GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE SRPSKE

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks:+387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Izvještaj revizije učinka

UPRAVLjANjE ODRŽIVIM RAZVOJEM U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Broj: RU 004-25

Banja Luka, oktobar 2026. godine

SADRŽAJ

ZAKLjUČAK REVIZIJE 1

LISTA SKRAĆENICA 2

PREDGOVOR 3

REZIME 5

1. UVOD 7

1.1. Pozadina i motivi revizije 7

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja 9

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije 10

1.3.1. Obim i ograničenja revizije 10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza 11
1.3.3. Metode pribavljanja i analize revizijskih dokaza 12
1.3.4. Kriterijumi revizije 12

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja 13

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE 14

2.1. Karakteristike predmeta revizije 14

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti 14

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije 16

3. NALAZI 17

3.1. Obezbijeđenost pretpostavki za upravljanje održivim razvojem 17

3.1.1. Regulatorni i finansijski okvir 17
3.1.2. Institucionalno-kadrovski kapaciteti 18

3.2. Strateški i sprovedbeni okvir za upravljanje održivim razvojem 19

3.2.1. Zastupljenost ciljeva održivog razvoja i principa „niko ne smije biti isključen“ u strateškim dokumentima 20
3.2.2. Međusobna usklađenost strateških dokumenata 22
3.2.3. Sprovedbena planska dokumenta i njihova usklađenost 24

3.3. Praćenje, evaluacija i izvještavanje o sprovođenju strateških i sprovedbenih planskih dokumenata 26

3.3.1. Praćenje i evaluacija sprovođenja strateških dokumenata 26
3.3.2. Izvještavanje o sprovođenju strateških i sprovedbenih planskih dokumenata 28

4. ZAKLjUČCI 34

5. PREPORUKE 36

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ 38

ZAKLjUČAK REVIZIJE
„UPRAVLjANjE ODRŽIVIM RAZVOJEM U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave“.

Cilj ove revizije učinka je da se ispita da li se u jedinicama lokalne samouprave efikasno upravlja održivim razvojem i da se, na osnovu provedenih ispitivanja, ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave.

Provedena revizija je u organizaciono-institucionalnom pogledu, obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti u pogledu upravljanja održivim razvojem gradova Bijeljina, Doboj, Istočno Sarajevo, Prnjavor, Prijedor i Laktaši, te opština Berkovići, Bratunac, Brod, Donji Žabar, Trnovo, Kozarska Dubica, Kotor Varoš, Ljubinje, Milići, Modriča, Mrkonjić Grad, Novi Grad, Osmaci, Srebrenica, Ugljevik, Han Pijesak, Šamac, Šekovići, Vlasenica, Istočno Novo Sarajevo, Gacko, Srbac, Čelinac i Krupa na Uni. Vremenski period obuhvaćen ovom revizijom je od 2023. do 2025. godine.

Rezultati revizije su prikazani u ovom Izvještaju. Provedena revizija je pokazala da su u jedinicama lokalne samouprave uspostavljeni brojni elementi sistema upravljanja održivim razvojem, ali oni nisu u dovoljnoj mjeri međusobno povezani i funkcionalno integrisani, što ograničava efikasnost upravljanja održivim razvojem.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, je dostavila Nacrt izvještaja jedinicama lokalne samouprave obuhvaćenim ovom revizijom. Na Nacrt izvještaja nije bilo primjedbi.

U skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske konačan izvještaj se dostavlja svim institucijama kojima se treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave.

Glavni revizor donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Daliborka Milijević i Dalibor Rodić.

Glavni revizor

Božana Trninić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
JLS	Jedinica/e lokalne samouprave
BiH	Bosna i Hercegovina
Agenda 2030	Program održivog razvoja do 2030 - Agenda 2030
COR	Ciljevi održivog razvoja
Okvir za realizaciju COR	Okvir za realizaciju ciljevi održivog razvoja u Bosni i Hercegovini

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.[1]

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:[2]

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju blagovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

[1] ISSAI 100 paragraf 22
[2] ISSAI 300 paragraf 11

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za pribavljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišteni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unaprjeđenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspolažemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave“.

Cilj ove revizije učinka je da se ispita da li se u jedinicama lokalne samouprave efikasno upravlja održivim razvojem i da se, na osnovu provedenih ispitivanja, ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave.

Nalazi, zasnovani na dovoljnim i primjerenim, odnosno relevantnim, validnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- ✓ Pravni okvir za strateško planiranje i upravljanje razvojem je uspostavljen i pruža smjernice za planiranje i sprovođenje održivog razvoja, ali u jedinicama lokalne samouprave postoji značajan „jaz“ između propisanog okvira i njegove primjene, prvenstveno zbog ograničenih budžetskih sredstava i organizaciono-kadrovskih kapaciteta lokalnih uprava;
- ✓ Većina jedinica lokalne samouprave posjeduje važeću strategiju razvoja i značajan broj sektorskih strategija, koje su međusobno vertikalno i horizontalno usklađene i u koje su uključeni ciljevi održivog razvoja;
- ✓ U postupku izrade strateških i sprovedbenih planskih dokumenata obezbijeđeno je učešće zainteresovanih strana putem fokus grupa, javnih rasprava, konsultacija, anketa i javnih poziva, a u većini planskih dokumenata kroz različite mjere i aktivnosti uključen je princip „niko ne smije biti isključen’’;
- ✓ Razrada strateških dokumenata kroz sprovedbena planska dokumenta nije u potpunosti obezbijeđena, posebno za sektorske strategije. Utvrđene su i značajne razlike u pogledu primjene propisane metodologije i obrazaca, te blagovremenosti i kontinuiteta u njihovoj izradi;
- ✓ Za većinu strateških dokumenata uspostavljena je osnova za praćenje njihovog sprovođenja na osnovu definisanih indikatora, ali značajan broj indikatora ne omogućava ocjenu ishoda i efekata koji su postignuti realizacijom mjera i aktivnosti, te doprinos ostvarivanju ciljeva održivog razvoja;
- ✓ U jedinicama lokalne samouprave nedostaje kontinuitet u praćenju i evaluaciji, posebno sektorskih strategija, budući da se za većinu donesenih dokumenata ne izrađuju zvanični izvještaji o njihovom sprovođenju;
- ✓ Postojeći izvještaji o sprovođenju strategija razvoja, kao i izvještaji o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, većinom sadrže pregled realizovanih, nerealizovanih i djelimično realizovanih mjera, projekata i aktivnosti, podatke o planiranim i realizovanim finansijskim sredstvima. Većina izvještaja ne sadrži analizu ostvarenih rezultata, povezivanje ostvarenih rezultata sa strateškim ciljevima, praćenje rizika, razloge za odstupanja i prijedloge korektivnih mjera za unaprjeđenje rada, kao ni podatke o ostvarenim promjenama, uticajima i efektima;
- ✓ Nije ujednačena transparentnost u pogledu objavljivanja planskih dokumenata i izvještaja o njihovom sprovođenju na zvaničnim internet stranicama jedinica lokalne samouprave;
- ✓ U jedinicama lokalne samouprave nije osigurano pribavljanje informacija, praćenje i izvještavanje u cilju praćenja doprinosa ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su sljedeći zaključci.

Osnovni zaključak ove revizije je da su u jedinicama lokalne samouprave uspostavljeni brojni elementi sistema upravljanja održivim razvojem, ali oni nisu u dovoljnoj mjeri međusobno povezani i funkcionalno integrisani, što ograničava efikasnost upravljanja održivim razvojem.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i sljedeći pojedinačni zaključci:

- ✓ Upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave ograničeno je nedovoljnim organizacionim, kadrovskim i finansijskim kapacitetima;
- ✓ Strateško planiranje je u značajnoj mjeri uspostavljeno u jedinicama lokalne samouprave;
- ✓ Sprovedbeno planiranje u jedinicama lokalne samouprave nije u potpunosti uspostavljeno;
- ✓ Sistem praćenja realizacije mjera i aktivnosti nije u potpunosti funkcionalan za mjerenje ostvarenih rezultata, ishoda i efekata;
- ✓ Izvještavanje o sprovođenju planskih dokumenata ne obezbjeđuje u dovoljnoj mjeri kvalitetne i cjelovite informacije potrebne za efikasno upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave.

Na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka zasnovanih na dovoljnim i primjerenim, odnosno relevantnim, validnim i pouzdanim revizijskim dokazima, sačinjene su preporuke revizije koje se upućuju Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave.

Provođenjem preporuka može se doprinijeti jačanju kapaciteta i unaprjeđenju upravljačke odgovornosti jedinica lokalne samouprave, efikasnijem upravljanju resursima, pružanju kvalitetnijih usluga orijentisanih prema korisnicima, ostvarivanju strateških ciljeva i većem doprinosu ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Preporuka za Vladu Republike Srpske

- ✓ Potrebno je da Vlada Republike Srpske unaprijedi sistemski okvir za upravljanje održivim razvojem.

Preporuke za jedinice lokalne samouprave

- ✓ Jedinice lokalne samouprave treba da jasno utvrde nadležnosti i odgovornosti i obezbijede odgovarajuće kadrovske kapacitete za upravljanje održivim razvojem;
- ✓ Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave potpun i međusobno povezan sistem strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja;
- ✓ Jedinice lokalne samouprave treba da unaprijede utvrđivanje indikatora i praćenje realizacije mjera i aktivnosti;
- ✓ Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave kontinuirano i blagovremeno izvještavanje o sprovođenju svih planskih dokumenata.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Države članice Ujedinjenih nacija su na konferenciji održanoj 2015. godine usvojile Program održivog razvoja do 2030. godine, odnosno Agendu 2030 (u daljem tekstu: Agenda 2030). Agenda 2030 predstavlja univerzalni okvir za rješavanje najznačajnijih izazova današnjice u njihovim međusobno povezanim ekonomskim, društvenim i ekološkim dimenzijama. Sadrži 17 ciljeva održivog razvoja (u daljem tekstu: COR), 169 potciljeva i 232 indikatora.

Agenda 2030 zasnovana je na načelu da „niko ne bude isključen“ *(“Leave no one behind”)*. Države potpisnice obavezale su se da angažuju sve raspoložive resurse kako bi se COR ostvarili do 2030. godine. Agenda 2030 usmjerena je na globalne izazove sa kojima se svijet suočava, uključujući siromaštvo, nejednakost, klimatske promjene, degradaciju životne sredine, prosperitet, mir i pravdu.[3] Bosna i Hercegovina (u daljem tekstu: BiH), se zajedno sa ostalim članicama Ujedinjenih nacija, obavezala na provođenje Agende 2030, odnosno ostvarivanje COR.

Proces uključivanja lokalnih nivoa vlasti u provođenje Agende 2030 predstavlja ono što se podrazumijeva pod pojmom „lokalizacija ciljeva održivog razvoja“. Aktivnosti i projekti koji se realizuju na lokalnom nivou imaju neposredan uticaj na stanovništvo, jer doprinose unaprjeđenju životnih uslova u lokalnim zajednicama.[4] Lokalizacija COR podrazumijeva uspostavljanje okvira za vođenje politike lokalnog održivog razvoja, kao i utvrđivanje načina na koji jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) doprinose provođenju Agende 2030 kroz pristup „odozdo prema gore“.

Jedan od vodećih ekonomista Svjetske banke, u periodu od 1992. do 2002. godine i član Međuvladinog panela o klimatskim promjenama (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), Mohan Munasing (Mohan Munasinghe) kojem je 2007. godine dodijeljena Nobelova nagrada za mir, održivi razvoj posmatra kroz tri međuzavisne komponente.

Te komponente su:

- ✓ Ekonomska održivost, koja podrazumijeva maksimizaciju prihoda uz očuvanje ili uvećavanje zaliha prirodnog kapitala;
- ✓ Društvena održivost, koja se odnosi na održavanje stabilnosti društvenih i kulturnih sistema;
- ✓ Održivost životne sredine, koja je usmjerena na očuvanje otpornosti i ravnoteže bioloških i fizičkih sistema.

Ovaj pristup poznat je kao „model tri prstena“ *(„three rings“),* u kojem su ekonomska, društvena i ekološka održivost ravnopravne i međusobno povezane komponente koje se preklapaju i čine jedinstvenu cjelinu.[5]

[3] Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u Bosni i Hercegovini, decembar 2020. godine
[4] https://www.undp.org/bs/bosnia-herzegovina/news/kantoni-opcine-i-gradovi-ce-raditi-na-implementaciji-ciljeva-odrzivog-razvoja, Lisa Curman, zamjenica šefice Odjela za razvojnu saradnju pri Ambasadi Švedske u BiH
[5] Lokalni ekonomski i održivi razvoj u Srbiji, Stevan Rapaić i Andrea Matijević, Beograd, 2022. godina, str. 144

Dijagram 1. Uobičajeni prikaz „modela tri prstena“ održivog razvoja



Izvor: Lokalni ekonomski i održivi razvoj u Srbiji, Stevan Rapaić i Andrea Matijević, Beograd, 2022. godina, str. 144.

U Republici Srpskoj (u daljem tekstu: RS) 55% JLS ima status nerazvijenih i izrazito nerazvijenih JLS, što predstavlja značajan izazov za lokalizaciju COR. Ovim JLS nedostaju resursi i institucionalni kapaciteti za integraciju COR u sistem planiranja i upravljanja razvojem, kao i za sistematsko praćenje i izvještavanje o ostvarenom napretku. Budžeti ovih JLS prvenstveno su usmjereni na zadovoljavanje socijalnih potreba, što ograničava mogućnosti za izdvajanje budžetskih sredstava za aktivnosti usmjerene na provođenje COR i upravljanje održivim razvojem. U periodu od 2023. do 2026. godine stepen razvijenosti JLS nije se mijenjao.[6]

Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada RS) usvojila je Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Okvir za realizaciju COR) u februaru 2021. godine. Vlada RS imenovala je dva predstavnika RS u Interresornu radnu grupu za praćenje ostvarivanja COR u BiH, koju je u junu 2023. godine, na prijedlog Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, imenovao Savjet ministara BiH.[7]

Interresorna radna grupa za praćenje ostvarivanja COR u BiH i Direkcija za ekonomsko planiranje BiH izradile su početkom 2025. godine drugi Godišnji izvještaj o implementaciji Okvira za realizaciju COR u BiH.[8] Najznačajniji napredak u oblasti implementacije COR ostvaren je kroz izradu i usvajanje Finansijskog okvira za realizaciju ciljeva održivog razvoja u BiH, kojim je, između ostalog, predviđena mjera lokalizacije COR, koja se treba provoditi u periodu 2024–2030. godine.

Većina poslova i zadataka iz nadležnosti JLS direktno je povezana sa ostvarivanjem COR. Aktivnosti na podizanju svijesti o COR i provođenju Agende 2030 u lokalnim zajednicama intenzivirane su nakon 2022. godine. Značajan doprinos ovom procesu daju Ujedinjene nacije, koje su aktivno uključene u aktivnosti na lokalnom nivou. Posebno se podstiču horizontalna saradnja između lokalnih zajednica, razmjena iskustava i primjera dobre

[6] Prilog broj 2. JLS prema stepenu razvijenosti u periodu 2023-2026. godina

[7] Zadaci Interresorne radne grupe su sljedeći: priprema i prezentuje godišnji izvještaj o provođenju Okvira za realizaciju COR, dobrovoljni izvještaj prema UN; Upravljanje, praćenje, izvještavanje i koordinacija procesa u vezi s napretkom u realizaciji Okvira za realizaciju COR; za potrebe uključivanja šireg spektra socioekonomskih partnera s ciljem zajedničkog usmjeravanja provođenju COR u BiH i Okvira za realizaciju COR, a posebno u skladu sa principom "niko ne smije biti isključen"; prilikom ostvarivanja navedenih aktivnosti Interresorna grupa sarađuje sa međunarodnim partnerima.

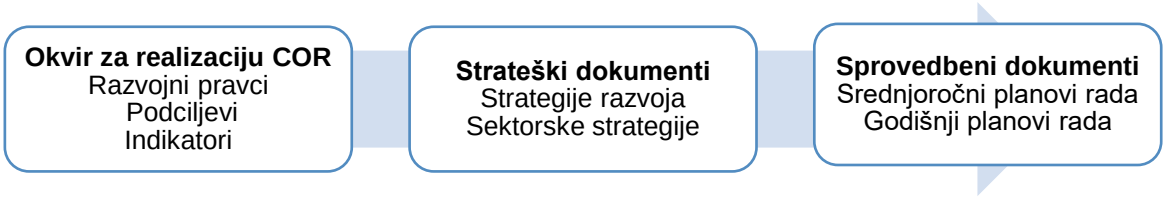
[8] Podaci o indikatorima analiziranim u okviru ovog izvještaja pribavljeni su zaključno sa 12.03.2025. godine.

prakse. Sve je veći broj JLS koje svoje razvojne strategije usklađuju sa Agendom 2030, a pojedine JLS predstavile su rezultate svojih aktivnosti i na međunarodnim forumima.[9]

Usvajanjem pravnog okvira[10] kojim se uređuju sistem strateškog planiranja i upravljanja razvojem u RS, načela strateškog planiranja i upravljanja razvojem, institucionalni okvir, strateška i sprovedbena dokumenta, kao i izvori finansiranja razvojnih strateških prioriteta, stvoreni su preduslovi za lokalizaciju COR i njihovo uključivanje u strateška i sprovedbena dokumenta JLS, kao i za jasnije definisanje doprinosa JLS provođenju COR.

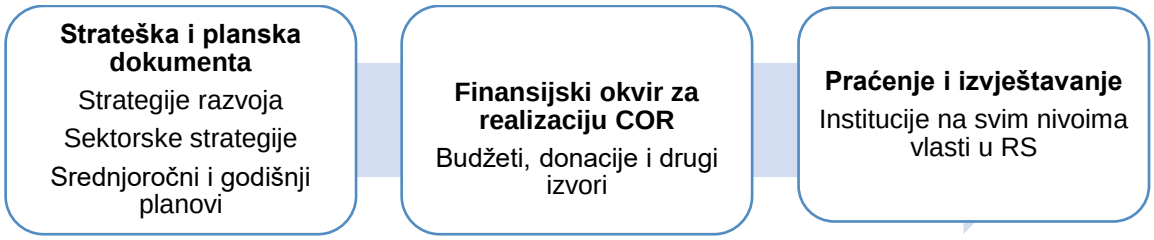
Usklađivanje strateških dokumenata JLS sa COR vrši se na osnovu usvojenog Okvira za realizaciju COR i uspostavljenog pravnog okvira za strateško planiranje i upravljanje razvojem na svim nivoima vlasti u RS.

Dijagram 2. Uključenost COR na svim nivoima vlasti u RS



Izvor: Okvir za realizaciju COR, Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj i podzakonski akti; Ilustracija: GSRJS RS

Dijagram 3. Praćenje i izvještavanje na svim nivoima vlasti u RS



Izvor: Okvir za realizaciju COR, Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj i podzakonski akti; Ilustracija: GSRJS RS

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka je upravljanje održivim razvojem u JLS. Upravljanje održivim razvojem u JLS revizija je posmatrala kroz uključivanje COR i principa „niko ne smije biti izostavljen“ *(„Leave no one behind“)* u strateške i sprovedbene dokumente, utvrđivanje strateških ciljeva, prioriteta, mjera i indikatora za praćenje, kao i praćenje i evaluaciju ostvarenih rezultata, te izvještavanje o napretku u oblasti održivog razvoja i doprinosu JLS ostvarivanju COR.

Osnovni cilj revizije bio je da se ispita da li se u JLS efikasno upravlja održivim razvojem i, na osnovu provedenih ispitivanja, daju preporuke čijim bi se provođenjem moglo unaprijediti

[9] https://www.undp.org/bs/bosnia-herzegovina/news/kantoni-opcine-i-gradovi-ce-raditi-na-implementaciji-ciljeva-odrzivog-razvoja

[10] Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj je donesen u julu 2021. godine; Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj u oktobru 2021. godine i Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj u februaru 2022. godine.

upravljanje održivim razvojem u JLS. Posebni i pojedinačni ciljevi revizije proizilaze iz osnovnog cilja i prikazani su kroz revizijska pitanja.

