структуру, која укључује појединце (грађане), предузетнике, мала и средња предузећа, регистрована пољопривредна газдинства, установе и друге организације, али и друге органе и службе унутар саме јединице локалне самоуправе. Идентификовање различитих група корисника омогућава прецизније планирање ресурса и капацитета, унапређење приступа јавним услугама, као и развој механизма за мерење задовољства корисника.

Образац 5

5. ГЛАВНЕ УСЛУГЕ УПРАВЕ И ГРУПЕ КОРИСНИКА	
Главне услуге	Корисници услуга

3.5.6. План учинка управе

План учинка управе представља кључни инструмент за управљање перформансама и праћење и унапређење резултата рада управе. Његова основна сврха је да повеже стратешке циљеве додељене од стране градског/општинског већа са конкретним, годишњим општим и специфичним циљевима управе и њених организационих јединица. На тај начин, обезбеђује се боља повезаност између јавних политика, расположивих ресурса и очекиваних резултата рада управе, као и основ за праћење учинка и вредновање ефикасности.

Детаљно представљање Плана учинка управе и његова израда налази се у наредним поглављима.

3.5.7. План управљања ризицима за постизање циљева на нивоу управе

Управљање ризицима представља саставни део система интерних контрола и одговорног управљања у ЈЛС. Циљ управљања ризицима је да се благовремено идентификују, процене и контролишу догађаји или околности које могу угрозити постизање постављених циљева управе. Систематско управљање ризицима омогућава проактивно деловање, рационално коришћење ресурса и повећање отпорности управе на унутрашње и спољне поремећаје.

Детаљно представљање Плана управљања ризицима се налази у поглављу 3.7.

3.5.8. Наративни приказ

Ово поглавље представља сажет и интегрисан наративни приказ Плана рада управе, који начелник користи како би објединио кључне поруке и логичку повезаност између различитих делова документа. У наративу се укратко описују стратешки приоритети, структура циљева, механизми за управљање учинком и ризицима, као и улоге различитих актера у систему.

Наративни приказ омогућава разумевање целине – од полазишта у стратешким документима ЈЛС до конкретних активности, очекиваних резултата и начина праћења остварења. Он може да садржи осврт на контекст у коме управа делује, доступне ресурсе, као и ограничења или могућности које могу утицати на реализацију планираног.

Начелник управе у овом делу такође упућује на пратеће документе који се налазе у анексима Плана – као што су анализе учинка из претходног периода, детаљни извештаји по организационим јединицама, план управљања ризицима или матрице одговорности. Ови анекси пружају додатне информације и подршку за праћење, вредновање и извештавање о учинку.

Наративни приказ није обавезан да прати техничку структуру Плана, већ служи као разумљив преглед и инструмент комуникације – како унутар управе, тако и према грађанима, већу и скупштини.

3.6. План учинка управе као саставни део плана рада

План учинка представља полазну основу за планирање активности, расподелу задатака, управљање одговорностима и извештавање о постигнутим резултатима, при чему се целокупан процес заснива на јасно дефинисаним циљевима и показатељима.

Циљ је пожељно, унапред дефинисано стање или резултат који организација тежи да постигне у одређеном временском периоду, у складу са својом визијом, надлежностима и приоритетима, и који представља основу за мерење учинка. Циљ представља одговор на суштинско питање шта желимо да постигнемо и има нормативни карактер, јер усмерава деловање организације ка вредносно пожељним исходима. У оквиру система управљања учинком, циљ има функцију референтне тачке на основу које се одређују индикатори учинка, прати напредак и спроводи евалуација. Да би био ефикасан у управљачком смислу, циљ мора бити мерљив, релевантан, временски ограничен и реално остварив, у складу са SMART критеријумима.

Показатељ (индикатор) је мерљива вредност која служи за праћење напретка ка остваривању циљева, процену резултата и доношење одлука у оквиру управљања учинком. Он представља конкретан, објективан и мерљив параметар који омогућава да се оцени степен успешности одређене активности, процеса или политике. Показатељ повезује формулисане циљеве са стварним ефектима деловања организације и чини основу за мониторинг и евалуацију.

Веза између циљева и показатеља је суштинска и двосмерна: циљеве представљају оно што организација настоји да постигне, док показатељи служе као инструменти за мерење напретка ка тим циљевима. Добро формулисани циљеве дефинишу смер и очекиване резултате, а показатељи омогућавају да се ти резултати квантификују, прате и вреднују. Без јасних показатеља, реализација циљева не може се поуздано мерити, а без циљева, показатељи немају оријентир нити сврху. Стога, показатељи конкретизују и операционализују циљеве, чинећи их управљивим у пракси и подложним евидентирању и анализи у процесу управљања учинком.

Процес дефинисања циљева представља систематичан поступак, који полази од анализе стратешког и нормативног оквира у којем организација функционише — укључујући важеће законе, стратегије, планове и постојеће политике. Потом се идентификују кључне функције и проблеми, односно области у којима је потребно унапређење или интервенција. Након тога, формулишу се циљеве који треба да буду усклађени са SMART принципима (специфични, мерљиви, оствариви, релевантни и временски ограничени). Приликом формулисања, води се рачуна о томе да циљ буде усмерен на резултат (а не на активност), да буде довољно јасан да се може комуницирати и да буде подложен мерењу кроз одговарајуће показатеље.

При постављању циљева и показатеља веома је важно да они буду усмерени на оне аспекте рада који су директна одговорност организације и на које организација заиста може да утиче. Циљеве не смеју бити формулисани тако да обухватају ствари ван домаћаја или утицаја организације, јер то доводи до нејасноћа, немогућности мерења и губитка мотивације у реализацији. То значи да при дефинисању циљева треба јасно раздвојити шта је у надлежности и одговорности организације (нпр. интерни процеси, пружање услуга, ефикасност рада), а шта је ван њене контроле (нпр. спољни економски фактори, законодавне промене, понашање тржишта).

Показатељи, као конкретни инструменти мерења, морају бити осмишљени тако да адекватно одражавају остварење циљева у оквиру оних параметара на које организација може да утиче.

3.6.1. Хијерархија циљева и показатеља

Систем управљања учинком заснива се на јасно дефинисаној хијерархији циљева и одговарајућих показатеља, који омогућавају логичку повезаност између стратешких приоритета и конкретних, мерљивих резултата рада управе. Ова хијерархија обезбеђује структуру у којој се циљеве различитих нивоа – стратешки, годишњи општи и годишњи специфични – међусобно надовезују и подржавају, чиме се остварује усклађеност између дугорочног развоја и текућег оперативног рада. Циљеве кроз хијерархију крећу се од апстрактнијих и ширих ка конкретнијим и оперативнијим, што омогућава јасно разумевање сваког нивоа и његове улоге у укупном систему управљања.

Стратешки циљеве постављају средњорочни оквир деловања управе и представљају циљеве које локална администрација настоји да оствари у периоду од неколико година (3 године). Стратешке циљеве дефинише општинско/градско веће на основу планских докумената које је усвојила скупштина ЈЛС. Они се често понављају из године у годину, као основа за континуирано деловање.

Годишњи општи циљеви операционализују стратешке циљеве у оквиру једне буџетске године, на нивоу целокупне управе. Формулише их начелник управе у складу са приоритетима утврђеним од стране већа, а служе као основ за планирање активности, расподелу ресурса и одговорности, као и за праћење постигнутих резултата. Поједини општи циљеви могу бити у потпуности реализовани у оквиру једне године (остварити ефекат након једне године), док су други, иако формално постављени као годишњи, по својој суштини средњорочни – јер захтевају континуирано спровођење током више година како би се постигли жељени ефекти.

Годишњи специфични циљеви представљају усмерење рада појединачних основних организационих јединица унутар управе, у оквиру једне буџетске године. Формулишу се тако да одражавају приоритете и надлежности основних организационих јединица. Њихова сврха је да обезбеде фокусирано и усаглашено деловање целокупне управе, у складу са општим годишњим и стратешким циљевима.

Годишње опште и специфичне циљеве дефинише начелник управе.

Све циљеве прате показатељи који морају бити јасно формулисани, мерљиви, временски одређени и релевантни за ниво циља који прате. Они служе као основ за праћење напретка, процену учинка и извештавање, а њихова структура треба да прати хијерархију циљева – од општих и апстрактнијих показатеља на стратешком нивоу, до конкретних и оперативних показатеља на нивоу специфичних циљева и активности. Добро дефинисани показатељи омогућавају управи да објективно прати остварење постављених циљева и на основу тога унапређује своје функционисање.

Носилац одговорности за формулисање циља	Ниво циља	Тип циља	Тип показатеља
Градско/општинско веће	Стратешки циљ	Средњорочни циљ	Показатељ утицаја
Начелник управе	Годишњи општи циљ	Средњорочни циљ/ Краткорочни циљ	Показатељ ефекта
Начелник управе	Специфични циљ	Краткорочни циљ	Показатељ исхода
Руководилац организационе јединице	Резултат	Директан резултат активности	Показатељ резултата
Руководилац организационе јединице	Активност	Појединачна активност/ процес	Процесни показатељ

Овако дефинисана хијерархија циљева и показатеља, усклађена са организационом структуром, ствара основ за транспарентно, одговорно и ефикасно управљање у ЈЛС.

3.6.2. Делегирање циљева и показатеља

Управљачка одговорност у ЈЛС подразумева контролу постигнутих циљева и испуњење задатака, али не и контролисање сваког појединачног корака у раду. Због тога је кључна децентрализација надлежности и овлашћења путем процеса делегирања, која омогућава доношење одлука на најнижем и најприкладнијем нивоу, у складу са принципом супсидијарности.

Делегирање подразумева пренос одговорности уз јасно дефинисане очекиване циљеве/резултате, ресурсе, рокове и начин извештавања. Оно значајно убрзава и унапређује квалитет доношења одлука, спречава кашњења и омогућава специјализацију унутар управе. Поред тога, делегирање оснажује и мотивише појединце, јер им пружа ауторитет и осећај власништва над резултатима рада, што директно утиче на ефикасност и квалитет услуга.

Делегирање је формалан процес преноса одређених задатака, овлашћења и одговорности са вишег нивоа управљања на нижи ниво, при чему крајња одговорност за резултате остаје на руководиоцу који је делегирао.

Ипак, делегирање не значи одрицање од одговорности – оно мора бити праћено јасним линијама извештавања, координацијом и механизмима надзора како би се осигурало да се овлашћења обављају одговорно и у складу са циљевима ЈЛС.

За успешну примену делегирања неопходна је јасно дефинисана и функционална организациона структура, која представља оквир за односе између различитих нивоа у хијерархији управе. Руководиоци организационих јединица и овлашћена лица треба да имају довољну аутономију да самостално доносе одлуке о начину постизања постављених циљева, управљању ресурсима и остваривању резултата, али у оквиру јасно дефинисаног стратешког простора.

У том процесу, начелник управе има кључну улогу у дефинисању специфичних циљева и показатеља за поједине организационе јединице, на основу стратешких циљева утврђених од стране градског/општинског већа и годишњих циљева управе, као целине, које је дефинисао начелник. Начелник делегира надлежности за остваривање ових циљева и прати извештаје руководиоца о напретку у односу на постављене показатеље.

Тако делегирање циљева и показатеља постаје основни механизам управљачке одговорности који обезбеђује усклађеност целог система, побољшава ефикасност рада управе и усмерава све актере ка остварењу кључних приоритета локалне самоуправе.

**И да нагласимо још једном:
УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ СЕ НЕ МОЖЕ ПРЕНЕТИ ДЕЛЕГИРАЊЕМ.**

3.6.3. Структура плана учинка

План учинка обухвата различите нивое циљева – од стратешких, преко годишњих општих, до специфичних – и тиме омогућава систематски приступ у одређивању приоритета и праћењу напретка у остваривању задатака управе. Због тога је важно да План учинка буде саставни део Плана рада управе, јер обезбеђује јасну и логичну повезаност између надлежности, планираних активности и очекиваних резултата. Као такав, он представља кључни инструмент за управљање перформансама, унапређење ефикасности и јачање одговорности.

Интеграцијом у План рада, План учинка постаје алат који подстиче управљање засновано на резултатима и омогућава транспарентно праћење учинка целокупне управе.

