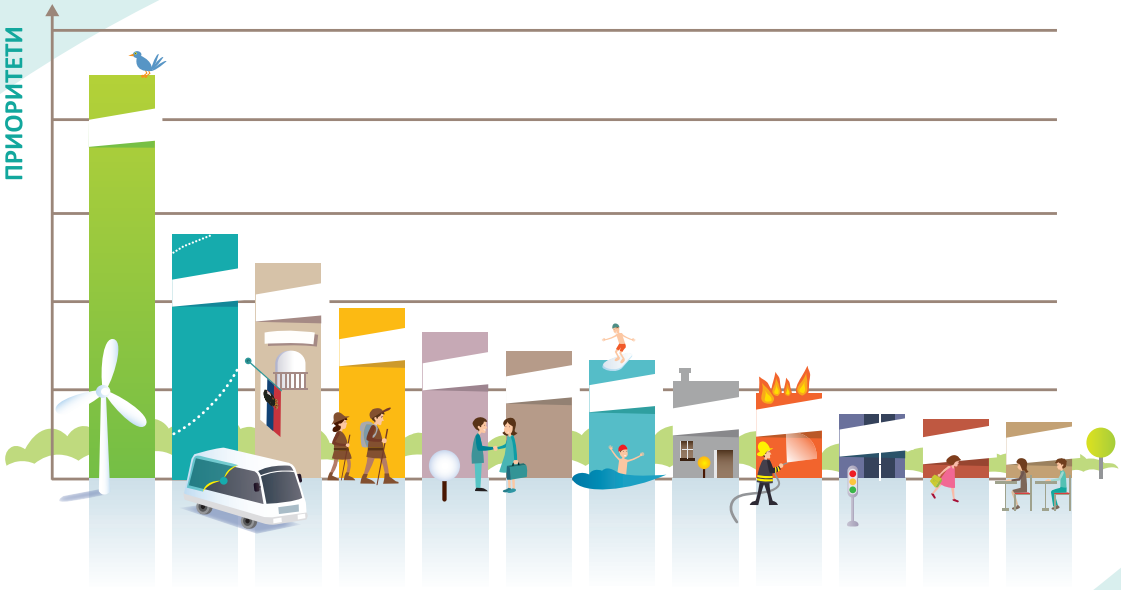
Програм подршке општинама IPA 2007
Добра управа, планирање и пружање услуга

Саша Кристић

ИНТЕГРАЦИЈА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ПРОЦЕС БУЏЕТИРАЊА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



Пројекат финансира Европска унија

Пројекат реализује конзорцијум који води

giz IS International Services

Новембар 2012.

Саша Кристић

ИНТЕГРАЦИЈА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ПРОЦЕС БУЏЕТИРАЊА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Саша Кристић

ИНТЕГРАЦИЈА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ПРОЦЕС БУЏЕТИРАЊА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Београд, новембар 2012.

ИНТЕГРАЦИЈА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ПРОЦЕС БУЏЕТИРАЊА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Аутор
Саша Кристић

Издавачи
Програм подршке општинама IPA 2007
„Добра управа, планирање и пружање услуга“
Цинцар Јанкова 3, 11000 Београд
и
Досије студио д.о.о, Београд
www.dosije.rs

За издавача
Др Клаус Рихтер, вођа тима

Графичка обрада
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа
Eternal mix d.o.o, Beograd
www.eternalmix.rs

Тираж: 500 примерака

ISBN 978-86-6047-088-3

Овај приручник припремљен је уз финансијску помоћ Европске уније. Садржај овог приручника искључива је одговорност аутора и ни на један начин не представља ставове Европске уније.

Садржај

1. УВОД 9

2. РАЗВИЈАЊЕ МОДЕЛА БУЏЕТИРАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ 13

3. ОСНОВНЕ ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ ПРОГРАМСКОГ ПРИСТУПА БУЏЕТИРАЊУ 17

3.1. Буџетски програм – нови елемент у грађењу „инфраструктуре“ буџетског система земље 17

3.2. Планирање – Програмирање – Буџетирање систем 18

3.3. Ограничења програмског приступа буџетирању 20

4. БУЏЕТ У ФУНКЦИЈИ СТРАТЕШКОГ МЕНАЏМЕНТА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 23

4.1. Буџет као интегратор процеса стратешког управљања 23

4.2. Основне фазе и елементи стратешког делања 25

4.2.1. Основне фазе стратешког управљања 25

4.2.2. Елементи стратешког плана 28

4.3. Дефинисање стратешких циљева 35

4.4. Утврђивање индикатора успешности стратегије 38

4.5. Успостављање везе између процеса стратешког планирања и буџетирања 40

4.5.1. Инкорпорирање параметара стратешког планирања у процес буџетирања јединице локалне самоуправе 40

4.5.2. Синтеза акционог и финансијског планирања 43

4.5.3. „Логичка матрица“ – важно средство интеграције акционог и финансијског планирања 49

4.5.4. Утврђивање одговорних лица за реализацију акционог и финансијског плана 54

5. ПОСТУПЦИ У ИЗРАДИ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА 57
5.1. Методолошки кораци буџетског планирања 57
5.2. Принципи израде програмског буџета 60
5.3. Фазе планирања и израде програмског буџета 62
5.4. Програмска класификација 69
5.4.1. Садржај програмске класификације 69
5.4.2. Методологија примене програмске класификације 71
5.5. Креирање буџетског програма 76
5.5.1. Структура буџетског програма 76
5.5.2. Елементи буџетског програма 80
5.6. Интеграција програма, текућих активности и пројеката у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе 110
5.6.1. Постојећи модел буџетирања и елементи акта о буџету јединице локалне самоуправе 110
5.6.2. Решење за прелазак на програмски модел буџетирања 115

6. ИЗВЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ БУЏЕТСКОГ ПРОГРАМА 123
6.1. Оквир финансијског извештавања јединице локалне самоуправе 123
6.2. Структура извештаја о реализацији буџетског програма 125

7. МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА 133
7.1. Мониторинг у процесу извршења програмског буџета 133
7.1.1. Општи услови за примену система мониторинга у процесу реализације буџетских програма 133
7.1.2. Правила за успешан мониторинг буџетског програма – пример праћења „излазних резултата“ 137
7.2. Евалуација буџетских програма 139
7.2.1. Методе оцене у јавном сектору 139
7.2.2. Институционализација евалуционог процеса 144

8. СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ 149
8.1. Монографије, чланци, зборници радова и сл. 149
8.2. Правна регулатива 150

9. АНЕКС 151

9.1. Модел садржаја Упутства за израду програмског буџета јединице локалне самоуправе 151

9.2. Пример буџетског програма из области прављања комуналним отпадом 183

9.3. Пример интеграције програма, текућих активности и пројеката у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе 187

9.3.1. Коришћење модела „функционалног буџета“ ради приказивања и праћења реализације буџетских програма и пројеката 187

9.3.2. Решење за интеграцију програма, текућих активности и пројеката у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе 188

9.4. Матрица логичког оквира за буџетски програм из области управљања комуналним отпадом 204

1. Увод

Још од 2005. године трају напори који су усмерени ка увођењу програмског начина буџетирања у Републици Србији. Израда програмског модела буџета представља део ширег пакета реформи управљања јавним финансијама, који се спроводи још од 2001. године. Поменуте реформе укључују увођење новог фискалног оквира земље, установљење Закона о буџетском систему, јачање опште фискалне дисциплине кроз успостављање средњорочног оквира потрошње, увођења *GFS* методологије, инсистуционализацију трезорског начина „пословања" у јавном сектору, увођења механизма фискалне одговорности и унапређивање улоге, прво Меморандума о буџету о економској и фискалној политици за буџетску годину и наредне две фискалне године, а потом и Извештаја о фискалној стратегији као важним полугама буџетског процеса и његовог повезивања са стратешким приоритетима земље.

Реформа буџетског модела започета је са циљем да се јавна потрошња што више прилагоди процесу стратешког управљања и да се носиоцима власти обезбеде неопходни инструменти и процедуре за праћење и евалуацију спровођења стратешких планова, приоритета и циљева како на централном, тако и на локалном нивоу власти у земљи. Класичан модел буџетирања узрокује такав буџетски документ у коме није могуће уочити за које се конкретне циљеве планира трошење средстава, а самим тим, и праћење у којој мери су они остварени након извршења буџета. Дати модел не показује ни колико су економично, ефикасно и ефективно утрошена средства на реализацију постављених циљева. Јасно је да захтеви за увођењем концепта стратешког управљања и обезбеђења већег обима и квалитета јавних услуга, с једне стране, и притисак ограничених средстава за њихову реализацију битно утичу на буџетски процес и избор модела и техника буџетирања. Увођењем програмског буџета чини се значајан корак напред у том правцу, као и постизању вишег нивоа транспарентности буџетског процеса унутар буџетског система Републике Србије. Поред осталог, буџетирање на програмској основи представљаће ефикасно и ефективно средство за праћење остварења циљева придруживања Европској унији и вођење развојне политике Србије путем реализације општих и секторских стратегија земље.

Посматран процес реформе има посебан значај за локалну самоуправу. Успостављање одговарајућег модела буџетирања може бити од кључног значаја у процесу успостављања што чвршће везе између интереса грађана, нарочито пореских обвезника, и начина вршења власти од стране политичких представника у органима локалне самоуправе. Буџет би требао да представља кључни инструмент управљања јединицом локалном самоуправом и средство остварења различитих циљева у заједници са врло тачном утврђеном „ценом коштања", али и мерљивим ефектима њиховог испуњења у пракси.

Увођење програмског буџета представља захтеван задатак. Не постиже се лако, а предности примене новог модела буџетирања нису одмах уочљиве у пракси. Да би се ваљано имплементирао, потребно је извршити значајне реформе у руковођењу и самом раду организационих јединица локалне самоуправе, перманетно радити на обуци запослених службеника, али и њихових руководилаца, унапредити капацитете за оперативно планирање, развити аналитичке капацитете и извршити прецизно дефинисање надлежности и одговорности за спровођење програма. Програмско буџетирање тешко може да трпи „крутост" и бирократизованост решења којима смо иначе склони. Кључне речи за примену овог модела су ваљан институционални оквир, флексибилност, креативност, стручност и мотивисаност људи. Фактички, треба „преобратити" процес планирања и израде буџета. За све то потребно је више година, пажљивог и систематског рада.

Методологија за интеграцију процеса стратешког планирања у систем буџетирања јединица локалне самоуправе која се пред Вама налази представља резултат заједничког рада страних и домаћих стручњака на пројекту MSP IPA 2007, који је финансијски подржан од стране Европске уније, а реализован преко међународног конзорцијума предвођеним GIZ International Services. Коришћена су искуства развијених земаља, али и одређена решења која су примењивана у процесу увођења програмског начина буџетирања на централном нивоу власти у Републици Србији. У великој мери ослањали смо се на праксу буџетирања Републике Хрватске и Републике Словеније као држава које су, исто као и Србија, биле под истим „кишобраном" Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.

Теме стратешког планирања и буџетирања у јавном сектору нису у довољној мери обрађене у стручној, али и научној јавности и литератури. Овај рад је намењен како широј академској заједници, тако и стручњацима из јединица локалне самоуправе, Министарства финансија, других државних органа те широј стручној јавности и заинтересираним појединцима. Развојем нових модела и техника управљања у јавном сектору Србија би добила важну полугу у процесу вршења власти, којом би се у значајној мери рационализовала буџетска потрошња, али и „понашање" изабраних политичких представника међу општинама и градовима у земљи. Имајући у виду да је Србија прошла прву фазу реформи, у којој су постављени структура и основни елемен-

ти система јавних финансија земље, уопште, па и система финансирања и буџетирања локалне самоуправе, сматрамо да је у наредној фази развоја треба на што ефикаснији начин уредити систем јавне потрошње и увести стандарде у вршењу јавних услуга, којима би се мерио рад носилаца власти. Сматрамо да ће наш рад допринети процесима даљег развоја институционалног оквира којим се уређује процес буџетирања јединица локалног нивоа власти у земљи, али и осветљавању значаја квалитетног управљања локалном самоуправом у политичком и економском уређењу Републике Србије.

2. Развијање модела буџетирања у јавном сектору

У складу са развојем државних институција, политичке зрелости и демократских процеса у друштву, принципи буџетирања су се мењали, тако да се, као резултат њихове генезе, може уочити више модела буџетирања. Посматрано из „класичног" теоријског угла, буџети би се могли класификовати по следећим критеријумима разликовања:

- према хомогености;
- по обиму и структури;
- према времену доношења;
- по дужини трајања и сл.

Сходно критеријуму хомогености, разликујемо *потпун* или *јединствен буџет* и сет плуралитетних облика буџета као што су:

1. двојни буџет,
2. аутономни буџет и
3. анексни буџет.

За разлику од хомогеног буџета, двојни буџет заснива се на одвајању кључних категорија буџетске потрошње. Најчешће, реч је о раздвојеном приказивању расхода оперативног (текућег) и капиталног карактера, што резултира појавом:

- оперативног и
- капиталног буџета.

По обиму и структури, изводи се подела на: а) ресорни буџет, б) буџет политичко-територијалне јединице и в) буџет опште државе. Ресорни буџет рефлектује финансијски план делања организационих јединица (ресора) који су установљени унутар управљачке структуре одређеног нивоа власти у држави. С друге стране, буџет опште државе чини комплексну економско-финансијску творевину у којој се „уливају" или консолидују сви појединачни буџети јавноправних енитета који егзистирају у оквиру државне структуре земље. Буџет

опште државе обухвата: а) буџет централног нивоа власти; б) буџете локалних власти; в) ванбуџетске фондове, укључујући и фондове социјалног осигурања на свим нивоима власти, као и г) нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе на свим нивоима власти. Буџет политичко-територијалне јединице чини преглед свих прихода/примања и расхода/издавања појединачног јавноправног ентитета одређеног нивоа власти у држави. Он у себе укључује и појединачне (ресорне) буџете организационих целина који егзистирају у оквиру референтног система јавне власти, чије представничко тело утврђује акт о буџету. За разлику од буџета политичко-територијалне јединице, ресорни буџет и буџет опште државе, не испуњавају основне политичке, правне и економско-финансијске предуслове, које су карактеристичне за акт о буџету, већ представљају само инфраструктурну основу за одвијање буџетског циклуса унутар једне микроуправљачке јединице или, пак, на нивоу читавог система јавне власти у земљи.

Према времену доношења, разликују се *редовни* и *допунски* или *накнадни* буџети. Редовни буџет се доноси пре почетка године на коју се односи, а накнадни је онај у коме се утврђују средства за финансирање јавних потреба, које уопште нису планиране у текућем буџету или за које је недовољно предвиђена буџетска потрошња. Допунски буџет се увек доноси у току године и односи се на корекцију ставки утврђених текућим буџетом. У односу на дужину трајања, може се идентификовати *једногодишњи* и *вишегодишњи* буџет.

У савременим условима, говори се и разлици између *општег*, *међугенерацијског* и *родног* буџета. Циљ ове типологије је да нам укаже на однос између појединих друштвених група које су стратификоване по години рођења, полу и сличним социолошким карактеристикама, „мерећи“ их по томе колико партиципирају у „пуњењу“ буџета, а колико (ин)директних користи имају од јавне потрошње. Овакав приступ важан је за сагледавање генерацијских и других аспеката у процесу вођења буџетске политике који, између осталог, указују и на одрживост посматраног система.

На крају, указаћемо на моделе који имају изражен *менаџерски карактер* и могу се пронаћи у пракси буџетирања јединица локалне самоуправе међу развијеним земљама савременог света. У том смислу, може се направити разлика између:

1. Буџета линијских ставки;
2. Буџета учинка;
3. Програмског буџета / ППБС модела;
4. Буџета са „нултом“ полазном основом;
5. „Циљаног“ буџетирања.

Посматрани модели имају једну заједничку нит. Она се огледа у томе да се новим прилазима буџетирању тежиште пажње пребацује са праћења категорија утрошака који настају у процесу вршења одређених јавних делатности, на резултате и исходе

за које се ти трошкови праве. Све више је изражена примена одређених принципа и техника које се употребљавају у приватном сектору. Имплементација ове логике заснована је на успостављању све чвршће везе између јавне потрошње и јавних постигнућа, који се огледају у јасно уочљивим и мерљивим „излазним" резултатима рада носилаца власти. У последњој фази еволуције, примећује се усмерење ка оптимизацији у алокацији ресурса и примени метода којима ће се побољшати избор приоритета у процесу вођења јавне политике. Сумирајући различите етапе у развоју буџетирања може се констатовати да су се кретале у следећем логичком низу:

1. финансијско-контролна оријентација буџета;
2. буџет као средство праћења и побољшања учинка рада јавноправних ентитета;
3. буџет у функцији стратешког менаџмента.

Још једна нит повезује горе наведене приступе и моделе буџетирања – сви су настали на централном нивоу власти. Тек након имплементације и првих ефеката примене одређених буџетских „вертикала" које су „повучене" унутар органа централних власти, резултати реформи почели су се „преливати" на праксу управљања јединица локалне самоуправе. У појединим случајевима, модели су се доследно пресликавали, а некад су доживљавали модификације.

3. Основне теоријске поставке програмског приступа буџетирању

3.1. Буџетски програм – нови елемент у грађењу „инфраструктуре“ буџетског система земље

У процесу развоја различитих модела и принципа буџетирања дошло је до промене буџетске терминологије у пракси. Поред класичних термина (буџетска ставка или апропријација, на пример), уведен је и појам *буџетског програма*. Он је установљен као нови елемент у грађењу „инфраструктуре“ буџетског система помоћу кога се врши фокусирање праваца деловања и финансирања јавноправних ентитета на унапред утврђене управљачке циљеве, активности и резултате рада. Пракса коришћења програма еволуирала је до тога да их један од модела буџетирања искористи као генерички појам у свом називу – *програмски буџет*.

У ширем смислу посматрано, програмско буџетирање засновано је на поставци да буџетске расходе и издавања треба организовати у складу са резултатима и доприносом реализацији циљева који су постављени од стране носиоца датог процеса. По заступницима овог приступа, то треба да се изврши њиховим „преточавањем“ у *буџетске програме*. Коришћење ове логике представља покушај да се пронађе најбољи пут за постизање одређеног циља, али и „отрежњење“ колико ће нас то коштати у будућности. Основна предност програмског буџета огледа се у томе што је њиме описано све што је рађено и шта је постигнуто од стране носилаца власти и руководилаца организационих јединица у систему (буџетских корисника). Тиме се уводи компонента одговорности за спровођење програма и унапређење механизма управљања у јавном сектору. Дати модел има и јако изражену временску димензију – инсистира на вишегодишњој пројекцији буџета, као и на тези да сваки програм треба да се утврђује за период од 3 до 5 година, унапред.

Често се програмско буџетирање везује и за *ППБС модел (Планирање – Програмирање – Буџетирање Систем)*. Иако се у литератури може пронаћи теза

да програмски буџет, заправо, представља „искорак“ из модела буџета учинка, ка ППБС-у, ми га тумачимо као генерички појам који нам указује на све моделе буџетирања који користе институцију буџетског програма ради успостављања корелације између „улазних“ елемената и „излазних“ резултата финансирања рада неког јавноправног ентитета. Пошто постоји више модалитета у оквиру ове, својеврсне, парадигме буџетирања, представићемо ППБС као најважнији приступ у пракси.

3.2. Планирање – Програмирање – Буџетирање систем

ППБС представља модел буџетирања који амалгамски треба да повеже процес буџетског планирања и програмирања са процесом утврђивања циљева и активности у склопу делања јавне власти. ППБС омогућује креирање својеврсне матрице у којој се, с једне стране, може видети „палета“ циљева јавне власти, а са друге стране, преглед трошкова и користи по основу различитих „сценарија“ коришћења ресурса, и то по свакој управљачкој варијанти, посебно. Избор крајње варијанте у одређеном сегменту јавне потрошње треба да буде заснован на буџетском програму који даје најбоље „излазне“ резултате у пракси, уз најниже трошкове и максималне користи за друштвену заједницу.

Примена ППБС-а заснива се на управљању буџетском потрошњом која је постављена у вишегодишњу временску раван. Посматрани процес састоји се из три кључне фазе.

1. У првој фази, *фази планирања*, треба утврдити листу потреба друштвене заједнице и циљева које ваља постићи у дугогодишњем циклусу делања јавне власти.
2. *Фаза програмирања* у којој се профилишу активности организације „на том путу“ и врши њихово груписање у програме или пројекте преко којих ће управљачки циљеви бити „материјализовани“ у пракси.
3. *Фаза буџетирања* је трећа фаза, која има крајње оперативан карактер. У њој се интегришу расположиви финансијски ресурси и друге материјалне могућности организације са циљевима и активностима у циљу изналажења оптималне комбинације „улазних“ и „излазних“ резултата рада јавноправног ентитета.

Посматране фазе творе својеврсни „временски левак“, чија се оса протеже у линији: *дугорочно – средњорочно – краткорочно планирање*. Фаза планирања је дугорочно оријентисана. Буџетирање је краткорочно оријентисано и, по правилу, представља једногодишњу димензију реализације буџетских програма или финансијских планова насталих у фази програмирања, која има средњорочни

карактер. Значи, буџет је планско-извршни акт стављен у динамичку раван и у функцију остваривања циљева вишегодишњег делања организације. Као што се дâ видети, ППБС врло уско кореспондира са концептом стратешког управљања, па се у савременим условима често заједнички примењују у јавном сектору.

С обзиром на природу делања јавноправних ентитета и флуидност њихових „*output-a*", који се одражавају на методологију мерења учинака и ефеката потрошње у јавном сектору, примена ППБС-а претежно се заснива на коришћењу *cost benefit* анализе и различитих математичких, статистичких и информатичких метода и модела. Овај вид буџетирања често је праћен наративним описом буџетског програма, различитим радним показатељима и статистичким подацима којим се истичу атрибути потребни приликом избора предложених алтернатива.

Буџетски програм постаје кључни носилац информација и инструмент управљања у систему. Њима треба да се изврши интегрисање различитих елемената који треба да створе јединствен управљачки систем који ће, нарочито у процесу припреме и планирања буџета, омогућити:

- јасно утврђивање и исказивање циљева рада јавне власти;
- идентификовање алтернативних начина постизања циљева у пракси путем вршења различитих облика активности буџетских корисника;
- детерминисање трошкова и користи за свако алтернативно решење, појединачно;
- селекцију алтернатива по принципу максималне *нето вредности* или *нето друштвене користи* буџетског програма.

Након извршења буџета, програми морају садржати детаљан опис свега шта је рађено и шта је постигнуто од стране оранизационих јединица у систему у односу на постављене циљеве. Тиме се уводи компонента одговорности за спровођење програма, што би требало да имплицира унапређењем процеса управљања програмима и рационалнијом потрошњом буџетских средстава од стране носилаца власти у краткорочној, али и средњорочној временској равни. Примена ППБС-а омогућује:

- ефикасније усмеравање финансијских средстава на реализацију конкретних управљачких циљева и решавање проблема друштвене заједнице;
- доносиоцима одлука да лакше разумеју везу између тражених средстава, стратешких докумената, програма и резултата деловања јавне власти;
- транспарентнији механизам за праћење буџетских расхода и издатака;
- рационалну употребу ресурса која стоје пред системом управљања.

У процесу креирања буџета, програме треба груписати у складу са њиховим доприносом остваривању истог или сличног циља. То ће изазвати конкуренцију и појачати „борбу" за добијање средстава међу различитим предложеним алтернативама буџетске потрошње. Коришћење дате логике представља покушај да се пронађе најбољи пут за постизање одређених управљачких циљева и резултата

јавног делања, али и и увид у то колико ће то коштати, односно какви ће бити крајњи ефекти датог подухвата у пракси.

Посматрана метода даје могућност свим учесницима планског процеса да јасније предоче своје оперативне приоритете и да их лакше „бране“ у поступку „преговарања“ око тога шта ће „ући“ у буџет, а шта не. У току „преговара“, усвајају се или одбијају, захтеви *на нивоу програма* или *пројеката*, а не на нивоу линијски постављених расхода који су изражени економском класификацијом. Датом методом ограничава се примена технике линеарног смањивања расхода и издатака, што је, у условима буџетирања по принципу линијских ставки, доводило до немогућности остварења постављених циљева, па чак, и неиспуњења законских обавеза јавне власти. Корисници буџетских средстава имају много бољу основу за аргументацију својих захтева, истичући очекиване резултате или постављене циљеве у први план „преговарања“. Важно је истаћи и то да субјекти планирања преузимају значајан део одговорности за трошење буџетских средстава и да се морају увести додатни контролни поступци у том погледу.

3.3. Ограничења програмског приступа буџетирању

Негативна страна примене програмског приступа буџетирању огледа се у могућности губитка средстава у процесу извршења буџета. У процесу употребе линијског модела буџетирања, на пример, обично се може детектовати проблем непрописног „цурења“ финансијских средстава, док је код ППБС-а, на пример, најчешће, тешко препознати узрок и место настанка ове појаве. Апропријације у буџету одражавају укупну масу средстава, чија је потрошња везана за реализацију једног програма или пројекта. Одговорност за начин утрошка средстава и крајњу структуру буџетских расхода лежи у менаџменту појединачног програма или пројекта. Трошкови функционисања буџетских корисника примарно се исказују по конкретним програмима, односно пројектима, најчешће уз помоћ *програмске* буџетско-рачуноводствене класификације. Примена *функционалне* и *економске* класификације има секундарни значај у систему. Све је окренуто „излазном“ резултату. Међутим, шта је са одговором на питање да ли је цена коштања у процесу „производње“ јавног добра или услуге могла да буде ниже остварена? Овде треба имати на уму још једну важну околност која се везује за примену посматраног модела буџетирања. „Обим“ појединачног програма није у корелативном односу са „обимом“ укупног буџета јавноправног ентитета коме припада. Буџет има оперативан карактер и креће се у „реалној“ временској димензији, чији параметри могу одступати од дугорочног и средњорочног планског оквира.

Често се у литератури могу пронаћи критике примене принципа вишегодишњег буџетирања. У принципу, оне се своде на питање колико се реално

може искреирати буџет и извршити алокација ресурса у условима високог ризика, који могу довести до неостварења планских параметара. С обзиром на то да се буџетски програми везују за вишегодишњи циклус, може се поставити и питање: Шта да се ради са започетим програмима и активностима у условима када се смањује обим текуће буџетске потрошње? Логично је да тада мора доћи до ревизије планова и до одлуке о томе које програме треба „хибернирати" или „сећи", а које даље процесуирати у пракси. У сваком случају, током процеса планирања потребно је предвидети и „резервни сценарио", који ће се покренути у случају настанка непредвиђених околности или појаве осцилација у обиму буџета јавне власти. Проблеми могу настати и због лоше дефинисаних и формулисаних управљачких циљева. Они представљају базу за детерминисање плана акције, буџетирање и евалуацију резултата. Ако су нејасно постављени и лоше структурирани, могу изазвати појаву „домино ефекта" унутар управљачког система јавне власти. Поред тога, циљеви представљају динамичку категорију, те се могу релативно често мењати у зависности од стања у екстерном окружењу, али и резултата добијених након евалуације делања јавноправног ентитета.

Елементи буџетског циклуса налазе се у узрочно-последичном односу, где дефинисање управљачких циљева има кључно место у систему. Њихова честа промена захтева сет пратећих итерација у различитим сегментима управљања организацијом. То захтева постизање значајног степена флексибилности система. Треба имати у виду и то да је за многе циљеве тешко пронаћи квалитетне индикаторе путем којих се могу изразити и мерити сви резултати и користи од њиховог остварења у пракси. Уз то, доследна примена системске анализе и перманентног оцењивања буџетског програма захтева пуно времена, средстава и стручног потенцијала руководилаца и стручног особља. То може представљати ограничавајући фактор за многе ентитете у саставу државне управе, али и за јединице локалне самоуправе са нешто скромнијим људским и материјалним капацитетима. У литератури се могу пронаћи и врло оштре критике које су упућене унификацији структуре буџетског програма, као кључног носиоца информација у систему. Овде је важно додати и то да модел *мора* имати подршку од стране политичара, да не би постао „технократска утопија", како га неки критичари називају.

Поред тога што посматрани модел пружа довољно могућности за остваривање међусекторске сарадње и постизање синергије заједничког делања у систему, у условима примене програмског приступа буџетирању може доћи до преклапања надлежности или одговорности између различитих организационих јединица унутар морфолошке структуре јавне власти. Најчешће се овај проблем јавља у процесу детерминисања граница где се завршавају ингеренције једног, а почињу ингеренције другог учесника буџетског циклуса. То се може дешавати на:

1. хоризонталној основи – на пример, сукоб два организациона ентитета поводом тога ко од њих има водећу улогу за одређени програм или активност;

2. вертикалној основи – на пример, сукоб између различитих суборганизационих јединица које се налазе унутар једног ентитета који се налази у функцији носиоца буџетског програма.

Да би се ове појаве избегле, потребно је прецизирати надлежности и одговорности за спровођење сваког од предложених буџетских програма. У том смислу, сваки програм требало би да има свог руководиоца који ће бити задужен за његову реализацију, као и за извештавање о остваривању очекиваних резултата и степену испуњења зацртаних управљачких циљева. Ови проблеми могу се превазићи у фази планирања и начину организовања јавне власти.

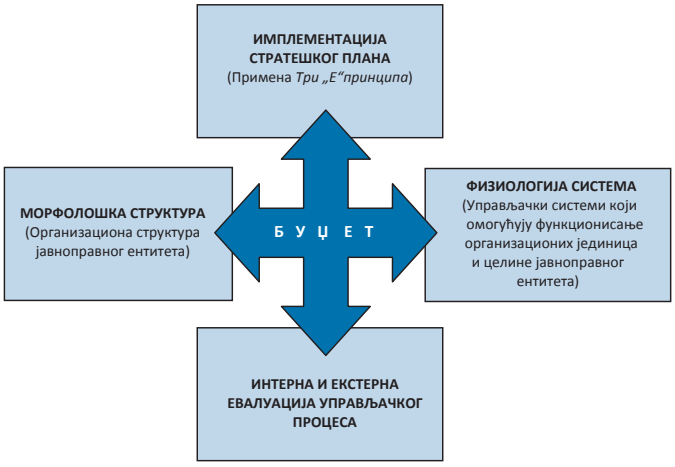
Увођење програмског приступа буџетирању представља захтеван задатак за сваки организациони систем. Не постиже се лако, а предности примене новог модела буџетирања нису одмах уочљиве. Да би се ваљано имплементирао, потребно је извршити значајне реформе у руковођењу и самом раду управљачких јединица унутар организационе структуре јавне власти, перманентно радити на обуци запослених службеника, али и њихових руководилаца, унапређивати методологију стратешког и оперативног планирања, развијати аналитичке капацитете унутар организације и извршити прецизно дефинисање надлежности и одговорности за спровођење буџетских програма. Фактички, треба ускладити процес планирања и израде буџета са методологијом стратешког управљања у јавном сектору. За све то, потребно је више година пажљивог, системског и врло стручног рада.

4. Буџет у функцији стратешког менаџмента јединице локалне самоуправе

4.1. Буџет као интегратор процеса стратешког управљања

Буџет представља један од најзначајних инструмената који се користи у процесу стратешког управљања у јавном сектору. По нашем мишљењу, он представља „кичму“ управљачког система и „мост“ који повезује све кључне елементе физиолошке и морфолошке структуре организације у једну органску целину. Буџет је интегратор процеса стратешког планирања, реализације управљачких циљева и одлука путем стварања материјалних претпоставки за њихово извршење, али и контролу учињеног било у оквиру самог јавноправног ентитета, било оне које долази из екстерног окружења. Графички изражено, успостављање ових корелационих веза изгледало би овако:

Графички приказ 1. Буџет у „систем – структура“ релацији



Буџет представља „осу гравитације“ јавног делања. Посматран у „систем – структура“ релацији, буџет омогућује „заокружење“ процеса управљања у јавном сектору и његову валоризацију од стране екстерног окружења:

1. Њиме се врши имплементација политичких одлука и процеса стратешког планирања у живот друштвене заједнице.
2. Буџет је инструмент алокације ресурса којим располажу јавноправни ентитети у пракси.
3. На основу расположивих средстава, он је основа за прављење план(ов)а оперативних активности организационих (под)целина у систему вршења јавне власти.
4. Буџет омогућује утврђење „цене коштања“ јавног делања.
5. Преко њега се могу утврдити учинци и ефекти рада јавноправних ентитета.
6. Он је подесно средство за контролу и евалуацију рада носилаца власти, чији се резултати рефлектују на политички живот друштвене заједнице.

Буџет често представља и мету политичких борби између различитих актера који учествују у изборној утакмици. У литератури је позната и веза између буџетског и изборног циклуса, где се, одређеним мерама у сфери јавне потрошње, носиоци власти прилагођавају „пулсу јавности“ и праве што бољу стартну позицију за наступајућу изборну трку. У развијеним демократијама, где се примењују напредне методе менаџмента у јавном сектору, ова популистичка „дисторзија“ ублажује се увођењем концепта стратешког управљања и моделовањем буџета као кључног инструмента вршења власти који има вишегодишњу перспективу – перспективу која превазилази уобичајено трајање мандата носилаца власти. У тим условима, стратешка документа постају опште добро заједнице. Тада се „поље“ политичке борбе своди на доказивање да (ли) ће носиоци власти радити на оптимизацији коришћења јавних ресурса и „продубљењу“ примене принципа економичности, ефикасности и ефективности (*Три „Е“ принципа*) у процесу имплементације стратешког плана заједнице. Ове поставке посебно се односе на буџетирање јединица локалне самоуправе. Због плурализма интереса, сложености јавних функција и вишеслојности проблема, на централном нивоу власти знатно је теже реализовати дати концепт у пракси.

Буџет се доноси и извршава у ограниченим временским интервалима. Цикличност буџета, његов јавни карактер и то што се може искористити као врло ефикасан инструмент управљања јавноправним ентитетима даје му још једну важну димензију – могућност учествовања јавности у процесу доношења одлука финансијско-материјалне природе, које ће се рефлектовати на живот и рад друштвене заједнице. У савременим условима, отвореност власти према грађанима представља *sine qua non* демократског друштва. Због тога, сасвим је разумљиво да јавност треба да игра значајну улогу у процесу креирања буџета и контроле утрошка буџетских средстава.

4.2. Основне фазе и елементи стратешког делања

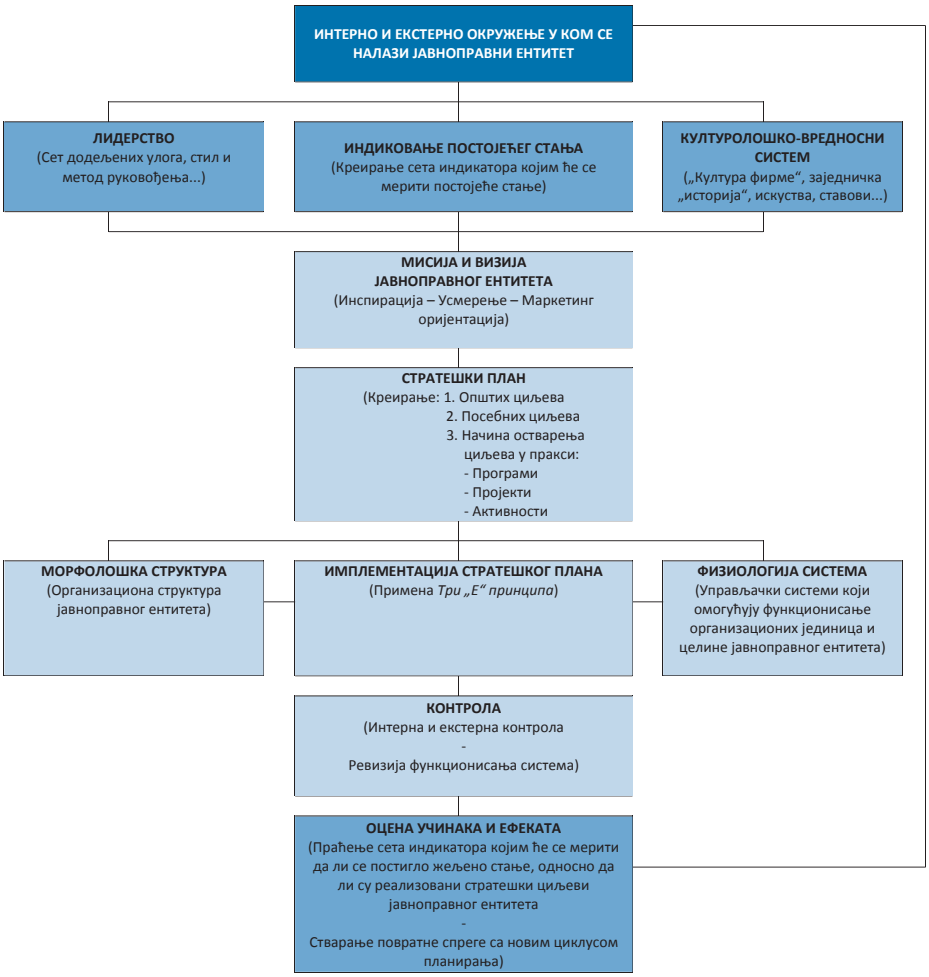
4.2.1. Основне фазе стратешког управљања

Стратешко управљање представља системски приступ у руковођењу одређеним организационим ентитетом како би се што боље позиционирао у окружењу, ради обезбеђења континуираног развоја и смањења ризика од било каквог изненађења, које би се могло негативно одразити на његово пословање и развој у будућности. Наравно, оно значи и способност препознавања и искоришћења информација интерног и екстерног карактера, које чине повољну прилику за постизање бољих перформанси рада организације. Прихватање оваквог концепта управљања важно је из више разлога:

1. Постојање позитивне корелације између стратешког управљања и квалитета оствареног пословног резултата;
2. Овакав вид руковођења повољно утиче на флексибилност организације;
3. Стратешко управљање доприноси бољој координцији рада између организационих подцелина организације и њиховом усмеравању ка општим циљевима организационе целине којој припадају;
4. Стратешко планирање побољшава рад менаџера – њихове одлуке чини правовременим, ефективним, економичним и ефикасним.

Процес стратешког управљања састоји се из више елемената и сукцесивних фаза. Све фазе и „стубови носачи“ процеса стратешког планирања могу се видети у следећем графикону.

Графички приказ 2. Преглед фаза и елемената процеса стратешког управљања јавноправним ентитетима



Претходно изнети елементи и фазе стратешког управљања налазе се у већини модела теоретичара менаџмента. Некад су различито распоређени унутар „схематског уређења“, а некад нису издвојени као посебни елементи – „претопљени“ су у неку другу, за аутора, важнију „носећу“ целину. На пример, у појединим моделима, анализа окружења следи тек по формулисању мисије, визије и циљева организације, док код неких аутора чини конститутивни елемент дате фазе. С друге стране, поједини теоретичари не виде оцену и контролу као посебан сегмент процеса стратешког управљања, већ сматрају да они чине саставни део процеса имплементације стратегије. По нашем мишљењу, горе приказани модел одговара специфичностима окружења, односно начину на који функционишу јавноправни ентитети у пракси. У њему су диференциране и хронолошки поређане све фазе

и елементи на основу којих треба градити концепт стратешког управљања у јавном сектору. Треба имати у виду да приликом руковођења овим типом организационих ентитета ваља добро избалансирати однос између јачања интерних перформанси и позиционирања у односу на окружење. За разлику од привредних субјеката, често се кључ успеха управљања у јавном сектору налази управо у бољем коришћењу унутрашњих капацитета система којим се руководи.

У процесу стратешког планирања јединицом локалне самоуправе може се користити *benchmarking* метод, као израз тежње ка упоређењу перформанси организације у односу на друге. У односу на то шта је предмет упоређивања, може се разликовати:

1. функционални,
2. генерички и
3. комбиновани *benchmarking*.

Ми бисмо, овде, додали и *стратешки benchmarking*. Дати облик поређења заснива се на компаративној анализи перформанси делања најбољих организација на свету из референтне области људског делања. То је од посебног значаја у процесу глобализације светске економије и потребе за чињењем што већих искорака у иновативности пословања ради подизања конкурентности организације на глобалном плану, чак, и у оквиру оних ентитета које „послују" у јавном сектору.

За успешну примену стратешког менаџмента од суштинског је значаја да се развије и систем вредности, односно култура стратешке оријентације организације. Културолошко-вредносни систем чини скуп заједничких знања, мишљења, судова и ставова свих учесника планско-управљачког процеса који се тичу онтолошког поретка и телеолошког аспекта рада организације. Он у себи носи и видљива културорошка обележја која су везана за визуелни идентитет, просторну и амбијенталну уређеност, начин облачења, опхођења и понашања људи унутар организације. У ширем смислу, основне поставке културолошко-вредносног система јавноправног ентитета могле би се огледати у:

- поштовању етичких принципа „пословања";
- инсистирању на одговорности свих људи у организацији;
- стварању пријатног амбијента за рад и за интеракцију са субјектима из екстерног окружења;
- обавезном придржавању кодекса облачења и понашања;
- неговању тимског начина рада и доношења управљачких одлука;
- проактивности руководеће структуре и запослених у организацији;
- континуираном увођењу иновација у систем „пословања" јавноправног ентитета;
- доброј интерној и екстерној комуникацији;
- отворености у раду и учешћу свих интересних страна у доношењу одлука од општег значаја и сл.

4.2.2. Елементи стратешког плана

Унутар законодавног система Републике Србије није прописана обавеза израде стратешких планова, нити је утврђен модел стратешког планирања за јединице локалног нивоа власти. По нашем мишљењу, важно је да централни ниво власти утврди јединствени методолошки оквир и кључне елементе стратешког плана, који су праћени техничким карактеристикама и упутствима који ће бити разумљиви свим представницима јединица локалне самоуправе у земљи.

Прво треба утврдити временски период за који се доноси стратешки план. Овде се назиру два решења. С једне стране, може се изабрати период од 4 године с обзиром на мандат носилаца власти на локалу. С друге стране, општине и градови могу доносити стратегије које су израђене на рок који превазилази трајање једног политичког циклуса у локалној заједници. На пример, могу се донети стратегије одрживог развоја у трајању од 8 година. Имајући у виду турбулентност окружења у коме се јединице локалне самоуправе налазе, стратешки документи са дужим временским хоризонтом могу бити знатно непрецизнији у односу на оне са краћим трајањем. Дата непрецизност може узроковати лоше резултате у пракси и значајан број неостварених стратешких циљева. С обзиром на то да се Србија суочава тек са првим правим циклусом имплементације концепта стратешког планирања у пракси, важно је да он буде *успешан*. То указује на чињеницу да би временско трајање стратегија требало сместити у оквир од 4 или 5 година. Можда би једно од решења посматраног проблема било увођење концепта управљања ризицима у процес стратешког планирања. Треба смањити вероватноћу догађаја који би могли негативно утицати на успешност реализације стратешких планова јединица локалне самоуправе у пракси, али и предвидети ходограм активности које ће предузети ради правовременог реаговања на њих. У најкраћем, процес управљања ризицима треба да садржи следеће кораке:

- утврђивање врсте ризика;
- процена ризика;
- утврђивање плана поступања по ризицима;
- праћење и извештавање о управљању ризицима.

Друго, потребно је дефинисати фазе стратешког планирања и елементе стратегије. У принципу, елементи стратегије представљају „излазне резултате“ одређених фаза стратешког планирања. Они се могу видети у предстојећој табели, која илуструје садржај стратешког плана одрживог развоја јединице локалне самоуправе.

Табела 1. Садржај стратешког плана одрживог развоја јединице локалне самоуправе

А) ПРЕАМБУЛА
Б) ПОРУКА ПРЕДСЕДНИКА ОПШТИНЕ/ГРАДОНАЧЕЛНИКА
В) МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ СТРАТЕШКОГ ПЛАНА
Г) ЛИСТА УЧЕСНИКА У ИЗРАДИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНА
Д) ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА
Ђ) САДРЖАЈ СТРАТЕШКОГ ПЛАНА
1. ОПШТИ ПОДАЦИ О ОПШТИНИ/ГРАДА
1.1. Административни и географски положај
1.2. Кратак историјат општине/града
1.3. Општи подаци о становништву
1.1.1. Број становника и густина насељености
1.1.2. Старосна и полна структура
1.1.3. Образовна структура
1.1.4. Остало
1.4. Локална самоуправа
2. ИНДИКАТОРИ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА
2.1. Индикатори животне средине и инфраструктуре
2.2. Индикатори економског и руралног развоја
2.3. Индикатори друштвеног развоја (становништво, образовање и квалитет живота)
3. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА
3.1. Економски развој
3.1.1. Опис тренутне ситуације
3.1.1.1. Пољопривреда
3.1.1.2.1. Ратарство
3.1.1.2.2. Повртларство
3.1.1.2.3. Воћарство
3.1.1.2.4. Сточарство
3.1.1.2.5. ...
3.1.1.2. Шумарство
3.1.1.3. Прерађивачка индустрија
3.1.1.3.1. Прехрамбена индустрија
3.1.1.3.2. Метална индустрија
3.1.1.3.3. Дрвна индустрија
3.1.1.3.4. ...
3.1.1.4. Грађевинарство
3.1.1.5. Трговина и услуге
3.1.1.6. Туризам
3.1.1.7. Развој МСП-а и предузетништва
3.1.2. Секторска ПЕСТ-ЕП и SWOT анализа

3.2. Друштвени развој – становништво, образовање и квалитет живота
3.2.1. Опис тренутне ситуације
3.2.1.1. Становништво
3.2.1.2. Образовање
3.2.1.3. Здравство
3.2.1.4. Социјална заштита
3.2.1.5. Култура
3.2.1.6. Спорт и рекреација
3.2.1.7. Медији и информисање
3.2.1.8. Млади
3.2.1.9. Невладин сектор
3.2.1.10. ...
3.2.2. Секторска ПЕСТ-ЕП и SWOT анализа
3.3. Животна средина и инфраструктура
3.3.1. Опис тренутне ситуације
3.3.1.1. Клима и рељеф
3.3.1.2. Земљиште и заштићена подручја
3.3.1.3. Рудна богатства
3.3.1.4. Водни ресурси
3.3.1.5. Ваздух
3.3.1.6. Биљни свет
3.3.1.7. Животињски свет
3.3.2. Секторска ПЕСТ-ЕП и SWOT анализа
3.4. Инфраструктура
3.4.1. Опис тренутне ситуације
3.4.1.1. Путни и железнички саобраћај
3.4.1.2. Телекомуникације
3.4.1.3. Електрификација
3.4.1.4. Топлификација
3.4.1.5. Водоснабдијевање
3.4.1.6. Канализација и отпадне воде
3.4.1.7. Одлагање крутог отпада
3.4.1.8. Становање
3.4.1.9. ...
3.4.2. Секторска ПЕСТ-ЕП и SWOT анализа
4. ИНТЕГРАЛНА АНАЛИЗА ФАКТОРА И УСМЕРЕЊА РАЗВОЈА
4.1. ПЕСТ-ЕП анализа
4.2. SWOT анализа
4.3. Анализа стратешких усмерења

5. ДЕФИНИСАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ
5.1. Изјава о мисија и визији одрживог развоја
5.2. Дефинисање приоритета, стратешких циљева и програма
6. АКЦИОНИ ПЛАН
6.1. Утврђивање начина остварења циљева по сваком приоритету и стратешком циљу јединице локалне самоуправе путем дефинисања програма, пројеката и активности
6.2. Одређивање носиоца и партнера у реализацији програма, пројеката и активности
6.3. Утврђивање временског трајања реализације програма, пројеката и активности
6.4. Дефинисање обима потребних средстава и извора финансирања реализације програма, пројеката и активности
6.5. Утврђивање индикатора успешности реализације програма, пројеката и активности
6.6. Одређивање степена приоритета и статуса програма, пројеката и активности
7. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА У ПРОЦЕСУ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ
7.1. Логичка матрица
7.2. План управљања рицизима
8. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА, МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА
Е) АНЕКСИ
1. Преглед важећих стратешких докумената 2. Одлука/решење о изради Стратегије одрживог развоја 3. Решења о мониторингу и евалуацији 4. Индикатори постојећег стања и успешности стратегије 5. Решење о усвајању Стратегије 6. Преглед актуелних пројеката планираних буџетом за текућу годину 7. ...

За разлику од *оперативног менаџмента*, који је више усмерен на ваљано преобликовање ресурса у жељено „излазно“ стање, стратешко управљање је оријентисано на позиционирање организације у односу на окружење. Због тога, *анализа окружења* представља незаобилазан елемент управљачког процеса. Поред оцене стања окружења коме припада, њоме се утврђују и интерне карактеристике организације. Читав процес прати утврђивање индикатора постојећег стања који ће бити основ за праћење успешности реализације стратегије, јер долазак у жељено стање локалне заједнице у будућности подразумева промену одређених параметара из садашњости. Резултати анализе окружења треба да послуже менаџменту да:

1. идентификује проблеме и стекне увид у оно што треба променити у организацији;
2. дефинише конкретне активности које треба спровести да би се решили проблеми и достигли циљеви организације;
3. (ре)дефинише и провери оправданост постојећих циљева организације.

Због своје једноставности и ефикасности, *SWOT* анализа представља једну од најподеснијих метода која се може применити у пракси стратешког управљања у јавном сектору. Путем анализирања „Снага“ и „Слабости“ оцењују се унутрашње компоненте неког организационог ентитета, а преко „Шанси“ и „Претњи“ перспективе и трендови из окружења у коме функционише. За разлику од прве две компоненте које се односе на садашњост, „Шансе“ и „Претње“ су усмерене ка будућности. У поступку утврђивања стратешких праваца развоја јавноправног ентитета, треба водити рачуна о томе да делање организације ваља позиционирати тако да се:

- њене слабости „преобрате“ у снаге;
- шансе из спољњег окружења „преточе“ у снаге;
- претње „преточе“ у шансе, након чега ће се укључити у корпус снагâ дате организације.

Ради „продубљења“ налаза који су везани за истраживање спољног окружења, може се користити и *ПЕСТ анализа*. Њоме се мери утицај екстерних фактора који имају *П*олитички, *Е*кономски, *С*оцијални и *Т*ехнолошки карактер. Обухват истраживања може се проширити и на *Е*колошке и *П*равне факторе, па би се тада могло говорити и о примени *ПЕСТ-ЕП анализе* у пракси.

Након добијених резултата, уочени проблеми треба да постану предмет осмишљавања мера за њихово решавање. Оне треба да буду путоказ којим ће се усмерити рад локалне самоуправе у предстојећем периоду. Дати путоказ се материјализује кроз формирање:

1. мисије,
2. визије и
3. стратешких циљева јединице локалне самоуправе.