Pristup u ovoj reviziji predstavlja kombinaciju sistemskog pristupa i pristupa usmjerenog na rezultate. Sistemskim pristupom ispitivana je obezbijeđenost pretpostavki za upravljanje održivim razvojem, funkcionalnost sistema upravljanja održivim razvojem u JLS, kroz analizu povezanosti strateških i sprovedbenih planskih dokumenata, mehanizama praćenja i evaluacije ostvarenih rezultata, kao i načina izvještavanja o napretku u oblasti održivog razvoja. Pristupom usmjerenim na rezultate ispitivano je da li su strateški ciljevi, prioriteti, mjere i indikatori JLS povezani sa COR i usmjereni na njihovo ostvarivanje.

Ova revizija učinka usmjerena je na ocjenu efikasnosti sistema upravljanja održivim razvojem u JLS.

Osnovno revizijsko pitanje na koje se traži odgovor u ovoj reviziji učinka glasi:

Da li je obezbijeđeno efikasno upravljanje održivim razvojem u JLS?

U cilju dobijanja odgovora na osnovno revizijsko pitanje, revizijom su ispitana sljedeća revizijska pitanja:

1. Da li su obezbijeđene pretpostavke za efikasno upravljanje održivim razvojem i doprinos JLS ostvarivanju COR?
2. Da li su procesi praćenja, evaluacije i izvještavanja o ostvarivanju strateških ciljeva u funkciji efikasnog upravljanja održivim razvojem?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Provedena revizija je, u organizaciono-institucionalnom pogledu, obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti u pogledu upravljanja održivim razvojem gradova Bijeljina, Doboj, Istočno Sarajevo, Prnjavor, Prijedor i Laktaši, te opština Berkovići, Bratunac, Brod, Donji Žabar, Trnovo, Kozarska Dubica, Kotor Varoš, Ljubinje, Milići, Modriča, Mrkonjić Grad, Novi Grad, Osmaci, Srebrenica, Ugljevik, Han Pijesak, Šamac, Šekovići, Vlasenica, Istočno Novo Sarajevo, Gacko, Srbac, Čelinac i Krupa na Uni.

Od ukupno 30 JLS, revizija je podatke za određena pitanja pribavljala putem upitnika i dostavljene dokumentacije, dok je detaljnije ispitivanje sadržaja i strukture strateških i sprovedbenih dokumenata JLS, kao i procesa praćenja, evaluacije i izvještavanja o rezultatima i njihovom doprinosu realizaciji COR, provedeno u osam JLS, i to:

- ✓ Gradovima Laktaši i Prijedor;
- ✓ Opštinama Gacko, Istočno Novo Sarajevo, Vlasenica, Srbac, Čelinac i Krupa na Uni.

Izbor JLS izvršen je na osnovu relevantnih kriterijuma. Osnovni kriterijumi za izbor uzorka bili su:

- ✓ Stepen razvijenosti;
- ✓ Administrativno-teritorijalni raspored;
- ✓ Postojanje strategija razvoja donesenih nakon usvajanja pravnog okvira za strateško planiranje i upravljanje razvojem u RS i usvajanja Okvira za realizaciju COR.

Ovom revizijom obuhvaćen je period od tri godine, odnosno 2023–2025. godine. Ova revizija učinka je horizontalna revizija i, kao takva, nije obuhvatila ispitivanje procedura i postupaka sprovođenja mjera, aktivnosti i sa njima povezanih projekata usmjerenih na ostvarivanje strateških ciljeva. Rezultate sprovođenja mjera i aktivnosti, kao i ostvarivanje strateških ciljeva, revizija je analizirala na osnovu informacija i podataka sadržanih u izvještajima o sprovođenju strategija razvoja, izvještajima o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, izvještajima o realizaciji planova kapitalnih ulaganja i izvještajima o izvršenju budžeta JLS.

Revizija je primarno analizirala rezultate iskazane u izvještajima za 2025. godinu zbog obezbjeđenja uporedne analize rezultata po JLS, imajući u vidu da je jedan broj strategija razvoja važeći od 2024. godine.

Ovako utvrđen obim revizije, sa organizacionog, vremenskog i prostornog aspekta, omogućio je objektivno razumijevanje i ispitivanje predmeta revizije, formiranje nalaza i zaključaka, te kreiranje preporuka revizije.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Za potrebe davanja odgovora na postavljena revizijska pitanja, revizija je pribavljala potrebne podatke, informacije i dokumentaciju prvenstveno od JLS.

Podaci, informacije i dokumentacija pribavljani su od JLS iz sljedećih izvora:

- ✓ Strateških dokumenata JLS;
- ✓ Akcionih planova, srednjoročnih i godišnjih planova i programa JLS;
- ✓ Budžeta i izvještaja o izvršenju budžeta JLS;
- ✓ Izvještaja i informacija JLS o sprovođenju strateških i sprovedbenih planskih dokumenata;
- ✓ Evidencija i baza podataka JLS;
- ✓ Dokumenata o komunikaciji u JLS, sa nižim budžetskim korisnicima, mjesnim zajednicama i organizacijama civilnog društva u oblasti održivog razvoja JLS.

Pored navedenih izvora, podaci i informacije pribavljeni su i iz:

- ✓ Zakonskih i podzakonskih propisa;
- ✓ Strategija na nivou RS relevantnih za strateško planiranje u JLS;
- ✓ Dokumenata i evidencija u nadležnosti Ministarstva za evropske integracije i međunarodnu saradnju, Ministarstva uprave i lokalne samouprave i Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske.

Pri formiranju nalaza revizije korišćeni su i sljedeći izvori:

- ✓ Okvir za realizaciju COR, finansijski okvir za provođenje COR, dobrovoljni izvještaji o provođenju COR, godišnji izvještaji o provođenju COR;
- ✓ Izvještaji, informacije i publikacije vladinih, nevladinih i međunarodnih organizacija;
- ✓ Druga dokumenta od značaja za održivi razvoj u JLS, navedena u prilozima ovog izvještaja.[11]

[11] Prilog broj 1. Lista referenci – popis akata

1.3.3. Metode pribavljanja i analize revizijskih dokaza

Metode pribavljanja revizijskih dokaza određene su u zavisnosti od revizijskih pitanja, vrste potrebnih dokaza i raspoloživih izvora podataka i informacija.

Revizijski dokazi pribavljani su pregledom i analizom sljedećih izvora:

- ✓ Zakonskih i podzakonskih propisa;
- ✓ Opštih akata JLS;
- ✓ Strateških dokumenata i pratećih akcionih planova na republičkom nivou, relevantnih za COR u JLS;
- ✓ Strateških dokumenata, akcionih planova, srednjoročnih planova rada, godišnjih planova rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, planova kapitalnih ulaganja i budžeta JLS;
- ✓ Izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata JLS, izvještaja o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, izvještaja o realizaciji planova kapitalnih ulaganja i izvještaja o izvršenju budžeta;
- ✓ Baza podataka i evidencija JLS relevantnih za sprovođenje strateških i sprovedbenih dokumenata, kao i COR;
- ✓ Odgovora iz upitnika dostavljenih od JLS;
- ✓ Službenih internet stranica JLS.

Pored pregleda i analize dokumentacije, revizijski dokazi pribavljani su i provođenjem intervjua i razgovora sa predstavnicima JLS, održavanjem radno-konsultativnih sastanaka, kao i referentnih i fokus grupa.

Značajni podaci i informacije kvantitativnog i kvalitativnog karaktera pribavljeni su putem upitnika koje je popunilo 30 JLS, kao i održavanjem 10 sastanaka sa ukupno 33 predstavnika JLS, Ministarstva za evropske integracije i međunarodnu saradnju, Ministarstva uprave i lokalne samouprave i Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske.

Pribavljeni revizijski dokazi analizirani su primjenom sljedećih metoda:

- ✓ Analize propisa, sadržaja dokumentacije, intervjua, radno-konsultativnih sastanaka i odgovora iz upitnika;
- ✓ Komparativne analize;
- ✓ Analitičkih postupaka;
- ✓ Statističke analize;
- ✓ Analize registara, evidencija i baza podataka;
- ✓ Sprovođenjem studija slučaja;
- ✓ Drugih metoda primjerenih vrsti pribavljenih revizijskih dokaza.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije utvrđeni su u skladu sa predmetom i ciljem revizije, pristupom reviziji i postavljenim revizijskim pitanjima. Kriterijumi revizije zasnovani su na opredjeljenjima i politikama Vlade RS, relevantnim propisima kojima se uređuju strateško planiranje i upravljanje razvojem, kao i relevantnim dokumentima JLS.

Na osnovu navedenog, korišćeni su sljedeći kriterijumi revizije:

- ✓ Relevantni pravni i institucionalni okvir je uspostavljen i dosljedno se primjenjuje;

- ✓ Okvir za realizaciju COR primijenjen je u procesu strateškog planiranja i upravljanja razvojem;
- ✓ Uloge, nadležnosti i odgovornosti jasno su definisane i dodijeljene, a organizacija poslova za strateško planiranje i upravljanje razvojem je uspostavljena;
- ✓ JLS su uspostavile mehanizme efikasne i efektivne koordinacije i razmjene podataka i informacija između nadležnih organizacionih jedinica i drugih relevantnih aktera;
- ✓ Odgovarajući strateški okvir u JLS je donesen, sa uključenim COR, i obezbijeđena je međusobna usklađenost strateških dokumenata;
- ✓ Prioriteti i mjere iz strategija razvoja i sektorskih strategija uključeni su u srednjoročna i godišnja planska dokumenta;
- ✓ Budžetsko planiranje i planovi kapitalnih ulaganja usklađeni su sa razvojnim prioritetima i strateškim ciljevima JLS;
- ✓ Princip „niko ne smije biti isključen“ uključen je u strateška i sprovedbena dokumenta JLS;
- ✓ Uspostavljen je sistem pribavljanja podataka, praćenja i evaluacije sprovođenja strateških dokumenata, zasnovan na utvrđenim indikatorima;
- ✓ Izvještavanje o sprovođenju mjera i ostvarivanju strateških ciljeva je kontinuirano, blagovremeno i sveobuhvatno i omogućava praćenje ostvarenih rezultata i efekata;
- ✓ JLS provode evaluaciju ostvarivanja strateških ciljeva i na osnovu rezultata blagovremeno preduzimaju korektivne i razvojne mjere;;
- ✓ Strateška i sprovedbena dokumenta objavljena su na službenim internet stranicama JLS.

Primjenom utvrđenog obima revizije, odgovarajućih izvora i metoda pribavljanja i analize revizijskih dokaza, obezbijeđeni su dovoljni i primjereni, odnosno relevantni, validni i pouzdani revizijski dokazi, koji predstavljaju osnovu za formiranje nalaza, zaključaka i preporuka revizije u odnosu na utvrđene kriterijume.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj Izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1 **Uvod** – osnovni motivi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na upravljanje održivim razvojem u JLS. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterijume revizije, obim i ograničenja revizije, izvore i metode pribavljanja i analize revizijskih dokaza.

2 **Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za upravljanje održivim razvojem u JLS.

3 **Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u tri poglavlja.

4 **Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.

5 **Preporuke** – date su preporuke čijim provođenjem bi se omogućilo efikasnije upravljanje održivim razvojem u JLS.

Na kraju ovog Izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Prema Zakonu o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj održivi razvoj je razvoj društva koji raspoloživim resursima zadovoljava ljudske potrebe, ne ugrožavajući prirodne sisteme i okolinu, čime se osigurava dugoročno postojanje ljudskog društva i njegovog okruženja.

Upravljanje razvojem obuhvata pretvaranje razvojnih ciljeva i prioriteta u konkretne aktivnosti te njihovu realizaciju, praćenje i vrednovanje njihovih rezultata sa jasnim razvojnim i finansijskim efektima i institucionalnim odgovornostima.

U tom kontekstu, JLS imaju značajnu ulogu u planiranju i sprovođenju razvojnih politika, budući da se značajan dio razvojnih prioriteta, mjera i aktivnosti realizuje na lokalnom nivou. Primjena načela održivog razvoja, između ostalog, podrazumijeva usklađivanje razvojnih politika i planova sa relevantnim dokumentima u procesu evropskih integracija, kao i sa međunarodno prihvaćenim COR.

Strateško planiranje u JLS predstavlja proces utvrđivanja razvojne vizije, strateških ciljeva, prioriteta i mjera, kao i načina njihovog ostvarivanja kroz srednjoročne i godišnje planove, budžete i druge sprovedbene dokumente. Njegova svrha je usmjeravanje javnih politika i raspoloživih resursa ka prioritetnim razvojnim potrebama lokalne zajednice.

Sprovedbena dokumenta čine akcioni planovi za sprovođenje strateških dokumenata, srednjoročni planovi rada, godišnji planovi rada, godišnji izvještaji o radu i godišnji izvještaji o sprovođenju strateških dokumenata.[12] Pored navedenih dokumenata, u kontekstu upravljanja održivim razvojem, ovom revizijom obuhvaćeni su i budžeti i planovi kapitalnih ulaganja, kao i izvještaji o izvršenju budžeta i izvještaji o realizaciji planova kapitalnih ulaganja.

Doprinos JLS ostvarivanju COR zasniva se na uključivanju ciljeva i principa Agende 2030, kao i pratećih indikatora u lokalne strateške i sprovedbene dokumente. COR predstavljaju transformativni plan za stvaranje bolje i održive budućnosti za cijeli svijet. Oni se bave globalnim izazovima s kojim se svijet suočava, uključujući siromaštvo, nejednakost, klimatske promjene, degradaciju životne sredine, prosperitet, mir i pravdu. Agenda 2030 utvrđuje 17 ciljeva održivog razvoja i naglašava njihovu međusobnu povezanost, kao i potrebu za uravnoteženim pristupom ekonomskoj, socijalnoj i ekološkoj dimenziji održivog razvoja. Posebno je istaknut princip „niko ne smije biti isključen“, kao i značaj praćenja napretka i izvještavanja o ostvarenim rezultatima.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

U RS je 2021. godine donesen Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem Republike Srpske, kojim je uspostavljen jedinstven sistem strateškog planiranja i upravljanja razvojem. Cilj navedenog zakona je obezbjeđenje efikasnog, koordinisanog i održivog planiranja razvoja, zasnovanog na jasno definisanim ulogama, nadležnostima i odgovornostima nosilaca razvojnog planiranja.

Nosioci poslova strateškog planiranja i upravljanja razvojem na lokalnom nivou su JLS, koje u okviru svojih nadležnosti obezbjeđuju planiranje, sprovođenje, praćenje, izvještavanje i vrednovanje strateških dokumenata.

[12] Prilog broj 3. Povezanost strateških i sprovedbenih dokumenata u JLS

U skladu sa Zakonom o strateškom planiranju i upravljanju razvojem Republike Srpske, JLS su odgovorne za:

- ✓ Organizaciju i koordinaciju procesa strateškog planiranja i upravljanja razvojem;
- ✓ Učešće u izradi, sprovođenju, vrednovanju i izvještavanju o strateškim dokumentima RS;
- ✓ Izradu, usvajanje, sprovođenje, praćenje i vrednovanje strateških dokumenata JLS i akcionih planova za njihovo sprovođenje;
- ✓ Izradu uputstva za srednjoročno planiranje rada JLS i izradu i sprovođenje srednjoročnog plana rada;
- ✓ Izradu godišnjeg plana rada i godišnjeg izvještaja o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave;
- ✓ Obezbjeđivanje usklađenosti strateškog, srednjoročnog, godišnjeg i budžetskog planiranja u JLS;
- ✓ Obezbjeđivanje usklađenosti strateških i sprovedbenih dokumenata sa strateškim okvirom RS;
- ✓ Obavljanje drugih poslova u oblasti strateškog planiranja i upravljanja razvojem u skladu sa važećom regulativom.

U okviru sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem, gradonačelnik/načelnik ima ključnu izvršnu i koordinacionu ulogu, dok skupština JLS ima ulogu u donošenju i usvajanju strateških dokumenata i razmatranju izvještaja o njihovom sprovođenju i vrednovanju.

Gradonačelnik/načelnik pokreće i koordinira procese izrade i sprovođenja strateških dokumenata. Ukoliko utvrdi potrebu za izradom strategije razvoja, donosi odluku o pokretanju postupka njene izrade, dok skupština JLS, na njegov prijedlog, donosi strategiju razvoja za period od sedam godina.

Ukoliko je posebnim zakonom propisano donošenje sektorske strategije, gradonačelnik/načelnik donosi odluku o njenoj izradi, a skupština JLS je usvaja na prijedlog gradonačelnika/načelnika, po pravilu za period od sedam godina, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Za sprovođenje strategije razvoja i sektorskih strategija izrađuju se trogodišnji akcioni planovi, po principu 1 + 2, kojima se razrađuju prioriteti, mjere i aktivnosti, nosioci njihovog sprovođenja, izvori finansiranja i indikatori za praćenje realizacije.

Srednjoročni plan rada izrađuje se za period od tri godine, po principu 1 + 2, na osnovu nadležnosti JLS, strateškog okvira i uputstva za srednjoročno planiranje rada JLS. Srednjoročni plan rada predstavlja osnovu za godišnje planiranje rada i povezivanje strateških prioriteta sa aktivnostima i raspoloživim resursima.

Godišnji plan rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave predstavlja integrisani pregled godišnjih planova rada gradonačelnika/načelnika i organizacionih jedinica lokalne uprave i dostavlja se skupštini JLS na usvajanje.

Po isteku izvještajnog perioda, gradonačelnik/načelnik priprema godišnji izvještaj o radu, koji predstavlja integrisani pregled izvještaja o radu gradonačelnika/načelnika i organizacionih jedinica uprave, te ga dostavlja skupštini JLS na razmatranje i usvajanje.

O sprovođenju strateških dokumenata gradonačelnik/načelnik priprema godišnje izvještaje, koje dostavlja skupštini JLS na usvajanje. Na ovaj način obezbjeđuje se izvještavanje o stepenu realizacije utvrđenih prioriteta, mjera i aktivnosti, kao i o ostvarenju indikatora definisanih strateškim i sprovedbenim dokumentima.

U skladu sa Zakonom o strateškom planiranju i upravljanju razvojem Republike Srpske, gradonačelnik/načelnik donosi odluku o pokretanju procesa vrednovanja strateških dokumenata, dok skupština JLS razmatra i usvaja izvještaje o sprovedenom vrednovanju.

Navedena institucionalna organizacija podrazumijeva povezanost i kontinuitet između strateškog planiranja, srednjoročnog i godišnjeg planiranja, budžetskog planiranja, sprovođenja, praćenja, izvještavanja i vrednovanja. Odgovornosti različitih učesnika u ovom procesu trebaju biti međusobno usklađene kako bi se obezbijedilo da se strateški prioriteti prevode u konkretne aktivnosti, finansijske planove i mjerljive rezultate.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Osnovu pravnog okvira u JLS predstavlja Zakon o lokalnoj samoupravi[13], kojim se uređuju sistem lokalne samouprave, nadležnosti JLS, organizacija i način rada njihovih organa, međusobni odnosi skupštine grada/opštine i gradonačelnika/načelnika, finansiranje, javnost rada, nadzor nad zakonitošću rada organa JLS, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obaveza JLS.

Poseban regulatorni okvir za strateško planiranje i upravljanje razvojem u JLS čine zakoni, podzakonski akti i drugi relevantni propisi i akti kojima su uređeni postupci strateškog planiranja, sprovođenja, praćenja, izvještavanja i vrednovanja razvojnih politika na republičkom i lokalnom nivou.