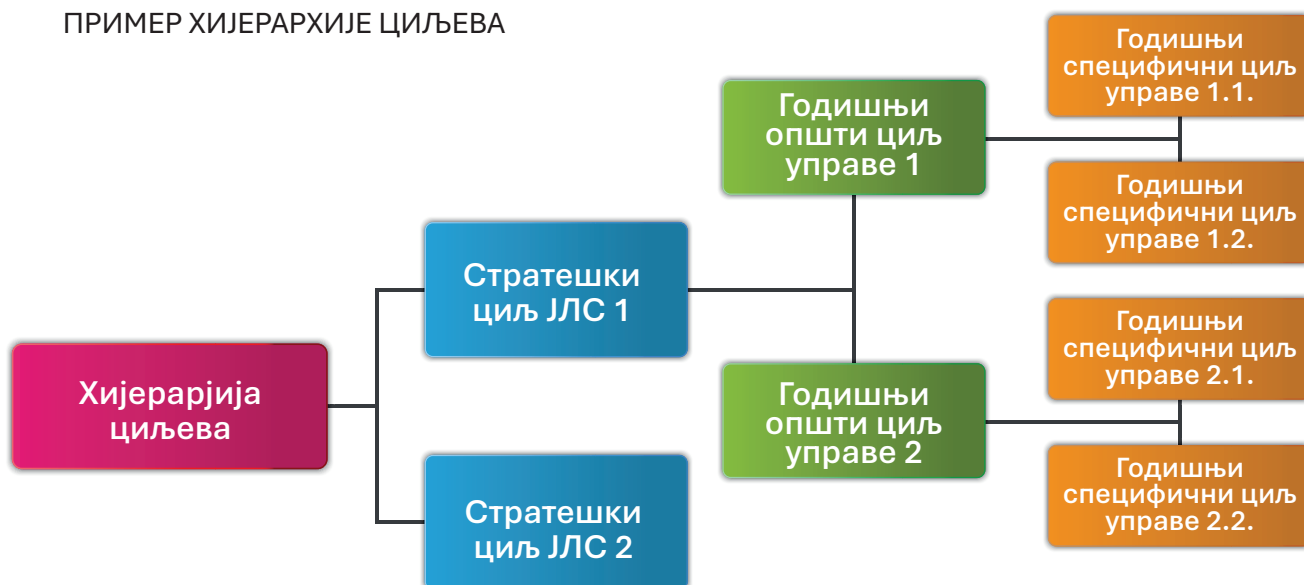
Структура Плана учинка управе треба да обухвата најмање следеће четири целине:

- 6.1. Графички приказ хијерархије циљева,
- 6.2. Стратешке циљеве јединице локалне самоуправе,
- 6.3. Годишње опште циљеве управе и
- 6.4. Годишње специфичне циљеве управе.

ОБРАЗАЦ 6.1. ГРАФИЧКИ ПРИКАЗ ХИЈЕРАРХИЈЕ ЦИЉЕВА

Овај приказ визуелно представља структуру циљева управе, полазећи од стратешких циљева јединице локалне самоуправе, преко годишњих општих, до специфичних циљева по организационим јединицама. Графички модел омогућава лакше разумевање повезаности између различитих нивоа циљева, њихове међузависности и логике којом се циљеви спуштају до нивоа конкретних задатака и одговорности унутар управе.

ПРИМЕР ХИЈЕРАРХИЈЕ ЦИЉЕВА



ОБРАЗАЦ 6.2. СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Стратешки циљеви одражавају приоритете и вредности локалне самоуправе, утврђене релевантним стратешким и развојним документима (План развоја, Средњорочни план, буџетска политика...). Стратешке циљеве за потребе израде Плана рада управе формулише и усваја општинско/градско веће, чиме се обезбеђује политичка легитимност и усмерење целокупног система управе. Постављањем ових циљева, веће обавезује начелника управе да организује рад администрације тако да доприноси њиховом остваривању. Стратешки циљеви представљају основ за дефинисање годишњих циљева и служе као оријентир за све даље процесе планирања, одлучивања и праћења учинка.

Образац 6.2.

6. ПЛАН УЧИНКА УПРАВЕ						
6.2. СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ						
Стратешки циљ ЈЛС:						
Образложење стратешког циља ЈЛС:						
Показатељи реализације стратешког циља	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност у 2023.години	Циљана вредност у 2025. години	Циљана вредност у 2026. години	Циљана вредност у 2027. години
Председник/ца градског/општинског већа	Име и презиме			Потпис		
Одговорно лице - начелник/ца управе	Име и презиме			Потпис		

ОБРАЗАЦ 6.3. ГОДИШЊИ ОПШТИ ЦИЉЕВИ УПРАВЕ

Годишњи општи циљеви представљају приоритетне резултате које управа треба да постигне у оквиру једне буџетске године. Они су директно везани за стратешке циљеве и одражавају главне правце деловања управе као целине. Ови циљеви служе као основ за планирање активности, расподелу задатака и координацију рада између различитих организационих јединица, као и за процену укупне ефикасности управе.

Образац 6.3.

6. ПЛАН УЧИНКА УПРАВЕ					
6.3. ГОДИШЊИ ОПШТИ ЦИЉЕВИ УПРАВЕ					
Годишњи општи циљ управе 1:					
Образложење циља:					
Показатељ реализације циља	Јединица мере	Извор провере	Циљана вредност у 2025. години	Проценат дозвољеног одступања	Динамика извештавања
Председник/ца градског/општинског већа	Име и презиме			Потпис	
Одговорно лице за постизање циља или координацију	Име и презиме			Потпис	

ОБРАЗАЦ 6.4. ГОДИШЊИ СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉЕВИ УПРАВЕ

Годишњи специфични циљеви односе се на конкретне циљеве који се очекују од појединачних организационих јединица у управи. Они су формулисани тако да буду мерљиви, реалистични и временски одређени и треба да допринесу остваривању годишњих општих циљева. Специфични циљеви чине основу за управљање учинцима на нивоу служби и одељења, за извештавање, евалуацију и унапређење интерне одговорности и ефикасности.

Образац 6.4.

6. ПЛАН УЧИНКА УПРАВЕ					
6.4. ГОДИШЊИ СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉЕВИ УПРАВЕ					
Годишњи општи циљ управе 1.					
Годишњи специфичан циљ 1.1.:					
Образложење циља:					
Организационе јединице које учествују у реализацији циља					
Показатељ реализације циља	Јединица мере	Извор провере	Циљана вредност у 2025. години	Проценат дозвољеног одступања	Динамика извештавања
Председник/ца градског/општинског већа	Име и презиме			Потпис	
Одговорно лице за постизање циља или координацију	Име и презиме			Потпис	

3.6.4. Дијалог о учинку у процесу планирања

Дијалог о учинку представља кључни елемент унутрашњег управљачког циклуса у ЈЛС, који омогућава усклађивање циљева, очекивања и ресурса међу свим нивоима управе. Процес почиње дијалогом између општинског/градског већа и начелника управе, у оквиру кога се усаглашавају стратешки циљеви ЈЛС и припадајући показатељи утицаја, које је донело општинско/градско веће, а за чије је спровођење начелник одговоран. У том процесу, начелник управе има обавезу да процени да ли постоји довољно ресурса, капацитета и времена за постизање дефинисаних циљева, као и да предложи измене уколико сматра да неки циљеви или показатељи нису реални, мерљиви или достижни у датом оквиру. Та процена представља основу за утемељену расправу, која претходи формализацији циљева и омогућава ефикасно управљање учинком у наредном периоду.

Усаглашени стратешки циљеви представљају смернице за целокупан рад управе и постављају основу за даље разраде на годишњем и организационом нивоу.

На основу усаглашених стратешких циљева и показатеља утицаја, начелник управе формулише предлоге годишњих општих и специфичних циљева управе, као и одговарајућих показатеља ефеката и исхода. Након тога, покреће се дијалог са руководиоцима основних организационих јединица, у оквиру ког се врши усаглашавање — кроз расправу, могуће измене и коначно прихватање предложених циљева и показатеља од стране руководиоца.

Дакле, овај дијалог није формалност, већ је структурирани процес преговарања током ког се циљеви и показатељи усклађују са расположивим ресурсима, капацитетима и реалним могућностима организационих јединица. Руководиоци имају право и обавезу да укажу на ограничења, али и да предложе реалистична решења. Само на тај начин, могуће је успоставити обавезе које су и амбициозне и оствариве.

На крају овог процеса, договорени циљеви и показатељи се формализују потписивањем, чиме свака страна преузима одговорност за њихово спровођење и извештавање. Дијалог о учинку тиме добија своју пуноћу - он није само средство планирања, већ и алат за изградњу међусобног поверења, мотивацију запослених и јачање одговорности у управи.

Овако постављен дијалог омогућава да локална самоуправа функционише као систем у којем су визија, извршење и одговорност повезани у јединствен, функционалан управљачки оквир.

3.7. Управљање ризицима

Ефикасно управљање учинком подразумева не само постављање јасних циљева и показатеља, већ и систематско управљање ризицима који могу угрожити њихово постизање. Управљање ризицима је превентивна и проактивна функција управе, чији је циљ да се потенцијални проблеми уоче на време, сагледа њихов могући утицај и вероватноћа настанка, као и да се обезбеде адекватне мере како би се ублажиле или спречиле последице.

У контексту рада ЈЛС, ризик представља могућност настанка догађаја, интерног или екстерног, који може негативно утицати на реализацију постављених циљева. То могу бити ризици везани за недостатак ресурса, кадровске промене, нормативне препреке, технолошке сметње, комуникационе пропусте, као и промене у спољном окружењу које надлежности управе чине тешко остваривим у планираном року и квалитету.

План управљања ризицима је алат који омогућава управи да:

- идентификује кључне ризике за сваки стратешки, годишњи и специфични циљ,
- процени вероватноћу да се ризик оствари и његов потенцијални утицај на циљ,
- утврди укупну значајност ризика као комбинацију вероватноће и утицаја и
- дефинише адекватне мере одговора – превентивне, корективне или адаптивне.

Овакав приступ омогућава управи да благовремено прилагоди своје активности и ресурсе, уместо да реагује када је штета већ настала. План управљања ризицима треба да буде интегрисан у све фазе планирања учинка – од стратешких докумената до годишњих планова рада организационих јединица.

Ризици се процењују користећи две основне димензије:

- Утицај: колико озбиљно ризик може угрожити постизање циља ако се оствари;
- Вероватноћа: колика је вероватноћа да ће се догађај који представља ризик заиста десити.

Комбинацијом ове две вредности добија се укупна оцена ризика, која служи као основ за приоритизацију и планирање реакције. Најзначајнији ризици захтевају активне мере управљања – од редизајна процеса, преко улагања у ресурсе, до измене рокова или одговорности.

У пракси, управљање ризицима се документује у табели у којој се, за сваки кључни циљ, наводи одговарајући ризик, процена утицаја и вероватноће, укупна оцена и дефинисани одговор. На тај начин се успоставља јасна веза између циљева, ризика и одговорности, што омогућава праћење и прилагођавање током целог циклуса управљања учинком.

7. ПЛАН УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА ЗА ПОСТИЗАЊЕ ЦИЉЕВА НА НИВОУ УПРАВЕ

Циљ	Ризик	Утицај	Вероватноћа	Укупно	Одговор на ризик

3.8. Усвајање плана рада управе

План рада управе формално усваја општинско/градско веће након комплетно спроведеног процеса који обухвата дефинисање стратешких, годишњих и специфичних циљева, договор о показатељима и расподелу одговорности. Усвајање Плана представља званичан почетак новог циклуса управљања учинком и кључан је корак ка одговорном и транспарентном руковођењу радом управе.

По усвајању Плана, начелник управе организује интерну комуникацију са руководиоцима основних организационих јединица ради званичног преузимања обавеза и утврђених показатеља. Након тога, руководиоци покрећу поступак израде Плана учинка својих организационих јединица, у складу са делегираним циљевима, показатељима и расположивим ресурсима.

Имплементација Плана почиње одмах након усвајања и подразумева редовно праћење реализације активности, остварење циљева и управљање ризицима. Током целог процеса, кључно је придржавање успостављених механизма извештавања и континуиране комуникације између начелника, руководиоца и извршилаца.

На овај начин, План рада управе постаје више од формалног документа — он је оперативни алат за ефикасно управљање, усмерен на постизање конкретних резултата и одговорност према грађанима.

4. Извештај о раду управе

4.1. Сврха и значај извештаја о раду управе

Извештај о раду управе представља основни инструмент за праћење и вредновање радне успешности начелника управе и управе у целини. Са друге стране, Извештај о раду управе омогућава ЈЛС да буде транспарентна како према општинском/градском већу и другим органима ЈЛС, тако и према грађанима, те се тако јача поверење јавности у рад локалне управе.

Извештај о раду управе пружа систематичан и објективан преглед постигнутих учинака управе и на тај начин игра кључну улогу у увођењу концепта управљачке одговорности у рад ЈЛС.

Сврха Извештаја је да, на основу јасно дефинисаних циљева и показатеља учинка у Плану рада управе, пружи прецизне и релевантне податке о њиховом остварењу, али и о квалитету пружених услуга. Извештавање омогућава правовремено уочавање одступања од плана, препознавање узрока и иницирање адекватних корективних мера. Ово је основ за континуирано унапређење процеса управљања и боље планирање будућих активности.

Поред тога, Извештај о раду подстиче унутрашњу координацију и комуникацију између организационих јединица управе. Јасни и мерљиви показатељи учинка помажу руководиоцима у ефикаснијем распоређивању ресурса, рационализацији послова и избегавању дуплирања активности. На тај начин, Извештај о раду доприноси развоју културе одговорности и оријентације ка резултатима унутар управе.

Извештај такође има значајну улогу у процесу доношења одлука на вишим нивоима ЈЛС. Општинско/градско веће и други надлежни органи могу користити ове извештаје како би пратили напредак у остваривању стратешких и оперативних циљева, вршили контролу рада управе и доносили информисане одлуке.

Извештај о раду, између осталог, доприноси редовном и квалитетном извештавању грађана о раду управе и на тај начин доприноси транспарентности рада ЈЛС. Он представља алат за комуникацију са грађанима који, кроз доступност информација о активностима и резултатима управе, омогућава јачање поверења у локалне институције и боље разумевање јавних политика. Такође, путем објављеног Извештаја о раду управе, јавност има увид у начин на који се користе јавни ресурси и које су конкретне користи за заједницу, што је важан аспект отворене управе.

Вредновање и анализа Извештаја о раду такође омогућавају препознавање добрих пракси, али и идентификовање слабих тачака и ризика који могу угрожавати остварење постављених циљева. Управо овај процес омогућава управи да правовремено реагује и прилагоди своје активности, што је посебно важно у динамичном окружењу у коме ЈЛС функционише.

