



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Podrška lokalnim samoupravama u planiranju i pripremi odluka o budžetu za 2027. godinu

Nalazi analize odluka o budžetu JLS i preporuke za unapređenje

Ovu aktivnost SKGO realizuje u okviru projekta
„Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu” koji podržava Vlada Švajcarske



Priprema Odluke o budžetu za 2027. godinu

Preporuke i instrukcije za pripremu Odluke o budžetu za 2027. godinu urađene su na osnovu:

- Nalaza analize SKGO na bazi Odluka o budžetu JLS za 2026. i Odluka o završnim računima za iz ranijih godina
- Promena propisa i instrukcija koje su se desile u proteklom periodu
- Nalaza DRI iz Izveštaja o svrsishodnosti poslovanja „Uticaj pripreme odluke o budžetu JLS na efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava“ i poslerevizionih izveštaja
- Nalaza DRI iz izveštaja o reviziji konsolidovanih finansijskih izveštaja završnih računa budžeta JLS
- Drugih preporuka datih u postupku zajedničkog rada sa JLS na unapređenju budžetiranja



Uticaj pripreme odluke o budžetu JLS na efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava

DEFINISANI PROBLEMI U REVIZIJI SVRSISHODNOSTI POSLOVANJA – IZVEŠTAJ DRI

- Odstupanje od smernica datih Uputstvom Ministarstva finansija za pripremu odluke o budžetu;
- Nepoštovanje propisanih rokova za preduzimanje aktivnosti u postupku pripreme i donošenja odluke o budžetu;
- Primena neodgovarajuće organizacione, programske, funkcionalne i ekonomske klasifikacije prilikom planiranja rashoda i izdataka;
- Izostanak ili neadekvatan sadržaj i struktura programskih informacija
- Nedostaci u vezi sa iskazivanjem pregleda planiranih kapitalnih izdataka;
- Dostupnost usvojenih odluka o budžetu i informisanost građana u postupku planiranja budžeta lokalne samouprave.

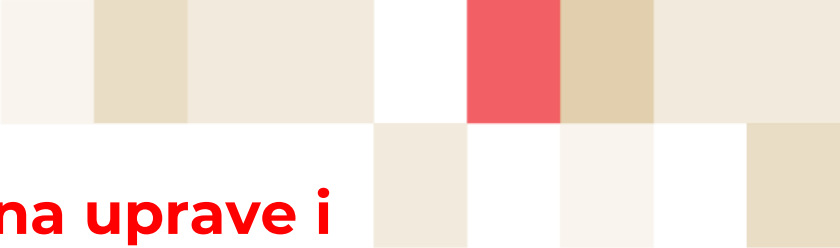


Uticaj pripreme odluke o budžetu JLS na efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava

GLAVNI ZAKLJUČAK REVIZIJE SVRSISHODNOSTI

Za efikasnije i efektivnije korišćenje sredstava budžeta jedinica lokalne samouprave potrebno obezbediti:

1. blagovremeno sprovođenje postupka pripreme budžeta,
2. usklađenost planiranog obima sredstava i očekivanih učinaka aktivnosti sa stvarnim mogućnostima njihove realizacije i
3. unaprediti praćenje i izveštavanje o efektima koji su postignuti



Problem - Neadekvatna koordinacija između organa uprave i neadekvatne interne procedure

- Potrebno obezbediti adekvatnu koordinaciju između organa uprave;
- donošenje internih procedura kojima se upređuje postupak pripreme i donošenja odluke o budžetu (odnosi i odgovornosti nosilaca planiranja u upravi);
- Potrebno jasno odrediti nosioce aktivnosti planiranja za sve programe i njihove obaveze u postupku pripreme odluke o budžetu;
- Indirektni korisnici sredstava i drugi korisnici za čije se aktivnosti obezbeđuju sredstva u budžetu JLS svoje predloge treba da dostavljaju direktnom budžetskom korisniku, a ne direktno organizacionoj jedinici nadležnoj za poslove finansija;
- Neophodno je da postoji utvrđena obaveza nosioca planiranja u upravi u vezi sa prikupljanjem i objedinjavanjem predloga finansijskih planova indirektnih korisnika sredstava budžeta i drugih korisnika.

Problem - nepoštovanje propisanih rokova za preduzimanje aktivnosti u postupku pripreme i donošenja odluke o budžetu

BUDŽETSKI KALENDAR LOKALNIH VLASTI

- (1) **1. avgust** - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacrt budžeta lokalne vlasti;
- (2) **15. septembar** - direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti dostavljaju predlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije za budžetsku i naredne dve fiskalne godine, koji sadrži izveštaj o učinku programa za prvih šest meseci tekuće godine;
- (3) **1. novembar** - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti;
- (4) **15. novembar** - nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti;
- (5) **20. decembar** - skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlasti;
- (6) **25. decembar** - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja ministru odluku o budžetu lokalne vlasti.



Sastavni delovi odluke o budžetu

Priprema Odluke o budžetu za 2027. godinu

I. OPŠTI DEO

- Račun prihoda i primanja, rashoda i izdataka, odnosno Račun finansiranja
- Analitičko prikazivanje prihoda i primanja
- Analitičko prikazivanje rashoda i izdataka po klasifikacijama rashoda
- Iskazivanje planiranih kapitalnih izdataka

II. POSEBAN DEO

- Raspoređivanje planiranih sredstava
- Po korisnicima (KBS)
 - Programska struktura
 - Funkcionalna struktura
 - Ekonomska klasifikacija
 - Izvori finansiranja

III. OBRAZLOŽENJE BUDŽETA

- Obrazloženje opšteg dela budžeta
- Programske informacije



Opšti deo odluke o budžetu

REALNI PRIKAZ ODNOSA PLANIRANOG OBIMA AKTIVNOSTI I OČEKIVANIH UČINAKA

- da su planirani rashodi i izdaci po svojoj strukturi i obimu usklađeni sa obavezama i nadležnostima korisnika sredstava
- da postoji veza između srednjoročnog okvira rashoda i izdataka i planiranih kapitalnih izdataka
- da je procenjeni iznos prihoda i primanja zasnovan na realnim mogućnostima finansiranja
- da su iskazane programske informacije potpune i da realno prikazuju mogućnosti za ostvarivanje učinka planiranih aktivnosti sa opredeljenim iznosom javnih sredstava u periodu na koji se budžet odnosi



