



Program finansira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



UNOPS

Sprovodi program

euprogres ▶▶

Program evropskog partnerstva sa opštinama

Evaluacija Programa na sredini njegovog trajanja ¹

Program evropskog partnerstva sa opštinama – EU PROGRES – (Rezime, Zaključci, Preporuke)

Zehra Kačapor - Džihić

Dragiša Mijačić

septembar, 2012. godine

¹ Integralni tekst izveštaja je dostupan na engleskom na:
http://www.euprogres.org/dokumenti/sr/1_247_MTE_EU_PROGRES_2012_2_.pdf

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

PREDGOVOR

Ovaj izveštaj je pripremio nezavisni Evaluacioni tim, koji su činili Zehra Kačapor-Džihic, vođa Evaluacionog tima i Dragiša Mijačić, član tima, i koji su angažovani da sprovedu ovaj zadatak. Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije (KEI) je odobrila uži izbor kandidata i predsedavala izbornom komisijom, koja je uključivala i predstavnike donatora.

Evaluacioni tim želi da zahvali Delegaciji Evropske unije, Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC), KEI i svim uključenim zainteresovanim stranama, koje su svojim primedbama, savetima, znanjem, doprinosom i podrškom pomogle uobličavanju nalaza, zaključaka i preporuka u ovoj Srednjoročnoj evaluaciji. Posebno želimo da zahvalimo zaposlenima u EU PROGRESu koji su Evaluacionom timu pružili logističku i podršku na terenu.

Evaluacija je sprovedena tokom maja, juna i jula 2012. godine a analiza finansijskih dokumenata je obuhvatala period zaključno sa 31. majem 2012.

Odgovornost za stavove i komentare izražene u ovom tekstu snosi Evaluacioni tim i oni ne odražavaju nužno mišljenje EU PROGRESa, Delegacije Evropske unije, Švajcarske agencije za razvoj i saradnju, Vlade Republike Srbije ili njene Kancelarije za evropske integracije.

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES
na sredini njegovog trajanja

Sadržaj

Spisak akronima	4
Rezime	5
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	9
ZAKLJUČCI.....	9
PREPORUKE	10

**Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES
na sredini njegovog trajanja**

Spisak akronima

CIF	Fond za učešće građana
DEU	Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji
EPST	Evaluacija Programa na sredini njegovog trajanja
EU	Evropska unija
EU PROGRES	Program evropskog partnerstva sa opštinama
GSS	Građanska savetodavna služba
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
KEI	Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije
LER	Lokalni ekonomski razvoj
LSU	Lokalna samouprava
MERR	Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja
MIR	Program unapređenja i obnove opština
OC	Opšti cilj
OECD / DAC	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj/Odbor za razvojnu pomoć
OGD	Organizacija građanskog društva
OPI	Objektivno proverljiv indikator
PO	Područje odgovornosti
PPPP	Poziv za podnošenje predloga projekata
PRO	Program revitalizacije opština (razvoj opština u jugozapadnoj Srbiji)
SDC	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
SMART	S-specifično, M-merljivo, A-dostupno (ostvarivo), R-relevantno, T-blagovremeno
SMK	Sistem za merenje kvaliteta (<i>skraćenica koja se koristi u svrhu ove EPST</i>)
UNOPS	Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge
UOP	Upravni odbor Programa

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

REZIME

U ovom izveštaju su izloženi nalazi, zaključci i preporuke Evaluacije Programa evropskog partnerstva sa opštinama (EU PROGRES) na sredini njegovog trajanja, koju je sproveo tim od dva nezavisna konsultanta.

EU PROGRES predstavlja zajednički projekat Evropske unije, Vlade Švajcarske i Vlade Republike Srbije, pokrenut s ciljem unapređenja stabilnosti i društveno-ekonomskog razvoja putem podrške jačanju upravljanja, upravljačkih kapaciteta opštinskih i međuopštinskih vlasti i društvene, ekonomske i fizičke infrastrukture na način koji podrazumeva sveobuhvatni pristup na izabranoj teritoriji. Program se sprovodi na teritoriji 25 jedinica lokalne samouprave (LSU) na jugu i jugozapadu Srbije, u saradnji sa lokalnim vlastima i drugim subjektima iz javnog sektora, organizacijama građanskog društva i privatnim sektorom. Budžet za trogodišnji period sprovođenja EU PROGRESa iznosi 18,1 milion evra, počev od polovine 2010. Program sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), koja njime upravlja u saradnji sa partnerima Programa.

Opšti ciljevi Evaluacije Programa na sredini njegovog trajanja (EPST) obuhvatali su: procenu dosadašnjeg napretka ka očekivanim efektima projekta; prepoznavanje naučenih lekcija; i utvrđivanje mogućih izmena koje bi mogle da dovedu do povećanja efekata programa. Metodologija koja je korišćena prilikom evaluacije zasnovana je na ocenjivanju programa u pogledu sledećih pet standardnih kriterijuma OECD-DAC: relevantnost, efikasnost, delotvornost, efekti i održivost. Pored toga su ocenjene i sledeće dve dimenzije programa: dobro upravljanje kao transverzalna tema i procena finansijskih i ekonomskih efekata programa. Analiza finansijskih podataka i programa obuhvatala je period zaključno sa 31. majem 2012, te se svi predstavljeni podaci odnose na sprovođenje Programa od njegovog pokretanja do tog datuma.