Успешна примена Извештаја о раду захтева претходно утврђене, јасно дефинисане показатеље учинка који су мерљиви, релевантни и реални, као и успостављене процедуре за прикупљање, верификацију и анализу података. Сам квалитет Извештаја директно одражава квалитет Плана учинка – ако су циљеви и показатељи у Плану учинка били недовољно прецизно дефинисани или неприлагођени стварним капацитетима управе, ни Извештај неће моћи да пружи поуздану слику о постигнутим резултатима. Стога, Извештај о раду није само инструмент за документовање резултата, већ и механизам за процену објективности и изводљивости Плана учинка.

Поред тога, за ефикасно извештавање, неопходна је редовна и структурирана комуникација између начелника управе и руководиоца организационих јединица, како би се осигурало заједничко разумевање постављених очекивања, преузетих обавеза и достигнутих резултата. Такав приступ доприноси већем степену интерне одговорности и континуираном унапређењу управљачке праксе у ЈЛС.

На крају, Извештај о раду представља непроцењив ресурс за подршку одговорном, ефикасном и квалитетном управљању у ЈЛС. Кроз систематично праћење и извештавање о учинку, локална управа може континуирано унапређивати своје функционисање, боље задовољавати потребе грађана и остваривати постављене стратешке циљеве.

4.2. Обавезе у вези са извештавањем

Ефикасан систем извештавања у ЈЛС заснива се на јасно дефинисаним улогама, обавезама и хијерархији одговорности. Свако у систему управе мора знати не само шта му је задатак, већ и како, када и коме треба да извештава о његовом спровођењу. Само тако извештавање постаје користан алат за управљање, уместо формалне административне обавезе.

Извештавање није само једностран процес информисања надређених, већ механизам који омогућава стално праћење напретка у реализацији циљева, идентификацију проблема и правовремено доношење корективних мера. У том смислу, извештавање је кључна компонента управљачке одговорности.

Обавезе у вези са извештавањем треба да буду усклађене са улогом коју сваки актер има у систему планирања и реализације. У наставку је дат преглед основних носилаца извештавања и њихових обавеза:

Носилац одговорности	Коме извештава	Садржај извештавања
Скупштина ЈЛС	Грађанима	Усвојени планови, реализоване одлуке, извршење буџета, надзор над радом извршне власти
Извршна власт (председник/ градоначелник и веће)	Скупштини и грађанима	Резултати рада управе, јавних служби и установа, степен реализације стратешких циљева
Начелник управе	Општинском/градском већу	Спровођење годишњег плана рада управе, постигнути учинак, анализа резултата и извештаји организационих јединица
Руководиоци организационих јединица	Начелнику управе	Реализација специфичних циљева, резултата и активности, уз пратеће показатеље и објашњења
Запослени у управи	Руководиоцима организационих јединица	Извршење индивидуалних задатака, поштовање рокова и учешће у припреми извештаја

Извештавање се мора заснивати на претходно дефинисаним циљевима и показатељима учинка, као и на утврђеним роковима и форматима извештаја. Јасна структура извештаја доприноси бољој интерној координацији и омогућава доношење одлука заснованих на доказима.

Успостављен систем извештавања осигурава и двосмерну комуникацију – омогућава запосленима да добију повратну информацију о резултатима свог рада и да, на основу тога, унапређују свој допринос. Истовремено, управи омогућава да системски управља учинком и континуирано унапређује квалитет пружених услуга.

4.3. Процес израде извештаја о раду управе

Процес извештавања о раду управе одвија се у супротном смеру од процеса планирања. Док се План рада управе израђује од врха ка основним и ужим организационим јединицама, процес извештавања почиње одоздо – од организационих јединица, према начелнику управе, а затим се обједињава у интегрисани Извештај о раду управе који се подноси општинском/градском већу.

На основу Смерница који доноси општинско/градско веће – које уређује и процес израде и доставе извештаја – начелник управе у року (најчешће 60 дана од доношења овог доку-

мента) доноси Одлуку којом утврђује садржај, структуру и рокове за доставу извештаја о учинку основних и ужих организационих јединица.

Свака организациона јединица доставља свој Извештај о учинку, у складу са делегираним циљевима и договореним показатељима, у формату и у року које је дефинисао начелник. Ови извештаји морају садржати оцену реализације свих планираних циљева, резултата и активности, мере које су спроведене у случају одступања, као и објашњење оствареног нивоа учинка.

Након пријема и анализе појединачних извештаја организационих јединица, начелник управе сачињава обједињени Извештај о раду управе.

Извештај о раду управе се у форми званичног документа доставља општинском/градском већу на разматрање и усвајање, најчешће до 1. фебруара за претходну календарску годину. Веће има право да затражи појашњења, додатна образложења или измене извештаја, као и да иницира мере у случају значајних одступања од плана.

Процес извештавања завршава се повратном информацијом коју веће даје начелнику управе, а начелник, у складу с тим, упућује оцене и препоруке руководиоцима организационих јединица. Овај процес чини основу за планирање наредног циклуса, евалуацију учинка и јачање управљачке одговорности у целој управи.

4.4. Структура и садржај извештаја о раду управе

Извештај о раду управе представља званични документ који даје преглед резултата остварених у току једне буџетске године у односу на утврђене циљеве, показатеље и планиране активности. Структура и садржај извештаја морају бити унапред дефинисани, јединствени за све организационе јединице и усклађени са Планом рада управе, како би се обезбедила упоредивост, доследност и транспарентност у извештавању. Добро структурисан извештај омогућава увид у степен реализације задатака, квалитет пружених услуга, као и идентификацију кључних изазова, одступања и потреба за унапређењем рада управе.

4.4.1. Основни подаци

Образац 1 садржи основне информације о управи, укључујући идентификационе податке и кључне податке о људским и финансијским ресурсима. За категорије људских и финансијских ресурса, предвиђене су три колоне: планирано, остварено и проценат реализације, што омогућава јасну и упоредиву процену степена остварења у односу на постављене планове. Оваква структура доприноси транспарентности и омогућава увид у то како су људски и финансијски ресурси коришћени за постизање планираних резултата и показатеља.

1. ОСНОВНИ ПОДАЦИ

Назив управе	
Име и презиме начелника/це управе	
Број основних организационих јединица	

1.1. Људски ресурси	Планирано за 2025. годину	Остварено у 2025. години	% реализације
---------------------	---------------------------------	--------------------------------	------------------

1) Број извршилаца на систематизованим радним местима			
2) Број попуњених систематизованих радних места			
3) Број запослених службеника			
4) Број запослених намештеника			
5) Број ангажованих лица ван радног односа			

1.2. Финансијски показатељи	Планирано за 2025. годину	Остварено у 2025. години	% реализације
1) Укупан буџет управе			
2) Проценат реализације буџета управе			
3)			
4)			
5)			

4.4.2. Најважнија достигнућа током извештајног периода

Овај део Извештаја даје сажет и јасан преглед најзначајнијих резултата које је општинска/градска управа постигла током извештајне године. У фокусу су оне активности и исходи који су имали највећи утицај на унапређење квалитета услуга, ефикасност рада управе, транспарентност, одговорност и задовољство грађана. Он служи као својеврсни увод у детаљније анализе по областима и омогућава доносиоцима одлука, али и јавности, брз увид у то шта је управа постигла и где је направљен највећи помак у односу на претходни период.

Образац 2

2. НАЈВАЖНИЈА ДОСТИГНУЋА ТОКОМ ИЗВЕШТАЈНОГ ПЕРИОДА

4.4.3. Извештај о учинку управе

Извештај о учинку управе представља основни инструмент за анализу, вредновање и извештавање руководства ЈЛС у којој мери је управа постигла постављене годишње опште и специфичне циљеве утврђене Планом учинка управе. Док План учинка поставља очекиване резултате и показатеље, Извештај о учинку омогућава да се утврди стварни домет остварења и ефикасност у коришћењу расположивих ресурса.

Извештај пружа структуриран преглед реализације појединачних циљева и показатеља, указује на степен постигнућа у односу на планиране вредности и омогућава идентификацију постигнућа, изазова и евентуалних одступања. У том смислу, представља кључни алат за управљачку контролу, унапређење рада и подршку процесима доношења одлука.

Извештај о учинку је такође важан механизам одговорности руководиоца организационих јединица, јер омогућава вредновање њиховог доприноса у остваривању циљева управе, као и анализу капацитета и потреба за унапређењем у појединим областима.

Детаљно представљање Извештаја о учинку управе и његова израда налазе се у поглављу 3.5.

4.4.4. Извештај о статусу ризика за постизање циљева на нивоу управе

Овај део Извештаја о раду управе представља систематски преглед идентификованих ризика који могу утицати на постизање годишњих циљева управе, као и процену њиховог тренутног статуса. Извештај се надовезује на План управљања ризицима који је саставни део Плана рада управе и служи као основ за праћење и реаговање на потенцијалне препреке у реализацији дефинисаних циљева.

Сврха Извештаја о ризицима је да обезбеди транспарентност у вези с критичним факторима који могу угрозити успех управе, као и да информише доносиоце одлука о потреби за корективним мерама или додатним ресурсима. У Извештају се наводи:

- циљ код којег је идентификован ризик,
- кратак опис сваког идентификованог ризика,
- процењен ниво ризика,
- планиране мере за ублажавање ризика,
- статус реализације мере (да ли је мера реализована или не, а уколико мера није у потпуности реализована, образложење разлога) и
- рок за извршење планираних радњи.

Извештавање о статусу ризика помаже у одржавању оперативне контроле, благовременом реаговању и унапређењу система управљања учинком, јер указује не само на проблеме, већ и на капацитет управе да их спречи или ублажи. На тај начин, праћење ризика постаје саставни део културе одговорности и сталног унапређења рада система ЈЛС.

Образац 4.

4. ИЗВЕШТАЈ О СТАТУСУ РИЗИКА ЗА ПОСТИЗАЊЕ ЦИЉЕВА НА НИВОУ УПРАВЕ

Циљ	Ризик	Процењен ниво ризика	Мера за ублажавање	Статус реализације мере (образложити уколико мера није у потпуности реализована)	Рок за извршење планираних радњи

4.4.5. Наративни приказ извештаја

Наративни приказ представља сажет, али садржајно богат описни део Извештаја о раду управе који омогућава свеобухватно сагледавање резултата рада локалне администрације у току извештајног периода. Он допуњује квантитативне податке из табела, односно:

- објашњава контекст и значај остварених резултата,
- указује на изазове и ограничења у реализацији и
- дефинише потребне мере за унапређење рада у наредном периоду.

Циљ овог дела Извештаја је да се пружи целовита слика о успешности рада управе, не само кроз податке, већ и кроз тумачење и процену оствареног напретка у односу на планиране обавезе.

У наративном делу Извештаја о раду управе потребно је дати целовит приказ оствареног учинка у односу на План рада управе и План учинка који је његов саставни део. Током извештајног периода, рад управе био је усмерен на реализацију постављених општих и специфичних циљева и постизање циљаних вредности дефинисаних показатеља учинка. Извештај представља прилику да се на структуриран начин прикаже шта је у пракси постигнуто, у којој мери су обавезе испуњене и како је управа одговорила на захтеве ефикасности, делотворности и одговорности.

Такође је важно у оквиру наративног приказа дати квалитативну оцену реализације планираних циљева, указати на области у којима су постигнути најзначајнији резултати, као и издвојити примере добре праксе у раду организационих јединица. Посебну пажњу треба посветити појашњењу одступања у случајевима када планирани циљеви и показатељи нису у потпуности реализовани, укључујући опис конкретних разлога и околности које су до тога довеле.

Извештај треба да садржи и анализу кључних изазова и ограничења који су утицали на остваривање постављених циљева. То могу бити недовољни или неравномерно распооређени ресурси, институционалне баријере, промене у спољном правном и стратешком окружењу или непланирани спољни догађаји који су имали негативан утицај на спровођење активности. У том контексту је важно описати и мере које је управа предузимала како би ублажила ефекте таквих изазова и сачувала функционалност и континуитет у раду.

На крају, Извештај треба да садржи предлоге за унапређење рада у наредном периоду, који произилазе из анализа резултата и идентификованих изазова. Ти предлози могу обухватити побољшања у процесима планирања и извршења, унапређење коришћења ресурса, оснаживање кадрова, јачање координације између организационих јединица, или потребу за институционалним и нормативним изменама. Циљ овог дела је да се, кроз систематизацију искустава и научених лекција, дају конкретни предлози који ће допринети ефикаснијем управљању учинком и постизању бољих резултата у будућности.

4.5. Извештај о учинку управе

Извештај о учинку управе документује степен реализације циљева дефинисаних у Плану учинка управе. У Извештају се приказују подаци о остварењу по свим нивоима циљева – стратешким, општим и специфичним – уз пратеће показатеље учинка. Извештај служи као основ за процену реализованог у односу на планирано и омогућава утврђивање евентуалних одступања. Подаци из Извештаја се користе за даље планирање, доношење одлука о расподели ресурса, као и за интерно и екстерно извештавање.