Osnovni propisi kojima je uređen sistem strateškog planiranja i upravljanja razvojem u RS čine:

- ✓ Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem Republike Srpske;
- ✓ Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj;
- ✓ Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj;
- ✓ Drugi podzakonski akti.

Zakonom o strateškom planiranju i upravljanju razvojem Republike Srpske uređeni su sistem strateškog planiranja i upravljanja razvojem, načela na kojima se sistem zasniva, institucionalni okvir, vrste strateških i sprovedbenih dokumenata, postupci njihove izrade, donošenja, sprovođenja, praćenja, izvještavanja i vrednovanja, kao i izvori finansiranja razvojnih prioriteta.

Uredbom o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj bliže su uređeni postupci izrade, sadržaj i struktura strateških dokumenata, njihovo usklađivanje sa budžetskim planiranjem, kao i postupci praćenja, izvještavanja i vrednovanja.

Uredbom o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj propisani su postupci izrade, struktura i sadržaj sprovedbenih dokumenata, njihovo usklađivanje sa budžetskim planiranjem, kao i praćenje, izvještavanje i vrednovanje njihove realizacije.

Pored navedenih propisa, za predmet revizije od značaja su i strateški dokumenti RS, dokumenti relevantni za proces evropskih integracija, međunarodno preuzete obaveze RS i BiH, sa posebnim osvrtom na Agendu 2030 i COR. Navedeni dokumenti predstavljaju referentni okvir za planiranje i upravljanje razvojem i uključenost principa održivog razvoja u strateške i sprovedbene dokumente JLS.

Prilikom provođenja revizije uzeti su u obzir i drugi propisi, dokumenti i relevantni akti kojima se uređuju ili podržavaju pojedini segmenti strateškog planiranja, budžetskog planiranja, finansiranja, praćenja, izvještavanja i upravljanja razvojem. Pregled relevantnih propisa i dokumenata korišćenih kao izvori za provođenje revizije dat je u Listi referenci, koja je sastavni dio Priloga ovog Izvještaja.[14]

[13] „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16 ,36/19 i 61/21
[14] Prilog broj 1. Lista referenci – popis akata

3. NALAZI

JLS imaju značajnu ulogu u ostvarivanju COR, s obzirom na to da se na lokalnom nivou planiraju i sprovode brojne razvojne politike, prioriteti i mjere od neposrednog značaja za održivi razvoj. Prema dostupnim podacima, oko 65% COR ne bi se moglo u potpunosti ostvariti bez doprinosa regionalnih i lokalnih vlasti, dok se oko jedne trećine od ukupno 232 indikatora može mjeriti na lokalnom nivou radi praćenja napretka ka održivom razvoju.[15] Zbog toga JLS predstavljaju značajne učesnike u prilagođavanju COR lokalnim potrebama i prioritetima, njihovom uključivanju u lokalne strateške i sprovedbene dokumente, kao i u sprovođenju i praćenju rezultata razvojnih politika.

3.1. Obezbijeđenost pretpostavki za upravljanje održivim razvojem

U ovom poglavlju predstavljen je stepen obezbijeđenosti pretpostavki za upravljanje održivim razvojem, posmatran kroz regulatorni i finansijski okvir, kao i institucionalne i kadrovske kapacitete JLS.

3.1.1. Regulatorni i finansijski okvir

Pravni okvir za strateško planiranje i upravljanje razvojem je uspostavljen i pruža osnovu za planiranje, sprovođenje, praćenje i izvještavanje o sprovođenju razvojnih politika. U JLS njegova stvarna primjena i efekti značajno se razlikuju, što je povezano sa razlikama u njihovim finansijskim, institucionalnim i kadrovskim kapacitetima.

Od ukupno 64 JLS u RS, više od polovine, odnosno 36 JLS, svrstava se u kategoriju nerazvijenih ili izrazito nerazvijenih JLS. Razlike u stepenu razvijenosti JLS predstavljaju neujednačene mogućnosti JLS da obezbijede potrebne resurse za pripremu, sprovođenje i praćenje strateških i sprovedbenih dokumenata.[16]

Finansijski planovi za realizaciju strategija razvoja u 28 JLS pokazuju značajne razlike u strukturi i obimu planiranih izvora finansiranja.[17] Ukupno je planirano oko 1,5 milijardi KM, od čega je oko 550 miliona KM, odnosno približno 40%, planirano iz budžeta JLS, dok je oko 950 miliona KM, odnosno približno 60%, planirano iz eksternih izvora finansiranja.

Planirani izvori finansiranja sprovođenja strategija razvoja pokazuju značajne razlike u strukturi, te različit stepen oslanjanja na sopstvene izvore i eksterne izvore finansiranja JLS. Na primjer, u opštini Vlasenica učešće opštinskog budžeta u ukupno planiranim sredstvima za realizaciju strategije razvoja iznosi oko 10%, dok je oko 90% planirano iz eksternih izvora finansiranja, uključujući grantove, donacije i pomoć viših nivoa vlasti. S druge strane, u gradu Bijeljina blizu 80% planiranih sredstava za realizaciju strategije razvoja planirano je da bude obezbijeđeno iz gradskog budžeta, dok se oko 20% planira iz eksternih izvora finansiranja. Navedeno ukazuje da visoko učešće eksternih izvora finansiranja zahtijeva od JLS da blagovremeno planiraju njihovo obezbjeđivanje i povezuju realizaciju razvojnih mjera sa realno dostupnim izvorima finansiranja. Razlike u strukturi planova finansiranja sprovođenja strategija razvoja između JLS prikazane su na sljedećem grafikonu.

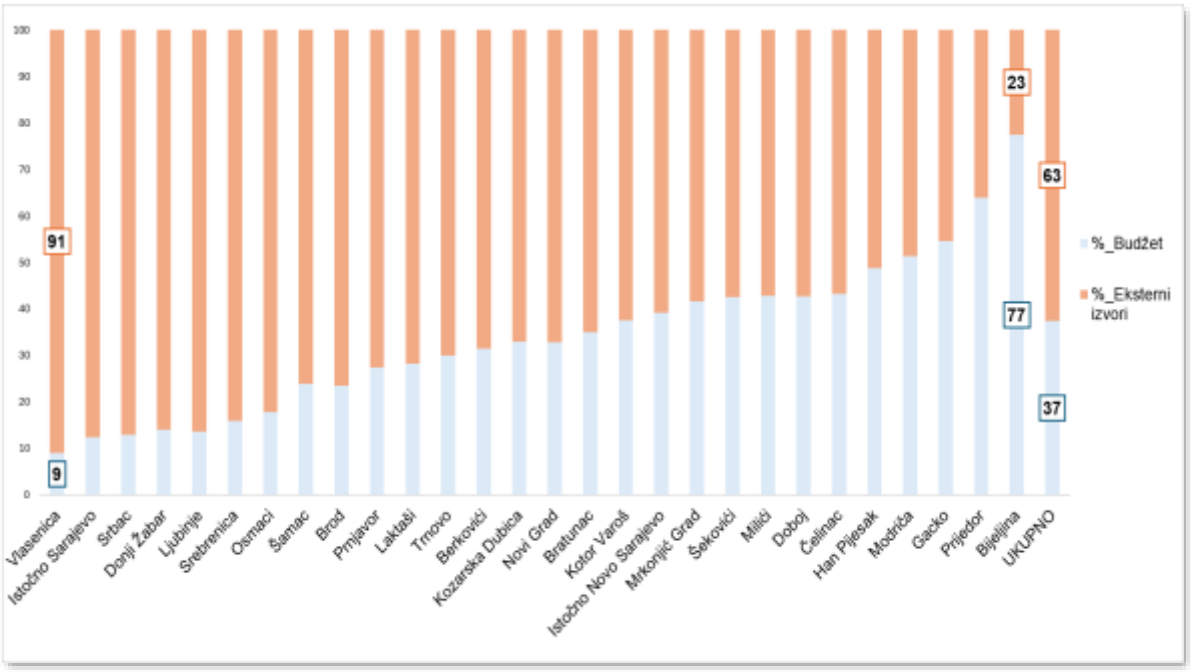
---

[15] https://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Prirucnik%20%20Agenda%202030%20u%20mojoj%20opstini.pdf, Priručnik za lokalnu primjenu COR, 2019. godina

[16] Prilog broj 2. JLS prema stepenu razvijenosti u periodu 2023-2026. godina

[17] Revizijom je obuhvaćeno 30 JLS. Za analizu finansijskih planova realizacije strategija razvoja korišćeni su podaci za 28 JLS, budući da opština Krupa na Uni ima strategiju razvoja izrađenu prema prethodnoj metodologiji, kojom nisu utvrđena okvirna finansijska sredstva za njenu realizaciju, dok opština Ugljevik u vrijeme provođenja revizije nije imala važeću strategiju razvoja.

Grafikon 1. Finansijski plan za realizaciju strategija razvoja u 28 JLS (sredstva iz budžeta JLS i eksterni izvori finansiranja)



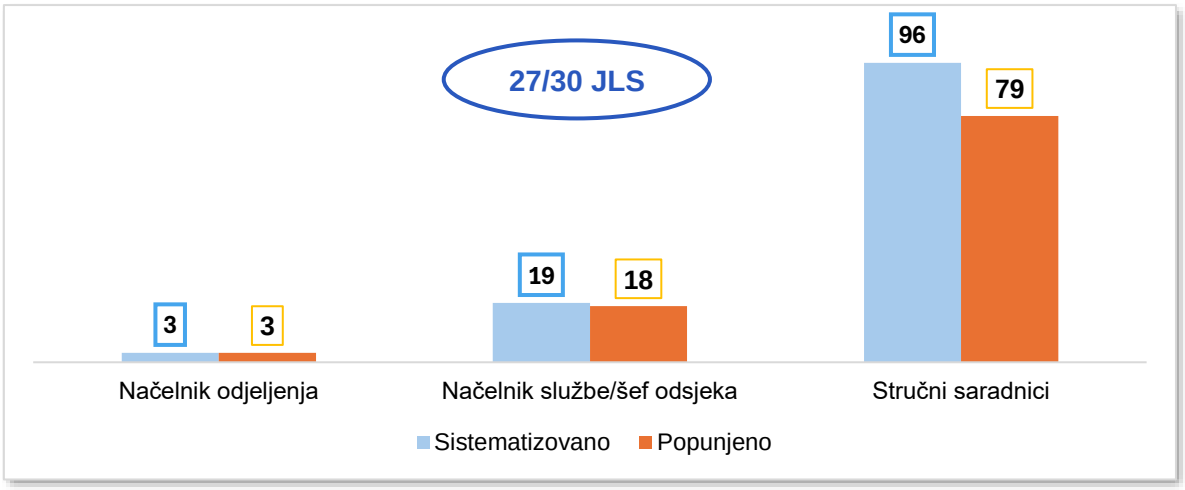
Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

3.1.2. Institucionalno-kadrovski kapaciteti

Institucionalna organizacija i kadrovska popunjenost predstavljaju jedan od ključnih preduslova za efikasno upravljanje održivim razvojem u JLS. Analiza podataka u 30 JLS ukazuje na značajne razlike u institucionalnim i kadrovskim kapacitetima za obavljanje ovih poslova. U 21 JLS uspostavljeno je tijelo za razvojno planiranje, što ukazuje na postojanje osnovnih institucionalnih uslova za koordinaciju razvojnih politika. Međutim, lokalizacija COR nije sistemski integrisana u institucionalne i kadrovske kapacitete lokalnih uprava. Samo jedna JLS imenovala je koordinatora za COR, dok u preostalih 29 JLS ova funkcija nije uspostavljena.

U 19 od 30 JLS organizaciono je uspostavljeno odjeljenje, odsjek ili služba nadležna za upravljanje razvojem. U osam JLS sistematizovana su radna mjesta za obavljanje poslova upravljanja razvojem u okviru drugih organizacionih jedinica, sa utvrđenim brojem izvršilaca, dok u tri JLS nije sistematizovano nijedno radno mjesto za ove poslove, već su ti poslovi dodijeljeni izvršiocima koji obavljaju i druge poslove i radne zadatke. Iako su rukovodeće pozicije gotovo u potpunosti popunjene, u dijelu JLS nije obezbijeđen dovoljan broj izvršilaca za obavljanje poslova upravljanja razvojem. Navedeno se odražava na kapacitete JLS za efikasno planiranje i upravljanje održivim razvojem, posebno u pogledu pripreme i sprovođenja razvojnih projekata, praćenja realizacije strateških dokumenata i korišćenja raspoloživih eksternih izvora finansiranja.

Grafikon 2. Sistematizovane i popunjene pozicije u JLS na poslovima strateškog planiranja i upravljanja razvojem



Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

U periodu 2023–2025. godine obuke o lokalizaciji COR provedene su u pet JLS, dok 25 lokalnih uprava nije organizovalo obuke niti je obezbijedilo učešće zaposlenih u ovakvim programima jačanja kapaciteta. Nedostatak imenovanih koordinatora za provođenje i praćenje aktivnosti iz Okvira za realizaciju COR, kao i nedovoljna zastupljenost obuka mogu negativno uticati na koordinaciju, praćenje i izvještavanje o doprinosu JLS ostvarivanju COR.

3.2. Strateški i sprovedbeni okvir za upravljanje održivim razvojem

U ovom poglavlju predstavljen je strateški i sprovedbeni okvir za upravljanje održivim razvojem u JLS, koji podrazumijeva izradu strateških i sprovedbenih planskih dokumenata, njihovu međusobnu usklađenost i povezanost, kao i njihovu ulogu u ostvarivanju strateških ciljeva.[18]

Vlada RS je u februaru 2023. godine donijela Odluku o izradi Strategije održivog razvoja Republike Srpske za period 2024-2030. godine. Strategija održivog razvoja Republike Srpske za period 2024-2030. godine je u fazi izrade[19], zbog čega nisu definisani prioriteti i razvojni pravci koji će biti obuhvaćeni ovim strateškim dokumentom, a koji treba da budu usklađeni i sa dokumentima relevantnim za proces evropskih integracija, kao i sa drugim međunarodno preuzetim obavezama RS i BiH, sa posebnim osvrtom na Agendu 2030. Navedeno otežava utvrđivanje prioriteta i uključivanje COR u strateška dokumenta JLS, kao i sagledavanje doprinosa JLS ostvarivanju COR. JLS pri izradi strateških dokumenata vrše usklađivanje sa razvojnim pravcima, akceleratorima, COR i pratećim indikatorima definisanim Okvirom za realizaciju COR. Okvirom za realizaciju COR definisana su tri razvojna pravca (dobra uprava i upravljanje javnim sektorom, pametan rast i društvo jednakih mogućnosti), koji obuhvataju 13 akceleratora[20] i šesnaest COR za BiH[21] sa pratećim indikatorima.

[18] Prilog broj 3. Povezanost strateških i sprovedbenih dokumenata u JLS
[19] Prilog broj 4. Faze izrade Strategije održivog razvoja Republike Srpske 2024-2030
[20] Prilog broj 5. Razvojni pravci, akceleratori i pokretači definisani u Okviru za realizaciju COR
[21] Cilj 14 – Očuvanje vodenog svijeta nije uključen u Okvir za realizaciju COR

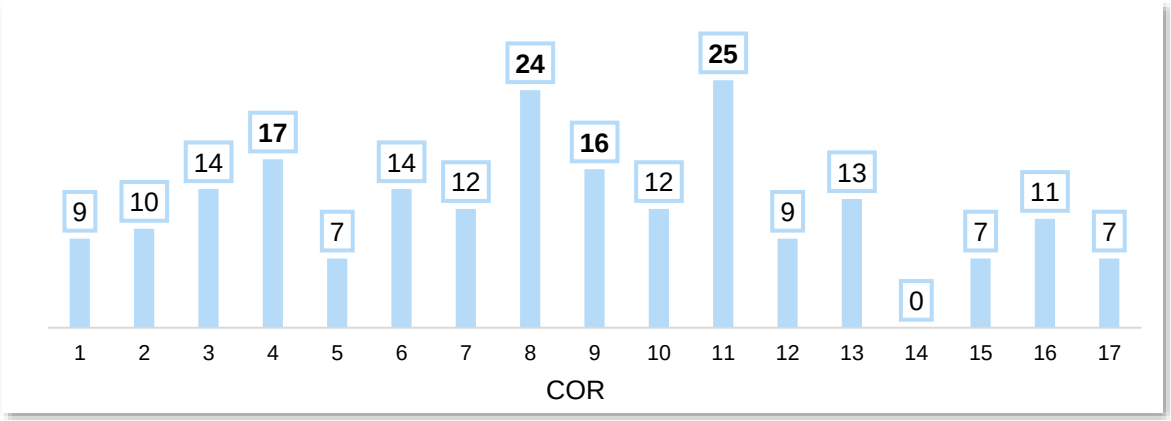
3.2.1. Zastupljenost ciljeva održivog razvoja i principa „niko ne smije biti isključen“ u strateškim dokumentima

Na kraju 2025. godine, od ukupno 30 JLS obuhvaćenih revizijom, njih 27 je imalo važeću strategiju razvoja. Dvije JLS nisu imale strategiju razvoja, ali su, u skladu sa procijenjenim potrebama lokalne zajednice, donijele sektorske strategije u oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja kao krovni strateški dokument. U jednoj JLS postupak usvajanja strategije razvoja bio je u toku.

Većina JLS sa važećim strategijama razvoja prepoznaje značaj COR i pratećih indikatora, koji su na različite načine uključeni u strateške dokumente. Strategije razvoja najčešće obuhvataju COR koji su u skladu sa razvojnim prioritetima i potrebama JLS, dok je određeni broj JLS u svoje strateške dokumente uključio većinu globalnih COR.[22] Različiti pristupi u uključivanju COR u strateške dokumente mogu predstavljati rizik za sistemsko praćenje njihovog ostvarivanja na lokalnom nivou, kao i za obezbjeđivanje pouzdanih informacija o doprinosu JLS ostvarivanju COR i Agende 2030.

Najveća pažnja usmjerena je na COR koji su neposredno povezani sa nadležnostima i razvojnim prioritetima JLS, posebno u oblastima urbanog razvoja, lokalne ekonomije, obrazovanja i infrastrukture. Najzastupljeniji su COR 11 – Održivi gradovi i zajednice; COR 8 – Dostojanstven rad i ekonomski rast; COR 4 – Kvalitetno obrazovanje; i COR 9 – Industrija, inovacije i infrastruktura. S druge strane, najmanje su zastupljeni COR 5 – Rodna ravnopravnost, COR 15 – Život na kopnu i COR 17 – Partnerstvom do ciljeva, što je prikazano na narednom grafikonu.

Grafikon 3. Uključenost COR u 27 strategija razvoja JLS



Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

U cilju uspostavljanja strateškog okvira, JLS pored strategija razvoja, izrađuju sektorske strategije[23] u kojima se utvrđuju ciljevi, prioriteti i smjernice razvoja pojedinih sektora. Gradonačelnik/načelnik donosi odluku o izradi sektorskih strategija, a koje usvaja skupština grada/opštine.