KLJUČNI NALAZI

RELEVANTNOST: Intervencije EU PROGRESa zasnivaju se na sistemskom kontekstu i uzimaju u obzir razvojne potrebe ciljnih LSU u PO, vlade i prioritete Republike Srbije vezane za evropske integracije. EU PROGRES podržava unapređenje opštinskih kapaciteta i opredeljenost vlade da unapređuje društvenu uključenost i privredni razvoj u području obuhvaćenom Programom i doprinosi jačanju društvene kohezije. Fleksibilnost Programa da svoj pristup prilagođava opštinskim potrebama kako se one menjaju i nastaju hvale je vredna i može poslužiti kao primer dobre prakse. Program je razvijen i sprovodi se u dogovoru sa predstavnicima raznih zainteresovanih strana iz Vlade Republike Srbije, lokalnih samouprava koje učestvuju u Programu, donatorima i ostalnim razvojnim partnerima, sa izuzetkom MERR. Ciljevi programske intervencije su u skladu sa ključnim razvojnim dokumentima i strategijama Republike Srbije i njenim prioritetima vezanim za pristupanje EU.

KOHERENTNOST KONCEPTA PROGRAMA: EU PROGRES predstavlja složenu intervenciju, naročito ako se uzmu u obzir lokalni kapaciteti i trenutna politička i razvojna klima u Srbiji. Osmišljen je kao složena trogodišnja intervencija i sadrži četiri komponente, osam rezultata i veliki broj aktivnosti koje doprinose ostvarenju ambicioznog cilja Programa. Program se nadovezuje na uspehe dva prethodna programa (MIR 1 i MIR 2 na jugu Srbije, i PRO 1 i PRO 2 na jugozapadu Srbije) a istovremeno obogaćuje intervencije integrisanjem dobrog upravljanja i izgradnje profila zajednica radi podrške izgradnji opštinskih kapaciteta i jačanja upravljanja. Koncept Programa predstavlja sveobuhvatan pristup jačanju upravljačkih, opštinskih i međuopštinskih kapaciteta putem pružanja podrške i mentorstva u postupku osmišljavanja i sprovođenja projekata društvene, ekonomske i fizičke infrastrukture, dobrog upravljanja i mehanizama učešća građana, kao i opšte društvene

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

uključenosti u području obuhvaćenom Programom. Pristup EU PROGRESa ostvarenju svog suštinskog razvojnog cilja je jasan, logičan i koherentan i obezbeđuje integrisanje dobrog upravljanja u većinu podržanih projekata, insistiranjem na procedurama, propisima i mehanizmima dobrog upravljanja u opštinama. Početni koncept Programa je tri puta modifikovan tokom sprovođenja kako bi bolje odgovarao na potrebe ciljnih grupa. Sve izmene su primerene promenjenim okolnostima u području obuhvaćenom Programom i sprovedene su uz saglasnost Upravnog odbora Programa (UOP). Međutim, logički okvir Programa i dalje sadrži značajan broj indikatora: osam (8) indikatora efekata, 23 indikatora ishoda i 36 indikatora učinaka. Mnogi od njih se mogu tumačiti na različite načine jer ne ispunjavaju SMART kriterijume, čime je njihova mogućnost da mere brojna dostignuća Programa ograničena.

EFIKASNOST: Anagažovanje UNOPS-a kao implementacionog partnera obezbeđuje jaku razvojnu orijentaciju intervencije, kao i transparentnost i visok stepen odgovornosti, naročito zahvaljujući uhodanim procedurama, odabiru projekata od strane UOP i stalnom praćenju izvođenja projekata. Insistiranje na primeni srpskog zakonodavstva i standarda EU tokom sprovođenja projekata predstavlja značajan činilac dobrog upravljanja i primer najbolje prakse za opštine i ostale partnere. UNOPS, kao agencija UN, takođe obezbeđuje nepristrasnost i neutralnost, osobine koje su dragocene za rad u području obuhvaćenom Programom. Programom rukovodi stručni tim, koji ima iskustvo u sprovođenju prethodnih programa na jugu i jugozapadu Srbije. Struktura EU PROGRESa za sprovođenje programa je decentralizovana i obuhvata četiri kancelarije u Prokuplju, Vranju, Novom Pazaru i Beogradu, i članove tima sa sedištem u Leskovcu i Priboju, čime je obezbeđeno izraženo prisustvo zaposlenih širom područja obuhvaćenog Programom. EU PROGRES za sada napreduje ka ostvarenju svojih programskih ciljeva. Program je do sada sklopio ukupno 130 sporazuma o dodeli bespovratne pomoći, od kojih se 91 odnosi na dodelu pomoći do 50.000 evra, a 10 na dodelu pomoći koja premašuje 100.000 evra. U okviru Programa je završeno sprovođenje 39 od 130 sklopljenih sporazuma o bespovratnoj pomoći, dok sprovođenje 79 projekata ide po planu ili uz niskorizično kašnjenje. Sprovođenje preostalih 13 projekata bilo je ili prekinuto ili se suočavalo sa teškoćama zaključno sa 31. majem 2012. Sprovođenje Programa u odnosu na vremenski okvir utvrđen u planu rada suočava se sa značajnim kašnjenjem zato što se veliki procenat sredstava i dalje nalazi u proceduri i jer je dosad iskorišćeno tek nešto više od 30 odsto ukupnih sredstava koje je svaki donator izdvojio. Sprovođenje Modaliteta bespovratne pomoći najviše utiče na efikasnost Programa. Ovaj Modalitet predstavlja mehanizam kojim se obezbeđuje transparentnost, odgovornost i finansijsko obezbeđenje od potencijalne zloupotrebe bespovratne pomoći, a koji istovremeno uključenim LSU daje osećaj „vlasništva“ i doprinosi izgradnji njihovih kapaciteta. Ta složena priroda Modaliteta istovremeno predstavlja i prepreku, jer iziskuje da se opštine duže pripremaju i ulažu više vremena u ispunjavanje svojih obaveza. Ipak, postoji mnogo dokaza da Modalitet bespovratne pomoći predstavlja koristan mehanizam koji u velikoj meri doprinosi ostvarenju ciljeva Programa.

