



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
Сектор за уговарање и финансирање програма
из средстава Европске уније

Овај програм финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Program Exchange 5

PODRŠKA EVROPSKE UNIJE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA U SRBIJI

Preporuke i instrukcije za pripremu Odluke o budžetu za 2020.
godinu

Exchange5



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

- ❑ Akcioni program IPA 2014 – indirektno upravljanje

- ❑ Komponenta 1 – Podrška JLS za upravljanje imovinom:
Exchange 5 Grant šema – dodeljivanje bespovratnih novčanih sredstava (donacije) JLS za sprovođenje projekata i paketi ekspertske podrške

- ❑ Komponenta 2 – Podrška za planiranje i programsko budžetiranje na lokalnu: ekspertska podrška

- ❑ Formalno sprovođenje Programa: od 7. aprila 2017.

□ Ukupna vrednost Programa je 4,45 miliona EUR (iz sredstava EU):

- **3 miliona EUR** (grant šema) - fond za projekte JLS u okviru Komponente 1;

- **1,45 miliona EUR** (direktni grant) - sprovodi SKGO – implementacija kompletne Komponente 2; ali i podrška za indirektno upravljanje u sprovođenju grant projekata, kao i sprovođenje opštinskih paketa za UI i izgradnja kapaciteta LS za UI (iz obuhvata Komponente 1)

□ **Trajanje: 36 meseci**

Podrška planiranju i programskom budžetiranju na lokalnu – Komponenta 2

Osigurano odgovorno, delotvorno i efikasno programsko budžetiranje i unapređeno finansijsko planiranje u lokalnim samoupravama



- **Direktna podrška za LS odabrane po osnovu konkursa**

JLS odabrane po prvom konkursu

- Grad Beograd
- Grad Novi Sad
- Grad Niš
- Grad Požarevac
- Grad Šabac
- Grad Sremska Mitrovica
- Grad Vršac
- Opština Veliko Gradište

JLS odabrane po drugom konkursu

- Grad Pančevo
- Opština Kanjiža
- Opština Nova Varoš
- Opština Trstenik

- **Savetodavna podrška i izgradnja kapaciteta za SVE LS u Srbiji**

Preporuke i instrukcije za pripremu Odluke o budžetu za 2020. godinu na osnovu:

- nalaza analiza Odluka o budžetu JLS
- nalaza Državne revizorske institucije
- najvažnijih preporuka za unapređenje procesa budžetiranja na primeru rada sa Exchange 5 pilot JLS

Relevantni **pravni okvir** za pripremu Odluke o budžetu JLS:

- Zakon o budžetskom sistemu
- Zakon o lokalnoj samoupravi
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave
- Zakon o javnom dugu
- Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem
- Godišnje uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti
- Uputstvo za izradu programskog budžeta
- Svi relevantni sektorski propisi od značaja za izradu budžeta LS

I. OPŠTI DEO

- Račun prihoda i primanja, rashoda i izdataka, odnosno Račun finansiranja
- Analitičko prikazivanje prihoda i primanja
- Analitičko prikazivanje rashoda i izdataka
- Prikazivanje rashoda i izdataka po funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji
- **Iskazivanje planiranih kapitalnih izdataka**

II. POSEBAN DEO

- **Raspoređivanje planiranih sredstava po korisnicima (KBS)**
- Organizaciona struktura (Razdeo / glava)
- Programska struktura
- Funkcionalna struktura
- Ekonomska klasifikacija
- Izvori finansiranja
- **Opis**

III. OBRAZLOŽENJE BUDŽETA

- **Obrazloženje opšteg dela budžeta**
- **Programske informacije**

II. POSEBAN DEO ODLUKE O BUDŽETU JLS

Organizaciona
klasifikacija

Programska
klasifikacija

Funkcionalna
klasifikacija

Ekonomska klasifikacija
prihoda i primanja
rashoda i izdataka

Klasifikacija
prema izvorima
finansiranja

Organizaciona klasifikacija iskazuje izdatke po korisnicima sredstava sa raspodelom apropiacija između korisnika

Direktni
korisnik

- Skupština opštine/grada
- Predsednik opštine/gradonačelnik
- Opštinsko/gradsko veće
- Opštinsko/gradsko pravobranilaštvo
- Opštinska/gradska uprava

Indirektni
korisnik

- Svi korisnici javnih sredstava koji se nalaze na spisku KJS – evidencija Uprave za trezor (MZ, PU, kulturne ustanove, ostale ustanove osnovane u skladu sa Zakonom o javnim službama) – godišnja verifikacija

U odnosu na ocenu pravilnosti primene organizacione klasifikacije po odlukama o budžetu za 2018. godinu, ustanovili smo **napredak** u izradi odluka o budžetu za 2019. godinu i to:

- u većem delu analiziranih JLS pravilno su prikazani direktni korisnici – posebni razdeli za Predsednika opštine i Opštinsko veće
- neprikazivanje javnih preduzeća – bivših direkcija, kao indirektnog korisnika budžeta
- predstavljanje opštinskog pravobranioca kao direktnog korisnika budžeta u posebnom razdelu budžeta
- evidentna poboljšanja u delu pravilne primene oznaka razdela za direktne korisnike, odnosno korišćenja glave za indirektno korisnike budžeta JLS

Karakteristične **nepravilnosti** u primeni organizacione klasifikacije, utvrđene putem analize donetih odluka o budžetu za 2019. godinu, odnosno izveštaja DRI su:


- u nekim budžetima JLS direktnim korisnicima budžeta su dodeljene oznake i razdela i glave
- gradske uprave nisu predstavljene u posebnim razdelima, kao posebni direktni korisnici
- predstavljanje pojedinih gradskih uprava, kao indirektnog korisnika drugih gradskih uprava
- indirektni korisnici nisu pravilno vezani za direktnog korisnika kroz glave budžeta, a nad kojima direktni korisnik vrši nadzor
- predstavljanje rashoda za indirektnog korisnika kroz posebnu glavu budžeta, bez navođenja naziva samog korisnika