Opšti deo odluke o budžetu

UOČENE GREŠKE I NEPRAVILNOSTI PRI PLANIRANJU PRIHODA I PRIMANJA BUDŽETA

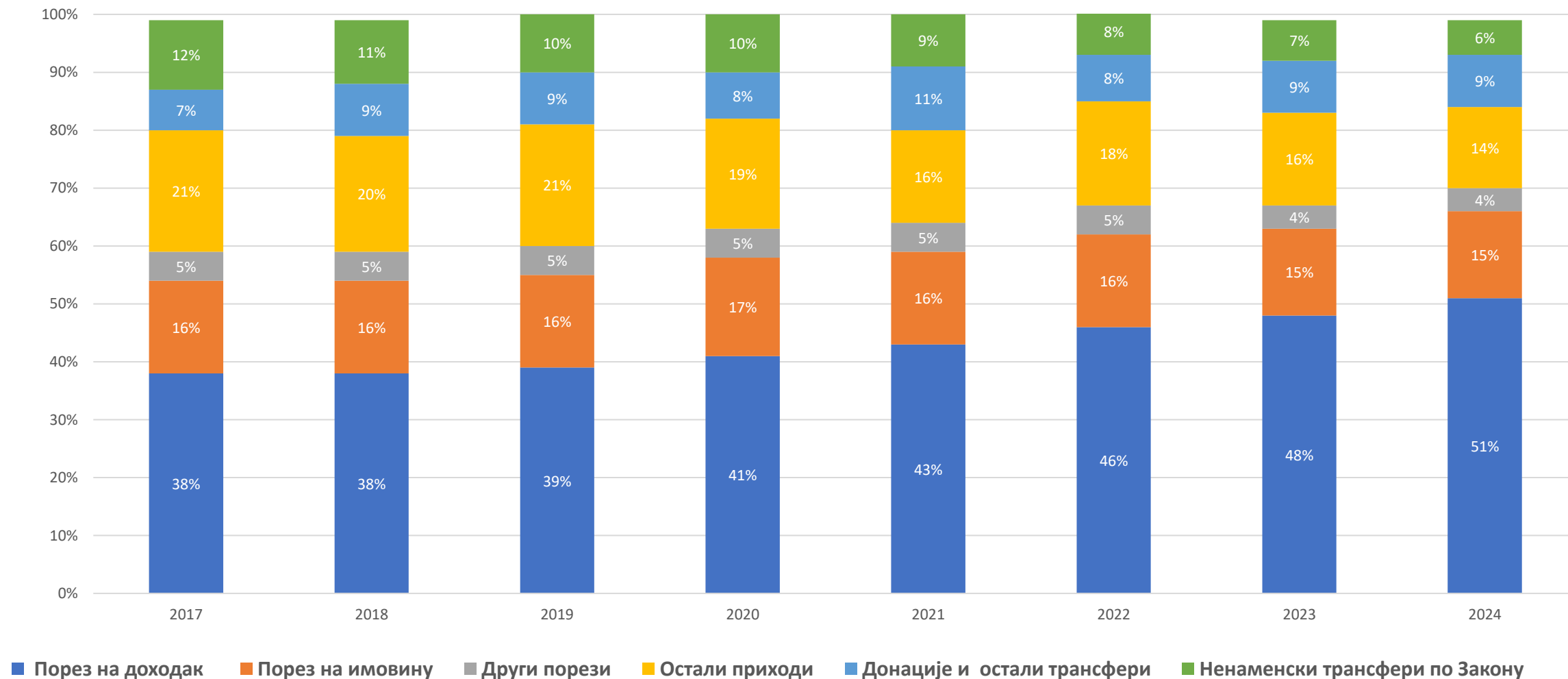
- U usvojenim odlukama o budžetu nije navedeno da se prilikom planiranja ukupnih prihoda i primanja odstupilo od smernica za planiranje prihoda i primanja koja su propisane uputstvom za pripremu odluke,
- neravnoteža između prihodne i rashodne strane budžeta - planirani iznos prihoda i primanja budžeta nije usklađen sa stvarnim mogućnostima za njihovo ostvarenje, te planirani obim rashoda i izdataka nije moguće realizovati u zahtevanom nivou izvršenja,
- projekcije očekivanih prihoda i primanja za četvrti kvartal sprovode se bez posebnog dokumentovanja zbog čega nije moguće odvojiti uticaj procene ostvarivanja prihoda za četvrti kvartal od uticaja uvećanja po osnovu datih makroekonomskih pretpostavki na konačno utvrđen iznos prihoda i primanja,
- iznos prihoda i primanja koji je sadržan u nacrtu odluke o budžetu, utvrđuje se u odnosu na ukupnu vrednost predloga finansijskih planova korisnika budžeta, što je suprotno smernicama za izradu budžeta JLS.

Opšti deo odluke o budžetu

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PLANIRANJA PRIHODA I PRIMANJA BUDŽETA

- U Izveštaju o reviziji svrsishodnosti poslovanja, DRI navodi da *kod pojedinih JLS ostvarenje prihoda i primanja budžeta nije dostiglo ni nivo od 60-62%, odnosno da je prosek ostvarenja prihodne strane budžeta JLS na nivou od 82-88% (prema sprovedenoj analizi prosek neostvarenog prihoda i primanja budžeta 132 JLS u Srbiji je 14%):*
 1. potrebno je preduzeti mere kojima će se obezbediti da se analize projekcija prihoda i primanja adekvatno dokumentuju i na taj način obezbede potrebni podaci u slučaju potrebe za obrazloženjem odstupanja planiranih iznosa prihoda i primanja u odluci o budžetu u odnosu na smernice za njihovo planiranje iz uputstva za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti
 2. kao i mere kojima će JLS obezbediti da se projekcije planiranog iznosa prihoda i primanja vrše na osnovu adekvatnih potvrda o iznosima i periodu u kome se može očekivati njihovo ostvarenje.

Приходи ЈЛС према врсти као % у укупним приходима ЈЛС за период 2017. - 2025.



Poseban deo odluke o budžetu

Organizaciona
klasifikacija

Programska klasifikacija

Funkcionalna
klasifikacija

Ekonomska klasifikacija
rashoda i izdataka

Klasifikacija prema izvorima
finansiranja



Organizaciona klasifikacija

Nekoliko nepravilnosti u primeni organizacione klasifikacije:

- Mesne zajednice su preuzele obaveze i izvršile rashode i izdatke na ime održavanja lokalnih puteva, izgradnje kanalizacije i geofizičkog istraživanja vode, umesto – pravilno: da su sredstva planirana na pozicijama uprave LS.
- Skupština opštine je preuzela obaveze i izvršila rashode za nabavku fotokopir papira (na kontima 426), umesto – pravilno: da su sredstva planirana na pozicijama uprave LS.
- Rashodi za isplatu plata pomoćnicima predsednika, odnosno rashodi za održavanje zvanične internet prezentacije JLS su planirani, izvršeni i evidentirani na razdelu Predsednika opštine, umesto – pravilno: na razdelu nadležnog direktnog korisnika tj., uprave JLS.