Мисија представља ширу перспективу за будућност и треба да послужи као смерница за све учеснике у процесу стратешког управљања. Њена улога је и да осигура да сви актери овог делања, чак, и кад не поступају истоветно, остану на истом путу током процеса. На пример, грађани Ваљева могли би имати мисију: *„Ваљево – ваљан, блоīородан, чисīи и жељен īрад“.*

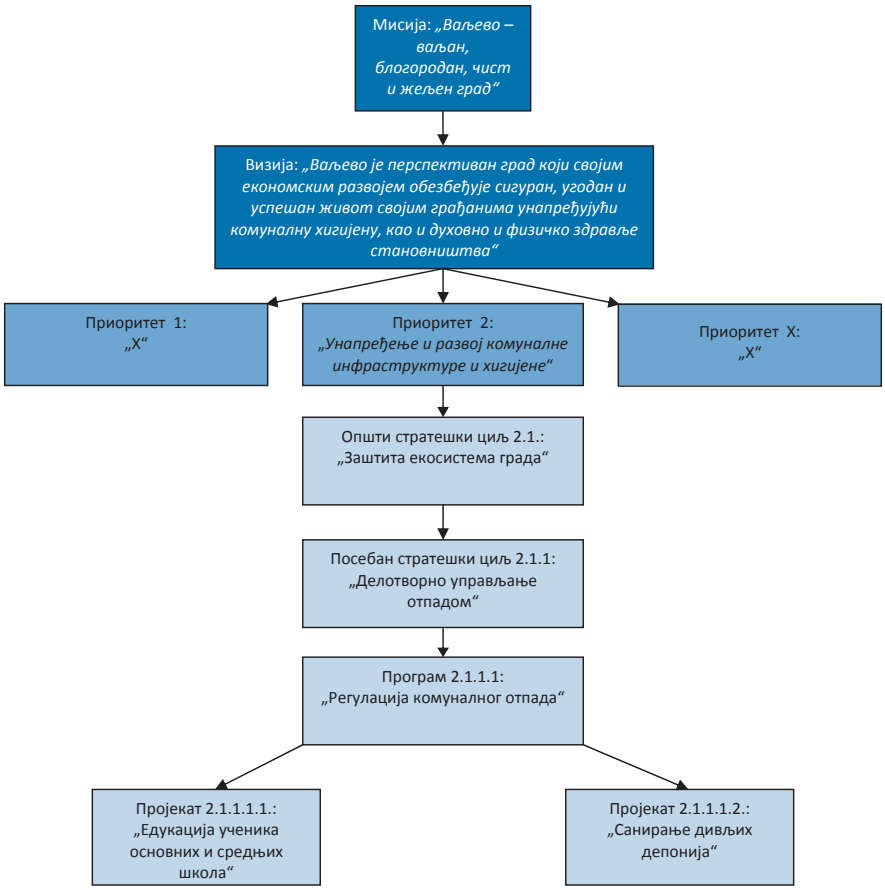
Визија представља јасно дефинисан систем циљева који служи да појасни ширу слику. Из ње се морају јасно уочити стратешке области или правци делања локалне самоуправе у будућности. Следећи аналогију мисије, Ваљевци би могли утврдити следећу визију свог развоја у будућности: *„Ваљево је īерспекīиван īрад који својим економским развојем обезбеђује сиīуран, уīодан и успешан живоī својим īрађанима унаīређујући комуналну хиīијену, као и духовно и физичко здравље сīановништва“.* Мисија и визија треба да одражавају истинске вредности и циљеве локалне заједнице, који морају бити инкорпорирани у све „поре“ делања носилаца власти, јер једино тако може бити одрживи у средњем и дугом року, како у контексту интерног окружења, тако и у комуникацији са субјектима из екстерног окружења који су битни за њен даљи развој у будућности.

Циљеви представљају средства управљања, чија је сврха да тачно објасне на који се начин могу реализовати мисија и визија јединице локалне самоуправе. Пут до њихове реализације води преко формулисања и селектовања адекватне *стратегије*, као и добро успостављене физиолошке и морфолошке структуре организације. Стратегија се односи на општи план деловања локалне самоуправе за постизање претходно утврђених циљева. Она представља комплекс координираних акција које, за унапред одређени временски период, доводе до жељеног стања или промена унутар и/или ван организације. Приликом формулисања стратегије треба утврдити извршити оцену стратешких алтернатива путем којих ће се искористити шансе из окружења, кориговати слабости организације или, пак, наћи ваљан одговор на уочене претње из окружења (ако их има).

„Срце" стратегије чини њен акциони план. Њиме се дефинишу конкретни *начини остварења* циљева у пракси. То се може урадити утврђивањем *програма, пројеката и активности* по сваком приоритету, општем и посебном стратешком циљу јединице локалне самоуправе. Поред дефинисања буџета, односно извора и обима финансијских средстава потребних за њихову реализацију, треба одредити носиоце и партнере, као и временско трајање програма, пројеката и активности. Наравно, акциони план мора бити праћен и утврђивањем индикатора успешности делања јединице локалне самоуправе у процесу имплементације стратегије.

Ради што бољег прецизирања и разумевања појмова, поготово у контексту програмског буџетирања, у наставку излагања ћемо користити и синтагму *текућа активност*. Намера нам је да направимо разлику између оних активности које се везују за пројекат, чије је временско трајање лимитирано трајањем пројекта, и активности које су у функцији редовног обављања послова у одређеној организационој јединици јавноправног ентитета. За разлику од пројектних активности, код текућих активности није унапред утврђено време њиховог трајања.

Графички приказ 3. Кључни елементи стратегије поређани у субординарном низу



Након одређивања стратешких циљева јавноправног ентитета треба радити на утврђивању „критичних фактора успеха“. У овој фази стратешког планирања, утврђују се „уска грла“ пословања организације, критичне „тачке“ за остварење успеха, али и управљачке одлуке које се морају донети да би се постигло достизање жељеног стања у будућности. То се ради како на нивоу јавноправног ентитета као целине, тако и у оквиру његових организационих јединица. Анализа критичних фактора успеха има велики значај за подизање квалитета стратешког планирања и одређивање приоритета делања јавне власти у будућем „пословном“ циклусу. У овом контексту посебно је важно дефинисати логичку матрицу и утврдити све ризике који могу настати у фази имплементације стратегије. Након тога, потребно је урадити и план управљања ризицима како би се унапред утврдили сценарији и поступци одговарајућих организационих јединица у новонасталим (нежељеним) околностима. *Имплементација* представља фазу

активизације претходно изложених компоненти управљачког процеса у матрицу свакодневног функционисања неке организације, која би требало да буде заснована на поштовању *Три „Е“ принципа* пословања. У зависности од тога колико је добро обављен посао током претходних фаза управљачког циклуса, то би се рефлектовало у обезбеђењу високог нивоа квалитета производа или услуга, односно у добро евалуираном учинку на тржишту и одличне финансијско-материјалне резултате организације. *Оцена и контрола* представљају завршну фазу процеса стратешког управљања. Они служе да се упореде параметри стратешког планирања са постигнутим резултатима рада. Тим путем се, такође, установљују нивои успеха, могуће препреке и потешкоће у раду локалне самоуправе. Да би се то остварило, у стратешком плану је неопходно унапред утврдити како ће тећи процес мониторинга и евалуације стратегије. На основу резултата самооцењивања и контроле препоручују се корективне мере да би се побољшао свеукупан учинак стратешког руковођења у будућности – завршетком овог корака долази се до почетка новог процеса који се спроводи у наредном управљачком циклусу.

4.3. Дефинисање стратешких циљева

Циљеви представљају средства управљања, чија је сврха да тачно објасне начин остваривања мисије, визије и приоритета јединице локалне самоуправе у пракси. Њихово дефинисање даје смисао и правац свакодневном раду институције на коју се односе. У техничком смислу, они треба да буду формулисани као кратке, језгровите изјаве о томе шта се жели постићи. Због тога, важно је да буду:

1. јасно дефинисани;
2. утврђени на реалним основама;
3. остварљиви;
4. постављени у задате временске оквире;
5. мерљиви.

Тежиште финансијског планирања треба да буде засновано на средњорочним плановима. Имајући у виду искуства земаља Европске уније, као и национални средњорочни макроекономски оквир земље, дати период креће се у распону од 3 године. На основу тога, можемо истаћи да се у оквиру тог временског хоризонта требају формирати циљеви финансијских планова буџетских корисника и самог буџета јединице локалне самоуправе.

Као што смо видели, у процесу утврђивања циљева важно је направити разлику између *општег* и *посебног* циља. У буџетском смислу, *општи циљ* представља

циљ у чијој реализацији учествује више субјеката финансијског планирања. По правилу, то су циљеви који детерминишу један сегмент деловања јединице локалне самоуправе у широј функционалној и „временској" равни. Пре но што се одреде општи циљеви општине или града треба урадити темељну анализу докумената који чине законски и стратешки оквир њеног рада. Поред „класичне" анализе карактеристика интерног и екстерног окружења, потребно је добро простудирати садржај:

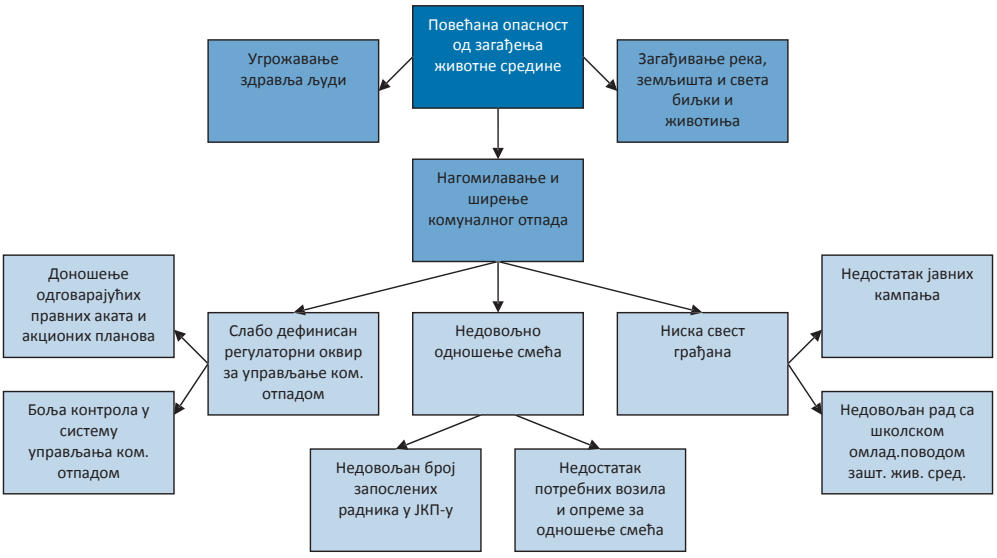
- свих закона и подзаконских акта којима се уређују надлежности и функције локалне самоуправе, као и однос који имају са осталим организационим јединицама унутар државног система земље;
- најважнијих стратешких докумената и акционих планова земље, као и извештаје о њиховом спровођењу;
- секторских стратегија земље;
- предлога и иницијатива за будуће промене на вишим нивоима власти у земљи (Република и Аутономна покрајина);
- одлука и осталих подзаконских аката којима општине и градови, у оквиру својих уставно-законских надлежности, регулишу живот и рад у локалној заједници.

Након разматрања институционалног и стратешког оквира јединице локалне самоуправе, важно је направити листу приоритета који су садржани у горе поменутим документима, али и показатељима добијених из других облика анализа. На основу датих параметара „гради" се садржај општих циљева.

Ради остварења једног општег циља, по правилу, утврђује се више *посебних циљева*. У поступку утврђивања посебних циљева важно је добро размотрити све аспекте реализације општег циља јединице локалне самоуправе. Поред јасне формулације, посебни циљеви би се требали изражавати и кроз кратак опис онога шта се жели њиме постићи. На пример, ако би узели да тврдња: *„Заштита екосистема општине/града"* представља *општи циљ* Стратегије одрживог развоја, онда би један од посебних циљева могао бити: *„Делотворно управљање отпадом"*. Дати циљ се може описати на следећи начин: *„Неодговарајуће управљање отпадом један је од највећих проблема заштите животне средине у граду/општини _____. Анализе показују да је свест грађана на јако ниском нивоу и да се јако негативно одражава на животну средину. Идентификовано је 36 дивљих депонија, од којих су 11 на обали реке. Оне представљају „црне тачке" на еколошкој мапи општине/града. Проблем је и слабо уређен регулациони оквир и недостатак институционалних полуга за боље управљање отпадом. У правцу решења посматраног проблема током предстојећег трогодишњег циклуса извршиће се санација свих дивљих депонија на територији града/ општине, доношење и доследна примена неопходних аката којим ће се регулисати процес управљања комуналним отпадом. Поред тога, радиће се и на подизању свести грађана о значају животне средине и правилном поступању са отпадом. Један*

део активности биће усмерен и ка оплемењивању отпадом загађених површина и одлагању отпада са подручја где се није раније износило...". Као што се може видети, у разради посматраног циља извршен је опис постојећег стања и на основу тога је дата спецификација деловања општине или града у одређеном временском циклусу. У наредном графичком приказу може се видети структура уоченог проблема у локалној заједници.

Графички приказ 4. Приказ проблема у локалној заједници



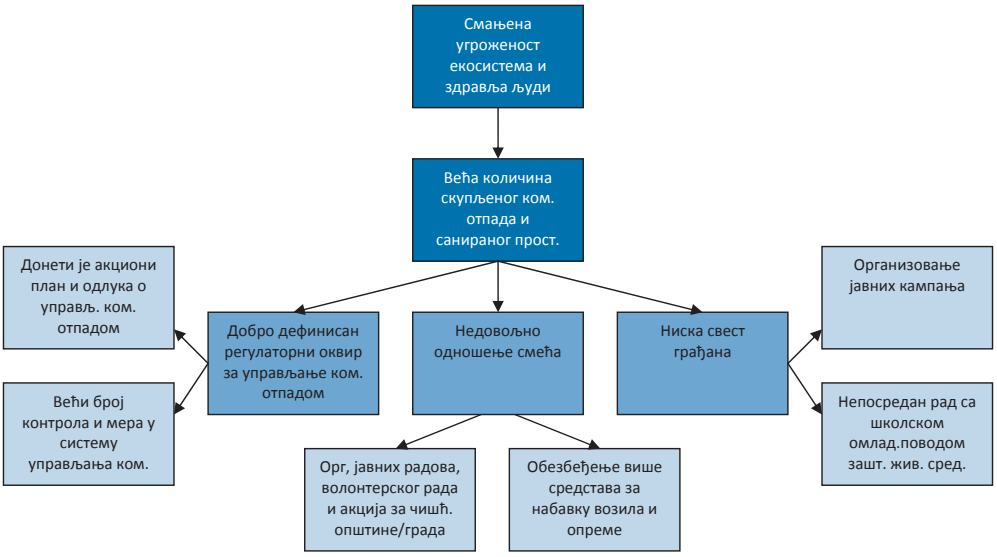
Квалитетно дијагностификовање постојећег стања и уочених проблема у локалној заједници води ка доброј формулацији стратешког циља. Посебан стратешки циљ треба конкретно и реално поставити. Када се овако изврши формулисање циља, много је лакше одредити начине његовог остварења у пракси, као и индикаторе успешности. Начини остварења обухватају скупове активности које воде остварењу посебног циља. Један посебан циљ може имати један или више начина остварења у пракси. Док посебни циљеви указују шта јединице локалне самоуправе жели постићи, начини остварења указују *како* ће се он остварити. За горе постављени циљ начина остварења могу бити постављени кроз:

- стварање институционалних и материјалних предуслова за регулацију комуналног отпада;
- уклањање дивљих депонија и оплмењивање земљишта.
- учестале јавне кампање о значају очувања животне средине;
- подизање свести ученика основних и средњих школа о значају животне средине;

- организовање јавних радова, подстицање волонтерског рада и укључивање грађана у акције чишћења општине/града;
- куповина потребних возила и опреме за одношење смећа;
- установљавање центра за управљање отпадом и сл.

Однос између постојећег стања и начина решавања проблема како би се реализовали стратешки циљеви у посматраном сегменту делања општине или града може се графички представити на следећи начин.

Графички приказ 5. Однос између постојећег стања и начина решавања проблема у процесу реализације стратешких циљева



4.4. Утврђивање индикатора успешности стратегије

Током процеса стратешког планирања постоји опасност да се поступак, као и сâм резултат планирања, који је оличен кроз дефинисање општих и посебних циљева развоја локалне заједнице, „изгуби“ у општости. „Лек“ за ову појаву је да стратешки циљ мора у себи садржати одређене индикаторе који се могу мерити и користити као контролни механизам у реализацији акционог плана, али и као „улазни“ елемент у наредним циклусима планирања. При дефинисању индикатора успешности могу се користити две врсте показатеља:

1. индикатор резултата (*output*) и
2. индикатор учинка (*outcome*).

Индикатори резултата односе се на јавна добра и услуге који су створени путем вршења различитих активности локалне самоуправе. Ови индикатори се везују за начин остварења посебног циља у пракси. У том смислу, њима се мери делотворност процеса реализације појединачних *програма*, *текућих активности* и *пројеката* општине или града. За те потребе утврђује се минимално један, а максимално три индикатора.

С обзиром на то да индикатори резултата не пружају информације о ефективности делања јединице локалне самоуправе, као и друштвено-економским променама које се постижу остварењем посебних циљева, потребно је користити и индикаторе учинка. Индикатори учинка утврђују се искључиво у равни посебних циљева. За сваки посебни циљ потребно је одредити најмање један, а највише три индикатора учинка. У предстојећој табели може се видети веза између стратешких циљева и начина њиховог остварења у пракси са индикаторима учинака и резултата путем којих ће се пратити у пракси.

Табела 2. Успостављање везе између стратешких циљева са индикаторима учинка и резултата

Општи циљ	Посебан циљ	Индикатори учинка	Начин остварења постављеног циља	Индикатори резултата
Општи циљ 1	Посебан циљ 1.1	Индикатор учинка за циљ 1.1.	Начин остварења 1.1.1	Индикатор резултата 1.1.1.1 Индикатор резултата 1.1.1.2 Индикатор резултата 1.1.1.3
			Начин остварења 1.1.2	Индикатор резултата 1.1.2.1 Индикатор резултата 1.1.2.2
	Посебан циљ 1.2	Индикатор учинка за циљ 1.2.	Начин остварења 1.2.1	Индикатор резултата 1.2.1.1 Индикатор резултата 1.2.1.2 Индикатор резултата 1.2.1.3
			Начин остварења 1.2.2	Индикатор резултата 1.2.2.1 Индикатор резултата 1.2.2.2

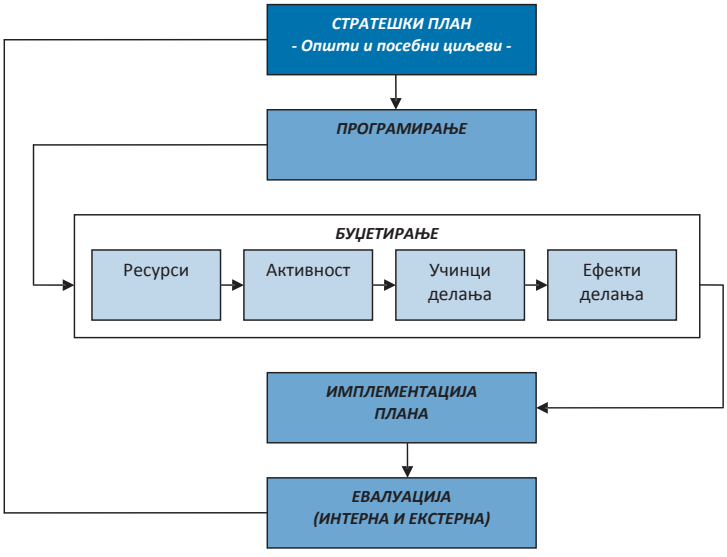
Индикатори успешности омогућавају мерење, праћење, оцењивање и побољшавање успешности реализације програма, пројеката и активности. Они имају кључну улогу у управљању успешношћу на свим нивоима организације (стратешкој и оперативној). Помажу у процени до које је мере постављени циљ испуњен, као и о економичности, ефективности и ефикасности с којом је јавна услуга пружена. Други важан допринос увођења индикатора успешности огледа се у повећању транспарентности и одговорности менаџмента за постигнуте резултате у пракси.

4.5. Успостављање везе између процеса стратешког планирања и буџетирања

4.5.1. Инкорпорирање параметара стратешког планирања у процес буџетирања јединице локалне самоуправе

У процесу управљања јединицом локалне самоуправе врло је важно направити што чвршћу везу између стратешких докумената и других управљачких аката са буџетом и финансијским плановима буџетских корисника. Стратешким планом дефинишу се правци деловања општине или града, програмирањем се утврђују програми, текуће активности и пројекти који рефлектују опште и посебне циљеве из стратешког плана, а буџетирањем се обезбеђују средства потребна за њихову реализацију. Будући да је стратешки план немогуће реализовати без финансијских средстава, логичан је закључак да је то једино могуће ако су програми у буџету повезани с циљевима из стратешких планова. Успостављање ове везе може се видети у следећем графичком приказу.

Графички приказ 6. Успостављање везе између процеса стратешког планирања и буџетирања јединице локалне самоуправе



Методолошки уједначено и конзистентно стратешко планирање ће битно утицати на квалитет садржаја буџетских програма, текућих активности и пројеката. *Начини остварења* из стратешких планова треба да рефлектују буџетске програме, текуће активности и пројекте. Буџетски програми требају бити засновани на *посебним циљевима* из стратешких планова, те не би смели бити подложни честим променама. Овим путем се врши повезивање стратешког планирања с буџетом јединицом локалне самоуправе. Стратешки план у коме су занемарене финансијске могућности општине или града немогуће је реализовати у пракси. Због тога је врло важно да процес стратешког планирања постане саставни део процеса програмирања и буџетирања. У том смислу, требало би направити табелу у којој ће се успоставити веза између наведених категорија и пратити процес алокације средстава. На основу садржаја Табеле 2 може се направити нови преглед посматраних елемената процеса стратешког управљања.

Табела 3. Елементи стратешког плана у матрици буџетирања

Општи циљ	Посебан циљ	Индикатор учинка	Буџетски програм	Текућа активност/ Пројекат у буџету	Вредност текуће активности/Пројекта	Индикатор резултата
Општи циљ 1	Посебан циљ 1.1	Индикатор учинка за циљ 1.1.	ПРОГРАМ 1.1.1	Текућа активност А	1.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.1.1.1.А
				Текућа активност Б	2.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.1.1.2.Б
				Пројекат В	2.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.1.1.3.В
			ПРОГРАМ 1.1.2	Текућа активност Г	7.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.1.2.1.Г
				Пројекат Д	3.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.1.2.2.Д
			Укупни буџет за реализацију Посебног циља 1.1:		15.000.000 дин.	
	Посебан циљ 1.2	Индикатор учинка за циљ 1.2.	ПРОГРАМ 1.2.1	Текућа активност Ђ	3.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.2.1.1.Ђ
				Текућа активност Е	1.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.2.1.2.Е
				Пројекат Ж	2.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.2.2.3.Ж
			ПРОГРАМ 1.2.2	Текућа активност З	6.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.2.2.1.З
				Пројекат И	4.000.000 дин.	Индикатор резултата 1.2.2.2.И
			Укупни буџет за реализацију Посебног циља 1.2:		16.000.000 дин.	
	Укупни буџет за реализацију општег циља 1:				31.000.000 дин.	

Програмско буџетирање представља континуиран процес у коме се симултано израђују и „развијају“ финансијски планови и програми буџетских корисника у вишегодишњем временском циклусу. У зависности од фазе у којој се налазе, њихов временски хоризонт простире се кроз све три равни – прошлост, будућност и садашњост.

Буџетски програми треба да се осмишљавају већ током процеса стратешког планирања, односно израде средњорочних (финансијских) планова буџетских корисника. Они треба да се темеље на јасној политици и стратешким циљевима на основу којих је, одређеном организационом сегменту јединице локалне самоуправе, поверено вршење одређених јавних послова, а самим тим и буџетска средства за реализацију задатака који су препознати као приоритети. Поред праћења „излазних“ резултата, буџетски програм увек мора имати изражену „цену коштања“. Саставни елемент сваког програма је *буџет*, односно финансијски изражена „тежина“ његове реализације у пракси.

По нашем мишљењу, процес програмског буџетирања може повратно утицати на методологију, али и сâму примену концепта стратешког планирања у пракси. На пример, може се кренути од претпоставке да одређене јединице локалне самоуправе неће имати целовите и квалитетне стратешке документе, које обједињују опште и посебне циљеве општине или града, у тренутку када се законодавним оквиром пропише обавезност примене програмског начина буџетирања. Тада се поставља питање на основу којих параметара ће се одвијати фаза програмирања, односно груписања одређених оперативних активности у програме и пројекте путем којих ће се, кроз фазу буџетирања, стратешки циљеви „материјализовати“ у пракси. У том случају, примена програмског буџета би се темељила на законодавном оквиру и/или стратешким документима који уређују само поједину област делања јединице локалне самоуправе. Буџетски програми би заправо одражавали одређене функције које општине и градови врше у свом делању, па би се могли идентификовати програми:

- рада локалне администрације,
- вршења социјалне заштите,
- обезбеђења комуналне инфраструктуре,
- културних манифестација или
- вођења процеса локалног економског развоја, на пример.

Једном утврђени програми и највећи део континуираних активности не би се значајно мењали кроз буџетске године. Једино би једногодишњи пројекти били ти који би се мењали и чија би се приоритизација радила на годишњој равни. У суштини, фазе програмирања и буџетирања биле би везане за примену програмске класификације и друге финансијско-планске параметре програмског буџетирања утврђеним од централног нивоа власти у земљи. Међутим, ова форма, утврђена у почетној фази примене, неминовно би водила промени њене садржине, тако што би општине и градови морали почети стратешки размишљати

и доносити „кровне“ стратешке планове на основу којих би програмирање и буџетирање учинили сврсисходним у процесу управљања јединицом локалне самоуправе. Садржај „вештачки“ креираних буџетских програма, пројеката и активности значајно ће утицати на крајњу структуру стратешких планова којим би се извршило синтетизовање и синергетисање општих и посебних циљева и начина њиховог остваривања у процесу развоја локалне заједнице.

С друге стране, код оних јединица локалне самоуправе са развијеном праксом стратешког планирања, садржај буџетских програма може се савршено уклопити у структуру акционих планова, а „цена коштања“, утврђена по програму, пројекту и активности, делујуће „отрежњујуће“ на планере, поготово када се у обзир узме *реалан* обим буџета са циљаним параметрима у стратегији. У процесу стратешког планирања често се губи веза између појединачних и општих категорија, као и однос између циљева и ресурса који стоје на располагању јавноправном ентитету. Због тога се дешава да општине и градови имају стратегије које у референтном периоду вишеструко превазилазе обим пројектованих годишњих буџета. То се често правда аргументом да стратешки план, између осталог, служи и као инструмент у процесу добијања средстава из фондова Европске уније, САД или других иностраних земаља. По нашем мишљењу, овакав приступ може „замаглити“ стратешки концепт у управљању јединицом локалне самоуправе, чију суштину чини управо одабир приоритета јавног делања, усмеравање ресурса у складу циљаним параметрима, али и добијање синергије тако утврђеног приступа алокацији ресурса (међу које спада и финансијско учешће општине или града, али и време које одређене службе троше у процесу креирања и реализације донаторских пројеката).

4.5.2. Синтеза акционог и финансијског планирања

Средњорочни стратешки оквир треба да служи као основа за креирање годишњих или акционих планова општине или града. Буџетски корисници треба да осмисле и изаберу активности и мере свог делања за које процењују да ће најефикасније, најекономичније и најефективније довести до реализације општих и посебних циљева из стратешког плана јединице локалне самоуправе, у чијој ће реализацији имати непосредно учешће. Фактички, они би требало да имају утврђене годишње планове рада који би представљали кључну спону са процесом буџетирања локалне самоуправе. Структура и садржај датих планова морала би да омогући несметану примену програмског модела буџета. У њима се морају структурирати активности и мере које одговарају логици програмског или пројектног начина финансирања.

У процесу оперативног планирања јако је значајно извршити добар временски распоред активности унутар организационог система јединице локалне самоуправе. Требао би се израдити детаљан план рада у коме ће се извршити:

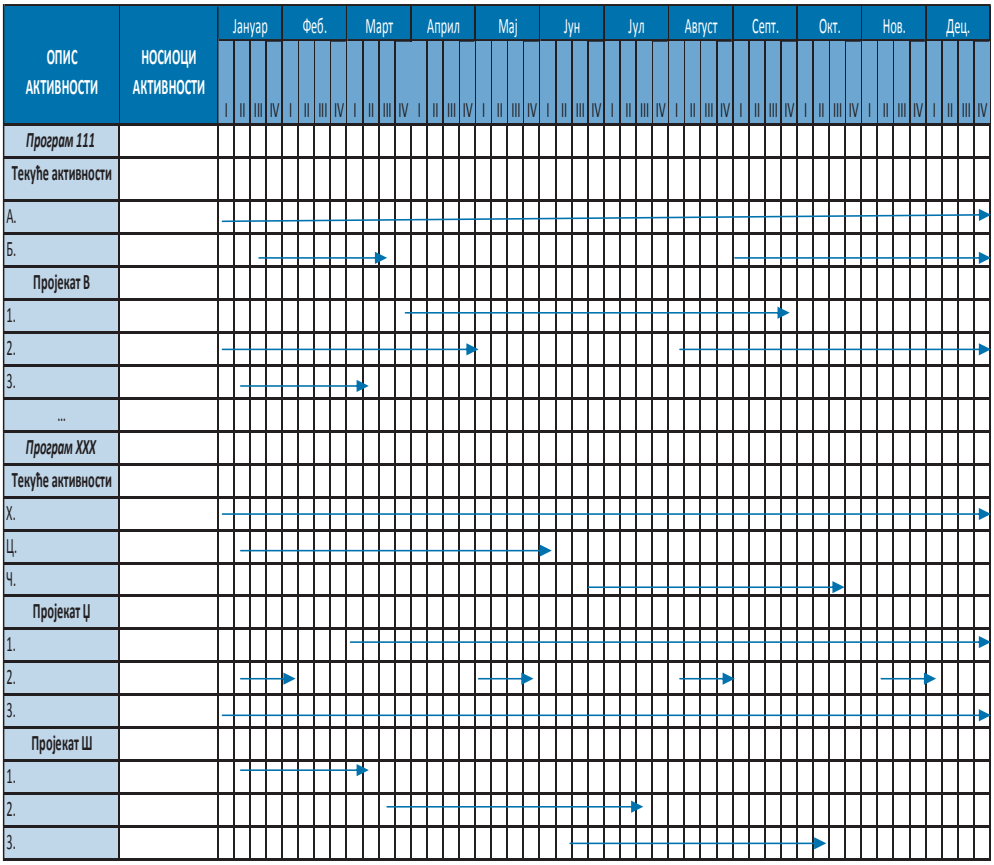
1. детерминисање активности које би требало да се реализују у временском хоризонту од годину дана;
2. алокација активности на програме и пројекте утврђене стратешким планом јединице локалне самоуправе;
3. процена појединачног трајања активности;
4. издвајање и планирање текућих активности;
5. утврђивање носилаца активности;
6. одређивање редоследа и корелативности предложених активности;
7. расподела одговорности учесника посматраног процеса.

Код овог корака, може се употребити техника *ганторама*. У питању је графичка метода за динамичко планирање реализације активности организације чији је распоред приказан хоризонталним линијама дужине пропорционалне трајању сваке појединачне активности у управљачком систему. Гантограм показује кад спровођење одређене активности треба да почне, колико треба да траје и на који начин се преклапа са идућим фазама оперативног делања организације. У процесу израде гантограма треба:

1. сачинити списак свих активности које треба реализовати у периоду од годину дана, тако што ће бити распоређене на програме, текуће активности или пројекте у складу са логиком садржаја стратешког плана јединице локалне самоуправе;
2. дефинисати етапе у извршењу активности, где се може извршити и разликовање припремних, извођачких и завршних активности;
3. активности распоредити по месецима за које је предвиђено да ће бити реализоване;
4. навести најранији датум почетка спровођења и предвиђену дужину трајања сваке појединачне активности
5. утврдити носиоца или носиоце реализације појединачних активности у организацији;
6. извршити расподелу персоналне одговорности учесника у посматраном процесу.

Активности могу бити спровођене узастопно или паралелно. Ако реализација одређене активности почиње по завршетку претходне, ради се о узастопним активностима. Треба водити рачуна о томе да се узастопне активности временски распореде на начин да наредна почиње по завршетку реализације претходне активности. Паралелне активности могу бити спровођене истовремено. Структура гантограма може се видети у наредном графичком приказу.

Графички приказ 7. Структура гантограма



Пошто се свака организација суочава са ограниченим ресурсима која јој стоје на располагању у остваривању циљева њеног постојања, потребно је извршити приоритизацију буџетских програма, текућих активности и пројеката. Приоритизација је управљачка одлука којом се врши избор оних планских опција од којих се очекује да ће дати најекономиније, најефикасније и најефективније резултате у пракси. У јавном сектору постоје извесне специфичности у процесу приоритизације. Примат у одабиру циљева и расподеле ресурса мора имати финансирање законских обавеза буџетског корисника. У принципу, приоритизација је направљена већ самим ступањем на снагу одређеног закона или подзаконског акта којим се намећу обавезе. На садржај појединих права јединице локалне самоуправе могу имати утицај (доношење одређених одлука којима се прописују правила понашања у локалној заједници), али на она која су утврђена од стране централног нивоа власти, тешко. На пример, ако су унутар програма планирана средства за зараде запослених, обезбеђење материјалних услова за рад надлежног органа или на име

финансирања обавезе социјалног карактера, јасно је да ће ове ставке увек имати приоритет у односу на остале. Тек након сучељавања са законом утврђених активности и расходима који морају пронаћи своје место у буџету може се ићи ка реализовању стартешких докумената општег или секторског каракетра. У поступку приоритизације, важно је размотрити:

- резултате анализе окружења носиоца процеса буџетског планирања;
- ресурсе који му стоје на располагању (људске и материјалне);
- његове дугорочне и средњорочне циљеве;
- посебно истакнуте краткорочне циљеве носиоца процеса буџетског планирања;
- приоритете утврђене од стране главних носилаца буџетског планирања у управљачком систему јединице локалне самоуправе.

Број приоритета и тачност са којом се могу одредити зависи од: 1) временског хоризонта планирања; 2) сложености организационе структуре субјекта планирања; 3) обима законских одговорности за чије вршење је основан; 4) степена развијености субјекта планирања; 5) квантитативне и квалитативне структуре ресурса које поседује; 6) на ком управљачког нивоу организације се дата одлука доноси и сл. Након ове фазе планског процеса, мора се имати јасно утврђена листа програма, текућих активности и пројеката којим ће се реализовати управљачки циљеви јавноправног ентитета. Листа програма, текућих активности и пројеката мора бити урађена по приоритетима и по принципу: „ко шта ради, односно ко је носилац трошкова".

У овом процесу треба уградити и посебан сет критеријума за одабир „пожељних" и „непожељних" програма, текућих активности или пројеката, као и начин њихове реализације у пракси. Треба решити питање уређења система њихове међусобне координације и финансијског планирања, начин „укључивања" или „искључивања" из процеса реализације циљева одређених стратешких области и сл. На пример, у процесу капиталног буџетирања могло би се употребити следећих једанаест категорија критеријума (свака од доле изложених категорија критеријума може се додатно рашчлањавати на поткритеријуме):

1. фискално-финансијски утицај програма и пројеката на буџетирање локалних власти (на пример, утицај на остварење буџетских расхода/прихода или укупну задуженост буџета јединице локалне самоуправе);
2. процена изводљивости програма или пројекта (на пример, оцена резултата *feasibility* студије);
3. ризици и вероватноћа (не)остварења програма или пројекта у пракси;
4. импликације које настају одлагањем реализације програма или пројекта;
5. утицај инвестиционе потрошње на одвијање економских активности у заједници;

6. процена ефеката који имају дистрибутивни карактер (на пример, равномернија територијална „покривеност“ у обезбеђивању потреба од општег значаја или праведнија расподела економског терета/користи међу различитим социјалним групама у заједници);
7. критеријуми који указују на потребу сигурности и континуираног побољшања здравља становништва;
8. еколошки, естетски и други ефекти који утичу на подизање стандарда живота грађана;
9. степен ометања свакодневног живота и рада у заједници, који настаје у процесу реализације инвестиције у пракси (на пример, затварање моста или музеја, ради њихове реконструкције);
10. процена екстерних ефеката (погово оних који имају утицај на суседне општине и градове);
11. утицај на остала капитална улагања.

За оне програме, текуће активности и пројекте који ће наћи своје место у предлогу оперативног плана неопходно је извршити:

1. дефинисање циљева програма, текућих активности и пројеката;
2. идентификовање конкретних акција и корака које треба предузети у њиховој реализацији;
3. утврђивање „излазних“ резултата програма, текућих активности и пројеката (производа, мера и услуга);
4. дефинисање индикатора којим ће се мерити „излазни“ резултати програма, текућих активности и пројеката.

Оперативни план рада којим се врши распоређивање активности у организацији представља основ за утврђивање плана ангажовања ресурса и креирања *буџета* на основу којег ће се финансирати делање буџетског корисника. Овде је јако битно уочити разлику између:

- тока вршења активности и
- тока финансијских средстава.

Ови токови се ретко кад поклапају – зато треба направити временски план прилива и одлива финансијских средстава за сваки програм, текућу активност или пројекат у целини. На основу тога се прави укупан план финансијских токова и динамички план набавки буџетског корисника.

У процесу акционог и финансијског планирања врло је важно утврдити обим потребних средстава и динамику њиховог кретања према изворима финансирања за сваки пројекат, текућу активност и програм, посебно, тако и за организацију као целину. Структура интегрисаног оперативног и финансијског плана буџетског корисника може се видети у следећој табели.

Табела 4. Структура интегрисаног оперативног и финансијског плана буџетског корисника

ПРИХОДИ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА														
ИЗВОР ФИНАНСИРАЊА	**ОПИС ПРИХОДА**	Јануар	Феб.	Март	Април	Мај	Јун	Јул	Август	Септ.	Окт.	Нов.	Дец.	УКУПНИ ПРИХОДИ
01	**Средстава из буџета**													
...	**...**													
06	**Приходи од донација**													
...	**...**													
	УКУПНИ ПРИХОДИ													
РАСХОДИ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА														
НОСИЛАЦ РАСХОДА	**ЕКОНОМСКА КЛАСИФИКАЦИЈА**	Јануар	Феб.	Март	Април	Мај	Јун	Јул	Август	Септ.	Окт.	Нов.	Дец.	УКУПНИ РАСХОДИ
Програм 111														
Текуће активности Програма 111	**410 Плате и доприноси запослених**	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за текуће активности Програма 111	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
Пројекат В	**420 Матријални трошкови**	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за Пројекат В - Програм 111	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	УКУПНО ЗА ПРОГРАМ 111	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
...	**...**	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Програм ХХХ														
Текуће активности Програма ХХХ	**410 Плате и доприноси запослених**	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за текуће активности Програма ХХХ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
Пројекат Ш	**420 Матријални трошкови**	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за Пројекат Ш - Програм ХХХ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	УКУПНО ЗА ПРОГРАМ ХХХ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	УКУПНИ РАСХОДИ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:

С обзиром на то да општине и градови, понекад, имају врло „разгранату“ организациону структуру, потребно је извршити отклањање свих могућих „преклапања“ у раду буџетских корисника. Важно је пронаћи референтне „тачке“ које нису „покривене“ оперативним и финансијским планирањем буџетског корисника, а у вези су са остварењем општих и посебних стратешких циљева јединице локалне самоуправе. У том процесу, може се користити „гап анализа“ - анализа којом треба да се изврши откривање пропуста и преклапања у раду неке организације. То би се могло урадити и за остале „производе“ планског процеса. „Гап анализом“ може се утврдити:

- да ли постоје програми, пројекти или друге активности који су „испуштени“ у планирању и, самим тим, за њих нису планирана финансијска средства;
- да ли је дошло до њиховог преклапања или дуплирања у процесу израде финансијских планова.

„Гап анализу“ треба применити и на све потенцијално приоритетне пројекте и текуће активности локалне самоуправе. Одговорност за ваљано одвијање ових процеса треба да буде у надлежности руководилаца надлежних јединица општине или града и надлежног органа управе задуженог за буџет и финансије.

„Гап анализа“ може да представља и полазну основу за подношење захтева за додатним средствима од стране сâмих буџеских корисника уколико се установи да не могу нити из буџета, нити из других прихода финансирати све активности које су потребне за постизање одређеног стратешког циља.

4.5.3. „Логичка матрица“ – важно средство интеграције акционог и финансијског планирања

У савременом менаџменту, често се користи „логичка матрица“ која омогућује доследну и квалитетну примену методологије циљног и пројектног вођења организације. „Логичка матрица“ има својство да се може користити како за креирање укупног плана активности, тако и за дефинисање појединачног програма, текуће активности или пројекта неке организације. У дефинисању појединачног програма или пројекта, на пример, она омогућује примену принципа каузалитета и проверу да ли је сваки параметар „на месту“. „Логичка матрица“ даје одговор на питања да ли је нам, уопште, потребан и да ли је довољно добро утврђен да би се у потпуности реализовао циљ програма, текуће активности или пројекта у пракси? Приликом утврђивања „логичке матрице“ потребно је извршити:

- анализу контекста програма, текуће активности или пројекта;
- анализу интересних страна;
- анализу проблема и циљева;
- планирање програмских, текућих или пројектних активности;

- утврђивања ресурса и трошкова потребних за реализацију програма, текућих активности или пројекта;
- формулисање мерљивих циљева и индикатора успеха;
- анализу ризика и претпоставки;
- коначно дефинисање структуре и параметара програма, текућих активности или пројекта;
- тестирање његове унутрашње логике и ризика.

У наредној табели, могу се видети кључни параметри који се примењују у постулирању „логичке матрице“.

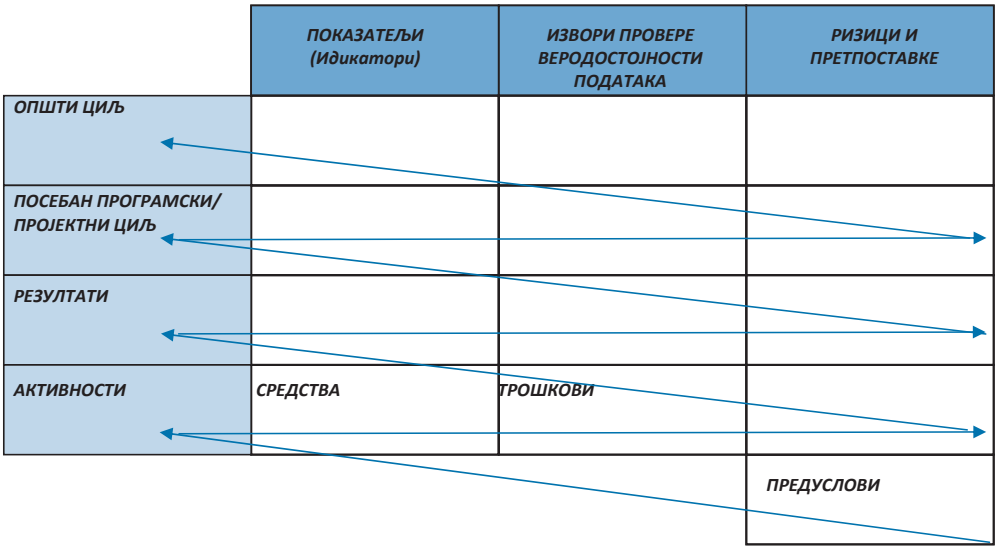
Табела 5. Основни параметри „логичке матрице“ у процесу израде програма или пројекта неке организације

	ПОКАЗАТЕЉИ (Идикатори)	ИЗВОРИ ПРОВЕРЕ ВЕРОДОСТОЈНОСТИ ПОДАТАКА	РИЗИЦИ И ПРЕТПОСТАВКЕ
ОПШТИ ЦИЉ 1. Којем општем циљу доприноси реализација програма, текуће активности или пројекта? 2. Који је његов крајњи ефекат?	1. Који су индикатори повезани са остварењем општег циља? 2. Како ће се мерити остварење општег циља у: а) квантитативној, б) квалитативној и В) временској равни?	1.Који је извор информације за потврду посматраног индикатора? 2. Одакле и како ће се сакупљати информације и подаци? 3. Када ће се дати информације сакупљати? 4. Ко ће их сакупљати?	---
ПОСЕБАН ЦИЉ 1. Који ће посебан циљ постићи путем реализације програма, текуће активности или пројекта? 2. Како остварење посебног циља доприноси општем циљу?	1. Који индикатори показују да је дошло до остварења посебног циља? 2. Како ће се мерити остварење посебног циља у: а) квантитативној, б) квалитативној и В) временској равни?	1. Који је извор информације за потврду посматраног индикатора? 2. Одакле и како ће се сакупљати информације и подаци? 3. Када ће се дати информације сакупљати? 4. Ко ће их сакупљати?	1. Које ризике треба узети у обзир у процесу реализације посебног циља? 2. Који услови треба да буду испуњени да би се остварио посебан циљ?
РЕЗУЛТАТИ 1. Који су то конкретни производи, мере и услуге које програм, текућа активност или пројекат омогућује грађанима и/или привредним субјектима? 2. Како резултати доприносе реализацији посебног циља?	1. Да ли је и у ком обиму програм, текућа активност или пројекат остварио очекиване резултате? 2. Како ће се мерити остварење резултата у: а) квантитативној, б) квалитативној и В) временској равни?	1. Који је извор информације за потврду посматраног индикатора? 2. Одакле и како ће се сакупљати информације и подаци? 3. Када ће се дати информације сакупљати? 4. Ко ће их сакупљати?	1. Под условом да су активности обављене, које претпоставке треба да буду испуњене да би се дошло до очекиваних резултата у складу са планом рада организације?

АКТИВНОСТИ	**СРЕДСТВА**	**ТРОШКОВИ**	
1. Који је то скуп задатака или активности које треба обавити да би се дошло до жељеног резултата у пракси (важно је извршити груписање задатака и активности са горе наведним резултатима)? 2. Који је редослед задатака и активности да би се остварио очекивани резултат?	1. Која су средства потребна за обављање активности (људи, обука, опрема, материјал и сл.)?	1. Колики су трошкови програма, текуће активности или пројекта? 2. Каква је њихова структура? 3. Да ли су и како разврстани у односу на захтеве буџетске класификације?	1. Који услови треба да буду испуњени да би се остваривле планиране активности?
			ПРЕДУСЛОВИ 1. Који предуслови треба да буду испуњени пре почетка рада да би се обавиле активности?

Посматрани приступ омогућава вршење провере процеса и резултата планирања како на хоризонтално, тако и на вертикално постављеној равни. У хоризонталној равни, врши се логичка контрола циљева, индикатора, извора верификације и претпоставки на основу којих је постулиран плански документ (појединачни програм или укупни план рада организације, на пример). У вертикалној равни, проверавају се *циљеви, очекивани резултати, активности, средства* и *трошкови реализације планираних активности*. Применом дате методе, на једном месту, сублимира се све оно што се намерава остварити у наредном периоду, као и начин путем којег ће се вршити одређене активности уз могућност праћења, контроле или оцене постигнутих резултата у пракси. Као што смо видели, она има и јако изражену буџетску компоненту, што даје „пуноћу“ процесу управљања. Наравно, у „логичкој матрици“ потребно је анализирати и указати на све кључне *претпоставке* које су потребне за успешну реализацију планског процеса. Због сложеног сета параметара, потребно је знати „мапу ходања“ по матрици. У предстојећој табели, може се видети редослед корака које је нужно начинити како би се дати метод успешно применио у пракси.

Графички приказ 8. Редослед корака у изради „логичке матрице“

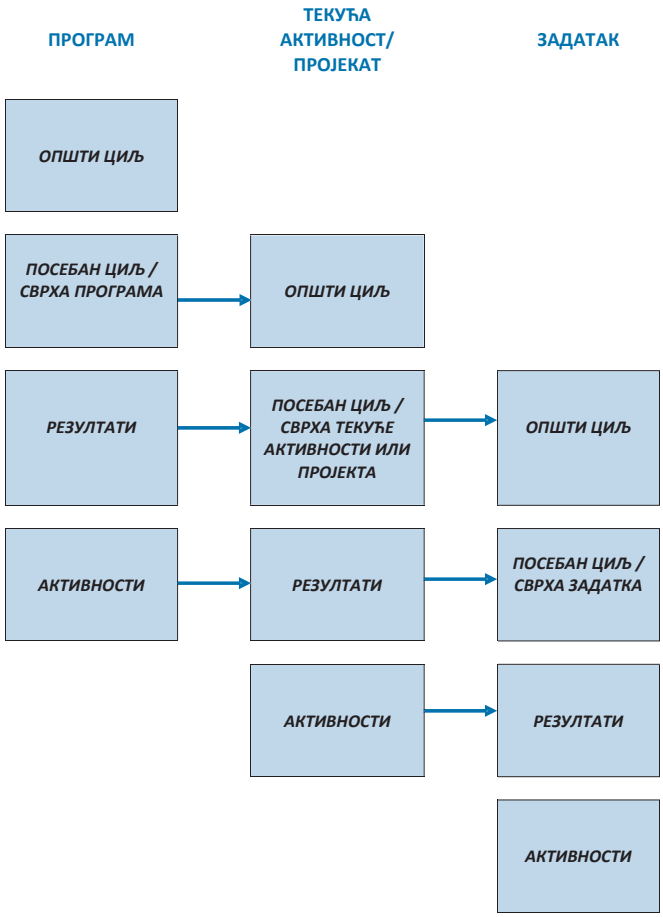


У процесу постулирања и непосредног коришћења „логичке матрице“ треба водити рачуна о субординисаности параметара у релацији:

1. програм,
2. текућа активност или пројекат и
3. задатак.

Имајући у виду констелацију односа између наведених инструмената планирања може се извести закључак да програм има највиши ранг. У принципу, он је фокусиран на реализацију посебног стратешког циља, што је у функцији остварења општег циља утврђеног стратешким документом јавноправног ентитета (резултат овако постављеног делања мери се преко индикатора учинака). Текуће активности и пројекти одражавају конкретне облике начина остварења посебног циља у пракси (мере се преко индикатора резултата). Њихова синергија доприноси реализацији циљева програма. Посебан циљ текуће активности или пројекта треба да представља резултат програма. Аналогно овој релацији успоставља се и однос између текуће активности/пројекта и задатка. У доњем графичком приказу може се видети каузалитет посматраних инструмената планирања.

Графички приказ 9. Субординисаност параметара у релацији програм – текућа активности/пројекат – задатак



Без обзира да ли је реч о програму, текућој активности, пројекту или појединачном задатку, треба следити логику хијерархије остваривања управљачких циљева у пракси. Она се огледа у следећем:

1. ако се одговарајућа активност спроведе како је планирано,
2. тада ће се постићи одређени резултат;
3. ако се постигне резултат,
4. тада ће се постићи сврха задатка – пројекта/текуће активности – програма;
5. ако се постигне сврха задатка – пројекта/текуће активности – програма,
6. тада ће задатак – пројекат/текућа активност – програм допринети реализацији одговарајућег управљачког (стратешког) циља у пракси.

Поштовање следа операција које треба обавити у логичкој матрици даје услове да се ваљано одговори на питање да ли се избором одговарајућег акционог деловања јавноправног ентитета омогућује:

1. релевантност,
2. изводљивост и
3. одрживост резултата у пракси.