- prikazivanje indirektnih korisnika koji ne ispunjavaju uslov za takav status: osnovne i srednje škole, centri za socijalni rad, sportski savez, razni projekti, sportske organizacije, opštinska izborna komisija i slično
- i dalje se izbegava zbirno prikazivanje indirektnih korisnika po vrstama korisnika i namenama sredstava u okviru razdela direktnog korisnika (osnovne i srednje škole), odnosno za pojedine kategorije korisnika koji ispunjavaju takav zahtev za predstavljanje (MZ, ustanove kulture)
- nastavljena je praksa analitičkog prikazivanja namene subvencija sa nazivima lokalnih javnih preduzeća u posebnom delu budžeta
- za sada nisu eliminisani pogrešno/neppravilno objedinjeni indirektni korisnici iz aspekta njihovih nadležnosti (sportsko-kulturni centri, kulturno-obrazovni centri i slično) – dodatno otežavaju konkretnu vezu sa programima lokalnog budžeta

Uputstvo za izradu programskog budžeta
(ažurirano u aprilu 2017. godine)

A light blue downward-pointing arrow with a 3D effect, indicating a flow from the first box to the second.

Aneks 5 Uniformni programi i
programske aktivnosti jedinica lokalne
samouprave

A dark blue downward-pointing arrow with a 3D effect, indicating a flow from the second box to the third.

Ciljevi programa i programskih aktivnosti
i lista uniformnih indikatora za
programsku strukturu budžeta - predlog

U odnosu na analizu budžeta JLS za 2018. godinu u odlukama o budžetu za 2019. godinu možemo videti diskretne pomake u pogledu poboljšanja programskih klasifikacija i to:

- poštuju se nazivi programa i programskih aktivnosti iz Aneksa 5 Uputstva, mada smo svedoci i nepredstavljanja naimenovanja programa, odnosno programskih aktivnosti

1101			ПРОГРАМ 1			
1101-0005			Програмска активност 0005			
			Пројекат: Одржавање зграда на територији Града			
		511	Зграде и грађевински објекти	3,000,000	0	3,000,000
			Укупно за Програм 1	3,000,000	0	3,000,000

- redovne aktivnosti korisnika javnih sredstava prikazuju se kao programska aktivnost, a ne kao projekat, mada kroz detaljnu analizu još uvek možemo zapaziti određene nepravilnosti u tom kontekstu

			ПРОГРАМ 1102 ДЕЛАТНОСТИ	КОМУНАЛНЕ		
1102-004			Пројекат: Субвенција ЈКП хххх			
	474		Вишенаменски развојни пројекти			
		451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама	5,000,000	0	5,000,000
			Укупно за Пројекат 1102-004	5,000,000	0	5,000,000

Primedbe i preporuke za poboljšanje programske strukture budžeta JLS u 2020. godini:

- Poboljšati naimenovanje predstavljenih projekata u konkretnom programu budžeta JLS i/ili premestiti u programsku aktivnost

Red.br.	Naziv projekta
1	Projekat - Sufinansiranje
2	Projekat - Dotacije nevladinim organizacijama
3	Projekat - Izgradnja komunalne infrastrukture
4	Projekat - Nastavno rekreativni centar za učenike osnovnih i srednjih škola
5	Projekat - Namenska sredstva za usluge socijalne zaštite
6	Projekat - Studentske stipendije
7	Projekat – Do aktivnog i informisanog građanina grada

- pogrešno svrstavanje projekata u program kome ne pripadaju – ne doprinose ostvarenju učinka tog konkretnog programa
- neadekvatno predstavljanje programskih informacija:
 - ciljevi
 - indikatori
 - bazne i ciljane vrednosti
 - odgovorna lica
 - izvori verifikacije
- nelogično formulisani ciljevi, indikatori i ciljane vrednosti preko kojih nije moguće pratiti i oceniti rezultate sprovođenja neke programske aktivnosti ili realizaciju konkretnog projekta

Primedbe DRI prilikom revizije konsolidovanih finansijskih izveštaja:

- izveštaj o učinku programa ne sadrži obrazloženje odstupanja između odobrenih sredstava i izvršenja budžeta (relativni pokazatelji ostvarenja pojedinih programskih elemenata)
- nepridržavanje donetog plana postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja – nisu definisani rodno odgovorni ciljevi, rodni indikatori učinka, ishoda i rezultata
 - Preporuka je da se unaprede postojeći urodnjeni indikatori i da se proširi obim potencijalno kod korisnika koji ih nisu uveli do sada
 - Instrukcije za JLS i model Plana za ROB za 2020. godinu
<http://www.skgo.org/strane/225>
- završni račun budžeta ne sadrži godišnji izveštaj o učinku na unapređenju rodne ravnopravnosti za godinu

U odnosu na ocenu pravilnosti primene funkcionalne klasifikacije u procesu analize budžeta za 2018. i 2019. godinu, možemo konstatovati sledeća **poboljšanja**:

- Planiranje rashoda u vezi javnog duga pravilno se evidentira u funkciji 170 – transakcije javnog duga
- Planiranje sredstava za tekuću i stalnu budžetsku rezervu vrši se u funkciji 160 – opšte javne usluge neklasifikovane na drugom mestu
- Planiranje sredstava za potrebe funkcionisanja opštinskog/gradskog pravobranilaštva vrši se u okvirima funkcije 330 – sudovi
- održavanje saobraćajne infrastrukture planira se u funkciji 451 – drumski saobraćaj, umesto u kategoriji funkcije 6 – poslovi stanovanja i zajednice

Neadekvatna upotreba funkcionalne klasifikacije, kao rezultat:

- Vezivanja funkcionalne klasifikacije za program, a ne za programsku aktivnost ili projekat