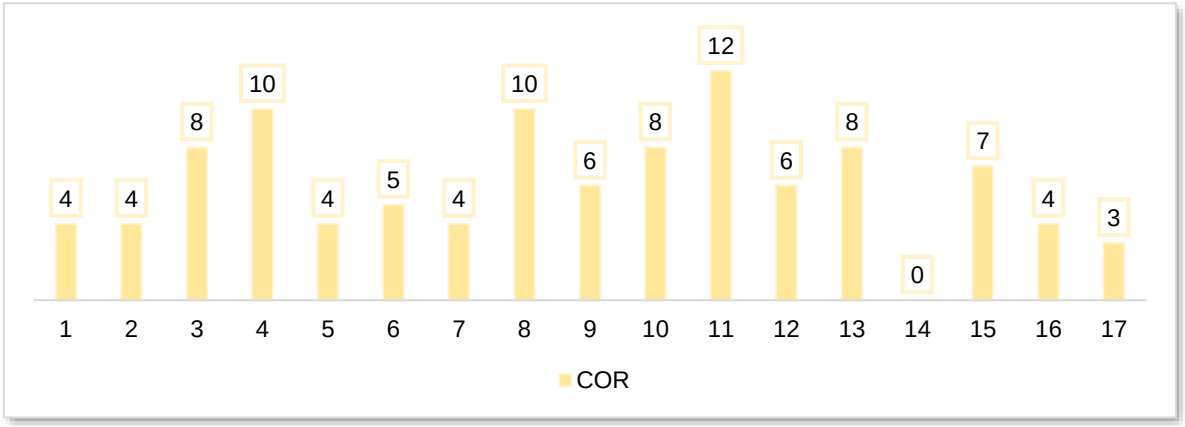
[22] Prilog broj 6. Uključenost COR u strategijama razvoja JLS

[23] U skladu sa članom 15. tačka 1. Zakona o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj, sektorske strategije JLS su strateški dokumenti kojima se utvrđuju ciljevi i prioriteti razvoja pojedinih sektora JLS, a izrađuju se ukoliko je njihovo donošenje propisano posebnim zakonom.

U posmatranom periodu broj sektorskih strategija po JLS kretao se od jedne do osam strategija, pri čemu je 25 JLS[24] raspolagalo ukupno sa 61 važećom sektorskom strategijom.[25] Najveći broj lokalnih samouprava usvojio je omladinsku politiku, zatim strategiju socijalnog stanovanja, SECAP – Akcioni plan održivog upravljanja energijom i prilagođavanja klimatskim promjenama, te strategiju poljoprivrede, ruralnog razvoja i unaprjeđenja poljoprivrednog zemljišta. Ostale sektorske strategije zastupljene su u manjem broju JLS, što ukazuje na različite prioritete i zakonske obaveze u pojedinim sektorima. Pregled donesenih sektorskih strategija u JLS dat je u prilogu.[26]

Od ukupno 61 važeće sektorske strategije, COR su uključeni u 42 strateška dokumenta, što predstavlja približno 2/3 od ukupnog broja sektorskih strategija. U preostalih 19 strategija COR nisu eksplicitno uključeni. To se u najvećoj mjeri može objasniti činjenicom da su ovi dokumenti usvojeni prije donošenja propisa kojima je uređena oblast strateškog planiranja i upravljanja razvojem, kao i prije usvajanja Okvira za realizaciju COR. Analiza pokazuje da su gotovo svi COR zastupljeni u sektorskim strategijama, ali u različitom obimu i zavisno od oblasti koju pojedinačne strategije obuhvataju. Najčešće su zastupljeni COR 11 – Održivi gradovi i zajednice, COR 4 – Kvalitetno obrazovanje i COR 8 – Dostojanstven rad i ekonomski rast. Stepen zastupljenosti pojedinačnih COR u sektorskim strategijama JLS prikazan je na narednom grafikonu.

Grafikon 4. Uključenost COR u 42 sektorske strategije JLS



Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

JLS u procesu izrade strateških dokumenata obezbjeđuju učešće građana, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana putem fokus grupa, javnih rasprava, konsultacija, anketa i javnih poziva. Fokus grupe su organizovane sa predstavnicima mladih, udruženja građana, zdravstvenih i obrazovnih ustanova, savjeta mjesnih zajednica i drugih partnerskih organizacija, te održani sastanci sa defektolozima i psiholozima radi

[24] U pet od posmatranih 30 JLS nisu raspolagale sa sektorskim strategijama u posmatranom periodu.

[25] Hipotetički, kada bi sve 64 JLS imale u prosjeku po dvije sektorske strategije, njihov ukupan broj na nivou RS iznosio bi 128. Ukoliko bi, pak, sve JLS imale po osam sektorskih strategija, koliko ih najviše imaju pojedine JLS, ukupan broj bi dostigao 512. Ovi podaci ukazuju na potencijalno značajan obim strateških dokumenata na nivou RS. Međutim, sam broj sektorskih strategija nije pokazatelj njihove svrsishodnosti, već nameće pitanje njihove međusobne usklađenosti, povezanosti sa krovnim strateškim dokumentima, kao i kapaciteta JLS za njihovo sprovođenje, praćenje, evaluaciju i izvještavanje.

[26] Prilog broj 7. Sektorske strategije JLS

prepoznavanja potreba djece sa poteškoćama u razvoju. Pored toga, sprovedene su ankete o potrebama i stavovima različitih kategorija stanovništva.

Prilikom izrade i drugih planskih dokumenata, budžeta i programa kapitalnih ulaganja, svim građanima i drugim zainteresovanim stranama omogućeno je učešće u javnim raspravama, konsultacijama i javnim pozivima. Prijedloge projekata i prioriteta za finansiranje građani mogu dostavljati putem lokalnih razvojnih savjeta, radnih grupa i mjesnih zajednica, kao i neposredno lokalnoj upravi. U 22 od 30 JLS uspostavljeni su određeni mehanizmi za predlaganje projekata od značaja za održivi razvoj od strane građana i drugih zainteresovanih strana. JLS uspostavljaju saradnju sa udruženjima građana putem potpisivanja memoranduma o saradnji. U sedam JLS potpisani su memorandumi o saradnji sa organizacijama civilnog društva u svrhu doprinosa održivom razvoju i ostvarivanju COR.

U većini strateških i sprovedbenih planskih dokumenata kroz različite mjere i aktivnosti prepoznat je princip „niko ne smije biti isključen“.[27] U 24 JLS, u planskim dokumentima definisane su mjere i aktivnosti za određene ranjive kategorije ili grupe stanovništva, dok u šest JLS, ovaj princip nije prepoznat kroz strateška i sprovedbena planska dokumenta.

Pojedine lokalne uprave princip „niko ne smije biti isključen“ uključile su direktno u strategije razvoja kroz strateške ciljeve, prioritete i mjere, dok su druge JLS pristupile izradi posebnih akcionih planova ili su ove teme obuhvatile kroz različite sektorske strategije. Tako je na primjer na kraju 2025. godine 13 od 30 JLS imalo važeći gender akcioni plan, odnosno akcioni plan za ravnopravnost polova, dok su četiri JLS imale važeći akcioni plan za rješavanje problema romske populacije.

Mjere koje se odnose na princip „niko ne smije biti isključen“ najčešće su usmjerene na unaprjeđenje ravnopravnosti polova; podršku zapošljavanju žena, mladih i drugih ranjivih kategorija ili grupa stanovništva; socijalnu inkluziju romske populacije; podršku osobama sa invaliditetom; zaštitu djece, starijih lica i porodica u riziku od socijalne isključenosti. Za potrebe detaljnije analize uključivanja principa „niko ne smije biti isključen“, revizijom je obuhvaćen uži uzorak od osam JLS. S obzirom na to da dvije od osam JLS nisu donijele strategije razvoja nakon usvajanja pravnog okvira za strateško planiranje i upravljanje razvojem u RS i usvajanja Okvira za realizaciju COR, analiza je sprovedena na preostalih šest JLS. U ovih šest JLS analizirana je zastupljenost principa „niko ne smije biti isključen“ u odnosu na 10 identifikovanih ranjivih kategorija ili grupa stanovništva, kako je prikazano u prilogu.[28]

3.2.2. Međusobna usklađenost strateških dokumenata

Pri izradi strateških dokumenata na nivou JLS razmatraju se strateški okvir RS i Okvir za realizaciju COR, naročito u pogledu usklađenosti sa relevantnim specifičnim podciljevima i indikatorima. Istovremeno, obezbjeđuje se međusobna usklađenost strateških dokumenata na nivou JLS i unutrašnja usklađenost ciljeva, prioriteta, mjera i indikatora.[29] U tom smislu, strategije razvoja JLS, u nedostatku Strategije upravljanja održivim razvojem Republike Srpske, usklađuju se sa Programom ekonomskih reformi Vlade Republike Srpske i relevantnim sektorskim strategijama RS, dok se sektorske strategije JLS usklađuju sa odgovarajućim sektorskim strategijama RS i strategijama razvoja JLS.

[27] Princip „niko ne smije biti isključen“ podrazumijeva da strateški i sprovedbeni dokumenti prepoznaju i uvažavaju potrebe svih kategorija ili grupa stanovništva, uz obezbjeđivanje ravnopravnosti žena i muškaraca i uključivanje osjetljivih i ranjivih grupa, kao što su djeca, lica sa invaliditetom, lica u stanju socijalne potrebe i druge ranjive kategorije stanovništva.

[28] Prilog broj 8. Uključivanje principa „niko ne smije biti isključen“ u šest JLS

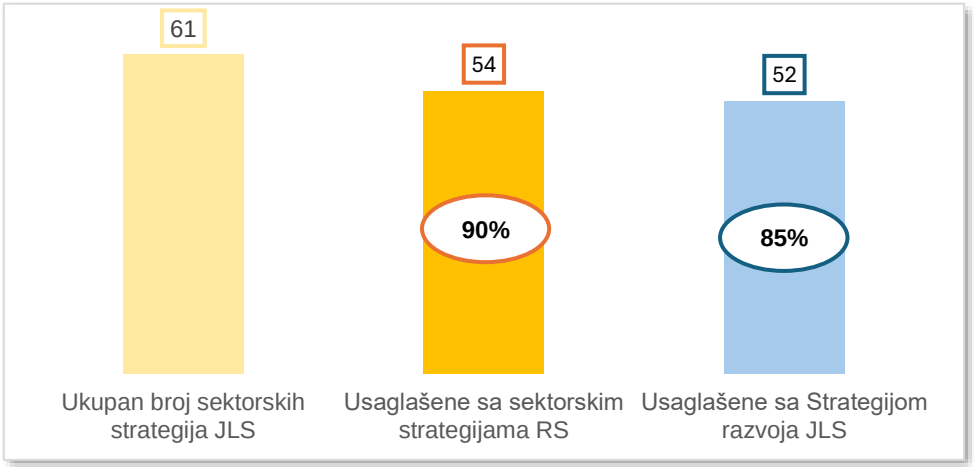
[29] Prilog broj 9. Međusobna i unutrašnja usklađenost strateških dokumenata

Strategije razvoja JLS izrađene nakon donošenja pravnog okvira za strateško planiranje i upravljanje razvojem usklađene su sa programima ekonomskih reformi Vlade RS i relevantnim sektorskim strategijama RS, što ukazuje na visok stepen usklađenosti strateških dokumenata JLS sa republičkim razvojnim okvirom i na to da je prilikom njihove izrade u značajnoj mjeri obezbijeđena povezanost sa postojećim razvojnim prioritetima utvrđenim na nivou RS. Time su stvoreni preduslovi za koordinisanije planiranje i sprovođenje razvojnih politika na republičkom i lokalnom nivou.

Od ukupno 61 sektorske strategije, 54 strategije usklađene su sa relevantnim sektorskim strategijama RS. Visok stepen usklađenosti ukazuje na to da većina JLS prilikom izrade sektorskih strateških dokumenata uzima u obzir strateški okvir RS i nastoji da svoje sektorske prioritete poveže sa prioritetima utvrđenim na republičkom nivou. Ostvareni stepen usklađenosti predstavlja osnovu za vertikalnu[30] povezanost strateškog planiranja između republičkog i lokalnog nivoa vlasti. Istovremeno, neusklađenost dijela sektorskih strategija sa relevantnim sektorskim strategijama RS može dovesti do različitog definisanja razvojnih prioriteta, otežati koordinaciju između različitih nivoa vlasti, kao i ograničiti mogućnost praćenja doprinosa lokalnih politika ostvarivanju strateških ciljeva RS i COR.

Kada je riječ o horizontalnoj[31] usklađenosti, većina sektorskih strateških dokumenata povezana je sa razvojnim prioritetima i strateškim ciljevima utvrđenim u strategijama razvoja JLS. Od ukupno 61 sektorske strategije, 52 strategije usklađene su sa strategijama razvoja JLS. Horizontalna neusklađenost dijela strateških dokumenata može dovesti do preklapanja ili različitog definisanja razvojnih prioriteta, te umanjiti doprinos sektorskih strategija ostvarivanju strateških ciljeva JLS. Posljedično, to može uticati i na mogućnost JLS da na koordinisan način doprinose ostvarivanju razvojnih ciljeva na nivou RS i COR.

Grafikon 5. Usklađenost sektorskih strategija JLS sa sektorskim strategijama RS i strategijama razvoja JLS



Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

[30] Vertikalna usklađenost podrazumijeva ujednačeno i koordinisano postupanje u procesima strateškog planiranja između različitih nivoa vlasti, radi obezbjeđivanja dosljedne povezanosti strateških dokumenata, prenošenja i razrade razvojnih prioriteta sa republičkog na lokalni nivo, te obavezama koje proizlaze iz procesa evropskih integracija i COR.

[31] Horizontalna usklađenost u kontekstu strateškog planiranja podrazumijeva koordinisano postupanje u procesu planiranja na istom nivou vlasti, radi obezbjeđivanja usklađenosti strateških dokumenata, dosljedne primjene razvojnih prioriteta i efikasnijeg korišćenja raspoloživih resursa kroz međusobno povezane ciljeve, mjere i indikatore.

3.2.3. Sprovedbena planska dokumenta i njihova usklađenost

U cilju sprovođenja strateških dokumenata JLS izrađuju sprovedbena planska dokumenta, koja obuhvataju akcione planove za sprovođenje strateških dokumenata, uputstvo za srednjoročno planiranje, srednjoročni plan rada lokalne uprave, godišnji plan rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave.

Akcioni planovi za sprovođenje strateških dokumenata

Akcioni planovi predstavljaju instrument za sprovođenje strateških dokumenata, kojim se utvrđuju mjere, aktivnosti i projekti, kao i dinamika njihove realizacije po godinama. U posmatranom periodu, u 21 od 29 JLS koje su imale strategije razvoja izrađivani su i usvajani akcioni planovi za njihovo sprovođenje, dok u preostalih osam JLS akcioni planovi nisu bili doneseni.

Razrada prioriteta i mjera utvrđenih sektorskim strategijama kroz akcione planove u JLS je ograničena i neujednačena. Od ukupno 61 važeće sektorske strategije, akcioni planovi su izrađivani za svega 13 strategija. Najveći stepen razrade i sprovedbenog planiranja zabilježen je u oblasti socijalnog stanovanja, gdje su akcioni planovi izrađivani za tri od osam strategija. U oblastima omladinske politike, kao i poljoprivrede, ruralnog razvoja, sela i poljoprivrednog zemljišta, akcioni planovi izrađivani su za dvije od sedam strateških dokumenata. Po jedan akcioni plan izrađivan je za sedam sektorskih strategija, i to za: plan održive urbane mobilnosti; SECAP - Akcioni plan održivog upravljanja energijom i prilagođavanja klimatskim promjenama; strategiju zapošljavanja; strategiju za unaprjeđenje položaja starijih lica; strategiju lokalnih puteva i ulica i strategiju razvoja turizma. Za sve ostale sektorske strategije u posmatranom periodu nisu izrađivani akcioni planovi. U odsustvu akcionih planova nedostaje razrada strateških prioriteta i mjera kroz utvrđivanje konkretnih aktivnosti i projekata, nosilaca realizacije, rokova, potrebnih finansijskih sredstava i pokazatelja za praćenje realizacije i rezultata po godinama. Na taj način otežano je i povezivanje strateškog sa srednjoročnim i godišnjim planiranjem, kao i sistemsko praćenje sprovođenja sektorskih strategija i ocjena ostvarenih rezultata.

Srednjoročni i godišnji planovi rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave

Srednjoročni plan rada lokalne uprave predstavlja osnovu za izradu godišnjih planskih dokumenata, prije svega godišnjeg plana rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, plana kapitalnih ulaganja, budžeta i drugih operativnih planskih dokumenata. U značajnom broju JLS nije obezbijeđen potpuno usklađen sistem srednjoročnog i godišnjeg planiranja sa važećim propisima. Od ukupno 30 posmatranih, polovina JLS je izrađivala srednjoročne planove rada u posmatranom periodu i većina je primjenjivala propisanu metodologiju i obrazac za izradu utvrđen Uredbom o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj. Godišnje planove rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave izrađivale su 21 JLS, a svega 14 JLS je ove planove izrađivalo u skladu sa propisanom metodologijom i obrascem.[32]

Pored obaveze izrade sprovedbenih planskih dokumenata, važećom regulativom propisani su i rokovi za njihovo donošenje, kako bi se obezbijedili blagovremenost i kontinuitet procesa planiranja. Revizija je vremensku dinamiku izrade sprovedbenih planskih dokumenata analizirala na užem uzorku od osam JLS. Analiza je pokazala značajne razlike između JLS u pogledu blagovremenosti i kontinuiteta u izradi sprovedbenih planskih dokumenata.

[32] Prilog broj 10. Srednjoročni planovi rada JLS i godišnji planovi rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave izrađeni u periodu od 2023. do 2025. godine

Opština Srbac je jedina od analiziranih koja je u kontinuitetu i blagovremeno donosila sve posmatrane sprovedbene planske dokumente, i to: akcione planove za sprovođenje strategije razvoja, uputstva za srednjoročno planiranje, srednjoročne planove rada i godišnje planove rada načelnika i opštinske uprave.

Grad Laktaši, opštine Istočno Novo Sarajevo i Vlasenica, uspostavile su sistem sprovedbenog planiranja, ali uz kašnjenja u donošenju pojedinih srednjoročnih sprovebenih dokumenata, posebno u početnom periodu primjene propisa.

S druge strane, kod grada Prijedora i opština Krupa na Uni, Čelinac i Gacko utvrđena su značajna odstupanja u pogledu kontinuiteta i blagovremenosti izrade sprovedbenih planskih dokumenata. Opština Krupa na Uni kontinuirano je izrađivala godišnje planove rada načelnika i opštinske uprave, ali bez primjene propisane metodologije i obrasca. Grad Prijedor i opština Čelinac su tokom provođenja revizije izradile srednjoročne planove rada lokalne uprave za period 2026–2028. godine, kao i godišnji plan rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave za 2026. godinu, u skladu sa propisanom metodologijom i obrascima.

Navedeni nalazi ukazuju da sistem sprovedbenog planiranja nije u potpunosti i na ujednačen način uspostavljen u svim JLS. Neuspostavljanje ili nepotpuna primjena ovog sistema može negativno uticati na sprovođenje strategija razvoja, kvalitet i međusobnu povezanost strateškog i budžetskog planiranja, kao i na sistemsko praćenje i izvještavanje o ostvarenim rezultatima JLS i njihovom doprinosu ostvarivanju COR.