Као што смо раније указали, врло је важно направити што чвршћу везу између проблема који су уочени у локалној заједници и начина њиховог решења кроз адекватан избор активности које су дате у стратегији и правцима акционог делања носилаца јавне власти. Предуслов за испуњење захтева за релевантношћу програма, текуће активности и пројеката налази се у вршењу квалитетних анализа:

- контекста програма или пројекта;
- интересних страна;
- проблема које треба решавати;
- избора циљева и начина њихове реализације у пракси.

Да би се дате поставке могле остварити, потребно је имати довољно материјалних и нематеријалних ресурса на располагању. Због тога треба направити добар план рада, мобилизације и алокације (не)финансијских средстава и избора одговарајућих индикатора за мерење „излазних“ резултата јавноправног ентитета. Тиме се осигурава изводљивост програма, текућих активности или пројекта. Анализа ризика и претпоставки указује на одрживост ефеката јавног делања у пракси. Битно је знати да ли ће „произведени“ учинци и ефекти одређеног програма, текуће активности или пројекта „опстати“ без континуираног делања или утицаја са стране.

4.5.4. Утврђивање одговорних лица за реализацију акционог и финансијског плана

Један од важних аспеката оперативног планирања огледа се у именовању одговорних лица за реализацију плана. Тиме се јача систем контроле и одговорности свих запослених у јавноправном ентитету. Утврђивањем одговорности именована лица ће знатно активније и делотворније учествовати у испуњавању различитих задатака утврђених планом. Искуство је показало да буџетски корисници до тренутка док не виде своје име и презиме повезано с одређеним активностима и трошењем финансијских средстава не прихватају одговорност за управљање наведеним ресурсима, без обзира што им из описа посла следује дата одговорност.

У принципу, након доношења одлуке о буџету за одређену годину, у коме су садржани оперативни и финансијски планови буџетских корисника, градоначелник или председник општине треба да доносе решење у коме ће бити наведене све буџетске активности с одобреним буџетским алокацијама и одговорним лицима за реализацију сваке од тих активности. Модел овог решења може се видети у наставку текста.

Пример 1. Модел решења о преносу овлашћења и одговорности за управљање буџетским средствима

На основу чланова 44 и 58, Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник Републике Србије" број: 129/2007), и чланова X и Y, Статута града/општине _____ ("Сл. гласник града/општине _____" број: X/20__), дана _____ 20__ градоначелник/председник општине _____ доноси

РЕШЕЊЕ

о преносу овлашћења и одговорности за управљање буџетским средствима за _____ годину

Члан 1.

Овим Решењем градоначелник/председник општине _____ преноси овлашћења и одговорности за управљање буџетским средствима за програме, текуће активности и пројекте који су утврђени у Одлуци о буџету града/општине _____ за _____годину.

Овлашћења и одговорности преносе се на помоћнике градоначелника/председника општине и начелнике управа задужених за реализацију општих и посебних циљева из Стратегије_____ за раздобље _____.

Члан 2.

Одговорним за управљање и контролу буџетских средстава распоређених за програм _____ у износу _____ и програм _____ у износу _____ из Одлуке о буџету града/општине за _____годину, именујем помоћника градоначелника/председника општине _____.

Одговорним за управљање и контролу буџетских средстава распоређених за програм _____ у износу _____ и програм _____ у износу _____ из Одлуке о буџету града/општине за _____годину, именујем помоћника градоначелника/председника општине _____.

Члан 3.

Одговорним за управљање и контролу буџетских средстава за текућу активност/ буџетски пројекат _____ у износу од _____ из Одлуке о буџету града/општине за _____годину именујем начелника Управе _____.

Одговорним за управљање и контролу буџетских средстава за текућу активност/ буџетски пројекат _____ у износу од _____ из Одлуке о буџету града/општине за _____годину именујем начелника Управе _____.

Члан 4.

Помоћници градоначелника/председника општине дужни су да установе систем извештавања ради праћења реализације програма у оквирима буџетских средстава из члана 2 и члана 3 ове Решења.

Начелници Управа дужни су да установе систем евиденције ради контролисања и праћења реализације буџетских средстава за реализацију текућих активности/пројеката у оквирима буџетских средстава из члана 2 и члана 3 ове Решења.

Начелници Управа дужни су да одреде по једну особу за обављање послова везаних уз финансије унутар организационе јединице из подручја своје одговорности.

Члан 5.

Локални орган управе надлежан за финансије достављаће свим организационим јединицама града/општине извештаје о месечном/тромесечном извршењу Одлуке о буџету за _____ годину, које су дужне да их ускладе са својим евиденцијама.

Помоћници градоначелника/председника општине и начелници Управа на полугодишњој и годишњој основи дужни су да припреме извештаје о резултатима који су остварени са средствима намењеним за одређене текуће активности и пројекте, и да их доставе локалном органу управе надлежном за финансије ради обједињавања и консолидације података.

Члан 6.

Решење ступа на снагу даном доношења.

Градоначелник/Председник општине

_____

(потпис)

Број решења:

Датум:

М.П.

5. Поступци у изради програмског буџета

5.1. Методолошки кораци буџетског планирања

Процес планирања, припреме и израде програмског буџета представља сложен сет радњи и поступака, чији је основни циљ да се начини ваљан нацрт акта о буџету. У том процесу, важно је разликовати следећа три методолошка корака:

- покретање иницијативе за израду буџета;
- планирање укупног обима и структуралних елемената буџета;
- укључивање материјалног садржаја у техничку структуру којом је одређена форма акта о буџету.

У оперативном смислу, методолошки корак који се односи на планирање укупног обима и структуралних елемената буџета могао би се рашчланити у низ сукцесивно повезаних активности:

1. пројекција и предвиђање остварења буџетских прихода;
2. израда и дистрибуција смерница за израду финансијских планова свим организационим елементима у систему;
3. утврђивање финансијских планова, буџетских програма или предлога за добијање средстава из буџета који подносе организационе јединице;
4. преглед и оцена добијених предлога;
5. развијање интерног комуникацијског процеса између различитих субјеката у процесу планирања да би се добио што бољи увид у приоритете финансирања.

Свака од поменутих активности садржана је у више различитих итерација и докумената који их прате Овде је важно имати у виду и то у ком смеру се одвија процес планирања и израде буџета. У принципу, он може бити усмерен у правцу:

1. „одозго надоле“;
2. „одоздо нагоре“;
3. комбиновано.

У планирања „одозго надоле“, строго се поштује „пирамидална“ организација система вршења јавне власти. Након добијања потребних „улазних“ параметара од централне управљачке јединице, управни орган надлежан за буџет и финансије има право да унапред одреди приоритете у финансирању и да утврди обим средстава до којег се може ићи у процесу израде финансијских планова буџетских корисника. Када утврде планска акта, субјекти „нижег“ реда достављају предлоге својих финансијских планова на одобравање субјекту „вишег“ реда, тако да, у овом сегменту вршења буџетских активности, смер кретања информација и доношења одлука добија обрнути предзнак. Процес планирања буџета у таквим условима је затворен, централизован и са унапред детерминисаним исходом.

Смер планирања „одоздо нагоре“ подразумева децентрализацију у процесу креирања финансијских планова буџетских корисника, флексибилност система и отвореност за иницијативе суборганизационих ентитета. У таквим условима, различити организациони ентитети имају право да самостално детерминишу планове своје потрошње. Наравно, дужни су да, по истом принципу, омогуће планирање субјектима „нижег“ реда за чији рад одговарају у систему. Овде се долази до питања како се утврђују обими буџетске потрошње у таквим условима. У принципу, можемо разликовати три приступа:

1. слободно одређивање обима потрошње од стране подносиоца планова, који ће касније бити коригован интервенцијом виших управљачких јединица у систему;
2. „фиксирање“ обима у односу на достигнути ниво потрошње у текућем буџету;
3. примена „нулте“ полазне основе у планирању.

Последњи приступ представља једну од могућих варијанти примене принципа буџетирања са „нултом“ полазном основом у пракси. Коришћењем фразе *„нулта“ полазна основа* жели се истаћи став управљача буџетског процеса да ниједан учесник у систему нема загарантовану „стартну позицију“ за одређивање обима и структуре средстава којима ће располагати у наредном буџетском периоду. У тако постављеној констелацији, руководство сваке организационе јединице дужно је да припреми скуп предлога управљачких планова, који треба да буду засновани на четири различита нивоа или режима финансирања:

1. на *минималном* нивоу, испод кога не би било могуће даље обављати активности и реализовати кључне циљеве делања јавноправног ентитета;
2. на *текућем* режиму финансирања током већ отпочете буџетске године, где интенција предлагача плана треба да буде усмерена ка обављању *постојећих* активности без већих промена у управљачким циљевима организације;
3. на „*средњем*“ нивоу, чији је задатак да делање организације позиционира негде између минималног и текућег нивоа вршења активности;

4. на *развојном* режиму финансирања, у којем се истиче захтев за добијање додатних финансијских средстава ради проширења обима активности и/или пораста „производње“ постојећих „производа“ буџетског корисника.

Код примене комбинованог приступа у процесу планирања и израде буџета треба унапред одредити границе до којих се може планирати буџетска потрошња. Улога органа управе надлежног за буџет и финансије огледала би се у предвиђању укупног обима буџетских средстава којим се може располагати у наредном буџетском циклусу и предлагању сваком појединачном организационом ентитету до којих лимита може ићи у планирању и потрошњи. Централна управљачка јединица, у тим условима, игра улогу координатора и компилатора финансијских планова буџетских корисника. Њен задатак је да, у оквиру укупног обима буџета, направи предлог буџетске структуре у складу са параметрима добијеним од децентрализованих јединица. У условима планирања „одоздо нагоре“ мора се рачунати са недостатком увида у ширу слику и самодовољношћу приступа децентрализованих јединица, што их удаљава од реалности и потребе за постизањем синегретског ефекта у делању јавне власти. У случају континуиране примене тог приступа, централна управљачка јединица почеће да губи увид у започете процесе на „нижим“ организационим нивоима у систему, тако да ће тешко моћи да контролише и одређује обим потребних средстава за њихово функционисање. Може се очекивати и појава нерационалног трошења ресурса, тј. преклапања активности у реализацији управљачких циљева и других синкопа које угрожавају системско руковођење и примену *принципа три „Е“* у пословању на нивоу целине.

У случају примене комбинованог приступа централна управљачка јединица мора бити у улози субјекта чији је задатак да концептуализује, структурише и води процес планирања и алокације ресурса ка испуњењу управљачких циљева целокупног система, уз уважавање и ваљану оцену „микроуправљачких“ акција, иницијатива и других особености „периферних“ ентитета у систему. Дијалог мора бити отворен и са могућношћу да се утиче на крајњи резултат буџетирања, а распоред нивоа и „тежине“ одговорности за доношење одлука унапред прецизиран и референтан са позицијом актера у организационом устројству јавне власти. Овај приступ захтева ваљану комуникацију и координацију у раду делова и целине, где ће обе стране бити свесне једна друге и у функцији тражења оптималних решења за себе, али и за систем у целини.

5.2. Принципи израде програмског буџета

Процес и израде програмског буџета треба прилагодити политици, законским обавезама, стратешким циљевима и приоритетима јединице локалне самоуправе, али и њеној организационој структури и обиму расположивих средстава у буџету. У овом процесу важно је поштовати следећа начела:

1. Буџетски програми морају бити у функцији реализације кључних стратешких циљева и приоритета који су утврђени стратешким и акционим (годишњим) планом делања јединице локалне самоуправе. Међутим, они морају рефлектовати и законом утврђене надлежности и активности које су општине и градови *у обавези* да испуне сходно уставноправном поретку земље. Овде је потребно добро избалансирати однос између онога шта се *мора* финансирати и ресурса који су потребни за реализацију „слободно" изабраних управљачких (стратешких) циљева, програма, активности и пројеката.
2. Буџетски програми морају бити везани за организациону структуру јединице локалне самоуправе. То би требало учинити ради поштовања принципа оперативног управљања и избегавања преклапања надлежности буџетских корисника, али и утврђивања одговорности учесника у процесу планирања, израде, извршења и контроле буџета општине или града.
3. У оквиру унапред датог обима средстава до којег се може ићи у процесу планирања, важно је направити везу између програмских активности и расхода који се морају учнити да би се реализовали. Након тога, треба их ставити у корелацију са циљевима и очекиваним резултатима буџетског програма.
4. Важно је идентификовати све ризике и проблеме који се могу појавити у процесу реализације програма. Овде треба имати у виду и износ преузетих обавеза које нису могле бити финансиране у претходном буџетском циклусу. И оне морају бити узете као важан параметар у изради програма буџетских корисника.
5. Потребно је поштовати унапред задат ходограм активности свих учесника процеса буџетског планирања.

Програмско буџетирање требао би да буде засновано на „комбинованом" принципу планирања и израде буџета, чије усмерење, ипак, треба да води у правцу кретања управљачких импулса и информација „од врха према дну" између различитих субјеката буџетског планирања. У складу с планираним приоритетима јединице локалне самоуправе и проценом прихода, односно примања буџета, као и пројектованог дефицита/суфицита у следеће три фискалне године, централна

управљачка јединица и надлежни орган управе за буџет и финансије треба да ураде прецизне смернице за планирање и израду буџета. Поред „циљаних“ програма, у овим смерницама се мора предложити и висина финансијског плана (лимити потрошње) по буџетским корисницима у временској перспективи од 5 године – предлог расположивих финансијских средстава за прву наредну и још две буџетске године, али и преглед расхода за прошле две године. (У земљама у којима процес припреме буџета траје дуже од десет месеци буџетски корисници се два пута обавештавају о лимитима током процеса израде буџета. На почетку процеса дају се прилично флексибилни лимити, а након дискусије о прелиминарним захтевима, постављају се обавезујући лимити буџетске потрошње).

Преласком на програмски модел буџетирања појам апропријације везује се за одређени програм, односно текућу активност и/или пројекат. Тако ће се планирати и извршавати буџет. Посматрани начин буџетирања тражи пуно већу прецизност и аналитику у планирању. Јасно је да улога органа за финансије мора бити изражена у посматраном процесу. Међутим, у делу приоритизације и припреме лимита буџетске потрошње треба укључити и друге субјекте планирања. То се посебно односи на локалне органе управе који су надлежни за рад одређених буџетских корисника (директни буџетски корисници). Они најбоље познају институционални оквир у коме делају, њихове потребе, ресурсе и друге карактеристике које су важне за процес оперативног и финансијског планирања. Преласком на програмски буџет, повећава се и одговорност менаџмента за постигнуте резултате у пракси. Ако одређеног буџетског корисника сматрамо одговорним за економичност, ефективност и ефикасност с којом пружа јавну услугу или обезбеђује јавно добро, односно извршава своје програме, мора му се осигурати да самостално распоређује средства између својих активности и пројеката. Буџетски корисници ће пуно боље од своје надлежне управне јединице знати на који начин планирати и распоредити расположива средства на активности и пројекте из своје надлежности ради максимизације учинака и ефеката у пракси. Локални орган управе надлежан за финансије треба да предложи пропорцију расподеле буџетских средстава у складу са изворима финансирања и приоритетима јединице локалне самоуправе, али и да држи захтеве буџетских корисника у оквиру задатих финансијских ограничења. Посматрани процес треба формално и материјално стандардизовати кроз утврђивање шифрарника и образаца буџетског планирања. То ће буџетским корисницима олакшати израду предлога финансијских планова, а надлежном органу управе поједноставити израду заједничког предлога финансијског плана корисника из своје надлежности.

5.3. Фазе планирања и израде програмског буџета

Поступак планирања и израде програмског буџета састоји се из три фазе. У првој фази потребно је да се параметри стратешког плана ускладе са процесом финансијског планирања буџетских корисника. Израда *средњорочних* и *акционих (годишњих) планова* организационих јединица које припадају систему буџетирања јединице локалне самоуправе требало би да послужи као „мост“ који ће повезати посматране процесе. Као што смо раније истакли, ради испуњења захтева за обезбеђењем *интегрисаног менаџмента* неопходно је обезбедити синтезу акционог и финансијског планирања јавноправних ентитета. Посматрана фаза би се одвијала током првог и другог квартала текуће буџетске године године. Овде би се могло начинити више корака. У јануару, на пример, могла би се припремити платформа за израду средњорочних и акционих планова буџетских корисника. Током посматраног периода, могла би се урадити SWOT анализа, прикупљати и анализирати документа, вршити истраживања и „трагати“ за осталим подацима релевантим за процес планирања и сл. У фебруару, могла би се урадити анализа циљева и дефинисање стратегије буџетских корисника. У овом кораку, требало би извршити и редефинисање дугорочних циљева. То би се чинило на бази информација из већ извршеног плана (на искуству „пређеног пута“), али и нових околности које утичу на измену одређених елемената на којима су базирани дугорочни циљеви буџетских корисника. У марту, на пример, могло би се наставити са радом на утврђивању алтернативних мера за достизање дугорочних и средњорочних циљева буџетских корисника. Они би требали да представљају основ за „креирање“ њихових програмских циљева. У априлу, утврдили би се параметри акционог плана. Након тога, извршило би се дефинисање потенцијално нових програма, програмских активности или пројеката буџетских корисника. Тада би се могла извршити и њихова приоритизација (укључујући и одабир пројеката који би требало да се финансирају из фондова Европске уније). У мају, требало би организовати састанак или серију састанака на којим би се „укрстили“ резултати планирања на нивоу буџетских корисника и руководства јединице локалне самоуправе. Циљ овог корака је што боље формулисање приоритета у процесу оперативног управљања општином или градом, где ће, и једна, и друга страна, имати прилику да изнесу своја виђења и жељене правце рада у наредном периоду. Након овог „сучељавања“, руководство јединице локалне самоуправе ће имати много бољу слику на основу које ће креирати Упутство за припрему буџета. Период од маја до половине августа био би везан за:

- (ре)дефинисање „циљаних“ буџетских програма, текућих активности и пројеката;
- утрђивање потребних ресурса (људских и материјалних) за њихово реализовање;

- анализирање садржаја Фискалне стратегије и Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти;
- креирање и дистрибуцију Упутства за припрему буџета.

Кључни инструмент инкорпорирања циљних праваца политике управљања у буџетски циклус јединице локалне самоуправе треба да буде „оличен" у Упутству за припрему нацрта буџета. На то упућује и садржај члана 40. Закона о буџетском систему (ЗОБС), који прописује следеће његове елементе:

1. основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета јединице локалне самоуправе;
2. опис планиране политике локалних власти;
3. процене примања и издатака буџета јединице локалне самоуправе за буџетску годину и наредне две фискалне године;
4. обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета локалне власти за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године;
5. смернице за припрему средњорочних планова директних буџетских корисника;
6. поступак и динамику припреме буџета јединице локалне самоуправе и предлога финансијских планова директних буџетских корисника.

Садржај Упутства треба да буде у функцији позиционирања свих субјеката планирања у жељену „матрицу" управљачког процеса јединице локалне самоуправе. У условима примене програмског приступа буџетирању, Упутство би морало садржати и преглед:

- шифара и назива циљаних буџетских програма на основу којих ће се правити оперативни и финансијски планови буџетских корисника;
- обима буџетских средстава која ће бити расположива за њихово реализовање у пракси;
- структуре и елемената финансијског плана буџетског корисника.

Модел у коме се налазе нужни елементи Упутства за припрему програмског буџета јединице локалне самоуправе може се видети у анексу рада.

У посматраном, сегменту планирања, кључну улогу, по ЗОБС-у, имају директни буџетски корисници. Они су одговорни за:

- благовремено достављање Упутства индиректним корисницима буџетских средстава из своје надлежности,
- прикупљање планских „*input-a*" и
- њихово обједињавање у једну логички „затворену" целину.

У другој фази, важно је добро „уобличити“ предлоге буџетских програма, текућих активности и пројеката у кохерентан финансијски план. Након добијања Упутства за припрему буџета, у периоду од половине августа, до половине септембра, буџетски корисници требало би да изврше „сједињење“ резултата претходно извршених корака. Имајући у виду листу приоритета и „добијене“ буџетске оквире до којих се могу кретати у изради „својих буџета“, дужност планера је да (ре)дефинишу садржај буџетских програма, односно да начине крајњи избор између текућих активности и пројеката, на основу којих ће се извршити алокација средстава за њихово реализовање у наредном буџетском циклусу. Буџетски корисници треба да обрате пажњу и на могућност коришћења других извора финансирања ради „попуне“ недостајућег обима средстава (важно је направити план њихове алокације и „означити“ активности које ће се реализовати овим путем). Индиректни буџетски корисници треба да утврде своје текуће активности и пројекте који ће бити у функцији реализације управљачких циљева јавне власти, односно буџетских програма предложених од стране директних буџетских корисника. На основу достављених предлога индиректних буџетских корисника, директни буџетски корисници треба да дефинишу програмске циљеве, активности, обим и структуру расхода потребних за њихову реализацију у пракси и да прецизирају „границе“ своје одговорности за спровођење програма. Важно је добро утврдити и очекиване „излазне“ резултате програма. То важи и за резултате који су требали да се остваре по раније утврђеном плану, али нису реализовани до сада. Мора се реаговати на „неуспех“ из протеклог буџетског циклуса и предложити решење за његово откањање у будућем периоду. Предлог финансијског плана доставља се надлежном органу јединице локалне самоуправе који је задужен за буџет и финансије. Посматрани процес треба да буде компатибилан са акционим планирањем буџетских корисника – тиме би се оперативно и финансијско планирање „преточило“ у једну логичну управљачку целину. Преглед активности, субјеката, рокова и „производа“ стратешког планирања и програмског буџетирања може се видети у следећој табели.

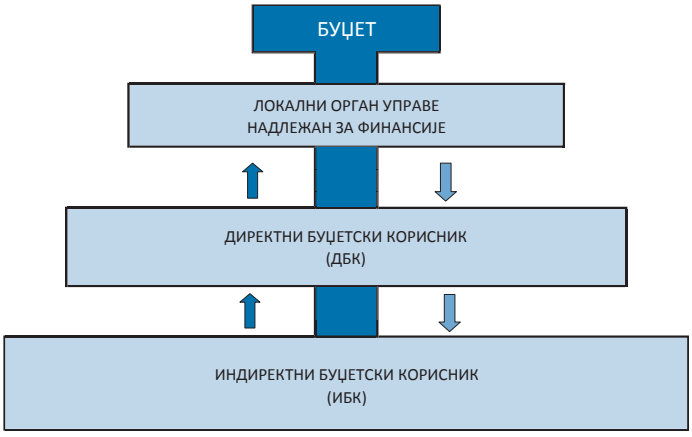
Табела 6. Преглед активности, субјеката, рокова и „производа“ стратешког планирања и програмског буџетирања

БРОЈ ИТЕРАЦИЈЕ	АКТИВНОСТИ И „ПРОИЗВОДИ“ ПРОЦЕСА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА	СУБЈЕКТИ ПРОЦЕСА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА	РОК
1.	Припрема платформе за израду средњорочних и акционих планова буџетских корисника	1. Директни буџетски корисници 2. Индиректни буџетски корисници	31. јануар
2.	Анализа циљева и дефинисање стратегије буџетских корисника (у овом кораку, требало би извршити и редефинисање дугорочних циљева)	1. Директни буџетски корисници 2. Индиректни буџетски корисници	1. март
3.	Рад на утврђивању алтернативних мера за достизање дугорочних и средњорочних циљева буџетских корисника	1. Директни буџетски корисници 2. Индиректни буџетски корисници	1. април
4.	1. Утврђивање параметара акционог плана 2. Дефинисање програма, текућих активности и пројеката буџетских корисника 3. Приоритизација и одабир пројеката који би требало да се финансирају из ЕУ фондова	1. Директни буџетски корисници 2. Индиректни буџетски корисници 3. Локални орган управе надлежан за финансије	10. мај
5.	Организовање састанка или серије састанака на којим се „укрштају“ резултати планирања на нивоу буџетских корисника и руководства јединице локалне самоуправе	1. Председник општине/ градоначечник и локално веће – налазе се у функцији „топ менаџмента“ општине или града 2. Локални орган управе надлежан за финансије 3. Директни буџетски корисници 4. Индиректни буџетски корисници	15. јун
6.	1. Дефинисање циљаних буџетских програма, текућих активности и пројеката 2. Утрђивање потребних ресурса (људских и материјалних) за њихово реализовање 3. Анализирање садржаја Фискалне стратегије 4. Анализа Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти и других докумената који су важни за процес буџетског планирања 5. Креирање и дистрибуција Упутства за припрему буџета	1. Председник општине/ градоначечник и локално веће – налазе се у функцији „топ менаџмента“ општине или града 2. Локални орган управе надлежан за финансије	10. август
7.	Локални орган управе надлежан за финансије издаје Упутство за припрему нацрта буџета	Локални орган управе надлежан за финансије	15. август
8.	1. Оперативно и финансијско планирање индиректних буџетских корисника 2. Оперативно и финансијско планирање директних буџетских корисника 3. Директни корисници достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије	1. Директни буџетски корисници 2. Индиректни буџетски корисници	15. септембар

БРОЈ ИТЕРАЦИЈЕ	АКТИВНОСТИ И „ПРОИЗВОДИ“ ПРОЦЕСА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА	СУБЈЕКТИ ПРОЦЕСА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА	РОК
9.	1. Анализирање садржаја ревидиране Фискалне стратегије 2. Локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу општине / града	Локални орган управе надлежан за финансије	15. октобар
10.	Надлежни извршни орган општине / града доставља предлог одлуке о буџету локалној скупштини	Надлежни извршни орган општине / града	1. новембар
11.	Скупштина општине / града доноси одлуку о буџету	Скупштина општине / града	20. децембар
12.	Локални орган управе надлежан за финансије доставља одлуке о буџету општине / града министру финансија	Локални орган управе надлежан за финансије	25. децембар

Процес планирања, припреме и израде буџетског програма требало би везати за директног буџетског корисника, а пројекат за индиректног, иако ће се дешавати ситуације да директни корисници буду задужени и за реализацију пројектних активности. Суштина овог концепта огледа се у позиционирању места и улоге посматраних организационих јединица у управљачком систему јавне власти. Задатак директних буџетских корисника је да буду у функцији носиоца реализације аката утврђених од стране представника законодавне и извршне власти, али и генератора предлога за унапређење и развој институционалног и стратешког оквира локалне заједнице. Заправо, директни буџетски корисници представљају трансмисиони механизам преточавања воље грађана и њихових политички изабраних представника у нормативни оквир локалне самоуправе, али и за утврђивање праваца њеног стратешког и оперативног делања у будућности. У оквиру ових организационих јединица налазе се стручњаци који су профилисани за познавање и решавање правних, економских и других питања из одређене надлежности општине или града. У овако постављеној констелацији односа, индиректни буџетски корисници би ималу улогу непосредног „егзекутора“ циљева и задатака постављених од извршног и законодавног органа јавне власти. Њихова функција је да буду крајњи испоручиоци „произведених“ јавних добара и услуга грађанима и привредним субјектима који живе и раде на територији локалне заједнице. У следећем графичком приказу је илустрована посматрана релација.

Графички приказ 10. Управљачка вертикала јединице локалне самоуправе посматрана кроз одредбе Закона о буџетском систему (ЗОБС)



Проблем је што правни статус и постојеће организационо устројство општинских управа у Републици Србији које су у функцији „монолитно“ утемељеног директног буџетског корисника не задовољава вишедимензионалност и мултифункционалност послова јединица локалне самоуправе (то се посебно односи на оне јединице које имају до 50.000 становника на њиховој територији). Овде је важно уочити да Закон о локалној самоуправи не даје довољно основа за устројавање флексибилне организационе структуре општине или града. Структуре која ће следити „физиологију“ управљачког система, а не обрнуто. Пракса указује да треба ићи ка увођењу нових решења.

Делокруг надлежности општина и градова који је утврђен Законом о локалној самоуправи може се класификовати на својеврсне *управљачко-функционалне вертикале*. Оне би свој одраз требало да имају у организационој структури општине или града. На пример, вертикала вршења одређених надлежности из области културе почивала би на тријади односа:

1. председник општине/градоначечник и локално веће – налазе се у функцији „топ менаџмента“ општине или града;
2. стручно лице/служба/одсек/одељење/управа надлежна за послове из домена културе и културне политике – у функцији директног буџетског корисника или „средњег менаџмента“ општине или града;
3. Центар за културу – у функцији индиректног буџетског корисника.

У овако постављеној вертикали треба тражити решења за постављање архитектонике стратешког и финансијског управљања јединицом локалне самоуправе. Наравно, овде треба узети у обзир и специфичности „малих“ општина које немају довољно стручних и материјалних ресурса за оваква решења. Код њих

се одређени послови из домена „средњег менаџмента“ могу делегирати на индиректне буџетске кориснике. Тако, на пример, Дирекција за изградњу и развој може бити у функцији креатора политике и програма из домена комуналне и инфраструктурне изградње општине. Слично решење се може применити и за претходно помињану област културе. Међутим, то не значи да „мале“ општине не треба да развијају кадрове у овим областима, који би у оквиру управе могли вршити функцију директног буџетског корисника или „средњег менаџмента“. Ово би било од великог значаја како у домену подизања квалитета политике управљања општином из различитих области њеног делања, тако и због контроле рада корисника буџетских средстава.

У трећој фази, добијене резултате процеса планирања треба претворити у синтезу. Надлежни орган јединице локалне самоуправе задужен за буџет и финансије треба да анализира и реконструише „платформу“ добијених програма, активности и пројеката. Неопходно је преиспитати њихов садржај у смислу контроле свих финансијских и нефинансијских информација у њему. Посебно је важно проверити како је успостављена веза између организационе структуре јединице локалне самоуправе, субјеката буџетског планирања, подручја њиховог делања (активности), циљева и очекиваних резултата програма. Ако се утврди да програми, текуће активности и/или пројекти одређених субјеката планирања имају исте циљеве и очекиване резултате, онда треба размишљати о њиховом обједињавању у један већи програм. С друге стране, увидом у одређене програме, може се доћи до закључка да их треба поделити у више посебних програма. Поред „груписања“ или „раздвајања“ програма, једно од решења може бити и реалокација пројеката унутар програмске струкутре општине или града.

Горе посматрани методски поступци највише су везани за иницијацију програмског буџетирања у систем финансијског управљања јединицом локалне самоуправе. Стратешки приоритети и буџетски програми ће се тешко мењати у средњорочном циклусу. Оно што ће се мењати су циљане вредности „излазних“ резултата буџетских програма и пројекти. То се посебно односи на пројекте који се финансирају из средстава Европске уније. Њима треба дати приоритет у процесу приоритизације.

Када се једном усвоји концепт програмског буџетирања у пракси, процес планирања се може поделити на сегмент који се односи на финансирање већ усвојених политика и планова у буџету јединице локалне самоуправе и сегмент који се бави изменама политика или обима активности јавне власти. У поступку планирања обима и структуре потрошње буџетских корисника посебно би се утврђивали лимити за посматране сегменте финансијског планирања. Процес промене политика и средњорочних планова буџетских корисника састојао би се од:

1. тока управљачких импулса „од дна према врху“ – на основу смерница за припрему буџета које су примили од органа управе надлежног за финансије буџетски корисници састављају предлоге својих редефинисаних финансијских планова, где су посебно назначене „старе“ и „нове“ ставке у буџету;

2. поступка „преговарања“ и усклађивања обима и структуре финансијских средстава у смеру обезбеђења реализације усвојених политика и планова са променама које ће имплицирати промену расхода у буџету.

Коначни циљ овог процеса је утврђивање обима и структуре буџетске потрошње који ће бити у функцији реализације постојећих политика и средњорочних планова и суме финансијских средстава потребних за промене политика и планова. У процесу планирања се може прописати посебан образац који ће се односити само на редефинисање већ усвојених програма и активности, односно за истицање финансијских и нефинансијских ефеката и елемената промена у вођењу политике и/или свакодневном делању буџетског корисника. У техничком смислу, расходи пословања постојећих политика ће се усклађивати са очекиваном инфлацијом или са бројем корисника када су у питању континуирани програми којима се остварују одређена права и трансфери за циљне групе у друштвеној заједници, на пример. С друге стране, планирање реализације нових политика и активности захтева потпуно нови финансијски инжињеринг и начин доласка до потребних средства у буџету.

5.4. Програмска класификација

5.4.1. Садржај програмске класификације

Преласком на програмски модел буџетирања појам апропријације везује се за одређени програм, односно текућу активност и/или пројекат. Тако ће се планирати и извршавати одлука о буџету јединице локалне самоуправе у пракси. Садржај, односно структура апропријације треба да буде исказана путем коришћења *економске класификације*. Значи, *расположиву буџетску апропријацију* чини укупна маса различитих врста трошкова (буџетских расхода и издатака) путем којих се реализује одређена текућа активност и/или пројекат у буџету. Применом програмске класификације, шифра функционалне класификације везује се за поједину текућу активности и/или пројекат, а не уз програм јер се може догодити да један програм укључује више функција или области јавне потрошње. На исти начин би се повезивала програмска класификација и класификација по изворима финансирања. За сваку текућу активност и/или пројект биће потребно утврдити у којем износу се финансира из буџета, а колико из осталих извора, с тим што ће захтеви Европске уније у предстојећем периоду, врло вероватно, бити усмеравани у правцу да се средства ЕУ фондова/помоћи посебно издвоје и прате у буџету – по сличном моделу као, на пример, „чиста“ буџетска средства (шифра 01).

Програмска класификација требала би да се састоји из нумеричких подцелина које се односе на кодификовање:

1. главних програма,
2. програма,
3. текућих активности и
4. пројеката буџетских корисника.

Главни програм представља конгломерат буџетских програма који чине један сегмент у вођењу јавне политике или стратешке области. Главни програм има општи карактер и спроводи се преко више буџетских програма који су у надлежности једног или више корисника буџетских средстава. Имајући у виду дате релације, могло би се размишљати и о увођењу пете категорије у програмској класификацији: *Јавне политике* или *Стратешке области.* Тиме би се обезбедило праћење реализације кључних политика или области јавног делања, које опредељује законодавно и извршно тело, кроз везивање финансијских средстава за делање одговарајућих корисника буџетских средстава са истим стратешким приоритетом унутар сложеног управљачког система јавне власти. Овај сегмент програмске класификације имао би посебан значај за процес буџетирања на централном нивоу власти и процес консолидације података на нивоу државе.

Буџетски програми су сачињени од групе независних, али тесно повезаних активности и пројеката који имају заједничко усмерење ка једном циљу. Временски хоризонт програма простире се у циклусу од 3 до 5 година, при чему се кључни „излазни“ резултати мере на годишњем нивоу остварења. Програм се спроводи преко једне или више текућих активности и пројеката који су усмерени ка постизању јединственог циља програма. Текућа активност и пројект могу припадати само једном програму. У почецима примене програмског приступа буџетирању програм треба да буде у надлежности *само једног* буџетског корисника, док се у каснијим фазама може размишљати о проширењу листе његових носилаца, што условљава изузетно висок ниво профилисаности управљачких циљева, начина њиховог остварења у пракси и координације у раду унутар организационе структуре јавне власти.

Текуће активности се везују за редовно обављање послова у одређеној организационој јединици јавноправног ентитета. Текућа активност је део програма за који није унапред утврђено време трајања у којем су планирани расходи и издаци за остваривање циљева утврђених програмом. Текуће активности су у функцији утврђивања и мерења „излазних“ резултата административног апарата јавне власти. У принципу, њима би се вршио обухват расхода за запослене и сталне трошкове рада администрације (енергетске услуге, трошкови материјала, комуналне услуге, услуге комуникације и сл.). Међутим, обављање текућих активности може узроковати и настанак других облика трошкова у буџету (трансферна плаћања основним и средњим школама на име обезбеђења огрева или надокнаде трошкова за путовање наставника и ученика, на пример).

Пројекат је део програма за који је унапред утврђено време трајања у којем су планирани расходи и издаци за остваривање управљачких циљева утврђених програмом. Он *не може* трајати дуже од дужине трајања програма и *мора* бити његов интегрални део. Пројекат мора имати унапред дефинисани:

- временски оквир (може бити утврђен на годину дана или дуже);
- циљ или резултат коме тежи;
- јасно утврђену листу активности;
- план људских и материјалних ресурса који су потребни за његову реализацију.
- буџет пројекта.

Структуру, елементе и начин класификовања буџетских података на програмској основи треба да утврди министар финансија у складу са чланом 29., Закона о буџетском систему, по коме је дужан да ближе уређује питања која су везана за примену буџетске класификације у земљи. У том смислу, треба извршити измене и допуне *Правилника о стандардном класификационом оквиру и контом плану за буџетски систем*, којег су обавезни да се придржавају Република, јединице локалног нивоа власти, корисници буџетских средстава и корисници средстава организација обавезног социјалног осигурања.

5.4.2. Методологија примене програмске класификације

Методологија употребе програмске класификације у домену буџетирања локалних власти може се урадити на:

- централистичкој и
- децентралистичкој основи.

У првој варијанти, читав систем класификовања био би детерминисан од стране Министарства финансија. Значи, „шифрарник“ главних програма и буџетских програма био би унапред задат јединицама локалне самоуправе. На пример, шифра програма могла би се састојати од четвороцифреног броја у распону од 01000 до 9999. У том случају, шифра текуће активности и пројекта била би алфанумеричка ознака која би се састојала од слова *А* (текућа активност) или *П* (пројекат) и осмоцифреног броја у распону од 0100000 до 9999999. (Уколико би се увела категорија *Јавне политике* или *Стратешке области* требало би предвидети још једно или два нумеричка места. По искуствима развијених земаља, не би се смело увести више од 30 облика стратешких области). Јединице локалне самоуправе би имале слободу да у тако постављен оквир врше кодирање само на нивоу *текуће активности* и *пројеката*. Употреба посматраног приступа се брани захтевом за обезбеђењем што потпуније и квалитетније консолидације и праћења података којим се рефлектују различити аспекти буџетске потрошње у

земљи, али и тезом да јединице локалне самоуправе немају подједнако развијене капацитете и стручност, што може водити значајним осцилацијама у квалитету детерминисања посматране буџетске класификације у пракси. Сходно томе, уклапајући се у систем класификовања главних програма и буџетских програма централног нивоа власти, јединицама локалне самоуправе би се оставила могућност да своје активности и пројекте уклопе у унапред дефинисане и униформне програме, који би, врло вероватно, пре били одраз вршења уставно-законских надлежности, него реализације стратешких циљева локалних власти. У том случају, буџетски програми за општине и градове били би дефинисани на следећем нивоу делања локалне самоуправе:

- рад скупштине општине/града;
- послови извршних органа јединице локалне самоуправе;
- обезбеђење услова за одвијање изборног циклуса у локалној заједници;.
- вршење управно-административних послова;
- обезбеђење месне самоуправе;
- управљање јавним приходима, буџетом и имовином општине/града;
- обезбеђење услова за економски развој општине/града:
- развој туризма, угоститељства, занатства и трговине на територији општине/града;
- старање о пољопривредном земљишту и развоју задругарства;
- управљање робним резервама;
- урбанизам и просторно планирање;
- стамбени послови и старање о пословном простору;
- уређење и коришћење грађевинског земљишта;
- одржавање и развој комуналне делатности;
- обезбеђење локалног саобраћаја и јавног транспорта;
- развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;
- примарна здравствена заштита;
- социјална заштита становништва;
- обезбеђење материјалних и других услова за образовање на територији општине/града;
- одвијање активности из домена културе и заштита културних добара на територији општине/града;
- старање о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђивање услова за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина на територији општине/града;
- организација школског спорта и спортско-рекреативних активности и манифестација;
- остваривање, заштита и унапређење људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;
- заштита животне средине;

- старање и управљање над изворима, јавним бунарима, чесмама и подручјима са природним лековитим својствима;
- заштита од елементарних и других непогода;
- обезбеђење правне заштите општине/града (јавно правобранилаштво);
- организација рада инспекцијских служби;
- обезбеђење правне помоћи, мировних већа и сл.

У постулирању главних програма, Министарство финансија може користити логику класификације државних функција коју је донело *Статистичко одељење Уједињених нација – COFOG* (*The Classification of the Functions of Governement*). Функционална класификација структурисана је на бази следећих 10 области јавне потрошње, у којима и локална самоуправа може пронаћи своје место (једини изузетак су послови одбране и, једним делом, јавни ред и безбедност):

1. опште јавне услуге;
2. одбрана;
3. јавни ред и безбедност;
4. економски послови;
5. заштита животне средине;
6. послови становања и заједнице;
7. здравство;
8. рекреација, спорт, култура и вере;
9. образовање;
10. социјална заштита.

На пример, у оквиру вршења општих јавних услуга може се пронаћи следећа група функционалне класификације: *Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови*. Имајући у виду ову вертикалу, може се утврдити главни програм: *Политички систем локалне самоуправе*, у оквиру кога би се препознавали следећи буџетски програми:

- рад скупштине јединице локалне самоуправе;
- послови извршних органа јединице локалне самоуправе;
- обезбеђење услова за одвијање изборног циклуса у локалној заједници и сл.

Када би додали и категорију *Стратешка област* под називом: *Политички систем*, у шифарском систему исказивања података дата релација би могла бити утврђена на следећи начин:

01 Политички систем
  0109 Политички систем локалне самоуправе
    010901 - Рад скупштине јединице локалне самоуправе.
    010902 - Послови извршних органа јединице локалне самоуправе.
    010903 - Изборни циклус на нивоу локалне самоуправе.

Осим „чврсто“ детерминисане централизоване основе, могао би се применити и полудириговани приступ у поступку одређења програмске класификације. У првој варијанти, Министарство финансија би могло утврдити категорију *подпрограма* коју би јединице локалне самоуправе слободно утврђивале и „шифрирале“. Подпрограми би, у том случају, били нови елемент програмске класификације који би припадао категорији буџетских програма, чија је номенклатура унапред одређена од стране централног нивоа власти. У другој варијанти, Министарство финансија би утврдило само листу стратешких области и главних програма у чији оквир би се уклапали слободно одабрани буџетски програми од стране јединица локалне самоуправе.

У случају примене децентрализоване основе код детерминисања програмске класификације, Министарство финансија би одредило само општи оквир и принципе класификовања података. „Шифрарник“ главних програма, буџетских програма, текућих активности и пројеката утврђивао би локални орган управе надлежан за финансије у складу са приоритетима и управљачким циљевима који су детерминисани општим и секторским стратегијама јединице локалне самоуправе. Уколико не би постојао јасно утврђени план реализације стратешких циљева општине или града, онда би се то урадило у складу са логиком „развијања“ финансијских планова буџетских корисника. Локални орган надлежан за буџет и финансије одређивао би крајњи садржај и структуру шифара програма, текућих активности и пројеката, али тек након анализе предлога буџетских корисника. Тиме би буџет преузео улогу „прикупљача“, „обједињивача“ и структурализатора стратешких циљева јединице локалне самоуправе у једну логичну целину. У случају да постоји општи стратешки документ који је нумерички „заокружио“ програме, текуће активности и пројекте јединице локалне самоуправе, онда би он представљао основу система шифрирања. То важи под претпоставком да је стратешким планом „разрађен“ распоред реализације циљева, програма, текућих активности, пројеката и одговорности међу различитим субјектима унутар организационе структуре општине или града. Због тога, јако је важно да се у процесу стратешког планирања размишља о систему повезивања посматраних елемената са елементима финансијских планова буџетских корисника. И у случају постојања „заокруженог“ система шифрирања, и у случају када је он „отворен“, локални орган управе надлежан за финансије дужан је да предлог шифара својим буџетским корисницима достави у Упутству за припрему буџета (пример оваквог начина одређивања програмске класификације може се видети у делу анекса где је приказан модел садржаја *Упутства за израду програмског буџета*). У првом случају, користили би се елементи „кровних“ или секторских стратегија јединице локалне самоуправе. У другом случају, буџетски корисници били би слободнији у поступку опредељења шифара за текућих активности и пројекте. У складу са распоредом својих активности и „циљаних“ пројеката, могли би изнети предлог уређења овог дела програмске класификације. Иако би програми били унапред дефинисани од стране локалног органа управе надлежног за финансије, буџетски корисници би могли утицати и на њихов крајњи

садржај. Након анализе предложених решења, локални орган управе надлежан за буџет и финансије определио би се за коначни „шифрарник" програма, текућих активности и пројеката буџетских корисника. Систем шифара састојао би се од подцелина. Једна подцелина могла би бити назначена (одвојена) од друге подцелине, по принципу: *Главни програм – Програм – Текућа активност – Пројекат. Главни програм* би у себи носио ознаку приоритета или стратешке области, као и општег стратешког циља чијој реализацији доприноси буџетски програм. У принципу, треба применити декадни систем, и то од почетног броја 111 који би се односио на реализацију првог приоритета и њему припадајућег првоутврђеног општег и посебног циља у стратешком плану јединице локалне самоуправе. Нумерички низ главних програма зауставио би се на броју којим је означен последњи посебан циљ стратешког документа општине или града. Дати принцип разврставања применио би се и на шифрирање текућих активности и пројеката. У зависности од тога да ли се буџетска средства везују за *текућу активност* или *пројекат*, испред нумеричке ознаке требало би ставити знак *А* (ако је у питању текућа активност) или знак *П* (за пројекат). На пример, шифрирање трећеутврђеног пројекта унутар првог програма другог посебног циља који се налази у оквиру првог општег циља другог приоритета *Стратегије одрживог развоја* изгледало би овако: *СОР П 2.1.2.1.3.* Ознака текућих активности била би везана за шифру програма тако што би се иза последње ознаке програма наводио припадајући редни број. У претходно наведеном примеру, шифра првоутврђене текуће активности изгледала би овако: *СОР А 2.1.2.1.1.* Свака подцелина мора имати свој назив. Тиме се омогућава лакши преглед реализације стратешких приоритета, циљева, програма, пројеката и активности у буџету општине или града.

Пракса указује и на одређена одступања у процесу дефинисања буџетских програма од процеса стратешког управљања или садржаја стратешких докумената јавне власти. Често се програми утврђују у нешто већем обухвату активности и пројеката, чије извршење одговара шире постављеном ракурсу управљачких циљева јавноправног ентитета или некој од функција јавног делања. Постоје и примери где се програм дефинише и као група административних послова који припадају одговарајућој организационој јединици надлежног органа јавне власти (на пример, буџетски програм који се односи на рад пореске администрације). Аргумент за овај приступ налази се у томе да се циљеви рада организације најчешће везују за њену организациону структуру и унапред дефинисане функције њеног делања, као и за чињеницу да се о „судбини" највећег броја већ установљених програма не расправља сваке буџетске године (општепозната чињеница је да се организациона структура јавне власти такође не мења често у пракси). То значи да се у поступку преговора око буџета најчешће неће разматрати програми, већ ће се одлучивање о алокацији буџетских средстава вршити на нижој управљачкој равни – равни текућих активности и пројеката (посебно пројеката). С друге стране, треба имати у виду и то да се успешност текућих активности и пројеката прати индикаторима резултата, док се успешност програма мери индикаторима учинка,

а индикатори учинка се најчешће не могу анализирати и/или мерити у временском периоду краћем од три године. Посматрана искуства која указују на „шареноликост“ решења у пракси често се користе као аргумент тези да у постулирању програмске класификације треба применити централистичку основу. То поготово важи у случају када значајан број јединица локалног нивоа власти у земљи не примењује концепт стратешког управљања, односно када нема развијена стратешка документа како општег, тако и секторског карактера.

5.5. Креирање буџетског програма

5.5.1. Структура буџетског програма

Програмски приступ буџетирању заснива се на тежњи ка успостављању што чвршће везе између ангажованих средстава и очекиваних, односно постигнутих резултата у вршењу јавне власти. Обављање јавних функција треба увек да води „*излазним*“ *резултатима* који се огледају у донетим одлукама, пруженим услугама и „произведеним“ добрима од стране надлежних организационих јединица унутар јавног сектора (донета општа акта, издати документи, извршене инспекције, изграђена водоводна мрежа или асфалтирани локални путеви, на пример). Логично, да би се жељени резултати остварили потребно је уложити одређене људске и материјалне ресурсе („*inputs*“) који имају своју „цену коштања“ и представљају важан параметар за доношење управљачких одлука. У принципу, тешко је направити добар баланс између захтева за економичношћу и ефективношћу јавног делања. На пример, у домену обезбеђења потреба из области културе, довођење светски признате алтернативне позоришне групе из иностранства може изазвати јако пуно расхода у буџету, а велико задовољство код релативног малог броја утицајних гледалаца у општинском/градском позоришту. Овде се поставља питање шта је кључни циљ управљача у домену вођења културне политике општине/града:

1. задовољење потреба интелектуалне (духовне) елите локалне заједнице,
2. стављање општине/града на „мапу“ културне понуде земље у сфери театра,
3. брендирање општине/града као важног центра културних дешавања у региону,
4. „производња“ културног садржаја за широке народне масе или
5. креирање програма путем ангажовања локалних посланика у култури, на пример.

У претпоследњем и последњем случају, захтев за економичношћу ће имати преовлађујући значај у доношењу одлуке о томе да ли треба ангажовати позоришну трупу или не, док у првом и другом случају то ће важити за принцип

ефективности. У трећем случају мораће се вршити „вагање“ између посматраних захтева. Можда се квалитетно брендирање општине/града може извршити и уз ниже буџетске расходе.

Буџетски програм представља инструмент управљања којим се врши повезивање посматраних елемената у логички „заокружену“ целину којом се детерминишу активности и ресурси које треба мобилисати ради реализације управљачких циљева и постизања унапред утврђених учинака и ефеката делања јавне власти у пракси. Сходно томе, структура буџетског програма треба да одражава овако постављене захтеве. По нашем мишљењу, буџетски програм требао би да садржи следеће елементе:

- назив и шифра програма;
- назив организационе јединице/буџетског корисника, као и име, презиме и функција лица које је одговорно за реализацију програма;
- кључни циљеви, кратак опис и временско трајање програма;
- остали елементи програма (правни основ, приоритет програма, ризици остварења програма, извори верификације програма и сл.);
- буџет програма;
- очекивани резултати програма;
- назив, шифра, функција и приказ структуре текућих активности;
- вредност пројеката којим се реализује програм.

У предстојећој табели изнели смо једно од могућих решења на основу кога се горе изнети елементи буџетског програма могу „упаковати“ у целину (у анексу се може пронаћи пример урађеног буџетског програма из области управљања комуналним отпадом којег ћемо користити у процесу објашњења појединачних елемената у наставку излагања).

Табела 7. Предлог структуре буџетског програма

НАЗИВ И ШИФРА ПРОГРАМА:
НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА:
ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОГРАМА:
КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ, КРАТАК ОПИС И ВРЕМЕНСКО ТРАЈАЊЕ ПРОГРАМА:
ОСТАЛИ ЕЛЕМЕНТИ ПРОГРАМА: 1. Правни основ: - ... - ... - ... 2. Приоритет програма (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак 3. Ризици остварења програма: - ... - ... - ... 4. Извори верификације програма: - Омот списа пројекта: ... - Омот списа пројекта: ...