Programska klasifikacija

Problem razlikovanja/prikazivanje programskih aktivnosti i projekata

- Mnogi projekti (vremenski ograničeni poslovni poduhvati) se ne prikazuju u skladu sa metodologijom već se uključuju u programske aktivnosti
- Nije problem samo po JLS već i po sektorima/oblastima
- Posebno očigledno kad su u pitanju projekti koji se finansiraju iz namenskih sredstava - **to su skoro uvek projekti**
- Takođe očigledno kod kapitalnih projekata
-

Programska klasifikacija

Prikazivanje programskih aktivnosti i projekata

Programska aktivnost

Tekuća delatnost korisnika budžeta čijim sprovođenjem se postižu ciljevi koji doprinose dostizanju ciljeva programa.

Utvrdjuje se na osnovu uže definisanih nadležnosti (pružanje javne usluge, pripremu/donošenje normativnih i strateških akata, rad inspekcije službe, dr.) i nije vremenski ograničena

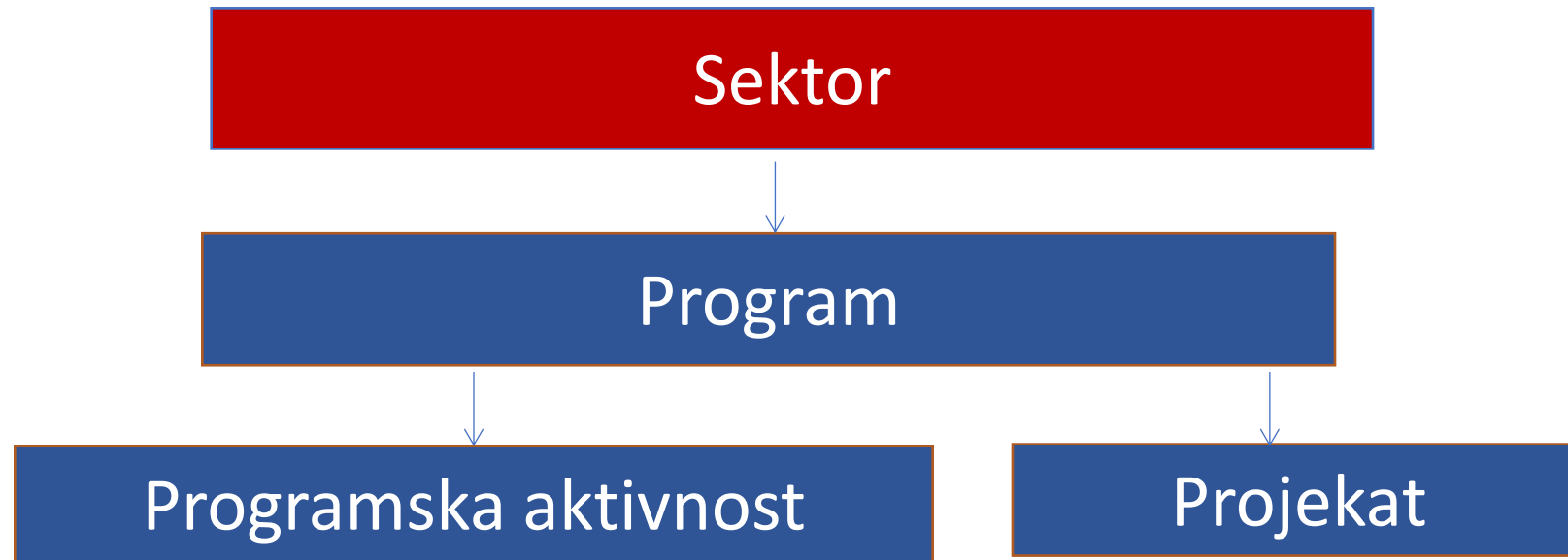
Projekat

Vremenski ograničen poslovni poduhvat korisnika budžeta čijim sprovođenjem se postižu ciljevi koji doprinose postizanju ciljeva programa (kapitalno ulaganje, unapređenje procedure u javnoj administraciji, usavršavanje državnih službenika...)

Kratkoročni instrument javne politike koji doprinosi kvalitetnijem pružanju javnih usluga

Programska klasifikacija

ZAŠTO JE VAŽNO DA PROJEKTI BUDU PRAVIM SEKTORIMA/PROGRAMIMA!



- Veza između sektora i nižih nivoa programske strukture omogućava analizu aktivnosti korisnika na svim nivoima vlasti koje doprinose realizaciji sektorskih politika – Aneks 1
- Sektorski pristup planiranju omogućava bolju koordinaciju zajedničkog rada Vlade, donatora i drugih ključnih aktera u okviru određenog sektora - Aneks 2



Programska klasifikacija

Pogrešno planiraje projekata:

- Projekti dobijeni od Ministarstva za brigu o selu (nabavka minibusa za potrebe prevoza ruralnog stanovništva, program dodele bespovratnih sredstava za kupovinu kuće sa okućnicom) se nepravilno prikazuju u Programu Socijalna zaštita umesto u programu Poljoprivreda i ruralni razvoj
- Ubedljivo najviše nepravilno prikazanih projekata je u programu Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje (skoro polovina projekata) umesto da budu prikazani u programima Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura, komunalne delatnosti i zaštita životne sredine
- Ovo je dobrim delom i zato što deo JLS „pakuje“ sve kapitalne projekte u ovaj program (Program 1)
- **To čini te programe delom a nekada i potpuno nekredibilnim**



Programska klasifikacija – studija slučaja

Projekat razvoja lokalne infrastrukture i institucionalnog jačanja lokalnih samouprava – LIID

Inicijativa se sprovodi na teritoriji cele zemlje, sa ciljem unapređenja kvaliteta života građana kroz ulaganja u infrastrukturu i jačanje kapaciteta lokalnih službi za efikasno planiranje i upravljanje razvojem – transfer Ministarstva za građevinarstvo, saobraćaj i infrastrukturu

Pogrešno planiranje projekata po programima:

- Nepravilno su evidentirani izdaci za rekonstrukciju i uređenje parka u programu lokalni ekonomski razvoj
- Nepravilno su evidentirani izdaci za rekonstrukciju ulice u programu lokalni ekonomski razvoj
- Nepravilno su evidentirani izdaci za javnu rasvetu u programu poljoprivreda i ruralni razvoja
- Nepravilno su evidentirani izdaci za rekonstrukciju ulice u programu opšte usluge javne uprave

Programska klasifikacija

Instrukcije za prikazivanje projekata u budžetima JLS

- Šifarnik programa, programskih aktivnosti i **projekata JLS** vodi lokalni organ uprave nadležan za finansije.
- Šifre projekata se sastoje od 4 cifre i u zavisnosti od tipa imaju različitu prvu cifru.
- Kapitalni projekti počinju sa cifrom 5
- Zajednički projekti sa cifrom 7
- Standardni projekti sa cifrom 4

Šifra se ne menja iz godine u godine za višegodišnje projekte već ostaje ista!!!