Tabela 1. Vremenska dinamika izrade sprovedbenih planskih dokumenta u osam JLS za posmatrani period[33]

Red. br.	Dokument	Period	Laktaši	Prijedor	Srbac	Krupa na Uni	Čelinac	Istočno Novo Sarajevo	Gacko	Vlasenica
1	Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja (28.02. tekuće godine za narednu)	2023-2025			Jul 2023. godine	NE	NE	September 2022. godine	NE	
		2024-2026			Novembar 2023. godine	NE	NE	Jun 2023. godine	NE	April 2024. godine
		2025-2027	Novembar 2024. godine	Mart 2025. godine	Februar 2024. godine	NE	NE	Februar 2024. godine	Septembar 2025. godine	Novembar 2024. godine
2	Uputstvo za srednjoročno planiranje rada (28.02. tekuće godine za narednu)	2023-2025	NE	NE	Oktobar 2022. godine	NE	NE	September 2022. godine	NE	NE
		2024-2026	Novembar 2023. godine	NE	Februar 2023. godine	NE	NE	Jun 2023. godine	NE	Maj 2024. godine
		2025-2027	Novembar 2024. godine	NE	Februar 2024. godine	NE	NE	Februar 2024. godine	NE	Decembar 2024. godine
3	Srednjoročni plan rada (mart, usklađivanje do 31.07. tekuće godine za narednu godinu)	2023-2025	NE	NE	Decembar 2022. godine	NE	NE	Mart 2023. godine	NE	NE
		2024-2026	Decembar 2023. godine	NE	Jul 2023. godine	NE	NE	Decembar 2023. godine	NE	Maj 2024. godine
		2025-2027	Decembar 2024. godine	NE*	Jul 2024. godine	NE	NE	Decembar 2024. godine	NE	Decembar 2024. godine
4	Godišnji plan rada (31.07. tekuće godine za narednu, usvaja se najkasnije do 31.03. za tekuću godinu)	2023	Januar 2023. godine	NE	Februar 2023. godine	Mart 2023. godine	NE	Mart 2023. godine	NE	NE
		2024	Januar 2024. godine	NE	Februar 2024. godine	April 2024. godine	NE	Februar 2024. godine	NE	Januar 2024. godine
		2025	Februar 2025. godine	April 2025. godine	Februar 2025. godine	April 2025. godine	NE	Februar 2025. godine	Septembar 2025. godine	Januar 2025. godine

Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

U četiri navedene JLS koje su izrađivale srednjoročne planove rada, u najvećoj mjeri su bili uključeni strateški ciljevi, prioriteti i mjere iz strategija razvoja i ostale mjere i aktivnosti koje

[33] Gradovi Laktaši i Prijedor su za period 2023-2025. i 2024-2026. godine i opština Vlasenica za period 2023-2025. godine izrađivale planove za implementaciju strategije razvoja za ranije važeće strateške dokumente, a na osnovu prethodno propisane metodologije.

proizilaze iz zakonske nadležnosti JLS, dok strateški ciljevi, prioriteti i mjere iz sektorskih strategija JLS nisu bili obuhvaćeni.

Međusobnu usklađenost strategije razvoja i sprovedbenih planskih dokumenata, koji su navedeni na dijagramu broj 4. revizija je analizirala na užem uzorku JLS za 2025. godinu.

Dijagram 4. Usklađenost strategije razvoja i sprovedbenih planskih dokumenata



Izvor podataka: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

U JLS koje su u posmatranom periodu donosile sprovedbena planska dokumenta u skladu sa utvrđenom metodologijom i obrascima, uspostavljena je jasna povezanost između strategije razvoja i sprovedbenih planskih dokumenata. Takva povezanost omogućava praćenje realizacije strateških ciljeva, prioriteta i mjera, kao i njihovo povezivanje sa srednjoročnim i godišnjim planiranjem, kapitalnim ulaganjima i budžetom. U navedenim JLS planirana sredstva za realizaciju mjera, prioriteta i strateških ciljeva, u različitim sprovedbenim planskim dokumentima za 2025. godinu, uglavnom su međusobno usklađena, uz minimalna odstupanja. Razlike u najvećoj mjeri proizilaze iz različitog obuhvata mjera i aktivnosti u pojedinim planskim dokumentima, kao i obezbjeđenja sredstava iz eksternih izvora finansiranja po osnovu određenih projekata.

3.3. Praćenje, evaluacija i izvještavanje o sprovođenju strateških i sprovedbenih planskih dokumenata

U cilju efikasnog i kvalitetnog praćenja sprovođenja strateških i sprovedbenih planskih dokumenata, važno je adekvatno definisati indikatore, obezbijediti pouzdane podatke i uspostaviti mehanizme za njihovo kontinuirano pribavljanje, praćenje i analizu. Sistemsko pribavljanje i obrada podataka o ostvarenim rezultatima predstavljaju osnovu za izradu izvještaja o sprovođenju strateških i sprovedbenih planskih dokumenata. Izvještaji treba da pruže cjelovite i pouzdane podatke i informacije donosiocima odluka JLS u cilju efikasnijeg upravljanja održivim razvojem.

Funkcionalan sistem praćenja, evaluacije i izvještavanja doprinosi transparentnosti i odgovornosti u upravljanju održivim razvojem, efikasnijem korišćenju budžetskih sredstava i blagovremenom reagovanju na rizike i odstupanja u sprovođenju strateških prioriteta i ostvarivanju ciljeva.

3.3.1. Praćenje i evaluacija sprovođenja strateških dokumenata

U većini JLS uspostavljena je osnova za praćenje sprovođenja strategija razvoja kroz definisane indikatore. U 27 od 30 JLS definisani su kvantitativni indikatori i utvrđene su početne i ciljne vrijednosti za mjere, prioritete i strateške ciljeve. U 21 JLS su akcionim

planovima utvrđene ciljne vrijednosti indikatora po godinama, što predstavlja osnovu za kontinuirano praćenje napretka u sprovođenju strategija razvoja.

Za potrebe detaljnije analize kvaliteta i strukture indikatora, revizijom je obuhvaćen uži uzorak od osam JLS. U dvije od osam JLS nisu bili definisani indikatori za praćenje, zbog čega je analiza sprovedena na preostalih šest JLS. Prema namjeni i nivou koji mjere, indikatori za praćenje sprovođenja mjera i aktivnosti iz strategija razvoja u JLS mogu se posmatrati kroz tri grupe:

- ✓ Indikatori ishoda i efekata *(outcome/impact)* koji imaju najveći značaj za ocjenu ostvarenja strateških ciljeva i odnose se na praćenje promjena (u kvalitetu života stanovništva, ekonomskom razvoju, smanjenju siromaštva, stanju životne sredine i drugim oblastima) nastalih kao rezultat sprovedenih mjera i aktivnosti;
- ✓ Indikatori rezultata/izlaza *(output)* koji pokazuju neposredne rezultate realizovanih mjera i aktivnosti, odnosno šta je izgrađeno, nabavljeno, uspostavljeno ili realizovano;
- ✓ Indikatori aktivnosti i resursa *(input/activity)* koji se prvenstveno odnose na obim sprovedenih aktivnosti i realizacije finansijskih resursa i koji sami po sebi ne predstavljaju dokaz ostvarenja strateškog cilja.

U šest posmatranih JLS najveći broj definisanih indikatora odnosi se na indikatore rezultata/izlaza *(output)*, i to oko 50% od ukupnog broja indikatora, zatim indikatore ishoda i efekata *(outcome/impact)* sa učešćem od oko 30% i indikatore aktivnosti i resursa *(input/activity)* koji čine oko 20% ukupnih indikatora.

Tabela 2. Primjeri indikatora za praćenje realizacije mjera, prioriteta i strateških ciljeva u dokumentima JLS

Grupa indikatora	Primjeri iz šest JLS
Indikatori ishoda i efekata *(outcome/impact)* **(30%)**	▪ Procenat pokrivenosti vodovodnom mrežom; ▪ Procenat pokrivenosti kanalizacionom mrežom; ▪ Obuhvat stanovništva organizovanim pribavljanjem otpada; ▪ Povećanje broja noćenja turista; ▪ Procenat zadovoljstva građana uslugama uprave…
Indikatori rezultata/izlaza *(output)* **(50%)**	▪ Broj izgrađenih, saniranih ili opremljenih objekata; ▪ Broj novih korisnika, proizvođača i preduzeća; ▪ Broj realizovanih programa; ▪ Broj učesnika i obučenih lica; ▪ Broj nabavljenih vozila, uređaja i opreme; ▪ Dužina izgrađene infrastrukture…
Indikatori aktivnosti i resursa *(input/activity)* **(20%)**	▪ Broj održanih sastanaka; ▪ Iznos budžetskih sredstava; ▪ Broj realizovanih aktivnosti…

Izvor: Gradovi Laktaši i Prijedor, opštine Srbac, Istočno Novo Sarajevo, Gacko i Vlasenica; Ilustracija: GSRJS RS

Za efikasno upravljanje održivim razvojem nije dovoljno pratiti samo realizaciju mjera, aktivnosti i finansijskih sredstava, već je važno obezbijediti i mjerenje i praćenje indikatora koji su definisani za prioritete i strateške ciljeve, te ishoda i efekata ostvarenih njihovim sprovođenjem. Ovo je posebno značajno prilikom povezivanja lokalnih indikatora sa

indikatorima COR, jer se doprinos JLS ostvarivanju COR ne može pouzdano procijeniti samo na osnovu broja realizovanih mjera, aktivnosti ili iznosa realizovanih finansijskih sredstava. Na primjer, broj izgrađenih kilometara vodovodne mreže pokazuje rezultat/izlaz investicije, dok podatak o povećanju procenta stanovništva obuhvaćenog vodosnabdijevanjem pokazuje ishod i efekat te mjere ili aktivnosti.

U oktobru 2024. godine Interresorna radna grupa za praćenje ostvarivanja COR u BiH izvršila je reviziju indikatora za praćenje ostvarivanja COR. Revidiranim okvirom definisan je ukupno 81 indikator za praćenje ostvarivanja COR, i to:

- ✓ Za sedam COR preuzeti su osnovni, međunarodno usvojeni indikatori;
- ✓ Za šest COR definisani su zamjenski indikatori koji preciznije oslikavaju specifičnu situaciju u BiH;
- ✓ Za tri COR usvojeni su prilagođeni indikatori, kod kojih metodologija nije u potpunosti usklađena sa globalnim indikatorima održivog razvoja.[34]

Poređenjem lokalnih indikatora sa indikatorima COR utvrđena je dobra povezanost u sljedećim oblastima, i to:

- ✓ COR 6 – Čista voda i sanitarni uslovi;
- ✓ COR 8 – Dostojanstven rad i ekonomski rast;
- ✓ COR 9 – Industrija, inovacije i infrastruktura;
- ✓ COR 11 – Održivi gradovi i zajednice;
- ✓ COR 16 – Mir, pravda i snažne institucije.

Međutim, samo mapiranje indikatora nije dovoljno za pouzdano praćenje doprinosa JLS ostvarivanju COR. Za to je potrebno obezbijediti jasnu vezu sa indikatorima COR, početne i ciljne vrijednosti i podatke o ostvarenim rezultatima. Efikasno korišćenje indikatora zahtijeva i jasno utvrđene mehanizme za pribavljanje i obradu podataka. U dijelu JLS nisu jasno utvrđeni izvori podataka, odgovornosti nadležnih organizacionih jedinica i lica, kao ni rokovi za njihovo pribavljanje, provjeru, ažuriranje i analizu.

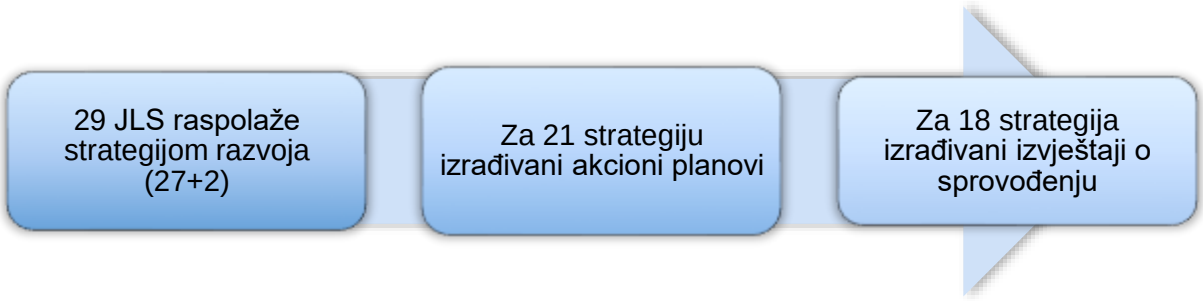
Poseban izazov predstavlja praćenje sprovođenja sektorskih strategija. U nedostatku akcionih planova, za većinu sektorskih strategija donesenih nakon usvajanja pravne regulative kojom se uređuje sistem strateških i sprovedbenih dokumenata nisu definisani početni kvantitativni indikatori niti očekivane vrijednosti indikatora po godinama za mjere, prioritete i strateške ciljeve. To otežava sistemsko praćenje i ocjenu ostvarenih rezultata, poređenje rezultata po godinama i sektorima, kao i utvrđivanje doprinosa pojedinačnih mjera i aktivnosti ostvarivanju strateških ciljeva JLS i COR.

3.3.2. Izvještavanje o sprovođenju strateških i sprovedbenih planskih dokumenata

Praksa izvještavanja o sprovođenju strategija razvoja nije u potpunosti uspostavljena, ujednačena i funkcionalna u JLS, što ukazuje na slabosti u primjeni sistema upravljanja razvojem, posebno u dijelu praćenja i izvještavanja o ostvarivanju strateških ciljeva. Na sljedećem dijagramu je prikazan broj strategija razvoja za koje su u kontinuitetu izrađivani izvještaji o njihovom sprovođenju.

[34] https://www.dep.gov.ba/Koordinacija_strate%c5%a1kih_dokumenata/Objave/COR/default.aspx?id=2902&langTag=bs-BA, Revidirani indikatori COR, 31.10.2024. godine, Direkcija za ekonomsko planiranje BiH

Dijagram 5. Izvještavanje o sprovođenju strategija razvoja u JLS



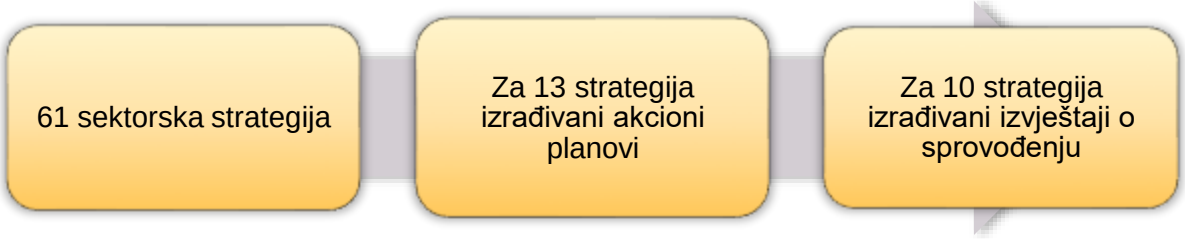
Izvor: JLS; Ilustracija GSRJS RS

Iako su indikatori za praćenje strategija razvoja definisani u većini JLS, njihova primjena nije u potpunosti uspostavljena. U 17 JLS izvještavanje o sprovođenju strategije razvoja se zasnivalo na uspostavljenim indikatorima. Navedeno ukazuje na postojanje jaza između faze planiranja i praćenja sprovođenja strategija razvoja, odnosno između formalnog definisanja indikatora i njihovog stvarnog korišćenja u procesu izvještavanja. Kao posljedica toga, ograničena je mogućnost da se na osnovu mjerljivih pokazatelja utvrdi stepen ostvarenja planiranih rezultata i strateških ciljeva, kao i da se objektivno procijene njihovi ishodi i efekti.

U JLS koje su pripremale izvještaje o sprovođenju strategije razvoja, prisutne su razlike u sadržaju, obuhvatu i kvalitetu izvještavanja. Izvještaji su najčešće sadržavali pregled realizovanih mjera, projekata i aktivnosti, podatke o planiranim i realizovanim finansijskim sredstvima, kao i informacije o mjerama, projektima i aktivnostima koje nisu realizovane ili su djelimično realizovane. U pojedinim izvještajima su nedostajali podaci o ostvarenim vrijednostima indikatora u odnosu na početne i ciljne vrijednosti, obrazloženja razloga za odstupanja od planirane dinamike realizacije, kao i procjena uticaja realizovanih mjera na ostvarenje strateških ciljeva. Takođe, izvještaji nisu obuhvatili informacije o doprinosu realizovanih mjera i aktivnosti ostvarivanju COR, niti prijedloge novih ili korektivnih mjera za unaprjeđenje realizacije strateških ciljeva. Navedene slabosti utiču na kvalitet i upotrebljivost izvještaja kao osnove za ocjenu ostvarenih rezultata, donošenje odluka i preduzimanje korektivnih mjera u procesu upravljanja razvojem.

Praksa JLS u pogledu izvještavanja o sprovođenju sektorskih strategija ograničena je i neujednačena, a redovno praćenje njihove realizacije nije sistemski uspostavljeno. Od ukupno 61 važeće sektorske strategije, u posmatranom periodu izvještaji o njihovom sprovođenju izrađivani su za svega 10 strategija.

Dijagram 6. Izvještavanje o sprovođenju sektorskih strategija u JLS



Izvor: JLS; Ilustracija GSRJS RS

Posmatrano pojedinačno, od osam važećih strategija socijalnog stanovanja, za tri su izrađivani izvještaji o sprovođenju u posmatranom periodu. Za ostale sektorske strateške dokumente izvještaji su izrađivani samo u pojedinačnim slučajevima, i to za: plan održive

urbane mobilnosti, plan upravljanja otpadom, SECAP, strategiju zapošljavanja, strategiju ruralnog razvoja, strategiju za unaprjeđenje položaja starijih lica i strategiju populacione politike.[35] Za ostale važeće sektorske strategije u posmatranom periodu nisu izrađivani izvještaji o njihovom sprovođenju. Ovakva praksa ograničava mogućnost sistemskog praćenja i ocjene stepena realizacije sektorskih strateških ciljeva, ostvarenih rezultata i postignutih efekata, kao i blagovremenog uočavanja odstupanja i preduzimanja korektivnih mjera.

Praksa izvještavanja o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave uspostavljena je u većini JLS, ali nije u potpunosti ujednačena i zasnovana na propisanoj metodologiji i obrascima. Godišnje izvještaje o radu izrađivalo je 28 od ukupno 30 JLS, a samo polovina je izrađivala ove izvještaje u skladu sa propisanom metodologijom i obrascima.[36] Ovakva praksa ukazuje na nedostatke u kvalitetu i strukturi izvještavanja, što ograničava mogućnost uporedivog praćenja ostvarenih rezultata i povezivanja realizovanih aktivnosti sa strateškim ciljevima, indikatorima i realizovanim finansijskim sredstvima. Izvještaji o radu uglavnom sadrže podatke o realizovanim aktivnostima i mjerama, ostvarenim vrijednostima indikatora i stepenu realizacije, kao i planiranim i realizovanim finansijskim sredstvima. Najčešće izostaju analiza razloga za odstupanja i nerealizaciju, povezivanje ostvarenih rezultata sa strateškim ciljevima, analiza odnosa između realizovanih finansijskih sredstava i postignutih rezultata, praćenje rizika i prijedlozi korektivnih mjera, što za posljedicu ima ograničenu mogućnost da se na osnovu izvještaja o radu objektivno utvrdi i stepen realizacije strateških ciljeva i doprinos JLS ostvarivanju COR.

Važećom pravnom regulativom propisan je rok za usvajanje izvještaja o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave do 30. aprila tekuće godine za prethodnu godinu, dok rok za usvajanje izvještaja o sprovođenju strategije razvoja nije propisan, već je preporučeno da se izvještaj pripremi do trećeg kvartala tekuće godine za prethodnu godinu.

Revizija je vremensku dinamiku izrade i usvajanja navedenih izvještaja u periodu 2023–2025. godine analizirala na užem uzorku JLS. Između JLS utvrđene su značajne razlike u pogledu blagovremenosti i kontinuiteta izvještavanja. U pet JLS izvještaji o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave u posmatranom periodu kontinuirano su izrađivani i usvajani u propisanim rokovima. U jednoj JLS izvještaji su izrađivani i usvajani, ali ne kontinuirano u propisanim rokovima, dok u preostale dvije JLS izvještaji nisu kontinuirano izrađivani.

Kada je riječ o izvještajima o sprovođenju strategije razvoja, u pet JLS oni su u posmatranom periodu kontinuirano izrađivani i usvajani do trećeg kvartala tekuće godine za prethodnu godinu. U jednoj JLS izvještaji nisu izrađivani kontinuirano, a u preostale dvije JLS nisu uopšte izrađivani, što je prikazano u narednoj tabeli.