БУЏЕТ ПРОГРАМА						
Приходи и примања програма						
Извор финансирања	**Опис**	**Износ (2013. год)**	**Наменски приходи**			
			Износ (2013. год)	**Еко. клас.**	**Назив прихода**	
	Укупно:					
Расходи и издавања програма						
Економска класификација	**Опис**	**Износ**				
		2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
		Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
		Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
		Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	Укупно – по годинама:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	Укупан буџет програма:					

ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ ПРОГРАМА:								
Ред. бр.	Начин остварења програма/ управљачког циља	Индикатор резултата						
		Дефинисање индикатора	Јединица мере	Базна вредност	Циљана вредност 2013	Циљана вредност 2014	Циљана вредност 2015	Индикатор учинка
1								
1.1								
1.X								
2								
2.1								
2.X								
...								

НАЗИВ И ШИФРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: СТРУКТУРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: ФУНКЦИОНАЛНА ОЗНАКА ТЕКУЋЕ АКТИВНОСТИ:

ВРЕДНОСТ ПРОЈЕКАТА КОЈИМ СЕ РЕАЛИЗУЈЕ ПРОГРАМ:						
Ред. бр.	Назив и шифра пројекта	Укупан износ средстава потребних за реализацију				
		2011	2012	2013	2014	2015
	Укупно – по годинама:					
	Укупан буџет пројеката:					

5.5.2. Елементи буџетског програма

5.5.2.1. Назив, шифра и и носиоци програма

Утврђивањем назива и шифре буџетског програма утврђују се основни подаци за његову „личну карту“ која ће се користити као идентификациона и информациона основа у процесу планирања, израде, доношења, извршења и контроле буџета јединице локалне самоуправе. У зависности од модуса примене децентралистичког или централистичког приступа у одређивању програмске класификације, назив и шифра буџетског програма биће утврђени по процедури која је дефинисана или од стране локалног органа надлежног за буџет и финансије, или од стране Министарства финансија, где би „именик“ и „шифрарник“ главних програма и буџетских програма били унапред задати јединицама локалне самоуправе. У случају примене централистичке основе, задатак општине или града био би да своје стратешке циљеве, активности и пројекте „упакује“ у формално утврђени оквир од стране Републике који не мора да кореспондира са њиховим управљачким опредељењем и делањем у пракси. У случају примене децентралистичког прилаза у одређивању програмске класификације назив буџетског програма требало би да буде узет из стратешког плана општине или града. То би требало да буде кратка и језгровита изјава која одражава сâму суштину програма („*Регулација комуналног отпада*“ или „*Унапређење културних делатности*“, на пример). У примеру урађеног буџетског програма из области управљања комуналним отпадом, којег ћемо користити у процесу објашњења појединачних елемената буџетског програма у наставку рада, употребили смо децентралистичку основу у одређивању програмске класификације. То смо урадили из два разлога. Прво, у Републици Србији још увек није утврђена програмска класификација. Друго, хтели смо да прикажемо један од могућих начина повезивања стратешког плана са буџетским процесом јединице локалне самоуправе. Шифра *СОР 2.1.1.1.* указује на то да је реч о првом програму првоустановљеног посебног циља који се налази у оквиру првог општег циља другог приоритета *Стратегије одрживог развоја*. Прве две ознаке указују на главни програм коме посматрани буџетски програм припада. Реч је о програму „*Регулација комуналног отпада*“ који припада посебном циљу: „*Делотворно управљање отпадом*“, а чини део општег циља – главног програма: „*Заштита екосистема града*“. Сви ови елементи стратешког плана припадају приоритету: „*Унапређење и развој комуналне инфраструктуре и хигијене*“.

Сваки програм мора имати назив организационе јединице, односно буџетског корисника, као и функцију, име и презиме лица које је одговорно за реализацију програма. Први атрибут указује на то који је организациони ентитет носилац програма, док се другим атрибутом персонализује одговороност за његову ваљану имплементацију у пракси. Утврђивањем функције, имена и

презимена лица одговорног за реализацију програма, стварају се релативно „чврсте“ основе за квалитетан мониторинг у процесу извршења буџета јединице локалне самоуправе. Утврђивање носиоца буџетског програма важно је за детерминисање текућих активности и алокацију трошкова рада административног апарата унутар организационе структуре локалног органа управе. У посматраном примеру, *Одсек за комуналне делатности* који се налази унутар *Одељења за урбанизам, стамбене и комуналне делатности* био би задужен за реализацију посматраног програма, а самим тим и за припадајуће трошкове његове имплементације у пракси.

Табела 8. Назив, шифра и и носиоци програма

НАЗИВ И ШИФРА ПРОГРАМА: „Регулација комуналног отпада“ - СОР 2.1.1.1.
НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА: Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности – Одсек за комуналне делатности **ИМЕ И ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОГРАМА: Зоран Зорић, шеф Одсека за комуналне делатности**

Као што смо раније указали, процес планирања и израде буџетског програма требало би везати за директног буџетског корисника, а пројекат за индиректног. Међутим, дешаваће се ситуације када ће директни буџетски корисник бити носилац једног или више пројеката. У посматраном примеру, овлашћено лице у Одсеку за комуналне делатности непосредно ће руководити пројектом који се бави санирањем дивљих депонија уочених на територији локалне заједнице.

Овде је важно имати у виду још једну чињеницу. Правни статус којим се уређује организационо устројство општинских управа у Републици Србији није у функцији менаџерског приступа руковођења у јавном сектору. Пошто смо указали на могућност успостављања управљачко-функционалних вертикала у систему руковођења јединицом локалне самоуправе на релацији: „топ менаџмент“ – „средњи менаџмент“ – индиректни буџетски корисници, хтели би указати и на другачија решења. На пример, у Њу Кастлу (Велика Британија) формирани су посебни одбори за праћење реализације одговарајуће стратешке области (више се може видети на веб-сајту: http://community.newcastle.gov.uk/projects). У принципу, и овде се може препознати тријадни однос у систему управљања, али између:

1. Одбора за праћење стратешке области,
2. Програмског одбора и
3. Пројектног одбора.

Одбор за праћење стратешке области има задатак да осигура реализацију стратешких циљева у одређеној области делања града. Он се налази у функцији координатора програмских активности и алокатора материјалних и нематеријалних

ресурса на одређене буџетске програме и пројекте како би се обезбедили услови за циљ(а)ни рад локалне власти. Ако би желели да ово решење „пресликамо" у постојећи институционални оквир Републике Србије, онда би посматрани одбор могли тумачити као *комисију* локалног већа која би била формирана за праћење стратешке области општине или града. У њеном раду учествовали би локални већник и/или помоћник председника општине/градоначелника који је задужен за дати сектор рада локалне самоуправе, руководиоци секретаријата, одељења и одсека у локалном органу управе, стручни сарадници, али и истакнути појединци у референтној области који не припадају политичко-управној структури општине или града.

Програмски одбор има кључну улогу у детерминисању и управљању програмским активностима које треба да се обаве у складу са циљевима и жељеним резултатима постављеним од стране одбора за праћење стратешке области. Поред одговарајућег усмерења текућих активности одговарајуће организационе целине локалног органа управе, одбор је дужан да направи такав избор буџетских пројеката који ће са што мање средстава имати делотворнији резултат у пракси. Наравно, уз ваљану процену ресурса и ризика који могу угрозити реализацију програма. Програмски одбор пажљиво прати начин реализације посебног стратешког циља и у обавези је да на време сигнализира настанак појава које утичу на промене приоритета и начина остварења циљева утврђеним стратешким планом општине или града. На крају, одбор има кључну улогу у процесу мониторинга, евалуације и контроле буџетског програма. Значајнији буџетски пројекти имаће посебне одборе који су задужени за њихову реализацију у пракси. Задатак одбора био би вршење мониторинга и контроле рада менаџера пројекта, као и обезбеђење система извештавања усмереног према програмском одбору. У случају када се не жели формирати пројектни одбор, ова релација би се успостављала директно између менаџера пројекта и програмског одбора.

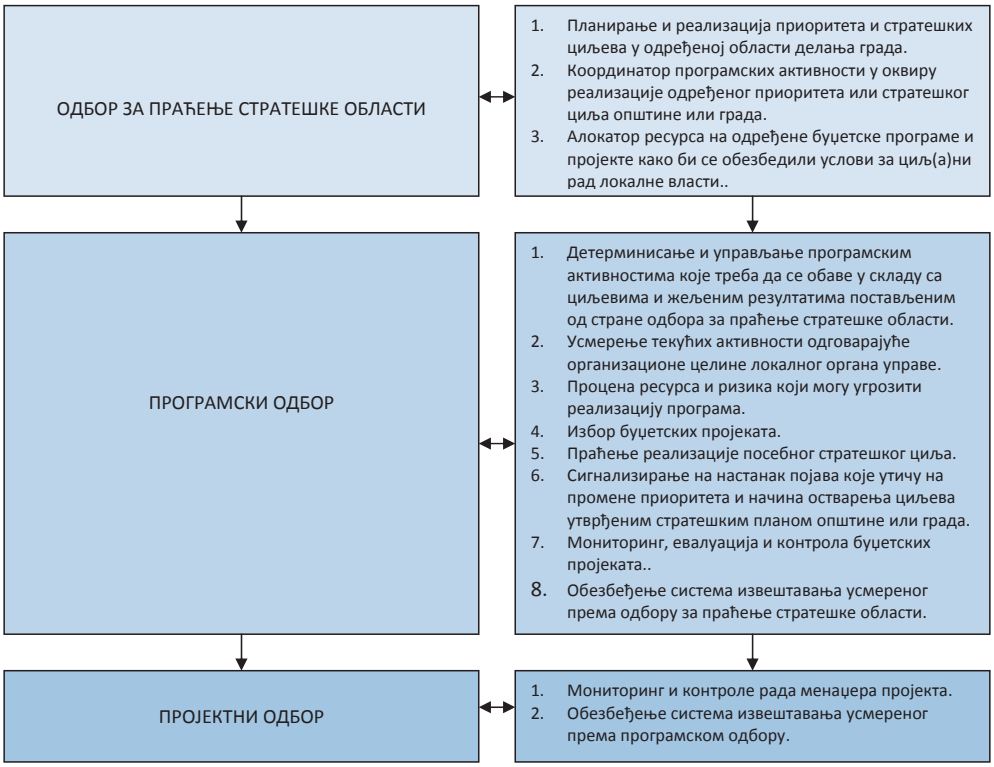
У српским условима, програмски и пројектни одбор могли би бити формирани као посебна радна тела која би одговарала председнику општине или градоначелнику за реализацију буџетског програма или пројекта. Овим обликом организовања створили би се услови за:

- циљано делање и усмерење финансијских средстава од стране јавне власти;
- решавање комплексних, интердисциплинарних задатака;
- фокусирање на идентификовање и решавање проблемских ситуација;
- ваљано реаговање на претње и шасне из окружења;
- смањење ризика унутар управљачког система локалне самоуправе;
- системски мониторинг, евалуацију, контролу и извештавање о реализацији буџетских програма и пројеката.

Рад ових одбора био би заснован на мултидисциплинарној основи. Програмским или пројектним одбором руководило би овлашћено лице од стране председника општине или градоначелника. У саставу одбора били би запослени из

различитих функционалних целина које се налазе у саставу управљачког система јединице локалне самоуправе, добри познаваоци области „циљаног“ делања буџетског програма и пројекта. Следећи графички приказ показује начин на који су подељена овлашћења између одбора за праћење стратешке области, програмског и пројектног одбора.

Графички приказ 11. Подела овлашћења између одбора за праћење стратешке области, програмског и пројектног одбора



5.5.2.2. Опис, кључни циљеви и временско трајање програма

За разлику од класичних приступа буџетирању, где смо могли утврдити *место*, *врсту* или *област* трошења буџетских средстава, у условима примене програмског буџета појављује се још једна важна категорија: *носилац трошкова.* То су буџетски програми и пројекти на које се врши алоцирање трошкова који настају ради остварења одређеног стратешког циља у пракси. У том смислу, сваки буџетски програм и пројекат мора садржати део који се односи на успостављање везе са стартешким план(овима) и политиком јединице локалне

самоуправе. Њиме се указује на споне програма, приоритета и циљева локалне заједнице који су утврђени у неком од њених стартешких докумената било да су општег или секторског карактера. То би требало учинити путем наративног описа у коме би се јасно описале дате конекције. У том смислу, треба истаћи да програм директно или индиректно подржава спровођење *„Стратегије одрживог развоја јединице локалне самоуправе"* у делу X, Y или Z, и то путем изношења најважнијих циљева, активности и мера садржаним у датом документу, на пример. Овде би требало назначити и предвиђено трајање буџетског програма како би се утврдила и временска димензија његове реализације у пракси.

Табела 9. Опис, кључни циљеви и временско трајање буџетског програма

КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ, КРАТАК ОПИС И ВРЕМЕНСКО ТРАЈАЊЕ ПРОГРАМА: Програм је у функцији реализације циљева из приоритета: Унапређење и развој комуналне инфраструктуре и хигијене, који је дефинисан Стратегијом одрживог развоја општине/града _____ за период од 20___ до 20___ године. Програм је у директној вези са остварењем посебног стратешког циља: Делотворно управљање отпадом. Тиме је у функцији реализације општег стратешког циља (главног програма): Заштита екосистема општине/града. Предвиђено је да програм траје у периоду од 2013. до 2019. године. Неодговарајуће управљање отпадом један је од највећих проблема заштите животне средине у граду/општини _____. Анализе показују да је свест грађана на јако ниском нивоу и да се јако негативно одражава на животну средину.. На пример, идентификовано је 36 дивљих депонија, од којих су 11 на обали реке. Оне представљају „црне тачке" на еколошкој мапи оптине/града. У правцу решења посматраног проблема значајан део активности биће усмерен ка стварању регулационог оквира и институционалних полуга за боље управљање отпадом. Програм ће утицати и на процес одлагања отпада са подручја где се није раније износило, те ће бити проширен круг изношења смећа. Један део активности биће везан и за оплемењивање отпадом загађених површина. У предстојећем периоду акценат ће бити стављен и на мере превенције и активности чији циљ је подизање свести грађана свих старосних доби о значају заштите животне средине. Програм утиче на оно што је најважније у овом домену делања људи – свест о очувању екосистема. Међутим, програм ће бити и у функцији укључивања грађана у активности и акције које су усмерене ка чишћењу и унапређењу животне средине...

У језичком смислу, циљеви би требало да буду формулисани као кратке и садржајне изјаве о томе шта се финансирањем буџетског програма жели постићи у пракси. У поступку њиховог навођења, треба их представљати у хијерархијском поретку користећи релацију: *опште - посебно*. Значи, поред јасног назначавања свих атрибута циљева који детерминишу буџетски програм, важно је видети и њихову „припадност" циљевима вишег реда. Као што смо раније указали, у процесу „увезивања" резултата стратешког планирања и буџетирања јединице локалне самоуправе важно је направити разлику између општих и посебних циљева. Општи циљ представља циљ у чијој реализацији учествује више субјеката буџетског процеса. Они генеришу инфраструктуру која ће „носити" *главне програме* буџета општине или града. *Буџетски програми* припадају само једном посебном циљу. У овој „тачки" везивања са процесом буџетирања јединице локалне самоуправе, посебни циљеви добијају оперативни карактер и представљају основ рада јавноправног ентитета током фискалне године. Дато делање, груписано и организовано кроз вршење више различитих активности, рефлектује се у њиховим буџетским програмима, текућим активностима и пројектима. Посматрана гама

циљева и активности доприноси остваривању општих циљева општине или града који треба да одражавају средњорочни планско-управљачки оквир локалне заједнице. Имајући у виду да се у програмском буџету „прелама“ средњорочно и краткорочно планирање, могло би се указати и на временску димензију циљева. Поред тога, требало би размишљати о успостављању везе програма са стратешким областима и главним програмима који су детерминисани од стране централног нивоа власти. С једне стране, сасвим је сигурно да ће општине и градови у Србији бити у функцији вршења одређених стратешких циљева и приоритета утврђених од стране Републике. С друге стране, јединица локалне самоуправе може, сасвим самостално, „препознати“ одређене правце, циљеве и акције свог делања зарад задовољења потреба грађана који ће, поред локалног карактера, бити и у функцији реализације интереса „вишег“ реда. Због тога, било би погрешно не приказати их као синергију заједничких напора локалних и републичких власти у савладавању одређених друштвених проблема. Имајући ово у виду, посматрани сегмент буџетског програма могао би садржати и део који би указивао на његову везу са стратешким областима и главним програмима централног нивоа власти. То би било од посебног значаја у условима примене децентрализоване основе у постулирању програмске класификације унутар буџетског система земље.

5.5.2.3. Остали елементи буџетског програма

Буџетски програм носи у себи више димензија и „слојева“ управљачких информација које се непосредно или посредно одражавају на процес детерминисања, избора и реализације буџетског програма. Све информације и подаци који нису структурирани у осталим сегментима програма своје место могу наћи у рубрици: *„Остали елементи буџетског програма“*. Смисао овог дела буџетског програма огледа се у пружању свих релевантних информација које ће омогућити да се добије што боља „слика“ о њему. Ова рубрика може се искористити за јачање „преговарачке моћи“ и истицање компаративних предности програма, али и за друге релевантне информације значајне за финансирање и реализацију стратешких циљева општине или града. Овде се може обрадити и питање легалности буџетског програма, односно који је конкретни правни акт основ за његову реализацију у пракси. На пример, у програму који тангира регулацију комуналног отпада на територији општине или града, може се истаћи број службеног гласила и назив одлуке којом се уређује ова област у локалној заједници. Исто важи и за навођење релевантних закона који представљају правни основ за доношење програма. У ширем смислу, и различите стратегије имају обавезујући карактер за руководство јединице локалне самоуправе, јер се доносе од стране представничког тела и дају опште смернице за деловање носилаца извршне власти. По логици ствари, требало би их сврстати у овај сегмент буџетског програма.

Важан сегмент процеса програмског буџетирања везан је и за приоритизацију буџетског програма. По нашем мишљењу, буџетском кориснику треба дати прилику да оцени степен приоритета програма. Овде треба имати у виду да вршење одређених активности представља законску обавезу буџетског корисника тако да морају бити реализоване кроз одређене програме. У осталим случајевима, може се применити уобичајени принцип рангирања приоритета по скали:

- висок;
- средњи;
- ниски приоритет.

Ако би, неким случајем, сви програми били уврштени у скалу високог приоритета, остали елементи и параметри буџетског програма даће довољно „материјала“ да се донесе ваљана одлука који од њих има „право првенства пролаза“ у одлуку о буџету општине или града.

Буџетски програм требао би да садржи и сегмент који указује на изворе за проверу веродостојности података на основу којих је базиран програм. Посматрани део програма указује на „доказе“ или документациону базу на основу које су утврђене циљеви, активности и резултати програма. Реч је о разним врстама студија, анализа, статистичких података, извештаја, записника и других докумената који садрже објективне и поуздане податке на основу којих је засновано креирање програма. Пожељно је да подаци буду комплетни и поуздани, тако да није потребно вршити додатне анализе, истраживања или друге врсте провера. Овај сегмент програма има троструку важност за буџетски циклус јединице локалне самоуправе:

1. њиме се доказују одређене поставке у процесу постулирања и креирања буџетског програма;
2. он је у функцији објективизације буџетског процеса и олакшава фазу приоритизације (елементи програма о којима ваља одлучивати могу бити рангирани и по степену „чврстине“ чињеница (доказа) на основу којих су засновани);
3. дати сегмент програма је од велике важности за фазу мониторинга у којој ће, нарочито, бити праћен, „доказиван“ и оцењиван начин извршења активности, степен испуњења циљева и крајњи резултати програма.

По нашем мишљењу, процес програмског буџетирања треба ускладити са канцеларијским пословањем и „отварањем“ посебних бројева за буџетске програме, текуће активности или пројекте. Сваки од ових докумената, који је праћен бројним прилозима, треба да буде смештен у посебан омот списа и као такав јасно препознатљив у процесу пријема, обраде, чувања и других видова вођења документације унутар управљачког система јединице локалне самоуправе.

У илустративном примеру буџетског програма коришћени су следећи елементи који се могу видети у доњој табели:

- правна основа буџетског програма;
- степен приоритета програма;
- ризик остварења програма;
- извор за проверу веродостојности података садржаним у програму.

Табела 10. Остали елементи буџетског програма

ОСТАЛИ ЕЛЕМЕНТИ ПРОГРАМА:

1. Правни основ:
   - Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС" број 135/04 и 36/09)
   - Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС" број 36/09 и 88/10)
   - Одлука о регулацији комуналног отпада („Сл. лист општине/града _____" број _____)
   - Стратегија одрживог развоја општине/града _____ за период од 20___ до 20___ године („Сл. лист општине/града _____" број _____)
2. Приоритет програма (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок **в) средњи** г) низак
3. Ризици остварења програма:
   - Доношење подзаконских аката од стране централног нивоа власти што може угрозити самосталност општне/града у доношењу локалних прописа
   - Недовољно висок квалитет рада комуналних инспектора
   - Могућност настанка проблема у сарадњи са јавним комуналним предузећем
   - Слаб одзив школске омладине
   - Недовољно интересовање за конкурс за реализацију обука ученика основних и средњих школа о значају заштите животне средине и спровођење акције уклањања чврстог отпада на територији општине/града
   - Незаинтересованост руководства школа за учествовање у пројектима
   - Кашњење у реализацији пројеката због временских прилика
   - Слаб одзив и мотивисаност грађана да учествују у пројектима
   - Незаинтересованост медија за пројекте
4. Извори верификације програма:
   - Омот списа текуће активности: План рада Одељења за урбанизам, стамбене и комуналне делатности – Одсек за комуналне делатности за 20___ годину
   - Омот списа пројекта: Пројекат едукације ученика основних и средњих школа (шифра: СОР П 2.1.1.1.1.)
   - Омот списа пројекта: Санирање дивљих депонија (шифра: СОР П 2.1.1.1.2)

У опису програма морају се навести сви фактори који утичу на процес буџетирања и испуњење циљева буџетских програма јединице локалне самоуправе. Посебно је важно нагласити факторе на које буџетски корисници неће имати директног утицаја, а могу негативно утицати на програм у фази његове реализације. У том контексту, ризике треба представити као потенцијалне сметње и ограничења која могу угрозити ваљану имплементацију програма у пракси. Ради што бољег прегледа и систематичности приступа овој теми, у процесу њиховог елаборирања, ризици се могу структурирати и разврстати на оне:

1. политичког,
2. економског (финансијски, менаџерски и слични ризици),
3. социјалног,
4. еколошког или
5. другог порекла, односно карактера.

Ризици се могу и категоризовати путем утврђивања степена вероватноће њиховог настанка. На пример, носиоци пројекта могли би вероватноћу настанка идентификованих ризика нумерички изразити и сврстати пројекат у унапред одређену категорију по моделу који је дат у следећој табели.

Табела 11. Категорисање ризика

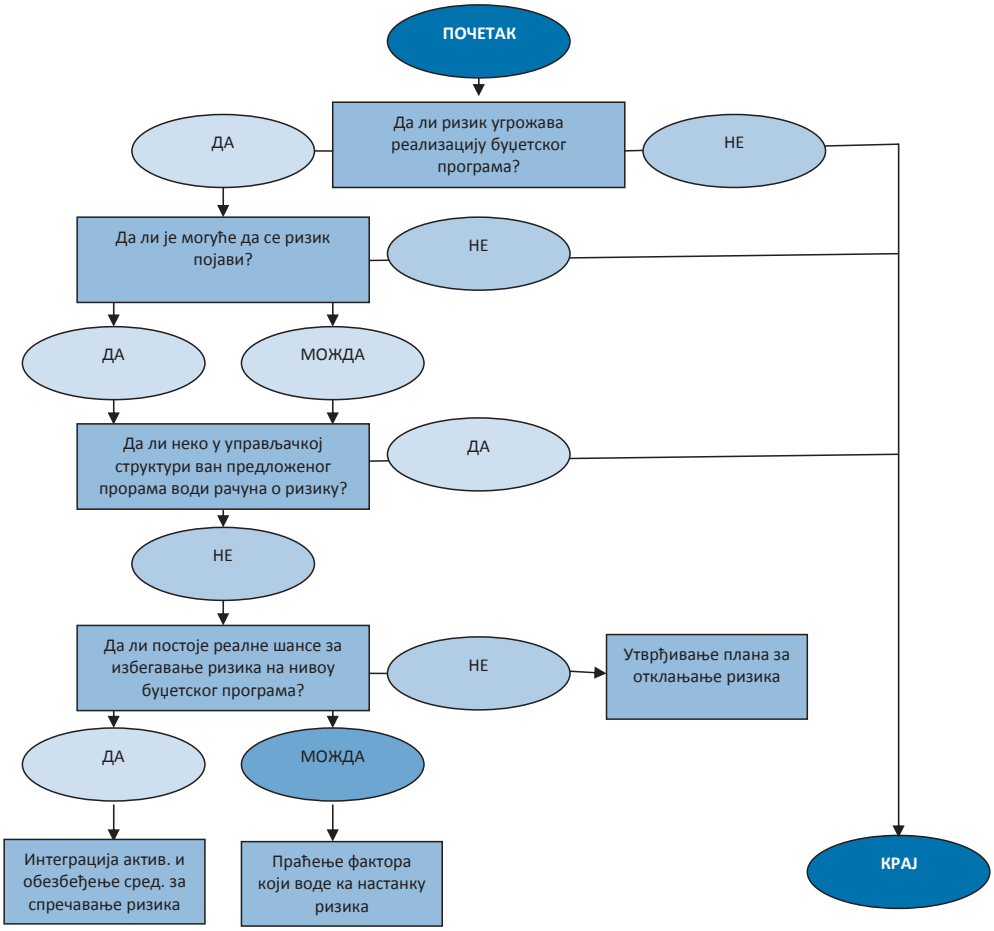
РЕД. БР.	СТЕПЕН ВЕРОВАТНОЋЕ НАСТАНКА ИДЕНТИФИКОВАНИХ РИЗИКА	КАТЕГОРИЈА РИЗИКА	ОПИС КАТЕГОРИЈЕ РИЗИКА
1.	75% - 100%	Прва	Изразито ризичан пројекат
2.	50% - 74%	Друга	Ризичан пројекат
3.	25% - 49%	Трећа	Умерено ризичан пројекат
4.	5% до 24%	Четврта	Пројекат са прихватљивим степеном ризика
5.	До 4%	Пета	Пројекат са изразито ниским степеном ризика

Ове информације представљају добру основу за фазу приоритизације и крајњи избор буџетских програма – тамо где су ризици јако изражени логично је да се умањују шансе појединачног програма за „улазак“ у одлуку о буџету општине или града. С друге стране, добар увид у све ризике даје солидну основу за кризни менаџмент и благовремено репрограмирање активности и трошење финансијских средстава у оквиру сваког програма буџетског корисника јединице локалне самоуправе. Имајући у виду да је углавном реч о негативним утицајима екстерног порекла, могао би се урадити алгоритам процене ризика који би требао да укаже на поступке у случају њиховог настанка. У зависности од степена вероватноће појаве ризика, креатор програма би требао да „угради“ следеће мере предострожности у садржај буџетског програма или пројекта:

1. обавезу пажљивог праћења свих фактора који воде ка настанку ризика;
2. могућност интеграције активности и обезбеђивање средстава за спречавање ризика;
3. утврђивање плана за отклањање ризика.

Следећа илустрација указује на минималан број елемената од којих би требао био саздан базни алгоритам ризика. Наравно, он се може проширивати и продубљивати новим елементима у зависности од знања и креативности предлагача буџетског програма.

Графички приказ 12. Базни алгоритам ризика



5.5.2.4. Буџет програма

Сваки буџетски програм мора имати своју „цену коштања“. Поред сумарног износа, он садржи преглед свих појединачних расхода и издатака потребних за његову реализацију у пракси. У суштини, буџетски програм представља „синтетички конто“ за кога се везују сви трошкови текућих активности и појединачних буџетских пројеката. Поред овог синтетичког одраза финансијско-рачуноводствених података, постоји и његова „аналитичка“ страна – сваки пројекат у програму има свој буџет. Он се налази у делу где се приказује садржина пројеката који су у функцији релизације буџетског програма.

Буџетски расходи се исказују у *економској класификацији* на трећем или четвртом нивоу класификовања буџетских података. У програму мора бити наглашена и временска димензија јавне потрошње по принципу приказивања пет референтних буџетских година које су разврстане на:

- две прошле године – ради исказивања трошкова реализације програма „у прошлости“;
- годину на коју се односи израда одлуке о буџету јединице локалне самоуправе;
- наредне две године – ради пројектовања трошкова који ће настати „у будућности“.

Извори финансирања су везани за расход. На пример, један део средстава Европске уније којим се кофинансира реализација програма везује се за шифру: *06 - Донације од међународних орīанизација*. Ознаке *Б* и *О* указују који је део новца финансиран из буџета општине или града (*Б*), а који из осталих извора средстава (*О*). Посматрани елементи буџетског програма могу се видети у доњој табели.

Табела 12. Буџет програма

Приходи и примања програма					
Извор финансирања	**Опис**	**Износ (2013. год)**	**Наменски приходи**		
			Износ (2013. год)	**Еко. клас.**	**Назив прихода**
01	Приходи из буџета	3.400.000,00	500.000,00	714	Накнада за заштиту и унапређење животне средине
06	Донације од међународних организација	500.000,00	500.000,00	732	Приход од донација
	Укупно:	3.900.000,00	1.000.000,00	-	-

Расходи и и издавања програма						
Економска класификација	**Опис**	**Износ**				
		2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
411	Плате, додаци и накнаде запосленим			1.400.000,00	1. 550.000,00	1.700.000,00
412	Социјални доприноси на терет послодавца			250.000,00	300.000,00	350.000,00

Расходи и и издавања програма (наставак табеле)						
Економска класификација	Опис	Износ				
		2011	2012	2013	2014	2015
423	Услуге комуникација			50.000,00	100.000,00	150.000,00
426	Трошкови материјала			200.000,00	250.000,00	300.000,00
451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима			1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
481	Дотације невладиним организацијама			Б: 500.000,00 О: 500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
	Укупно – по годинама:			3.900.000,00	4.200.000,00	4.500.000,00
	Укупан буџет програма:	12.600.000,00				

Овде би желели да укажемо на једну важну чињеницу. Увођењем програмског буџета фукционална класификација губи досадашњи смисао, али и даље мора бити присутна у буџету због захтева за испуњењем међународних стандарда финансијског извештавања у јавном сектору. Међутим, функција се не веже уз програм, већ за текућу активност или пројекат, а у неким случајевима чак на економску класификацију. То је разлог због чега се не налази у овом сегменту буџетског програма.

Поред „цене коштања“ буџетски програм треба да има и јасно утврђене изворе средстава који су потребни за њено „покривање“ у поступку реализације програма. Изворе финансирања треба приказати у складу са „фондовско-трезорском“, а не економском класификацијом буџетских прихода и примања. У горњем примеру, шифра 01 означава да се реализација програма финансира из средстава општинског или градског буџета, док шифра 06 указује да ће одређен део прихода бити обезбеђен и по основу донације од стране међународне организације.

Битна одлика система финансирања локалне самоуправе у Републици Србији је афектација великог броја изворних прихода за тачно одређену намену у јавној потрошњи. Тиме се ствара јача веза између пореских обвезника, носилаца власти и буџета општине или града. Овим путем су директније успостављене релације између јавног добра или услуге која се обезбеђује из буџетских средстава и економског оптерећења које грађани и привредни субјекти имају по том основу. Због тога, буџет програма мора садржати и део који је намењен приказивању наменских (дестинираних) прихода и примања којим ће се реализовати одређене активности носиоца буџетске потрошње. Поред износа средстава који ће се остварити по овом основу, мора се истаћи и економска класификација, односно

конто и назив прихода о коме је реч. Овај сегмент садржаће само они програми у чијој ће се реализацији трошити наменска средства. Поред прихода од донација, у реализацији горе приказаног буџетског програма трошиће се и средства која су остварена на име *накнаде за заштиту и унапређење животне средине* (дестинираност овог прихода одређена је одредбама Закона о заштити животне средине („Сл. гласник РС“ број 135/04 и 36/09). Овај сегмент програма значајан је због интерне контроле и ревизије буџетског процеса, где је важно доказати испуњеност законских одредби, али и сврсисходност трошења буџетских средстава. Задатак локалног органа управе надлежног за буџет и финансије је да усклади укупан обим наменских средстава по појединачним изворима са „карактером“ програма и да изврши адекватну алокацију дестинираних прихода, односно примања по појединачним програмима у зависности од крајње намене буџетске потрошње.

Исказивање прихода може да буде од посебног значаја за подизање квалитета менаџмента јединице локалне самоуправе, јер се тиме „даје шанса“ на указивање „приходовног ефекта“ програма и оцену рада руководства буџетских корисника. У структури извора прихода кључно место треба да заузму приходи који представљају резултат њихове предузетничке активности, а не „оптерећења“ општинског, односно градског буџета. У појединим случајевима, приходи који су остварени на (пара)тржишној, а не фискалној основи могу бити довољни да сами „покрију“ расходе буџетског програма или пројекта. Инсистирање на праћењу потрошње по изворима финансирања треба сагледавати из најмање три угла посматрања:

1. тиме се указује на степен „еластичности“ финансирања буџетских корисника у односу на приходе из општинског или градског буџета;
2. обезбеђењем средстава за реализацију програма независно од прихода буџета буџетски корисници имају веће шансе за одобравање програма у акту о буџету локалне власти – тиме стичу већу самосталност у раду и за примену менаџерских принципа и техника у свом свакодневном „пословању“;
3. тиме се ствара предузетничка „клима“ у организационој структури општине или града, подстиче рационално коришћење ресурса и могућност остварења средстава на нефискалној основи.

Имајући у виду да се у Републици Србији још увек примењује принцип доношења једногодишњег буџета, буџетски приходи су, за разлику од расхода, пројектовани само на једну годину. У тако детерминисаним условима, примена „1+2“ принципа у планирању огледа се на расходној страни буџетског програма. Пројектовани обим средстава који „излази“ из годишњег оквира („+2“ буџетске године) изражен је у оквиру листе расхода буџетских корисника и представља платформу за планирање буџета за наредну фискалну годину. Ако програм има обезбеђен вишегодишњи извор финансирања из донација или других средстава којим се неће оптерећивати буџет јединице локалне самоуправе, онда се то

може назначити у делу где се износе *„Остали елементи програма“*. Када се буде увео принцип вишегодишњег буџетирања, временски хоризонт пројектовања и исказивања прихода биће утврђен у складу са динамиком трогодишњег планирања расхода.

5.5.2.5. Очекивани резултати програма

Програмско буџетирање повезује процес стратешког и оперативног управљања. Оперативно управљање треба да осигура правовремено и правилно коришћење ресурса у складу са *Три „Е“ принципима* „пословања“ у јавном сектору, као и адекватно праћење степена остварења управљачких циљева јединице локалне самоуправе у пракси. Мерење и оцена „излазних“ резултата започиње још у фази планирања и израде буџетског програма. У сваком програму морају се назначити *индикатори резултата* и *индикатори учинака* којима се изражава квантитативни и квалитативни аспект очекиваних резултата буџетског програма. Њима се рефлектују „последице“ вршења једне или више програмских активности буџетског корисника у функцији испуњења одређеног стратешког и оперативног циља. У том смислу, изабрани индикатори очекиваних резултата програма морају што боље одражавати ниво и квалитет остварења „циљаних“ параметара утврђених стартешким планом јединице локалне самоуправе.

Функција индикатора је да што боље одразе карактеристике посебног, али и општег стратешког циља ради објективнијег управљања буџетским програмом, текућом активности или пројектом. Понекад се то мора учинити коришћењем више показатеља. Међутим, важно је имати у виду да се избором индикатора не сме „замаглити“ процес мерења „излазних“ резултата програма. По нашем мишљењу, не би требало узимати више од три индикатора, јер и овај број показатеља може квалитетно извршити своју функцију у процесу стратешког управљања јединицом локалне самоуправе. На крају, треба знати да индикатори имају и „цену коштања“ употребе, тако да се морају користити у складу са принципима економичности коришћења информација. У процесу одабира индикатора било би добро држати се одређених критеријума, међу којима издвајамо следећих пет:

1. Критеријум оправданости – треба да одговори на питање да ли индикатор директно одражава карактеристике циља који се мери.
2. Критеријум објективности – треба да одговори на питање да ли је дефиниција прецизна и недвосмислена у смислу онога шта се мери.
3. Критеријум корисности – треба да одговори на питање да ли су подаци корисни за анализу и доношење управљачких одлука.
4. Критеријум поузданости – треба да одговори на питање да ли су подаци доследни и да ли се могу поредити у времену.
5. Критеријум доступности – треба да одговори на питање да ли је могуће осигурати лако, правовремено и економично прикупљање података.

Важно је користити индикаторе који треба да адекватно укажу на *количину* и *квалитет* „произведених“ резултата. На пример, ако је у поставци стратешког циља назначена тврдња: *„Смањење броја незапослених лица”*, део са индикаторима треба да покаже, и у апсолутним, и релативним износима, број који указује на то: *„Запослено је 500 људи – стопа незапослености је смањена за 5%“*. У случају да је тешко доћи до прецизних показатеља, треба приказати *процењен* број који је одређен на основу анализе, процене трендова или искуства из претходних година. Индикатори могу бити изражени и у временским јединицама, у случају кад је кључно мерило „успеха“ рок за завршетак одређене активности. На пример, за процес „мерења“ резултата обављања текућих активности врло је важно прецизирати време трајања и датум завршетка израде неке одлуке, правилника или другог акта јединице локалне самоуправе. Индикатори треба да буду проверљиви и одрживи у процесу примене – користећи одређени индикатор и методологију мерења која га „квантификује“, различита лица морају доћи до истих резултата и закључака што их прате. Важно је имати у виду и то да постављене индикаторе треба периодично проверавати и анализирати како бисмо били сигурни да квалитетно „мере“ реализацију одређеног циља у пракси.

Индикатори резултата треба да укажу на *квантитативни* аспект процеса „производње“ јавних добара и услуга, док индикатори учинка одражавају *ефекте* буџетског програма на живот и рад људи у локалној заједници. У принципу, индикатори учинака указују на конкретне промене у животу и начину понашања људи које су инициране буџетским програмом. Дате промене могу бити економске, правне, еколошке, културолошке, техничко-технолошке природе и сл. Један буџетски програм може изазвати неколико директних, али и индиректних ефеката у пракси. Понекад ће се појавити учинци или ефекти које нису директни ефекти програма, али су важни за живот локалне заједнице. На пример, смањење стопе незапослености позитивно ће се одразити на животни стандард људи или на смањење сиромаштва грађана, раст економских активности и буџетске приходе јединице локалне самоуправе. Међутим, дата промена утицаће и на повећање осећања задовољства, сигурности и мотивисаности људи. Креатор програма може да се одлучи која ће од понуђених опција имати „циљани“ карактер, а која „колатералне ефекте“ на живот и рад локалне заједнице. Треба имати у виду и то да се резултати одређених индикатора учинака не могу у потпуности контролисати од стране реализатора програма. У одређеним ситуацијама, буџетски програм може само да допринесе остварењу жељених ефеката, али не може да гарантује да ли ће бити и остварени у пракси. На „поље“ деловања, као и на сâм резултат програма могу, негативно или позитивно, утицати бројни фактори екстерне природе. Укупан број незапослених лица може се смањити и због одлива људи у друге средине, као и утицаја развојних пројеката централног нивоа власти на подручју општине или града, на пример. Тиме би се „замаскирали“ реални учинци програма. Његова реализација изгледала би много успешнија у пракси

захваљујући утицају других, спољашњих „сила“, а не због активности које се одвијају под окриљем буџетског програма јединице локалне самоуправе.

Нека од могућих решења примене „мерења“ очекиваних резултата програма могу се видети у примеру буџетског програма: „*Регулација комуналног отпада*“. Индикатори резултата утврђени су на нивоу *начина остварења управљачких циљева у пракси*, док су индикатори учинка постављени као синтетичке категорије које их стављају у директну везу са параметрима посебних стратешких циљева. На пример, на нивоу текућих активности, чији се кључни задатак огледа у стварању институционалних и других услова у домену управљања комуналним отпадом, резултати рада Одсека за комуналне делатности могу се пратити кроз то да ли ће:

- у планираном року израдити и примењивати локални акциони план за управљање комуналним отпадом;
- обезбедити континуитет у трошењу буџетских средстава за пројекте из домена регулације комуналног отпада;
- вршити редовну контролу сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада и сл.

У зависности „циљане“ активности одредиће се и индикатор резултата. Имајући у виду специфичност делокруга послова Одсека за комуналне делатности то ће бити:

- локални акциони план за управљање комуналним отпадом који треба да се изради и донесе до краја 2013. године, како би се могао примењивати у будућем периоду;
- процентуално изражена вредност финансијских средстава опредељених за реализацију буџетских пројеката из домена регулације комуналног отпада у поређењу са претходном буџетском годином;
- број извршених контрола и записника у поступку надзора над процесом сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада.

Посматрани резултати треба да воде остварењу следећих индикатора учинака који би требали бити дефинисани у оквиру референтног посебног и општег циља Стратегије одрживог развоја:

- направљен је институционални оквир за управљање отпадом;
- створени су бољи услови за обезбеђивање, организовање и спровођење управљања комуналним отпадом;
- повећање количине обрађеног и правилно одложеног комуналног отпада за 15% годишње.

Слична решења примењена су и на нивоу буџетских пројеката. Ту је нешто лакше извршити мерење „излазних“ резултата. На пример, у пројекту „*Санирање дивљих депонија*“ битно је одредити број уклоњених дивљих депонија

и количину однетог отпада. У зависности од тога, извршиће се насипање земље и озелењавање датих локација што је мерено површином рекултивисаног земљишта. Индикатор учинка огледа се у смањењу броја дивљих депонија на територији општине/града за 70% и рекултивизације 60 ари земљишта. Имајући у виду контекст буџетског програма, по коме је утврђено постојање 11 дивљих депонија и на обали реке, циљ посматраног пројекта је и побољшање екосистема приобалног пордучја. С друге стране, у „*Пројекту едукације ученика основних и средњих школа*“ важно утврдити број одржаних обука и трибина, а што је још важније број ученика који је прошао кроз процес едукације. Међутим, проблем је у квантификовању и мерењу индикатора учинака који треба да одрази степен повећања нивоа свести ученичке популације о значају заштите животне средине. Овде се може користити метод тестирања, анкетирања или испитивања ученика како би се утврдио степен знања или спознали ставови о посматраном проблему, али је много важније како ће се они понашати у пракси, односно да ли ће правилно одлагати отпад или на друге начине штитити животну околину. То се може пратити и кроз укључивање ученика у волонтерске акције уређења одређених локација или уклањања дивљих депонија, на пример. Управо ће се кроз тако одређену призму мерити индикатор учинка који одражава интересовање ученичке популације за проблеме уклањања и рециклирања чврстог отпада на територији општине или града. Наравно, овде је реч само о илустрацији једног од могућег начина „мерења“ резултата буџетског програма у пракси. У том смислу, „тачке“ и индикатори „мерења“ могу бити и на другачији начин постављени. Поред тога, јако је тешко илустровати „пуноћу“ деловања буџетског програма у пракси кроз приказивање само једног сегмента текућих активности и два пројекта из домена управљања комуналним отпадом. Синергија „излазних“ резултата програма и ниво општости индикатора утврђених у стратешким документима јединице локалне самоуправе постићи се комбинацијом ширег спектра текућих активности и буџетских пројеката.

Табела 13. Очекивани резултати програма

Ред. бр.	Начин остварења програма/ управљачког циља	Индикатор резултата						Индикатор учинка
		Дефинисање индикатора	Јединица Мере	Базна вредност	Циљана вредност 2013	Циљана вредност 2014	Циљана вредност 2015	
1	Стварање институционалнихи других услова у домену управљања комуналним отпадом							Направљен институц. оквир за управљање отпадом Створени бољи услови за обезбеђивање, организовање и спровођење управљања комуналним отпадом Повећање обрађеног и правилно одложеног комуналног отпада за 15%
1.1	Израда и примена локалног акционог плана за управљање комуналним отпадом	Локални акциони план за управљање комуналним отпадом	Плански акт	-	Израда акционог плана	Примена акционог плана	Примена акционог плана	
1.2	Обезбеђење континуитета трошења буџ. средстава за пројекте из домена регулације ком. Отпада	Вредност фин. сред. у поређењу са претходном буџетском годином	%	0	100	104,55	104,35	
1.3	Контрола сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада	Извршене контроле	Записници о обављеној контроли	Извршено 24 контрола	Извршено 36 контрола	Извршено 48 контрола	Извршено 60 контрола	

Табела 13. Очекивани резултати програма (наставак табеле)

Ред. бр.	Начин остварења програма/ управљачког циља	Индикатор резултата						Индикатор учинка
		Дефинисање индикатора	Јединица Мере	Базна вредност	Циљана вредност 2013	Циљана вредност 2014	Циљана вредност 2015	
2	Едукација ученика основних и средњих школа							Подигнут ниво свести ученичке популације на територији општине/града о значају заштите животне средине Повећано интересовање ученичке популације за проблеме уклањања и рециклирања чврстог отпада – 50% ученика које су прошли обуку узели су учешће у акцијама уклањања отпада
2.1	Држање обука ученицима основних школа о значају заштите животне средине	Одржане обуке	Број одржаних обука	10	10	10	10	
		Ученичка популација присуствује предавањима о значају заштите животне средине	Број ђака који су били на обукама	100	200	200	200	
2.2	Организовање радионица за ученике средњих школа на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада	Одржане радионице на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада	Број одржаних радионица	10	10	10	10	
		Ученици средњих школа прошли су обуку за укључање и рециклажу чврстог отпада	Број ђака на радионица	100	200	200	200	
2.3	Међувршњачке трибине у средњошколској популацији	Одржане трибине	Број одржаних трибина	10	10	10	10	
		Средњошколска популација присуствује трибинама на којима су предавачи били успешни вршњаци у области заштите животне средине	Број ђака који су били на трибинама	100	500	500	500	

Табела 13. Очекивани резултати програма (наставак табеле)

Ред. бр.	Начин остварења програма/ управљачког циља	Индикатор резултата						Индикатор учинка
		Дефинисање индикатора	Јединица Мере	Базна вредност	Циљана вредност 2013	Циљана вредност 2014	Циљана вредност 2015	
3	Санирање дивљих депонија							На подручју општине/града смањен је број дивљих депонија за 70% Чистија и лепша околина у којој је рекултивисано 60 ари земљишта Побољошање екосистема приобалног пордучја
3.1	Уклањање отпада са дивљих депонија	Уклоњене дивље депоније	Број уклоњених дивљих депонија	1	9	9	9	
		Смањење кабастог отпада на дивљим депонијама	Број килограма уклоњеног отпада	500	4.500	4.500	4.500	
3.2	Оплемењивање површина – насипање земље и озелењавање површина	Оплемењене површине	Површина у арима	1	20	20	20	

Добар избор индикатора очекиваних резултата програма је важан ради што боље оцене остварења програма и пројек(а)та у фази мониторинга, евалуације и извештавања. Индикатори морају бити у функцији тога да се на што квалитетнији начин прати степен извршења буџета и постигнутих резултата у пракси. Сврха мониторинга је да се буџетским корисницима правовремено укаже на степен остварења одређених процеса или активности, као и да се изврши провера да ли њихово делање тежи постизању очекиваних резултата у пракси. У случају добијања негативних резултата, потребно је спровести анализу свих активности које су детерминисане програмом. Важно је створити основе за доношење правовремених управљачких одлука којима ће се ићи ка ревидирању, па чак и престанку вршења неких од њих. Врло вероватно, анализа може указати и на то да треба покренути неке нове процесе и активности које ће допринети постизању истог циља у пракси. Дате поступке потребно је спровести и у случајевима када се несметано остварују постављени циљеви буџетског корисника – важно је радити на задржавању, али и интезивирању фактора који позитивно утичу на њихову реализацију. Поред интерно оријентисаних и менаџерски профилисаних активности које доприносе побољшању квалитета њиховог рада, буџетски корисници морају бити у обавези да периодично извештавају:

- руководство општине или града;
- одговарајуће тело или орган локалне самоуправе задужено за референтну област којој припада буџетски програм;
- надлежни орган управе за буџет и финансије.

Ови извештаји треба да покажу како се остварују програмски циљеви, као и да омогуће увид у разлоге који су довели до евентуалних одступања од њих. О овом аспекту програмског буџетирања биће више речи у наставку рада.

5.5.2.6. Назив, шифра, функција и приказ структуре текућих активности

Деловање општина и градова регулисано је уставно-законским поретком земље у којој се остварује право на локалну самоуправу. Поред тога што су дужне да поштују регулаторни оквир који утврђен од стране централног нивоа власти, јединице локалне самоуправе га и саме стварају. Право на самостално креирање правних аката којим се регулишу одређени сегменти живота у локалној заједници представља битну одредницу сâмог појма локална самоуправа. Ово право резултира детерминисањем *изворног делокруга* надлежности општине или града. У менаџерском смислу, изворне надлежности локалне самоуправе можемо сублимирати у следећих шест категорија „управљачких“ правца:

1. креирање културних вредности локалне заједнице;
2. стварање повољног пословног амбијента у заједници и старање о локалном економском развоју;

3. старање о комуналним делатностима и локалном саобраћају;
4. управљање земљиштем и стамбеним простором;
5. управљање финансијама и имовином заједнице;
6. вршење управно-административних послова.

У зависности од правно и политички устројених односа са централним нивоом власти, јединица локалне самоуправе може обављати и:

- пренесене и
- поверене послове.

За разлику од изворног делокруга послова које могу вршити самостално, то јест ван непосредне контроле виших нивоа власти, друга два облика представљају рефлексију управне децентрализације дате у виду делегације, односно деконцентрације обављања јавних послова између различитих политичко-територијалних јединица унутар уставно-законског поретка земље. Пренесени послови су они који изворно припадају централном нивоу власти, а он их законом преноси на органе локалне самоуправе који их, у зависности од услова који владају у том ентитету, могу делимично прилагођавати, односно додатно уређивати. За разлику од изворних послова, централни ниво власти може оцењивати и целисходност обављања пренесених надлежности. Поверени послови су под пуном контролом централног нивоа власти. Њихово обављање прате бројна правила и упутства, тако да локална самоуправа постаје обичан сервис који обавља послове за рачун централних органа. Они представљају класичан пример употребе принципа управне деконцентрације.

Посматрани аспект функционисања локалне самоуправе има посебан значај за процес њиховог стратешког управљања и буџетирања. Он има:

- политичку и
- управно-правну димензију.

Логично је да ће програми из изворних надлежности имати највећи значај за локалну заједницу и да би они требало да „заузму“ највећи део општинског или градског буџета. Међутим, треба имати у виду да ће се одређене активности морати вршити и финансирати ван корпуса ових послова. Поједини буџетски програми ће имати правну условљеност која је изазвана обављањем поверених или пренесених надлежности, где се ресурси јединице локалне самоуправе троше у складу са екстерно датим параметрима од стране централног нивоа власти. Због ове димензије, треба обратити посебну пажњу на утврђивање и исказивање правног основа у „*Осталим елементима буџетског програма*“. Ту се може видети легалистичка „изворност“ одређеног облика делања локалне самоуправе.