Program
2

Najčešće korišćene funkcionalne klasifikacije: 620, 660
Neophodno korišćenje i drugih funkcionalnih
klasifikacija, kao što su: 510, 540, 560 i 840

Program
6

Najčešće korišćena funkcionalna klasifikacija: 560
Neophodno korišćenje i drugih funkcionalnih
klasifikacija, kao što su: 510, 520 i 530

Program
11

Najčešće korišćene funkcionalne klasifikacije: 070 ili 090
Neophodno korišćenje i drugih funkcionalnih klasifikacija,
kao što su: 010, 020 i 040

Program
15

Najčešće, pogrešno korišćene funkcionalne klasifikacije:
111, 133, 220, 412, 421, 620, 660, 740, 760, 810, 820,
830, 942 i 950
Neophodno korišćenje funkcionalnih klasifikacija u okviru
ovog programa: 130, 320, 160 i 170

Druge specifične/karakteristične **nepravilnosti** u dodeli funkcionalnih klasifikacionih oznaka prilikom sastavljanja odluke o budžetu JLS:

- svrstavanje svih kapitalnih projekata u funkciju 474 – višenamenski razvojni projekti ili u funkciju 620 – razvoj zajednice
- nepravilno korišćenje pojedinih funkcionalnih oznaka u delu zdravstva, kao što su 721 – opšte medicinske usluge ili 731 – opšte bolničke usluge, koje ne mogu biti finansirane iz lokalnog budžeta imajući u vidu nadležnosti opštine/grada
- predstavljanje projekta pod nazivom „sufinansiranje“ i ekonomskom klasifikacijom 511 – zgrade i građevinski objekti u funkciji 110 – izvršni i zakonodavni organi i fiskalni poslovi
- predstavljanje projekta izrade projektno-tehničke dokumentacije za Dom zdravlja u funkciji 760 – zdravstvo neklasifikovano na drugom mestu, a u okviru programa 3 – lokalni ekonomski razvoj

U odnosu na ocenu pravilnosti primene ekonomske klasifikacije po odlukama u budžetu za 2018. godinu, konstatovali smo određeni nivo **napretka** u izradi odluka o budžetu za 2019. godinu i to:

- umanjeno je učešće slobodnog preimenovanja ekonomskih klasifikacija u odnosu na kontni plan za budžetski sistem
- smanjenje ponavljanja iste ekonomske klasifikacije u okviru iste programske aktivnosti
- transferi sredstava prema lokalnim domovima zdravlja, odnosno prema teritorijalnim nacionalnim službama za zapošljavanje se realizuju preko ekonomskih klasifikacija 464 – Dotacije organizacijama za obavezno socijalno osiguranje
- smanjeno je korišćenje različitih nivoa klasifikacije unutar odluke o budžetu JLS, mada je još uvek prisutno

Kroz analizu objavljenih odluka o budžetu JLS za 2019. godinu i izveštaja DRI, po pitanju upotrebe ekonomskih klasifikacija (posebno u delu rashoda, dakle u klasi 4, 5 i 6) svedoci smo sledećih, karakterističnih **nepravilnosti** i nedostataka:

- evidentiranje rashoda za prevoz na posao i sa posla (markice) vršeno je u grupi konta 415 – naknade troškova za zaposlene, umesto grupe konta 413 – naknade u naturi, ili evidentiranje naknade troškova prevoza zaposlenih za odlazak na posao i povratak sa posla na kontima 422 – troškovi putovanja, umesto grupe konta 415 – naknade troškova za zaposlene
- evidentiranje naknade članovima saveta i komisija preko ekonomske klasifikacije 416 – nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi, umesto 423 – usluge po ugovoru
- prikazivanje rashoda za usluge socio-rehabilitacionog kluba ili usluge pomoći u kući na ekonomskoj klasifikaciji 424 – specijalizovane usluge, umesto konta 472 – naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta

- evidentiranje rashoda za održavanje javnog osvetljenja, uređenja atarskih puteva, održavanja crpnih stanica, otvorenih i zatvorenih atmosferskih kanalizacija preko ekonomske klasifikacije 424 – specijalizovane usluge, umesto ekonomske klasifikacije 425 – tekuće popravke i održavanje
- evidentiranje subvencije registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima preko ekonomske klasifikacije 451 – subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama, umesto 454 – subvencije privatnim preduzećima
- za potrebe ostvarivanja i unapređenja javnog interesa u oblasti informisanja, sredstva koja se dodeljuju na osnovu rezultata konkursa, treba da budu planirana na nivou ekonomske klasifikacije 454 – subvencije privatnim preduzećima, dok za usluge koje se nabavljaju u svrhu informisanja u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, treba da budu na kontima 423 – usluge po ugovoru

- evidentiranje rashoda na kontima 4632 – kapitalni transferi nivou Republike (prenos školama) za potrebe kapitalnog održavanja školskih objekata, a isti se nalaze u javnoj svojini JLS – evidentiranje na ekonomskoj klasifikaciji 511 – zgrade i građevinski objekti kod direktnog korisnika
- evidentiranje rashoda za štete zbog ujeda pasa lotalica na grupi konta 483 – novčane kazne i penali po rešenju sudova, umesto na grupi konta 485 – naknada za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa
- izrada tehničke dokumentacije na nivou ekonomske klasifikacije 424 – specijalizovne usluge, umesto na grupi konta 511 – zgrade i građevinski objekti
- evidentiranje izdataka po osnovu otplate glavnice za nabavljena putnička vozila po finansijskom lizingu na grupi 512 – mašine i oprema, umesto na grupi konta 614 – otplata glavnice za finansijski lizing

Posebne napomene:

- planiranje nivoa tekuće budžetske rezerve u visini manjoj od 1% budžeta – povezanost sa preuzetim obavezama i odobrenim apropijacijama u budžetu JLS
- pitanje budžetiranja usvojenih lokalnih akcionih planova na period od 3 godine ili operativnih planova za 12 meseci
- prenos sredstava Domu zdravlja bez zaključenja ugovora o pravima i obavezama ugovornih strana i planiranje sredstava na grupi konta 464 – dotacije organizacijama za obavezno socijalno osiguranje
- finansiranje novčanih pomoći fizičkim licima na osnovu zaključaka gradonačelnika ili predsednika opštine (prvorodeno dete, nabavka paketa za novorođenče, naknada dela troškova boravka dece u predškolskoj ustanovi)

Posebne napomene:

- u poslovnim knjigama JLS nije evidentirana sva imovina u javnoj svojini grada/opštine – primedbe u načinu planiranja ulaganja u objekte – predstavljeni projekti kod direktnog i indirektnih korisnika
- nisu usaglašeni direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava koji su određeni aktima opštine/grada sa Spiskom direktnih i indirektnih korisnika budžeta JLS koji su uključeni u sistem KRT
- nisu uspostavljeni efikasni sistemi internih kontrola, nije organizovan rad budžetske inspekcije i nije uspostavljena interna revizija
- pri zaključenju ugovora u postupku JN koji se realizuju u dve budžetske godine nije predviđena odredba da će obaveze koje dospevaju u narednoj budžetskoj godini biti realizovane najviše do iznosa sredstava koja će za tu namenu biti odobrena u toj budžetskoj godini

Posebne napomene:

- prema članu 45. stav 4. Zakona o budžetskom sistemu, Odluka o budžetu lokalne vlasti **sa obrazloženjem objavljuje se** na internet stranici nadležnog organa lokalne vlasti, a obrazloženje se sastoji od obrazloženja opšteg dela odluke i programskih informacija
- prema članu 28. Zakona, opšti deo budžeta obuhvata pregled planiranih **kapitalnih izdataka** budžetskih korisnika za tekuću i naredne dve budžetske godine – u najvećem broju donetih/analiziranih odluka o budžetu kapitalni izdaci su bili prikazani samo za tekuću godinu budžetiranja, bez jasnih informacija o početku i planiranom završetku projekata, odnosno izvora finansiranja

PREPORUKE
za unapređenje izrade odluka o budžetu
Program Exchange 5 – naučene lekcije

Pristup sveobuhvatnijoj analizi za potrebe unapređenje procesa budžetiranja

1

- Analiza organizacione strukture sa identifikacijom atipičnih rešenja

2

- Analiza strateških/planskih dokumenata

3

- Povezanost procesa planiranja i programskog budžeta sa analizom odluka o budžetu JLS i programskih informacija

4

- Analiza planiranih i realizovanih kapitalnih izdataka/projekata u budžetu JLS

5

- Analiza procesa izveštavanja o učinku programa

Analiza organizacione strukture sa identifikacijom atipičnih rešenja

- Modeli pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskim, odnosno gradskim upravama
- Analiza pojedinačnih odluka o organizaciji opštinskih, odnosno gradskih uprava
- Analiza donetih pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u odnosu na preporučene modele
- Preispitivanje osnovanosti spajanja različitih nadležnosti JLS u jednu organizacionu jedinicu uprave npr. Odeljenje za investicije i javne nabavke, Odeljenje za imovinsko-pravne, stambeno-komunalne, urbanističke i poslove inspekcija, Gradska uprava za budžet i lokalni ekonomski razvoj, Odeljenje za poslove uprave, organa opštine i društvene delatnosti

- Neadekvatnim spajanjem pojedinih nadležnosti onemogućava se pravilan raspored rashoda pojedinih organizacionih jedinica uprave u odnosu na principe programskog budžetiranja – programi 1-17
- Prema osnovnim nadležnostima JLS koje proizilaze iz zakonskih propisa nije moguće identifikovati radna mesta koja prema opisu poslova obuhvataju:
 - određeni segment **društvene delatnosti** (obrazovanje, dečija i socijalna zaštita, primarna zdravstvena zaštita, nadzor nad ustanovama u društvenim delatnostima) ili
 - segment **praćenje rada javnih preduzeća** čiji je JLS osnivač, utvrđivanje cena komunalnih usluga ili
 - segment regulisanja i upravljanja **saobraćajem**, javnim **prevozom**, planskom dokumentacijom, vanrednim situacijama i slično

- Sistematizacija radnih mesta za pomoćnike gradonačelnika, predsednika opštine nije realizovana u okviru Kabineta gradonačelnika, odnosno Predsednika opštine
- Nije donet objedinjeni pravilnik o sistematizaciji radnih mesta koji uključuje osim uprave sa svojom organizacionom strukturom, pravobranioca, budžetsku inspekciju i internu reviziju
- Neadekvatan raspored obaveza i odgovornosti na pojedine unutrašnje organizacione jedinice uprave i zaposlene u njima rezultira nepravilnom realizacijom prikupljanja finansijskih planova, praćenja njihove realizacije, odnosno izveštavanja o učinku programa na nivou direktnog/direktnih korisnika
- Budžetski programi moraju biti vezani za organizacionu strukturu JLS (izbegavanje preklapanja nadležnosti BK i utvrđivanje odgovornosti učesnika u procesu planiranja, izrade, izvršenja i kontrole budžeta JLS)

Analiza strateških/planskih dokumenata

- Plan razvoja JLS, kao dokument razvojnog planiranja, sadrži pregled i analizu postojećeg stanja, viziju odnosno željeno stanje, prioritetne ciljeve razvoja koji se žele postići, kao i pregled i kratak opis odgovarajućih mera koje se dalje razrađuju dokumentima javnih politika i srednjoročnim planom JLS
- Analizama strateško-planskih dokumenata treba obuhvatiti sve važeće dokumente u LS, donete i pre stupanja na snagu novog Zakona o planskom sistemu, kao što su:
 - (Lokalna) **strategija** (održivog) razvoja opštine/grada – prioritetne oblasti, strateški i specifični ciljevi, razvojni projekti, ciljevi i indikatori sa (ili bez) baznih i ciljanih vrednosti
 - Razni **lokalni akcioni planovi** za pojedine oblasti iz nadležnosti JLS (na 3 do 5 godina)
 - Razni **programi** razvoja (na 5 do 10 godina)
 - Godišnji lokalni akcioni plan zapošljavanja