DELOTVORNOST: Program je ostvario značajan napredak ka ostvarenju očekivanih rezultata u pogledu jačanja upravljanja, upravljačkih kapaciteta opštinskih i međuopštinskih vlasti i društvene, ekonomske i fizičke infrastrukture, kao i društvene inkluzije. EU PROGRES doprinosi unapređenju veština, znanja i apsorpcije LSU obuhvaćenih Programom time što im omogućava da se nadmeću za bespovratnu pomoć za svoje projekte i da ih kasnije sprovedu u skladu sa standardima EU i srpskim zakonodavstvom. Program je dao novu dimenziju razvojnim intervencijama vezanim za unapređenje infrastrukture jer podržava jedinice lokalne samouprave u razvoju neophodnih urbanističkih planova i tehničke dokumentacije i ugrađuje načela dobrog upravljanja koja donose dodatnu vrednost, naročito u pogledu održivosti rezultata. U vreme privođenja kraju rada na ovom Izveštaju o SRE, EU PROGRES je podržavao izradu tehničke dokumentacije za pet međuopštinskih i 16 lokalnih infrastrukturnih

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

projekata. Kapaciteti LSU se takođe unapređuju i ulaganjem u poboljšanje evidencije o obveznicima poreza na imovinu, čime se jača osnov za ubiranje poreza na imovinu i osnažuju lokalne kancelarije za LER. Međutim, podrška koju Program pruža budžetiranju i uvođenju Sistema za upravljanje kvalitetom u opštinske uprave, kao i planiranje kapitalnih investicija, i dalje zaostaju za drugim intervencijama. Program je uspeo da postavi temelje za partnerstva između civilnog društva i opštinskih vlasti u pružanju socijalnih usluga i jačanju društvene inkluzije putem sprovođenja projekata finansiranih posredstvom CIF. EU PROGRES doprinosi osnaživanju marginalizovanih grupa (kao što su Romi, osobe sa invaliditetom, manjine) poboljšanjem socijalnog stanovanja, unapređivanjem učešća zajednice, ulaganjima u vodovod i kanalizaciju, obrazovne, socijalne i zdravstvene ustanove kao i u obrazovanje i obuku marginalizovanih grupa. Građanske savetodavne službe (GSS) nadopunjuju besplatne opštinske pravne usluge i podršku isključenim grupama. Mehanizmi za učešće žena u lokalnim postupcima odlučivanja su ojačani zahvaljujući uspostavljanju i radu Saveta za rodnu ravnopravnost, što je dovelo do povećanja budžeta za aktivnosti vezane za rodnu ravnopravnost u PO. Mehanizmi koji jačaju međunacionalnu komunikaciju i saradnju podržani su kroz rad Programa sa Savetima nacionalnih manjina.

EU PROGRES doprinosi održivosti opštinskih i međuopštinskih intervencija izradom poslovnih planova za ključne projekte razvoja infrastrukture i drugih postupaka kojima se definišu načela odlučivanja u budućim aktivnostima. Načela dobrog upravljanja su ugrađena u aktivnosti tri ključna međuopštinska projekta - Regionalna deponija Banjica, Zelena zona Leskovac i Centar za razvoj Pešteri - čime se obezbeđuje transparentnost celog procesa i odgovornost svih subjekata. Konačno, vidljivost Programa je odlična i unapredila je profil Programa, donatora, kao i republičkih i lokalnih vlasti u PO. Kampanja o dobrom upravljanju i brendiranju regiona je pokrenuta sa zakašnjenjem, ali se dobro uklapa u napredak ka postizanju ishoda i rezultata Programa.