Извештај одражава структуру и квалитет Плана учинка. Јасноћа циљева, прецизност показатеља и расположивост релевантних података условљавају објективност и упоредивост приказаних резултата. Структура Извештаја о учинку обухвата три основне целине:

- 3.1. Остварење стратешких циљева јединице локалне самоуправе
- 3.2. Остварење годишњих општих циљева управе
- 3.3. Остварење годишњих специфичних циљева управе

У наведеним целинама, прилажу се систематизовани подаци који се односе на ниво остварења појединачних циљева и показатеља. Степен реализације се представља кроз квантификоване податке, уз описне напомене где је то потребно. Извештај о учинку представља инструмент за повезивање планског и извештајног процеса унутар ЈЛС, у функцији праћења рада и организационог усмеравања.

ОБРАЗАЦ 3.1. ОСТВАРЕЊЕ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Извештавање о остварењу стратешких циљева ЈЛС представља кључну компоненту у процесу управљања учинком, јер омогућава повезивање реализације годишњих активности управе са дугорочним развојним приоритетима дефинисаним у стратешким и средњорочним планским документима. У овом делу Извештаја се достављају подаци о оствареним стратешким циљевима које је дефинисало општинско/градско веће, а који представљају оквир за рад управе.

Остварење стратешких циљева се вреднује на основу претходно утврђених показатеља учинка који морају бити мерљиви, релевантни и временски одређени. При томе се посебно разматра утицај различитих фактора на ниво постигнућа – укључујући расположиве ресурсе, капацитете управе, спољне околности и интерне организационе механизме.

У обрасцу 3.1 приказује се систематизован преглед сваког стратешког циља, степен његовог остварења, као и одговарајући показатељи:

- Стратешки циљ ЈЛС: наводи се формулација одговарајућег циља, према важећим стратешким документима.
- Образложење остварења: кратак опис главних фактора који су утицали на степен остварења (позитивно или негативно), укључујући интерне и екстерне околности.

- Показатељи реализације: за сваки циљ се наводе одговарајући показатељи који омогућавају мерење резултата.
 - Извор провере:* документација или база података из које се утврђују вредности показатеља
 - Циљана вредност у 2025. години:* вредност коју је било планирано постићи у извештајној години
 - Остварена вредност у 2025. години:* реално постигнута вредност на крају извештајне године
 - % реализације:* проценат постигнутог резултата у односу на планирано
 - Коментар:* објашњење евентуалних одступања и тумачење података.

На крају табеле се наводи одговорно лице за реализацију стратешког циља, са именом, презименом и потписом, што обезбеђује јасну линију одговорности у систему извештавања. Овај део Извештаја омогућава анализу учинка на највишем нивоу, као и процену доприноса управе реализацији стратешких приоритета ЈЛС.

Образац 3.1.

3. ИЗВЕШТАЈ О УЧИНКУ УПРАВЕ					
3.1. ОСТВАРЕЊЕ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ					
Стратешки циљ ЈЛС:	Назив стратешког циља ЈЛС				
Образложење остварења стратешког циља ЈЛС:	Шта је утицало на остварење стратешког циља ЈЛС				
Показатељи реализације стратешког циља	Извор провере	Циљана вредност у 2025. години	Остварена вредност у 2025. години	% реализације	Коментар
Одговорно лице	Име и презиме			Потпис	

ОБРАЗАЦ 3.2. ОСТВАРЕЊЕ ГОДИШЊИХ ОПШТИХ ЦИЉЕВА УПРАВЕ

Годишњи општи циљеви управе представљају кључну карику у повезивању стратешких приоритета ЈЛС с конкретним, оперативним активностима управе током извештајне године. Ови циљеви су у Плану учинка управе формулисани тако да обухвате најзначајније домене рада управе у целини, кроз које се обезбеђује имплементација стратешких и средњорочних циљева. У том смислу, праћење и вредновање остварења годишњих општих циљева управе представља темељ за процену ефикасности рада управе као организационог система.

Извештај о остварењу годишњих општих циљева управе даје одговор на питање у којој мери је управа као целина испунила очекивања постављена у Плану учинка и Плану рада управе. Поред квантитативних података, посебна пажња се посвећује и квалитативној анализи — односно разумевању услова, ограничења и интервенција које су утицале на резултате.

Образац 3.2. даје систематизован приказ за сваки годишњи општи циљ:

- Годишњи општи циљ управе: наводи се формулација циља из Плана учинка управе
- Образложење остварења циља: објашњавају се главни фактори који су утицали на степен реализације (нпр. ресурси, организација рада, нормативни оквир, сарадња између различитих сектора и слично)
- Показатељи реализације циља: за сваки циљ се наводе показатељи који прате резултате
 - о *Извор провере*: документа или базе на основу којих се утврђују подаци
 - о *Циљана вредност у 2025. години*: планирани ниво учинка
 - о *Остварена вредност у 2025. години*: реализовани резултат
 - о *% реализације*: однос између оствареног и планираног резултата
 - о *Коментар*: додатна појашњења у случају одступања или специфичних околности.

На крају, у табели се уноси име и презиме одговорног лица за постизање конкретног циља, као и његов потпис, чиме се обезбеђује транспарентност и одговорност у систему извештавања. Овај део Извештаја представља директну рефлексију рада управе у целини и служи као основ за унапређење будућег планирања, управљања ресурсима и оцењивања рада организационих јединица.

3. ИЗВЕШТАЈ О УЧИНКУ УПРАВЕ

3.2. ОСТВАРЕЊЕ ГОДИШЊИХ ОПШТИХ ЦИЉЕВА УПРАВЕ					
Годишњи општи циљ управе 1:	Назив стратешког циља ЈЛС				
Образложење остварења годишњег општег циља управе:	Шта је утицало на остварење стратешког циља ЈЛС				
Показатељи реализације годишњег циља	Извор провере	Циљана вредност у 2025. години	Остварена вредност у 2025. години	% реализације	Коментар
Одговорно лице	Име и презиме			Потпис	

ОБРАЗАЦ 3.3. ОСТВАРЕЊЕ ГОДИШЊИХ СПЕЦИФИЧНИХ ЦИЉЕВА УПРАВЕ

Годишњи специфични циљеви управе представљају најоперативнији ниво циљева у оквиру система управљања учинком. Они произилазе из општих циљева и односе се на конкретне, прецизно дефинисане исходе које треба да постигну појединачне организационе јединице управе. Управо преко ових циљева се врши делегирање овлашћења и реализација задатака у пракси, а њихово остварење је директно повезано са одговорношћу руководиоца организационих јединица задужених за њихову имплементацију.

Извештавање о годишњим специфичним циљевима управе омогућава свеукупно праћење рада појединих организационих јединица, идентификацију њихових достигнућа, као и увид у евентуална одступања од плана. Ово је уједно и основ за оцењивање учинка руководиоца организационих јединица унутар управе.

Образак 3.3. садржи структуру која омогућава прегледан приказ по сваком општем циљу (преузетом из обрасца 3.2) и у оквиру њега, по сваком специфичном циљу:

- Годишњи општи циљ управе: наводи се онај из којег је специфични циљ проистекао
- Годишњи специфични циљ управе: прецизно формулисан циљ који се односи на одређени сегмент рада или услугу
- Образложење остварења специфичног циља: кратка оцена у којој мери је циљ остварен, уз навођење кључних фактора који су утицали на резултат
- Организациона јединица: назив организационе јединице која је одговорна за реализацију или координацију тог циља

- Показатељи реализације:
 - Извор провере: документа или системи који садрже релевантне доказе
 - Циљана вредност у 2025. години: планирани резултат
 - Остварена вредност у 2025. години: стварно постигнута вредност
 - % реализације: степен испуњења у процентима
 - Коментар: кратка интерпретација резултата, објашњења у случају одступања или додатни увид.

На крају сваког уноса, наводи се име и презиме одговорног лица, као и потпис, чиме се формализује индивидуална одговорност за реализацију конкретног циља. Овај део Извештаја омогућава управи да идентификује снаге и слабости у функционисању својих унутрашњих капацитета, као и да благовремено планира корективне мере и унапређења за наредне периоде.

Образац 3.3.

3. ИЗВЕШТАЈ О УЧИНКУ УПРАВЕ

3.3. ОСТВАРЕЊЕ ГОДИШЊИХ СПЕЦИФИЧНИХ ЦИЉЕВА УПРАВЕ					
Годишњи општи циљ управе 1.	Преузети назив годишњег општег циља из обрасца 3.2.				
Годишњи специфични циљ управе 1.1.:					
Образложење остварења годишњег специфичног циља управе:					
Организациона јединица					
Показатељи реализације специфичног циља	Извор провере	Циљана вредност у 2025. години	Остварена вредност у 2025. години	% реализације	Коментар
Одговорно лице	Име и презиме			Потпис	

4.6. Улога руководиоца у припреми и презентацији извештаја

Кључну улогу у процесу припреме, координације и презентације Извештаја о раду управе има начелник управе. Он је одговоран за припрему јединственог, свеобухватног Извештаја, који обухвата укупни учинак управе у односу на постављене циљеве и показатеље из Плана рада и Плана учинка управе.

У припреми Извештаја, начелник се ослања на руководиоце основних организационих јединица, који припремају појединачне Извештаје о учинку својих организационих јединица. Ти извештаји треба да садрже:

- опис спроведених активности у односу на делегиране циљеве,
- анализу остварених резултата и показатеља,
- идентификоване изазове и ограничења током реализације,
- предлоге за унапређење рада у наредном периоду.

На основу тих извештаја, начелник управе сачињава усклађен и структурисан наративни и табеларни приказ рада управе као целине. Унутрашња координација, благовремено прикупљање података и усклађеност формата извештаја руководиоца са упутствима начелника су од кључне важности за квалитет завршног извештаја.

Начелник управе презентује Извештај о раду управе општинском/градском већу, при чему у том процесу, по потреби, могу учествовати и руководиоци организационих јединица ради детаљнијег образложења резултата и одговора на евентуална питања. На основу представљеног извештаја врши се анализа резултата, процена учинка локалне администрације у целини и вредновање радне успешности начелника. Оваквим приступом обезбеђује се јасна подела одговорности, транспарентност рада и подржава култура извештавања заснована на резултатима унутар управе.

4.7. Коришћење извештаја у процесу доношења одлука и планирању будућих активности

Извештај о раду управе није само формални документ, већ представља кључни алат у рукама доносилаца одлука за унапређење управљања, доношење одлука заснованих на подацима и планирање будућих активности. Његова вредност се огледа у могућности да се на основу поузданих, анализираних и систематизованих података изврши процена учинка управе, идентификују примери добре праксе, али и уоче слабости, недостаци и системски проблеми.

Извештај о раду управе се може користити у различите сврхе:

- **За ревизију стратешких и програмских докумената** – подаци из Извештаја омогућавају да се анализира степен реализације постављених циљева, чиме се обезбеђује повратна информација за ажурирање стратешких докумената (План развоја, Средњорочни план, секторске стратегије)
- **У изради новог Плана рада управе** – резултати и закључци из Извештаја служе као полазна основа за формулисање нових циљева за наредну годину чиме се обезбеђује континуитет и логичка веза између циклуса планирања и извештавања
- **Као основ за вредновање радне успешности начелника управа** – степен реализације циљева и постигнутих показатеља представља објективан критеријум за вредновање радне успешности начелника управа
- **За буџетско планирање** – извештај открива области у којима су ресурси били недовољни или неефикасно коришћени, што може бити смерница за прерасподелу буџета и прецизније планирање финансијских потреба у наредном периоду
- **За интерну контролу и унапређење процедура** – анализирањем изазова и ограничења у реализацији, Извештај омогућава препознавање потребе за унапређење интерних процеса, процедура и система управљања.

На тај начин, Извештај о раду управе постаје основа за учење, одговорно управљање и трајно унапређење рада ЈЛС. Уколико се користи на прави начин, он доприноси већој транспарентности, бољем управљању резултатима и ефикаснијем пружању услуга грађанима.

4.8. Интерна и екстерна транспарентност у извештавању

Транспарентност извештавања представља темељ одговорног и доброг управљања у ЈЛС. Она се остварује кроз обезбеђивање доступних и релевантних информација о учинку управе свим заинтересованим странама, и то како унутар саме управе и органа ЈЛС (интерна транспарентност), тако и према грађанима и другим спољним актерима (екстерна транспарентност).

Интерна транспарентност обухвата обавезу начелника управе да редовно, јасно и свеобухватно извештава како руководиоце организационих јединица, тако и органе јединице локалне самоуправе – пре свега општинско/градско веће и скупштину. Тиме се обезбеђује унутрашње разумевање резултата, праћење напретка, благовремена процена потребе за интервенцијама, као и подршка у даљем планирању. Ова врста транспарентности доприноси функционалности управе као система, у коме су све структуре повезане у процесу праћења и унапређења учинка.

Екстерна транспарентност подразумева објављивање Извештаја о раду управе и учињених резултата према грађанима и другим спољним актерима – медијима, организацијама цивилног друштва, стручним и надзорним телима. Извештај, након усвајања од стране општинског/градског већа, треба да буде доступан на интернет презентацији ЈЛС и на друге прикладне начине, у складу са принципима јавности и доступности информација.

Транспарентност извештавања није пука формалност, већ основа за изградњу поверења у институције, унапређење управљачке културе и доношење политика заснованих на резултатима. Интерна и екстерна транспарентност заједно омогућавају боље разумевање контекста, ефикасније управљање ресурсима и већу одговорност свих актера за постигнуте резултате.