[35] Prilog broj 11. Sektorske strategije za koje su JLS izrađivale izvještaje o njihovom sprovođenju u posmatranom periodu

[36] Prilog broj 12. Godišnji izvještaj o sprovođenju strategije razvoja i o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave izrađeni u periodu od 2023. do 2025. godine

Tabela 3. Pregled dinamike usvajanja godišnjih izveštaja za osam JLS[37]

Red. br.	Dokument	Period	Laktaši	Prijedor	Srbac	Krupa na Uni	Čelinac	Istočno Novo Sarajevo	Gacko	Vlasenica
1	Godišnji izvještaj o radu (30.04. tekuće godine za prethodnu)	2023	Februar 2024. godine	Mart 2024. godine	April 2024. godine	April 2024. godine	Mart 2024. godine	Mart 2024. godine	NE	Decembar 2024. godine
		2024	Februar 2025. godine	Mart 2025. godine	April 2025. godine	NE	Mart 2025. godine	Mart 2025. godine	NE	Mart 2025. godine
		2025	April 2026. godine	Mart 2026. godine	Mart 2026. godine		Mart 2026. godine	Mart 2026. godine	Januar 2026. godine	
2	Godišnji izvještaj o sprovođenju strategije razvoja (nije definisan rok)	2023			Avgust 2024. godine	NE	NE	September 2024. godine	NE	April 2024. godine
		2024			September 2025. godine	NE	NE	September 2025. godine	September 2025. godine	Mart 2025. godine
		2025	April 2026. godine	Jul 2026. godine	Avgust 2026. godine	NE	NE	September 2026. godine		Jul 2026. godine

Izvor: Izvještaji o sprovođenju strategije razvoja, izvještaji o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave; Ilustracija: GSRJS RS

Na osnovu izvještaja o sprovođenju strategije razvoja za 2025. godinu, revizija je u šest JLS analizirala povezanost između realizacije finansijskih sredstava i ostvarenja rezultata, odnosno indikatora definisanih u strategijama razvoja. Analiza je pokazala da realizacija planiranih mjera nije u svim JLS bila praćena odgovarajućim stepenom ostvarenja planiranih rezultata i finansijskih sredstava. Utvrđene su značajne razlike između stepena realizacije rezultata i stepena realizacije finansijskih sredstava. Kao primjeri dobre prakse izdvajaju se opština Istočno Novo Sarajevo, u kojoj je stepen realizacije mjera po indikatorima ostvarenih rezultata bio 77%, uz 75% realizacije planiranih finansijskih sredstava, i grad Laktaši, u kojem je stepen realizacije mjera po indikatorima ostvarenih rezultata bio 72%, uz 68% realizacije planiranih finansijskih sredstava. U ostalim JLS utvrđeno je nedovoljno povezivanje planiranja i praćenja finansijskih sredstava sa ostvarenjem rezultata. Podaci ukazuju da veći stepen realizacije finansijskih sredstava nije nužno praćen odgovarajućim stepenom ostvarenja planiranih rezultata, a povećana realizacija finansijskih sredstava nije rezultirala potpunim ostvarenjem planiranih rezultata, kako je prikazano u tabeli dalje u tekstu.

Tabela 4. Realizacija planiranih mjera za 2025. godinu u šest JLS

JLS	Ukupan broj mjera definisanih u strategiji razvoja	Stepen realizacije mjera po indikatorima ostvarenih rezultata	Stepen realizacije finansijskih sredstava
Istočno Novo Sarajevo	18	77%	75%
Srbac	14	90%	198%
Laktaši	24	72%	68%
Vlasenica	22	51%	37%
Prijedor	22	50%	30%
Gacko	9		61%

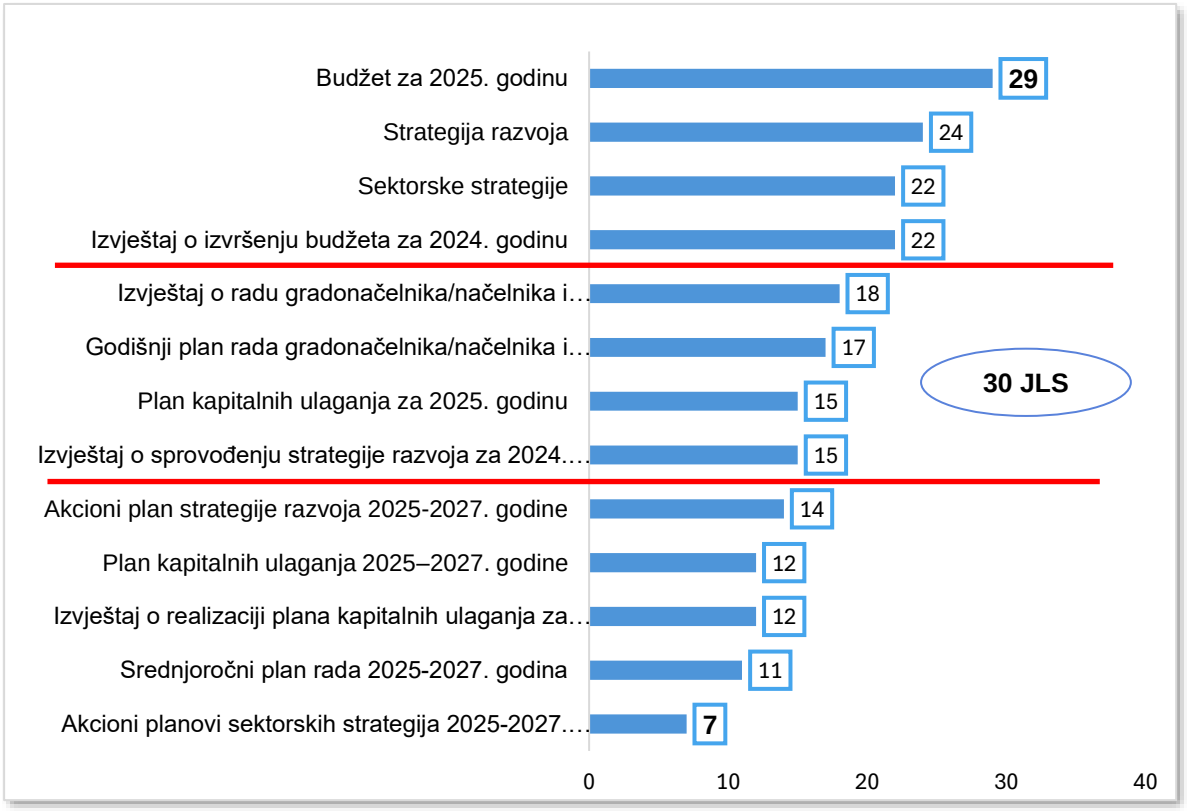
Izvor: Izvještaji o sprovođenju strategije razvoja, izvještaji o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave; Ilustracija: GSRJS RS

[37] Gradovi Laktaši i Prijedor su za 2023. i 2024. godinu sačinjavali izvještaje o sprovođenju važećih strategija razvoja za navedeni period, ali prema prethodnoj metodologiji.

Prema važećoj regulativi[38], JLS su dužne da strateška i sprovedbena dokumenta objavljuju na svojim službenim internet stranicama. Međutim, praksa dostupnosti ovih dokumenata javnosti nije ujednačena. Najčešće su dostupni budžeti, strategije razvoja, sektorske strategije i izvještaji o izvršenju budžeta, dok su akcioni planovi za sprovođenje strateških dokumenata, srednjoročni planovi rada i planovi kapitalnih ulaganja rjeđe dostupni javnosti. Od malog broja izrađenih izvještaja o sprovođenju sektorskih strategija, većina nije bila dostupna javnosti u posmatranom periodu.

Nedovoljna transparentnost i dostupnost navedenih dokumenata mogu predstavljati značajnu prepreku za JLS u obezbjeđivanju sredstava iz eksternih izvora finansiranja, posebno od međunarodnih institucija i organizacija, koje sve češće zahtijevaju javno dostupnu dokumentaciju kao dokaz o postojanju sistema strateškog planiranja, praćenja i izvještavanja.[39]

Grafikon 6. Strateška i sprovedbena dokumenta objavljena na službenim internet stranicama 30 JLS



Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

Iako su JLS u svoje strategije razvoja uključile COR i dio relevantnih indikatora za njihovo praćenje, u izvještajima JLS nije prikazan doprinos ostvarenih rezultata realizaciji COR.

[38] Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj

[39] Revizija je izvršila pregled dostupnosti strategija razvoja, srednjoročnih i godišnjih planova rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, izvještaja o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, kao i izvještaja o sprovođenju strategije razvoja na službenim internet stranicama svih JLS u RS. (Prilog broj 13 – Strateška i sprovedbena dokumenta JLS objavljena na službenim internet stranicama JLS)

Rezultati realizacije strateških ciljeva, prioriteta, mjera i projekata ne povezuju se sistematski sa relevantnim COR, njihovim indikatorima i ciljnim vrijednostima.

U JLS nisu u potpunosti uspostavljeni mehanizmi koji bi omogućili kontinuirano i sistemsko pribavljanje, obradu i korišćenje podataka potrebnih za praćenje napretka u ostvarivanju COR. Posebno nisu u dovoljnoj mjeri uspostavljeni mehanizmi za horizontalno i vertikalno pribavljanje, razmjenu i povezivanje informacija i podataka relevantnih za indikatore COR. Izvještaji uglavnom ne omogućavaju da se sistemski sagleda doprinos JLS ostvarivanju COR. Kao posljedica toga, ograničene su mogućnosti za kvalitetno praćenje napretka, objektivno izvještavanje i donošenje odluka zasnovanih na podacima i informacijama o doprinosu JLS ostvarivanju COR.[40]

[40] Prilog broj 14. Napredak BiH u sprovođenju COR

4. ZAKLjUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka „Upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave“ sa ciljem da se ispita da li se u jedinicama lokalne samouprave efikasno upravlja održivim razvojem i da se, na osnovu provedenih ispitivanja, ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su sljedeći zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da su u jedinicama lokalne samouprave uspostavljeni brojni elementi sistema upravljanja održivim razvojem, ali oni nisu u dovoljnoj mjeri međusobno povezani i funkcionalno integrisani, što ograničava efikasnost upravljanja održivim razvojem.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i sljedeći pojedinačni zaključci:

4.1. Upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave ograničeno je nedovoljnim organizacionim, kadrovskim i finansijskim kapacitetima.

Primjena pravnog okvira za strateško planiranje i upravljanje održivim razvojem nije ujednačena, jer značajan broj jedinica lokalne samouprave (posebno male nerazvijene i izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave) nema dovoljne kapacitete za ispunjavanje propisanih obaveza. Lokalizacija ciljeva održivog razvoja nije integrisana u organizacionu strukturu i raspodjelu odgovornosti u lokalnim upravama. Nedovoljno su jasno utvrđene odgovornosti za koordinaciju, sprovođenje i praćenje aktivnosti povezanih sa ciljevima održivog razvoja. Zavisnost od eksternih izvora finansiranja predstavlja dodatno ograničenje za finansijsku održivost razvojnih prioriteta lokalnih samouprava i nosi rizik od usporavanja njihove realizacije u slučaju izostanka grantova, donacija i finansijske podrške viših nivoa vlasti.

4.2. Strateško planiranje je u značajnoj mjeri uspostavljeno u jedinicama lokalne samouprave.

Strateški okvir za upravljanje razvojem u jedinicama lokalne samouprave formalno je uspostavljen, a ciljevi održivog razvoja su u velikoj mjeri uključeni u strategije razvoja i sektorske strategije. Nedostatak utvrđenih prioriteta za sprovođenje ciljeva održivog razvoja na nivou Republike Srpske otežava uključivanje ciljeva održivog razvoja u lokalne strategije i utvrđivanje doprinosa lokalnih samouprava njihovom sprovođenju. Strategije razvoja i sektorske strategije jedinica lokalne samouprave u značajnoj mjeri su usklađene sa relevantnim strateškim okvirom Republike Srpske, a većina sektorskih strategija je usklađena i sa strategijama razvoja jedinica lokalne samouprave. Navedeno ukazuje da je u velikoj mjeri obezbijeđena vertikalna i horizontalna usklađenost strateških dokumenata, uz prostor za njeno dalje unaprjeđenje.

Nedovoljno jasno utvrđeni prioriteti i povezanost između nivoa strateškog planiranja mogu otežati usmjeravanje resursa prema najznačajnijim razvojnim potrebama i prioritetima, kao i jasno utvrđivanje očekivanog doprinosa jedinica lokalne samouprave ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

4.3. Sprovedbeno planiranje u jedinicama lokalne samouprave nije u potpunosti uspostavljeno.

U jedinicama lokalne samouprave nisu u potpunosti obezbijeđeni svi potrebni sprovedbeni planski dokumenti, uključujući akcione planove, srednjoročne planove rada i godišnje planove rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave. Pored toga, propisana metodologija i obrasci za izradu planskih dokumenata ne primjenjuju se u potpunosti.

Navedeno umanjuje efikasnost procesa planiranja, jer slabi povezanost strateških ciljeva, planiranih mjera i aktivnosti i raspoloživih budžetskih sredstava. Istovremeno, otežava praćenje i evaluaciju sprovođenja planova i blagovremeno i kvalitetno izvještavanje o ostvarenim rezultatima, što ograničava transparentnost rada i mogućnost utvrđivanja odgovornosti za rezultate.

4.4. Sistem praćenja realizacije mjera i aktivnosti nije u potpunosti funkcionalan za mjerenje ostvarenih rezultata, ishoda i efekata.

U jedinicama lokalne samouprave postoji formalna osnova kroz definisanje indikatora za praćenje sprovođenja strateških dokumenata, ali indikatori nisu u dovoljnoj mjeri usmjereni na mjerenje promjena, ishoda i efekata, odnosno suštinskog ostvarivanja strateških ciljeva. Indikatori u strateškim dokumentima djelimično su povezani i sa indikatorima ciljeva održivog razvoja, ali takva povezanost sama po sebi nije dovoljna za efikasno praćenje doprinosa jedinica lokalne samouprave ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Slabosti u sistemu praćenja umanjuju mogućnost pravovremenog uočavanja odstupanja u ostvarivanju ciljeva i preduzimanja odgovarajućih korektivnih mjera. Istovremeno, otežano je ocjenjivanje opravdanosti i efikasnosti korišćenja raspoloživih resursa, kao i usmjeravanje resursa prema mjerama i aktivnostima koje daju bolje rezultate. Nedovoljno praćenje ostvarenih ishoda i efekata može dovesti i do toga da se realizacija mjera i finansijskih sredstava posmatraju kao pokazatelj uspješnosti, iako se time ne potvrđuje da su ostvarene planirane promjene i strateški ciljevi.

4.5. Izvještavanje o sprovođenju planskih dokumenata ne obezbjeđuje u dovoljnoj mjeri kvalitetne i cjelovite informacije potrebne za efikasno upravljanje održivim razvojem u jedinicama lokalne samouprave.

Izvještavanje u jedinicama lokalne samouprave nije u potpunosti uspostavljeno i zasnovano na propisanoj metodologiji. Izvještaji se uglavnom fokusiraju na sprovedene mjere i aktivnosti i realizovana finansijska sredstva, dok su manje zastupljene informacije o ostvarenim rezultatima, ishodima i efektima, koristima za građane i doprinosu ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Navedene slabosti u izvještavanju umanjuju mogućnost da rukovodstva jedinica lokalne samouprave i drugi donosioci odluka na osnovu pouzdanih i cjelovitih podataka i informacija ocjenjuju uspješnost ostvarivanja strateških ciljeva. Istovremeno, otežano je sagledavanje odnosa između angažovanih resursa i ostvarenih rezultata, što može dovesti do nastavka ili finansiranja mjera čija uspješnost nije dovoljno potvrđena.

5. PREPORUKE

Na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka zasnovanih na dovoljnim i primjerenim, odnosno relevantnim, validnim i pouzdanim revizijskim dokazima, sačinjene su preporuke revizije koje se upućuju Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave.

Provođenjem preporuka može se doprinijeti jačanju kapaciteta i unaprjeđenju upravljačke odgovornosti jedinica lokalne samouprave, efikasnijem upravljanju resursima, pružanju kvalitetnijih usluga orijentisanih prema korisnicima, ostvarivanju strateških ciljeva i većem doprinosu ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Preporuka za Vladu Republike Srpske

5.1. Potrebno je da Vlada Republike Srpske unaprijedi sistemski okvir za upravljanje održivim razvojem.

Kroz strateške i druge relevantne planske dokumente potrebno je jasno utvrditi strateške ciljeve i prioritete u vezi sa ciljevima održivog razvoja, kao i relevantne indikatore za njihovo praćenje na različitim nivoima vlasti. U oblasti upravljanja održivim razvojem potrebno je uspostaviti mehanizme metodološke i stručne podrške, omogućiti razmjenu dobrih praksi i doprinijeti jačanju kadrovskih kapaciteta u jedinicama lokalne samouprave.

Potrebno je preispitati opravdanost izrade i donošenja velikog broja sektorskih strategija u jedinicama lokalne samouprave, imajući u vidu njihovu međusobnu povezanost, raspoložive kapacitete za njihovo sprovođenje, praćenje i izvještavanje, kao i njihovu stvarnu vrijednost i doprinos efikasnom upravljanju održivim razvojem. Pri tome je potrebno obezbijediti da strateški dokumenti obuhvate prioritetne oblasti, da se izbjegne nepotrebno preklapanje ciljeva i mjera i da se obezbijede uslovi za njihovo kvalitetno sprovođenje i praćenje.

Preporuke za jedinice lokalne samouprave

5.2. Jedinice lokalne samouprave treba da jasno utvrde nadležnosti i odgovornosti i obezbijede odgovarajuće kadrovske kapacitete za upravljanje održivim razvojem.

Potrebno je jasno utvrditi organizacione jedinice i lica odgovorna za koordinaciju razvojnog planiranja, sprovođenje i praćenje strateških dokumenata, pribavljanje i analizu podataka, pripremu izvještaja, kao i koordinaciju aktivnosti na integraciji ciljeva održivog razvoja i praćenju njihovog ostvarivanja. Potrebno je obezbijediti i odgovarajuću koordinaciju između organizacionih jedinica i drugih učesnika u procesu upravljanja razvojem, kako bi se obezbijedilo povezano i usaglašeno postupanje.

Potrebno je obezbijediti adekvatne kadrovske kapacitete i efikasnije korišćenje postojećih finansijskih resursa za poslove upravljanja razvojem i realizaciju strateških prioriteta, uz kontinuirano stručno usavršavanje zaposlenih, posebno u oblasti pripreme razvojnih projekata i identifikovanja i obezbjeđivanja eksternih izvora finansiranja.

5.3. Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave potpun i međusobno povezan sistem strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja.

Potrebno je obezijediti izradu akcionih planova za sve važeće strateške dokumente, sa godišnjom razradom ciljeva, prioriteta i mjera, uz definisanje rokova, nosilaca, pokazatelja rezultata i potrebnih finansijskih sredstava. Srednjoročni plan rada treba da obuhvati sve relevantne strateške i regulatorne obaveze iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave i da služi kao osnova za izradu godišnjih i drugih operativnih planova. Godišnjim planom rada

potrebno je konkretizovati mjere i aktivnosti planirane za realizaciju u datoj godini, uz jasno utvrđene rokove, nosioce realizacije, pokazatelje za praćenje ostvarenih rezultata i potrebna finansijska sredstva.

Planski dokumenti treba da budu međusobno povezani, da se izrađuju kontinuirano i blagovremeno, te u skladu sa propisanom metodologijom. Potrebno je jasno povezivanje planiranih mjera i aktivnosti sa potrebnim budžetskim sredstvima i drugim izvorima finansiranja. Na taj način bi se obezbijedilo da se strateški prioriteti dosljedno prenose u sprovedbena planska dokumenta i da budu adekvatno podržani raspoloživim resursima.

5.4. Jedinice lokalne samouprave treba da unaprijede kvalitet definisanja indikatora i praćenje realizacije mjera i aktivnosti.