Programska klasifikacija

Mogućnost uvođenja nove programske aktivnosti

Postoje evidentne **razlike između JLS** u vezi sa specifičnim delokrugom funkcionisanja i nadležnosti, **što je poželjno prevazilaziti adaptiranjem u odnosu na uniformnu strukturu PB i to otvaranjem novih programskih aktivnosti** u skladu sa uputstvom za izradu programskog budžeta

- Ukoliko se usled novih nadležnosti ili specifičnih okolnosti pojavi potreba za otvaranjem nove programske aktivnosti koja nije deo uniformne programske strukture iz Aneksa 5, JLS upućuje zahtev Ministarstvu finansija za otvaranje nove programske aktivnosti.
- Ministarstvo finansija razmatra podneti zahtev i obaveštava JLS da li je nova programska aktivnost odobrena ili odbijena. Ako je programska aktivnost odobrena Ministarstvo finansija dodeljuje šifru programske aktivnosti i **nova programska aktivnost postaje sastavni deo uniformne programske strukture iz Aneksa 5.**
- **Obrazac 1. Zahtev za otvaranje programske aktivnosti**

Funkcionalna klasifikacija - Studija slučaja

Projekat razvoja lokalne infrastrukture i institucionalnog jačanja lokalnih samouprava – LIID

Pogrešno planiranje projekata po funkcijama:

- Nepravilno su evidentirani izdaci za rekonstrukciju i uređenje parka na funkciji 620 umesto – pravilno: na funkciji 810
- Nepravilno su evidentirani izdaci za rekonstrukciju ulice na funkciji 620 umesto – pravilno: na funkciji 451

Klasa 620 - Razvoj zajednice obuhvata: **administraciju** poslova i usluga vezanih za razvoj zajednice; **administraciju** zakona o zonama, korišćenju zemljišta i građevinskih propisa; **planiranje** novih ili obnovljenih zajednica, **planiranje** unapređenja i razvoja kapaciteta kao što su stambeni prostor, privreda, komunalna infrastruktura, zdravstvo, obrazovanje, kultura, rekreacija i sl. u okviru zajednica; **pripremu planova** za finansiranje planiranog razvoja; **izradu i davanje opštih informacija, tehničke dokumentacije i statističkih podataka** o poslovima i uslugama razvoja zajednice.

Ne uključuje: plan implementacije, odnosno, **izgradnju stambenog prostora, privrednu izgradnju, izgradnju ulica, komunalne infrastrukture, ustanova kulture**, itd. (klasifikovano u skladu sa funkcijom); agrarnu reformu i preuređenje zemljišta (421); administraciju građevinskih standarda (443) i stambenih standarda (610)

- Nepravilno su evidentirani izdaci za javnu rasvetu na funkciji 421 umesto – pravilno: na funkciji 640
- Nepravilno su evidentirani izdaci za rekonstrukciju ulice na funkciji 133 umesto – pravilno: na funkciji 451



Funkcionalna klasifikacija

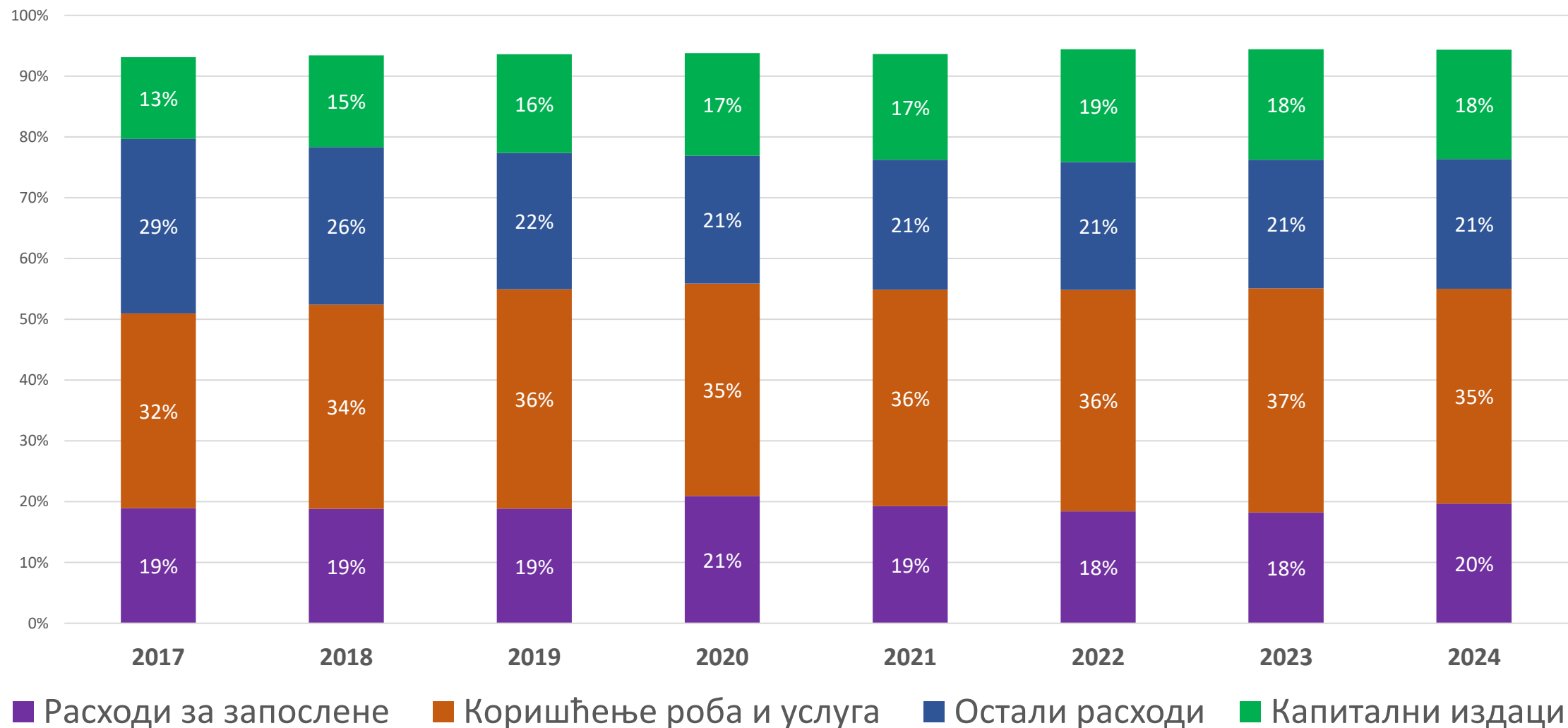
Prema odredbama Pravilnika o standardnom klasifikacionom okviru, funkcije **090 - Socijalna zaštita neklasifikovana na drugom mestu** obuhvata: administraciju, poslove ili podršku poslovima kao što su formulisanje, administracija, koordinacija i praćenje celokupne politike socijalne zaštite, planova, programa i budžeta; pripremu i sprovođenje propisa i standarda za pružanje socijalne zaštite; izradu i davanje opštih informacija, tehničke dokumentacije i statističkih podataka o oblasti socijalne zaštite i usluge koje se ne mogu klasifikovati pod (01), (02), (03), (04), (05), (06), (07) ili (08)