Generalne **primedbe** u vezi postojećih dokumenata na lokalnom nivou:

- deo donetih/revidiranih planskih dokumenata ne sadrži kvalitetne/usaglašene informacije o programima, programskim aktivnostima, odnosno projektima radi izrade programskog budžeta JLS na bazi tih dokumenata, nema određivanja stepena prioriteta, vremenskog okvira, procenjene vrednosti, izvora finansiranja, partnera, indikatora, baznih i ciljanih vrednosti, odnosno izvora verifikacije
- određeni broj lokalnih akcionih planova, odnosno drugih planskih dokumenata ne sadrži tzv. „cenu koštanja“ – koliko projekata i koliko sve to košta radi postizanja postavljenih ciljeva
- dešava se da većina strateško-planskih dokumenata više nisu aktuelni/važeći na nivou JLS i nisu instruktivni za konkretan budžetski proces (osim recimo lokalnog akcionog plana zapošljavanja koji se godišnje ažurira)

Generalne **preporuke** novih planskih dokumenata:

- potrebno je izvršiti pripremne radnje na planu izrade Plana razvoja JLS i obezbediti njegovo donošenje do 01. januara 2021. godine
- pre toga potrebno je sprovoditi ex-post analizu efekata postojeće strategije razvoja JLS i drugih relevantnih dokumenata javnih politika, kako bi vrednovali učinke javnih politika, ocenili relevantnost, efikasnost, efektivnost i održivost javne politike u cilju njenog preispitivanja i unapređenja, odnosno revizije i daljeg planiranja
- radi izrade srednjoročnog plana u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, preporučuje se da se svi važeći dokumenti javnih politika usklade sa ovim Zakonom prilikom prvih izmena i dopuna tih dokumenata – povećanje njihove upotrebne vrednosti za potrebe izrade programskih budžeta

Povezanost procesa planiranja i programskog budžeta sa analizom odluka o budžetu JLS i programskih informacija

- **Programski budžet** omogućava da se usklade srednjoročno planiranje i alociranje budžetskih sredstava i bolje upravlja javnim politikama.
- **Javne politike** se odlikavaju u programskom budžetu, jer se troškovi direktno vezuju za sprovođenje programa, programskih aktivnosti i projekata kojim se ostvaruju javne politike.
- pored toga, programski budžet, koji uključuje ciljeve i indikatore učinka, omogućava praćenje rezultata sprovođenja javne politike
- Da bi se izmerio učinak potrošnje, potrebno je:
 - da su utvrđeni programska struktura i ciljevi korisnika budžeta
 - da su odabrani odgovarajući pokazatelji učinka
 - da se kontinuirano prati i izveštava o učinku
 - da se periodično vrši vrednovanje efekata, odnosno delotvornosti javne politike
 - da se identifikuju programske informacije u obrazloženju budžeta JLS

PROGRAMSKE INFORMACIJE

Sadržaj dela obrazloženja budžeta sa programskim informacijama treba da uključuje:

za program:

- Sektor (kome pripada);
- Šifru;
- Naziv;
- Tip;
- Svrhu;
- Opis;
- Odgovorno lice;
- Cilj i/ili ciljeve;
- Pokazatelje učinka (indikatore);
- Baznu godinu;
- Vrednost za baznu godinu i naredne tri godine i izvor verifikacije za svaki pokazatelj učinka;
- Spisak programskih aktivnosti i projekata unutar programa

za programsku aktivnost:

- Program (kome pripada);
- Šifru;
- Naziv;
- Funkciju;
- Tip;
- Pravni osnov;
- Opis;
- Odgovorno lice;
- Cilj;
- Pokazatelje učinka (indikatore);
- Vrednost za baznu godinu i naredne tri godine i izvor verifikacije za svaki pokazatelj učinka;
- Rashode i izdatke koji su direktno vezani za programsku aktivnost i izvore finansiranja

za projekte:

- Program (kome pripada);
- Šifru;
- Naziv;
- Funkciju;
- Svrhu;
- Osnov
- Opis;
- Odgovorno lice;
- Trajanje (godina početka i završetka projekta);
- Cilj;
- Pokazatelje učinka (indikatore);
- Vrednost za baznu godinu i naredne tri godine i izvor verifikacije za svaki pokazatelj učinka
- Oznaku da li je projekat kapitalni;
- Oznaku da li je projekat IPA;
- Rashode i izdatke koji su direktno vezani za projekat i izvore finansiranja.

Nekoliko važnih napomena u procesu definisanja programskih informacija za programe, programske aktivnosti i projekte:

- Za baznu godinu potrebno je uzeti godinu za koju postoje utvrđene vrednosti indikatora. Na primer, budžet za 2020. godinu se priprema tokom 2019. godine, tako da se kao bazna godina koristi 2018. Pored vrednosti indikatora za baznu godinu potrebno je dodati i kolonu koja se odnosi na očekivane indikatore u godini tokom koje se budžet izrađuje (2019), a potom ciljane vrednosti za godinu za koju se budžet priprema (2020) i još dve godine.
- izbegavati formulacije indikatora kod kojih vrednosti ne bi mogle da se iskažu brojevima, već samo opisno (primer nemerljivog indikatora: „završetak treće faze uređenja grada/opštine“)
- da bi se mogao utvrditi kvalitetan indikator za merenje rezultata, potrebno je imati kvalitetno utvrđen cilj – šta se želi postići (primer neadekvatno postavljenog cilja: „realizacija projekta odobrenog od strane Ministarstva“)