5. Анализа извештаја о раду управе

Анализа Извештаја о раду управе представља кључни корак у циклусу управљања учинком, јер омогућава разумевање постигнутих резултата, идентификацију снажних и слабих тачака у раду управе, као и формулисање мера за унапређење. Док сам Извештај пружа систематизован преглед реализованих активности и степена испуњености постављених циљева, анализа иде корак даље – она тумачи податке, повезује их са ширим контекстом и извлачи поуке за будуће деловање.

Циљ анализе није само опис онога што је урађено, већ и критичко сагледавање учинка у односу на ресурсе, услове и очекивања, како би се унапредили процеси планирања, одлучивања и одговорности. Анализа Извештаја тиме доприноси изградњи ефикаснијег, транспарентнијег и резултатски оријентисаног система управљања на локалном нивоу.

5.1. Сврха и значај анализе извештаја о раду управе

Сврха анализе Извештаја о раду управе је да обезбеди повратну информацију о степену реализације планираних активности, ефикасности коришћења ресурса и стварном остварењу утврђених циљева. Она представља кључни алат који превазилази формалан приступ извештавању, пружајући дубљи увид у разлоге због којих су одређени резултати постигнути или изостали, као и смернице за побољшање управљања у будућности.

Квалитетна анализа Извештаја не може се замислити без јасне и чврсте повезаности са Планом рада управе, посебно са Планом учинка као његовим кључним делом. Извештај треба да буде директна рефлексивна претходно дефинисаних циљева и показатеља, омогућавајући тако недвосмислено утврђивање степена њиховог остварења. Ова повезаност обезбеђује доследност у раду, прецизно праћење напредовања и лако уочавање одступања од плана. Истовремено, олакшава препознавање приоритета за наредни период и пружа чврсту основу за ревизију и прилагођавање циљева, што је пресудно за континуирано унапређење учинка управе.

Ова повезаност омогућава свим актерима у систему управе — од руководиоца, преко надлежних одбора и тела, до других релевантних учесника — да доносе одлуке и планирају будуће активности на основу истих, проверених података. Анализа тако постаје не само средство евалуације учинка већ и алат за унапређење процеса планирања, континуираног мониторинга и управљачке одговорности. Јасна веза између Извештаја и Плана доприноси транспарентности, олакшава комуникацију са јавношћу и грађанима и јача поверење у рад локалне самоуправе. Укратко, ова интеграција је основ за системско и одрживо управљање учинком, које резултира квалитетнијим јавним услугама и задовољнијим корисницима.

Значај анализе Извештаја огледа се и у томе што она трансформише податке и бројке из саме документације у препознатљиве обрасце, закључке и конкретне препоруке. Анализа није само формална обавеза, већ суштински елемент система управљања учинком, јер омогућава критичко сагледавање односа између планираних и остварених резултата. На тај начин, доприноси доношењу одлука заснованих на подацима, унапређује одговорност актера и служи као темељ за ревизију планова, ресурса и приоритета у наредним циклусима.

Поред тога, анализа омогућава вредновање учинка управе не само унутар интерних организационих процеса, већ и у смислу ефеката које рад управе има на грађане, локалну заједницу и друге спољне актере. Ово је важан механизам за изградњу и унапређење поверења јавности у локалну администрацију. Такође, анализа може указати и на системске изазове — као што су недовољна координација, неефикасна расподела надлежности или неадекватни показатељи — те подстаћи неопходне институционалне или нормативне промене.

Коначно, редовна и систематична анализа Извештаја доприноси развоју културе учења унутар управе. Она пружа прилику да се, на основу претходног искуства, унапреде праксе планирања, извршења и извештавања, као и да се утврде реалнији и остваривији циљеви за будуће периоде. Тако анализа Извештаја постаје не само инструмент контроле, већ и кључни фактор развоја и унапређења квалитета градске/општинске управе.

5.2. Методе и алати за анализу резултата рада управе

Анализа резултата рада управе захтева примену различитих метода и алата који омогућавају систематско, објективно и транспарентно вредновање учинка. Избор методологије зависи од врсте података, структуре извештаја и врсте циљева који се прате (стратешки, општи, специфични). Основни циљ је да се обезбеди увид у то да ли су резултати постигнути, у којој мери и на који начин су ресурси коришћени током реализације активности.

1. **Компаративна анализа планираног и оствареног** представља темељни корак за сваку управу која жели да јасно сагледа да ли су њени планови преточени у конкретне резултате. Кроз визуелне алате, као што су табеле и графикони, ова метода пружа директан увид у степен испуњености циљева. Оваква анализа није само бројка у односу на план, већ основа за дубљу рефлексiju — да ли су циљеви реално постављени, где су настале препреке и како прилагодити будуће активности за ефикасније резултате.

СПРОВОЂЕЊЕ КОМПАРАТИВНЕ АНАЛИЗЕ ПЛАНИРАНОГ И ОСТВАРЕНОГ

У Извештају о учинку управе се документује степен реализације циљева дефинисаних у Плану учинка управе. Извештај приказује податке о остварењу показатеља по свим нивоима циљева – стратешким, општим и специфичним, односно постоје колоне:

- *% реализације*: проценат постигнутог у односу на планирано и
- *Коментар*: кратко објашњење евентуалних одступања и тумачење података.

Међутим, кратко образложење некада није довољно, те је неопходно урадити детаљнију анализу, која обухвата следеће кораке:

- A. **Интерпретација резултата** треба да да одговор на питање – **Зашто је дошло до одступања?** Интерпретација резултата се ради за свако значајније одступање (позитивно или негативно), а не за све показатеље. Анализом треба да добијемо одговоре на следећа питања:
 - Да ли је план био превише амбициозан или недовољно прецизан?
 - Да ли је дошло до интерних проблема? (нпр. недостатак кадрова, технички проблеми, кашњење у процедурама)
 - Да ли је постојао спољни утицај? (нпр. измена прописа, догађаји ван контроле управе)

Важно је нагласити да ова анализа не треба да буде оправдавање, већ *реално сагледавање фактора који су утицали на резултате*.

- B. **Формулисање препорука и/или корективних мера** обухвата давање предлога конкретних активности за сва одступања која указују на проблеме у реализацији, на пример:
 - Унапредити планирање тј. ревидирати методологију постављања циљева и показатеља.
 - Повећати капацитете запослених (организовати обуке, обезбедити техничку подршку).
 - Појачати контролу, односно увођење редовног праћење напретка свака три месеца.
 - Побољшати координацију између служби/одсека.

С. Дефинисати научене лекције – циљ анализе није само да се утврди шта није урађено, већ и шта је научено за наредни циклус планирања. Из тог разлога треба преиспитати:

- Да ли неки циљ треба избацити или преформулисати?
- Да ли је потребно другачије расподелити ресурсе?
- Да ли треба променити или упростити показатеље?

Ову анализу треба унети у наративни део Извештаја о раду Управе.

2. Узрочно-последична анализа иде корак даље, улазећи у срж проблема и/или успеха управе. Користећи дијаграм узрока и последица, ова метода разоткрива скривене факторе који су утицали на исходе, било да су то унутрашњи или спољашњи утицаји. Управо овде се откривају прилике за интервенције и корекције које могу пресудно утицати на будући учинак.

СПРОВОЂЕЊЕ УЗРОЧНО-ПОСЛЕДИЧНЕ АНАЛИЗЕ

Циљ узрочно-последичне анализе није само да утврди да ли је нешто постигнуто и колико је одступање, већ зашто је постигнуто или зашто није. Она се примењује на сва значајнија негативна одступања, али и на неочекиване успехе – јер и они имају узроке које вреди препознати и поновити. Редослед активности код ове анализе је следећи:

А. Издавање показатеља код којих је дошло до значајнијих одступања (нпр. више од $\pm 15\text{--}20\%$) или показатеље који су изузетно успешно реализовани.

Пример:

Показатељ	Јединица мере	Планирано	Остварено	Одступање
Просечно време решавања захтева грађана	Дан	20	35	75,00%

В. Формулисање питања узрочно-последичне логике, која увек почињу са „зашто“. На пример:

- Зашто нисмо постигли планирани резултат?
- Зашто смо били успешни изнад очекивања?

С. Израда дијаграма узрока и последице (Fishbone / Ишикава дијаграм)



D. **Процена значаја узрока** се ради заједнички – начелник управе уз помоћ руководи- лаца организационих јединица, како би оценили који су узроци били кључни. У овој анализи није циљ навести све узроке који су могли утицати на стварање проблема, већ оно што је стварно имало пресудан ефекат.

E. **Јасно формулисање налаза** треба текстуално да објасни који од узрока је највише допринео идентификованом проблему. На пример: Одступање у показатељу „Про- сечно време решавања захтева грађана“, довело је до предугачког времена посту- пања у решавању захтева грађана, што је последица:

- недовољног буџета за набавку новог софтвера за евиденцију, јер стари више није могуће користити због измене закона и
- лоше комуникације између служби, што утиче на беспотребно задржавање захтева у једној служби.

F. **Дефинисање препорука на основу налаза** значи да сваки кључни узрок треба да доведе до предлога интервенције. На пример:

Узрок	Препорука
Недовољан буџет за набавку новог софтвера	Обезбедити средства у буџету за набавку новог софтвера
Лоша комуникације између служби	Увести месечне координационе састанке

Да поновимо, ова анализа се не ради за сваки показатељ, већ:

- за показатеље с великим одступањем,
- за показатеље од стратешке важности,
- за случајеве изузетног успеха који треба реплицирати.

3. **Анализа тренда** додаје временски контекст процени учинка. Праћењем кретања показатеља кроз време, управљање добија динамичан приказ развоја својих капацитета и постигнућа. Ова перспектива омогућава да се препознају и позитивни и негативни трендови, пружајући кључне информације за правовремене интервенције и дугорочно планирање.

СПРОВОЂЕЊЕ АНАЛИЗЕ ТРЕНДА

Код анализе тренда у извештавању важно је да она буде више од „погледа уназад“, односно она треба да покаже *правце кретања учинка*, да би се на време реаговало и *стратешки планирало*. Анализа тренда подразумева праћење вредности истог показатеља током више узастопних временских периода (најчешће по кварталима или годинама), како би се уочили:

- позитивни трендови (напредак),
- негативни трендови (погоршање),
- или стагнација (стабилност без промене).

- A. **Избор релевантних показатеља** значи да се за ову анализу морају бирати показатељи који су:

- мерљиви, са квантитативном вредношћу (на пример: број дана, проценат, број предмета) и
- континуирано праћени, тј. имате податке за најмање 3 периода (оптимално: 3–5 година или квартала).

- B. **Организација података по временским серијама** подразумева креирање посебних табела, на пример:

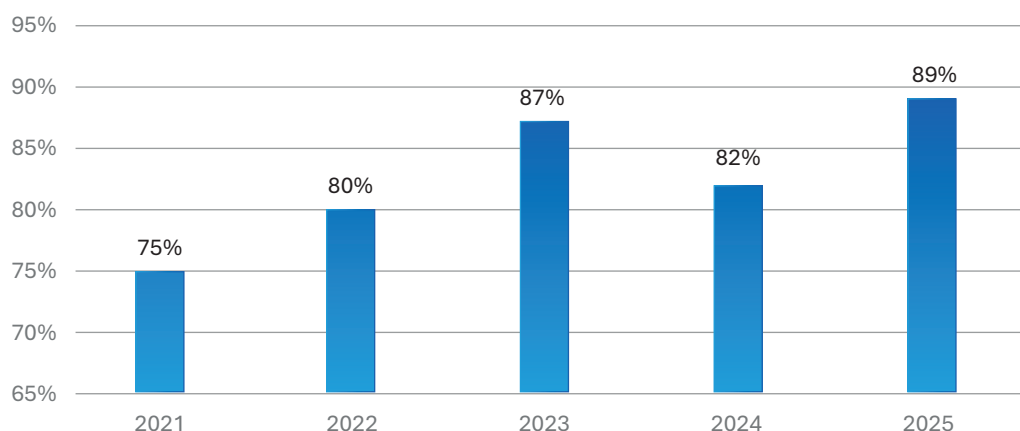
Година	Вредност показатеља „Проценат обрађених захтева грађана у законском року“
2021	75%
2022	80%
2023	87%
2024	82%
2025	89%

С. Представљање података графички јер графикони најбоље илуструју кретање. Најчешће се користе:

- линијски дијаграми и
- стубичасти дијаграм (хистограми), када има мање периода.

На пример:

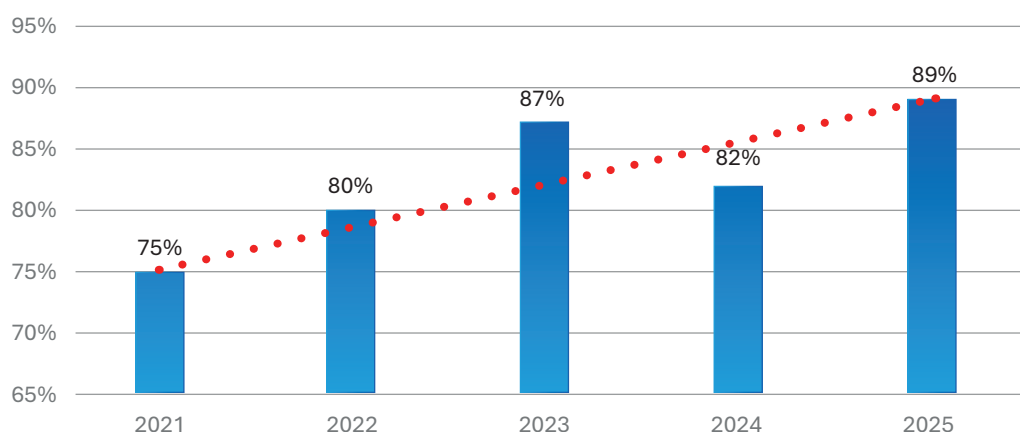
Вредност показатеља
„Процент обрађених захтева грађана у законском року”



Д. Утврђивање и интерпретирање тренда треба да одговоре на следећа питања:

- Да ли резултат расте, опада или стоји?
- Када је дошло до преокрета и зашто?
- Да ли је промену изазвала интерна мера (нпр. обука) или спољни фактор?