Najčešće pogrešno korišćenje funkcije 090 vezano je za sledeće izdatke:

- Usluga pomoć u kući koja bi trebalo da se evidentira **na funkciji 020 – Starost**
- Usluga ličnog pratioca deteta koja treba da bude obuhvaćena **u funkciji 040 - Porodica i deca**
- Usluga personalne asistencije na funkciji **010 – Bolest i invalidnost.**

Upotreba pojedinih funkcionalnih klasifikacionih oznaka u odnosu na uniformnu strukturu programskog budžeta na nivou JLS dodatno otežava pravilnu primenu funkcionalne klasifikacije u oblasti socijalne i dečije zaštite.

Врсте расхода и издатака ЈЛС по економској класификацији за период 2017-2024 према њиховом учешћу у укупним расходима ЈЛС



Ekonomska klasifikacija

Uočene **nepravilnosti** kroz primenu ekonomske klasifikacije:

- Isplata naknade po osnovu ugovora o privremenim povremenim poslovima, kao i naknade za rad zamenika predsednika Skupštine opštine, koji nije u random odnosu, na teret grupe konta 411000 – Plate dodaci i naknade zaposlenih (zarade), umesto – pravilno: na grupi konta 423000 - Usluge po ugovoru.
- Isplata rashoda na ime naknade članovima stalnih, posebnih i privremenih tela koji su zaposleni u organima JLS, na teret grupe konta 423000 – Usluge po ugovoru, umesto – pravilno: na grupi konta 416 – Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi.
- Izvršenje rashoda na ime novogodišnjih poklona deci zaposlenih (u vidu novčane čestitke) na teret grupe konta 413000 – Naknade u naturi, umesto – pravilno: na grupi konta 416000 – Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi.

Ekonomska klasifikacija

- Pogrešno se iskazuje prihod na kontu 745151 – Ostali prihodi u korist nivoa opština po osnovu refundacije stalnih troškova od zakupaca umesto da se izvrši korekcija konkretnog konta rashoda. Ovo ima za posledicu i da se više iskazuju rashodi po osnovu stalnih troškova na kontu 421000, jer se prilikom uplate sredstava na ime refundacije troškova vrši knjiženje prihoda.
- U slučaju refundacije zavisnih troškova od zakupaca, a za koje je rashod izvršen u prethodnoj godini, evidentiranje treba vršiti u korist prihodnog konta 772000 – Memorandumske stavke za refundaciju rashoda iz prethodne godine.
- Isplata članarine asocijacijama - SKGO i NALED, na teret grupe konta 421000 - Stalni troškovi (ili 424 – Specijalizovane usluge), umesto – pravilno: na teret grupe 481000 - Dotacije nevladinim organizacijama.
- Usluge čišćenja i/ili usluge deratizacije i dezinsekcije, održavanje čistoće na javnim površinama na teret grupe konta 424000 – Specijalizovane usluge, umesto – pravilno: na teret grupe 421000 – Stalni troškovi.

Ekonomska klasifikacija

- na grupi konta 426000 – Materijal - planirani su i realizovani rashodi za nabavku pića za reprezentaciju, umesto – pravilno: na ekonomskoj klasifikaciji 423000 – Usluge po ugovoru.
- na grupi konta 422000 – Troškovi putovanja - planirani su i realizovani rashodi za dnevnice lica/učesnika u realizaciji projekta u kulturi, umesto – pravilno: na ekonomskoj klasifikaciji 423000 – Usluge po ugovoru.
- na grupi konta 511000 – Zgrade i građevinski objekti - evidentirani su rashodi za usluge za dizajn enterijera, umesto – pravilno: na grupi konta 423000 – Usluge po ugovoru.

Ekonomska klasifikacija

- Pogrešno su planirani i izvršavani rashodi za usluge ispitivanja zemljišta i kontrolu plodnosti na grupi konta 423000 – Usluge po ugovoru, umesto – pravilno: na grupi konta 424000 – Specijalizovane usluge.
- Izvršavanje rashoda na ime zimskog održavanja gradskih ulica, opštinskih puteva, trotoara i drugih javnih površina na teret grupe konta 425000 – Tekuće popravke i održavanje, umesto – pravilno: na grupi konta 424000 – Specijalizovane usluge.
- Evidentiranje rashoda po osnovu usluge zoohigijene, rekultivacije i održavanja deponije smeća na grupi konta 425000 – Tekuće popravke i održavanje, umesto – pravilno: na grupi konta 424000 – Specijalizovane usluge.
- Pogrešno su planirani i izvršavani rashodi za uslugu izrade akta o proceni rizika od katastrofa i plana zaštite i spasavanja na grupi konta 511 – Zgrade i građevinski objekti, umesto – pravilno: na grupi konta 424 – Specijalizovane usluge.

Ekonomska klasifikacija

- Izvršavanje rashoda na tekuće održavanja javne rasvete je evidentirano na grupi konta 424000 – Specijalizovane usluge, umesto – pravilno: na grupi konta 425000 – Tekuće popravke i održavanje.
- Više iskazani izdaci po osnovu izvršenih radova za sanaciju postojećeg puta i krpljenje udarnih rupa na grupi konta 511300 – Kapitalno održavanje zgrada i objekata, umesto – pravilno: na grupi konta 425000 – Tekuće popravke i održavanje.
- Pogrešno su planirani i izvršavani rashodi za održavanje letnjih/poljskih puteva na grupi konta 423000 – Usluge po ugovoru, umesto – pravilno: na grupi konta 425000 – Tekuće popravke i održavanje.
- Plaćanja za usluge održavanja putnih prelaza po opštinskim i nekategorisanim putevima po računima AD „Infrastruktura železnice Srbije“ evidentirana su na sintetičkom kontu 421000 – Stalni troškovi, umesto – pravilno: na sintetičkom kontu 425000 – Tekuće popravke i održavanje.