С друге стране, вршење изворних, пренесених и поверних надлежности има своју управно-правну димензију. Она је везана за обављање „класичних“ послова органа управе, међу које спадају послови:

- припреме и израде предлога одговарајућег општег акта које доноси скупштина јединице локалне самоуправе;
- издавања решења, дозвола, сагласности и сл.;
- поступања по жалбама, представкама, молбама, захтевима и сл.;
- давања мишљења о примени одговарајућег прописа из домена рада локалног органа управе;
- давања предлога за решење одређеног проблема из домена рада локалног органа управе;
- вршења правног надзора и контроле;
- старања о реализацији појединачних активности из домена рада локалног органа управе и сл.

Посматрана димензија рада локалне самоуправе имплицира постојање још једног важног сегмента буџетског програма – *текуће активности*. Текуће активности служе за приказивање процеса операционализације управно-административних функција јавне власти за чије извршење није утврђен рок трајања. Иако је процес обављања текућих активности унапред детерминисан одговарајућим правним актима и понекад „аутистичан" на примену савремених метода и техника менаџмента у јавном сектору, требало би га циљно оријентисати и ставити у функцију стратешког управљања. Било би важно да текуће активности нађу своје место у стратешком и акционом плану локалне самоуправе. На пример, након анализе постојећег стања у локалној заједници, уочен је проблем у домену заштите животне средине, посебно у сфери управљања комуналним отпадом. Општина или град може усмерити свој рад у правцу стварања институционалних и других управно-административних претпоставки за решавање овог проблема. У том смислу, може се кренути у правцу израде акционог плана за управљање комуналним отпадом или учесталијег вршења контроле сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада. Да би се направила веза између процеса стратешког управљања и обављања „класичних" управно-административних послова, било би важно у буџетском програму начинити структуру текућих активности која одговара садржају стратешког плана, али и нормативног оквира створеног од стране Републике и јединице локалне самоуправе. Структура текућих активности у посматраном програму направљена је у складу са кључним одредбама Закона о управљању отпадом и Закона о заштити животне средине. Поред тога, могле би се користити и одлуке о општинској/градској управи или Одлука о управљању комуналним отпадом, на пример.

Текуће активности ће представљати и значајну компоненту у процесу утврђивања очекиваних резултата буџетског програма. У заједничком дејству са добро изабраним и профилисаним буџетским пројектима требали би се створити синергетски ефекти циљног делања у једној „вертикали" вршења јавне власти.

Текуће активности се морају везати за одговарајућу организациону јединицу општине или града. Оне представљају „полигон“ за дефинисање људских и материјалних ресурса који су потребни за њихово извршење у пракси. У принципу, овај део буџетског програма био би основ за утврђивање расхода за запослене и сталне трошкове рада административног апарата локалне самоуправе који су исказани у „*Буџету програма*“. Међутим, обављање текућих активности може узроковати и друге облике расхода у буџету. На пример, трансфере основним и средњим школама на име обезбеђења огрева или надокнаде трошкова за путовање наставника и ученика. У посматраном примеру буџетског програма дати расходи су везани само за рад два службеника у Одсеку за комуналне делатности, чије је непосредно задужење везано за послове регулације и управљања комуналним отпадом (урачунати су трошкови плата и канцеларијског материјала).

Овде треба указати на два важна аспекта инкорпорирања текућих активности у контекст програмског буџетирања јединице локалне самоуправе. Први је успостављање везе између програма и исказивања расхода према организационој класификацији – један буџетски програм треба да буде искључиво везан за само једну организациону јединицу у управљачком систему јавне власти. Други, много важнији аспект је како ће бити планирани и исказивани материјални расходи и плате запослених службеника. Ту постоје два решења. Прво решење је да се изврши „повезивање“ датих расхода са сваким појединачним програмом у буџету општине или града, што условљава устројавање рачуноводствене евиденције према месту и носиоцима трошкова. На пример, у случајевима када један службеник истовремено ради у оквиру два програма његова плата би се морала расподељивати по одговарајућем кључу између датих буџетских програма у складу са његовим радним ангажовањем или другим критеријумима. Друго решење је да се материјални расходи и трошкови плата запослених „скупе“ у један програм. На пример, програм би се могао назвати „*Администрација и управљање*“, где би се могли сврстати сви „режијски“ трошкови локалног органа управе. Ово решење би се могло искористити и у случају примене система везивања датих расхода за програме. Тако би се могао буџетирати рад служби које пружају подршку свим организационим јединицама у управљачком систему јавне власти (рад рачуноводствене службе, трошкови „команде стана“ или службе за радна питања и развој људских ресурса, на пример). У случају примене било ког од поменутих решења требало би у стратешком документу „уградити“ део који је посвећен развоју или побољшању рада административног апарата општине или града. Тиме би се задржала веза између стратешког планирања и буџетирања локалне самоуправе без обзира на модус утврђивања и приказивања „режијских“ расхода органа управе.

У „шифарском“ делу, текуће активности следе „судбину“ буџетског програма. Испред нумеричке ознаке текуће активности требало би ставити знак *А*. На пример, првоутврђена текућа активност првог програма првоустановљеног посебног циља који се налази у оквиру првог општег циља другог приоритета *Стратегије одрживог развоја* носила би ознаку *СОР А 2.1.1.1.1.*

Као што смо видели, увођењем програмског буџета, функционална класификација се неће везивати за буџетски програм, већ за појединачне текуће активности и пројекте у буџету. У том смислу, треба одабрати одговарајућу троцифрену ознаку из *Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем* (Службени гласник РС, бр. 20/07, 37/07, 50/07, 63/07, 25/08, 50/08, 3/09, 26/09, 37/09,64/09, 110/09, 11/10, 31/10, 40/10, 53/10, 101/10 и 10/11). У посматраном примеру вршење текуће активности је везано за пету област функционалне класификације: *„Заштита животне средине"*, где се може пронаћи шифра: *510 – Управљање отпадом.*

Табела 14. Назив, шифра, функција и приказ структуре текућих активности

НАЗИВ И ШИФРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: Стварање институционалних и других услова у домену управљања комуналним отпадом - СОР А 2.1.1.1.1

СТРУКТУРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: У домену управљања комуналним отпадом, Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности врши следеће текуће (редовне) активности, које су организоване кроз рад 2 службеника унутар Одсека за комуналне делатности:

- обавља послове припреме и израде предлога прописа и других општих аката које доноси скупштина општине/града из домена управљања комуналним отпадом;
- даје мишљење о примени прописа из домена управљања комуналним отпадом;
- врши правни надзор над актима ЈКП из домена управљања комуналним отпадом;
- обавља послове који се односе на израду стратешких планова, програма и пројеката у области управљања комуналним отпадом;
- стара се о организацији, подстицању и реализацији појединачних програма и пројеката из домена управљања комуналним отпадом;
- врши послове уређивања и контроле сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања комуналног отпада;
- обавља послове надзора над одржавањем и опремањем депонија, односно постројења за складиштење, третман и одлагање отпада, као и контролу издвајања и селекције секундарних сировина;
- предлаже мере за безбедно одлагање и третман комуналног отпада;
- уређује начин одлагања комуналног отпада;
- врши контролу о извршеном обиму и квалитету програма и пројеката из домена управљања комуналним отпадом;
- ...

ФУНКЦИОНАЛНА ОЗНАКА ТЕКУЋЕ АКТИВНОСТИ: 510 – Управљање отпадом

Посматрани сегмент буџетског програма може се искористити и за наративни исказ плана рада буџетског корисника. С обзиром на то да дате информације треба да буду засноване на акционом, односно годишњем плану рада буџетског корисника, јасно је да се у овом делу морају поклапати. Фактички, они представљају „сијамске близанце", где један документ „вуче" приказивању опште равни делања буџетског корисника, док други ка конкретним управљачким акцијама и употреби финансијских ресурса. Посматрани процеси би се требали интегрисати. У делу анекса који је посвећен садржају Упутства за израду буџета дали смо решења на основу којих се могу моделовати структура и елементи средњорочних и финансијско-оперативних планова буџетских корисника у условима примене програмске основе буџетирања како би се могли остварити захтеви интегришућег менаџмента у пракси.

5.5.2.7. Пројекти којим се реализује буџетски програм

Пројекат је скуп активности међусобно повезаних и организованих на такав начин да воде ка остварењу посебног циља и резултата пројекта. Реч је о: *„јединственом процесу, који се састоји од низа координисаних активности у одређеном временском року, и који се покреће ради постизања циљева усаглашених са одговарајућим захтевима, укључујући временска, финансијска и ресурсна ограничења"* (ISO 10006 стандард: „Квалитет у пројектном менаџменту"). За разлику од текућих активности, оне имају унапред утврђену временску „тачку" почетка и завршетка трајања. У принципу, буџетски пројекат је настао као посебан вид организовања у процесу имплементације одређеног *програма* путем којег се све веома уочљиве и карактеристичне активности издвајају од осталих и везују за специфичну форму праћења и финансирања. Пројекат *не може* трајати дуже од дужине трајања програма и *мора* бити његов интегрални део. Као што смо већ истакли, пројекат мора имати унапред дефинисани:

- временски оквир трајања (може бити утврђен на годину дана или дуже);
- циљ или резултат коме тежи;
- јасно утврђену листу активности;
- план људских и материјалних ресурса који су потребни за његову реализацију;
- буџет пројекта.

Имајући у виду да је буџетски програм, по правилу, састављен из више пројеката, врло је важно утврдити листу пројеката путем којих ће се реализовати у буџету општине/града. Поред редног броја, назива и шифри пројеката, листа би морала садржати износ средстава која су потребна за њихову реализацију у временском оквиру од пет година („-2"/„1"/„+2"), као и укупан буџет пројеката садржаних у програму. У наредној табели се може видети изглед листе у примеру буџетског програма из области управљања комуналним отпадом.

Табела 15. Преглед пројеката којим се реализује буџетски програм

Ред. Бр.	Назив и шифра пројекта	Укупан износ средстава потребних за реализацију				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Пројекат едукације ученика основних и средњих школа - СОР П 2.1.1.1.1.			1.050.000,00	1.100.000,00	1.150.000,00
2	Санирање дивљих депонија - СОР П 2.1.1.1.2			1.150.000,00	1.200.000,00	1.250.000,00
	Укупно – по годинама:			2.200.000,00	2.300.000,00	2.400.000,00
	Укупан буџет пројеката:	6.900.000,00				

С обзиром на специфичности и „заокруженост“ информација које поседује, пројекат чини посебну целину у оквиру програма. Тиме он постаје важан управљачки инструмент у процесу вршења јавне власти. Поред тога што има функцију *носилаца трошка* у буџету, чиме се врши повезивање процеса „производње“ јавних добара и услуга са расходима који је потребно начинити да би се „произвели“, њиме се мере жељени резултати обављања одређених активности, као и ниво остварености управљачког циља јавноправног ентитета у пракси Имајући у виду да се налазе у *опште - посебно релацији*, буџетски пројекат има врло сличне „градивне елементе“ као и буџетски програм. Њих чине:

1. назив и шифра пројекта;
2. назив организационе јединице/буџетског корисника, као и име, презиме и функција лица које је одговорно за реализацију пројекта;
3. начин успостављања везе са програмом коме припада и временско трајање пројекта;
4. преглед активности, индикатора и жељених резултата пројекта;
5. функционално класификовање пројекта;
6. буџет пројекта кога чине:
   – приходи и примања пројекта;
   – расходи и издавања пројекта;
7. остале важне информације релевантне за пројекат као што су:
   – правни основ;
   – приоритет пројекта;
   – ризици који су везани за остварење пројекта;
   – значај пројекта и сл.

У процесу припреме и израде програмског буџета могла би се извршити и *типологизација пројеката*. Разликовање више типова пројеката треба да послужи као средство за њихову бољу идентификацију и разумевање у сложеном комуникационом процесу који се одвија током више различитих фаза у доношењу, извршењу и контроли буџета јединице локалне самоуправе. Кроз типологизацију би се извршило груписање активности које се обављају на истој основи и које су усмерене ка истом циљу делања субјекта планирања. Креатор пројекта дужан је да пружи што прецизнији и детаљнији опис карактера тих активности. Тиме се пажња посматрача усмерава на конкретну врсту делања и циљ који се жели постићи у процесу реализације буџетског програма у пракси.

Зарад бољег објашњења карактера и специфичности „излазних“ резултата буџетских пројеката, они би се могли разврстати у односу на врсте послова који се обављају у оквиру јединице локалне самоуправе, али и по природи „циљног“ усмеравања средстава у складу са стратешким планом општине или града. Имајући то у виду, могла би се направити разлика између пројеката:

1. нормативно-инспекцијског карактера;
2. административно-услужног карактера;

3. економско-социјалног и финансијског карактера;
4. капиталног карактера.

Буџетски пројекти *нормативно-инспекцијског карактера* одражавају активности припреме и усвајања нормативних и стратешких аката из делокруга рада јединице локалне самоуправе. На пример, секретаријат, одељење, одсек или служба за урбанизам дужни су да изврше све неопходне активности и радње које ће створити услове за доношење урбанистичког плана од стране скупштине општине/града ради што бржег почетка изградње индустријске зоне. Суштина ових активности је у вођењу урбанистичке, али и развојне политике која ће бити у функцији привлачења додатних инвеститора и већег степена запослености становништва, што је утврђено одговарајућим стратешким документом општине или града. У склопу пројеката нормативно-инспекцијског карактера могле би се „провући" и специјализоване, *ad hoc* акције инспекцијских служби, јер је њихов кључни задатак обезбеђење пуне примене одредби правних аката јединице локалне самоуправе у свакодневни живот локалне заједнице.

Пројекти *административно-услужног карактера* су у функцији вршења „класичних" послова јавне управе у ситуацији када се нема јасна слика о карактеру, броју, користима и другим околностима које су везане за крајње кориснике услуге. Одређени послови општине/града имају јако изражен економско-социјални и финансијски карактер. Њихов садржај је искључиво везан за *проток* и *дистрибуцију* финансијских и других материјалних средстава између унапред одређених актера у локалној заједници. За разлику од пројеката административно-услужног карактера, овде имамо „циљано" делање у процесу реализације управљачких одлука у домену вођења економске и социјалне политике. У овом случају, јединица локалне самоуправе унапред зна карактер и број корисника буџетског пројекта, као и користи које ће припадници циљне групе, појединачно, али и локална заједница, укупно, имати од тога. На пример, с једне стране, у стратешком плану општине или града утврђено је да треба извршити серију обука за одређене циљне групе пољопривредних произвођача или да треба обезбедити помоћ старим, односно инвалидним лицима, с друге стране. Пружање јавних услуга може се обезбеђивати од стране директног или индиректног буџетског корисника, али и институција које нису у оквиру управљачког система јединице локалне самоуправе. На пример, одељење за друштвене делатности може ангажовати неку организацију из невладиног сектора за пружање одређених услуга из области социјалне заштите (обезбеђење кућне неге лицима са посебним потребама, на пример). То би се чинило „у име и за рачун" буџета општине или града, и приказало би се као посебан пројекат локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе врше и активности набавке, изградње и одржавања капиталних објеката, опреме и других облика јавне имовине и добара од општег значаја (изградња локалних путева, мостова или комуналне инфраструктуре, на пример). С обзиром на значај, природу (дугорочност у процесу обезбеђења, али и коришћења капиталног добра, на пример) и комплексност њиховог

детерминисања, дата група пројеката мора бити посебно назначена у систему функционисања општине или града. Дефинисање категорије капиталног пројекта даје нам могућност да се у оквиру предложеног модела буџета може извршити и њихово одвајање од пројеката који имају текући карактер. Тиме се, у техничком смислу, стварају услови за повезивање програмског буџета са планом капиталних улагања. Капитална улагања могу бити приказана у оквиру посебних буџетских програма чиме би се пројекти сличног управљачког усмерења уобличили у кохерентну целину која је и у складу са стратешким документима јединице локалне самоуправе. Између осталог, капитални пројекти су компатибилни са захтевом за наменским усмерењем дестинираних јавних прихода (посебно фискалитета) у инвестиционе расходе и алокацијом средстава из донација и фондова Европске уније. На пример, приходима од накнаде за коришћење и уређивање грађевинског земљишта требало би да се финансирају послови којима се обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, али и изградња објеката комуналне инфраструктуре на подручју општине, односно града. Одвајање текућих, од капиталних улагања од велике је користи у процесу сагледавања рационалности управљања средствима, реализацију политике локалног економског развоја, али и за процену могућности задуживања и управљања дугом јединице локалне самоуправе.

Сви елементи буџетског пројекта попуњавају се по истим принципима који важе за посматране сегменте програма, те их нећемо поново елаборирати. Наравно, разлика је у томе што програм представља синтетички или боље рећи синергетски одраз садржаја парцијалних елемената, међу које спада и пројекат, тако да елементи пројекта имају нешту ужу перспективу. Важно је напоменути да морају бити добро објашњени и да имају јасно назначену везу са програмом коме припадају. У циљу стављања буџетског пројекта у шири контекст управљања јединицом локалне самоуправе може се користити сегмент: *„Значај пројекта"*. Ту се могу истаћи и додатни резултати и вредности буџетског пројекта, односно сви позитивни екстерни ефекти његове реализације у пракси. Ове информације могу бити од користи у процесу приоритизације и доношења одлуке о крајњој алокацији средстава општине или града. Уколико се укаже потреба за допунским подацима, назнакама и коментарима који су у функцији што бољег објашњења одређених карактеристика буџетског пројекта, а нису назначени у осталим његовим елементима, може се ићи и ка увођењу нове рубрике: *„Остали подаци и коментари који су везани за пројекат"*.

Буџетски пројекат мора имати дефинисану област јавне потрошње, што је утврђено функционалном класификацијом која мора бити присутна у буџету због захтева за испуњењем међународних стандарда финансијског извештавања у јавном сектору, иако ће увођењем програмског начина буџетирања изгубити на значају. У предстојећој табели изнели смо једно од могућих решења на основу кога се елементи буџетског пројекта могу склопити у целину (у анексу се могу пронаћи примери урађених буџетских пројеката из области управљања комуналним отпадом).

Табела 16. Предлог структуре буџетског пројекта

<table>
<tr><td colspan="2">НАЗИВ И ШИФРА ПРОЈЕКТА:</td><td colspan="6">НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА РЕАЛИЗАТОРА ПРОЈЕКТА:
ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКТА:</td></tr>
<tr><td colspan="8">Веза пројекта са програмом и временско трајање пројекта:</td></tr>
<tr><td>Ред бр.</td><td>Активност</td><td colspan="3">Индикатор</td><td colspan="3">Жељени резултат</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="3"></td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="3"></td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="3"></td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="8">Функција пројекта (функционална класификација):</td></tr>
<tr><td colspan="8">Приходи и примања пројекта</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Извор финансирања</td><td rowspan="2">Опис</td><td rowspan="2">Износ (2013. год)</td><td colspan="4">Наменски приходи</td></tr>
<tr><td>Износ (2013. год)</td><td>Еко. клас.</td><td colspan="2">Назив прихода</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Укупно</td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="8">Расходи и издавања пројекта</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Економска класификација</td><td rowspan="2">Опис</td><td colspan="5">Износ</td></tr>
<tr><td>2011</td><td>2012</td><td>2013</td><td>2014</td><td>2015</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Укупно – по годинама</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td><td>Б:
О:</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Укупан буџет пројекта</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="8">1. Правни основ пројекта:
- ...
- ...
- ...
2. Приоритет пројекта (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак
3. Ризици остварења пројекта:
- ...
- ...
- ...
4. Извори верификације:
- ...
- ...
- ...
5. Значај пројекта:</td></tr>
</table>

5.6. Интеграција програма, текућих активности и пројеката у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе

5.6.1. Постојећи модел буџетирања и елементи акта о буџету јединице локалне самоуправе

Питање уређења структуре буџета нераскидиви је део имплементације праксе буџетирања у правни систем сваке земље. Врло је велики број решења која се могу пронаћи у компаративној анализи и она, умногоме, зависе од тога који је методолошки приступ употребљен у креирању садржаја и форме буџета. Када је Република Србија у питању, изабрано је решење да се буџет састоји из две главне целине – дела буџета. Њих чине *општи* и *посебан* део буџета. Сваки део представља систем информација за себе. У том смислу, законодавац врши додатно прописивање њиховог садржаја и структуре. *Општи део буџета* обухвата:

- рачун прихода и расхода и нето набавку нефинансијске имовине (разлика продаје и набавке нефинансијске имовине), као и буџетски суфицит, односно дефицит;
- укупни фискални суфицит, односно укупни фискални дефицит;
- рачун финансирања, односно предлог за коришћење суфицита, а у случају дефицита – изворе за његово финансирање исказане и квантифициране појединачно по врстама извора;
- преглед очекиваних средстава из развојне помоћи Европске уније;
- процену неопходних финансијских средстава за суфинансирање развојних програма финансираних из средстава развојне помоћи Европске уније;
- процену укупног новог задужења, односно раздужења Републике Србије у току буџетске године;
- процену укупног износа нових гаранција Републике Србије током буџетске године;
- опис и процену пореских расхода по основу пореских олакшица и умањених основица;
- сталну и текућу буџетску резерву.

Посебан део буџета обухвата финансијске планове директних корисника буџетских средстава, према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску власт. Дати финансијски планови укључују расходе директног корисника буџетских средстава, у складу са економском, функционалном и класификацијом према изворима финансирања. Посебни део буџета може бити исказан и по програмској класификацији којом се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање наведених циљева.

Буџет се припрема и извршава на основу коришћења механизма *јединствене буџетске класификације*. Она чини важан интегративни елемент буџетског система који је у функцији обезбеђења стандардизоване финансијско-рачуноводствене и информатичке основе на којој ће се вршити организовање и евидентирање свих финансијских трансакција корисника буџетских средстава у земљи. Структура буџета заснована је на коришћењу једног или више начина којим се врши класификовање буџетских података. Дати механизам се користи како због обезбеђења јединствене платформе за процес планирања буџета и финансијских планова, тако и за финансијско извештавање и вођење свих евиденција у процесу извршење буџета и финансијских планова корисника буџетских средстава. У Републици Србији, фигурира следећих пет облика буџетске класификације:

1. Економском класификацијом се врши класификовање: а) прихода и примања (исказују се на основу прописа или уговора који одређују изворе прихода, односно примања); б) расхода и издатака (исказују се трошкови појединачних добара/услуга и извршена трансферна плаћања).
2. Применом организационе класификације евидентирају се издаци по „месту трошкова“ у буџету**,** односно према корисницима буџетских средстава, са расподелом апропријација између корисника.
3. Функционална класификација исказује издатке по функционалној намени за одређену област и независна је од организације која ту функцију спроводи.
4. Програмска класификација исказује класификацију програма корисника буџетских средстава, што представља промену у односу на „стари“ Закон о буџетском систему, који је инсистирао на означавању стратешких области и главних програма корисника буџетских средстава.
5. Класификација расхода и издатака према изворима финансирања исказује приходе и примања, расходе и издатке према основу остварења тих средстава у буџету.

Када се захтеви буџетског класификовања ставе у функцију, можемо доћи до формалног изгледа структуре организовања финансијско-рачуноводствених података унутар одлуке о буџету јединице локалне самоуправе. У периоду до измена ЗОБС-а у септембру 2012. године, елементи расходне стране били су уређени на начин који је приказан у следећој табели.

Табела 17. Пример организовања података расходне стране буџета сходно захтевима буџетске класификације уређене у складу са одредбама Закона о буџетском систему

Раздео	Глава	Функција	Позиција	Економска класификација	Опис	Средства из буџета	Издаци из осталих извора корисника	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ДБК 1					НАЗИВ ДИРЕКТНОГ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА 1 (ДБК 1)			
	ИБК 1				НАЗИВ ИНДИРЕКТНОГ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА 1 (ИБК 1)			
		Ф1			Шифра функционалне класификације			
			1	ЕК	Шифра економске класификације (ЕК)	XXX	XXX	XXX
			2	ЕК	Шифра економске класификације (ЕК)	XXX	XXX	XXX
			3	ЕК	Шифра економске класификације (ЕК)	XXX	XXX	XXX
			...	...	...	...	...	...
			x	ЕК	Шифра економске класификације (ЕК)	XXX	XXX	XXX
					Извори финансирања за Функцију 1 (Ф1):			
					Приходи из буџета	XXX		
					Остали извори финансирања		XXX	
					УКУПАН ИЗНОС СРЕДСТАВА ЗА ФУНКЦИЈУ 1 (Ф1):	XXX	XXX	XXX
					Извори финансирања за Главу 1:			
					Приходи из буџета	XXX		
					Остали извори финансирања		XXX	
					УКУПАН ИЗНОС СРЕДСТАВА ЗА ГЛАВУ 1:	XXX	XXX	XXX
			...	...	...	...	...	...
					Извори финансирања за Раздео 1:			
					Приходи из буџета	XXX		
					Остали извори финансирања		XXX	
					УКУПАН ИЗНОС СРЕДСТАВА ЗА РАЗДЕО 1:	XXX	XXX	XXXw
			...	...	...	...	...	...

У техничком смислу, а) *раздео* и б) *глава* буџета представљају механизам реализације захтева организационог принципа класификовања који је у функцији приказивања финансијских планова кључних актера (субјеката) буџетске потрошње у земљи. Садржински, *раздео* служи за приказивање финансијског плана директног буџетског корисника, док се у оквиру *главе* генеришу подаци из плана потрошње индиректног буџетског корисника. Јасно је да ће, у зависности од броја установљених органа и организација које чине „стубове носаче" организационе структуре јавне власти зависити број директних буџетских корисника, односно број раздела у буџету. Исти принцип важи и за логику организовања података у функцији приказивања процеса потрошње финансијских средстава индиректних буџетских корисника.

У посматраном моделу буџета важно место заузима и примена механизма функционалне класификације. Примена функционалне класификације има кумулативни карактер у буџету, те се за њу везују сви појединачни трошкови буџетских корисника разврстани по принципима економске класификације. Фактички, у синтетички конто функције у буџету „уливају" се све појединачне врсте трошкова који, по својој суштини или намени трошења у буџету, припадају референтној (под)области јавног делања и тако одређеној намени буџетске потрошње. Класификација функција у Републици Србији направљена је у складу са класификацијом државних функција коју је донело *Статистичко одељење Уједињених нација*. Функционалну класификацију чине категорије, групе и класе. Категорије групишу опште циљеве и задатке државе и означене су једноцифреном шифром. Групе и класе садрже детаљнију разраду садржаја категорија и начина на које се ти циљеви остварују у пракси. Као што смо раније указали, функционална класификација структурирана је на бази следећих десет области јавне потрошње: 1) опште јавне услуге – шифра 1; 2) одбрана – шифра 2; 3) јавни ред и безбедност – шифра 3; 4) економски послови – шифра 4; 5) заштита животне средине – шифра 5; 6) послови становања и заједнице – шифра 6; 7) здравство – шифра 7; 8) рекреација, спорт, култура и вере – шифра 8; 9) образовање – шифра 9; 10) социјална заштита – шифра 0.

Због захтева финансијског управљања и потребе раздвајања средстава за финансирање расхода из „класичних" буџетских прихода и осталих извора финансирања субјеката буџетске потрошње, законодавац је предвидео и додатни облик класификовања. Класификација расхода и издатака према изворима финансирања исказује приходе и примања, расходе и издатке према основу остварења тих средстава у буџету, што се може видети како у вертикално, тако и хоризонтално постављеној равни приказивања података, где су посебно исказана средства из буџета, а посебно остали извори финансирања буџетских корисника. Суштина овог вида класификовања огледа се у повезивању извора финансирања са конкретним расходима и издацима у буџету. У пракси се, најчешће, користе следећи извори финансирања:

- приходи из буџета;
- трансфери између корисника на истом нивоу власти;
- социјални доприноси;
- сопствени приходи буџетског корисника;
- донације од иностраних земаља;
- донације од међународних организација;
- донације од осталих нивоа власти;
- донације од невладиних организација и појединаца;
- примања од продаје нефинансијске имовине;
- примања од домаћих задуживања;
- примања од иностраних задуживања;
- примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине;
- нераспоређени вишак прихода из ранијих година.

„Јесењим“ изменама ЗОБС-а у 2012. години релативизовано је приказивање извора финансирања у сâмом акту о буџету. Сада се иде ка исказивању само укупног износа буџетских расхода по одређеној намени и функцији у буџету. По нашем мишљењу, врло је важно обезбедити праћење извора финансирања у процесу управљања буџетским програмима и пројектима. То се нарочито односи на наменске дотације осталих нивоа власти у земљи, донације из иностраних земаља и међународних организација, а посебно на потрошњу финансијске помоћи Европске уније. Када је у питању овакав начин обезбеђења прихода у буџету, од изузетне је важности да јединице локалне самоуправе установе добро уређен систем праћења тока и наменског коришћења средстава. Наравно, битно је обезбедити и квалитетан систем мониторинга, контроле и финансијског извештавања по том основу. Из наведених разлога, определили смо се да се у садржају предложених докумената у овом раду фигурирају ставке које се односе на праћење извора финансирања буџетске потрошње. Ако се не жели ићи овим путем, решење је једноставно – само треба „зиповати“ позиције *Б* и *О* у једну колону где ће се приказати укупан износ планираних, односно потрошених средстава.

Често се у пракси, због бржег кретања међу финансијско-рачуноводственим подацима и лакшег сналажења представника законодавног органа у расправама о буџету, формална структура акта о буџету „обогаћује“ додатном ознаком – *буџетском позицијом*. Иако није предвиђена нормативним оквиром земље, *позиција* представља врло значајну компоненту буџетирања политичко-територијалних јединица у Републици Србији, посебно оних на локалном нивоу власти. У њој се, суштински, огледа логика примене буџетирања по моделу линијских ставки у пракси. Ту се врши везивање „места“, врсте и износа буџетског трошка у процесу „амалгамирања“ свих потребних елемената ради грађења апропријације у буџету. Овде долазимо до тачке где се користи механизам *економске класификације*.

5.6.2. Решење за прелазак на програмски модел буџетирања

У Републици Србији се, већ традиционално, примењује принцип буџетирања према *моделу линијских ставки*. Досадашња пракса и став представника многих општина и градова показују да је дати модел „преузак" за реализацију управљачких функција јавноправних ентитета у пракси. Увођење у праксу *функционалног* приступа буџетирању не представља довољно добру платформу за коришћење савремених метода менаџмента у јавном сектору, иако она даје основе за модификацију конзервативног приступа. У том смислу, примену одређених принципа „функционалног буџета" треба прихватити као „сурогат-решење" за праћење одређених програмских или пројектних активности у буџету линијских ставки до коначног увођења *програмског модела буџетирања* на локалном нивоу власти у Републици Србији. Наиме, у механизам коришћења функционалне класификације може се, барем путем означавања, „убацити" одређени програм или пројекат за који ће бити везани расходи или издаци изражени економском класификацијом у буџету (дати механизам не подржава увођење категорије текуће активности). На пример, под шифру 020 функционалне класификације – *Социјална заштита старих лица*, може се подвести реализација програма „Помоћ у кући", тако што ће у оквиру дате класификационе ознаке бити приказани расходи на синтетичким контима *424 – Специјализоване услуге*, *426 – Материјал* и слично, ради евидентирања свих трошкова које је потребно начинити по том основу у буџету општине или града. Имајући у виду нефлексибилност „линијског" и „функционалног" модела буџета за логику приказивања управљачких циљева сходно поретку утврђеном у стратешким документима општине или града, требало би у оквиру нормативног дела акта о буџету увести члан у коме ће се направити својеврстан „попис" свих буџетских ставки путем којих ће се реализовати одређени циљеви, програми, активности и пројекти који су детерминисани општим или секторским стратегијама јединице локалне самоуправе (у анексу се може пронаћи пример коршћења модела „функционалног буџета" ради приказивања и праћења реализације буџетских програма и пројеката, са пратећим нормативним решењем).

Изменама „старог" Закона о буџетском систему у 2006. години уведени су одређени принципи *програмског начина буџетирања* који су заживели у неколико пилот-министарстава Републике Србије. Међутим, и у буџетима појединих општина и градова могу се пронаћи одређене позиције програмског карактера. Треба истаћи пример Врања, које је прво одлучило да у своју одлуку буџету интегрише буџетске програме и пројекте, али и праксу Пирота и Ивањице који увеле *програмски део буџета* у одлукама за 2012. годину. Поред њих, може се навести позитиван пример представника општина Ражањ и Мерошина, које су одлучиле да своје стратегије за развој малих и средњих „упакују" у форму програмског модела буџетирања. Један део ових активности био је реализован преко развојног

пројекта Европске уније – *MSP IPA 2007*, а други део преко *Програма локалног економског развоја на Балкану* (програм је препознатљив по скраћеници: *LEDIB – The Local Economic Development in the Balkans*), који се остварује уз финансијску и техничку помоћ Краљевине Данске Србији (овај програм је везан за рад са Градом Нишем и општинама Нишавског округа).

Решења која ће бити предложена за прелазак на програмски модел буџетирања заснована су на искуству горе наведених градова и општина, пилот-министарства и Министарства финансија Републике Србије. Наравно, коришћени су и примери добре праксе Републике Хрватске и Републике Словеније као земаља које су изашле испод „кишобрана" бивше СФРЈ, под којим је и Србија била.

Као што смо већ истакли, преласком на програмски модел буџетирања појам апропријације *везује се за одређени програм, текућу активност* или *пројекат* – тако ће се планирати и извршавати у буџету. Садржај, односно структура апропријације треба да буде исказана путем коришћења механизма економске класификације. Значи, *буџетску апропријацију* чини укупна маса различитих врста трошкова (буџетских расхода) које је потребно направити да би се реализовао одређени буџетски програм у пракси. У овим детерминантама треба тражити решење за основне елементе и структуру апропријација унутар програмског модела буџета. Имајући у виду вишегодишњи карактер буџетских програма, оквир једногодишњег буџета треба проширити на додатне две године. Реализација горе изнетих решења може се видети у следећим илустрацијама која нам показују „исечак" из посебног дела одлуке о буџету јединице локалне самоуправе у варијанти са хоризонтално постављеним функцијама и:

1. са посебно назначеним изворима финансирања;
2. без назначених извора финансирања, односно само са приказаним укупним износом планираних средстава на расходној страни акта о буџету.

Табела 18а. Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта са исказивањем извора финансирања

Раздео	Глава	Програмска класификација	Економска класификација	Функција и извор финансирања	Опис	ПЛАН ЗА 2013. ГОДИНУ			ПЛАН ЗА 2014. ГОДИНУ			ПЛАН ЗА 2015. ГОДИНУ		
						Средства из буџета	Издаци из додатних прихода	Укупна средства	Средства из буџета	Издаци из додатних прихода	Укупна средства	Средства из буџета	Издаци из додатних прихода	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
.	.	.	.	.	.....	...	...	...	...	...	...	...	...	...
X					ОПШТИНСКА/ГРАДСКА УПРАВА									
	Y				Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности									
		СОР-2111			ПРОГРАМ:„Регулација комуналног отпада“									
		СОР-А-21111			Текућа активност: „Стварање институционалних и других услова у домену управљања комуналним отпадом“									
			411		Плате, додаци и накнаде запосленим	1.400.000,00	-	1.400.000,00	1. 550.000,00	-	1. 550.000,00	1.700.000,00	-	1.700.000,00
			412		Социјални доприноси на терет послодавца	250.000,00	-	250.000,00	300.000,00	-	300.000,00	350.000,00	-	350.000,00
			426		Материјал	50.000,00	-	50.000,00	50.000,00	-	50.000,00	50.000,00	-	50.000,00
					Функционална класификација расхода за текућу активност СОР-А-21111									
				510	Управљање отпадом									
					Извори финансирања за текућу активност СОР-А-21111									
				01	Приходи из буџета	1.700.000,00	-	1.700.000,00	1.900.000,00	-	1.900.000,00	2.100.000,00	-	2.100.000,00

Наставак табеле 18а. Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта са исказивањем извора финансирања

					Свега за текућу активност СОР-А-21111	1.700.000,00	-	1.700.000,00	1.900.000,00	-	1.900.000,00	2.100.000,00	-	2.100.000,00
		СОР-П-2111			Пројекат: „Пројекат едукације ученика основних и средњих школа“									
			423		Услуге информисања	50.000,00	-	50.000,00	100.000,00	-	100.000,00	150.000,00	-	150.000,00
			481		Дотације невладиним организацијама	500.000,00	500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00
					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П- 21111									
				560	Заштита животне средине нераспоређена на другом месту									
					Извори финансирања за пројекат СОР-П-21111									
				01	Приходи из буџета	550.000,00	-	550.000,00	1.100.000,00	-	1.100.000,00	1.150.000,00	-	1.150.000,00
				06	Донације од међународних организација	-	500.000,00	500.000,00	-	-	-	-	-	-
					Свега за пројекат СОР-П- 21111	550.000,00	500.000,00	1.050.000,00	1.100.000,00	-	1.100.000,00	1.150.000,00	-	1.150.000,00
		СОР-П-21112			Пројекат: „Санирање дивљих депонија“									
			426		Трошкови материјала	150.000,00	-	150.000,00	200.000,00	-	200.000,00	250.000,00	-	250.000,00
			451		Субенције јавним нефинансијским предузећима	1.000.000,00	-	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00
					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П- 21112									

Наставак табеле 18а. Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта са исказивањем извора финансирања

				510	Управљање отпадом									
					Извори финансирања за пројекат СОР-П-21112									
				01	Приходи из буџета	1.150.000,00	-	1.150.000,00	1.200.000,00	-	1.200.000,00	1.250.000,00	-	1.250.000,00
					Свега за пројекат СОР-П- 21112	1.150.000,00	-	1.150.000,00	1.200.000,00	-	1.200.000,00	1.250.000,00	-	1.250.000,00
					Извори финансирања за програм СОР-2111									
				01	Приходи из буџета	3.400.000,00	-	3.400.000,00	4.200.000,00	-	4.200.000,00	4.500.000,00	-	4.500.000,00
				06	Донације од међународних организација	-	500.000,00	500.000,00	-	-	-	-	-	-
					Свега за програм СОР-2111	3.400.000,00	500.000,00	3.900.000,00	4.200.000,00	-	4.200.000,00	4.500.000,00	-	4.500.000,00
					Свега за главни програм СОР-21	3.400.000,00	500.000,00	3.900.000,00	4.200.000,00	-	4.200.000,00	4.500.000,00	-	4.500.000,00
.	.	.	.	.	……	…	…	…	…	…	…	…	…	…

Табела 18б. Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта без исказивања извора финансирања

Раздео	Глава	Програмска класификација	Економска класификација	Функција и извор финансиеања	Опис	ПЛАН ЗА 2013. ГОДИНУ	ПЛАН ЗА 2014. ГОДИНУ	ПЛАН ЗА 2015. ГОДИНУ
						Укупна средства	Укупна средства	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8	9
.	.	.	.	.	.....	...	...	...
X					ОПШТИНСКА/ ГРАДСКА УПРАВА			
	Y				Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности			
		СОР-2111			ПРОГРАМ: „Регулација комуналног отпада“			
		СОР-А-21111			Текућа активност: „Стварање институционалних и других услова у домену управљања комуналним отпадом“			
			411		Плате, додаци и накнаде запосленим	1.400.000,00	1. 550.000,00	1.700.000,00
			412		Социјални доприноси на терет послодавца	250.000,00	300.000,00	350.000,00
			426		Материјал	50.000,00	50.000,00	50.000,00
					Функционална класификација расхода за текућу активност СОР-А-21111			
				510	Управљање отпадом			
					Свега за текућу активност СОР-А-21111	1.700.000,00	1.900.000,00	2.100.000,00
		СОР-П-2111			Пројекат:„Пројекат едукације ученика основних и средњих школа“			

Наставак табеле 18б. Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта без исказивања извора финансирања

			423		Услуге информисања	50.000,00	100.000,00	150.000,00
			481		Дотације невладиним организацијама	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П-21111			
				560	Заштита животне средине нераспоређена на другом месту			
					Свега за пројекат СОР-П- 21111	1.050.000,00	1.100.000,00	1.150.000,00
		СОР-П-21112			Пројекат: „Санирање дивљих депонија“			
			426		Трошкови материјала	150.000,00	200.000,00	250.000,00
			451		Субенције јавним нефинансијским предузећима	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П-21112			
				510	Управљање отпадом			
					Свега за пројекат СОР-П- 21112	1.150.000,00	1.200.000,00	1.250.000,00
					Свега за програм СОР-2111	3.900.000,00	4.200.000,00	4.500.000,00
					Свега за главни програм СОР-21	3.900.000,00	4.200.000,00	4.500.000,00
.	.	.	.	.	.....	...	...	...

Посматране промене утицаће и на садржај нормативног дела акта о буџету којим се детерминише процес извршења буџета. Требало би утврдити одредбу да председник општине или градоначелник може овластити одређено лице које ће бити одговорно за реализацију буџетског програма, у смислу наменског, ефективног, ефикасног, економичног, односно законитог трошења буџетских средстава. Имајући у виду да се горње решење ослања на приказивање буџетских програма уз строго поштовање принципа организационе класификације, требало би увести члан у коме ће се извршити повезивање буџетских ставки са логиком исказивања стратешких циљева, програма у општим или секторским стратегијама општине или града. Тиме би се направила амалгамска веза између одлуке о буџету и одговарајућег стратешког плана, као важних управљачких докумената који су донети од стране скупштине јединице локалне самоуправе. Сходно одредбама Закона о буџетском систему, било би важно и утврдити да се средства одобрена кориснику буџетских средстава могу преусмеравати унутар буџетског програма у износу до 10% вредности апропријације чија се средства умањују. Наравно, могу се увести одредбе које боље прецизирају и друге елементе извршења буџета и трезорског система „пословања" у контексту примене програмског модела буџетирања.

Сви буџетски програми, заједно, треба да створе нову целину који би пратила одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – *Преглед појединачних буџетских програма.* У овом документу био би изнет садржај буџетских програма сходно логици поретка која их је детерминисала у посебном делу буџета (у анексу се могу пронаћи решења која се баве интеграцијом буџетских програма у „економски" и нормативни део одлуке о буџету јединице локалне самоуправе). Тиме ће свако ко буде држао у руци буџет општине или града имати прилику да се упозна са структуром програма, текућих активности и пројеката буџетских корисника, односно са њиховим стратешким опредељењем, циљевима, начинима њихове реализације у пракси и „излазним" резултатима делања, као и са финансијским ресурсима потребним за то. Посматрани сегменти програмског буџета представљају две комплементарне целине које „затварају" круг информација у погледу стратешког управљања и буџетирања јединице локалне самоуправе.

6. Извештавање о реализацији буџетског програма

6.1. Оквир финансијског извештавања јединице локалне самоуправе

Руководство јединице локалне самоуправе сноси одговорност за ефикасно, економично и ефективно коришћење буџетских средстава и других ресурса који им стоје на располагању. Међутим, они су одговорни и за обезбеђење одговарајућег система финансијског извештавања. У савременим условима, овом врстом извештаја жели се указати на пажња на:

- одговорност носилаца власти у процесу управљања јавним ресурсима;
- деловање система реализације акта о буџету како по питању временске динамике, тако и по оствареним учинцима и ефектима утрошка буџетских средстава;
- то да ли је успостављен механизам за доношење правовремених и правилних одлука одговорних лица у систему;
- различите аспекте функционисања система интерне контроле;
- тренутну финансијску снагу јединице локалне самоуправе;
- преглед појединачних финансијских обавеза, као и обим и структуру укупног јавног дуга;
- начин функционисања рачуноводственог система јавноправног ентитета и сл.

Да би могли одговорити сложеним захтевима који се пред њих постављају, финансијски извештаји требало би да поседују следеће карактеристике:

1. комплетност;
2. законитост;
3. разумљивост;
4. функционалност и прегледност;
5. поузданост;

6. релевантност;
7. конзистентност;
8. интрасистемску упоредивост и корисност;
9. временску детерминисаност, периодичност и ажурност.

Финансијски извештаји се морају састављати у унапред утврђеним и правилно распоређеним временским интервалима на основу тачних, ажурних и лако доказивих информација. Када се уочи потреба за ванредним извештавањем, то треба учинити и ван предвиђеног временског оквира, како би јавност и управљачка структура општине или града могли правовремено и адекватно реаговати на негативне и позитивне импулсе из окружења. Методологија, обим, структура и садржај финансијских извештаја не би се смели често мењати у пракси. Пословне трансакције се морају пратити на конзистентан и упоредив начин током више буџетских циклуса, а ако се десе неке измене у систему извештавања, онда обавезно треба приказати све ефекте промена. Садржај финансијских извештаја треба да буде упоредив између свих организационих јединица у управљачком систему јавне власти, али и да буде од употребљив за екстерне кориснике датог скупа информација. Тамо где се нужно морају користити ужестручни појмовни апарат и методе исказивања података треба обезбедити додатна објашњења и тумачења како би свако заинтересовано лице могло сагледати све аспекте финансијског извештавања у пракси.

Сходно позитивноправним прописима Републике Србије, локални орган управе надлежан за финансије обавезан је да редовно прати реализацију буџета и најмање два пута годишње о томе информише извршни орган општине или града. Одредбама „новог“ Закона о буџетском систему уведена је обавеза и да законодавно тело буде обавештено о процесу извршења буџета. У року од петнаест дана по подношењу деветомесечног извештаја, извршни орган треба да га усвоји и достави скупштини општине или града. Процес финансијског извештавања у условима примене програмског буџета одвијао би се у две временске равни:

1. у оквиру периодично насталих „исечака“ и
2. на годишњем нивоу.

По нашем мишљењу, извештавање о реализацији буџетских пројеката требало би да буде засновано на кварталној основи. Извештаје сачињавају одговорна лица у одговарајућој организационој јединици општине или града која су означена као носиоци пројекта. Ово правило важи и када су буџетски програми у питању, с тим што периодичне извештаје о њиховом извршењу треба правити тек након завршетка шестомесечног или деветомесечног циклуса, како би се испунио захтев о неопходности информисања извршног и законодавног органа локалне самоуправе о процесу реализације буџета. Праћење процеса одвијања текућих активности неће изискивати прављење посебног документа, већ ће чинити саставни део извештаја о буџетском програму. За разлику од извештаја

о реализацији буџетских пројеката, ови извештаји неће моћи увек добро да одражавају остварење стратешких циљева у пракси, што ће бити манифестовано у делу праћења индикатора учинака. То ће посебно бити изражено у почетним фазама „животног циклуса" програма када је ефекат деловања „*time lag*-а" најизраженији. Као што смо истакли, понекад ће бити потребно да прође две до три године како би се појавили први видљиви резултати раније предузетих програмских активности.

Годишњи извештај о извршењу програма треба направити до краја првог квартала наредне године. Он ће се заснивати на кварталним, шестомесечним или деветомесечним извештајима о реализацији пројеката и програма сачињеним током претходних извештајних периода. У принципу, систем извештавања одвија се на пирамидалној основи. Носиоци пројеката који се налазе у саставу одговарајућег буџетског корисника дужни су да тромесечно састављају извештаје о извршењу пројеката и доставе их менаџерима програма у року од 10 дана по истеку тромесечја. Након усклађивања са подацима садржаним у главној књизи трезора и подацима из својих евиденција, они су дужни да их доставе органу управе надлежном за финансије у року од 20 дана по истеку тромесечја. Локални орган управе надлежан за финансије консолидује добијене извештаје и сачињава периодични или годишњи извештај о извршењу програмског буџета. Наравно, процес извештавања по истој динамици мора бити усмерен и ка руководству општине или града, односно одговарајућуме телу или органу локалне самоуправе задуженом за референтну област којој припада буџетски програм.

6.2. Структура извештаја о реализацији буџетског програма

Садржај буџетског програма одражава сложене захтеве стратешког и финансијског менаџмента у јавном сектору. Да би се ти захтеви могли испунити, јако је важно да извештај о реализацији буџетског програма ваљано кореспондира са „циљаним" параметрима управљања и да омогући правовремене акције ради пуног остварења жељених резултата у пракси. Аналогно садржају планског документа и циљевима извештавања, формат извештаја о реализацији буџетског програма требало би да има структуру која је саткана од следећих елемената:

- назив и шифра програма;
- назив организационе јединице/буџетског корисника која је одговорна/одговоран за реализацију програма;
- име, презиме и функција лица које је одговорно за реализацију програма;
- кључни циљеви и кратак опис програма;
- ризици остварења програма;
- извори верификације;

- реализација буџета програма;
- детерминанте за праћење реализације програма у које спадају:
  1. реализација текућих активности и пројеката;
  2. корективне управљачке акције;
  3. приказ остварења индикатора резултата и учинка;
- сумарна оцена реализације програма, где је важно истаћи:
  1. кључна запажања о реализацији програма;
  2. препоруке за боље планирање и реализацију програма у наредном периоду;
  3. додатне ефекте (вредности) и резултати програма;
  4. остале коментаре и запажања (ако их има);
- вредност пројеката којим се реализује програм.

У предстојећој табели може се видети распоред горе изложених елемената извештаја о реализацији буџетског програма.

Табела 19. Формат за извештавање о реализацији буџетског програма

НАЗИВ И ШИФРА ПРОГРАМА:	
НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА:	
ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОГРАМА:	
КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ И КРАТАК ОПИС ПРОГРАМА	
РИЗИЦИ ОСТВАРЕЊА ПРОГРАМА:	
Предвиђени ризици: 1. --- 2. --- 3. ---	Ризици који су се догодили у посматраном периоду: 1. --- 2. --- 3. ---
ИЗВОРИ ВЕРИФИКАЦИЈЕ: 1. --- 2. --- 3. ---	

РЕАЛИЗАЦИЈА БУЏЕТА ПРОГРАМА						
Приходи и примања програма						
		Износ (2013. год)		**Остварење наменских прихода**		
Извор финансирања	**Опис**	**Планирано**	**Реализовано**	**Износ (2013. год)**	**Еко. клас.**	**Назив прихода**
	Укупно:					

Расходи и издавања програма							
Еко. клас.	Опис	2011	2012	2013		2014	2015
				Планирано	Реализовано		
				Б: О:	Б: О:		
				Б: О:	Б: О:		
				Б: О:	Б: О:		
	Укупно – по годинама:			Б: О:	Б: О:		
	Укупан буџет програма:						

ДЕТЕРМИНАНТЕ ЗА ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОГРАМА:									
Редбр.	Начин остварења програма/ управљачког циља	Реализација програма		Корективне управљачке акције			Индикатор резултата		Индикатор учинка
		План.	Оств.	Уочена одступања у процесу реализације програма	Корективне мере које треба предузети	Предузете корективне мере	Циљана вред. 2013	Оств. 2013	
1									
1.1									
1.X									
2									
2.1									
2.X									
...									