DOBRO UPRAVLJANJE KAO TRANSVERZALNA TEMA: Integrisanje mehanizama dobrog upravljanja u aktivnosti Programa doprinosi jačanju efekata i održivosti postignutih rezultata. EU PROGRES je dokazao svoju potpunu opredeljenost unapređenju dobrog upravljanja, kako kao posebnog skupa aktivnosti, tako i kao transverzalne teme. Podrška unapređenju upravljanja insistiranjem na transparentnosti, odgovornosti, delotvornosti i efikasnosti rada opština uz obezbeđivanje učešća i uključenosti građana daje novi zamah i dovodi do uvođenja novih praksi u lokalnim samoupravama. Postignuti su prvi ohrabrujući rezultati u povezivanju malih infrastrukturnih projekata sa mehanizmima dobrog upravljanja, i oni služe kao opipljiv primer upravljanja u praksi.

EFEKTI: S obzirom na to da se većina projekata trenutno nalazi u fazi sprovođenja ili u postupku odobravanja, još nisu vidljivi opipljivi efekti Programa. Međutim, istraživanje sprovedeno u okviru Evaluacije Programa na sredini njegovog trajanja ukazuje na to da će efekti Programa na poboljšanje života građana u području obuhvaćenom Programom, naročito ugroženih grupa, verovatno biti veliki, naročito u pogledu poboljšanja upravljanja i pružanja usluga u opštinama i povećanju mogućnosti za zapošljavanje i ekonomska ulaganja. Ulaganje Programa u razvoj upravljačkih kapaciteta LSU, razvojno planiranje i sprovođenje projekata dovodi do promena stavova opštinskih partnera prema strateškom planiranju i značajno doprinosi budućim apsorpcionim kapacitetima na opštinskom nivou. Infrastrukturni projekti su već privukli ulaganja lokalnih i međunarodnih kompanija čija vrednost premašuje 7,5 miliona evra uz mogućnost dodatne apsorpcije od oko 90 miliona evra i zapošljavanja više od 1.250 ljudi na različitim radnim mestima. Očekuje se da će ulaganja u opštinsku infrastrukturu (kroz 25 lokalnih infrastrukturnih projekata i šest međuopštinskih projekata) dovesti do unapređenja mogućnosti građana da povećaju kvalitet života zahvaljujući poboljšanju vodovoda, kanalizacije, škola, vrtića, energetske efikasnosti i lokalne ekološke infrastrukture, itd. Uloga Programa kao pobornika komunikacije i/ili njegovo

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

olakšavanje takve komunikacije između opština i republičkih vlasti, kao i opština i EU već daje pozitivne efekte i dovodi do poboljšanja opštinskih profila i podrške/odgovora na opštinske inicijative.

EKONOMSKA I FINANSIJSKA ANALIZA: Program donosi značajne (društvene) koristi, čija vrednost premašuje troškove njegovog sprovođenja. Projekti sprovedeni posredstvom Fonda za učešće građana i Građanske savetodavne službe omogućili su uključivanje velikog broja ljudi iz najugroženijih i najmarginalizovanijih grupa u razne inicijative za osnaživanje. Opštine su (već) uštedele oko 375.000 evra zahvaljujući podršci koju je Program pružio izradi kvalitetnih opštinskih tehničkih projekata koji čine deo dokumentacije za javne nabavke. Očekuje se prelivanje efekata privatnih ulaganja, koje će dovesti do poboljšanja klime za poslovanje i novih ulaganja u područje obuhvaćeno Programom. Intervencije vezane za projekte ekonomskog razvoja, kao što su klaster za voćarstvo, poslovne zone, podrška biznis inkubatorima, 'Sve na jednom mestu' usluge, i druge, takođe će doprineti privrednom rastu i otvaranju novih radnih mesta. Na kraju takođe treba napomenuti da je apsorpcioni kapacitet LSU značajno povećan zahvaljujući podršci koju je Program pružio izradi tehničkih projekata i urbanističkih planova.

ODRŽIVOST I PRIMENJIVOST U DRUGIM KONTEKSTIMA: Perspektive za održivost intervencija Programa su relativno zadovoljavajuće. Mere usmerene na ugrađivanje mehanizama dobrog upravljanja u opštinske aktivnosti i usluge koje pružaju će doprineti održivosti projekata. Održivost ovih napora, međutim, zavisi od raznih unutrašnjih i spoljnih činilaca (kao što je politička, društveno-ekonomska dinamika) koji utiču na rad jedinica lokalne samouprave koje učestvuju u Programu. Intervencija Programa se može primenjivati i u drugim kontekstima jer obuhvata sveobuhvatan pristup jačanju lokalnih vlasti.