Analiza planiranih i realizovanih kapitalnih izdataka/projekata u budžetu JLS

- Naziv kapitalnog projekta
- Predstavljanje kapitalnog projekta u odgovarajućem programu
- Ekonomsku klasifikaciju
- Promene u rebalansu u odnosu na inicijalni budžet
- Godinu početka i završetka finansiranja projekta
- Ukupnu vrednost projekta
- Upoređivanje kapitalnih izdataka u opštem i u posebnom delu budžeta
- Procenat realizacije projekta prema zadnjem završnom računu budžeta
- Veze kapitalnih projekata sa projektima/merama/ciljevima iz strateške, odnosno planske dokumentacije
- Veze sa planom kapitalnih investicija
- Utvrđivanje statusa projekta (realizacija završena, otpočela, nije otpočela, nije moguće utvrditi)

- Godinu početka i završetka finansiranja projekta
- Ukupnu vrednost projekta
- Upoređivanje kapitalnih izdataka u opštem i u posebnom delu budžeta
- Procenat realizacije projekta prema zadnjem završnom računu budžeta
- Veze kapitalnih projekata sa projektima/merama/ciljevima iz strateške, odnosno planske dokumentacije
- Veze sa planom kapitalnih investicija
- Utvrđivanje statusa projekta (realizacija završena, otpočela, nije otpočela, nije moguće utvrditi)

Nekoliko **karakterističnih/tipičnih primedbi** na način planiranja kapitalnih investicionih rashoda u opštem i posebnom delu budžeta JLS:

- u tabelarnom prikazu izdataka za kapitalne projekte prikazuju se projekti samo za godinu budžetiranja a ne i za naredne dve budžetske godine (član 2. i 28. ZoBS)
- nisu svi projekti predstavljeni kroz tabelarni prikaz kapitalnih izdataka u opštem delu budžeta, predstavljeni/budžetirani i u posebnom delu budžeta JLS

- neki od projekata se predstavljaju zbirno, odnosno nemaju osnovne karakteristike projekta (npr. izgradnja ulica u gradskim i prigradskim zonama)
- kapitalni projekti se uglavnom predstavljaju kao jednogodišnji, bez navođenja ukupne vrednosti projekta, te se isti projekti naredne godine nastavljaju (opet) kao jednogodišnji kapitalni izdaci
- projekti se „cepaju“ što ima za rezultat da se jedna kapitalna investicija pojavljuje u godišnjem budžetu dva li čak i više puta kao projektni delovi ili faze
- za projekte nije navedena ukupna vrednost zbog čega nije moguće izvesti zaključke o stepenu njihove realizacije
- ne postoji realna povezanost između usvojenog plana kapitalnih investicija i budžetiranih kapitalnih projekata
- neki projekti se prikazuju fazno, odnosno naredna faza se prikazuje u budžetu kao drugi projekat

Kapitalni projekat: ”Sanacija vodovodne mreže u MZ Adorjan u ulici Aranđ Janoša, Jožef Atilе i deo ulice Maršala Tita“

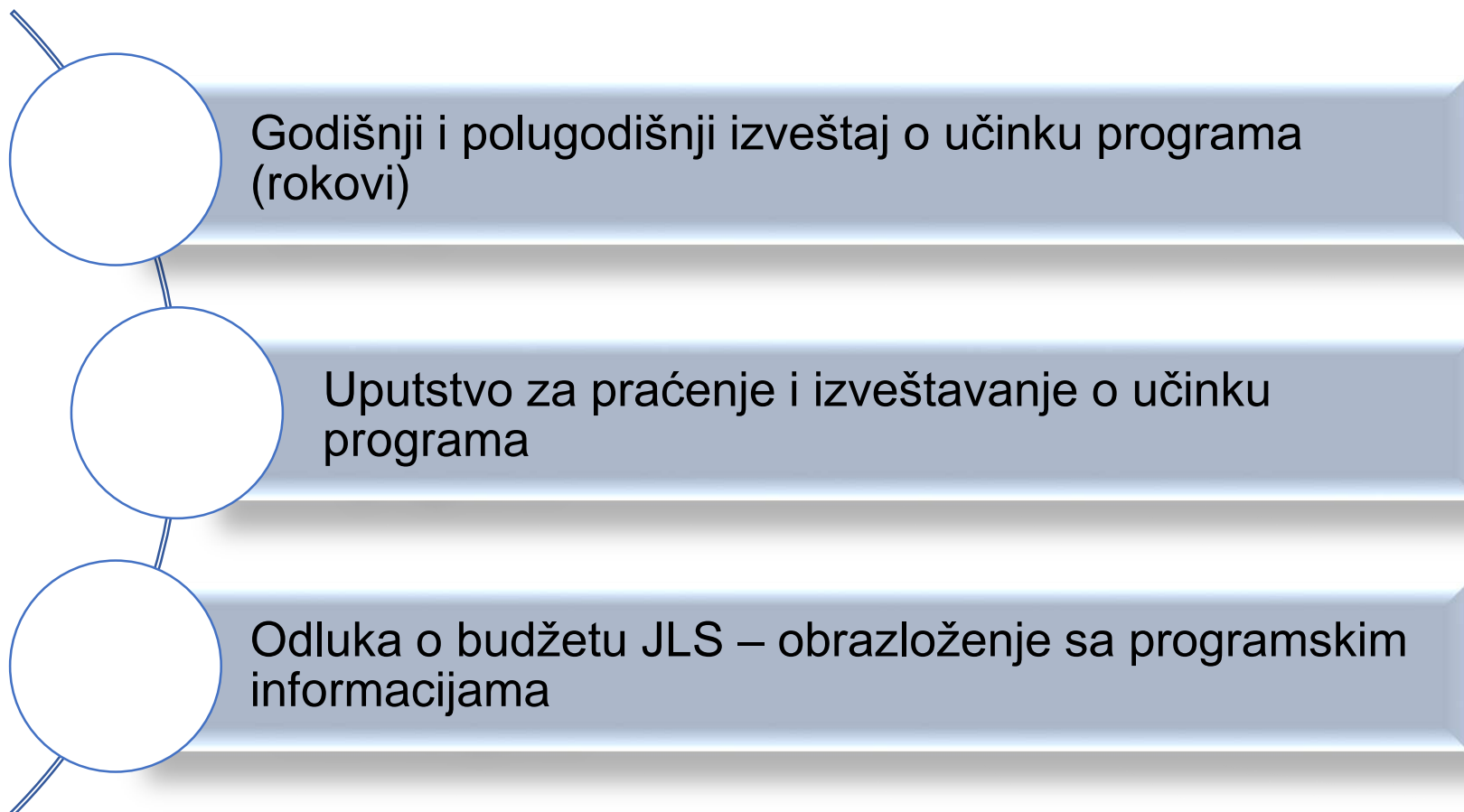
2017.