СУМАРНА ОЦЕНА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОГРАМА:	
Кључна запажања о реализацији програма:	Препоруке за боље планирање и реализацију програма у наредном периоду:
Додатни ефекти (вредности) и резултати програма:	Остали коментари и запажања:

ВРЕДНОСТ ПРОЈЕКАТА КОЈИМ СЕ РЕАЛИЗУЈЕ ПРОГРАМ:						
Ред. бр.	Назив и шифра пројекта	Укупан износ средстава потребних за реализацију буџетског програма				
		2011	2012	2013	2014	2015
	Укупно – по годинама:					
	Укупан буџет пројеката:					

Као што се може видети, формат извештавања прати логику буџетског програма. Први сегменти посвећени су изношењу основних података о називу, шифри, организационој јединици и лицу које је одговорно за реализацију програма. Ту се врши „пресликавање“ садржаја планског документа са извештајем. Слична је ситуација и са елементима који приказују:

- кључне циљеве и опис програма;
- изворе верификације;
- вредност пројеката којим се реализује програм.

У сегменту где су наведени ризици остварења програма потребно је направити упоредну анализу предвиђених ризика и ризика који су се догодили у извештајном периоду. То је од посебног значаја за процес управљања програмом, посебно пројектима у његовом саставу, јер се на време могу уочити пропусти у планирању и покренути мере за избегавање, отклањање или ублажавање последица његовог настанка. Још једном, желимо нагласити неопходност успостављања што квалитетнијег система управљања ризицима у оквиру организационе структуре јединице локалне самоуправе. Што се тиче сегмента који се бави финансијско-рачуновственим аспектом програма, примењена је „класична“ буџетска логика по којој се у једној колони износе планом утврђене цифре које се налазе у акту о буџету јединице локалне самоуправе, док се у другој исказује њихово остварење у пракси. Као што се може видети, овај механизам извештавања односи се само на текућу буџетску годину. За разлику од прихода, на расходној страни буџета програма исказују се и реализовани расходи за прошле две године („-2“), као и плански параметри за наредне две буџетске године („+2“). Подаци морају бити исказани на истом нивоу економске класификације и распоређени у складу са изворoм финансирања, где се словом *Б* означавају средства остварена из општинског или градског буџета, док се за слово *О* везују остали извори финансирања.

Извештај о реализацији буџетског програма мора омогућити информације о процесу извршења текућих активности и пројеката, као и степену постизања очекиваних резултата у пракси, са најважнијим варијацијама у остварењу, на основу којих треба предузимати коративне управљачке акције. Због релативно дугачког

извештајног периода, посебно су назначене рубрике за корективне мере које треба предузети и већ предузете мере. Овде се може видети генеза остварења програма. На једном месту су приказане прошле управљачке акције, док се на другом месту указује на мере које треба предузети у наредном циклусу. У оквиру детерминанти за праћење реализације програма спада и приказ остварења „излазних" резултата, где се посебно прате резултати рада за текућу буџетску годину и индикатори учинка који се протежу током више фаза „животног циклуса" буџетског програма. Остварења из овог сегмента програма ће се узимати кумулативно. Резултати који се приказују у последњем извештају у себи ће носити домете онога шта је урађено у претходним извештајним периодима. То се посебно односи на индикатор учинка који се најбоље мери у средњорочном циклусу. На крају, треба урадити сумарну оцену реализације буџетског програма. У оквиру кључних запажања потребно је навести најважније резултате који су постигнути током извештајног периода и навести главна одступања од планских параметара. Битно је направити добру анализу варијација у остварењу програма, посебно оних које имају негативни карактер, и дати предлоге за њихово уравнотежење како би се могли правовремено и делотворно реализовати задати управљачки циљеви у пракси. На основу тога, треба дати препоруке за боље планирање и реализацију буџетског програма у наредном периоду. Ради стављања програма у шири контекст управљања општином или градом потребно је навести и додатне ефекте, вредности и резултате које „производи" у локалној заједници. У питању су позитивни ефекти који нису иницијално „циљани" буџетским програмом, а остварују се током његове реализације у пракси. Тиме се указује на синергетско деловање различитих полуга управљачког система и постизање колатералних ефеката без утрошених буџетских средстава јединице локалне самоуправе. Креатору извештаја је дат простор и за остале коментаре и запажања. У овом сегменту могу се изнети ставови који нису предвиђени датим форматом извештавања, а могу бити од значаја за процес управљања програмом.

Формат извештаја о реализацији буџетског пројекта сличан је програмском. Он садржи многе заједничке елементе, али и неке који су специфични само на нивоу пројекта. Ради се о следећим елементима:

- временско трајање пројекта;
- веза пројекта са буџетским програмом и стратешким областима општине/града;
- приказ реализације пројекта који обухвата:
  1. праћење планских и реализованих пројектних активности;
  2. корективне управљачке акције које су засноване на:
     - уочавању одступања у процесу реализације пројекта;
     - образложењу одступања;
     - изношењу корективних мера које треба предузети у наредном периоду;
     - приказу већ предузетих мера по свакој активности, индикатору и жељеном резултату, посебно.

Једну од кључних одредница буџетског пројекта чини његова временска детерминисаност. Из тих разлога треба нагласити период трајања пројекта. Он не сме бити дужи од временског оквира у коме је утврђен буџетски програм. Овај сегмент је од значаја и због праћења планских и реализованих пројектних активности, где се, по кварталној основи, представља акциони план делања организационе јединице која спроводи пројекат. Овде се јасно види начин на који треба успостављати везу између оперативног и финансијског менаџмента у јавном сектору. Након анализе реализације пројектних активности и „излазних" резултата, треба уочити и образложити одступања, што даје основ за предлог корективних мера које треба предузети у наредном периоду по свакој активности, индикатору и жељеном резултату, посебно. Слично као и код буџетског програма, треба направити и приказ мера које су предузете током претходних извештајних периода. На крају, хтели би да укажемо и на део који се односи на успостављање везе пројекта са буџетским програмом и стратешким областима јединице локалне самоуправе. Овде треба указати на све споне са програмом коме буџетски пројекат припада, али и са приоритетима и циљевима општине или града који су утврђени у неком од стратешких докумената било да су „кровног" или секторског карактера. То би требало учинити путем наративног описа у ком би се јасно описале дате конекције. Структура извештаја о реализацији буџетског пројекта може се видети у следећем табеларном приказу.

Табела 20. Формат за извештавање о реализацији буџетског пројекта

НАЗИВ И ШИФРА ПРОЈЕКТА:	
НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА РЕАЛИЗАТОРА ПРОЈЕКТА:	
ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКТА:	
ВРЕМЕНСКО ТРАЈАЊЕ ПРОЈЕКТА:	
ВЕЗА ПРОЈЕКТА СА БУЏЕТСКИМ ПРОГРАМОМ И СТРАТЕШКИМ ОБЛАСТИМА ОПШТИНЕ/ГРАДА:	
РИЗИЦИ ПРОЈЕКТА:	
Предвиђени: 1. --- 2. --- 3. ---	Ризици који су се догодили у посматраном периоду: 1. --- 2. --- 3. ---
ИЗВОРИ ВЕРИФИКАЦИЈЕ: 1. --- 2. --- 3. ---	

РЕАЛИЗАЦИЈА БУЏЕТ ПРОЈЕКТА						
Приходи и примања пројекта						
		Износ (2013. год)		Остварење наменских прихода		
Извор финансирања	Опис	Планирано	Реализовано	Износ (2013. год)	Еко. клас.	Назив прихода
	Укупно:					

Расходи и издавања пројекта							
Функционална класификација расхода:							
Еко. клас.	Опис	2011	2012	2013		2014	2015
				Планирано	Реализовано		
				Б: 0:	Б: 0:		
				Б: 0:	Б: 0:		
				Б: 0:	Б: 0:		
	Укупно – по годинама:			Б: 0:	Б: 0:		
	Укупан буџет пројекта:						

РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКТА:								
Основни показатељи реализације пројекта								
Активност	Планирано				Реализовано			
	I – III	IV – VI	VII - IX	X - XII	I - III	IV - VI	VII - IX	X – XII

Корективне управљачке акције					
Ред. бр.		Уочена одступања у процесу реализације пројекта	Образложење одступања	Корективне мере које треба предузети	Предузете корективне мере
1	Активност				
1.1					
1.2					
...					

2	Индикатор				
2.1					
2.2					
...					
3	Жељени резултат				
3.1					
3.2					
...					

СУМАРНА ОЦЕНА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОЈЕКТА:	
Кључна запажања о реализацији пројекта:	Препоруке за боље планирање и реализацију пројекта у наредном периоду:
Додатни ефекти (вредности) и резултати пројекта:	Остали коментари и запажања:

7. Мониторинг и евалуација

7.1. Мониторинг у процесу извршења програмског буџета

7.1.1. Општи услови за примену система мониторинга у процесу реализације буџетских програма

Успостављање ваљаног система мониторинга, евалуације и извештавања о реализацији програмског буџета је од изузетне важности за постизање управљачких циљева јединице локалне самоуправе. Тиме се битно утиче на подизање квалитета рада организационог система општине или града, који се може мерити кроз „излазне" резултате и меру остварења принципа економичности, ефикасности и ефективности, али и кроз утврђивање одговорности носилаца локалне власти у процесу трошења буџетских средстава. Као што смо видели, програмски модел буџета обезбеђује и одговоре на питања да ли су и на који начин остварени циљеви из стратешких докумената локалне самоуправе уз утврђивање „цене коштања" њихове реализације у пракси. Све ове околности треба да омогуће боље информисање и комуникацију између различитих актера који се налазе унутар или изван организационог система система општине или града. Међутим, примена посматраног система ће битно утицати на подизање квалитета процеса доношења одлука унутар управљачке структуре јединице локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе треба да успоставе одговарајући институционални оквир зарад стварања услова за примену система мониторинга у процесу реализацији програмског буџета. У том смислу, потребно је обезбедити:

- систем редовног сакупљања и праћења података;
- адекватна решења унутар организационе структуре локалне власти која су у функцији система мониторинга, евалуације и извештавања;
- правила за примену мониторинга;
- утврђивање формално-материјалног садржаја извештаја који прате посматрани процес и сл.

Приликом испуњења захтева за успостављањем система редовног сакупљања и праћења података, надлежне јединице унутар организационе структуре општине или града треба да утврде:

- одговорна лица за прикупљање и доставу података;
- динамику прикупљања, обраде и достављања података;
- изворе података за сваки циљ, индикатор резултата и индикатор учинака буџетског програма.

Јако је важно утврдити одговорност за сакупљање и доставу података. У том смислу, потребно је одредити лице које је одговорно за правовремену обраду и дистрибуцију података унутар управљачког система јединице локалне самоуправе. По нашем мишљењу, овај посао мора обавити одговорно лице за реализацију буџетског програма. Поред тога, важно је одредити и динамику прикупљања, обраде и достављања података, односно колико често би требало да се сакупљају подаци и да се извештава о њима на нивоу програма, односно пројекта. У процесу оцене остварења стратешких циљева општине или града, учесталост сакупљања података који су везани за мерење индикатора учинка зависи од временског оквира одређеног за циљ. Имајући у виду спорост реализације стратешких циљева у пракси, то би се могло чинити једном годишње, приликом припреме годишњег извештаја о извршењу буџетског програма. Код мерења индикатора резултата, на пример, то би се могло чинити на кварталном нивоу. Као што смо видели, битно је обезбедити и извор верификације тврдњи садржаних у буџетском програму. Извори података указују на то одакле ће се добијати подаци за мерење успешности „излазних“ резултата. То могу бити различите студије, анализе, подаци добијени од Републичког завода за статистику, урбанистички или технички планови, подаци државних органа и сл. Треба имати у виду да постоје ситуације када је јако тешко доћи до конкретног извора података. Тада је важно да одговарајућа организациона јединица општине или града створи неопходне услове за редовно сакупљање наведених података који се могу „производити“:

- у сопственој режији јединице локалне самоуправе или
- од стране екстерног субјекта.

Понекад „производња“ података може бити јако скупа, поготово ако се мора спровести посебно истраживање или статистички пратити одређени индикатори, на пример. Тада би се требао поново размотрити систем мерења „излазних“ резултата у циљу одређивања индикатора који су лакше мерљиви и економичнији за примену у пракси. Наравно, треба имати у виду да се овом одлуком не би смео жртвовати квалитет мерења постигнутих резултата у пракси.

Поред успостављања адекватног механизма прикупљања, обраде и дистрибуције података битно је установити и адекватна решења унутар организационе структуре локалне власти која су у функцији система мониторинга

буџетских програма. Као што смо већ истакли, потребно је извршити именовање одговорног лица за имплементацију програма. Оно је одговорно за свакодневно управљање програмом, сакупљање и чување неопходних података за мониторинг и евалуацију, као и за припрему извештаја о реализацији програма. Овде се може размишљати и о увођењу раније помињаних организационих решења у виду:

- Одбора за праћење стратешке области;
- Програмског одбора;
- Пројектног одбора.

Одбор за праћење стратешке области имао би задатак да прати и координише процес реализације више буџетских програма који су у функцији остварења управљачких циљева у једном сектору или области делања јавне власти. На пример, уколико постоје програми чије се текуће активности или пројекти међусобно преклапају и утичу на нерационално трошење буџетских средстава, морају се донети одлуке о томе који ће од њих бити укинут или припојен другом програму. Одбор за праћење стратешке области би био одговоран за редовно сакупљање података и креирање извештаја о процесу остварења одговарајућег стратешког циља општине или града. Одбор би давао препоруке за корективне управљачке акције и додатне активности који треба да се обаве како би се постигли програмски, односно управљачки циљеви у пракси.

Програмски или пројектни одбори били би дужни за методолошку и техничку подршку процесу мониторинга, евалуације и извештавања о извршењу програмског буџета. Они би давали методолошку и координациону подршку одговорним лицима како за реализацију програма, тако и буџетских пројеката. Програмски или пројектни одбори били би одговорни за правовремену припрему кварталног извештаја о остварењу програма/пројекта, као и за годишњи извештај о имплементацији програма, односно пројекта. Као што смо раније истакли, процес реализације текућих активности пратио би се само на нивоу буџетског програма, у својству његовог интегралног сегмента. У предстојећој табели могу се видети различите управљачке функције и фазе „животног циклуса“ буџетског програма, односно пројекта, као и место и улога посматраних одбора у том процесу.

Табела 21. Различите управљачке функције и фазе „животног циклуса“ програма/пројекта

Ред. бр.		"Иницијатива за креирање програма/ пројекта"	"Предлог програма/ пројекта"	"Анализа и утврђивање ""пословних елемената"" програма/ пројекта"	"Почетак реализације програма/ пројекта"	"Реализација програма/ пројекта"	"Затварање" програма/ пројекта"
1	"Планирање програма/ пројекта"	"1. Уочавање потреба или проблема у локалној заједници 2. Анализа предуслова за јавно деловање 3. Циљеви и задаци програма/ пројекта"	"1. Утврђивање резултата 2. Детерминисање плана рада"	"1. Оцена алтернативних решења 2. Утврђивање обима и врсте активности 3. Одређивање кључних рокова за завршетак активности"	"Доношење плана реализације програма/ пројекта"	"Придржавање плана реализације програма/ пројекта"	"Обављање завршних активности"
2	"Управљање ресурсима"		"1. Утврђивање потребе за ресурсима 2. Избор извора финансирања програма/ пројекта "	"1. Утврђен је план извора финансирања 2. Направљен је план буџета програма/ пројекта "	"1. Управљање тимом за реализацију пр./ прој. 2. Склапање уговора и креирање осталих обавеза 3. Праћење трошкова извршења буџета "	"1. Праћење реализације буџета 2. Склапање уговора и креирање осталих обавеза 3. Ребаланс буџета "	"1. Испуњење свих уговорних и осталих обавеза 2. ""Затварање"" финансијских извештаја 3. Уравнотежење буџета програма/ пројекта"
3	"Управљање ризицима"		"Утврђивање и анализа најизвеснијих ризика "	"1. Утврђивање свих врста ризика 2. Опис ризика 3. Доношење плана управљања ризицима"	"1. Уочавање ризика 2. Анализа ризика"	"1. Контрола ризика 2. Предузимање мера за отклањање ризика"	"Отклањање резидуалних ризика"
4	"Управљање односом са интересном страном"		"Идентификација интересне стране"	"Анализа интересне стране"	"План комуникације са интересном страном"	"Реализација плана комуникације са интересном страном"	"Добијање и анализа ""повратних информација"" од представника итересне стране"
5	"Мониторинг/ контрола/ евалуација буџетског програма/ пројекта"		"1. Утврђена правила и процедуре мониторинга/ контроле у систему управљања оштином/градом 2. Донети критеријуми за евалуацију"	"1. Анализа искуства ""пређеног пута"" 2. Оцена предлога буџетског програма/ пројекта 3. Приоритизација програма/ пројекта"	"Контрола планских докумената"	"1. Мон./ конт../евал. реализације програма/ пројекта 2. Предузимање корективних мера за отклањање уочених пропуста"	"1. Коначна евалуација програма/ пројекта 2. Препоруке за бољу реализацију програма/ пројеката у будућности"

6	"Руковођење, администрирање и извештавање о реализацији програма/ пројекта"	"1. Иницијатива за формирање програмског/ пројектног одбора 2. Формирање и почетак рада програмског/ пројектног одбора"	"1. Састанак програмског/ пројектног одбора 2. Процена ризика и ""излазних"" резултата програма/ пројекта "	"1. Попуњавање формата буџетског програма/ пројекта 2. Добијање одобрења за реализацију програма/ пројекта"	"1. Састанак програмског/ пројектног одбора 2. Извештавање о почетку реализације програма/ пројекта "	"1. Периодични састанци програмског/ пројектног одбора 2. Периодично извештавање о реализацији програма/ пројекта "	"1. Завршни извештај о реализацији програма/ пројекта 2. Завршни састанак програмског/ пројектног одбора"

Као што се из горње табеле може видети, у пресеку функције мониторинга и различитих фаза „животног циклуса“ буџетског програма, односно пројекта види се захтев да јединица локалне самоуправе мора имати унапред утврђена правила и процедуре контроле у свом управљачком систему, али и уграђен механизам анализе искустава „пређеног пута“ из ранијих „пословних“ циклуса. У иницијалној фази реализације буџетског програма или пројекта потребно је извршити контролу планских докумената, да би се у даљим фазама акценат стављао на мониторинг и евалуацију процеса њихове реализације у пракси, као и предузимање корективних мера ради отклањања уочених пропуста. По окончању буџетског програма или пројекта потребно је донети препоруке за њихово боље остварење у будућности. Тиме се обезбеђује „институционално памћење“ које може бити од велике користи у наредним управљачким активностима и циклусима развоја општине или града.

7.1.2. Правила за успешан мониторинг буџетског програма – пример праћења „излазних резултата“

Носиоци буџетских програма морају добро дефинисати буџет и остале битне елементе који чине садржај програма. То се посебно односи на део који је везан за мерење „излазних“ резултата. Да би се овај захтев испунио, треба размотрити да ли су дате информације довољно квалитетне за предузимање систематског мониторинга и евалуације буџетског програма. Оне морају бити у функцији давања што мериторније оцене о испуњености управљачких циљева јединице локалне самоуправе, целисходности рада и начину примене принципа економичности, ефикасности и ефективности у јавном сектору. То се може постићи:

- проценом свеобухватности и квалитета (не)финансијских података и информација о остварењу програма;
- додавањем нових података, уколико је неопходно, или побољшањем постојећих информација унутар буџетског програма.

У поступку разматрања свеобухватности и целисходности информација назначених у буџетском програму, потребно је направити листу контролних питања за сваку ставку која се налази у садржају програма. Дата листа питања помогла би

креаторима да што боље припреме буџетски програм, али и контролорима у процесу мониторинга и оцене програма. На пример, приликом утврђивања и контроле „излазних“ резултата могла би се поставити следећа питања:

- Да ли се „излазни“ резултати буџетског програма могу мерити?
- Колико резултати одражавају испуњеност стратешких или управљачких циљева у пракси?
  - Да ли су изабране адекватне методе мерења?
  - Колико су „излазни“ резултати под утицајем екстерних фактора?
  - Да ли се остварења могу пратити у правилним временским циклусима?

У случају да „излазни“ резултати не одражавају испуњеност стратешких или управљачких циљева јединице локалне самоуправе, потребно је видети да ли су циљеви добро постављени, односно да ли треба увести нове индикаторе или постојеће редефинисати. Уколико постојећи систем не даје добре резултате у пракси, потребно је одредити други начин мерења „излазног“ резултата кроз другачији начин „осветљавања“ квантитативних, квалитативних, временских или ценовних аспеката остварења буџетског програма. На пример, то се може урадити коришћењем следећих показатеља:

- утврђивањем обима „произведених“ јавних добара и услуга;
- одређењем степена покривености потреба „циљне“ групе;
- указивањем на правовременост или редовност у пружању јавних добара и услуга;
- мерењем степена задовољства корисника;
- оценом доступности пружених услуга;
- указивањем на висину „цене коштања“ реализације циљева.

У принципу, „излазни“ резултати буџетског програма требало да поседују следеће одлике:

- они треба да доприносе постизању стратешког или управљачког циља у пракси;
- у питању су јавна добра и услуге пружене корисницима који се налазе изван организационе структуре којој припада носилац буџетског програма;
- „излазни“ резултати требало би да буду јасно утврђени и описани;
- они би требало да буду мерљиви;
- „излазни“ резултати треба да буду под контролом органа који их остварује;
- они би требало да дају информације које могу представљати основ за поређење планираних и остварених величина током одређеног временског периода.

Ради што боље мерљивости и упоредивости података, носиоци програма морају дати податке или информације које показују полазну тачку за постизање стратешког или управљачког циља у пракси. У питању су мерљиве информације које показују претходни ниво остварења у односу на сваки „излазни“ резултат. На пример, уколико је циљ санирати дивље депоније на територији општине или града, онда би полазни подаци требало да покажу постојећи број депонија или процењену количину отпада на њима. Ако полазни подаци нису доступни за базну буџетску годину, могу се користити и подаци утврђени у ранијем периоду. У случају да податке није могуће прибавити, то се мора посебно назначити у садржају буџетског програма. Тада је носилац програма у обавези да направи план за сакупљање података и других „циљаних“ информација. Полазне податке треба упоређивати са жељеним резултатима или параметрима. У питању су мерљиве информације које показују очекивани (процењени) ниво остварења у односу на сваки „излазни“ резултат током планираног периода трајања програма. На пример, ако је управљачки циљ јединице локалне самоуправе да треба санирати дивље депоније, онда би „циљни“ подаци требало да укажу на број уклоњених депонија, количину однетог отпада или површину оплемењеног земљишта на територији општине или града. Као што смо раније истакли, уколико је управљачки циљ тешко мерљив у квантитативним показатељима, треба употребити квалитативна мерила зарад што лакшег мониторинга и боље евалуације буџетског програма у пракси.

Имајући у виду одлике програмског приступа буџетирању којим смо се бавили на претходним странама овог рада, можемо са сигурношћу истаћи да ће значајно утицати и на олакшавање и побољшавање квалитета процеса интерне и екстерне ревизије у јавном сектору. То се посебно односи на сегмент који се бави оценом квалитета управљања ресурсима и целисходношћу буџетске потрошње јавноправних ентитета у пракси.

7.2. Евалуација буџетских програма

7.2.1. Методе оцене у јавном сектору

У процесу управљања буџетом јединице локалне самоуправе врло је важно правити претходне и накнадне анализе учинака и ефеката јавне потрошње којима се утиче на „стварност“ друштвене заједнице. У том смислу треба вршити перманентну евалуацију улагања средстава путем оцене „излазних“ резултата финансирања буџетских програма. Циљ евалуације је да утврди да ли су:

- управљачки циљеви добро постављени;
- програми постулирани у складу са *принципом три „Е“* буџетског „пословања“;

- остварени очекивани резултати финансирања;
- испуњени рокови утврђени акционим планом делања јавноправног ентитета;
- створени услови за одрживост учинака и ефеката буџетског програма;
- уграђени механизми интерне контроле у процесу трошења средстава и сл.

Евалуација треба да пружи информације које ће руководству општине или града омогућити да не направи пропусте у текућем процесу буџетирања, али и да се нова, *ex post* искуства интегришу у наредни циклус планирања и реализовања буџета. Важан инструмент тог процеса представља упоређење планираних и стварно реализованих величина. „Излазни" резултати „пословања" или буџетирања локалне самоуправе могу имати позитиван, негативан или неутралан утицај на живот и рад људи у друштвеној заједници. Крајњи закључак о њима може се донети тек после свестраног сагледавања сваког конкретног буџетског програма, појединачно. У том смислу, важно је имати у виду да њихово деловање може бити изражено:

- економским и/или
- неекономским параметрима.

Економска оцена може бити значајна приликом избора између два или више буџетских програма или пројекта, да би се утврдило који ће од њих економичније и ефикасније постићи циљ у пракси. Међутим, треба имати у виду да циљеви програма у јавном сектору, у великом броју случајева, нису усмерени само ка остваривању финансијских ефеката и постизању рентабилности пословања. То је изражајна одлика приватног сектора. Осим тога, претходно изнети облици анализе резултате ће давати тек у оцени параметара који имају изражен дугорочан временски карактер. Са те стране, они су тешко употребљиви у оцени програма или пројеката који:

- немају финансијски мерљиве „излазне" резултате и
- чији временски хоризонт не прелази годину дана.

С обзиром на широк спектар функција државе, постизање политичких, правних, социјалних, психолошких, културолошких, еколошких и сличних ефеката често представља једини циљ делања појединих јединица у организационом устројству јавне власти. Због тога, мора се кренути у други систем оцењивања програмских активности буџетских корисника. Постоји више метода оцене неекономских ефеката које се могу применити у јавном сектору. Полазна идеја *друштвене анализе трошкова и користи* (*cost benefit* анализа) је да се изврши процена свих друштвених користи и трошкова једног програма или пројекта. Они код којих укупне користи надмашују укупне трошкове могу бити оцењени као прихватљиви за реализацију. У зависности од области или природе јавног делања, развијености тржишта и стабилности макроекономског оквира земље, процена тих ефеката може се вршити у:

- тржишним ценама,
- коригованим тржишним ценама или
- обрачунским ценама.

Међутим, треба имати у виду да ће, у великом броју случајева, бити веома тешко или немогуће све друштвене користи и трошкове изразити у тржишним ценама. Због тога се као једини начин њихове валоризације може узети концепт обрачунски утврђених цена. Примена *cost benefit* анализе је веома сложен и компликован поступак у коме треба:

1. дефинисати алтернативе које ће се анализирати;
2. навести све трошкове и користи програма или пројекта;
3. вредновати, односно квантификовати трошкове и користи (тржишне vs. обрачунске цене);
4. упоредити однос између трошкова и користи;
5. оценити буџетски програм или пројекат у свету ризика и неизвесности њихове реализације у пракси;
6. испитати импликације алтернативних решења;
7. донети коначну управљачку одлуку.

У процесу примене *друштвене анализе трошкова и користи* врло често се користи метод *нето садашње вредности*. Код методе нето садашње вредности (у даљем тексту: НСВ) у анализу се морају узети све новчано изражене користи и трошкови који ће настати у процесу реализације буџетског програма или пројекта. Уколико буџетски програми или пројекти имају позитивну НСВ, могу се сматрати подобним за реализацију. С друге стране, ако имају негативан предзнак, онда се могу третирати као неприхватљиви за финансирање или се могу узети „са резервом“ док се не изврши анализа „специфичне тежине“ осталих аргумената нефинансијске природе. Крајњи резултат се добија употребом следеће формуле:

$$НСВ = [(ГП1 - ГО1) / (1 + k) + (ГП2 - ГО2) / (1 + k)*(1 + k) + ...+ (ГПх - ГОх) / (1+ k)*(1 + k)...*(1+ k)x] - Т$$

Или

$$НСВ = \sum_{t=1}^{x} \frac{НГР\ t}{(1 + k)\ t} - Т$$

ГП – годишњи прилив (друштвена корист) буџетског програма или пројекта;
ГО – годишњи одлив (друштвени трошак) буџетског програма или пројекта;
НГР – нето годишњи резултат прилива и одлива средстава (ГП t – ГО t);
k – каматна стопа изражена у апсолутном бројчаном изразу;
х – време трајања програма или пројекта;
Т – укупни износ садашњих улагања.

У поступку утврђивања висине „неопипљивих“ или неновчаних трошкова и користи могу се употребити различита решења. С једне стране, може се применити приступ који је заснован на спремности потрошача да плати одређено добро или услугу по одговарајућој цени или, пак, концепт који се темељи на експертској процени о њеној висини, на пример. С друге стране, када се оцењује друштвена корист буџетског програма или пројекта, може се употребити и принцип интермедијарног или репродукционог добра, који се заснива на тези да се „производи“ јавног делања могу посматрати као основ за стицање прихода њихових корисника. На пример, у случају када јединица локалне самоуправе финансира програм превентивне здравствене заштите, друштвена корист се може мерити и изражавати као износ средстава који су привредни субјекти остварили услед смањења броја дана изостанка људи са посла или као део зараде запослених који неће бити умањен због коришћења права на боловање.

Приликом примене *анализе трошкова и ефективности* (анализа *cost effectiveness*), учинци и ефекти буџетског програма или пројекта изражавају се у натуралним или физичким јединицама мере (на пример, километри изграђеног пута, број едукованих или запослених људи, површина одржаваних паркова у граду, тоне прерађеног отпада и сл.) и пореде се са трошковима њиховог настанка. Ова анализа има циљ да покаже како дати ниво користи може бити постигнут уз минималне трошкове улагања ресурса. У принципу, да би се анализа *cost effectiveness* ваљано имплементирала у пракси, мора бити испуњен један од следећих услова:

1. да постоји јасан циљ и резултат буџетског програма или пројекта, на основу којег се може мерити ефективност, или
2. да постоји више циљева који се могу реализовати на више различитих начина, али да сви они воде сличном резултату у поступку имплементације буџетског програма или пројекта.

Иако обе анализе, и *cost benefit*, и *cost effectiveness*, покушавају да трошкове и користи изразе у новчаним показатељима, суштинска разлика у тим приступима огледа се у чињеници да се прва метода искључиво заснива на „монетизацији“ проблема и покушају да се сви „излазни“ резултати мере путем финансијског („приходно-расходног“) еквивалента, док друга метода своје упориште налази у „натурализацији“ учинака и ефеката. У принципу, анализа *cost benefit* нас упознаје са *друштвеном нето садашњом вредности* дисконтованих „позитивних“ и „негативних“ одлика буџетског програма или пројекта, док нам анализа *cost effectiveness* омогућује упоредивост индикатора успешности јавне потрошње који су сведени у исту мерну јединицу и са јасно израженом висином цене коштања њихове „производње“ у пракси. У процесу примене анализе *cost benefit* постоји могућност да ниједна од понуђених алтернатива за остварење одређеног управљачког циља не прође „праг“ прихватљивости код управљача, за разлику од методе *cost effectiveness*, која не доводи у питање избор циља, већ

само начин његове реализације у пракси. Због својих одлика, *cost benefit* има шири „дијапазон“ применљивости у вршењу упоредне анализе више различитих области или циљно оријентисаних варијанти у управљању, док је анализа *cost effectiveness* искључиво фокусирана на један проблем или „поље“ мерења „излазних“ резултата буџетског програма или пројекта.

У самој природи предмета и методологији оцењивања „производа“ општедруштвеног карактера крије се низ замки које ограничавају потпуну имплементацију датог концепта у пракси. Оне се, најпре, огледају у тешкоћи квантификовања и „монетизације“ свих облика „излазних“ резултата јединице локалне самоуправе. Многи аспекти делања општине или града имају чисто квалитативан или материјално „неопипљив“ карактер. Врло је тешко, на пример, измерити осећај испуњености и лепоте живота грађана у чистој животној средини или степен задовољства радом локалне пореске администрације. У том смислу, јединице локалне самоуправе морају бити спремне и на примену методе посматрања, анкетирања и испитивања грађана или представника пословног окружења о резултатима рада јавне власти. Због потребе за објективношћу евалуације, оне могу ангажовати и „спољњег“, независног оцењивача који ће самостално спровести процес испитивања ставова представника екстерног окружења. Треба имати у виду да је реч о изведеним категоријама мерења, чији је резултат заснован на субјективним ставовима испитаника и „вештачким“ одражавањем исказа изабраног узорка грађана на читаву популацију људи који живе у друштвеној заједници.

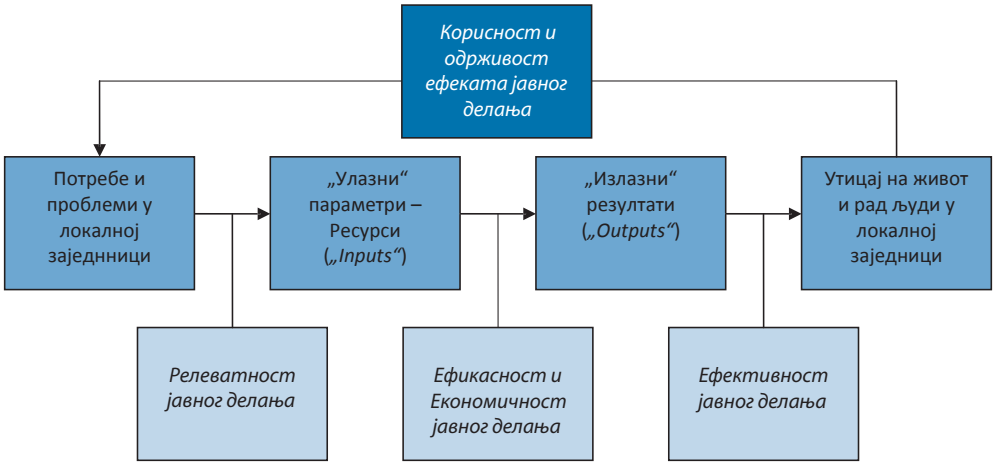
Проблеми у „монетизацији“ настају због чињенице да „производи“ јавног делања немају своју тржишну цену, па се морају обрачунски или рачуноводствено утврђивати. Највећи проблеми настају тамо где се изражава управно-административни аспект делања јавне власти. „Монетизација“ евалуационог процеса суочена је и са проблемом начина утврђивања висине дисконтне стопе која се користи у обрачуну НСВ буџетског програма или пројекта. Због тога се може ићи ка примени *анализе осетљивости*. Она се заснива на утврђивању више упоредивих резултата који се добијају путем варијације различитих висина дисконтних стопа у поступку израчунавања НСВ буџетског програма или пројекта. Међутим, тај метод води арбитрарности у евалуацији јер се, у зависности од висине примењене стопе, једни облици улагања могу фаворизовати у односу на друге, и обрнуто. Треба имати у виду и још једну важну околност – успешност примене методе дисконтовања зависи и од процењене дужине временског хоризонта у оквиру кога се сагледава трајање одређеног програма или пројекта. У ситуацији када су узети лоши параметри, могу се видети само губици, а не и могући добици изражени у дугорочној временској равни. Да не би долазило до дисторзије резултата и волунтаристичког одређивања параметара евалуације, могу се установити унапред утврђена правила. На пример, висина дисконтне стопе у САД везује се за висину номиналне каматне стопе на државне (трезорске) обвезнице које важе у референтном периоду временског простирања

буџетског програма или пројекта. Заправо, „кључ успеха“ у евалуацији рада у јавном сектору налази се у комбиновању и „укрштању“ резултата добијених по основу више различитих метода и параметара оцењивања.

7.2.2. Институционализација евалуционог процеса

Примена принципа, метода и техника евалуације јавног делања има велики значај за процес управљања у јавном сектору. Институционализација евалуационог процеса утиче на јачање унутрашњих капацитета и политику управљања људским ресурсима јединице локалне самоуправе. Утврђивањем додатног простора за још потпуније и рационалније коришћење ресурса, као и за смањење различитих облика грешки током пословања, стичу се услови за развој њених интерних потенцијала у будућности. Тиме се општине и градови квалификују у ред „*орīанизација које уче*“ и које ће бити довољно прилагодљиве да искористе шансе или избегну опасности из екстерног окружења. Уградња евалуационих поступака у систем „пословања“ јединице локалне самоуправе субјектима из екстерног окружења шаље снажну поруку да је она решена да очува, али и да даље развија квалитет свог делања у будућности.

Графички приказ 13. Мерење рада носилаца јавне власти



Евалуација реализације програмског буџета треба да се заснива на оцени садржаја буџетских програма, као и на резултатима мониторинга и извештаја о њиховом извршењу током одређеног периода. Резултати евалуације морају бити приказани у облику посебног извештаја. Он би требао да одражава различите аспекте реализације буџетских програма у пракси. Између осталог, извештај би морао да оцени:

- важност, корисност и утемељеност буџетског програма;
- логичку доследност програма;
- квалитет процеса израде самог формата буџетског програма;
- процену ризика програма;
- квалитет процеса реализације програма;
- ефективност програма;
- ефикасност програма;
- економичност програма;
- одрживост буџетског програма;
- обим и квалитет „излазних“ резултата програма;
- пропратне ефекте реализације буџетског програма у пракси;
- квалитет процеса кретања информација и комуникације у управљачком систему јединице локалне самоуправе.

Горе наведени елементи евалуације односили би се и на оцену појединачног буџетског пројекта. У процесу креирања извештаја требало би направити посебан упитник за евалуатора буџетског програма или пројекта. То би био својеврстан водич кроз процес евалуације у коме ће се, путем испитивања и давања оцена, трагати за што ваљанијим одговорима на горе изнете захтеве. На пример, у поступку оцене важности, корисности и утемељености програма, односно пројекта могу се поставити питања чије је задатак да се дође до што релевантнијег става о томе да ли:

- циљеви програма/пројекта јасно показују важност уочених потреба или проблема које треба решавати у локалној заједници;
- постоје анализе, студије или други слични документи на основу којих се доказује настанак потреба или проблема које треба решавати у локалној заједници;
- „дијагноза“ постојећег стања има јасно назначено место у описима програма, пројеката или у другим документима буџетског корисника;
- постоји могућност да су се у међувремену појавиле нове потребе или проблеми које треба решавати у локалној заједници.

Важно је утврдити и то да нема преклапања са буџетским програмима, текућим активностима и пројектима других буџетских корисника који се налазе у саставу управљачког система јединице локалне самоуправе. У поступку оцене логичке доследности програма битно је указати на то да ли постоји јасна и логичка веза у следећим релацијама:

1. Потреба или проблем који треба решавати у локалној заједници – Предуслови за њихово задовољење или решавање у пракси.
2. Предуслови за задовољење потреба или решавање проблема у локалној заједници – Циљеви програма.
3. Циљеви програма – Активности програма.

4. Активности програма – Ресурси који су потребни за реализацију програма.
5. Ресурси који су потребни за реализацију програма – „Излазни“ резултати програма.
6. „Излазни“ резултати програма – Крајњи ефекти на живот и рад људи у локалној заједници.

Ово је разлог да уз буџетске програме, али и пројекте, буду приложене „логичке матрице“ које ће креаторе програма „осветити“ о утемељености овог вида ангажовања људи и средстава, а евалуаторима олакшати процес оцене њихове формално-материјалне садржине (пример урађене „логичке матрице“ за буџетски програм из области управљања комуналним отпадом може се видети у анексу). С друге стране, у процесу оцене ефективности програма могу се поставити питања која ће указивати на:

- испуњеност циљева и даљу релевантност програма;
- исправност изабраних индикатора програма;
- релеватност података који показују напредак у испуњењу циљева програма;
- став корисника о томе да ли је програм ефективан и да ли су управљачки циљеви постигнути у пракси.

У поступку евалуције потребно је обезбедити што виши ниво квалитета комуникације и процеса кретања информација између различитих субјеката унутар управљачког система јединице локалне самоуправе. На пример, јако је важно да:

- постоји јасан систем планирања процеса евалуације, мониторинга и извештавања унутар организационог система општине или града;
- извештаји буду достављани на време свим релевантним субјектима управљачког система јединице локалне самоуправе;
- нема преклапања улога и одговорности лица која учествују у посматраном процесу;
- извештаји буду што вишег квалитета;
- извештаји буду доступни и јавности.

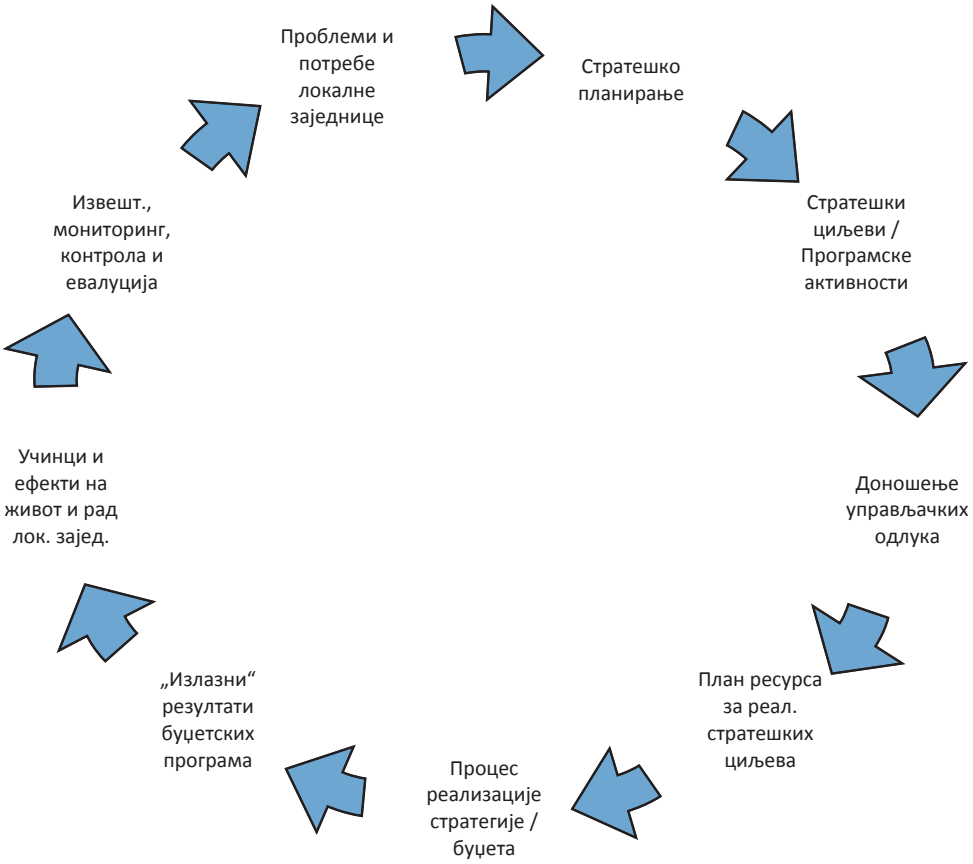
На крају, врло је битно да сви учесници процеса планирања и реализације управљачких одлука буду уверени да се систем евалуације користи у раду и доношењу одлука руководеће структуре општине или града. Треба имати у виду да је највећи противник посматраног аспекта менаџмента у јавном сектору управо политички волунтаризам. На жалост, цео процес евалуације може бити „обојен“ политичким утицајем и „кривљењем“ резултата анализе у пракси. То се може десити:

- „вештачким“ конструисањем нереално ниских параметара у поступку планирања да би остварени резултати у поступку *ex post* евалуације били на нивоу или чак и изнад очекиваног резултата који је, од самог почетка, био потцењен од стране руководеће структуре општине или града;

- због намерног губљења „шире слике“ о успешности рада јединице локалне самоуправе услед „распарчавања“ или „сужавања“ јединица мере у поступку евалуације;
- инсистирања менаџмента на мерењу само квантитативно изразивих показатеља;
- због оријентисаности на поштовање форме, а не материјалног садржаја вредновања резултата рада;
- занемаривања временске димензије настајања и трајања „произведених“ учинака и ефеката у пракси;
- изостављања из анализе утицаја бројних фактора екстерне природе који доприносе успешној реализацији програма;
- услед приказивања лажних параметара „излазних“ резултата, као и због других облика злоупотребе података ради „искривљења“ слике о перформансама рада општине или града.

Због тога, у постављању институционалног оквира за имплементацију система евалуације квалитета рада јединице локалне самоуправе треба добро размислити о уградњи механизма заштите од ових појава у пракси. Овде треба имати у виду и искуства развијених земаља која говоре о томе да укључивање крајњих корисника јавних добара и услуга у поступак установљења метода и параметара оцењивања може да буде један од кључних фактора успешног реализовања посматраног концепта у пракси. Тиме се носиоци јавне власти суочавају са стварношћу и реалним сагледавањем постојећих перформанси система којим управљају, као и са жељеним стањем обима, структуре и квалитета „излазних“ резултата у будућности виђеним очима грађана и привредних субјеката, а не само очима бирократског апарата. Тиме се затвара круг учесника у евалуацији, који обухвата актере и на страни „понуде“ и на страни „тражње“ на „тржишту“ јавних добара и услуга. Увођењем посматраног приступа у „пословању“ општине и града ствара се платформа за пуну имплементацију система управљања *укупним квалитетом организације у јавном сектору*.

Графички приказ 14. Веза између евалуације рада носилаца власти и доношења управљачких одлука у процесу стратешког управљања јединице локалне самоуправе



8. Списак литературе

8.1. Монографије, чланци, зборници радова и сл.

1. Allen R., Tommasi D., „Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries“, OECD, Paris, 2001.
2. Aronson J.R., Schwartz E., „Management Policies in Local Government Finance“, ICMA, Washington, D. C. 1996.
3. D. Axelrod, „Budgeting for Modern Government“, Second Edition, St Martin`s Press, New York 1995.
4. Бајо А., Алибеговић Д. Ј., „Јавне финансије локалних јединица власти“, Школска књига, Економски институт и Институт за јавне финансије, Загреб, 2008.
5. Bland, R. L., Rubin, I. S., „Budgeting - A Guide for Local Governments“, ICMA, Washington, D.C., 1997.
6. „Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management“, OECD Paris, 1997.
7. „Government Finance Statistics Manual (GFSM 2001)“, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2001.
8. Golembiewski R.T., Rabin J., „Public Budgeting and Finance“, Marcel Dekker, Inc., New York - Basel, 1997.
9. G. Bouckaert, „Reform of Budgetary System in the Public Sector“, *Local Government Budgeting* (ed. M. Hogye), Local Government and Public Service Reform Initiative – OSI, Budapest, 2002.
10. Кристић С. „Буџет као инструмент управљања јединицама локалне самоуправе”, Дата Статус, Београд, 2012.
11. Кристић С., „Оквирни модел програмског буџета за јединице локалне самоуправе у Републици Србији”, Exchange 2 – Заједничка подршка локалним самоуправама и Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
12. Lee R. D., Jr., and Johnson R. W., „Public Budgeting Systems“, 4th edition, Baltimore, MD: University Park Press, 1989.

13. Lynch T. D., „Public Budgeting in America“, 3d edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1990.
14. Р. Маринковић, „Локална самоуправа – Старе и нове недоумице“, Институт за политичке студије, Београд 1998.
15. „Modern Budgeting“, OECD Paris, 1997.
16. „Manual for Project Cycle Management: Integrated Approach and Logical Framework“, Commision of the European Communities, Brussels, 1993.
17. „Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management (Occasional Paper No. 3)“, OECD – PUMA, Paris, 1994.
18. „Performance Management in Government: Contemporary Illustrations“, OECD - PUMA Occasional Paper No. 9, Paris, 1997.
19. „Public Management Profiles for Central and Eastern European Countries“, OECD - SIGMA, Paris, 1999.
20. Е. Пусић, *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002.

8.2. Правна регулатива

1. Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10 и 101/10.
2. Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 93/12.
3. Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, број 135/04 и 36/09.
4. Закон о управљању отпадом, *Службени гласник РС*, број 36/09 и 88/10.
5. Уредба о буџетском рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 125/03 и 12/06.
6. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 99/2011.
7. Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања, *Службени гласник РС*, бр. 51/07 и 14/08.
8. Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, *Службени гласник РС*, бр. 20/07, 37/07, 50/07, 63/07, 25/08, 50/08, 3/09, 26/09, 37/09,64/09, 110/09, 11/10, 31/10, 40/10, 53/10, 101/10 и 10/11.

9. Анекс

9.1. Модел садржаја Упутства за израду програмског буџета јединице локалне самоуправе

На основу члана 40. Закона о буџетском систему (*Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10 и 101/10), локални орган управе надлежан за буџет и финансије доноси

Упутство за израду програмског буџета
јединице локалне самоуправе за 20__. годину

А) Поступак, динамика и субјекти припреме буџета општине/града _____ и предлога финансијских планова директних буџетских корисника

У складу са одредбама Закона о буџетском систему, по доношењу Фискалне стратегије и Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти од стране Републике Србије, јединице локалне самоуправе доносе Упутство за израду буџета за своје буџетске кориснике. Упутство треба да садржи следеће елементе:

1. основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета јединице локалне самоуправе;
2. опис планиране политике локалних власти;
3. процене примања и издатака буџета јединице локалне самоуправе за буџетску годину и наредне две фискалне године;
4. обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета локалне власти за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године;
5. структуру и елементе финансијског плана буџетског корисника;
6. смернице за креирање садржаја буџетског програма;
7. шифре и називе циљаних буџетских програма на основу којих ће се правити оперативни и финансијски планови буџетских корисника, као и обим и структуру буџетских средстава која ће бити расположива за њихово реализовање у пракси;

8. смернице за припрему средњорочних планова директних буџетских корисника;
9. поступак и динамику припреме буџета јединице локалне самоуправе и предлога финансијских планова директних буџетских корисника.

На основу садржаја Упутства за припрему буџета, директни буџетски корисници израђују предлог финансијског плана и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије. Предлог финансијског плана се састоји из писаног објашњења и табела које су саставни део овог упутства. Приликом попуњавања ових образаца, поред распоређивања средстава утврђених предложеним обимима, корисници планирају и расходе који се финансирају из других извора.

Индиректни буџетски корисници су обавезни да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет јединице локалне самоуправе. Финансијски планови индиректних корисника буџетских средстава достављају се до 1. септембра 20__. године и чине саставни део финансијског плана директног буџетског корисника.

Предлози финансијских планова директних буџетских корисника морају бити достављени надлежном органу који руководи процесом планирања најкасније до 15. септембра текуће буџетске године. Локални орган управе надлежан за финансије може да тражи непосредно од индиректног буџетског корисника податке о његовом финансирању, који су неопходни за припрему нацрта одлуке о буџету.

Након што у датом року прикупи сва потребна документа и информације, локални орган управе надлежан за финансије отпочиње процедуру разматрања предлога и захтева корисника буџетских средстава. Оно се врши на основу њихове усаглашености са циљевима локалне политике утврђене Упутством, предложеним обимом њихових примања и издатака, као и анализом других података и објашњења који се налазе у предлогу финансијских планова.

Ради добијања коначног увида у обим и структуру буџетских средстава, локални орган управе надлежан за финансије сагледава садржај ревидиране Фискалне стратегије. Ревидирана Стратегија садржи и преглед ненаменских и наменских трансфера из буџета Републике Србије појединачно за сваку јединицу локалне самоуправе у земљи. Локални орган управе надлежан за финансије треба да уради, а потом и достави нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу до 15. октобра текуће буџетске године.