Ekonomska klasifikacija

- Projektno finansiranje medija, odnosno rashodi za sprovođenje projekata u cilju ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja evidentirani su kao Dotacije ostalim neprofitnim institucijama (481900) ili na grupi konta 423000 – Usluge po ugovoru , umesto – pravilno: planiranje i evidentiranje na grupi konta 454000 - Subvencija privatnim preduzećima.
- Evidentiranje subvencije registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima preko ekonomske klasifikacije 451000 – Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama (ili preko grupe konta 423000 – Usluge po ugovoru), umesto – pravilno: planiranje i evidentiranje ovih rashoda na grupi konta 454000 – Subvencije privatnim preduzećima.
- Prenos sredstava subvencije za redovno funkcionisanje javnim preduzećima ili privrednim društvima osnovanim od strane JLS preko grupe konta 451200 – Kapitalne subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama, umesto – pravilno: evidentiranje na grupi konta 451100 – Tekuće subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama.
- Isplata članarine razvojnim agencijama (kod kojih su JLS osnivači), na teret grupe konta 424000 – Specijalizovane usluge, umesto – pravilno: na teret grupe 451000 – Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama.

Ekonomska klasifikacija

- Prenos sredstava sredstava Centru za socijalni rad i osnovnim školama na ime nabavke opreme putem korišćenja grupe konta 463100 – Tekući transferi ostalim nivoima vlasti, umesto – pravilno: na sintetičkom kontu 463200 – Kapitalni transferi ostalim nivoima vlasti.
- Rashodi za angažovanje pedagoških asistenata u osnovnim školama za rad u dnevnom boravku na teret grupe 423000 – Usluge po ugovoru kod direktnog korisnika, umesto – pravilno: na teret grupe 463000 - Transferi ostalim nivoima vlasti.
- Kupovina seoske kuće sa okućnicom prema Ugovoru sa komesarijatom za izbeglice i migracije evidentirane su na nivou grupe konta 423000 – Usluge po ugovoru, umesto – pravilno: na teret grupe konta 472000 – Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta.
- Davanja na osnovu mera energetske sanacije objekata stanovništva/domaćinstva su evidentirana na grupi konta 451000 – Subvencije javnim nefinansijskih preduzećima i organizacijama, umesto – pravilno: na teret grupe 472000 – Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta.

Ekonomska klasifikacija

- Planiranje i evidentiranje realizacije programa Crvenog krsta na kontima grupe 472000 – Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta, umesto – pravilno: na grupi 481000 – Dotacije nevladinim organizacijama.
- Izvršeni su rashodi na ime finansiranje projekata udruženja građana u oblasti kulturi na kontima grupe 424000 – Specijalizovane usluge, umesto – pravilno: na grupi 481000 – Dotacije nevladinim organizacijama.
- Nepravilno su na grupi 423000 – Usluge po ugovoru iskazani rashodi za naknadu za odvodnjavanje (ili na kontima 424900 – Ostale specijalizovane usluge), umesto – pravilno: na grupi 482000 – Porezi, obavezne takse, kazne i penali.
- Nepravilno su iskazani rashodi za zateznu kamatu i troškove parničnog postupka po osnovu presuda suda i sudskog poravnjenja na grupi konta 485000 – Naknada štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa, umesto – pravilno: na teret grupe 483000 – Novčane kazne i penali po rešenju sudova.
- Izvršeni rashodi na ime glavnog duga, radi naknade štete fizičkom licu i to na teret grupe konta 483000 - Novčane kazne i penali po rešenju sudova, umesto – pravilno: na teret grupe konta 485000 - Naknada štete za povredu ili štetu nanetu od strane državnih organa.

- Nepravilno su evidentirani izdaci za ugradnju LED rasvete na grupi konta 423 umesto – pravilno: na grupi konta 511
- Nepravilno su evidentirani izdaci za projektno-tehničku dokumentaciju na grupi konta 423 – Usluge po ugovoru (ili 424 – Specijalizovane usluge), umesto – pravilno: na grupi 511 – Zgrade i građevinski objekti.
- Nepravilno su planirani i iskazani kapitalni izdaci za kapitalno održavanje objekata osnovnih škola na grupi konta 463000 – Transferi ostalim nivoima vlasti, umesto – pravilno: na teret grupe 511 – Zgrade i građevinski objekti.
- Nepravilno su evidentirani izdaci za radove na zameni dela krovnog pokrivača, rekonstrukciji prohodne terase, odnosno za radove na izgradnji ograde oko vrtića na kontima grupe 425000 – Tekuće popravke i održavanje, umesto – pravilno: na teret grupe 511000 – Zgrade i građevinski objekti. .
- Nabavke dečijeg mobilijara za izgradnju dečijih igrališta su pogrešno evidentirane na grupi konta 511200 – Izgradnja zgrada i objekta, umesto – pravilno: na sintetičkom kontu 512600 – Oprema za obrazovanje, nauku, kulturu i sport.

Izvori finansiranja

Klasifikacija rashoda i izdataka prema izvorima finansiranja iskazuje prihode i primanja, rashode i izdatke prema osnovu ostvarenja tih sredstava i obuhvata:

▪Opšte prihode i primanja budžeta - izvor 01;

- Transfere između korisnika na istom nivou - izvor 02;
- Socijalne doprinose - izvor 03;
- Sopstvene prihode budžetskih korisnika - izvor 04;
- Donacije od inostranih zemalja - izvor 05;
- Donacije od međunarodnih organizacija - izvor 06;

▪Transfere od drugih nivoa vlasti - izvor 07;

- Dobrovoljne transfere od fizičkih i pravnih lica - izvor 08;
- Primanja od prodaje nefinansijske imovine - izvor 09;
- Primanja od domaćih zaduživanja - izvor 10;

- Primanja od inostranih zaduživanja - izvor 11;

- Primanja od otplate datih kredita i prodaje finansijske imovine - izvor 12;

- Neraspoređeni višak prihoda iz ranijih godina - izvor 13;

- Neutrošena sredstva od privatizacije iz ranijih godina - izvor 14;

▪Neutrošena sredstva donacija, pomoći i transfera iz ranijih godina - izvor 15;

- Roditeljski dinar za vannastavne aktivnosti - izvor 16;

- Neutrošena sredstva transfera od drugih nivoa vlasti – izvor 17;

▪Finansijsku pomoć EU - izvor 56.