Sanacija vodovodne mreže u MZ Adorjan u ulicama Araњ Janoša, Jožef Atilе и deo ulice Maršala Tita Укупна вредност инвестиције: 60.000.000 Време реализације 2017-2019	2017	2018	2019
	10.000.000	30.000.000	20.000.000

2018.

Sanacija vodovodne mreže u MZ Adorjan u ulicama Araњ Janoša, Jožef Atilе и deo ulice Maršala Tita Укупна вредност инвестиције: 60.000.000 Време реализације 2017-2019 Претходна реализација: 10.000.000 Преостало за реализацију: 50.000.000	2018	2019	2020
	30.000.000	20.000.000	

Analiza procesa izveštavanja o učinku programa



Uputstvo za praćenje i izveštavanje o učinku programa sadrži odredbu da je Rukovodilac organa nadležan za organizaciju aktivnosti praćenja i izveštavanja u okviru organa i on uspostavlja radnu grupu za praćenje i izveštavanje – lica na ključnim funkcijama u ovom procesu i to u okviru postojeće organizacione strukture. Prema toj odredbi Uputstva preporuka je da članovi grupe istovremeno budu i članovi grupe za planiranje i izradu programskog budžeta, s obzirom na povezanost ovih procesa.



```
graph TD; A[KOORDINATOR PRAĆENJA I IZVEŠTAVANJA (FINANSIJE)] --> B[ODGOVORNO LICE ZA SVAKI PROGRAM, PROGRAMSKU AKTIVNOST I PROJEKAT]; B --> C[„ANALITIČARI“];
```

KOORDINATOR PRAĆENJA I IZVEŠTAVANJA
(FINANSIJE)

ODGOVORNO LICE ZA SVAKI PROGRAM,
PROGRAMSKU AKTIVNOST I PROJEKAT

„ANALITIČARI“

Uočeni **nedostaci** u procesu izveštavanja:

- i dalje smo svedoci nepodnošenja adekvatnog obrazloženja o odstupanjima u realizaciji pojedinih programa, programskih aktivnosti i projekata (npr. ne postoji obrazloženje za realizaciju u relativnom pokazatelju od 20% u odnosu na planirane veličine)
- neobična su zapažanja da su ciljne vrednosti na nivou programa ostvarene, a rashodno izvršenje programa je svega 30% ili čak da je izvršenje budžeta 0%, a istovremeno je navedeno da je ostvaren indikator, kako je i planirano
- i dalje postoji neusaglašenost postavljenih ciljeva, indikatora i ciljne vrednosti predstavljenih u usvojenom budžetu JLS i prikazanih elemenata u izveštajima o učinku
- nije uspostavljena adekvatna hijerarhija podnošenja izveštaja o učinku radi adekvatne sintetizacije podataka na nivou programa
- odluka o završnom računu na uključuje sve analitičke podatke o podnetim izveštajima o učinku programa, prog. aktivnosti i projekata

Preporuke za kvalitetnije programsko budžetiranje i izveštavanje o učinku:

- cilj i indikator(e) prilagoditi realnom stanju, odnosno oni treba da odgovaraju onome što je opisano da se u okviru programa, programske aktivnosti, projekta radi
- ciljeve i indikatore treba formirati na način da oni odražavaju ono što je javna politika JLS
- definisati indikator koji odgovara postavljenom cilju – koji će moći da se koristi za merenje postignutog cilja
- neophodno je izbegavati da se isti cilj, odnosno indikator koristi i za program, kao i za programsku aktivnost/projekat
 - pokazatelji ishoda obezbeđuju informacije o ostvarenoj društvenoj ili ekonomskoj promeni, koja nastaje kao posledica **spvođenja programa**
 - dok se primenom pokazatelja izlaznog rezultata obezbeđuju informacije o neposrednim proizvodima i uslugama koji su pruženi **spvođenjem programske aktivnosti ili projekta**

- neophodno je izbegavati da za odgovorno lice određujemo predsednika opštine ili gradonačelnika
- za pojedinačne programske aktivnosti i projekte kao odgovorno lice potrebno je imenovati lice iz srednje upravljačke strukture (rukovodilac uže organizacione jedinice u upravi – direktnom korisniku)
- izvore verifikacije prilagoditi indikatorima na koje se odnose („izveštaj o radu“ – čijeg odeljenja/pravnog lica)
- jedinicu mere prilagoditi utvrđenom pokazatelju, a u polje „vrednost“ unositi samo vrednost, bez merne jedinice

UNAPREĐENJE PROGRAMSKE STRUKTURE
NA PRIMERU ODLUKE O BUDŽETU ZA 2019. GODINU
- Iskustva iz rada sa pilot JLS Programa Exchange 5 -

- Uputstvo za izradu programskog budžeta u delu Aneks-a 5 utvrđuje uniformne programe i programske aktivnosti jedinica lokalne samouprave
- Takođe, uputstvo u delu 5 – Uspostavljanje programske strukture, vezano za nivo programskih budžeta lokalne vlasti nalaže:
 - Jedinice lokalne samouprave svoju programsku strukturu utvrđuju na osnovu liste programa i programskih aktivnosti uniformnih za sve JLS.
 - Po potrebi, JLS **utvrđuju dodatne programske aktivnosti** i projekte u skladu sa svojim specifičnim nadležnostima i svojim strateškim planovima i ciljevima.