Извршни орган локалне власти дужан је да утврди предлог одлуке о буџету и да га локалној скупштини проследи најкасније до 1. новембра. Уколико надлежни извршни орган локалне власти не достави предлог буџета локалној скупштини, она има право да самостално припреми и донесе акт о буџету, чиме је онемогућена парализа у функционисању законодавног тела услед политички узрокованих проблема или лошег рада носилаца извршне власти. То мора бити урађено најкасније до 20. децембра текуће буџетске године. Пет дана касније, ло-

кални орган управе надлежан за финансије дужан је да достави одлуку о буџету министарству финансија.

Имајући у виду да процес буџетирања чини важан сегмент стратешког управљања јединицом локалне самоуправе, процедуре финансијског планирања везане су за процедуре стратешког и оперативног планирања. Због тога, израда програмског буџета почиње још у првом и другом кварталу године, када се утврђују кључне детерминанте, полуге, субјекти и елементи управљања финансијским и другим системима општине/града. У следећој табели може се видети преглед активности, субјеката и рокова у процесу стратешког планирања и програмског буџетирања јединице локалне самоуправе.

Табела - Преглед активности, субјеката и рокова у процесу стратешког планирања и програмског буџетирања општине/града _____

БРОЈ ИТЕРАЦИЈЕ	АКТИВНОСТИ И „ПРОИЗВОДИ“ ПРОЦЕСА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА И ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА	ВРЕМЕНСКИ ОКВИР ОДВИЈАЊА АКТИВНОСТИ
1.	Припрема платформе за израду средњорочних и акционих планова буџетских корисника	31. јануар
2.	Анализа циљева и дефинисање стратегије буџетских корисника (у овом кораку, требало би извршити и редефинисање дугорочних циљева)	1. март
3.	Рад на утврђивању алтернативних мера за достизање дугорочних и средњорочних циљева буџетских корисника	1. април
4.	1. Утврђивање параметара акционог плана 2. Дефинисање програма, текућих активности и пројеката буџетских корисника 3. Приоритизација и одабир пројеката који би требало да се финансирају из фондова Европске уније	10. мај
5.	Организовање састанка или серије састанака на којим се „укрштају“ резултати планирања на нивоу буџетских корисника и руководства јединице локалне самоуправе	15. јун
6.	1. Дефинисање „циљаних“ буџетских програма, текућих активности и пројеката 2. Утрђивање потребних ресурса (људских и материјалних) за њихово реализовање 3. Анализирање садржаја Фискалне стратегије 4. Анализа Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти и других докумената који су важни за процес буџетског планирања 5. Креирање и дистрибуција Упутства за припрему буџета	10. август
7.	Локални орган управе надлежан за финансије издаје Упутство за припрему нацрта буџета локалне власти	15. август

8.	1. Оперативно и финансијско планирање индиректних буџетских корисника 2. Оперативно и финансијско планирање директних буџетских корисника 3. Директни корисници достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије	15. септембар
9.	1. Анализирање садржаја ревидиране Фискалне стратегије 2. Локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу општине / града	15. октобар
10.	Надлежни извршни орган општине / града доставља предлог одлуке о буџету локалној скупштини	1. новембар
11.	Скупштина општине / града доноси одлуку о буџету	20. децембар
12.	Локални орган управе надлежан за финансије доставља одлуке о буџету општине / града министру финансија	25. децембар

Б) Основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета општине/града _____

Влада Републике Србије је дана _____ 20__. године усвојила Фискалну стратегију за 20__. годину са пројекцијама за 20__. и 20__. годину. У Стратегији су дати циљеви и смернице за вођење економске политике, са посебним освртом на макроекономске импликације фискалне политике, као и одговарајуће фискалне ризике. Овај документ садржи трогодишњи макроекономски и фискални оквир на основу кога се доносе буџети и финансијски планови свих субјеката у буџетском систему земље.

Фискална стратегија предвиђа да се у наредном трогодишњем периоду остваре основни циљеви економске политике, пре свега:

- раст бруто друштвеног производа (у даљем тексту: БДП) по стопи од _% за 20__. годину, _% за 20__. годину и _% за 20__. годину;
- стопа инфлације на висини од _% за 20__. годину, _% за 20__. годину и _% за 20__. годину;
- раст запослености по стопи од _% за 20__. годину, _% за 20__. годину и _% за 20__. годину;
- раст инвестиција по стопи од _% за 20__. годину, _% за 20__. годину и _% за 20__. годину.
- суфицит/дефицит текућих трансакција у висини од _% на крају 20__. године.

Остварење ових циљева ојачало би економску снагу земље, осигурало стабилну финансијску позицију и подржало решавање највећег економског и друштвеног проблема, а то је висока незапосленост и сиромаштво грађана. Да би се ови циљеви остварили неопходна је рестрикција агрегатне тражње, првенствено путем

смањења и контроле јавне потрошње, као битне компоненте агрегатне тражње. У наредној табели може се видети пројекција основних макроекономских показатеља земље за текућу и наредне три буџетске године.

Табела - Пројекција основних макроекономских показатеља

Ред. бр.	МАКРОЕКОНОМСКИ ПОКАЗАТЕЉ	20__	20__	20__	20__
1	БДП, у млрд динара (текуће цене)				
2	БДП по глави становника (у еврима)				
3	БДП, стопе реалног раста/пада (у %)				
4	Инфлација, крај периода (у %)				
5	Број запослених (годишњи просек)				
6	Стопа раста/пада просечне реалне зараде (%)				
7	Дефицит консолидованог сектора државе (у % БДП)				
8	Дуг консолидованог сектора државе (у % БДП)				
9	Кретање појединих компоненти БДП, стопе реалног раста/пада (у %):				
9.1	Лична потрошња				
9.2	Јавна потрошња				
9.3	Инвестиције				
9.4	Извоз роба и услуга				
9.5	Увоз роба и услуга				
10	Салдо роба и услуга (у еврима - %)				

Задатак фискалне политике у посматраном периоду је наставак процеса фискалног прилагођавања и унапређење управљања јавним финансијама, а нарочито јавним расходима, као и побољшање квалитета услуга државног сектора, између осталог, увођењем програмског буџета.

Фискално прилагођавање ће се остварити преко смањења учешћа јавне потрошње у БДП-у за _% поена БДП-а, у 20__. години у односу на 20__. годину. Ово ће бити спроведено преко смањења текућих расхода, и то највише расхода за запослене (_%), расхода за куповину роба и услуга (_%), субвенција (_%), као и расхода за социјалну помоћ и трансфере становништву (_%). Највеће смањење учешћа јавне потрошње у БДП-у, планирано је у 20__. години за _%.

Све додатне информације везане за макроекономску политику земље, фискални оквир и структурне реформе у наредном трогодишњем периоду дате су у Фискалној стратегији и Упутству за израду одлуке о буџету локалне власти, који се могу пронаћи на сајту Министарства финансија Републике Србије (http://www.mfin.gov.rs).

B) Опис планиране политике општине/града _____

У периоду од 20__ до 20__. године општина/град _____ ће обављати изворне, поверене и пренесене надлежности у складу са Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи, као и другим законским и подзаконским актима којим се регулише ова област у земљи. Сходно томе, општина/град ће наставити са пословима:

- урбанизма и просторног планирања;
  - изградње и одржавања локалне комуналне и саобраћајне инфраструктуре;
  - обављања комуналних послова, као што су прикупљање и одношење смећа, управљање отпадним водама, водоснабдевање и топлификација и др.;
  - одржавања и изградње јавне расвете;
  - вођења бриге о зеленим површинама, локалним парковима и објектима за рекреацију;
  - уређења локалног саобраћаја и јавног транспорта;
  - организације културних и спортских активности и манифестација;
  - установљења и рада локалних библиотека;
  - вођења политике локалног економског развоја;
  - опорезивања, финансијског управљања и буџетирања;
  - ...

Наравно, у складу са уставно-правним поретком земље, општина/град _____ ће обављати поверене и пренесене послове из области:

- државне управе;
- социјалне заштите;
- здравствене заштите;
- предшколског, основног и средњег образовања;
- екологије и очувања природних добара од општег интереса;
- рада инспекцијских служби и сл.

Поред вршења законом обавезујућих активности, општина/град _____ ће радити у складу са приоритетима, стратешким циљевима и програмима који су дефинисани *Стратегијом одрживог развоја општине/града _____ за период*

од 20__, до 20__. године, која је донета од стране Скупштине, дана _____ 20__. године и *Планом капиталних инвестиција општине/града _____ за период од 20__, до 20__. године*, која је донет од стране Скупштине, дана _____ 20__. године.

Сходно визији развоја у будућности која гласи: „*Општина/град _____ је перспективно место које својим економским развојем обезбеђује сигуран, угодан и успешан живот својим грађанима унапређујући комуналну хигијену, као и духовно и физичко здравље становништва*“, општина/град _____ је утврдила/утврдио следеће приоритете, стратешке циљеве и програме у периоду од 20__, до 20__. године:

1. Приоритет: *Преструктуирање привредних делатности усмерено ка повећању конкурентности и профитабилности.* На основу овог приоритета постављени се следећи стратешки циљеви:
   - Општи стратешки циљ 1.1: Развој пољопривреде.
     - » Посебан стратешки циљ 1.1.1: *Подржавање и тржишно усмеревање пољопривредне производње*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 1.1.1.1: Унапређење тржишног пласмана пољопривредних производа.
       2. Програм 1.1.1.2: Интензивирање пољопривредне производње.
   - Општи стратешки циљ 1.2: Унапређен систем за развој привреде.
     - » Посебан стратешки циљ 1.2.1: *Развијено предузетништво и сектор малих и средњих предузећа*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 1.2.1.1: Развој предузетничке инфраструктуре.
       2. Програм 1.2.1.2: Развој дефицитарних делатности.
     - » Посебан стратешки циљ 1.2.2: *Повећана конкурентност домаћих производа и услуга*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 1.2.2.1: Брендирање производа.
       2. Програм 1.2.2.2: Повећање конкурентности еко производа.
   - Општи стратешки циљ 1.3: Развој туризма.
     - » Посебан стратешки циљ 1.3.1: *Побољшани услови за развој руралног, аграр и туризма активног одмора*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 1.3.1.1: Развој туристичких капацитета.
       2. Програм 1.3.1.2: Обогаћивање туристичке понуде.
2. Приоритет: *Унапређење и развој комуналне инфраструктуре и хигијене.* На основу овог приоритета постављени се следећи стратешки циљеви:
   - Општи стратешки циљ 2.1: Заштита екосистема града.
     - » Посебан стратешки циљ 2.1.1: *Делотворно управљање отпадом*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 2.1.1.1: Регулација комуналног отпада.
       2. Програм 2.1.1.2: Успостављање система за управљање отпадом.

- Општи стратешки циљ 2.2: Побољшана инфраструктура за одржив и уравнотежен развој.
  - » Посебан стратешки циљ 2.2.1: *Развијена путна инфраструктура*, који садржи следеће програме:
    1. Програм 2.2.1.1: Одржавање и изградња локалних некатегорисаних путева.
    2. Програм 2.2.1.2: Одржавање и изградња мостова.
  - » Посебан стратешки циљ 2.2.2: *Развијена комунална инфраструктура*, који садржи следеће програме:
    1. Програм 2.2.2.1: Одржавање и изградња водоводне и канализационе мреже.
    2. Програм 2.2.2.2: Обезбеђење система за прераду отпадних вода.

3. Приоритет: *Побољшање квалитета друштвеног живота и унапређење људских ресурса.* На основу овог приоритета постављени се следећи стратешки циљеви:
   - Општи стратешки циљ 3.1: Створени предуслови за побољшање квалитета друштвеног живота.
     - » Посебан стратешки циљ 3.1.1: *Обезбеђен систем социјалне и здравствене заштите*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 3.1.1.1: Обезбеђење социјалне заштите становништва.
       2. Програм 3.1.1.2: Побољшање здравствених услуга.
     - » Посебан стратешки циљ 3.1.2: *Створени услови за духовну хигијену грађана*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 3.1.2.1: Развој музејске делатности.
       2. Програм 3.1.2.2: Одржавање културних манифестација.
   - Општи стратешки циљ 3.2: Унапређење људских ресурса.
     - » Посебан стратешки циљ 3.2.1: *Повећана конкурентност радне снаге*, који садржи следеће програме:
       1. Програм 3.2.1.1: Усклађивање образовних програма и усмерења са потребама локалног тржишта рада.
       2. Програм 3.2.1.2: Развој система перманетног образовања.
   - ...

Сходно садржају *Плана капиталних инвестиција општине/града* _____ *за период од 20__, до 20__. године* општина/град _____ је утврдила/утврдио следеће капиталне пројекте који би требало да се реализују у периоду од 20__, до 20__. године:

Табела – Листа капиталних пројеката који ће бити реализовани у периоду од 20__, до 20__. године

Ред. бр.	Назив пројекта	Опис пројекта	Орган. јед. одговорна за реализацију пројекта	Предвиђени обим расхода	Извори финансирања	Предвиђена динамика радова		Тренутни статус пројекта
						Поч.	Крај	
1	Изград. канализ. мреже у насељу Х	Изградња колектора запремине Х м3 и канал. мреже дужнине Х м у насељу Х	Дирекција за изградњу и развој / ЈКП Водовод	150.000.000 дин.	Буџет: 100.000.000 Соп. сред.: 40.000.000 Донације: 10.000.000 Задуживање: / Други изв.: /	Март 20__	Окт. 20__	Урађена планска докум. и добијене потребне дозволе и сагл.
...	...	...	...	...	Буџет: Соп. сред.: Донације: Задуживање: Други изв.:	...	...	...

Г) Процене примања и издатака буџета општине/града _____ за буџетску годину и наредне две фискалне године

На основу примене одредби Закона о финансирању локалне самоуправе, Фискалне стратегије, Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти и анализа које су извршене од стране стручних служби општине/града _____ процена је да ће се укупан обим буџета у наредне три фискалне године кретати у висини од 800.000.000 до 950.000.000 динара годишње. У наредној табели се може видети обим и структура буџетских средстава у посматраном периоду.

Табела - Пројекција обима и структуре буџетских прихода

Ред. бр.	НАЗИВ ПРИХОДА	Текућа година + 1		Текућа година + 2		Текућа година + 3	
		Износ	Учешће	Износ	Учешће	Износ	Учешће
		У мил. дин.	- % -	У мил. дин.	- % -	У мил. дин.	- % -
А)	ИЗВОРНИ ПРИХОДИ	235	29,38	220	26,19	260	27,37
1	Порез на имовину	100	12,50	140	16,67	160	16,84
2	Локалне комуналне таксе	50	6,25	60	7,14	70	7,37
3	Накнаде за уређење и коришћење грађевинског земљишта	80	10,00	15	1,79	20	2,11
4	Остали изворни приходи	5	0,63	5	0,60	10	1,05
Б)	УСТУПЉЕНИ ПРИХОДИ	255	31,88	295	35,12	350	36,84
1	Порез на зараде	160	20,00	200	23,81	220	23,16
2	Порез на пренос апсолутних права	60	7,50	50	5,95	70	7,37
3	Накнаде за коришћење добара од општег интереса	20	2,50	40	4,76	50	5,26
4	Остали уступљени приходи	15	1,88	5	0,60	10	1,05
В)	ПРИХОДИ ОД ТРАНСФЕРА	200	25,00	200	23,81	200	21,05
1	Ненаменски траснфери	150	18,75	125	14,88	135	14,21
2	Наменски траснфери	50	6,25	75	8,93	65	6,84
Г)	ПРИХОДИ ОД ДОНАЦИЈА И ЕУ ПРОЈЕКАТА	60	7,50	65	7,74	40	4,21
1	Приходи од ЕУ пројеката	50	6,25	60	7,14	30	3,16
2	Приходи од осталих донација	10	1,25	5	0,60	10	1,05
Д)	ПРИХОД ОД ЗАДУЖИВАЊА	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Ђ)	ОСТАЛИ ПРИХОДИ	50	6,25	60	7,14	100	10,53
	УКУПАН ОБИМ БУЏЕТА	**800**	**100,00**	**840**	**100,00**	**950**	**100,00**

Уставом Републике Србије, Законом о локалној самоуправи, Законом о буџетском систему, Законом о буџету Републике Србије, али и другим релевантним законским и подзаконским актима регулисано је који се јавни расходи финансирају из буџета општине/града _____ . Овде прилажемо листу неких од најважнијих закона:

- Закон о предшколском образовању.
- Закон о основама образовања и васпитања.
- Закон о култури.
- Закон о спорту.
- Закон о примарној здравственој заштити.
- Закон о заштити животне средине.
- Закон о заштити ваздуха.
- Закон о заштити природе.
- Закон о управљању отпадом.
- Закон о комуналној делатности.

- Закон о пољопривреди и руралном развоју.
- Закон о туризму.
- Закон о матичним књигама.
- Закон о финансирању политичких активности.
- Закон о јавној својини.
- Закон о планирању и изградњи.
- ...

У складу са горе наведним законима, али и стратешким правцима развоја општине/града _____, у наредном трогодишњем периоду средства за финансирање послова из изворног делокруга надлежности, као и пренесених и поверених послова биће распоређена на начин који је утврђен у следећој табели.

Табела - Пројекција обима и структуре буџетских расхода

Ред. бр.	НАЗИВ РАСХОДА	Текућа година + 1		Текућа година + 2		Текућа година + 3	
		Износ	Учешће	Износ	Учешће	Износ	Учешће
		У мил. дин.	- % -	У мил. дин.	- % -	У мил. дин.	- % -
А)	ФУНКЦИОНИСАЊЕ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	150	18,75	169	18,78	188	19,79
1	Скупштина општине/града	10	1,25	15	1,67	20	2,11
2	Председник општине/ Градоначелник и локално веће	18	2,25	20	2,22	22	2,32
3	Финансирање политичких партија	8	1,00	9	1,00	10	1,05
4	Јавно правобранилаштво	4	0,50	5	0,56	6	0,63
5	Општинска/Градска управа (расходи локалне администрације)	110	13,75	120	13,33	130	13,68
Б)	ФИНАНСИРАЊЕ ДРУШТВЕНИХ ДЕЛАТНОСТИ	185	23,13	220	24,44	247	26,00
1	Предшколско образовање	30	3,75	35	3,89	39	4,11
2	Основно образовање	25	3,13	30	3,33	34	3,58
3	Средње образовање	20	2,50	25	2,78	29	3,05
4	Култура	30	3,75	35	3,89	39	4,11
5	Физичка култура	25	3,13	30	3,33	34	3,58
6	Социјална заштита	40	5,00	45	5,00	49	5,16
7	Примарна здравствена заштита	15	1,88	20	2,22	23	2,42
В)	ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	150	18,75	170	18,89	160	16,84
1	Развој МСПП сектора	30	3,75	35	3,89	40	4,21
2	Развој туризма	15	1,88	20	2,22	25	2,63
3	Заштита животне средине	45	5,63	50	5,56	55	5,79
4	Донаторски пројекти	60	7,50	65	7,22	40	4,21

Г)	КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ И РАЗВОЈ ИНФРАСТРУКТУРЕ	275	34,38	294	32,67	305	32,11
1	Развој комуналне и путне инфраструктуре	75	9,38	89	9,89	95	10,00
2	Субвенције нефинансијским организацијама	50	6,25	50	5,56	50	5,26
3	Рад Дирекције за изградњу и развој општине/града	150	18,75	155	17,22	160	16,84
Д)	ОСТАЛИ РАСХОДИ	40	5,00	47	5,22	50	5,26
1	Развој НВО	8	1,00	10	1,11	10	1,05
2	Грађанске иницијативе	5	0,63	5	0,56	5	0,53
3	Финансирање рада МЗ	15	1,88	17	1,89	20	2,11
4	Средства сталне и текуће буџетске резерве	12	1,50	15	1,67	15	1,58
	УКУПАН ОБИМ БУЏЕТА	**800**	**100,00**	**900**	**100,00**	**950**	**100,00**

Д) Обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана _____ (директног буџетског корисника) за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године

Предлози финансијских планова буџетских корисника у 20__. години попуњавају се на основу достављеног обима средстава од стране локалног органа надлежног за буџет и финансије општине/града _____. Од буџетских корисника се очекује се да одговорно и у складу са својим потребама, као и могућностима укупног буџетског оквира, делотворно распореде предложени обим средстава по програмима, текућим активностима и пројектима. Укупан збир предлога не сме да прелази укупан предложени обим средстава додељен буџетском кориснику. Уколико се услед доношења нових прописа укаже потреба за активностима, односно услугама који нису постојали у буџетима претходних година, а изискују повећање финансијских средстава потребних за њихову реализацију, буџетски корисник је у обавези да у оквиру садржаја *програма*, односно *текућих активности* или *пројекта*, детаљно образложи да се ради о новим активностима, односно услугама за које је потребно обезбедити средства изнад лимита утврђених овим упутством. Уколико корисник има потребе за додатним програмима, текућим активностима и/или пројектима, чије остварење премашује износ предложеног обима буџетских средстава, посебно ће те програме/текуће активности/пројекте исказати као захтев за додатно финансирање програма/текуће активности/пројекта.

Приликом планирања предлога финансијског плана треба имати у виду следеће параметре:

- Од исплате за месец _____ 20__. године плате се повећавају за X%, а од исплате за месец _____ 20__. године, плате се усклађују са стопом раста потрошачких цена у претходних шест месеци (пројектована инфлација у периоду месец _____ 20__. године – месец _____ 20__. године износи X%).

- У оквиру осталих расхода са групе конта 41 не могу се планирати исплате награда и бонуса предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 20__. години, као ни награде и бонусе који према међународним критеријумима представљају нестандардне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.
- У оквиру групе конта 42 треба сагледати могућност уштеде, пре свега, у оквиру економских класификација 422 – Трошкови путовања, 423 – Услуге по уговору и 424 – Специјализоване услуге, а настојати да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 – Стални трошкови).
- Расходи за коришћење роба и услуга, текуће поправке и одржавање (услуге и материјал) могу се планирати до нивоа пројектоване инфлације, односно са растом до X%.
- Износ субвенција у 20__. години треба планирати највише до износа који је опредељен буџетом за текућу буџетску годину.
- Остали расходи (група конта 48) планирају се у износу који је опредељен одлуком о буџету за 20__. годину.
- Набавку административне опреме и других основних средстава за редован рад који се не сматрају капиталним инвестицијама у смислу вишегодишњих пројеката, потребно је планирати уз максималне уштеде – само за набавку неопходних средстава за рад.
- Расходи морају бити у висини процењених осталих прихода, односно мора постојати равнотежа између планираних прихода и расхода, тако да расходи не могу бити ни већи, ни мањи од пројектованих осталих прихода.
- Уколико се не може проценити тачан износ очекиваног прихода из појединог извора, тада ће се он означити са 1.000 динара. То правило ће важити и за планирање расхода који ће се извршавати уколико се дати приход оствари.
- ...

Избор између *програма, текућих активности* и *пројеката* вршиће се уз помоћ принципа ефективности, ефикасности и економичности трошења буџетских средстава, али и мерила која одражавају развојне приоритете и стратешке циљеве општине/града за период 20__, до 20__. године, који су изнети на претходним страна овог упутства. У том процесу ће се употребљавати критеријуми који су донети од стране општинског/градског већа у *Закључку о критеријумима који ће се користити у избору буџетских програма и капиталних пројеката* број ___, дана _____ 20__. године.

У предстојећој табели дат је предлог обима средстава који може да садржи предлог финансијског плана за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године.

Табела – Предлог обима средстава који може да садржи предлог финансијског плана буџетског корисника за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године

Ред. бр.	НАЗИВ РАСХОДА	Текућа година + 1		Текућа година + 2		Текућа година + 3	
		Износ	Учешће	Износ	Учешће	Износ	Учешће
		У мил. дин.	- % -	У мил. дин.	- % -	У мил. дин.	- % -
А)	**РАСХОДИ НА ИМЕ ПЛАТА И МАТЕРИЈАЛНИХ ТРОШКОВА ОПШТИНСКЕ/ГРАДСКЕ УПРАВЕ**	**110**	**14,71**	**120**	**14,35**	**130**	**14,82**
1	Одељење за скупштинске и нормативне послове	5	0,67	5	0,60	6	0,68
2	Одељење за опште послове	20	2,67	22	2,63	24	2,74
3	Одељење за имовинско-правне и инспекцијске послове	15	2,01	16	1,91	17	1,94
4	Одељење за урбанизам и комуналне делатности	20	2,67	23	2,75	24	2,74
5	Одељење за друштвене делатности	20	2,67	22	2,63	24	2,74
6	Одељење за локални економски развој	10	1,34	11	1,32	12	1,37
7	Одељење за буџет и финансије	15	2,01	16	1,91	17	1,94
8	Одељење за послове...	5	0,67	5	0,60	6	0,68
Б)	**ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМСКИХ ОБЛАСТИ ОПШТИНЕ/ГРАДА**						
	Програмске области из друштвених делатности	185	24,73	220	26,32	247	28,16
1	Предшколско образовање	30	4,01	35	4,19	39	4,45
2	Основно образовање	25	3,34	30	3,59	34	3,88
3	Средње образовање	20	2,67	25	2,99	29	3,31
4	Култура	30	4,01	35	4,19	39	4,45
5	Физичка култура	25	3,34	30	3,59	34	3,88
6	Социјална заштита	40	5,35	45	5,38	49	5,59
7	Примарна здравствена заштита	15	2,01	20	2,39	23	2,62
	ЛЕР и заштита животне средине	**150**	**20,05**	**170**	**20,33**	**160**	**18,24**
1	Развој МСПП сектора	30	4,01	35	4,19	40	4,56
2	Развој туризма	15	2,01	20	2,39	25	2,85
3	Заштита животне средине	45	6,02	50	5,98	55	6,27
4	Донаторски пројекти	60	8,02	65	7,78	40	4,56
	Комуналне делатности и развој инфраструктуре	**275**	**36,76**	**294**	**35,17**	**305**	**34,78**
1	Развој комуналне и путне инфраструктуре	75	10,03	89	10,65	95	10,83
2	Субвенције нефинансијским организацијама	50	6,68	50	5,98	50	5,70
3	Рад Дирекције за изградњу и развој општине/града	150	20,05	155	18,54	160	18,24
	Развој месне самоуправе и невладиног сектора	28	3,74	32	3,83	35	3,99
1	Развој НВО	8	1,07	10	1,20	10	1,14
2	Грађанске иницијативе	5	0,67	5	0,60	5	0,57
3	Финансирање рада МЗ	15	2,01	17	2,03	20	2,28
	УКУПАН ОБИМ СРЕДСТАВА:	**748**	**100,00**	**836**	**100,00**	**877**	**100,00**

Ђ) Структура и елементи финансијског плана буџетског корисника

Апропријације се везују за одређени програм, односно текућу активност или пројекат у буџету. У том смислу, апропријација је детерминисана:

- организационом шифром буџетског корисника;
- шифром буџетског програма;
- шифром текуће активности или пројекта у оквиру програма;
- врстом извора финансирања;
- шифром економске класификације;
- износом средстава утврђених одлуком о буџету општине/града.

Локални орган управе надлежан за финансије ће на овим елементима „градити“ апропријације на основу којих ће се планирати и извршавати одлука о буџету општине/града. Да би био у функцији планирања, израде и доношења програмског буџета, предлог финансијског плана треба да садржи следеће елементе:

1. опис делокруга рада буџетског корисника;
2. приказ организационе структура буџетског корисника;
3. извештај о реализацији програма из претходне године;
4. процену ефеката нових политика и инвестиционих приоритета;
5. сумарни преглед вредности и динамика финансирања предложених програма;
6. предлог појединачних буџетских програма са елементима на основу којих се може утврдити апропријација у буџету.

У опису делокруга рада буџетског корисника потребно је приказати следеће податке и информације:

- подаци о основној делатности буџетског корисника;
- листа задатака због којих је основан буџетски корисник;
- преглед кључних резултата рада буџетског корисника;
- историјски приказ најважнијих успеха у досадашњем раду буџетског корисника.

Буџетски корисник треба да представи своју организациону структуру, тако што ће сачинити органограм у складу са систематизацијом радних места и приказати број и структуру распоређених службеника по школској спреми, односно платном разреду коме припадају.

Извештај о реализацији програма из претходне године треба да укаже на обим утрошених средстава и достигнуте резултате програма у претходном буџетском циклусу. Извештај би требао да буде буде састављен од следећих елемената:

- назив и шифра програма;
- назив организационе јединице/буџетског корисника која је одговорна/ одговоран за реализацију програма;
- име, презиме и функција лица које је одговорно за реализацију програма;
- кључни циљеви и кратак опис програма;
- ризици остварења програма;
- извори верификације;
- реализација буџета програма;
- детерминанте за праћење реализације програма у које спадају:
  1. реализација текућих активности и пројеката;
  2. корективне управљачке акције;
  3. приказ остварења индикатора резултата и учинка;
- сумарна оцена реализације програма, где је важно истаћи:
  1. кључна запажања о реализацији програма;
  2. препоруке за боље планирање и реализацију програма у наредном периоду;
  3. додатне ефекте (вредности) и резултати програма;
  4. остале коментари и запажања (ако их има);
- вредност пројеката којим се реализује програм.

Потребно је истаћи специфичности и потешкоће које су биле везане за реализацију буџетског програма у претходној години како би се избегле одређене грешке у будућности. Овде би требало назначити и промене које се желе извршити у програму у наредној години.

Буџетски корисник је дужан и да пружи процену ефеката нових политика и инвестиционих приоритета општине/града. Поготово оних који се одражавају на његов рад и финансирање. Ово је важан сегмент

У функцији приказа сумарних вредности и динамике реализације предложених буџетских програма треба користити следећу табелу.

Табела – Приказ сумарних вредности и динамике реализације предложених буџетских програма

ПРИХОДИ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА														
ИЗВОР ФИНАНСИРАЊА	ОПИС ПРИХОДА	Јануар	Феб.	Март	Април	Мај	Јун	Јул	Август	Септ.	Окт.	Нов.	Дец.	УКУПНИ ПРИХОДИ
01	Средстава из буџета													
...	...													
06	Приходи од донација													
...	...													
	УКУПНИ ПРИХОДИ													
РАСХОДИ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА														
НОСИЛАЦ РАСХОДА	ЕКОНОМСКА КЛАСИФИКАЦИЈА	Јануар	Феб.	Март	Април	Мај	Јун	Јул	Август	Септ.	Окт.	Нов.	Дец.	УКУПНИ РАСХОДИ
Програм 1111														
Текуће активности Програма 1111	410 Плате и доприноси запослених	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за текуће активности Програма 1111	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
Пројекат 1111Х	420 Матријални трошкови	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за Пројекат 1111Х - Програм 1111	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	УКУПНО ЗА ПРОГРАМ 1111	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Програм ХХХХ														
Текуће активности Програма ХХХХ	410 Плате и доприноси запослених	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за текуће активности Програма ХХХХ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
Пројекат ХХХХХ	420 Матријални трошкови	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	510 Улагања у основна средства	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	...													
	Укупно за Пројекат ХХХХХ - Програм ХХХХ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	УКУПНО ЗА ПРОГРАМ ХХХХ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	УКУПНИ РАСХОДИ	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:

Након приказа сумарних вредности и динамике реализације предложених буџетских програма потребно је утврдити садржај појединачних програма. Структура буџетског програма сачињена је из следећих елемената:

1. назив и шифра програма;
2. назив организационе јединице/буџетског корисника, као и име, презиме и функција лица које је одговорно за реализацију програма;
3. кључни циљеви, кратак опис и временско трајање програма;
4. остали параметри програма (правни основ, приоритет програма, ризици остварења програма, извори верификације програма и сл.);
5. буџет програма;
6. очекивани резултати програма;
7. назив, шифра, функција и приказ структуре текућих активности;
8. вредност пројеката којим се реализује програм.

Горе наведени елементи попуњавају се уз помоћ следећег табеларног приказа.

Табела – Буџетски програм

НАЗИВ И ШИФРА ПРОГРАМА:
НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА: **ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОГРАМА:**
КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ, КРАТАК ОПИС И ВРЕМЕНСКО ТРАЈАЊЕ ПРОГРАМА:
ОСТАЛИ ЕЛЕМЕНТИ ПРОГРАМА: 1. Правни основ: - ... - ... - ... 2. Приоритет програма (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак 3. Ризици остварења програма: - ... - ... - ... 4. Извори верификације програма: Омот списа пројекта: ... Омот списа пројекта: ...

БУЏЕТ ПРОГРАМА					
Приходи и примања програма					
Извор финансирања	Опис	Износ (2013. год)	Наменски приходи		
			Износ (2013. год)	Еко. клас.	Назив прихода
	Укупно:				

Расходи и издавања програма						
Економска класификација	Опис	Износ				
		2011	2012	2013	2014	2015
		Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
		Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
		Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	Укупно – по годинама:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:	Б: 0:
	Укупан буџет програма:					

ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ ПРОГРАМА:								
Ред. бр.	Начин остварења програма/ управљачког циља	Индикатор резултата						Индикатор учинка
		Дефинисање индикатора	Јединица мере	Базна вредност	Циљана вредност 2013	Циљана вредност 2014	Циљана вредност 2015	
1								
1.1								
1.X								
2								
2.1								
2.X								
...								

НАЗИВ И ШИФРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: СТРУКТУРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: ФУНКЦИОНАЛНА ОЗНАКА ТЕКУЋЕ АКТИВНОСТИ:

ВРЕДНОСТ ПРОЈЕКАТА КОЈИМ СЕ РЕАЛИЗУЈЕ ПРОГРАМ:						
Ред. бр.	Назив и шифра пројекта	Укупан износ средстава потребних за реализацију				
		2011	2012	2013	2014	2015
	Укупно – по годинама:					
	Укупан буџет пројеката:					

Пројекат чини посебну целину у оквиру програма. Он се може уврстити у програм под условом да је:

- усклађен са циљевима буџетског програма;
- реалан, односно да је детерминисан тако га је могуће реализовати у предвиђеном периоду (на пример, код инвестиционих пројеката мора бити решено питање имовинско-правних односа, добијање сагласности и дозвола и сл.);
- у целости покривен са планираним изворима финансирања.
- формално и садржински усклађен са захтевима који су дати овим упутством.

Буџетски пројекат садржан је од следећих елемената:

1. назив и шифра пројекта;
2. назив организационе јединице/буџетског корисника, као и име, презиме и функција лица које је одговорно за реализацију пројекта;
3. начин успостављања везе са програмом коме припада и временско трајање пројекта;
4. преглед активности, индикатора и жељених резултата пројекта;
5. функционално класификовање пројекта;
6. буџет пројекта кога чине:
   - приходи и примања пројекта;
   - расходи и издавања пројекта;
7. остале важне информације релевантне за пројекат као што су:
   - правни основ;
   - приоритет пројекта;
   - ризици који су везани за остварење пројекта;
   - значај пројекта и сл.

Горе наведени елементи попуњавају се уз помоћ следећег табеларног приказа.

Табела – Буџетски пројекат

НАЗИВ И ШИФРА ПРОЈЕКТА:	НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА РЕАЛИЗАТОРА ПРОЈЕКТА: ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКТА:

Веза пројекта са програмом и временско трајање пројекта:			
Ред бр.	Активност	Индикатор	Жељени резултат

Функција пројекта (функционална класификација):					
Приходи и примања пројекта					
Извор финансирања	Опис	Износ (2013. год)	Наменски приходи		
			Износ (2013. год)	Еко. клас.	Назив прихода
	Укупно				

Расходи и издавања пројекта						
Економска класификација	Опис	Износ				
		2011	2012	2013	2014	2015
		Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:
		Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:
		Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:
	Укупно – по годинама	Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:	Б: О:
	Укупан буџет пројекта					

Правни основ пројекта:
- ...
- ...
- ...

Приоритет пројекта (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак

Ризици остварења пројекта:
- ...
- ...
- ...

Извори верификације:
- ...
- ...
- ...

Значај пројекта:

У процесу планирања средстава мора се поштовати исказивање прихода и примања, односно расхода и издатака на основу система јединствене буџетске класификације, у складу са стандардним класификационим оквиром утврђеним у *Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем* (Службени гласник РС, бр. 20/07, 37/07, 50/07, 63/07, 25/08, 50/08, 3/09, 26/09, 37/09,64/09, 110/09, 11/10, 31/10, 40/10, 53/10, 101/10 и 10/11). Планирање, извршавање и контрола финансијског плана буџетског корисника вршиће се на шестом нивоу економске класификације. Предложени износи средстава исказују се у апсолутним износима, с тим што задње три цифре морају бити нуле.

Предлог финансијског плана буџетског корисника, који се доставља у штампаној форми, мора имати печат и потпис одговорног лица. С обзиром на то је Упутство за припрему буџета послато у електронској форми, буџетски корисници су дужни да табеле доставе и на e–mail адресу са које су иницијално примили посматране документе.

Е) Смернице за креирање садржаја буџетског програма

Е.1. Назив, шифра и и носиоци програма

Утврђивањем назива и шифре буџетског програма утврђују се основни подаци за његову „личну карту“ која ће се користити као идентификациона и информациона основа у процесу планирања, израде, доношења, извршења и контроле буџета јединице локалне самоуправе. Назив и шифра буџетског програма утврђени су по процедури која је дефинисана локалног органа надлежног за буџет и финансије и налазе се у садржају овог Упутства. Они кореспондирају са садржајем *Стратегије одрживог развоја општине или града* _____.

Само један буџетски корисник може бити носилац програма. Сваки програм мора имати назив организационе јединице, односно буџетског корисника, као и функцију, име и презиме лица које је одговорно за реализацију програма. Први атрибут указује на то који је организациони ентитет носилац програма, док се другим атрибутом персонализује одговороност за његову ваљану имплементацију у пракси.

Е.2. Опис, кључни циљеви и временско трајање програма

Сваки буџетски програм мора садржати део који се односи на успостављање везе са стартешким план(овима) и политиком јединице локалне самоуправе. Њиме се указује на споне програма, приоритета и циљева локалне заједнице који су утврђени *Стратегије одрживог развоја општине или града* _____. То би требало учинити путем наративног описа у коме би се јасно описале дате конекције. У том смислу, треба истаћи да програм директно или индиректно подржава спровођење *Стратегије одрживог развоја* у делу X, Y или Z, и то путем изношења најважнијих циљева, активности и мера садржаним у датом документу, на пример. Овде би требало назначити и предвиђено трајање буџетског програма како би се утврдила и временска димензија његове реализације у пракси.

У језичком смислу, циљеви би требало да буду формулисани као кратке и садржајне изјаве о томе шта се финансирањем буџетског програма жели постићи у пракси. Важно је направити разлику између општих и посебних циљева. Општи циљ представља циљ у чијој реализацији учествује више субјеката буџетског процеса. Они генеришу инфраструктуру која ће „носити" главне програме буџета општине или града. Буџетски програм се везује за један посебан циљ. Начин његове реализације у пракси зависи од креатора програма. Посматрани сегмент буџетског програма могао би садржати и део који би указивао на његову везу са стратешким областима и главним програмима централног нивоа власти.

Е.3. Остали елементи буџетског програма

Све информације и подаци који нису структурирани у осталим сегментима програма своје место могу наћи у рубрици: „*Остали елементи буџетског програма*". Смисао овог дела буџетског програма огледа се у пружању свих релевантних информација које ће омогућити да се добије што боља „слика" о њему. Ова рубрика може се искористити за јачање „преговарачке моћи" и истицање компаративних предности програма, али и за друге релевантне информације значајне за финансирање и реализацију стратешких циљева општине или града. Овде се може обрадити и питање легалности буџетског програма, односно који је конкретни правни акт основ за његову реализацију у пракси. У ширем смислу, и различите стратегије имају обавезујући карактер за руководство јединице локалне самоуправе, јер се доносе од стране представничког тела и дају опште

смернице за деловање носилаца извршне власти. По логици ствари, требало би их сврстати у овај сегмент буџетског програма.

Важан сегмент процеса програмског буџетирања везан је и за приоритизацију програма. Овде треба имати у виду да вршење одређених активности представља законску обавезу буџетског корисника тако да морају бити реализоване кроз одређене програме. У осталим случајевима, може се применити уобичајени принцип рангирања приоритета по скали:

- висок;
- средњи;
- ниски приоритет.

Буџетски програм требао би да садржи и сегмент који указује на изворе за проверу веродостојности података на основу којих је базиран програм. Посматрани део програма указује на „доказе“ или документациону базу на основу које су утврђене циљеви, активности и резултати програма. Реч је о разним врстама студија, анализа, статистичких података, извештаја, урбанистичких и техничких планова, записника и других докумената који садрже објективне и поуздане податке на основу којих је засновано креирање програма. Пожељно је да подаци буду комплетни и поуздани, тако да није потребно вршити додатне анализе, истраживања или друге врсте провера.

Процес програмског буџетирања треба ускладити са канцеларијским пословањем и „отварањем“ посебних бројева за буџетске програме, текуће активности и пројекте. Сваки од ових докумената, који је праћен бројним прилозима, треба да буде смештен у посебан омот списа и као такав јасно препознатљив у процесу пријема, обраде, чувања и других видова вођења документације унутар управљачког система јединице локалне самоуправе.

У опису програма морају се навести сви фактори који утичу на процес буџетирања и испуњење циљева буџетских програма јединице локалне самоуправе. Посебно је важно нагласити факторе на које буџетски корисници неће имати директног утицаја, а могу негативно утицати на програм у фази његове реализације. У том контексту, ризике треба представити као потенцијалне сметње и ограничења која могу угрозити ваљану имплементацију програма у пракси. Добар увид у све ризике даје солидну основу за кризни менаџмент и благовремено репрограмирање активности и трошење финансијских средстава у оквиру сваког програма буџетског корисника јединице локалне самоуправе.

Е.4. Буџет програма

Буџетски расходи се исказују у *економској класификацији* на трећем или четвртом нивоу класификовања буџетских података. У програму мора бити наглашена и временска димензија јавне потрошње по принципу приказивања пет референтних буџетских година које су разврстане на:

- две прошле године – ради исказивања трошкова реализације програма „у прошлости“;
- годину на коју се односи израда одлуке о буџету јединице локалне самоуправе;
- наредне две године – ради пројектовања трошкова који ће настати „у будућности“.

Извори финансирања су везани за расход. Ознаке *Б* и *О* указују који је део новца финансиран из буџета општине или града (*Б*), а који из осталих извора средстава (*О*). И на приходној страни, буџетски програм треба да има и јасно утврђене изворе средстава који су потребни за „покривање“ расхода у поступку реализације програма. Изворе финансирања треба приказати у складу са „фондовско-трезорском“, а не економском класификацијом буџетских прихода и примања.

Буџет програма садржи и део који је намењен приказивању наменских прихода и примања којим ће се реализовати одређене активности носиоца буџетске потрошње. Поред износа средстава који ће се остварити по овом основу, мора се истаћи и економска класификација, односно конто и назив прихода о коме је реч. Овај сегмент садржаће само они програми у чијој ће се реализацији трошити наменска средства.

Буџетски приходи су, за разлику од расхода, пројектовани само на једну годину. Пројектовани обим средстава који „излази“ из годишњег оквира („+2“ буџетске године) изражен је у оквиру листе расхода буџетских корисника и представља платформу за планирање буџета за наредну фискалну годину. Ако програм има обезбеђен вишегодишњи извор финансирања из донација или других средстава којим се неће оптерећивати буџет јединице локалне самоуправе, онда се то може назначити у делу где се износе *„Остали елементи програма“*.

Е.5. Очекивани резултати програма

У сваком програму морају се назначити *индикатори резултата* и *индикатори учинака* којима се изражава квантитативни и квалитативни аспект очекиваних резултата буџетског програма. Њима се рефлектују „последице“ вршења једне или више програмских активности буџетског корисника у функцији испуњења одређеног стратешког и оперативног циља. У том смислу, изабрани индикатори очекиваних резултата програма морају што боље одражавати ниво и квалитет остварења „циљаних“ параметара утврђених стартешким планом јединице локалне самоуправе. Функција индикатора је да што боље одразе карактеристике посебног, али и општег стратешког циља ради објективнијег управљања буџетским програмом, текућом активности или пројектом. Понекад се то мора учинити коришћењем више показатеља. Међутим, важно је имати у виду да се избором индикатора не сме „замаглити“ процес мерења „излазних“

резултата програма. Не би требало узимати више од три индикатора, јер и овај број показатеља може квалитетно извршити своју функцију у процесу стратешког управљања јединицом локалне самоуправе. У процесу одабира индикатора било би добро држати следећих критеријума:

1. Критеријум оправданости – треба да одговори на питање да ли индикатор директно одражава карактеристике циља који се мери.
2. Критеријум објективности – треба да одговори на питање да ли је дефиниција прецизна и недвосмислена у смислу онога шта се мери.
3. Критеријум корисности – треба да одговори на питање да ли су подаци корисни за анализу и доношење управљачких одлука.
4. Критеријум поузданости – треба да одговори на питање да ли су подаци доследни и да ли се могу поредити у времену.
5. Критеријум доступности – треба да одговори на питање да ли је могуће осигурати лако, правовремено и економично прикупљање података.

Важно је користити индикаторе који треба да адекватно укажу на *количину* и *квалитет* „произведених" резултата. На пример, ако је у поставци стратешког циља назначена тврдња: *„Смањење броја незапослених лица"*, део са индикаторима треба да покаже, и у апсолутним, и релативним износима, број који указује на то: *„Запослено је 500 људи – стопа незапослености је смањена за 5%"*. У случају да је тешко доћи до прецизних показатеља, треба приказати *процењен* број који је одређен на основу анализе, процене трендова или искуства из претходних година. Индикатори могу бити изражени и у временским јединицама, у случају кад је кључно мерило „успеха" рок за завршетак одређене активности. На пример, за процес „мерења" резултата обављања текућих активности врло је важно прецизирати време трајања и датум завршетка израде неке одлуке, правилника или другог акта јединице локалне самоуправе. Индикатори треба да буду проверљиви и одрживи у процесу примене – користећи одређени индикатор и методологију мерења која га „кванитификује", различита лица морају доћи до истих резултата и закључака што их прате. Важно је имати у виду и то да постављене индикаторе треба периодично проверавати и анализирати како бисмо били сигурни да квалитетно „мере" реализацију одређеног циља у пракси.

Индикатори резултата треба да укажу на *квантитативни* аспект процеса „производње" јавних добара и услуга, док индикатори учинка одражавају *ефекте* буџетског програма на живот и рад људи у локалној заједници. У принципу, индикатори учинака указују на конкретне промене у животу и начину понашања људи које су инициране буџетским програмом.

Добар избор индикатора очекиваних резултата програма је важан ради што боље оцене остварења програма, текућих активности и пројек(а)та у фази мониторинга, евалуације и извештавања. Индикатори морају бити у функцији тога да се на што квалитетнији начин прати степен извршења буџета и постигнутих резултата у пракси.

Е.6. Шифра, функција и приказ структуре текућих активности

Текуће активности служе за приказивање процеса операционализације управно-административних функција јавне власти за чије извршење није утврђен рок трајања. Да би се направила веза између процеса стратешког управљања и обављања „класичних" послова локалног органа управе, било би важно у буџетском програму начинити структуру текућих активности која одговара садржају стратешког плана, али и нормативног оквира створеног од стране Републике и јединице локалне самоуправе. На пример, дата структура се може направити путем коришћења кључних одредби законских и подзаконских аката којим се уређује обављање текућих активности, као и референтног садржаја одлуке о општинској/градској управи или неког другог акта јединице локалне самоуправе.

Текуће активности се морају везати за одговарајућу организациону јединицу општине или града. Оне представљају „полигон" за дефинисање људских и материјалних ресурса који су потребни за њихово извршење у пракси. Овај део буџетског програма је основ за утврђивање расхода за запослене и сталне трошкове рада административног апарата локалне самоуправе који су исказани у „*Буџету програма*". Међутим, треба имати у виду да обављање текућих активности може узроковати и друге облике расхода у буџету. На пример, у Одељењу за друштвене делатности морају се обухватити трансфери основним и средњим школама на име обезбеђења огрева или надокнаде трошкова за путовање наставника и ученика.

У „шифарском" делу, текуће активности следе „судбину" буџетског програма. Испред нумеричке ознаке текуће активности требало би ставити знак *А*. На пример, првоутврђена текућа активност првог програма првоустановљеног посебног циља који се налази у оквиру првог општег циља другог приоритета *Стратегије одрживог развоја* носила би ознаку *СОР А 2.1.1.1.1.*

Фукционална класификација се не везује уз буџетски програм, већ за текућу активност или пројекат. У том смислу, треба одабрати одговарајућу троцифрену ознаку из *Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем* (Службени гласник РС, бр. 20/07, 37/07, 50/07, 63/07, 25/08, 50/08, 3/09, 26/09, 37/09,64/09, 110/09, 11/10, 31/10, 40/10, 53/10, 101/10 и 10/11).

Е.7. Пројекти којим се реализује буџетски програм

Пројекат је скуп активности међусобно повезаних и организованих на такав начин да воде ка остварењу посебног циља и резултата пројекта. За разлику од текућих активности, оне имају унапред утврђену временску „тачку" почетка и завршетка трајања. Пројекат не може трајати дуже од дужине трајања програма и мора бити његов интегрални део.

Имајући у виду да је буџетски програм, по правилу, састављен из више пројеката, врло је важно утврдити листу пројеката путем којих ће се реализовати у буџету општине/града. Поред редног броја, назива и шифри пројеката, листа би морала садржати износ средстава која су потребна за њихову реализацију у временском оквиру од пет година („-2“/„1“/„+2“), као и укупан буџет пројеката садржаних у програму.

С обзиром на специфичности и „заокруженост“ информација које поседује, пројекат чини посебну целину у оквиру програма. Буџетски пројекат има врло сличне „градивне елементе“ као и буџетски програм. Њих чине:

1. назив и шифра пројекта;
2. назив организационе јединице/буџетског корисника, као и име и презиме лица које је одговорно за реализацију пројекта;
3. начин успостављања везе са програмом коме припада;
4. преглед активности, индикатора и жељених резултата пројекта;
5. функционално класификовање пројекта;
6. буџет пројекта кога чине:
   – приходи и примања пројекта;
   – расходи и издавања пројекта;
7. остале важне информације релевантне за пројекат као што су:
   – правни основ;
   – приоритет пројекта;
   – ризици који су везани за остварење пројекта;
   – значај пројекта и сл.

Сви елементи пројекта, попуњавају се по истим принципима који важе за посматране сегменте програма. Наравно, разлика је у томе што програм представља синергетски одраз садржаја парцијалних елемената, међу које спада и пројекат, тако да елементи пројекта имају нешту ужу перспективу. Важно је напоменути да морају бити добро објашњени и да имају јасно назначену везу са програмом коме припадају. Поред тога, пројекат мора имати дефинисану област јавне потрошње, што је утврђено функционалном класификацијом.

У циљу стављања буџетског пројекта у шири контекст управљања општином/градом може се користити сегмент: *„Значај пројекта“*. Ту се могу истаћи и додатни резултати и вредности буџетског пројекта, односно сви позитивни екстерни ефекти његове реализације у пракси. Ове информације могу бити од користи у процесу приоритизације и доношења одлуке о крајњој алокацији средстава општине или града. Уколико се укаже потреба за допунским подацима, назнакама и коментарима који су у функцији што бољег објашњења одређених карактеристика буџетског пројекта а нису назначени у осталим његовим елементима, може се ићи и ка увођењу нове рубрике: *„Остали подаци и коментари који су везани за пројекат“*.