PREPORUKE: Evaluacioni tim je formulisao sledeće preporuke za Program:

- Sačiniti izlaznu strategiju;
- Nastaviti sa primenom Modaliteta bespovratne pomoći kad god je to moguće;
- Nastaviti sa dobrom praksom integrisanja dobrog upravljanja u sve komponente Programa;
- Promovisati najbolje prakse opština i naročito ih podeliti sa nedovoljno razvijenim opštinama (npr. organizovati da jedna drugoj prenose znanja i iskustva);
- Razmotriti primenu sveobuhvatnijeg dvostrukog pristupa projektima, tj. razlikovanje projekata koje podnose gradovi i onih koji podnose opštine, naročito one najnerazvijenije, tokom narednog programa (ako ga bude);
- Sprovoditi intervencije po koherentnom redu kako bi sve opštine imale mogućnost da se dobro pripreme za projekte, naročito one koje se prvi put susreću sa ovim vrstama intervencija;
- Sprovesti procenu efekata programa MIR/PRO/EU-PROGRES u poslednjoj fazi sprovođenja Programa;
- Unaprediti izveštavanje o rezultatima revizijom logičkog okvira, plana rada, jačanjem okvira za praćenje i evaluaciju i poboljšanjem izveštavanja o ostvarenim rezultatima.

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

ZAKLJUČCI

EU PROGRES predstavlja zajednički program Evropske unije, Vlade Švajcarske i Vlade Republike Srbije usmeren na unapređenje stabilnosti i društveno-ekonomskog razvoja dva najnerazvijenija dela Srbije a sprovodi ga Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS) u skladu sa Sporazumom o doprinosu. Ciljne LSU smatraju UNOPS faktorom stabilnosti, koji im obezbeđuje jednakost i predstavlja dodatnu liniju koja povezuje republičke vlasti i ova područja, čime se jača poverenje u republičke vlasti i u krajnjem slučaju doprinosi naporima za izgradnju mira.

Program se nadovezuje na uspehe dva prethodna programa (MIR 1 i MIR 2 na jugu Srbije, i PRO 1 i PRO 2 na jugozapadu Srbije), a istovremeno obogaćuje intervencije integrisanjem dobrog upravljanja i izgradnje profila zajednica radi podrške izgradnji opštinskih kapaciteta i jačanja upravljanja. Analiza intervencija koje je preduzeo EU PROGRES pokazuje da je Program u skladu sa svrhom IPA, tj. da podržava reforme preduzete u okviru procesa evropskih integracija, naročito se usredsređujući na izgradnju institucija, održivi ekonomski i društveni razvoj i podršku građanskom društvu.

Program po svom konceptu predstavlja izuzetno relevantan mehanizam za unapređivanje i korišćenje mogućnosti koje pruža proces pristupanja EU, naročito u pogledu izgradnje institucija i pripreme vlasti da preduzima mere za poštovanje pravnih tekovina EU. Takođe je izuzetno blagovremen i primeren trenutnoj fazi razvoja zemlje. Njegove prednosti se sastoje u tome što on usvaja sveobuhvatani pristup poboljšanju upravljanja i opštinskih i međuopštinskih upravljačkih kapaciteta i što pristupa rešavanju pitanja održivog razvoja i inkluzije kako horizontalno (unutar i između LSU u regionu) i vertikalno (između lokalnih i republičkih institucija vlasti).

Program je postigao napredak ka ostvarenju svojih ambicioznih ciljeva. Njime se podstiče inkluzivni postupak opštinskog planiranja i pružanja usluga sa unapređenim mehanizmima dobrog upravljanja. Njime se takođe unapređuje pristup socijalnim uslugama, poboljšava kvalitet života i povećavaju ekonomske perspektive ulaganjem u društvenu, ekonomsku i fizičku infrastrukturu.

Program je takođe utro put produktivnom dijalogu između građanskog društva i opštinskih vlasti u pogledu pružanja socijalnih usluga. Neke partnerske organizacije su takođe preuzele proaktivnu ulogu kako bi obezbedile održivost svojih intervencija koje su prvobitno podržane posredstvom Programa i obezbedile sredstva od opština ili drugih donatora. Ovo je veoma važno da bi se obezbedilo prepoznavanje kako prava građana, naročito ugroženih grupa, tako i kredibiliteta i uloge partnerskih organizacija.

EU PROGRES nastavlja da podržava opštine koje su učestvovala u dva prethodna Programa, ali podržava i opštine u Topličkom okrugu, kojima je u dokumentu Programa dat preferencijalni status. Sprovođenje Programa, međutim, ne odražava preferencijalni status ovih opština u dovoljnoj meri, što, pak, utiče na njihove apsorpcione kapacitete i dovodi do njihovog zaostajanja u ostvarivanju rezultata u odnosu na druge LSU. Lekcije naučene iz ovog pristupa trebalo bi da predstavljaju važne polazne osnove prilikom osmišljavanja potencijalnog novog Programa, koji bi mogao da obuhvata i druge opštine.