Prilikom planiranja mjera i aktivnosti potrebno je utvrditi jasne, mjerljive i relevantne indikatore, njihove početne i ciljne vrijednosti, izvore podataka, odgovorna lica i rokove za pribavljanje i ažuriranje podataka. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti utvrđivanju indikatora ishoda i efekata na osnovu kojih je moguće ocijeniti uticaj rezultata mjera i aktivnosti na ostvarivanje postavljenih ciljeva.

Prilikom povezivanja lokalnih strateških prioriteta sa ciljevima održivog razvoja potrebno je obezbijediti suštinsku povezanost lokalnih indikatora sa relevantnim indikatorima ciljeva održivog razvoja u cilju praćenja i ocjenjivanja doprinosa jedinica loklane samouprave ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

5.5. Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave kontinuirano i blagovremeno izvještavanje o sprovođenju svih planskih dokumenata.

Za svaki planski dokument potrebno je izraditi izvještaj o sprovođenju, u skladu sa propisanim rokovima i metodologijom, sa ocjenom realizacije ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti. Izvještavanje treba da bude usmjereno na rezultate i učinak, uz prikaz planiranih i ostvarenih rezultata i finansijskih sredstava, odstupanja, rizika i korektivnih mjera, te procjenu doprinosa strateškim ciljevima i ciljevima održivog razvoja. Dobijene informacije potrebno je koristiti za donošenje odluka i blagovremeno preduzimanje korektivnih mjera u upravljanju razvojem.

Jedinice lokalne samouprave treba da na svojim službenim internet stranicama redovno objavljuju strateška i sprovedbena dokumenta, čime bi se unaprijedila transparentnost i omogućilo zainteresovanim stranama praćenje ostvarivanja razvojnih prioriteta, što može imati uticaj na obezbjeđivanje eksternih izvora finansiranja.

Vođa revizorskog tima
Daliborka Milijević, s.r.

Član revizorskog tima
Dalibor Rodić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1.

Lista referenci - popis akata

1. Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 - prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11)
2. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16, 36/19 i 61/21)
3. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 63/21)
4. Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 94/21)
5. Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 8/22)
6. Poslovnik o radu Vlade Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 123/18)
7. Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u Bosni i Hercegovini, decembar 2020. godine
8. Finansijski okvir za ostvarivanje Ciljeva održivog razvoja u Bosni i Hercegovini, 2023. godine
9. Model revizije ciljeva održivog razvoja, ISAM, 2024. godine, IDI - Razvojna inicijativa INTOSAI
10. Odluka o formiranju Interresorne radne grupe za praćenje implementacije ciljeva održivog razvoja („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 54/23)
11. Odluka o izradi Strategije održivog razvoja Republike Srpske za period 2024-2030. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 13/23)
12. Sektorske strategije na nivou Republike Srpske relevantne za jedinice lokalne samouprave
13. Strategije razvoja i sektorske strategije jedinica lokalne samouprave
14. Akcioni planovi za sprovođenje strategija razvoja i sektorskih strategija jedinica lokalnih samouprava doneseni u periodu 2023-2025. godina
15. Srednjoročni planovi rada jedinica lokalne samouprave doneseni u periodu 2023-2025. godina
16. Godišnji planovi rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštisnke uprave doneseni u periodu 2023-2025. godina
17. Planovi kapitalnih ulaganja jedinica lokalne samouprave doneseni u periodu 2023-2025. godina
18. Budžeti i rebalanski jedinica lokalne samouprave doneseni u periodu 2023-2025. godina
19. Izvještaji o sprovođenju strategija razvoja i sektorskih strategija jedinica lokalne samouprave za period 2023-2025. godine
20. Izvještaji o realizaciji planova kapitalnih ulaganja za period 2023-2025. godine
21. Izvještaji o izvršenju budžeta za period 2023-2025. godine
22. Upitnici kreirani od strane Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske i popunjeni od strane jedinica lokalne samouprave

23. Izrada strateških dokumenata u Republici Srpskoj - Priručnik za praktičare javnog sektora, Projekat integrisanog lokalnog razvoja (ILDP)
24. Izrada sprovedbenih dokumenata u Republici Srpskoj - Priručnik za praktičare javnog sektora, Projekat integrisanog lokalnog razvoja (ILDP)
25. Agenda 2030 u mojoj opštini, Priručnik za lokalnu primenu Ciljeva održivog razvoja (COR) namenjen zaposlenima
26. Indikatori održivog razvoja Republike Srpske 2022. i 2024. godine, Republički zavod za statistiku, Republika Srpska
27. Dobrovoljni izvještaj Bosne i Hercegovine o provođenju Agende 2030 i ciljeva održivog razvoja 2019. i 2023. godine
28. Godišnji izvještaj o implementaciji Okvira za realizaciju ciljeva održivog razvoja u Bosni i Hercegovini, Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Interresorna radna grupa za praćenje implementacije Ciljeva održivog razvoja, Mart 2025. godine
29. Izvještaj o održivom razvoju (ranije poznat kao Indeks i Kontrolne table ciljeva održivog razvoja), *Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G., Iablonovski, G. (2026). Implementing Sustainable Development: 2030 and Beyond. Sustainable Development Report 2026. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University*

Prilog broj 2.

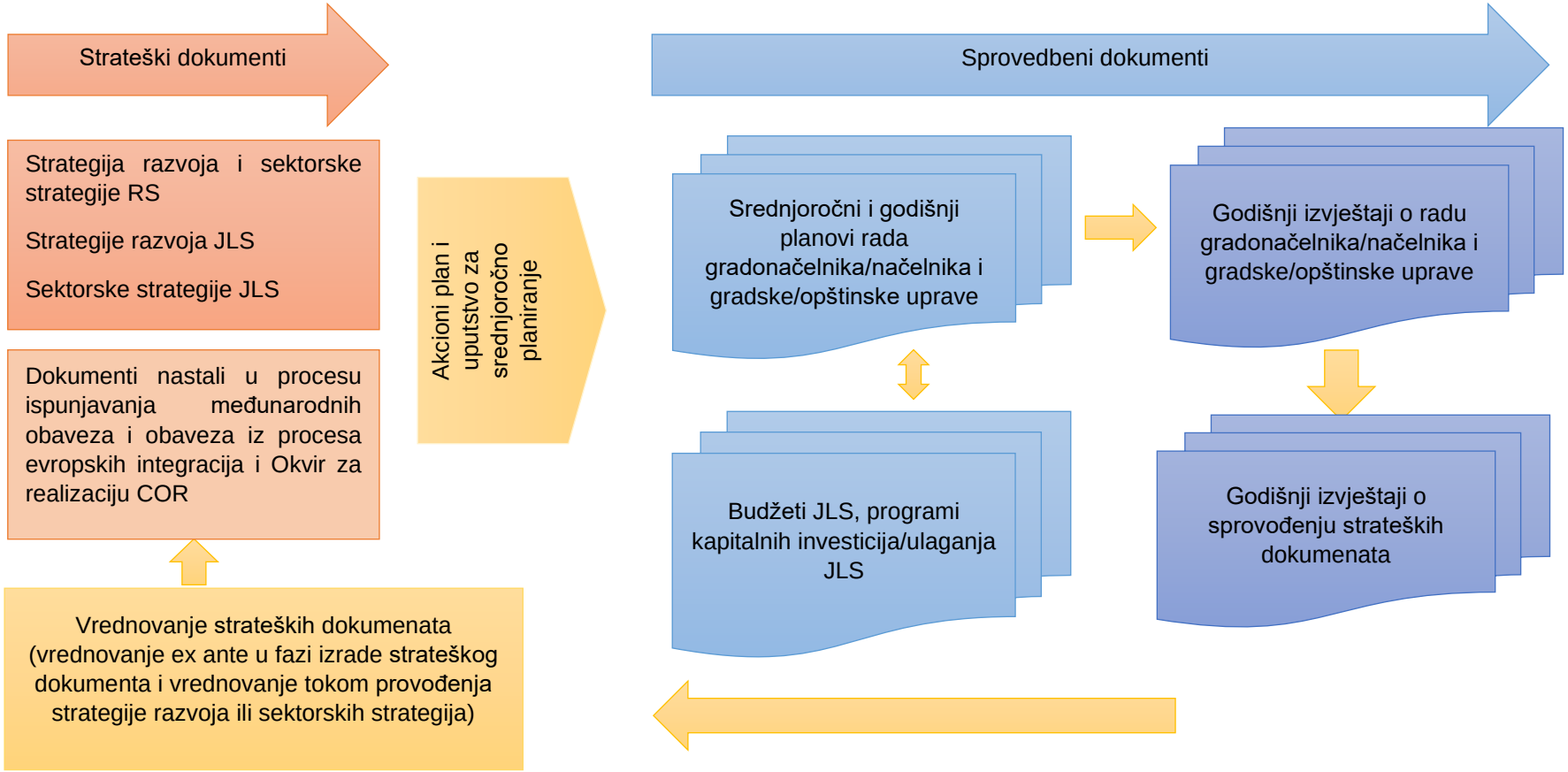
JLS prema stepenu razvijenosti u periodu 2023-2026. godina

Stepen razvijenosti JLS	2023. godina	2024. godina	2025. godina	2026. godina
Izrazito nerazvijene	20	20	20	20
Nerazvijene	15	15	15	15
Srednje razvijene	10	10	10	10
Razvijene	18	18	18	18
	63	63	63	63
Grad Istočno Sarajevo	1	1	1	1
UKUPNO:	64	64	64	64

Izvor: Odluke o stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2023, 2024, 2025. i 2026. godinu

Prilog broj 3.

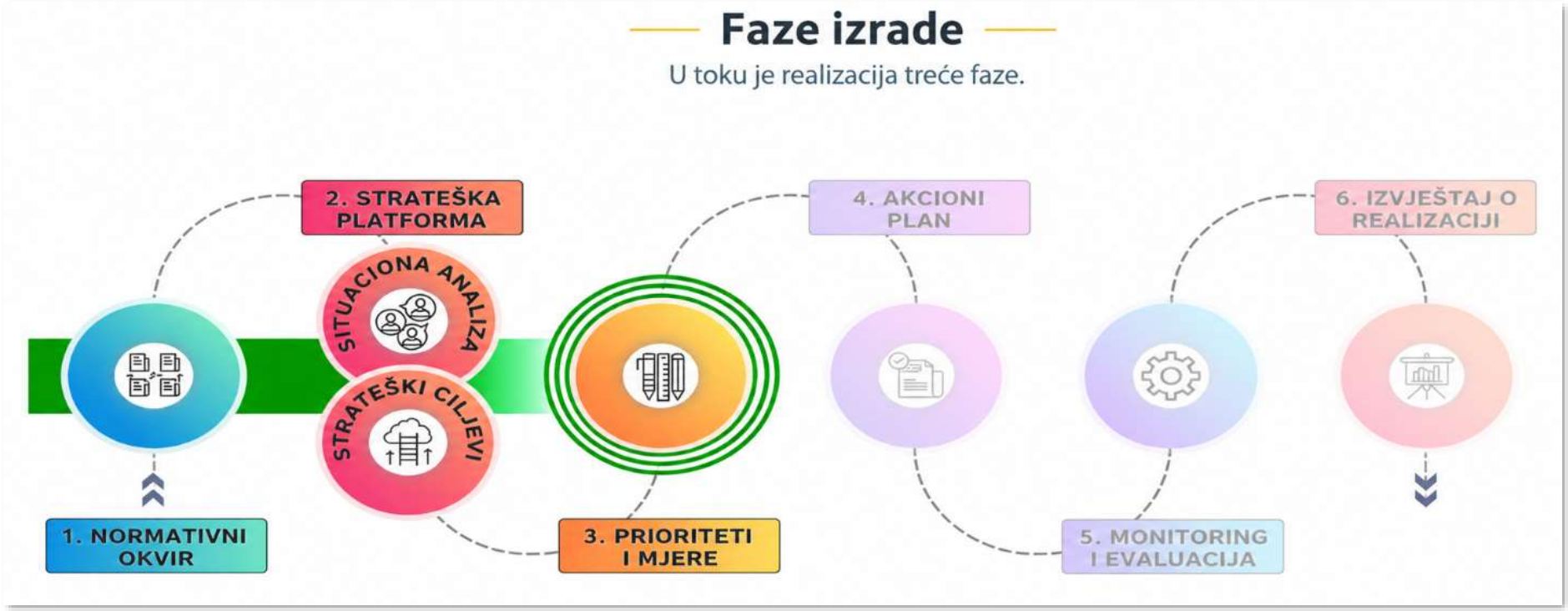
Povezanost strateških i sprovedbenih dokumenata u JLS



Izvor: Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj, Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj i Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj, Izrada sprovedbenih dokumenata u Republici Srpskoj - Priručnik za praktičare javnog sektora

Prilog broj 4.

Faze izrade Strategije održivog razvoja Republike Srpske 2024-2030



Izvor: [https://srpska2030.rs/, pristup 25.09.2026. godine](https://srpska2030.rs/)

Prilog broj 5.

Razvojni pravci, akceleratori i pokretači definisani u Okviru za realizaciju COR

Dobra uprava i upravljanje javnim sektorom (COR 5,16)		Pametni rast (COR 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17)		Društvo jednakih mogućnosti (COR 1, 2, 3, 4, 5, 10)	
EFIKASAN, OTVOREN, INKLUZIVAN I ODGOVORAN JAVNI SEKTOR	Odgovorna uprava fokusirana na građane i poslovni sektor	POVOLJNO OKRUŽENJE ZA PREDUZETNIŠTVO I INOVACIJE	Povećanje investicija u infrastrukturu istraživanja, razvoja i inovacija u javnom i privatnom sektoru	POBOLJŠANJE POLITIKA SOCIJALNE ZAŠTITE	Ciljano i bolje usmjeravanje javnih rashoda za socijalnu zaštitu
	Depolitizacija i profesionalizacija javnih preduzeća		Mobilizacija potencijala dijaspore		Jačanje infrastrukture i kompetencija prulalaca usluga uvođenjem novih modela prulanja usluga
	Efikasno upravljanje javnim finansijama		Olakšavanje poslovanja i podrška brzorastućim firmama		Unaprijediti sistem identifikacije i praćenja ugrolenih porodica i porodica u riziku
	Funkcionalan sistem kreiranja politika i upravljanja održivim razvojem		Jačanje uloge gradova i regija kao pokretača razvoja	AKTIVACIJA I ZAPOŠLJAVANJE SA FOKUSOM NA RANJIVE	Povećanje stope aktivnosti i uključivanje ranjivih kategorija na tržište rada
	Digitalna transformacija javnog sektora		Digitalizacija ekonomije		Povećanje zapošljivosti nezaposlenih osoba kroz razvoj socijalnog preduzetništva
VLADAVINA PRAVA, SIGURNOST I OSNOVNA PRAVA	Efikasan pravosudni sistem		Stvaranje i uključivanje u globalne lance vrijednosti	EFIKASNA ZDRAVSTVENA ZAŠTITA ZA SVE	Unapređenje pristupa i kvaliteta usluga zdravstvene zaštite
	Zaštita ljudskih prava		Razvoj prevodilačke infrastrukture		Provođenje reformi finansiranja zdravstvene zaštite
	Zaštita prava radnika, regulisanje rada i prava radnika tokom nesreća	POVEĆANJE INVESTICIJA U INFRASTRUKTURU	Obezbjeđenje jednakog pristupa modernoj transportnoj infrastrukturi		Preventivne zdravstvene mjere
	Efikasna borba protiv korupcije		Veći udio javnih investicija u infrastrukturu		Strateški pristup zadrlavanju posojećeg osoblja i razvoju ljudskih resursa u oblasti zdravstva
	Borba protiv različitih oblika kriminala i terorizma		Razvoj javne digitalne infrastrukture	POBOLJŠANJE INKLUZIVNOSTI OBRAZOVNIH SISTEMA	Jednak pristup obrazovanju
OTPORNOST NA KATASTROFE	Zaštita i nesmetan rad ključne infrastrukture	UNAPREĐENJE PRISTUPA, KVALITETA OBRAZOVANJA, OBUKE	Karikularna reforma na svim nivoima obrazovanja		Uspostavljanje sistema ranog otkrivanja i intervencije za djecu u riziku i sa poteškoćama u razvoju
	Nesmetano pružanje usluga i ključnih dobara		Razvoj kapaciteta nastavnika, modernizacija škola i nastavnih metoda		Povećanje obuhvata djece sa predškolskim obrazovanjem (uzrast od 3 do 6 godina)
	Održivi oporavak		Razvoj digitalnih vještina		Mjere za smanjenje ranog napuštanja škole
	Poboljšanje sistema javnih nabavki i efikasnija regulacija		Univerzalno i kvalitetno predškolsko obrazovanje		Smanjenje broja ljudi bez znanja ili veština i njihova integracija na tržište rada
	Otporna i inkluzivna javna zdravstvena infrastruktura i institucije		Strateško ulaganje u istraživačko-razvojne aktivnosti obrazovnih institucija	FINANCIJSKA INKLUZIJA	Poboljšanje dostupnosti finansijskih usluga za najugrolenije kategorije stanovništva
	Socijalna zaštita za sve		Efikasan sistem cjeloživotnog učenja		Bolja pristupačnost mikrokreditima sa povoljnim kamatnim stopama
	Unapređeno krizno komuniciranje	ZELENI RAST I ČISTA ENERGIJA	Smanjenje energetskog siromaštva		
			Razvoj "zelenih" vještina i poslova		
			Decentralizacija elektro-energetskog sistema		
			Dekarbonizacija energetskog sektora		
		PAMETNO UPRAVLJANJE PRIRODNIM RESURSIMA I ŽIVOTNOM SREDINOM	Deminiranje kontaminiranih područja		
			Upravljanje rizikom od katastrofa		
			Zaštita i obnova prirodnog kapitala		
			Razvoj sistema cirkularne ekonomije		
			Jačanje kontrole i praćenja kvaliteta eko sistema		
			Održivi turizam		

Izvor: Okvir za realizaciju COR

Prilog broj 6.