Obrazloženje odluke o budžetu

- **Obrazloženje je obavezni sastavni deo budžeta** (čl. 28. ZoBS: opšti deo, posebni deo i obrazloženje)
- Obrazloženje budžeta **sadrži**:
 - 1) obrazloženje opšteg dela budžeta;
 - 2) **programske informacije**
- **Obaveza objavljivanja obrazloženja** kao sastavnog dela odluke o budžetu JLS: Odluka o budžetu lokalne vlasti **sa obrazloženjem** objavljuje se na internet stranici nadležnog organa lokalne vlasti (čl. 45. ZoBS)



Programske informacije

Uticaj pripreme odluke o budžetu JLS na efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava

Problem definisan u reviziji svrsishodnosti poslovanja Državne revizorske institucije

Izostanak ili neadekvatan sadržaj i struktura programskih informacija koje treba da sadrže opise programa, programskih aktivnosti i projekata korisnika budžetskih sredstava i ciljeva koji se žele postići u srednjoročnom periodu sprovođenjem programa, programskih aktivnosti i projekata

To znači da i dalje deo JLS uopšte ne iskazuje programske informacije, ili ih iskazuje u drugom delu usvojene odluke o budžetu, a deo JLS to radi na nepotpun ili nedovoljno kvalitetan način.

Šta podrazumevaju programske informacije?



Programske informacije

Za program je potrebno utvrditi sledeće podatke:

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



Programske informacije

Za programsku aktivnost je potrebno utvrditi sledeće podatke:

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**



Programske informacije

Za projekte je potrebno utvrditi sledeće podatke:

Program (kome pripada); Šifru; Naziv;

Funkciju;

Svrhu;

Osnov;

Opis;

Odgovorno lice;

Trajanje (godina početka i završetka projekta);

Cilj;

Pokazatelj 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**



Programske informacije

UOČENI NEDOSTACI FORMULISANIH PROGRAMSKIH INFORMACIJA – IZVEŠTAJ DRI

- Obim i kvalitet programskih informacija ne prikazuju adekvatno **kakvi učinci** treba da se postignu u odnosu na planirana sredstva i period na koji se budžet odnosi.
- Nije obezbeđeno da se prilikom dostavljanja predloga potrebnih sredstava dostavljaju potpuni podaci o ciljevima, očekivanom trajanju aktivnosti i ciljnim vrednostima indikatora za sve aktivnosti na koje se predlog odnosi.
- Programske informacije nedostaju ili ne odražavaju **stvarne mogućnosti za postizanje učinaka** u odnosu na opredeljeni iznos sredstava i period u kome je planirano da se aktivnosti realizuju.
- Korisnici sredstava budžeta JLS podatke o potrebnim sredstvima ne dostavljaju i **na obrascima** namenjenim za programsko budžetiranje.
- Kod trećine indikatora programskih aktivnosti ciljne vrednosti indikatora su iste za svaku godinu u srednjoročnom periodu.



Ciljevi u planskim dokumentima i u budžetu

U izradi ciljeva i indikatora za sve nivoe programske strukture, neophodno je da lokalne samouprave prilagode programske informacije **sopstvenom kontekstu** umesto da koriste listu ciljeva za programe i programske aktivnosti i lista uniformnih indikatora koja nije obavezujuća. To znači da pri formulisanju ciljeva JLS treba da nastoje da primene ciljeve iz postojećih opštih (planovi razvoja) i sektorskih planskih dokumenata u skladu sa metodologijom programskog budžetiranja i neophodnom vezom koju srednjoročno planiranje stvara između planskih dokumenata i budžeta, a kod formulisanja pripadajućih indikatora da vode računa o njihovoj merljivosti u skladu sa raspoloživim podacima u odgovarajućim oblastima.

Da bi programski budžet dao rezultate koji se od njega očekuju, budžetski korisnik mora da zna šta su mu ciljevi, a ti **ciljevi moraju biti pretočeni u programe i aktivnosti** kojima su dodeljeni adekvatni indikatori koji se prate i na osnovu toga preduzimaju korektivne aktivnosti.

Programske informacije koje treba da sadrže opise programa, programskih aktivnosti i projekata korisnika budžetskih sredstava i **ciljeva koji se žele postići** u srednjoročnom periodu sprovođenjem programa, programskih aktivnosti i projekata, često ne sadrže podatke potrebne za adekvatno praćenje i izveštavanje o ostvarenom učinku.



Programske informacije

- Prilikom izrade programskog budžeta potrebno je voditi računa o:
 - pravilu da se ciljevi i pokazatelji sa nivoa posebnog cilja u SP, preuzimaju na nivo programa u PB
 - pravilu da se rezultat mere iz SP i pripadajući pokazatelji, preuzimaju na nivo PA ili projekata u PB.
- Predložena lista ciljeva za programe i programske aktivnosti i lista uniformnih pokazatelja (koja se spominje u Uputstvu za izradu PB) nije obavezujuća. Nužno je da JLS sagledaju pravac delovanja u pojedinačnim programima i programskim aktivnostima i ciljeve i pokazatelje definišu u skladu sa tim, odnosno u najvećoj mogućoj meri ih preuzmu iz srednjoročnog plana i usvojenih planskih dokumenata.



Rodno odgovorno budžetiranje

Uočeni nedostaci postupnog uvođenja RoB:

- Iako se plan postupnog uvođenja donosi, kod nekih JLS isti ne sadrži programe za urodnjavanje, već je u njemu samo definisano koji korisnik budžeta je u obavezi da urodnjavanje sprovodi (potrebno je dakle precizirati i program).
- Nije evidentan razvoj, odnosno povećanje broja programa u kojima se postepeno uvodi rodno odgovorno budžetiranje kroz donete planove za uvođenje (iz godine u godinu).
- Bez obzira na sadržaj donetog Plana postepenog uvođenja RoB, odgovorne jedinice za sprovođenje pojedinih programa nisu identifikovale RoB ciljeve, indikatore i ciljane vrednosti.
- Indikatorima kod kojih se vrši razvrstavanje po polu, nisu dodeljene ciljane vrednosti razložene prema polu.