Razvojne intervencije koje obuhvataju veliki broj partnera, više opština i imaju različite ciljne grupe su po svojoj prirodi složene i teško je prikazivati ih u sklopu okvira rezultata koji je opšte uzev rigidan. Takođe, takvi programi imaju teškoća da jasno ukažu na vezu između konkretnih aktivnosti i opštih promena, a naročito da ih povezuju sa objektivno proverljivim indikatorima. Revizija okvira rezultata Programa ukazuje na te teškoće. Matrica logičkog okvira Programa sadrži slabe OPI na nivou opštinih i konkretnih ciljeva, koji nisu jasno

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

definisani, ne ispunjavaju SMART kriterijume i nisu međusobno povezani. OPI na nivoima ishoda su mnogo bolje definisani, premda oni uglavnom obuhvataju procesne indikatore. Takođe, neke aktivnosti usmerene na postizanje različitih rezultata su mogle biti bolje povezane između sebe kako bi obezbedile integrisanu intervenciju. Distribucija aktivnosti koje imaju za cilj povećanje kapaciteta opštinskih vlasti da upravljaju finansijama na Rezultate 1, 2 i 3 predstavlja jedan takav primer.

PREPORUKE

Preporuke za Program sačinjene su u svetlu procene sprovedene u okviru ove Evaluacije Programa na sredini njegovog trajanja. Preporuke su upućene partnerskim institucijama uključenim u program:

PREPORUKA UPUĆENA DEU, SDC, VLADU REPUBLIKE SRBIJE I PARTNERTU NA SPROVOĐENJI PROGRAMA (PSP):
SAČINITI IZLAZNU STRATEGIJU U ROKU OD TRI MESECA OD SRE (DO OKTOBRA 2012)

Pažljiva analiza intervencije EU PROGRESa, njenih postignuća, prepreka i spoljnih činilaca koji utiču na delotvornost i efekte rezultata ukazuje na potrebu da se hitno izradi Izlazna strategija Programa. Tokom procesa EPST su utvrđene četiri opcije Izlazne strategije. One se u velikoj meri odnose na spremnost (ili odsustvo spremnosti) donatora da ulažu u jačanje upravljačkih i upravnih kapaciteta opština. Sledi pregled tih opcija:

Opcija 1: Produženje Programa u trajanju od devet (9) meseci do jedne (1) godine koje iziskuje dodatne troškove kako bi se obezbedilo nesmetano okončanje Programa uz upotrebu Modaliteta bespovratne pomoći, ali i pripremio novi Program. Ova bi opcija prvo obezbedila da Modalitet bespovratne pomoći ispuni svoju svrhu i kao mehanizam za finansiranje i kao mehanizam za izgradnju kapaciteta. Ona bi, takođe, doprinela okončanju svih aktivnosti na najbolji mogući način, čime bi se obezbedili veći efekti i delotvornost. Konačno, tim Programa bi zahvaljujući ovoj opciji imao mogućnost da pažljivo koncipira novu intervenciju uz puno učešće svih relevantnih zainteresovanih strana kao i integrisanje naučenih lekcija i novih saznanja iz postojećeg Programa nakon njegovog okončanja.

Opcija 2: Devetomesečno produženje Programa koje ne iziskuje dodatne troškove kako bi se obezbedilo okončanje Programa, uz upotrebu Modaliteta bespovratne pomoći, i pripremio nov Program. Slično Opciji 1, ova bi opcija obezbedila okončanje sadašnjeg Programa i koherentnu pripremu novog Programa koji bi usledio posle njega. Razgovori sa finansijskim i upravljačkim timom Programa ukazuju na to da bi Program imao mogućnost da funkcioniše i uz smanjene kapacitete tokom ovog perioda. Međutim, ova bi opcija dovela do smanjenja tima, jer bi tim morali da napuste neki članovi čije bi usluge bile od izuzetne važnosti u narednoj intervenciji. Ako ova opcija bude odabrana, potrebno je sprovesti dodatnu analizu gornjih granica budžeta i mogućnosti za devetomesečno produženje bez dodatnih troškova, na kojoj bi bile zasnovane neophodne preraspodele.

Opcija 3: Šestomesečno produženje Programa koje ne iziskuje dodatne troškove kako bi se obezbedilo okončanje Programa i pripremio nov Program. Ova opcija bi doprinela okončanju Programa samo ako bi se primenjivao Modalitet neposrednog sprovođenja koji bi omogućio efikasno sprovođenje Programa. Šestomesečno produženje ne bi bilo dovoljno za razvoj novog Programa uz puno učešće svih relevantnih zainteresovanih strana.

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

Opcija 4: Izlazna strategija za okončanje Programa (uz šestomesečno produženje koje ne iziskuje dodatne troškove). Ova opcija bi omogućila okončanje Programa u skladu sa sadašnjim planovima, uz primenu Modaliteta neposrednog sprovođenja. Međutim, neobezbeđivanje sredstava za Program koji bi usledio bi predstavljalo propuštenu priliku, jer je opštinama i dalje potrebna podrška kako bi zaista u svoj rad ugradile dobro upravljanje i strateško planiranje. To bi imalo značajnog efekta na započete reforme u LSU u PO Programa

PREPORUKA UPUĆENA PARTNERU NA SPROVOĐENJU PROGRAMA:

NASTAVITI SA PRIMENOM MODALITETA BESPOVRATNE POMOĆI GDE GOD JE TO MOGUĆE TOKOM CELOG TRAJANJA PROGRAMA

Partner na sprovođenju Programa treba da nastavi sa primenom Modaliteta bespovratne pomoći gde god je to moguće uz pristanak donatora i KEI. Kao što je već pomenuto, Modalitet bespovratne pomoći ima značajne pozitivne efekte na način na koji opštine shvataju i pristupaju razvoju projekata (naročito investicionih). Dvostruka uloga ovog Modaliteta podrazumeva mere finansijskog obezbeđenja i odgovornosti (i Programa i LSU) i dimenziju izgradnje kapaciteta koja Programu i njegovim intervencijama daje dodatnu vrednost.