Вредност показатеља
„Процент обрађених захтева грађана у законском року”

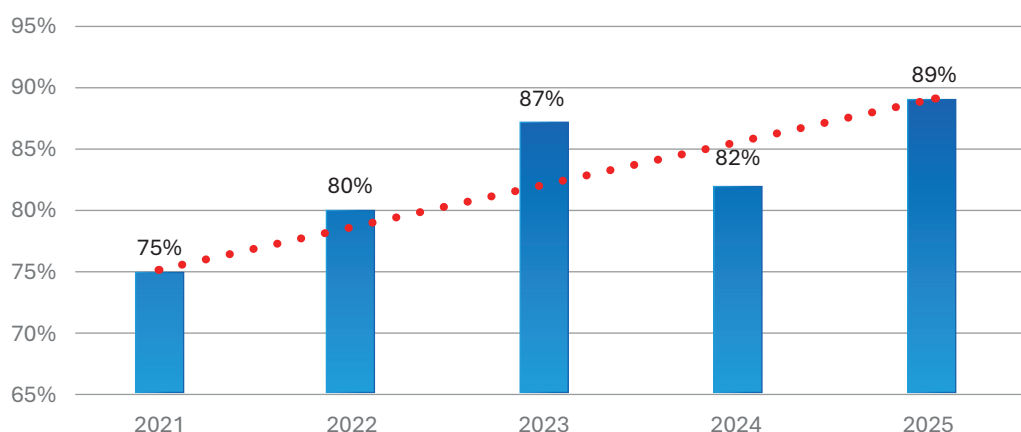


Пример интерпретације тренда: „У периоду од 2021. до 2023. године, проценат обрађених захтева грађана у законском року континуирано је растао – са 75% у 2021. на 80% у 2022. и 87% у 2023. години. Овај позитиван тренд резултат је увођења електронске евиденције предмета и боље организације рада. Међутим, у 2024. долази до благог пада на 82%, што се временски поклапа са већим кадровским променама и недовољном обученошћу ново запослених службеника. Упркос паду, вредност показатеља је и даље виша у односу на 2021, али захтева пажњу како би се спречио даљи негативан тренд.“

Е. Екстраполација тренда је пројекција будућих вредности на основу постојећег тренда (на пример ако показатељ расте 5% годишње, очекује се да тако настави). Ова функција тренда користи се:

- за брзу оријентацију и
- када је тренд стабилан и линеаран.

Вредност показатеља „Проценат обрађених захтева грађана у законском року”



Ф. Препоруке засноване на трендовима – трендови треба да доведу до управљачких одлука:

- Ако се резултати погоршавају → предузети интервенцију (обука, промена процедуре, додатни ресурси)
- Ако се побољшавају → наставити праксу и размотрити проширење
- Ако је резултат нестабилан → потребна је дубља узрочно-последична анализа

Анализа тренда даје одговоре на питања:

- које активности вреди задржати или проширити,
- где су потребне дугорочне промене и
- како предвидети будуће потребе (ресурсе, капацитете, кадрове).

4. Интерна компаративна анализа пружа могућност да се унутар саме управе идентификују најбоље праксе, али и области које захтевају додатну пажњу. Уз помоћ визуелних алата, као што су RAG табеле, резултати се могу рангирати и директно поредити, што подстиче здраву конкуренцију и мотивише организационе јединице да усаврше свој рад.

СПРОВОЂЕЊЕ ИНТЕРНЕ КОМПАРАТИВНЕ АНАЛИЗЕ

Интерна компаративна анализа је анализа резултата различитих организационих јединица унутар исте управе (одељења, одсека), са циљем да се:

- идентификују најбоље праксе (ко ради најбоље и зашто),
- уоче слабе тачке (ко заостаје и у чему),
- подстакне здраво такмичење и усавршавање рада.

Спровођење ове анализе укључује следеће кораке:

А. Избор кључних показатеља учинка је први корак у овој анализи и мора се пажљиво урадити јер је изузетно битно да изабрани показатељи буду:

- једнако примењиви на све организационе јединице и
- мерљиви, по могућству у процентима, бројевима или индексима.

Примери добро изабраних показатеља:

- Проценат решених предмета у законском року
- Просечно време обраде захтева
- Број захтева по запосленом
- Индекс задовољства корисника
- Степен реализације годишњег плана рада

В. Прикупљање податка по организационим јединицама је административни корак који је неопходно урадити, ако већ негде не постоје упоредни, табеларни подаци по организационим јединица за изабране показатеље.

Одељење/Одсек	% предмета у року	Просечно време (дана)	Индикатор задовољства
Одсек А	92%	6 дана	4,7
Одсек Б	78%	9 дана	3,9
Одсек В	85%	7 дана	4,3

С. Извршење поређења и визуелна класификација се могу урадити на различите начине, један од начина је преко RAG табеле, коју ми зовемо семафором. RAG табела је техника сигнализације према перформансама и то:



Зелено: резултати изнад очекиваног нивоа



Жуто: резултати у границама прихватљивог



Црвено: резултати испод очекиваног

Важно је критеријуми за боје се унапред дефинишу (на пример >90% је зелено, 80–90% жуто, <80% црвено).

Одсек	Проценат решених предмета у законском року	
Одсек А		92%
Одсек Б		78%
Одсек В		85%

D. **Интерпретација разлика** је кључни део анализе. Овде није само питање ко је бољи, већ зашто је бољи. Код интерпретације разлика постављају се питања, на пример:

- Како је Одсек А постигао најбоље резултате? Да ли су „уиграни“, боље обучени, имају бољу евиденцију?
- Зашто Одсек Б заостаје? Да ли имају кадровске проблеме, сложеније предмете, застарелу методологију?

Пример интерпретације: „Одсек А бележи највиши проценат решавања предмета у законском року (92%), што се може повезати са стабилним саставом тима и добро увежбаним процедурама рада. Интервјуи са запосленима и увид у документацију показују да су током 2022. године у овом одсеку уведени унутрашњи рокови краћи од законских, што је додатно повећало ефикасност. С друге стране, Одсек Б има најнижи проценат (78%). Анализом је утврђено да је у овом одсеку током истог периода дошло до одласка два кључна службеника, што је довело до повећаног оптерећења преосталих запослених. Такође, овај одсек је имао знатно већи број захтева везаних за сложене поступке, што је утицало на брзину решавања. Није забележено да су постојале интерне мере за оптимизацију процеса или расподелу радног оптерећења.“

E. **Предлог мера за унапређење** - интерна компаративна анализа не служи да би се јединице „оцењивале“, већ да се:

- идентификује шта функционише добро,
- разуме шта не функционише,
- и подстакне унапређење рада целе управе, кроз хоризонталну сарадњу и унутрашње учење.

Зато је неопходно предложити мере које ће:

- подстицати хоризонтално учења (јединице међусобно размењују добре праксе),
- усмеравати подршку ка јединицама које заостају (обука, подршка, оптимизација),
- утицати на управљачке одлуке – расподела ресурса, корекције планова, унапређење процедура.

5. **SWOT анализа**, као свеобухватни алат, омогућава увид не само у тренутне резултате, већ и у унутрашње снаге и слабости, као и у спољашње прилике и претње које утичу на рад управе. Ова метода подстиче стратешко размишљање и помаже у обликовању приоритета, водећи ка бољем прилагођавању окружењу и унапређењу дугорочне одрживости.

СПРОВОЂЕЊЕ SWOT АНАЛИЗА

У процесу анализе Извештаја о учинку управе, SWOT анализа представља метод који омогућава да се поред квантитативних резултата (бројева и процената) сагледају и квалитативни аспекти функционисања управе. Она допуњује податке о оствареним циљевима и показатељима учинка тако што омогућава дубљи увид у разлоге иза постигнутих резултата и контекст у коме је управа пословала. Сврха SWOT анализе је:

- да се препознају унутрашње снаге које су допринеле добрим резултатима (нпр. стабилан тим, добра координација, модерни алати);
- да се идентификују слабости које су ограничиле учинак (нпр. недовољан број извршилаца, слаба интерна комуникација);
- да се уоче прилике из окружења које нису довољно искоришћене (нпр. доступни пројекти, подршка државе);
- да се евидентирају спољашње претње које су утицале негативно (нпр. законске измене, политичка нестабилност, ограничен буџет).

Примена SWOT анализе у извештавању обухвата следеће кораке:

- A. **Формирање радне групе или интерног тима**, јер је у поступак анализе пожељно је укључити представнике више организационих јединица, посебно руководиоце и службенике који су били директно ангажовани на припреми плана и извештаја.
- B. **Идентификација елемената SWOT анализе** - на основу извештаја и практичног искуства из реализације послова утврђују се четири групе фактора:
- o Снаге (Strengths): шта је у раду функционисало добро (нпр. добра сарадња, обука, опрема, стабилан тим);
 - o Слабости (Weaknesses): унутрашњи недостаци који су успоравали или отежавали посао (нпр. недостатак кадрова, неусклађене процедуре);
 - o Прилике (Opportunities): повољности из спољашњег окружења које могу бити коришћене у будућем раду (нпр. подршка државе, нови пројекти, међуопштинска сарадња);
 - o Претње (Threats): спољашњи ризици који су негативно утицали на постигнуте резултате (нпр. законске промене, ограничен буџет, одлив кадрова).

- C. Систематизација у SWOT табелу у суштини значи креирање прегледне матрице (табеле), што омогућава лакше уочавање веза између унутрашњих и спољашњих утицаја.

Пример:

Снаге (S)	Слабости (W)
- уиграни тимови у критичним одељењима - потпуна примена електронске евиденције - боље праћење рокова	- недостатак кадрова у појединим службама - неодговарајућа организација током смене генерација
Прилике (O)	Претње (T)
- доступни програми обука за нове службенике - могућност подршке кроз међуопштинску сарадњу	- повећан број нових предмета услед измене прописа - одлазак једног броја искусних службеника у пензију

- D. Интерпретација и повезивање са резултатима – SWOT анализа се користи за интерпретацију постигнутог: зашто је нешто урађено добро, шта је спречило боље резултате, како спољашњи контекст објашњава одступања и слично. На тај начин, анализа није сведена само на бројке, већ открива узроке и последице.

Пример:

„Повећање процента обрађених захтева у законском року на 89% у 2025. години резултат је балансираног коришћења унутрашњих снага управе и искоришћених спољашњих прилика. SWOT анализа за 2025. годину показује да је висок учинак резултат комбиновања интерне стабилизације (снаге) са проактивним реаговањем на изазове. Управо овај увид треба да буде основа за дефинисање нових циљева и приоритета у 2026. години: одржање достигнутог нивоа, уједначавање учинка по одељењима и увођење система раног упозоравања у случају повећаног оптерећења.“

- E. Формулисање препорука – На основу SWOT анализе дефинишу се кључне области за унапређење, као и потенцијали који треба да се искористе у наредном периоду. То служи као директан улаз у планирање рада управе за следећу годину.

Оваква примена SWOT анализе у оквиру извештавања доприноси учењу из сопственог искуства, унапређењу интерних процеса, као и бољем усмеравању ресурса у складу са приоритетима и реалним капацитетима управе.

Пример препорука:

- Јачање кадровске структуре** – Ангажовати додатни број службеника у одељењима која имају највеће оптерећење како би се смањила кашњења.

- **Интензивирати обуке и стручни развој** – Планирати редовне обуке за ново запослене службенике и континуирано унапређење знања о коришћењу електронских система.
 - **Унапређење ИКТ подршке** – Увести аутоматизоване подсетнике и алате за праћење рокова у свим јединицама.
 - **Стандарди и процедуре** – Јасно дефинисати и уједначити процедуре рада у свим одељењима ради унапређења квалитета и доследности.
 - **Међуопштинска сарадња и размена искустава** – Користити примере добре праксе из других ЈЛС ради унапређења интерних процеса и мотивације запослених.
 - **Развој система раног упозоравања** – Успоставити механизме за брзо уочавање и реаговање на повећано оптерећење или пад учинка.
6. **Анализа ризика** је незамењива у свакој управи која жели да проактивно управља изазовима. Процена вероватноће и утицаја потенцијалних проблема помаже да се ресурси усмере на најкритичније области, чиме се смањују нежељени ефекти и обезбеђује континуитет у раду. Цео одељак *Број и назив* се односи на ову анализу.
7. **Анализа задовољства корисника и запослених** даје директан глас онима који су највише укључени у процес — грађанима који користе услуге и службеницима који их пружају. Коришћењем анкета и интервјуа, ова метода пружа драгоцене информације о квалитету услуга и унутрашњој атмосфери, што је пресудно за креирање мотивишућег радног окружења и побољшање услуга.