PROGRAM 13

Naziv	RAZVOJ KULTURE I INFORMISANJA
Šifra	1201
Sektor	Kultura, komunikacije i mediji
Svrha	Očuvanje, unapređenje i predstavljanje kulturnog-istorijskog nasleđa, kulturne raznorsnosti, produkcije i stvaralaštva u lokalnoj zajednici; Ostvarivanje prava građana informisanje i unapređenje javnog informisanja

PROGRAMSKE AKTIVNOSTI

Šifra	Naziv
0001	Funkcionisanje lokalnih ustanova kulture
0002	Jačanje kulturne produkcije i umetničkog stvaralaštva
0003	Unapređenje sistema očuvanja i predstavljanja kulturno-istorijskog
0004	Ostvarivanje i unapređivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja
0005	Unapređenje javnog informisanja na jezicima nacionalnih manjina
0006	Unapređenje javnog informisanja osoba sa invaliditetom

- Primer unapređenja programske strukture –programski budžet za 2019. godinu, program 13 – Razvoj kulture i informisanja

Šifra	Naziv
0001	Funkcionisanje lokalnih ustanova kulture
0002	Jačanje kulturne produkcije i umetničkog stvaralaštva
0003	Unapređenje sistema očuvanja i predstavljanja kulturno-istorijskog
0004	Ostvarivanje i unapređivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja
0005	Unapređenje javnog informisanja na jezicima nacionalnih manjina
0006	Unapređenje javnog informisanja osoba sa invaliditetom
0007	Podrška razvoju scenskog stvaralaštva
0008	Podrška bibliotečko-informacionoj delatnosti
0009	Podrška razvoju i predstavljanju kulturne produkcije i umetničkog stvaralaštva
0010	Podrška očuvanju, zaštiti i prezentacija kulturnog nasleđa
0011	Preuzimanje, stručna obrada i zaštita arhivskog materijala
0012	Unapređenje kulturne ponude u delu teritorije grada xxx

Programske aktivnosti u nadležnosti direktnog korisnika – Gradska uprava, odeljenja za društvene delatnosti

0002	Jačanje kulturne produkcije i umetničkog stvaralaštva	Direktni korisnik GU (OCD udruženja u kulturi)
0003	Unapređenje sistema očuvanja i predstavljanja kulturno-istorijskog	Direktni korisnik GU (verske zajednice)
0004	Ostvarivanje i unapređivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja	Direktni korisnik GU (medije)

Programske aktivnosti u nadležnosti indirektnih korisnika budžeta grada

0007	Podrška razvoju scenskog stvaralaštva	Pozorište
0008	Podrška bibliotečko-informacionoj delatnosti	Biblioteka
0009	Podrška razvoju i predstavljanju kulturne produkcije i umetničkog stvaralaštva	Kulturni centar
0010	Podrška očuvanju, zaštiti i prezentacija kulturnog nasleđa	Narodni muzej
0011	Preuzimanje, stručna obrada i zaštita arhivskog materijala	Međuopštinski istorijskih arhiv
0012	Unapređenje kulturne ponude u delu teritorije grada xx	Dom kulture

Evidentne razlike u programskim aktivnostima pojedinih, indirektnih korisnika budžeta grada se vezuju za:

- razlike u pravnom osnovu njihovog osnivanja, kao korisnika budžetskih sredstava
- razlike u opisu njihovog delokruga poslovanja i nadležnosti
- razlike u postavljenim ciljevima na nivou pojedinih programskih aktivnosti, shodno načinu doprinosa konačnom ishodu na nivou programa kulture i informisanja
- razlike u postavljenim indikatorima, odnosno ciljanim vrednostima, preko kojih će se meriti stepen ostvarenja postavljenih ciljeva
- razlike u izvorima verifikacije – dokumentacija koja će se voditi radi merenja učinka na nivou programske aktivnosti i
- razlike u odgovornim licima

Šifra	Naziv	Nadležnost korisnika	Cilj	Indikator
0007	Podrška razvoju scenskog stvaralaštva	Pozorište	Intenziviranje pozorišnog i kulturnog života zajednice	Broj realizovanih programa u Pozorišt. Broj posetilaca u P. Broj prodatih karata
0008	Podrška bibliotečko-informacionoj delatnosti	Biblioteka	Povećanje broja korisnika usluga u biblioteci	Broj aktivnih članova B. Broj kupljenih knjiga u Biblioteci Broj realizovanih kult. pr.
0009	Podrška razvoju i predstavljanju kulturne produkcije i umetničkog stvaralaštva	Kulturni centar	Povećanje broja posetilaca u Kulturnom centru	Broj prodatih karata Broj posetilaca koji su učestvovali u kult. dešavanjima u KC Broj realizovanih programa u KC
0010	Podrška očuvanju, zaštiti i prezentacija kulturnog nasleđa	Narodni muzej	Povećanje broja posetilaca u Narodnom muzeju	Broj prodatih karata Broj postilaca koji su učestvovali u kult. dešavanjima u N.M. Broj realizovanih programa u N.M.
0011	Preuzimanje, stručna obrada i zaštita arhivskog materijala	Međuopštinski istorijski arhiv	Očuvanje i zaštita arhivske građe u MI arhivi	Količina primljene arhivske građe u arhiv
0012	Unapređenje kulturne ponude u delu teritorije grada xxx	Dom kulture	Povećanje broja posetilaca u DK	Broj prodatih karata DK Broj posetilaca koji su učestvovali u kulturnim deštavanjima u DK Broj realizovanih programa u DK

Hvala na pažnji!