Program bi trebalo da nastavi da primenjuje Modalitet neposrednog sprovođenja u slučajevima u kojima ekonomija obima može dovesti do značajnih ušteda ili u pogledu manjih projekata koji se sprovode po opštinama (npr. Planovi detaljne regulacije).

PREPORUKA UPUĆENA PARTNERU NA SPROVOĐENJU PROGRAMA:

NASTAVITI SA DOBROM PRAKSOM INTEGRISANJA DOBROG UPRAVLJANJA U SVE KOMPONENTE PROGRAMA TOKOM CELOG TRAJANJA PROGRAMA

Partner na sprovođenju Programa bi trebalo da nastavi sa integrisanjem načela dobrog upravljanja. Integrisanje dobrog upravljanja u aktivnosti Programa već donosi pozitivne rezultate. Ulaganje daljih napora u nastavak ove prakse će povećati koristi i uticati na poboljšanje života građana. Takođe će doprineti poboljšanju društveno-ekonomskih perspektiva opština, jer će ojačati konkurentnost ciljnih opština. Nastavkom usredsređivanja na elemente dobrog upravljanja će se osigurati budući efekti i dugoročna održivost.

PREPORUKA UPUĆENA PARTNERU NA SPROVOĐENJU PROGRAMA:

- **PROMOVISATI NAJBOLJE PRAKSE OPŠTINA, A NAROČITO IH DELITI SA NEDOVOLJNO RAZVIJENIM OPŠTINAMA (NPR. ORGANIZOVATI DA JEDNA DRUGOJ PRENOSE ZNANJA I ISKUSTVA) TOKOM CELOG TRAJANJA PROGRAMA**

Sprovođenje programa MIR/PRO i EU PROGRESa dovelo je do značajnih promena u načinu rada opština. Neke opštine su postigle značajan napredak tokom ovih intervencija (npr. Tutin i Ivanjica). Naučene lekcije i najbolje prakse iz ovih opština bi predstavljale dragocene lekcije i/ili modele za druge opštine, i pomogle bi im da se bolje usredsrede na ono što treba da učine i da poboljšaju svoj rad.

PREPORUKA UPUĆENA DEU, SDC, VLADI REPUBLIKE SRBIJE I PARTNERU NA SPROVOĐENJU PROGRAMA:

**Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES
na sredini njegovog trajanja**

RAZMOTRITI PRIMENU SVEOBUHvatNIJEG DVOSTRUKOG PRISTUPA PROJEKTIMA, TJ. RAZLIKOVANJE PROJEKATA KOJE PODNOSE GRADOVI I ONIH KOJE PODNOSE OPŠTINE, NAROČITO NAJNERAZVIJENIJE, U NAREDNOM PROGRAMU (AKO GA BUDE)

Potrebe i potencijali regionalnih centara i gradova se razlikuju od potreba i potencijala malih, naročito nedovoljno razvijenih opština. Zato različiti projektni modaliteti i aktivnosti mogu doprineti poboljšanju kvaliteta rezultata. Program već to čini podržavanjem većih investicionih projekata (kao što je Zelena zona Leskovac) u gradovima i regionalnim centrima i malih infrastrukturnih i lokalnih projekata u manjim opštinama. Ovaj pristup bi takođe trebalo da kreira mehanizme koji će obezbediti prelivanje i deljenje najboljih praksi između projekata sprovedenih po različitim modalitetima. Program bi takođe trebalo da obuhvati i druge gradove i opštine koji nisu uključeni u EU PROGRES a imaju interesa da učestvuju u ovoj razvojnoj aktivnosti. Ova praksa treba da bude institucionalizovana preko osmišljenih i razrađenih aktivnosti i primenjena u narednom Programu (ako ga bude).

PREPORUKA UPUĆENA PARTNERU NA SPROVOĐENJU PROGRAMA:

SPROVODITI INTERVENCIJE PO KOHERENTNOM REDU KAKO BI SVE OPŠTINE IMALE MOGUĆNOST DA SE DOBRO PRIPREME ZA PROJEKTE, NAROČITO ONE KOJE SE PRVI PUT SUSREĆU SA OVIM VRSTAMA INTERVENCIJA U NAREDNOM PROGRAMU

Jedinice lokalne samouprave imaju velike koristi od svih intervencija Programa. Međutim, ostvarili bi se kvalitetniji rezultati kada bi se sprovođenje intervencija odvijalo po koherentnom redu. Sprovođenje intervencija po određenom redu podrazumeva pružanje pomoći razvoju projektno-tehničke dokumentacije kako bi se opštinama dalo dovoljno vremena da pažljivo odaberu projekte za finansiranje. Na osnovu pripremljene dokumentacije treba da se organizuju pozivi za podnošenje predloga infrastrukturnih projekata i pokreće sprovođenje projekata.