СПРОВОЂЕЊЕ АНАЛИЗЕ ЗАДОВОЉСТВА КОРИСНИКА И ЗАПОСЛЕНИХ

Анализа задовољства је кључни елемент савременог управљања квалитетом у ЈЛС. Њена основна сврха је да прикупи повратне информације од грађана, као корисника услуга, али и од запослених, као пружалаца услуга, како би се уочиле снаге и слабости у функционисању управе и дефинисале мере за унапређење. Ова анализе се спроводе кроз следеће активности:

- А. **Дефинисање циља анализе** – Пре почетка анализе потребно је јасно одредити шта желимо да сазнамо анализом. У односу на кориснике, циљ може бити процена задовољства ефикасношћу, љубазношћу и квалитетом услуга. У односу на запослене, циљ може бити увид у њихово задовољство радним условима, међуљудским односима, подршком руководиоца или могућностима за професионални развој. Циљеви треба да буду конкретни и усмерени ка практичној употреби резултата.
- В. **Избор начина прикупљања података** - Уобичајене методе за прикупљање мишљења укључују анонимне анкете (у електронској или папирној форми), индивидуалне интервјуе, фокус групе или кутије за предлоге и притужбе. Избор методе зависи од циљне групе, ресурса и теме које се анализирају. Важно је осигурати поверљивост и једноставан приступ учесницима анализе.
- С. **Израда упитника** - Упитник треба да буде јасан, разумљив и прилагођен онима који га попуњавају. Препоручује се комбинација затворених питања (на пример: оцена од 1 до 5) и отворених питања која омогућавају коментаре. При изради упитника води се рачуна о темама као што су приступачност услуге, понашање службеника, брзина поступања, као и општи утисак о раду управе.
- Д. **Спровођење анализе и подстицање учешћа** - У овом кораку се прикупљају одговори. Потребно је благовремено информисати учеснике зашто се анализа спроводи, како ће подаци бити коришћени и како је њихово учешће важно за унапређење система. Обавезно је обезбедити анонимност и заштиту података.
- Е. **Обрада и тумачење резултата** - Добијени одговори се статистички обрађују и анализирају. Квантитативни подаци (просечне оцене, проценти) указују на опште нивое задовољства, док се квалитативни подаци (коментари, сугестије) анализирају како би се препознали обрасци, учестали проблеми или вредни предлози. Оба типа података су важна за комплетан увид.
- Ф. **Израда извештаја и формулисање препорука** - На основу анализе сачињава се извештај који садржи кључне налазе и препоруке. Он треба да пружи јасан преглед резултата и укаже на области у којима је потребно интервенисати, али и на аспекте рада који су позитивно оцењени и треба их одржати.
- Г. **Повратна информација и даље праћење** - Управа треба да обавести запослене и/или јавност о резултатима анализе и планираним мерама. Анализа задовољства није једнократан процес – понавља се периодично (најчешће једном годишње), како би се пратио напредак, вредновале предузете мере и очувало поверење учесника у значај и озбиљност процеса.
- 8. **Финансијска анализа** пружа дубински увид у то како се буџет и други ресурси користе у пракси. Пратећи токове средстава и анализирајући кључне финансијске показатеље, руководиоци могу доносити информисане одлуке о рационализацији трошкова, оптимизацији инвестиција и одрживом управљању финансијама.

СПРОВОЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКЕ АНАЛИЗЕ

Финансијска анализа у контексту управљања ЈЛС подразумева систематско праћење начина на који се користе буџетска средства и други јавни ресурси. Циљ ове анализе није само да се покаже да ли је потрошња у складу са планом, већ да се утврди да ли је потрошња оправдана, ефикасна и усмерена ка постизању резултата. Анализа финансијских података помаже да се открију проблеми у извршењу буџета, идентификују области за унапређење и подрже одлуке о приоритетима у наредним буџетским периодима. Ова анализа се релативно ретко примењује, јер организациона јединица задужена за финансије редовно врши финансијску анализу. Активности које треба спровести у овој анализи су следеће:

- А. Прикупљање релевантних финансијских података** – Први корак је обезбеђивање комплетних и ажурних финансијских података из извештаја о извршењу буџета, рачуна финансијских средстава и других релевантних докумената који се односе на период који обухвата Извештај о раду. Ови подаци морају обухватити расподелу средстава по програмима, организационим јединицама, као и трошкове у оквиру планираних активности.
- В. Поређење планираних и остварених расхода** – Након прикупљања података, следи упоредна анализа планираних финансијских средстава и стварно остварених расхода. Овај корак омогућава да се идентификују евентуална одступања и утврди колико је управо планирано буџетско средство реализовано у пракси. Посебно се анализирају веће разлике и разлози који су довели до њих.
- С. Разрада структуре трошкова** – Детаљна анализа структуре трошкова пружа увид у то како су средства распоређена – да ли су претежно били оперативни трошкови, трошкови за запослене, инвестиције или други расходи. Овај део анализе указује на пропорције унутар расхода и оцењује усклађеност са стратешким приоритетима.
- Д. Процена ефикасности и оправданости трошкова** – Финансијска анализа у Извештају такође процењује колико је сваки урачунати трошак оправдан и доприноси ли постизању планираних резултата. Ова процена се врши у контексту остварених показатеља рада управе и квалитета услуга према грађанима.
Процена ефикасности и оправданости трошкова представља кључни део финансијске анализе у Извештају о раду управе. Она подразумева упоређивање утрошених средстава са оствареним резултатима, као и рачунање трошкова по јединици резултата, како би се проценила рационалност и сврсисходност потрошње. Овом анализом се утврђује да ли су средства коришћена на ефикасан начин, у складу са стандардима, претходним периодима и законским прописима, те се идентификују могуће области за рационализацију и уштеде.
На основу ових података, управи се пружа јасан увид у оправданост расхода и препоруке за побољшање планирања и контроле трошкова, што доприноси одговорном и одрживом управљању јавним ресурсима. Овај корак омогућава да се осигура најбоља вредност за уложена средства, подржи унапређење пословања и јача поверење грађана у рад управе.
- Е. Праћење финансијских трендова у посматраном периоду** - Анализа динамике расхода у току године, као и поређење са претходним периодима, омогућава препознавање трендова који могу бити позитивни (на пример: рационализација трошкова) или негативни (нпр. прекорачења или неравномерна потрошња).

- Г. Формулисање налаза и препорука за унапређење** - На основу свих претходних корака, финансијска анализа у Извештају о раду управе мора садржати јасно тумачење резултата, идентификовање потенцијалних проблема и предлоге конкретних мера за побољшање планирања, расподеле и коришћења средстава у будућности. Ове препоруке ће помоћи у побољшању ефикасности и одговорности у управљању јавним ресурсима.

Пример:

„У периоду од 1. јануара до 31. децембра 2025. године, укупни трошкови за обраду захтева грађана износили су X милиона динара, при чему је проценат обрађених захтева у законском року достигао 89%. Просечни трошак по јединици обрађеног захтева износио је Y динара, што представља побољшање од Z% у односу на претходну годину. Овај резултат указује на рационално коришћење средстава, с обзиром на континуирани раст учинка и задовољство корисника.

Поређење са претходним периодима и постављеним стандардима потврђује да су трошкови оправдани и усклађени са прописима. Идентификоване су могућности за даље унапређење у области оптимизације процеса, посебно кроз унапређење обуке кадрова и дигитализацију докумената. Препоручује се да се у наредном периоду настави праћење трошкова уз фокус на рационализацију административних активности како би се обезбедила још већа ефикасност.“

- 9. Анализа усклађености са законским и стратешким оквирима** осигурава да активности управе нису само ефикасне, већ и у складу са важећим прописима и стратешким смерницама. Овај аспект је кључан за одржавање правне сигурности и поверења јавности, као и за избегавање потенцијалних ризика од неправилности.

СПРОВОЂЕЊЕ АНАЛИЗЕ УСКЛАЂЕНОСТИ СА ЗАКОНСКИМ И СТРАТЕШКИМ ОКВИРИМА

Анализа усклађености представља један од основних елемената одговорног управљања у локалној самоуправи. Њена сврха је да обезбеди да све активности управе – од планирања до реализације – буду у складу са важећим законима, подзаконским актима и релевантним стратешким документима. Ова анализа не служи само избегавању грешака и неправилности, већ и јачању поверења јавности у рад управе и обезбеђивању доследности и легитимности у раду. Активности које се спроводе у оквиру ове анализе су:

- А. Идентификација релевантних прописа и стратегија** – Први корак је прикупљање и преглед свих докумената који утичу на рад управе и појединих организационих јединица. То укључује националне законе (нпр. Закон о општем управном поступку, Закон о буџетском систему), локалне прописе (одлуке и правилници), као и стратешке документе као што су План развоја ЈЛС, Средњорочни план, секторске стратегије и акциони планови.
- В. Поређење планираних активности са правним и стратешким оквиром** Свака планирана активност у управи се упоређује са релевантним прописима и стратешким документима. Питање које се поставља јесте: *Да ли је ова активност заснована на важећем пропису и да ли доприноси остварењу неког стратешког циља?* Уколико активност нема правни основ или није у складу са стратешким правцем, потребно је размотрити измену плана или прилагођавање активности.

- C. **Идентификација евентуалних неправилности и неусклађености** – У овом кораку се бележе све уочене неусклађености, недостаци у нормативном оквиру, празнине у интерним актима или одступања од стратешких смерница. Посебна пажња се посвећује поступањима која могу довести до правне несигурности, жалби грађана, интервенција надзорних органа или буџетских неправилности.
- D. **Формулисање препорука и мера за усклађивање** – На основу резултата анализе, формулишу се конкретне препоруке – нпр. измена постојећих процедура, допуна интерних аката, усклађивање приоритета у планским документима или додатна обука службеника у вези са применом одређених прописа.
- E. **Извештавање и праћење спровођења препорука** – Анализа усклађености се документује у виду извештаја који може бити саставни део укупног извештаја о раду управе. У њему се приказују налази, уочени проблеми и предложене мере. Спровођење препорука треба пратити током целе године, како би се обезбедило стално унапређење усклађености и правне сигурности.

КЉУЧНА НАПОМЕНА: АНАЛИЗА УСКЛАЂЕНОСТИ СЕ НЕ ВРШИ САМО НА КРАЈУ ГОДИНЕ – ОНА ЈЕ КОНТИНУИРАН ПРОЦЕС КОЈИ СЕ МОЖЕ СПРОВОДИТИ ТОКОМ СВАКОГ ЦИКЛУСА ПЛАНИРАЊА, ИЗВРШЕЊА И ИЗВЕШТАВАЊА.

Пример табеле како се може вршити анализа усклађености са законским и стратешким оквирима

Ред бр.	Назив активности	Правни основ (закон/подзаконски акт)	Стратешки документ/циљ	Усклађеност (✓/X)	Напомена/препорукa за усклађивање
1	Ажурирање евиденције о комуналној инфраструктури	Закон о комуналним делатностима	План развоја ЈЛС – Циљ 2.3	✓	—
2	Увођење нове интерне процедуре за пријем странака	— (нема важећег интерног акта)	Нема директног упоришта	X	Израдити интерни правилник, усвојити на већу
3	Реализација обуке службеника за СЕОР	Закон о државним службеницима, ЗОУП	Средњорочни план – Мера 1.2.1	✓	—
4	Субвенционисање приватних вртића	Одлука Скупштине општине бр. 123-О	Стратегија за образовање 2023–2025	✓	Пратити измене националног законодавства

Укратко, свака од ових метода пружа јединствену перспективу и комплементарне увиде који заједно омогућавају дубинску и холистичку анализу учинка управе. Тако управљачки тимови добијају свеобухватне информације које су им потребне за унапређење процеса, оптимизацију ресурса и остварење постављених циљева у интересу грађана и заједнице.

Табела метода и алата за анализу:

Метод анализе	Алати	Користи	Употреба резултата
Компаративна анализа планираног и оствареног	Табеле, графикони	Увид у степен реализације планова; откривање разлика и препрека	Прилагођавање будућих активности, побољшање планирања
Узрочно-последична анализа	Дијаграми узрока и последица	Идентификација дубинских узрока успеха/неуспеха; разумевање контекста	Корекције интерних процеса, доношење циљаних мера
Анализа тренда	Линијски графикони, табеле по годинама	Праћење кретања показатеља кроз време; уочавање трендова	Правовремене интервенције, дугорочно планирање
Интерна компаративна анализа	RAG табеле, упоредни графикони	Идентификација најбољих пракси и слабих тачака унутар управе	Подстицање конкуренције, подршка унутрашњем унапређењу
SWOT анализа	SWOT матрица	Стратешки увид у снаге, слабости, прилике и претње	Постављање приоритета, унапређење стратешког планирања
Анализа ризика	Матрица ризика (вероватноћа × утицај), регистар ризика	Увид у потенцијалне претње и слабости; фокусирање на критична места	Превентивне мере, заштита континуитета рада
Анализа задовољства корисника и запослених	Анкете, интервјуи	Директна повратна информација од грађана и службеника	Побољшање услуга, креирање мотивишуће радне средине
Финансијска анализа	Буџетски извештаји, анализа трошкова, финансијски индикатори	Ефикасније коришћење ресурса; увид у структуру трошкова и прихода	Одлуке о рационализацији, унапређење финансијског управљања
Анализа усклађености са законским и стратешким оквирима	Чек-листе, поређење са прописима и стратегијама	Осигурање законитости и стратешке усмерености рада управе	Исправке и усклађивање активности, повећање легитимности и поверења јавности

5.3. Праћење и вредновање учинка на основу извештаја

Пракса праћења и вредновања учинка представља један од најважнијих аспеката управљања у јавном сектору, а посебно у оквиру локалне самоуправе. Овај процес омогућава да се постигнућа управе системски прате, док се истовремено откривају и препознају потенцијални изазови који могу утицати на квалитет пружених услуга и ефикасност рада организације у целини. Праћење учинка није једноставан статистички увид у бројке, већ свеобухватна активност која подразумева анализу свих релевантних аспеката рада – од коришћења ресурса, преко остварених резултата, до утицаја на кориснике услуга.