Uključenost COR u strategijama razvoja JLS

Red. br.	JLS	Važeća strategija razvoja	COR kojima su dati prioriteti u Strategiji razvoja (COR 1-17)
1	Laktaši	DA (2024-2030)	COR 3, 4, 9, 11
2	Prijedor	DA (2024-2030)	COR 8, 9, 12, 4, 1, 5, 10, 3, 16, 6, 7, 11, 13, 15, 16, 17
3	Srbac	DA (2022-2028)	COR 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17
4	Čelinac*	DA (2017-2026) (Strategija 2026-2032 usvojena 2026. godine)	NE
5	Istočno Novo Sarajevo	DA (2022-2028)	COR 16, 8, 4, 7, 6, 11, 12, 1
6	Gacko	DA (2022-2028)	COR 1, 2, 6, 8, 15, 16, 17, 11
7	Vlasenica	DA (2024-2030)	COR 2, 6, 7, 8, 9, 11, 16
8	Krupa na Uni	DA (2012-2016) (produžena odlukom skupštine opštine)	NE
9	Bijeljina	DA (2024-2030)	COR 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 17
10	Doboj	DA (2023-2029)	COR 8, 9, 11, 13
11	Prnjavor	DA (2022-2028)	COR 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11
12	Istočno Sarajevo	DA (2023-2029)	COR 8, 9, 11,13, 15, relevantni su i 7 i 12
13	Berkovići	DA (2022-2028)	COR 11, 8, 10
14	Bratunac	NE (Strategija ruralnog razvoja opštine 2023-2030)	COR 2
15	Brod	DA (2022-2028)	COR 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13
16	Donji Žabar	DA (2021-2031)	COR 16, 11, 13, 8, 9, 4, 10
17	Kozarska Dubica	DA (2022-2028)	COR 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15
18	Kotor Varoš	DA (2022-2028)	COR 3, 4, 8, 11, 16
19	Ljubinje	DA (2022-2028)	COR 3, 4, 8, 9, 10, 11, 13, 16
20	Milići	DA (2023-2030)	COR 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17
21	Modriča	DA (2023-2026)	COR 1, 3, 4, 8, 11
22	Mrkonjić Grad	DA (2024-2030)	COR 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17
23	Novi Grad	DA (2023-2026)	COR 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 16, 17
24	Osmaci	DA (2023-2029)	COR 4, 6, 7, 8, 11
25	Srebrenica	DA (2023-2030)	COR 1, 2, 6, 7, 8, 10, 11

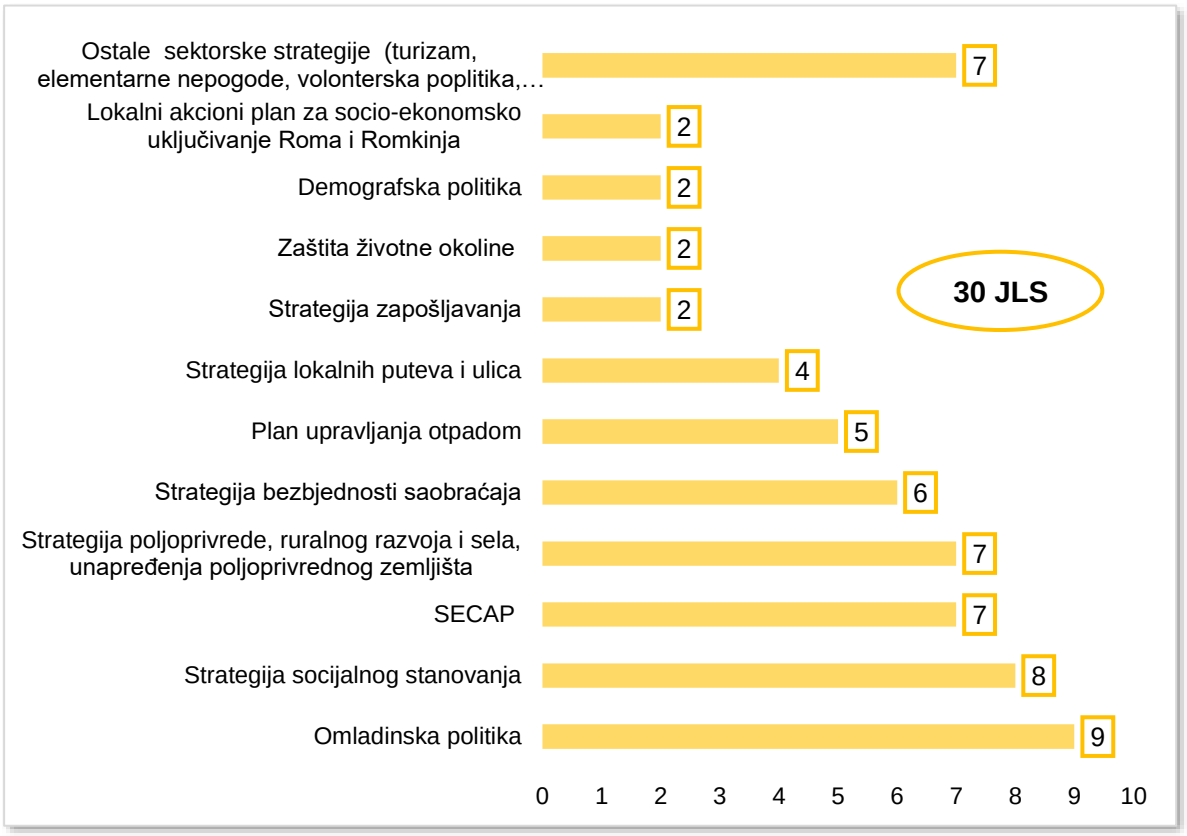
26	Ugljevik	NE (u nacrtu je strategija za period 2024-2030, nije usvojena)	NE
27	Han Pijesak	DA (2018-2027)	COR 1, 2, 8, 9, 3, 4, 5, 11, 16, 6, 15
28	Trnovo	NE (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja opštine 2026-2030)	COR 2, 12, 15
29	Šamac	DA (2022-2028)	COR 8, 9, 11, 13
30	Šekovići	DA (2023-2030)	COR 2, 3, 4, 8, 10, 11, 13, 16
UKUPNO:		27+2=29	27 od 29

Izvor: JLS; Ilustarcija: GSRJS RS

**Napomena: Opština Čelinac je tokom 2026. godine usvojila Strategiju razvoja opštine Čelinac za period 2026-2032. godina*

Prilog broj 7.

Sektorske strategije JLS



Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

Prilog broj 8.

Uključivanje principa „niko ne smije biti isključen“ u planska dokumenta šest JLS

Ranjive kategorije ili grupe stanovništva	Indikatori za praćenje koji se odnose na ranjive kategorije ili grupe stanovništva u strategijama razvoja	JLS
Socijalno ugrožena lica i lica u stanju socijalne potrebe	Broj lica iz ranjivih kategorija i lica u stanju socijalne potrebe kojima je pružena materijalna i finansijska pomoć; Broj korisnika socijalne zaštite; broj korisnika savjetodavnih usluga; Broj novorazvijenih i uspostavljenih prava i usluga iz oblasti socijalne zaštite; Povećanje izdvajanja za socijalnu zaštitu.	Laktaši, Srbac, Prijedor, Istočno Novo Sarajevo, Gacko i Vlasenica
Djeca i porodica	Mapiranje dostupnih usluga namijenjenih djeci i porodici; Broj usvojenih lokalnih akata za multisektorsko djelovanje; Razvijen referalni mehanizam podrške djeci i porodici; Broj kreiranih i implementiranih programa podrške djeci i porodici; Broj hraniteljskih porodica; Broj novorođene djece; Broj pronatalitetnih mjera; Broj podržanih mladih bračnih parova.	Laktaši, Srbac, Prijedor, Istočno Novo Sarajevo i Gacko
Djeca predškolskog i školskog uzrasta	Broj vrtića i vaspitnih grupa; Broj djece obuhvaćene alternativnim predškolskim programima; Sredstva za sufinansiranje boravka djece u predškolskim ustanovama; Broj učenika osnovnih i srednjih škola; Broj učenika koji realizuju praktičnu nastavu; Broj saniranih i opremljenih školskih objekata.	Laktaši, Srbac, Prijedor i Istočno Novo Sarajevo
Mladi	Broj preduzetnika mlađih od 30 godina; Broj mladih koji nisu uključeni u obrazovanje, zaposleni ili na obukama; Smanjenje stope nezaposlenosti mladih; Broj podržanih mikrobiznisa; Broj mladih uključenih u aktivizam lokalne zajednice; Broj mladih koji su obuhvaćeni edukativnim programima.	Laktaši, Prijedor, Istočno Novo Sarajevo i Vlasenica
Žene i žene na tržištu rada	Broj zaposlenih osoba ženskog pola; Broj žena preduzetnica; Pokazatelji aktivnosti žena; Broj edukacija iz oblasti rodne ravnopravnosti.	Laktaši, Srbac i Prijedor
Porodice kojima je potrebno socijalno stanovanje	Broj zbrinutih i useljenih porodica u stanove socijalnog stanovanja; Procenat socijalno ugroženih porodica koje su stambeno zbrinute.	Istočno Novo Sarajevo i Gacko
Studenti i mladi u sistemu obrazovanja	Budžetska izdvajanja za stipendiranje svih ciklusa studija; Smještajni kapaciteti za studente; Broj lokalno dostupnih akreditovanih programa.	Srbac, Prijedor i Istočno Novo Sarajevo
Stanovništvo ruralnih područja	Broj novih domaćinstava u ruralnim naseljima kojima je obezbijeđena voda; Stepen pokrivenosti vodovodnom i kanalizacionom mrežom u ruralnim sredinama; Broj registrovanih poljoprivrednih proizvođača;	Laktaši, Srbac, Prijedor, Istočno Novo Sarajevo, Gacko i Vlasenica

	Broj poljoprivrednih gazdinstava; Lokalni programi podrške poljoprivredi.	
Stanovništvo sa ograničenim pristupom osnovnoj infrastrukturi i javnim uslugama	Stepen pokrivenosti vodovodnom mrežom; Stepen pokrivenosti kanalizacionom mrežom; Stepen pokrivenosti uslugom odvoza komunalnog otpada; Stepen pokrivenosti putnom infrastrukturom.	Laktaši, Srbac, Prijedor, Istočno Novo Sarajevo, Gacko i Vlasenica
Stanovništvo ugroženo elementarnim nepogodama i drugim nesrećama	Iznos šteta od elementarnih nepogoda i drugih nesreća; Izdvajanja za opremanje i obuku timova za spasavanje; Broj nabavljenih specijalizovanih vozila i opreme; Broj obučenih pripadnika civilne zaštite; Podrška programima zaštite od poplava.	Srbac, Prijedor i Gacko

Izvor: Gradovi Laktaši i Prijedor, opštine Srbac, Istočno Novo Sarajevo, Gacko i Vlasenica; Ilustracija: GSRJS RS

Prilog broj 9.

Međusobna i unutrašnja usklađenost strateških dokumenata

Međusobna usklađenost	Unutrašnja usklađenost
Međusobna usklađenost podrazumijeva obezbjeđivanje komplementarnosti razvojnih pravaca i strateških ciljeva s drugim strateškim dokumentima, istog ili višeg reda, odnosno sa strateškim dokumentima proizašlim iz procesa evropskih integracija i međunarodno prihvaćenim COR. Na nivou JLS razmatraju se, prije svega, strategije na nivou RS, kao i usklađivanje sa COR i indikatorima.	Utvrđivanje unutrašnje usklađenosti podrazumijeva postojanja jasne i logičke hijerarhijske veze između mjera, prioriteta, strateških ciljeva i odgovarajućih indikatora definisanih unutar strateškog dokumenta. 

Izvor: Zakonom o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj, Izrada strateških dokumenata u Republici Srpskoj - Priručnik za praktičare iz javnog sektora; Ilustracija: GSRJS RS

Prilog broj 10.

Srednjoročni planovi rada JLS i godišnji planovi rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave izrađeni u periodu od 2023. do 2025. godine

Red. br.	JLS	Izrađeni srednjoročni planovi rada JLS	Srednjoročni planovi rada JLS izrađeni prema propisanom obrascu (Prilog 1)[41]	Izrađeni godišnji planovi rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave	Godišnji planovi rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave izrađeni prema propisanom obrascu (Prilog 2)[42]
1	Laktaši	DA (2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
2	Prijedor**	NE		DA (2025)	NE
3	Srbac	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
4	Čelinac**	NE		NE	
5	Istočno Novo Sarajevo	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
6	Gacko	DA (2025-2027)	NE	DA (2025)	NE
7	Vlasenica	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
8	Krupa na Uni	NE		DA (2023, 2024, 2025)	NE

[41] Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj
[42] Isto.

9	Bijeljina	DA (2025-2027)	DA	DA	DA
10	Doboj	DA	DA	DA	DA
11	Prnjavor	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
12	Istočno Sarajevo	NE		DA (2023, 2024, 2025)	NE
13	Berkovići	NE	NE	DA (2023, 2024, 2025)	DA
14	Bratunac	NE	NE	DA (2023, 2024, 2025)	NE
15	Brod	NE	NE	NE	NE
16	Donji Žabar	NE	NE	NE	NE
17	Kozarska Dubica	NE	NE	NE	NE
18	Kotor Varoš	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
19	Ljubinje	NE	NE	NE	NE
20	Milići	NE	NE	NE	NE
21	Modriča	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
22	Mrkonjić Grad	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA

23	Novi Grad	DA (2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
24	Osmaci	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
25	Srebrenica	DA (2024-2026)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	NE
26	Ugljevik	NE	NE	NE	NE
27	Han Pijesak	NE	NE	NE	NE
28	Trnovo	NE	NE	NE	NE
29	Šamac	DA (2023-2025, 2024-2026, 2025-2027)	DA	DA (2023, 2024, 2025)	DA
30	Šekovići	NE	NE	DA (2023, 2024, 2025)	NE
UKUPNO:		15 od 30	14 od 30	21 od 30	14 d 30

** Srednjoročni plan rada prvi izrađen za period 2026-2028. godina

Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

Prilog broj 11.

Sektorske strategije za koje su JLS izrađivale izvještaje o njihovom sprovođenju u posmatranom periodu



Izvor: JLS; Ilustracija GSRJS RS

Prilog broj 12.

Godišnji izvještaji o sprovođenju strategije razvoja i izvještaji o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave izrađeni u periodu od 2023. do 2025. godine

Red. br.	JLS	Važeća strategija razvoja	Izrađeni izvještaji o sprovođenju strategije razvoja po godinama za posmatrani period	Izrađeni godišnji izvještaji o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave	Izvještaj o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave izrađeni prema propisanom obrascu (Prilog 3)[43]
1	Laktaši	DA (2024-2030)	DA	DA	DA
2	Prijedor	DA (2024-2030)	DA	DA	NE
3	Srbac	DA (2022-2028)	DA	DA	DA
4	Čelinac	DA (2017-2026) (Strategija 2026-2032 usvojena 2026. godine)	NE	DA	NE
5	Istočno Novo Sarajevo	DA (2022-2028)	DA	DA	DA
6	Gacko	DA (2022-2028)	DA	DA	NE
7	Vlasenica	DA (2024-2030)	DA	DA	DA
8	Krupa na Uni	DA (2012-2016 — produžena odlukom skupštine opštine)	NE	DA	NE
9	Bijeljina	DA (2024-2030)	DA	DA	DA
10	Doboj	DA (2023-2029)	NE	DA	DA
11	Prnjavor	DA (2022-2028)	DA	DA	DA
12	Istočno Sarajevo	DA (2023-2029)	NE	DA	NE
13	Berkovići	DA (2022-2028)	DA	DA	DA

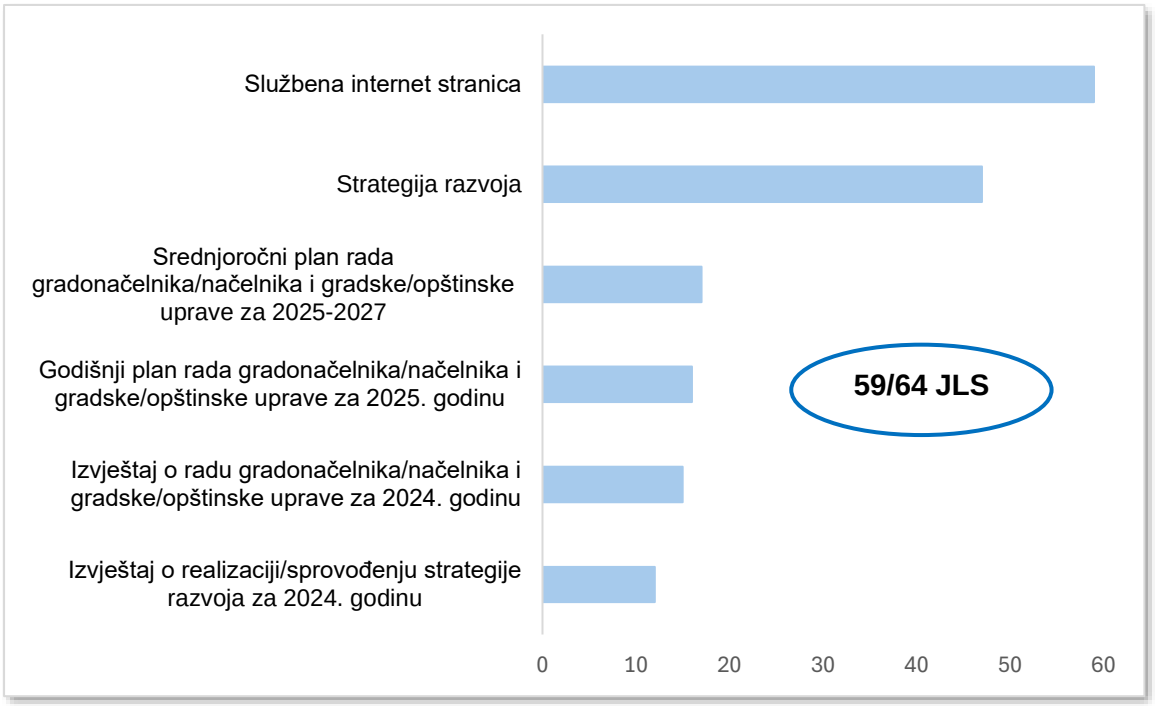
[43] Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj

14	Bratunac	NE (Strategija ruralnog razvoja opštine 2023-2030)	NE	DA	NE
15	Brod	DA (2022-2028)	DA	NE	NE
16	Donji Žabar	DA (2021-2031)	NE	DA	NE
17	Kozarska Dubica	DA (2022-2028)	NE	NE	NE
18	Kotor Varoš	DA (2022-2028)	DA	DA	DA
19	Ljubinje	DA (2022-2028)	NE	DA	NE
20	Milići	DA (2023-2030)	DA	DA	NE
21	Modriča	DA (2023-2026)	DA	DA	DA
22	Mrkonjić Grad	DA (2024-2030)	DA	DA	DA
23	Novi Grad	DA (2023-2026)	DA	DA	DA
24	Osmaci	DA (2023-2029)	DA	DA	DA
25	Srebrenica	DA (2023-2030)	DA	DA	NE
26	Ugljevik	NE (u nacrtu je strategija za period 2024-2030, nije usvojena)		DA	NE
27	Han Pijesak	DA (2018-2027)	NE	DA	NE
28	Trnovo	NE (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja opštine 2026-2030)	NE	DA	NE
29	Šamac	DA (2022-2028)	DA	DA	DA
30	Šekovići	DA (2023-2030)	NE	DA	NE
UKUPNO:		**27+2=29**	**17**	**28 od 30**	**14 od 30**

Izvor: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

Prilog broj 13.

Strateška i sprovedbena dokumenta JLS objavljena na službenim internet stranicama JLS



Izvor: Zvanične internet stranice JLS, pristup 24.03.2026. godine; Ilustracija: GSRJS RS

Za pet od 64 JLS nema pristupa službenim internet stranicama. Većina od 59 JLS je na svojim službenim internet stranicama objavila strategije razvoja, dok značajan broj JLS ne objavljuje ažurno sprovedbena dokumenta, kao što su srednjoročni planovi rada JLS i godišnji planovi rada gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave, kao ni izvještaje o sprovođenju strategije razvoja i izvještaj o radu gradonačelnika/načelnika i gradske/opštinske uprave.

Prilog broj 14.

Napredak BiH u sprovođenju COR



U Izvještaju o održivom razvoju za 2026. godinu, koji predstavlja globalnu procjenu napretka zemalja u provođenju COR se navodi da je BiH na putu za sprovođenje samo COR 1 - Svijet bez siromaštva.

Za sedam COR prikazan je umjeren trend napretka (COR 2 – Svijet bez gladi, COR 3 – Zdravlje i blagostanje, COR 4 – Kvalitetno obrazovanje, COR 7 – Pristupačna energija iz čistih izvora, COR 8 - Dostojanstven rad i ekonomski rast, COR 9 - Industrija, inovacije i infrastruktura, COR 11 - Održivi gradovi i zajednice).

Za sedam COR napredak stagnira (COR 5 – Rodna ravnopravnost, COR 6 – Čista voda i sanitarni uslovi, COR 13 – Očuvanje klime, COR 14 – Očuvanje vodenog svijeta, COR 15 – Očuvanje života na zemlji, COR 16 – Mir, pravda i snažne institucije i COR 17 – Partnerstvom do ciljeva).

Za COR 12 - Odgovorna potrošnja i proizvodnja informacije ukazuju na opadajući trend.

Za COR 10 - Smanjenje nejednakosti informacije o trendu provođenja su nedostupne.

Izvor: https://dashboards.sdgindex.org/profiles/bosnia-and-herzegovina/, pristup 25.09.2026. godine