PREPORUKA UPUĆENA DEU, SDC, VLADI REPUBLIKE SRBIJE I PARTNERU NA SPROVOĐENJU PROGRAMA:

SPROVESTI PROCENU EFEKATA PROGRAMA PRO/MIR/EU PROGRES U POSLEDNJOJ FAZI SPROVOĐENJA PROGRAMA (U POSLEDNJIH ŠEST MESECI PROGRAMA)

Procena efekata programa MIR/PRO/EU PROGRES predstavlja značajan postupak za utvrđivanje uticaja i efekata ovih intervencija u području obuhvaćenom Programom. Takve procena će biti iskorišćena za sačinjavanje boljih razvojnih politika na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i za kreiranje novih projektnih intervencija koje će bolje odgovarati na potrebe jedinica lokalnih samouprava, ne samo u području obuhvaćenom Programom već i širom Srbije. Preporučuje se da Program koji bi usledio bude koncipiran na osnovu sveobuhvatne procene efekata, koja bi poslužila kao polazna osnova za definisanje njegovih rezultata (i indikatora).

PREPORUKA UPUĆENA PARTNERU NA SPROVOĐENJU PROGRAMA:

POBOLJŠATI IZVEŠTAVANJE O REZULTATIMA TOKOM CELOG TRAJANJA PROGRAMA

Ova preporuka obuhvata predloge za poboljšanje instrumenata za praćenje i evaluaciju rezultata i ciljeva Programa, koji će dovesti do poboljšanja izveštavanja o njegovim rezultatima. Predlaže se revizija logičkog okvira i plana rada kako bi se ojačao okvir za praćenje i evaluaciju i kako bi se poboljšalo izveštavanje o ostvarenim rezultatima. Ta revizija bi podrazumevala:

Evaluacija Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES na sredini njegovog trajanja

Reviziju logičkog okvira, naročito OPI: Logički okvir Programa je već izmenjen kako bi obuhvatio dobro upravljanje i SMART kriterijume. Ipak, potrebno je uložiti napore u razvoj logičkog okvira koji zadovoljava SMART kriterijume, naročito u oblasti OPI, pri čemu treba obratiti veću pažnju na spoljni kontekst i prilagođavanja projekata. Korist od ovakve revizije bi bila višestruka: intervencija bi bila jasnija donatoru, partnerima i ostalim uključenim zainteresovanim stranama; sprovođenje bi bilo olakšano jer bi bilo lakše utvrditi postignuća i pružiti dokaze o njima. Revizija logičkog okvira treba da bude sprovedena uz učešće svih zaposlenih u Programu i ključnih partnera iz Vlade i donatora. **Preporučuje se da ova revizija bude sprovedena u obliku radionice**, kako bi omogućila analizu okvira rezultata u skladu sa Predlogom projekta, sadašnjim logičkim okvirom i kontekstom u kojem se program sprovodi. Ciljni OPI bi mogli biti definisani na osnovu razgovora u radionici. U Prilogu 6 integralnog dokumenta su izložene neke preporuke u pogledu promena koje bi mogle da posluže kao osnov za razgovor, ali ih EPST ne razrađuje u detalje jer bi takva aktivnost iziskivala učešće i usredsređenu razmenu svih subjekata.

Usvajanje revidiranog plana rada: Revizija plana rada zasnovana na mapiranju preostalih aktivnosti koje treba da budu sprovedene i okončane i stvarnosti/konteksta u ciljnim zajednicama će biti od najvećeg značaja. Ona će takođe značajno doprineti odlučivanju o izlaznoj strategiji iz Preporuke br. 1 gore u tekstu.

Jačanje Okvira za praćenje i evaluaciju: EU PROGRES treba da uspostavi dosledne mehanizme za praćenje indikatora kao što je navedeno u logičkom okviru (kao što je neposredno otvaranje novih radnih mesta putem projektne intervencije; broj preduzeća osnovanih u području obuhvaćenom Programom kao posledica intervencije; sprovođenje lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost i inkluziju manjina; percepcije opština o dobrom upravljanju, opštinskim reformama, održivom razvoju i pristupanju EU; obim i razmere podrške lokalnih vlasti OGD, praćenje ulaganja u područje obuhvaćeno Programom). Pored toga što bi predstavljali dragocen dokument za interno praćenje, oni bi predstavljali i veoma važan izvor podataka za lokalne, regionalne i republičke vlasti, istraživače i akademsku zajednicu.

Poboljšanje izveštavanja o ostvarenim rezultatima: Izveštavanje koje je Program do sada sprovodio bilo je više usredsređeno na aktivnosti nego na efekte do poslednjeg Godišnjeg izveštaja (iz juna 2012), u kojem su uočena poboljšanja. Treba nastaviti sa poboljšanjem mehanizama izveštavanja kako bi se obezbedilo da izveštaji daju kumulativnu sintezu rezultata ostvarenih tokom celog programa na koncizan i jasan način.