Кључна карактеристика ефикасног праћења учинка јесте *континуитет*. То значи да се подаци о учинку не прикупљају и анализирају тек на крају извештајног периода, већ се процес праћења и вредновања мора одвијати у реалном времену, односно у периодичним интервалима. Овај приступ омогућава брзо реаговање на идентификоване проблеме и прилагођавање активности, што је од изузетног значаја у окружењима која се стално мењају и у којима се услови рада локалних управа редовно модификују.

У контексту вредновања учинка, извештаји представљају основни алат јер садрже систематизоване информације о активностима и достигнућима. Међутим, само поседовање извештаја није довољно – неопходно је и њихово критичко тумачење кроз релевантне показатеље и параметре. Овде долази до изражаја значај примене различитих аналитичких метода које пружају могућност за идентификовање узорака, трендова и потенцијалних слабости у раду. Уз помоћ квалитетне анализе могуће је формирати јасне препоруке за даља побољшања.

Праћење учинка има и важну улогу у успостављању и јачању управљачке одговорности. Када се резултати рада јасно мере и редовно комуницирају, свака организациона јединица и сваки запослени имају јасну слику о својим обавезама и очекивањима. Ово подстиче професионални приступ раду, мотивисаност и жељу за континуираним усавањањем. Истовремено, вредновање омогућава руководству да на основу поузданих података доноси исправне одлуке о расподели ресурса, приоритетизацији активности и усмеравању развојних политика.

Такође, праћење учинка на основу извештаја има и јасну везу са транспарентношћу и поверењем јавности у рад локалне самоуправе. Када грађани имају увид у то како се користе јавни ресурси и какви су резултати рада управе, њихово поверење у институције расте. То, пак, повећава шансе за успостављање продуктивног дијалога између управе и заједнице, што доприноси бољем креирању политика и услуга које одговарају стварним потребама.

Пракса праћења и вредновања учинка мора бити усклађена са најбољим међународним стандардима и препорукама, али и прилагођена специфичностима локалног окружења. То значи да се избор показатеља и параметара за праћење мора пажљиво дефинисати, уз учешће свих релевантних актера, како би резултати били веродостојни,

примењиви и корисни. Успешна пракса редовног праћења учинка захтева и адекватну технолошку подршку, едукацију запослених и јасне процедуре извештавања и интерне контроле.

У закључку, праћење и вредновање учинка на основу извештаја представљају темељ за развој ефективног и одговорног система локалне самоуправе, који је способан да одговори изазовима савременог доба, задовољи очекивања својих грађана и обезбеди квалитетне и доступне јавне услуге.

5.4. Улога различитих актера у анализи извештаја (руководиоци, веће, скупштина, грађани)

Анализа извештаја о раду управе није изолован процес који се односи само на један сектор или групу људи, већ комплексна активност која захтева ангажовање и сарадњу различитих актера у систему локалне самоуправе. Свако од ових актера има своју специфичну улогу и одговорност, а само кроз њихову координацију може се обезбедити квалитетна, свеобухватна и објективна анализа која ће довести до стварног унапређења рада управе.

Начелник управе представља централну фигуру у овом процесу. Као најодговорнији појединац за рад управе, његова улога је да организује и координише припрему извештаја, осигурава да подаци који се користе у анализи буду прецизни, правовремени и потпуно репрезентативни за стварним стањем унутар управе. Начелник управе такође води дијалог са руководиоцима појединих организационих јединица, обезбеђујући да се прикупе и уврсте све релевантне информације и образложења која могу да расветле специфичности извршења активности и евентуалне изазове са којима су се сусретали.

Руководиоци организационих јединица, са своје стране, имају директан увид у послове и процесе које воде, па је њихов допринос у формирању квалитетне анализе незаменљив. Они пружају детаљније податке, појашњења и тумачења која омогућавају дубље разумевање разлога иза остварених резултата или одступања. Њихова улога је и да иницирају препоруке за унапређења, јер најбоље познају изазове и прилике у оквиру својих јединица.

Следећи важан актер је градско или општинско веће, које има кључну улогу у праћењу и контроли реализације стратешких и оперативних циљева локалне самоуправе. Веће анализира извештаје са циљем да оцени колико је рад управе усклађен са политичким приоритетима и развојним плановима које је поставила локална власт. Ова анализа представља основу за доношење важних одлука, укључујући буџетска опредељења, усмеравање инвестиција и утврђивање нових стратешких праваца. Поред тога, веће има функцију да изврши надзор и осигура да управни органи и запослени раде у складу са законом и етичким стандардима.

Скупштина локалне самоуправе, као највише одлучујуће тело, има посебну улогу у анализи извештаја јер кроз своје скупштинске контролне механизме врши надзор над радом извршне власти и управе. Чланови скупштине користе извештаје као основу за расправе и доношење закључака о квалитету и ефикасности рада управе. Овај ниво анализа и дискусије у скупштини доприноси подизању свести о важности транспарентности и одговорности у раду јавних институција и омогућава демократски надзор над локалном администрацијом.

Не мање важан, али често недовољно искоришћен, је утицај грађана у овом процесу. Грађани су крајњи корисници услуга које пружа локална управа и имају право да буду информисани о њеном учинку. Јавне расправе, анкете о задовољству корисника, као и други облици учешћа, омогућавају да глас јавности буде поштован у процесу вредновања рада управе. Ово није само питање права, већ и практични инструмент који омогућава управи да боље препозна потребе и очекивања заједнице, те да унапређује своје услуге на начин који је стварно прилагођен корисницима.

Улога различитих актера у анализи извештаја о раду управе и њихова међусобна сарадња представљају основу за успостављање системског, транспарентног и одговорног управљања. Без учешћа свих наведених актера, анализа би била непотпуна и могла би довести до погрешних закључака или недовољно објективних процена. Зато је важно подстаћи културу дијалога и размене информација, као и развој механизма који омогућавају ефикасну комуникацију и сарадњу између различитих нивоа и улога у систему локалне самоуправе.

Укратко, само синергијски приступ свих актера у процесу анализе извештаја може донети резултате који ће имати трајан и позитиван утицај на рад управе, квалитет услуга и поверење грађана у институције локалне самоуправе.

5.5. Коришћење анализе за унапређење процеса рада управе

Анализа извештаја о раду управе није само пасивни преглед остварених резултата, већ активан инструмент за унапређење укупних процеса и организационих пракси у локалној управи. Када се правилно користи, она постаје кључни алат за препознавање и разумевање изазова са којима се суочавају поједине организационе јединице, као и за идентификацију прилика које доприносе повећању ефикасности и квалитета рада.

Један од основних доприноса анализе је откривање системских слабости. То могу бити недостаци у комуникацији између одељења, неусклађеност процеса, застарели радни механизми, или неефикасна расподела надлежности и одговорности. Овакве препреке не само да смањују продуктивност, већ утичу и на квалитет услуга које управа пружа грађани-

ма. Прецизна анализа омогућава да се ове проблематике препознају на време, што даље омогућава креирање конкретних мера за њихово отклањање.

Такође, анализа служи као средство за унапређење координације и сарадње између организационих јединица. Често су управне структуре сложене и састоје се од различитих основних и ужих организационих јединица које морају да делују усклађено како би се постигао заједнички циљ. Када се резултати рада и показатељи учинка систематски анализирају, откривају се области у којима је сарадња успорена или недовољно ефикасна. Применом препорука из анализе могу се увести нови механизми комуникације, боље дефинисати одговорности и унапређивати интерни проток информација.

Процес унапређења рада управе кроз анализу извештаја подстиче и развој иновативних приступа. Редовна пракса анализе омогућава увођење нових метода рада, примена модерних технологија, као и прилагођавање процедуре актуелним потребама и изазовима. Управљачи и стручни тимови могу лакше препознати где постоји простор за експерименте и увођење побољшања која ће допринети бољој организацији и већем задовољству корисника услуга.

Не сме се занемарити ни значај анализе као алата за унапређење унутрашње организационе културе. Кроз отворену и систематичну анализу учинка гради се култура учења и одговорности, где се грешке не кажњавају већ користе као темељ за раст и развој. Запослени добијају јасне смернице и повратне информације, што повећава њихову мотивацију и посвећеност послу.

У том смислу, анализа извештаја постаје кључни покретач промена које воде ка модернизацији управе и њеној бољој адаптацији на динамичне захтеве локалне заједнице. На крају, све ове активности резултирају не само ефикаснијом управом, већ и јачом повезаношћу између управе и грађана, што је основни предуслов за изградњу поверења и легитимитета локалне власти.

Закључно, коришћење анализе као алата за унапређење процеса рада управе је неодвојиво од идеје о сталном развоју и побољшању квалитета услуга управе. Она омогућава системски приступ решавању проблема, препознавање шанси и имплементацију ефективних решења која воде ка одрживом и одговорном управљању.

5.6. Израда препорука и мера за побољшање учинка

Након детаљне анализе извештаја о раду управе, следећи кључни корак у процесу управљања учинком јесте израда конкретних препорука и мера које имају за циљ побољшање ефикасности, квалитета и укупног учинка управе. Ова фаза представља мост између идентификованих проблема и реалних промена у пракси, те је њен значај немерљив за развој локалне самоуправе која жели да буде пружалац квалитетних услуга својим грађанима.

Препоруке треба да буду засноване на чињеничним подацима и резултатима анализе, али и да буду практичне и оствариве у конкретном организационом и ресурсном контексту. Од суштинске важности је да оне буду јасно формулисане, са дефинисаним роковима и одговорним лицима за њихову имплементацију. На тај начин се обезбеђује да препоруке не остану само у форми докумената, већ да постану живи део управљачког процеса.

Мере за побољшање учинка могу бити разноврсне природе – оперативне, кадровске, финансијске или организационе. На пример, у оперативној области препоруке могу укључивати измене радних процеса, увођење нових информационих система, или унапређење комуникације са корисницима услуга. Кадровске мере могу подразумевати додатну обуку запослених, развој лидерских капацитета или измену организационе структуре ради боље расподеле одговорности. Финансијске мере могу се односити на рационализацију трошкова или преусмеравање средстава у приоритетне области, док организационе мере могу укључивати ревизију интерних правила, јачање контролних механизма или унапређење координације између различитих јединица.

Важан аспект израде препорука јесте и укључивање свих релевантних актера у процес, што повећава њихову прихватљивост и реализацију у пракси. Саветодавни састанци, радионице и јавне расправе пружају могућност за добијање повратних информација и боље усклађивање мера са реалним потребама и очекивањима.

Поред формалних препорука, важно је и континуирано праћење њихове примене. То захтева развој механизма који ће омогућити редовно извештавање о напретку, евалуацију ефеката и, ако је потребно, корекцију мера. На тај начин, израда препорука и мера постаје динамичан процес који реагује на промене у окружењу и унутрашње потребе управе.

Укратко, овај корак представља срж унапређења учинка и трансформације локалне управе у институцију која активно учи из својих резултата, прилагођава се новим изазовима и тежи ка сталном побољшању квалитета услуга за грађане. Остварење овог циља директно доприноси јачању поверења јавности у рад локалних власти и обезбеђује стабилност и одрживост локалног управљања.

5.7. Улога анализе у јачању управљачке одговорности и транспарентности

Анализа извештаја о раду управе представља темељ на коме почива јачање управљачке одговорности и транспарентности у систему локалне самоуправе. Она пружа јасну слику о томе ко је и на који начин допринео остварењу постављених циљева, што омогућава идентификацију одговорних лица и јединица унутар управе. Управљачка одговорност се тако не своди само на формалне обавезе, већ постаје живи процес у коме се учинак свих актера прати, анализира и вреднује.

Транспарентност, као један од кључних принципа савременог управљања, добија конкретан облик управо кроз систематску анализу и објављивање резултата рада. Јавно објављивање и доступност извештаја и њихових анализа омогућавају грађанима, медијима и другим заинтересованим странама да прате рад управе, постављају питања и захтевају одговоре. Ово отвара простор за дијалог и повратну информацију, што даље подстиче одговорнији и ефективнији рад управе.

Јачање одговорности и транспарентности има директан утицај на квалитет јавних услуга и поверење грађана у локалне институције. Када су подаци о раду управе јасни и доступни, грађани се осећају укљученим и информисаним, што повећава њихову сарадњу и подршку. Истовремено, руководиоци и службеници имају јасне смернице и мотивацију да побољшају свој рад, знајући да ће њихов учинак бити јавно доступан и предмет праћења.

Систематска анализа извештаја такође доприноси формирању културе резултата унутар градске/општинске управе. Она пружа основу за конструктивне разговоре о постигнућима и изазовима и подстиче проактивни приступ решавању проблема. Ова култура унапређује тимски рад, подстиче иновације и промовише одговорно лидерство.

Укратко, анализа извештаја о раду управе није само технички процес већ и стратешки инструмент који омогућава јачање управљачке одговорности, повећање транспарентности и изградњу поверења између управе и грађана. Кроз ову анализу, локална самоуправа може постати отворенија, ефикаснија и боље позиционирана за задовољавање потреба своје заједнице.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



MAXIMA
consulting