Rodno odgovorno budžetiranje

Državna revizorska institucija i revizorski izveštaji o RoB:

- DRI kontroliše da li su doneti Planovi postupnog uvođenja RoB na vreme.
- U odnosu na planom utvrđenu obavezu KBS nije zastupljeno definisanje rodno odgovornih ciljeva za programe i programske aktivnosti. Razlog za ovako postupanje je to što se prilikom određivanja ciljeva za programe i programske aktivnosti koriste uglavnom predefinisani ciljevi programa i programskih aktivnosti i lista uniformnih indikatora za programsku strukturu budžeta, bez utvrđivanja dodatnih ciljeva koji bi predstavljali rodno odgovoran cilj.
- Određeni broj JLS nije doneo planove za postupno uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, zbog čega nisu utvrđeni rodno odgovorni ciljevi niti su praćeni doprinosi programa, programskih aktivnosti ili projekta o ostvarivanju rodne ravnopravnosti.



Rodno odgovorno budžetiranje

Preporuke za bolju primenu rodno odgovornog budžetiranja:

Korisnici budžeta u okviru svakog od Planom opredeljenih programa treba da uvedu najmanje jedan rodno odgovoran cilj (bilo na nivou programa i/ili programske aktivnosti) i obavezno definišu najmanje jedan odgovarajući pokazatelj/indikator.

Za svaki utvrđeni rodni indikator potrebno je navesti baznu i ciljane vrednosti i te vrednosti u potpunosti moraju da odgovaraju samoj definiciji indikatora (indikator koji se razvrstava po polu, logički zahteva ciljane vrednosti koje su razložene prema polu).

One LS koje su već započele proces ROB i primenila ga u prethodnim budžetskim ciklusima u okviru određenog programa, trebalo bi **da opredele dodatne** rodno odgovorne ciljeve (jedan ili više) i pripadajuće indikatore u okviru istog programa i/ili da dodatno odrede još neki program u kojem će primeniti ROB.

Već **postojeće ROB ciljeve i pokazatelje je potrebno ažurirati, odnosno dalje unapređivati**



Učešće građana i transparentnost budžeta JLS

- Transparentnost postupka pripreme i donošenja budžeta obezbeđuje se obaveznim sprovođenjem javne rasprave o budžetu jedinice lokalne samouprave u delu planiranja investicija, obaveznim upoznavanjem građana sa nacrtom odluke o budžetu istovremeno sa njenim dostavljanjem nadležnom izvršnom organu, objavljivanjem godišnjih finansijskih izveštaja i godišnjih izveštaja o učinku programa, odnosno građanskog vodiča u skladu sa opštim pravilima o transparentnosti.
- Prema članu 45. Zakona o budžetskom sistemu, Odluka o budžetu lokalne vlasti sa obrazloženjem objavljuje se na internet stranici nadležnog organa lokalne vlasti, a prema istom članu istog zakona lokalne vlasti imaju obavezu da objavljuju na svojim sajtovima i Odluku o završnom računu, koja uključuje izveštaj o učinku programa.
- Uvedena obaveza objavljivanja šestomesečnih i devetomesečnih izveštaja o izvršenju budžeta na internet stranici nadležnog organa lokalne vlasti.

Učešće građana i transparentnost budžeta JLS

BUDŽET

Preporučuje se uključivanje sledećih dokumenata pod brzi link „Budžet“:

- Plan za postupno uvođenje rodno odgovornog budžetiranja
- Uputstvo za budžetske korisnike za pripremu odluke o budžetu (obrasci – opciono)
- Nacrt odluke o budžetu
- Odluka o budžetu sa obrazloženjem i programskim informacijama
- Građanski vodič kroz budžet
- Odluke o izmenama odluke o budžetu
- Izveštaji o izvršenju budžeta (šestomesečni i devetomesečni izveštaj)
- Odluka o završnom računu sa godišnjim izveštajima o učinku programa

Učešće građana i transparentnost budžeta JLS

- **Vodič za građane kroz odluku o budžetu** je dokument koji na jasan i lako razumljiv način objašnjava u koje svrhe se koriste javna budžetska sredstva i ima za cilj da **informiše građane** i da ih zainteresuje da učestvuju u procesu planiranja, raspodele budžeta i da prate kako se budžet troši – povećanje transparentnosti budžeta JLS prema Uputstvu MFIN za izradu budžeta lokalne vlasti.
- Vodič se priprema **svake godine** i objavljuje se na zvaničnoj internet prezentaciji grada ili opštine (aspekti objavljivanja).
- Dobra praksa je i objavljivanje Građanskog vodiča kroz Nacrt odluke o budžetu koji se priprema na početku procesa Javne rasprave sa ciljem upoznavanja građana sa planiranim raspoređivanjem lokalnih prihoda u narednoj godini. Isto važi i za Građanski vodič kroz Odluku o završnom računu JLS.
- Dostupni su SKGO materijali za proces javne rasprave kao i za izradu vodiča sa instrukcijama: <http://www.skgo.org/strane/225>

Lokalni indeks transparentnosti

- Da li je budžet za tekuću godinu dostupan na sajtu?
- Da li je obrazloženje budžeta dostupno na sajtu?
- .Da li je na sajtu objavljen budžet u mašinski čitljivom ili pretraživom obliku?
- Da li su 6-mesečni i 9-mesečni izveštaji o izvršenju budžeta dostupni na sajtu?
- Da li su 6-mesečni i 9-mesečni izveštaji o izvršenju budžeta detaljniji od tri cifre ekonomske klasifikacije?
- Da li su mesečni izveštaji (ili kumulativni mesečni izveštaji) o izvršenju budžeta dostupni na sajtu?
- Da li je na sajtu objavljen vodič za građane kroz budžet (građanski budžet)?
- Da li je održana javna rasprava o budžetu koja uključuje konsultativne skupove?
- Da li je na sajtu objavljen javni poziv na javnu raspravu o budžetu, koja traje najmanje sedam dana?
- Da li je na sajtu objavljen izveštaj o javnoj raspravi o budžetu?
- Da li je u poslednjih 12 meseci razmatran i objavljen predlog završnog računa budžeta ili usvojeni završni račun budžeta?
- Da li je u poslednjih 12 meseci objavljena i razmatrana revizija završnog računa budžeta



Izazovi planiranja i izvršenja kapitalnih investicija

- Najniži nivo kapitalnih rashoda u poslednjih 10 godina – niži i u nominalnom iznosu nego 2024
- Izuzetno nizak nivo izvršenja – 65% u odnosu na blizu 95% tekućih rashoda
- Posebno su problematični kapitalni transferi (koji čine skoro trećinu kapitalnih izdataka izgradnje (511) – izvršenje manje od 50%
- Neophodno značajno unaprađenje



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



**STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA**

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Hvala na pažnji!

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd, Srbija

T: 011 32 23 446
E: secretariat@skgo.org

www.skgo.org