Ж) Шифре и називи циљаних буџетских програма на основу којих ће се правити финансијски планови буџетских корисника

Програмска класификација састоји се нумеричких подцелина које се односе на кодификовање:

1. главних програма,
2. програма,
3. текућих активнсти и
4. пројеката буџетских корисника општине/града _____.

Систем кодификовања се заснива на елементима и структури који су дефинисани *Стратегијом одрживог развоја општине/града _____ за период од 20__, до 20__. године*. Примениће се механизам алфанумеричког означавања, где ће се користити акроним *Стратегије одрживог развоја – СОР* и прости низ бројева почев од 1, па до броја којим се завршава низ. Једна подцелина требало би бити назначена (одвојена) тачком од друге подцелине, по принципу: *Главни програм – Програм – Текућа активност – Пројекат. Главни програм* у себи треба да носи ознаку приоритета или стратешке области, као и стратешког циља на кога се директно односи буџетски програм. У зависности од тога да ли се буџетска средства везују за *текућу активност* или *пројекат*, испред нумеричке ознаке треба ставити знак *А* (ако је у питању текућа активност) или знак *П* (за пројекат). Шифрирање трећеутврђеног пројекта унутар првог програма другог посебног циља који се налази у оквиру првог општег циља другог приоритета *Стратегије одрживог развоја* изгледало би овако: *СОР П 2.1.2.1.3.* Ознака текућих активности била би везана за шифру програма тако што би се иза последње ознаке програма наводио припадајући редни број. У претходно наведеном примеру, шифра првоутврђене текуће активности изгледала би овако: *СОР А 2.1.2.1.1.* Прве две ознаке указују на главни програм (општи стратешки циљ) коме посматрани буџетски програм и пројекат припадају. Свака подцелина мора имати свој назив. Тиме се омогућава лакши преглед реализације стратешких приоритета, циљева, програма, пројеката и активности у буџету општине/града.

Сходно приоритетима, стратешким циљевима и програмима које је руководство општине/града _____ утврдило за период од 20__, до 20__. године, у наредном прегледу се може видети листа шифара програмске класификације која ће се користити у процесу буџетског планирања:

- Програм: *Унапређење тржишног пласмана пољопривредних производа* – СОР П 1.1.1.1.
- Програм: *Интензивирање пољопривредне производње* – СОР П 1.1.1.2.
- Програм: *Развој предузетничке инфраструктуре* – СОР П 1.2.1.1.
- Програм: *Развој дефицитарних делатности* – СОР П 1.2.1.2.

- Програм: *Брендирање производа* – СОР П 1.2.2.1.
- Програм: *Повећање конкурентности еко производа* – СОР П 1.2.2.2.
- Програм: *Развој туристичких капацитета* – СОР П 1.3.1.1.
- Програм: *Обогаћивање туристичке понуде* – СОР П 1.3.1.2.
- Програм: *Регулација комуналног отпада* – СОР П 2.1.1.1.
- Програм: *Успостављање система за управљање отпадом* – СОР П 2.1.1.2.
- Програм: *Одржавање и изградња локалних некатегорисаних путева* – СОР П 2.2.1.1.
- Програм: *Одржавање и изградња мостова* – СОР П 2.2.1.2.
- Програм: *Одржавање и изградња водоводне и канализационе мреже* – СОР П 2.2.2.1.
- Програм: *Обезбеђење система за прераду отпадних вода* – СОР П 2.2.2.2.
- Програм: *Обезбеђење социјалне заштите становништва* – СОР П 3.1.1.1.
- Програм: *Побољшање здравствених услуга* – СОР П 3.1.1.2.
- Програм: *Развој музејске делатности* – СОР П 3.1.2.1.
- Програм: *Одржавање културних манифестација* – СОР П 3.1.2.2.
- Програм: *Усклађивање образовних програма и усмерења са потребама локалног тржишта рада* – СОР П 3.2.1.1.
- Програм: *Развој система перманетног образовања* – СОР П 3.2.1.2.
- ...

3) Смернице за припрему средњорочног плана _____ (директног буџетског корисника)

Закон о буџетском систему прописује да јединице локалне самоуправе у упутству за израду буџета морају изнети и смернице за израду средњорочних планова директних буџетских корисника и да се укупни временски оквир планирања креће у распону 1 + 2 године.

Средњорочни план је свеобухватан план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, текућих активности и пројеката за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године у складу са средњорочним циљевима и приоритетима који су утврђени *Стратегијом одрживог развоја* и *Планом капиталних инвестиција* јединице локалне самоуправе, а посебно су назначени овим Упутством. У том смислу, важно је планирати и утврдити све активности и расходе по појединим стратегијама и капиталним пројектима, за период од 20__, до 20__. године, и то по свакој години посебно. Потребно је сачинити детаљну пројекцију и структуру свих расхода и издатака, који су у функцији спровођења утврђених стратегија, планова и општих аката јединице локалне самоуправе како би се обезедила предвидивост планирања на дужи рок.

Након анализе општег стратешког и институционалног оквира у коме обавља своје делање, као и Упутства за израду буџета, директни буџетски корисник дужан је да изради свој средњорочни план користећи доле приказани

образац. Поред финансијског дела, предлог средњорочног плана требало би да садржи и:

- опис делокруга рада буџетског корисника;
- приказ организационе структуре буџетског корисника;
- опис места и улоге буџетског корисника у процесу реализације опште и/или секторске стратегије општине/града;
- акциони план буџетског корисника у референтном периоду;
- именовање одговорних лица за реализацију средњорочног плана;
- план управљања ризиком;
- начин на који је уређен мониторинг, контрола, извештавање и евалуација у процесу реализације средњорочног плана.

1. ПРИОРИТЕТ X

1.1 ОПШТИ СТРАТЕШКИ ЦИЉ X

1.1.1. ПОСЕБАН СТРАТЕШКИ ЦИЉ X

1.1.1.1. ПРОГРАМ X

Ред. бр.	Текуће актив./ Пројекат	Програм. клас.	Опис активности/ пројекта			Расходи активности/пројекта															Индикатори		Одговорно лице	Партнери	Статус пројекта					Веза са ПКИ
			200X	200X +1	200X +2	200X					200X+1					200X+2									Идејно решење	Студија изводљ.	Главни пројекат	Одобр. за изград.	Прој. апл.	
						Б	Дон.	Зад.	Ост.	Σ	Б	Дон.	Зад.	Ост.	Σ	Б	Дон.	Зад.	Ост.	Σ	Индикатор резултата	Индикатор учинака								
1																														
2																														
3																														
...																														
	УКУПНО БУЏЕТСКИ ПРОГРАМ X																													

1.1.1.X. ПРОГРАМ Y

Ред. бр.	Текуће актив./ Пројекат	Програм. клас.	Опис активности/ пројекта			Расходи активности/пројекта															Индикатори		Одговорно лице	Партнери	Статус пројекта					Веза са ПКИ
			200X	200X +1	200X +2	200X					200X+1					200X+2									Идејно решење	Студија изводљ.	Главни пројекат	Одобр. за изград.	Прој. апл.	
						Б	Дон.	Зад.	Ост.	Σ	Б	Дон.	Зад.	Ост.	Σ	Б	Дон.	Зад.	Ост.	Σ	Индикатор резултата	Индикатор учинака								
1																														
2																														
3																														
...																														
	УКУПНО БУЏЕТСКИ ПРОГРАМ Y																													

9.2. Пример буџетског програма из области управљања комуналним отпадом

НАЗИВ И ШИФРА ПРОГРАМА: „Регулација комуналног отпада“ - СОР 2.1.1.1.

НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА: Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности – Одсек за комуналне делатности
ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОГРАМА: Зоран Зорић, шеф Одсека за комуналне делатности

КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ, КРАТАК ОПИС И ВРЕМЕНСКО ТРАЈАЊЕ ПРОГРАМА: Програм је у функцији реализације циљева из приоритета: Унапређење и развој комуналне инфраструктуре и хигијене, који је дефинисан Стратегијом одрживог развоја општине/града _____ за период од 20___ до 20___ године. Програм је у директној вези са остварењем посебног стратешког циља: Делотворно управљање отпадом. Тиме је у функцији реализације општег стратешког циља (главног програма): Заштита екосистема општине/града. Предвиђено је да програм траје у периоду од 2013. до 2019. године.
Неодговарајуће управљање отпадом један је од највећих проблема заштите животне средине у граду/општини _____. Анализе показују да је свест грађана на јако ниском нивоу и да се јако негативно одражава на животну средину.. На пример, идентификовано је 36 дивљих депонија, од којих су 11 на обали реке. Оне представљају „црне тачке“ на еколошкој мапи оптине/града. У правцу решења посматраног проблема значајан део активности биће усмерен ка стварању регулационог оквира и институционалних полуга за боље управљање отпадом. Програм ће утицати и на процес одлагања отпада са подручја где се није раније износило, те ће бити проширен круг изношења смећа. Један део активности биће везан и за оплемењивање отпадом загађених површина. У предстојећем периоду акценат ће бити стављен и на мере превенције и активности чији циљ је подизање свести грађана свих старосних доби о значају заштите животне средине. Програм утиче на оно што је најважније у овом домену делања људи – свест о очувању екосистема. Међутим, програм ће бити и у функцији укључивања грађана у активности и акције које су усмерене ка чишћењу и унапређењу животне средине...

ОСТАЛИ ЕЛЕМЕНТИ ПРОГРАМА:

1. Правни основ:
   - Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“ број 135/04 и 36/09)
   - Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС“ број 36/09 и 88/10)
   - Одлука о регулацији комуналног отпада („Сл. лист општине/града _____“ број _____)
   - Стратегија одрживог развоја општине/града _____ за период од 20___ до 20___ године („Сл. лист општине/града _____“ број _____)
2. Приоритет програма (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак
3. Ризици остварења програма:
   - Доношење подзаконских аката од стране централног нивоа власти што може угрозити самосталност општне/града у доношењу локалних прописа
   - Недовољно висок квалитет рада комуналних инспектора
   - Могућност настанка проблема у сарадњи са јавним комуналним предузећем
   - Слаб одзив школске омладине
   - Недовољно интересовање за конкурс за реализацију обука ученика основних и средњих школа о значају заштите животне средине и спровођење акције уклањања чврстог отпада на територији општине/града
   - Незаинтересованост руководства школа за учествовање у пројектима
   - Кашњење у реализацији пројеката због временских прилика
   - Слаб одзив и мотивисаност грађана да учествују у пројектима
   - Незаинтересованост медија за пројекте
4. Извори верификације програма:
   - Омот списа текуће активности: План рада Одељења за урбанизам, стамбене и комуналне делатности – Одсек за комуналне делатности за 20___ годину
   - Омот списа пројекта: Пројекат едукације ученика основних и средњих школа (шифра: СОР П 2.1.1.1.1)
   - Омот списа пројекта: Санирање дивљих депонија (шифра: СОР П 2.1.1.1.2)

Приходи и примања програма					
Извор финансирања	Опис	Износ (2013. год)	Наменски приходи		
			Износ (2013. год)	Еко. клас.	Назив прихода
01	Приходи из буџета	3.400.000,00	500.000,00	714	Накнада за заштиту и унапређење животне средине
06	Донације од међународних организација	500.000,00	500.000,00	732	Приход од донација
	Укупно:	3.900.000,00	1.000.000,00	-	-

Расходи и и издавања програма						
Економска класификација	Опис	Износ				
		2011	2012	2013	2014	2015
411	Плате, додаци и накнаде запосленим			1.400.000,00	1. 550.000,00	1.700.000,00
412	Социјални доприноси на терет послодавца			250.000,00	300.000,00	350.000,00
423	Услуге комуникација			50.000,00	100.000,00	150.000,00
426	Трошкови материјала			200.000,00	250.000,00	300.000,00
451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима			1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
481	Дотације невладиним организацијама			Б: 500.000,00 О: 500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
	Укупно – по годинама:			3.900.000,00	4.200.000,00	4.500.000,00
	Укупан буџет програма:	12.600.000,00				

Ред. бр.	Начин остварења програма - Текућа активност/ Пројекат	Индикатор резултата						Индикатор учинка
		Дефинисање индикатора	Јединица Мере	Базна вредност	Циљана вредност 2013	Циљана вредност 2014	Циљана вредност 2015	
1	Стварање институционалних и других услова у домену управљања комуналним отпадом							Направљен институц. оквир за управљање отпадом Створени бољи услови за обезбеђивање, организовање и спровођење управљања комуналним отпадом Повећање обрађеног и правилно одложеног комуналног отпада за 15%
1.1	Израда и примена локалног акционог плана за управљање комуналним отпадом	Локални акциони план за управљање комуналним отпадом	Плански акт	-	Израда акционог плана	Примена акционог плана	Примена акционог плана	
1.2	Обезбеђење континуитета трошења буџ. средстава за пројекте из домена регулације ком. Отпада	Вредност фин. сред. у поређењу са претходном буџетском годином	%	0	100	104,55	104,35	
1.3	Контрола сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада	Извршене контроле	Записници о обављеној контроли	Извршено 24 контрола	Извршено 36 контрола	Извршено 48 контрола	Извршено 60 контрола	
2	Пројекат едукације ученика основних и средњих школа							Подигнут ниво свести ученичке популације на територији општине/града о значају заштите животне средине Повећано интересовање ученичке популације за проблеме уклањања и рециклирања чврстог отпада
2.1	Држање обука ученицима основних школа о значају заштите животне средине	Одржане обуке	Број одржаних обука	10	10	10	10	
		Ученичка популација присуствује предавањима о значају заштите животне средине	Број ђака који су били на обукама	100	200	200	200	
2.2	Организовање радионица за ученике средњих школа на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада	Одржане радионице на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада	Број одржаних радионица	10	10	10	10	
		Ученици средњих школа прошли су обуку за укључање и рециклажу чврстог отпада	Број ђака на радионица	100	200	200	200	
2.3	Међувршњачке трибине у средњошколској популацији	Одржане трибине	Број одржаних трибина	10	10	10	10	
		Средњошколска популација присуствује трибинама на којима су предавачи били успешни вршњаци у области заштите животне средине	Број ђака који су били на трибинама	100	500	500	500	
3	Санирање дивљих депонија							На подручју општине/ града смањен је број дивљих депонија за 70% Чистија и лепша околина у којој је рекултивисано 60 ари земљишта Побољошање екосистема приобалног пордучја
3.1	Уклањање отпада са дивљих депонија	Уклоњене дивље депоније	Број уклоњених дивљих депонија	1	9	9	9	
		Смањење кабастог отпада на дивљим депонијама	Број килограма уклоњеног отпада	500	4.500	4.500	4.500	
3.2	Оплемењивање површина – насипање земље и озелењавање површина	Оплемењене површине	Површина у арима	1	20	20	20	

НАЗИВ И ШИФРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: Стварање институционалнихи других услова у домену управљања комуналним отпадом - СОР А 2.1.1.1.1
СТРУКТУРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: У домену управљања комуналним отпадом, Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности врши следеће текуће (редовне) активности, које су организоване кроз рад 2 службеника унутар Одсека за комуналне делатности:
обавља послове припреме и израде предлога прописа и других општих аката које доноси скупштина општине/града из домена управљања комуналним отпадом;
даје мишљење о примени прописа из домена управљања комуналним отпадом;
врши правни надзор над актима ЈКП из домена управљања комуналним отпадом;
обавља послове који се односе на израду стратешких планова, програма и пројеката у области управљања комуналним отпадом;
стара се о организацији, подстицању и реализацији појединачних програма и пројеката из домена управљања комуналним отпадом;
врши послове уређивања и контроле сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања комуналног отпада;
обавља послове надзора над одржавањем и опремањем депонија, односно постројења за складиштење, третман и одлагање отпада, као и контролу издвајања и селекције секундарних сировина;
предлаже мере за безбедно одлагање и третман комуналног отпада;
уређује начин одлагања комуналног отпада;
врши контролу о извршеном обиму и квалитету програма и пројеката из домена управљања комуналним отпадом;
...
ФУНКЦИОНАЛНА ОЗНАКА ТЕКУЋЕ АКТИВНОСТИ: 510 – Управљање отпадом

ВРЕДНОСТ ПРОЈЕКАТА КОЈИМ СЕ РЕАЛИЗУЈЕ ПРОГРАМ:

Ред. бр.	Назив и шифра пројекта	Укупан износ средстава потребних за реализацију				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Пројекат едукације ученика основних и средњих школа - СОР П 2.1.1.1.1			1.050.000,00	1.100.000,00	1.150.000,00
2	Санирање дивљих депонија - СОР П 2.1.1.1.2			1.150.000,00	1.200.000,00	1.250.000,00
	Укупно – по годинама:			2.200.000,00	2.300.000,00	2.400.000,00
	Укупан буџет пројеката:	6.900.000,00				

9.3. Пример интеграције програма, текућих активности и пројеката у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе

9.3.1. Коришћење модела „функционалног буџета“ ради приказивања и праћења реализације буџетских програма и пројеката

ПОСЕБАН ДЕО

Члан X.

Средства буџета у износу од X динара и средства из додатних прихода корисника буџета у износу од Y динара, распоређују се по корисницима, и то на следећи начин:

Раздео Д Б К	Глава И Б К	Функција	Позиција	Економска класификација	Опис	Средства из буџета	Издаци из додатних прихода	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8	9
X	X	Ф			ФУНКЦИЈА (Ф) – РЕАЛИЗАЦИЈА СТРАТЕШКОГ ЦИЉА/ /ПРОЈЕКТА/ ПРОГРАМА ОПШТИНЕ / ГРАДА XXX ВЕЗУЈЕ СЕ ЗА ДИРЕКТНОГ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА (ДБК) – РАЗДЕО И ИНДИРЕКТНОГ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА (ИБК) - ГЛАВА	XXX	-	XXX
			X	ЕК	Економска класификација (ЕК)	XXX	-	XXX
			X	ЕК	Економска класификација (ЕК)	XXX	-	XXX
			X	ЕК	Економска класификација (ЕК)	XXX	-	XXX
.	.	.	.	.	.....	...	...	...
		020			СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА – РЕАЛИЗАЦИЈА СТРАТЕШКОГ ЦИЉА БР. X: „ПОДИЗАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ ПОЛОЖАЈА СТАНОВНИШТВА“ – ПРОЈЕКАТ: „ПОМОЋ У КУЋИ“	3,000,000.00	-	3,000,000.00
			X	424	Специјализоване услуге	1.000.000,00	-	1.000.000,00
			X	426	Материјал	1.000.000,00	-	1.000.000,00
.	.	.	.	.	.....	...	...	...
					УКУПНИ РАСХОДИ БУЏЕТА:	XXX	XXX	XXX

ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА

Члан X+1.

Стратегија одрживог развоја града/општине _____ реализоваће се путем утврђивања посебних апропријација у оквиру одређеног раздела, главе и функција у буџету, и то на следећи начин:

1. ...
2. Реализација Стратешког циља број X: „ПОДИЗАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ ПОЛОЖАЈА СТАНОВНИШТВА“ обезбеђена је утврђивањем средстава у оквиру:
   - ...
   - Раздела X, Главе Y, Функције 020 – Социјална заштита и Позиције: x,.... За ову намену, одређене су апропријације у укупном износу од 2.000.000,00 динара. Дата средства планирана су за реализацију Пројекта**:** *„Помоћ у кући“.*
   - ...
3. ...

9.3.2. Решење за интеграцију програма, текућих активности и пројеката у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе

ПОСЕБАН ДЕО

Члан X.

Средства буџета у износу од X динара и средства из додатних прихода корисника буџета у износу од Y динара, распоређују се по корисницима, и то на следећи начин:

Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта без исказивања извора финансирања

Раздео	Глава	Програмска класификација	Економска класификација	Функција и извор финансиеања	Опис	ПЛАН ЗА 2013. ГОДИНУ	ПЛАН ЗА 2014. ГОДИНУ	ПЛАН ЗА 2015. ГОДИНУ
						Укупна средства	Укупна средства	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8	9
.	.	.	.	.	.....	...	...	...
X					ОПШТИНСКА/ГРАДСКА УПРАВА			
	Y				Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности			
		СОР-2111			ПРОГРАМ: „Регулација комуналног отпада“			
		СОР-А-21111			Текућа активност: „Стварање институционалнихи других услова у домену управљања комуналним отпадом“			
			411		Плате, додаци и накнаде запосленим	1.400.000,00	1. 550.000,00	1.700.000,00
			412		Социјални доприноси на терет послодавца	250.000,00	300.000,00	350.000,00
			426		Материјал	50.000,00	50.000,00	50.000,00
					Функционална класификација расхода за текућу активност СОР-А-21111			
				510	Управљање отпадом			
					Свега за текућу активност СОР-А-21111	1.700.000,00	1.900.000,00	2.100.000,00
		СОР-П-2111			Пројекат: „Пројекат едукације ученика основних и средњих школа“			
			423		Услуге информисања	50.000,00	100.000,00	150.000,00
			481		Дотације невладиним организацијама	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П- 21111			
				560	Заштита животне средине нераспоређена на другом месту			
					Свега за пројекат СОР-П-21111	1.050.000,00	1.100.000,00	1.150.000,00

		СОР-П-21112			Пројекат: „Санирање дивљих депонија“			
			426		Трошкови материјала	150.000,00	200.000,00	250.000,00
			451		Субенције јавним нефинансијским предузећима	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П- 21112			
				510	Управљање отпадом			
					Свега за пројекат СОР-П-21112	1.150.000,00	1.200.000,00	1.250.000,00
					Свега за програм СОР-2111	3.900.000,00	4.200.000,00	4.500.000,00
					Свега за главни програм СОР-21	3.900.000,00	4.200.000,00	4.500.000,00
.	.	.	.	.	.....	...	...	...

Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта са исказивањем извора финансирања

Раздео	Глава	Програмска класификација	Економска класификација	Функција и извор финансиеања	Опис	ПЛАН ЗА 2013. ГОДИНУ			ПЛАН ЗА 2014. ГОДИНУ			ПЛАН ЗА 2015. ГОДИНУ		
						Средства из буџета	Издаци из додатних прихода	Укупна средства	Средства из буџета	Издаци из додатних прихода	Укупна средства	Средства из буџета	Издаци из додатних прихода	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
.	.	.	.	.	.....	...	...	...	...	...	...	...	...	...
X					ОПШТИНСКА/ ГРАДСКА УПРАВА									
	Y				Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности									
		COP-2111			ПРОГРАМ: „Регулација комуналног отпада“									
		COP-A-21111			Текућа активност: „Стварање институционалних и других услова у домену управљања комуналним отпадом“									
			411		Плате, додаци и накнаде запосленим	1.400.000,00	-	1.400.000,00	1.550.000,00	-	1.550.000,00	1.700.000,00	-	1.700.000,00

Наставак Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта са исказивањем извора финансирања

			412		Социјални доприноси на терет послодавца	250.000,00	-	250.000,00	300.000,00	-	300.000,00	350.000,00	-	350.000,00
			426		Материјал	50.000,00	-	50.000,00	50.000,00	-	50.000,00	50.000,00	-	50.000,00
					Функционална класификација расхода за текућу активност СОР-А-21111									
				510	Управљање отпадом									
					Извори финансирања за текућу активност СОР-А-21111									
				01	Приходи из буџета	1.700.000,00	-	1.700.000,00	1.900.000,00	-	1.900.000,00	2.100.000,00	-	2.100.000,00
					Свега за текућу активност СОР-А-21111	1.700.000,00	-	1.700.000,00	1.900.000,00	-	1.900.000,00	2.100.000,00	-	2.100.000,00
		СОР-П-2111			Пројекат: „Пројекат едукације ученика основних и средњих школа“									
			423		Услуге информисања	50.000,00	-	50.000,00	100.000,00	-	100.000,00	150.000,00	-	150.000,00
			481		Дотације невладиним организацијама	500.000,00	500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00

Наставак Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта са исказивањем извора финансирања

					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П-21111									
				560	Заштита животне средине нераспоређена на другом месту									
					Извори финансирања за пројекат СОР-П-21111									
				01	Приходи из буџета	550.000,00	-	550.000,00	1.100.000,00	-	1.100.000,00	1.150.000,00	-	1.150.000,00
				06	Донације од међународних организација	-	500.000,00	500.000,00	-	-	-	-	-	-
					Свега за пројекат СОР-П- 21111	550.000,00	500.000,00	1.050.000,00	1.100.000,00	-	1.100.000,00	1.150.000,00	-	1.150.000,00
		СОР-П-21112			Пројекат: „Санирање дивљих депонија“									
			426		Трошкови материјала	150.000,00	-	150.000,00	200.000,00	-	200.000,00	250.000,00	-	250.000,00
			451		Субенције јавним нефинансијским предузећима	1.000.000,00	-	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00	1.000.000,00	-	1.000.000,00

Наставак Интеграција буџетског програма у одлуку о буџету јединице локалне самоуправе – Варијанта са исказивањем извора финансирања

					Функционална класификација расхода за пројекат СОР-П-21112									
				510	Управљање отпадом									
					Извори финансирања за пројекат СОР-П-21112									
				01	Приходи из буџета	1.150.000,00	-	1.150.000,00	1.200.000,00	-	1.200.000,00	1.250.000,00	-	1.250.000,00
					Свега за пројекат СОР-П- 21112	1.150.000,00	-	1.150.000,00	1.200.000,00	-	1.200.000,00	1.250.000,00	-	1.250.000,00
					Извори финансирања за програм СОР-2111									
				01	Приходи из буџета	3.400.000,00	-	3.400.000,00	4.200.000,00	-	4.200.000,00	4.500.000,00	-	4.500.000,00
				06	Донације од међународних организација	-	500.000,00	500.000,00	-	-	-	-	-	-
					Свега за програм СОР-2111	3.400.000,00	500.000,00	3.900.000,00	4.200.000,00	-	4.200.000,00	4.500.000,00	-	4.500.000,00
					Свега за главни програм СОР-21	3.400.000,00	500.000,00	3.900.000,00	4.200.000,00	-	4.200.000,00	4.500.000,00	-	4.500.000,00
.	.	.	.	.	.....	...	...	...	...	...	...	...	...	...

ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА

Члан Х.

Председник градоначеник/општине може овластити одређено лице које ће бити одговорно за реализацију буџетског програма, текуће активности или буџетског пројекта у смислу наменског, ефективног, ефикасног, економичног и законитог трошења буџетских средстава.

Члан Х+1.

Средства одобрена кориснику буџетских средстава, могу се преусмеравати унутар буџетског програма у износу до 10% вредности апропријације чија се средства умањују.

Члан Х+2.

Стратегија одрживог развоја града/општине _____ реализоваће се по буџетским програмима, текућим активностима и пројектима у оквиру следећих раздела и глава, и то у укупном износу од _____ динара, од чега буџетских средстава _____ динара и из додатних прихода корисника буџета у износу од _____ динара:

1. ...
2. У Разделу Х, Глави Y реализоваће се *Посебни стратешки циљ бр. 2.1.1 – Делотворно управљање отпадом*, који је у функцији остварења *Општег стратешког циља 2.1: Заштита екосистема града*, и то преко следећих апропријација:
   - Програм СОР 2.1.1.1: „*Регулација комуналног отпада*“ у укупном износу од 3.900.000 динара, од чега буџетских средстава 3.400.000 динара и средстава из додатних прихода корисника буџета у износу од 500.000 динара. У оквиру „*Регулација комуналног отпада*“ предвиђена је реализација следећих текућих активности и пројеката:
     - СОР А 2.1.1.1.1: „*Стварање институционалнихи других услова у домену управљања комуналним отпадом*“ у укупном износу од 1.700.000 динара, од чега буџетских средстава 1.700.000 динара.
     - СОР П.2.1.1.1.1: „*Пројекат едукације ученика основних и средњих школа*“ у укупном износу од 1.050.000 динара, од чега буџетских средстава 550.000 динара и средстава из додатних прихода корисника буџета у износу од 500.000 динара;
     - СОР П 2.1.1.1.2.: „*Санирање дивљих депонија*“ у укупном износу од 1.150.000 динара, од чега буџетских средстава 1.150.000 динара.
3. ...

ПРЕГЛЕД ПОЈЕДИНАЧНИХ БУЏЕТСКИХ ПРОГРАМА

А) ПРОГРАМ: „РЕГУЛАЦИЈА КОМУНАЛНОГ ОТПАДА“

НАЗИВ И ШИФРА ПРОГРАМА: „Регулација комуналног отпада“ - СОР 2.1.1.1.
НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА: Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности – Одсек за комуналне делатности ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОГРАМА: Зоран Зорић, шеф Одсека за комуналне делатности
Неодговарајуће управљање отпадом један је од највећих проблема заштите животне средине у граду/општини _____. Анализе показују да је свест грађана на јако ниском нивоу и да се јако негативно одражава на животну средину.. На пример, идентификовано је 36 дивљих депонија, од којих су 11 на обали реке. Оне представљају „црне тачке“ на еколошкој мапи оптине/града. У правцу решења посматраног проблема значајан део активности биће усмерен ка стварању регулационог оквира и институционалних полуга за боље управљање отпадом. Програм ће утицати и на процес одлагања отпада са подручја где се није раније износило, те ће бити проширен круг изношења смећа. Један део активности биће везан и за оплемењивање отпадом загађених површина. У предстојећем периоду акценат ће бити стављен и на мере превенције и активности чији циљ је подизање свести грађана свих старосних доби о значају заштите животне средине. Програм утиче на оно што је најважније у овом домену делања људи – свест о очувању екосистема. Међутим, програм ће бити и у функцији укључивања грађана у активности и акције које су усмерене ка чишћењу и унапређењу животне средине...
ОСТАЛИ ЕЛЕМЕНТИ ПРОГРАМА: 1. Правни основ: Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“ број 135/04 и 36/09) Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС“ број 36/09 и 88/10) Одлука о регулацији комуналног отпада („Сл. лист општине/града _____“ број _____) Стратегија одрживог развоја општине/града _____ за период од 20___ до 20___ године („Сл. лист општине/града _____“ број _____) 2. Приоритет програма (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак Ризици остварења програма: Доношење подзаконских аката од стране централног нивоа власти што може угрозити самосталност општне/града у доношењу локалних прописа Недовољно висок квалитет рада комуналних инспектора Могућност настанка проблема у сарадњи са јавним комуналним предузећем Слаб одзив школске омладине Недовољно интересовање за конкурс за реализацију обука ученика основних и средњих школа о значају заштите животне средине и спровођење акције уклањања чврстог отпада на територији општине/града Незаинтересованост руководства школа за учествовање у пројектима Кашњење у реализацији пројеката због временских прилика Слаб одзив и мотивисаност грађана да учествују у пројектима Незаинтересованост медија за пројекте Извори верификације програма: Омот списа текуће активности: План рада Одељења за урбанизам, стамбене и комуналне делатности – Одсек за комуналне делатности за 20___ годину Омот списа пројекта: Пројекат едукације ученика основних и средњих школа (шифра: СОР П 2.1.1.1.1) Омот списа пројекта: Санирање дивљих депонија (шифра: СОР П 2.1.1.1.2)

БУЏЕТ ПРОГРАМА					
Приходи и примања програма					
Извор финансирања	Опис	Износ (2013. год)	Наменски приходи		
			Износ (2013. год)	Еко. клас.	Назив прихода
01	Приходи из буџета	3.400.000,00	500.000,00	714	Накнада за заштиту и унапређење животне средине
06	Донације од међународних организација	500.000,00	500.000,00	732	Приход од донација
	Укупно:	3.900.000,00	1.000.000,00	-	-

Расходи и издавања програма						
Економска класификација	Опис	Износ				
		2011	2012	2013	2014	2015
411	Плате, додаци и накнаде запосленим			1.400.000,00	1. 550.000,00	1.700.000,00
412	Социјални доприноси на терет послодавца			250.000,00	300.000,00	350.000,00
423	Услуге комуникација			50.000,00	100.000,00	150.000,00
426	Трошкови материјала			200.000,00	250.000,00	300.000,00
451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима			1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
481	Дотације невладиним организацијама			Б: 500.000,00 О: 500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
	Укупно – по годинама:			3.900.000,00	4.200.000,00	4.500.000,00
	Укупан буџет програма:	12.600.000,00				

Р. бр.	Начин остварења програма - Текућа активност/ Пројекат	Индикатор резултата						Индикатор учинка
		Дефинисање индикатора	Јединица Мере	Базна вредност	Циљана вредност 2013	Циљана вредност 2014	Циљана вредност 2015	
1	Стварање институционалнихи других услова у домену управљања комуналним отпадом							Направљен институц. оквир за управљање отпадом
1.1	Израда и примена локалног акционог плана за управљање комуналним отпадом	Локални акциони план за управљање комуналним отпадом	Плански акт	-	Израда акционог плана	Примена акционог плана	Примена акционог плана	Створени бољи услови за обезбеђивање, организовање и спровођење управљања комуналним отпадом Повећање обрађеног и правилно одложеног комуналног отпада за 15%
1.2	Обезбеђење континуитета трошења буџ. средстава за пројекте из домена регулације ком. отпада	Вредност фин. сред. у поређењу са претходном буџетском годином	%	0	100	104,55	104,35	
1.3	Контрола сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада	Извршене контроле	Записници о обављеној контроли	Извршено 24 контрола	Извршено 36 контрола	Извршено 48 контрола	Извршено 60 контрола	
2	Пројекат едукације ученика основних и средњих школа							Подигнут ниво свести ученичке популације на територији општине/града о значају заштите животне средине Повећано интересовање ученичке популације за проблеме уклањања и рециклирања чврстог отпада
2.1	Држање обука ученицима основних школа о значају заштите животне средине	Одржане обуке	Број одржаних обука	10	10	10	10	
		Ученичка популација присуствује предавањима о значају заштите животне средине	Број ђака који су били на обукама	100	200	200	200	
2.2	Организовање радионица за ученике средњих школа на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада	Одржане радионице на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада	Број одржаних радионица	10	10	10	10	
		Ученици средњих школа прошли су обуку за укључање и рециклажу чврстог отпада	Број ђака на радионица	100	200	200	200	
2.3	Међувршњачке трибине у средњошколској популацији	Одржане трибине	Број одржаних трибина	10	10	10	10	
		Средњошколска популација присуствује трибинама на којима су предавачи били успешни вршњаци у области заштите животне средине	Број ђака који су били на трибинама	100	500	500	500	
3	Санирање дивљих депонија							На подручју општине/ града смањен је број дивљих депонија за 70% Чистија и лепша околина у којој је рекултивисано 60 ари земљишта Побољошање екосистема приобалног пордучја
3.1	Уклањање отпада са дивљих депонија	Уклоњене дивље депоније	Број уклоњених дивљих депонија	1	9	9	9	
		Смањење кабастог отпада на дивљим депонијама	Број килограма уклоњеног отпада	500	4.500	4.500	4.500	
3.2	Оплемењивање површина – насипање земље и озелењавање површина	Оплемењене површине	Површина у арима	1	20	20	20	

НАЗИВ И ШИФРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: Стварање институционалнихи других услова у домену управљања комуналним отпадом - СОР А 2.1.1.1.1
СТРУКТУРА ТЕКУЋИХ АКТИВНОСТИ: У домену управљања комуналним отпадом, Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности врши следеће текуће (редовне) активности, које су организоване кроз рад 2 службеника унутар Одсека за комуналне делатности:
обавља послове припреме и израде предлога прописа и других општих аката које доноси скупштина општине/града из домена управљања комуналним отпадом;
даје мишљење о примени прописа из домена управљања комуналним отпадом;
врши правни надзор над актима ЈКП из домена управљања комуналним отпадом;
обавља послове који се односе на израду стратешких планова, програма и пројеката у области управљања комуналним отпадом;
стара се о организацији, подстицању и реализацији појединачних програма и пројеката из домена управљања комуналним отпадом;
врши послове уређивања и контроле сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања комуналног отпада;
обавља послове надзора над одржавањем и опремањем депонија, односно постројења за складиштење, третман и одлагање отпада, као и контролу издвајања и селекције секундарних сировина;
предлаже мере за безбедно одлагање и третман комуналног отпада;
уређује начин одлагања комуналног отпада;
врши контролу о извршеном обиму и квалитету програма и пројеката из домена управљања комуналним отпадом;
...
ФУНКЦИОНАЛНА ОЗНАКА ТЕКУЋЕ АКТИВНОСТИ: 510 – Управљање отпадом

ВРЕДНОСТ ПРОЈЕКАТА КОЈИМ СЕ РЕАЛИЗУЈЕ ПРОГРАМ:

Ред. бр.	Назив и шифра пројекта	Укупан износ средстава потребних за реализацију				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Пројекат едукације ученика основних и средњих школа - СОР П 2.1.1.1.1			1.050.000,00	1.100.000,00	1.150.000,00
2	Санирање дивљих депонија - СОР П 2.1.1.1.2			1.150.000,00	1.200.000,00	1.250.000,00
	Укупно – по годинама:			2.200.000,00	2.300.000,00	2.400.000,00
	Укупан буџет пројеката:	6.900.000,00				

НАЗИВ И ШИФРА ПРОЈЕКТА: **Пројекат едукације ученика основних и средњих школа (шифра: СОР П 2.1.1.1.1)**		**НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА РЕАЛИЗАТОРА ПРОЈЕКТА:** **Канцеларија за младе** **ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКТА:** **Пера Перић, сарадник у Канцеларији за младе**	
Веза пројекта са програмом и временско трајање пројекта: Пројекат је део Програма„Регулација чврстог отпада“ (шифра: СОР 2.1.1.1). Пројекат је у директној вези са остварењем стратешког циља: Делотворно управљање отпадом. Пошто се бави подизањем свести ђака основних и средњих школа о значају заштите животне средине, али и њиховим укључивањем у активности и акције које су усмерене ка чишћењу и унапређењу животне средине, пројекат је у функцији реализације општег стратешког циља Заштита екосистема града. Предвиђено је да пројекат траје шест месеци у референтној буџетској години.			
Ред бр.	Активност	Индикатор (по буџетској години)	Жељени резултат
1	Расписивање конкурса за НВО за реализацију обука ученика основних и средњих школа о значају заштите животне средине и рециклирању чврстог отпада, као и за спровођење акције уклањања чврстог отпада на територији општине/града	Припремљен и објављен конкурс за НВО за реализацију обука ученика основних и средњих школа о значају заштите животне средине и рециклирању чврстог отпада, као и за спровођење акције уклањања чврстог отпада на територији општине/града до 15. фебруара текуће буџетске године	Изабран реализатор обуке и потписан уговор о реализацији
2	Избор реализатора обуке и акције уклањања чврстог отпада на територији оп-штине/ града и склапање уговора	Склопљен уговор са реализатором обуке и акције уклањања чврстог отпада на територији општине/ града до 1. марта текуће буџетске године	
3	Медијска промоција про-јекта ради мотивисања ученика за учешће у про-јекту	Свим медијима на територији општине/града достављена су саопштења за штампу Одржана конференција за медије на којој је учешће узело најмање 3 локална медија	Јавност информисана о пројекту
4	Припрема материјала за обуке	Припремљен материјал за обуке до 1. априла текуће буџетске године за 3 модула	Ученици основних и средњих школа на територији општине/града упознати са значајем заштите животне средине, уклањања и рециклирања чврстог отпада Одржане обуке, радионице и трибине о значају заштите животне средине, уклањања и рециклирања чврстог отпада за ученике основних и средњих школа на територији општине/града
5	Обука ученика основних школа о значају заштите животне средине	Одржано 10 обука о значају заштите животне средине у 5 основних школа за 200 ученика до 15. маја текуће буџетске године	
6	Организовање радионица за ученике средњих школа на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада	Одржано 10 радионица на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада у 5 средњих школа за 200 ученика до 15. маја текуће буџетске године	
7	Међувршњачке о трибине у средњошколској популацији	Успешни вршњаци у области заштите животне средине одржали су 10 трибина на тему значаја заштите животне средине, уклањања и рециклирања чврстог отпада у 5 средњих школа за 500 ученика до 30. маја текуће буџетске године	
8	Укључивање школске омладине у акцију уклањања чврстог отпада на територији општине	100 ученика из 5 основних и 5 средњих школа учествовало у акцији уклањања чврстог отпада на територији општине/града која је реализована до 10. јуна текуће буџетске године	Ученици основних и средњих школа активно укључени у уклањање чврстог отпада на територији општине/града
9	Надзор реализације пројекта	Написан завршни извештај о реализацији пројекта до краја јуна текуће буџетске године	Руководство општине/ града извештено о реализацији пројекта
Функција пројекта (функционална класификација): 560 – Заштита животне средине нераспоређена на другом месту			

Приходи и примања пројекта					
Извор финансирања	**Опис**	**Износ (2013. год)**	**Наменски приходи**		
			Износ (2013. год)	**Еко. клас.**	**Назив прихода**
01	Средства из буџета	550.000,00	250.000,00	714	Накнада за заштиту и унапређење животне средине
06	Донације од међународних организација	500.000,00	500.000,00	732	Приход од донација
	Укупно	1.050.000,00	750.000,00	-	-

Расходи и издавања пројекта						
Економска класификација	**Опис**	**Износ**				
		2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
423	Услуге информисања			50.000,00	100.000,00	150.000,00
481	Дотације невладиним организацијама			Б: 500.000,00 О: 500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
	Укупно – по годинама			1.050.000,00	1.100.000,00	1.150.000,00
	Укупан буџет пројекта	3.300.000,00				

1. Правни основ пројекта:
- Стратегија одрживог развоја општине/града за период од 20___ до 20___ .године
- Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“ број 135/04 и 36/09)
- Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС“ број 36/09 и 88/10)

2. Приоритет пројекта (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак

3. Ризици остварења пројекта:
- Слаб одзив школске омладине
- Недовољно интересовање за конкурс за за реализацију обука ученика основних школа о значају заштите животне средине и спровођење акције уклањања чврстог отпада на територији општине
- Незаинтересованост руководства школа за учествовање у пројекту
- Кашњење у реализацији пројекта због временских прилика
- Незаинтересованост медија за пројекат

4. Извори верификације:
- Конкурсна документација
- Уговор о дотацији НВО -
- Штампани и видео запис са конференције за медије
- Материјал са обука
- Фотографије и листа учесника са обука и акције
- Извештаји реализатора пројекта

5. Значај пројекта:
Пројекат је у комплементарној вези са осталим пројектима из области заштите животне средине јер утиче на оно што је најважније у овом домену делања људи – свест о очувању екосистема. Подигнут је ниво свести ученичке популације о заштити животне средине у општини. Пројекат је и у корелацији са стратешким циљем: Смањење количине чврстог отпада, јер ће утицати на процес одлагања отпада са подручја где се није раније износило.

НАЗИВ И ШИФРА ПРОЈЕКТА: Санирање дивљих депонија (шифра: СОР П 2.1.1.1.2)	**НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ/БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА РЕАЛИЗАТОРА ПРОЈЕКТА: Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности - Одсек за комуналне делатности** **ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ОДГОВОРНО ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКТА: Горан Горић, самостални стручни сарадник у Одсеку за комуналне делатности**

Веза пројекта са програмом и временско трајање пројекта: Пројекат је део Програма „Регулација чврстог отпада“ (шифра: СОР 2.1.1.1). Пројекат је у директној вези са остварењем стратешког циља: Делотворно управљање отпадом. Предвиђено је да пројекат траје десет месеци у референтној буџетској години.

Ред бр.	**Активност**	**Индикатор (по буџетској години)**	**Жељени резултат**
1	Припрема плана уклањања дивљих депонија	Припремљен план уклањања отпада са 9 дивљих депонија до краја фебруара текуће буџетске године	Урађен детаљан план уклањања дивљих депонија на подручју општине/града и усаглашен са ЈКП
2	Ангажовање ЈКП	Посао уклањања дивљих депонија уговорен са ЈКП до 15.марта текуће буџетске године	
3	Уклањање отпада са дивљих депонија	Отпад одвежен са 9 дивљих депонија до краја августа текуће буџетске године Уклоњено је 4.500 килограма отпада	Земљиште очишћено од отпада
4	Ангажовање волонтера ради насипања земље и озелењавања површина	20 волонтера је приступило акцији насипања земље и озелењавања површина	Земљиште оплемењено
5	Оплемењивање локације – насипање земље и озељењавање површина	9 локација на којима су биле дивље депоније засуто земљом и оплемењено до 15. октобра текуће буџетске године Оплемењено је 5 ари земљишта	
6	Надзор реализације пројекта	Написан завршни извештај о реализацији пројекта до краја октобра текуће буџетске године	Руководство општине/града извештено о реализацији пројекта

Функција пројекта (функционална класификација): 510 – Управљање отпадом

Приходи и примања пројекта

Извор финансирања	Опис	Износ (2013. год)	Наменски приходи		
			Износ (2013. год)	Еко. клас.	Назив прихода
01	Средства из буџета	1.150.000,00	250.000,00	714	Накнада за заштиту и унапређење животне средине
	Укупно	1.150.000,00	-	-	-

Расходи и издавања пројекта						
Економска класификација	Опис	Износ				
		2011	2012	2013	2014	2015
426	Трошкови материјала			150.000,00	200.000,00	250.000,00
451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима			1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
	Укупно – по годинама			1.150.000,00	1.200.000,00	1.250.000,00
	Укупан буџет пројекта	3.600.000,00				

1. Правни основ пројекта:
   - Стратегија одрживог развоја општине/града за период од 20___ до 20___ .године
   - Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“ број 135/04 и 36/09)
   - Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС“ број 36/09 и 88/10)
2. Приоритет пројекта (заокружити ранг приоритета): а) законска обавеза б) висок в) средњи г) низак
3. Ризици остварења пројекта:
   - Кашњење у реализацији пројекта због временских прилика
   - Слаб одзив волонтера за учешће у пројекту
   - Проблем у настајању дивљих депонија на истом месту
4. Извори верификације:
   - Детаљан план уклањања дивљих депонија
   - Уговор са ЈКП
   - Рачуни за купљени садни материјал
   - Белешка о мерењу одвеженог отпада
   - Фотографије
   - Извештаји
5. Значај пројекта:
   - Пројекат је у вези са осталим пројектима из области заштите животне средине јер утиче на побољшање екосистема, доприноси чистијој и лепшој околини. Пројекат може утицати и на подизање свести грађана преко ефекта огледања, јер загађивачи могу видети како одређена локација изгледа затрпана ђубретом, а како након оплемењивања и рекултивације. На овом простору се могу начинити нова дечија игралишта или мни-паркови за шетање кућних љубимаца.

9.4. Матрица логичког оквира за буџетски програм из области управљања комуналним отпадом

ЛОГИКА ИНТЕРВЕНЦИЈЕ		ПОКАЗАТЕЉИ (Идикатори)	ИЗВОРИ ПРОВЕРЕ ВЕРОДОСТОЈНОСТИ ПОДАТАКА	РИЗИЦИ И ПРЕТПОСТАВКЕ
Општи циљ:	Заштита екосистема општине/ града	Индекс квалитета површинских вода унапређен за 1 три године након реализације	Извештаји РХМЗ Србије	
Посебан циљ:	Делотворно управљање отпадом	Повећана количина обрађеног и правилно одложеног комуналног отпада за 15% након 3 године 300 ученика учествовало у конкретним акцијама уклањања чврстог отпада Смањен број дивљих депонија за 70% Рекултивисано 60 ари земљишта	Извештаји Одељења за урбанизам, стамбене и комуналне делатности Извештаји Канцеларије за младе Извештаји ЈКП Извештаји НВО	Ризици: Доношење подзаконских аката од стране централног нивоа власти што може угрозити самосталност општне/ града у доношењу локалних прописа
Резултати:	Резултат 1: Направљен институционални оквир за управљање комуналним отпадом и створени бољи услови за сакупљање, транспорт, складиштење, обраду и одлагање комуналног отпада	Урађен Локални акциони план за управљање отпадом Обезбеђена финансијска средства која су у II години за 4,55%, а у III години за 4,35% већа него у I години Извршено: у I години 36, током II године 48, а у III години 60 контрола сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада	Омот списа текуће активности План рада Одељења за урбанизам, стамбене и комуналне делатности – Одсек за комуналне делатности за 20___ годину (Локални акциони план Финансијска документација Записници о обављеној контроли)	Ризици: Недовољно висок квалитет рада комуналних инспектора Могућност настанка проблема у сарадњи са јавним комуналним предузећем Кашњење у реализацији пројеката због временских прилика Слаб одзив и мотивисаност грађана да учествују у пројектима Слаб одзив школске омладине
	Резултат 2: Подигнут ниво свести ученичке популације на територији општине/ града о значају заштите животне средине и повећано њихово интересовање за уклањање и рециклирање чврстог отпада	Током I године одржано 10 обука о значају заштите животне средине за 200 ученика основних школа, 10 обука о уклањању и рециклирање чвтсог отпада за 200 ученика средњих школа, 10 међувршњачких трибина на којима је учествовало 500 средњошколских ученика Током II године одржано 10 обука о значају заштите животне средине за 200 ученика основних школа, 10 обука о уклањању и рециклирање чвтсог отпада за 200 ученика средњих школа, 10 међувршњачких трибина на којима је учествовало 500 средњошколских ученика Током III године одржано 10 обука о значају заштите животне средине за 200 ученика основних школа, 10 обука о уклањању и рециклирање чвтсог отпада за 200 ученика средњих школа, 10 међувршњачких трибина на којима је учествовало 500 средњошколских ученика По 100 ученика основних и средњих школа учествовало током сваке од три године у акцијама уклањања чврстог отпада	Омот списа пројекта: Пројекат едукације ученика основних и средњих школа (Материјал са обука Фотографије и листа учесника са обука и акције Извештаји реализатора пројекта)	
	Резултат 3: Смањен број дивљих депонија	Оочишћено по 9 дивљих депонија и уклоњено по 4.500 kg отпада годишње током три године	Омот списа пројекта: Санирање дивљих депонија (Детаљан план уклањања дивљих депонија Уговор са ЈКП Рачуни за купљени садни материјал Фотографије Извештаји)	

Активности:	Група активности 1: Стварање институционалних и других услова у домену управљања комуналним отпадом	СРЕДСТВА: 1. Људи: - Одељење за урбанизам, стамбене и комуналне делатности - Канцеларија за младе 2. Услуге: - Реализација обука (НВО) - Уклањање дивљих депонија (ЈКП) - Медијске услуге 3. Садни материјал	ТРОШКОВИ: 1. Трошкови рада (укупно за: I, II и III буџетску годину): 5.550.000,00 2.1. Трошкови реализације обуке од стране НВО (укупно за: I, II и III буџетску годину): 3.000.000,00 2.2. Трошкови услуга ЈКП у процесу уклањања дивљих депонија (укупно за: I, II и III буџетску годину): 3.000.000,00 2.3. Трошкови комуникације (укупно за: I, II и III буџетску годину): 300.000,00 3. Трошкови материјала (укупно за: I, II и III буџетску годину): 750.000,00 УКУПНИ ТРОШКОВИ ПРОГРАМА: 12.600.000,00	Предуслови и претпоставке: Интересовање НВО за конкурс за реализацију обука ученика основних и средњих школа о значају заштите животне средине и спровођење акције уклањања чврстог отпада на територији општине/града Заинтересованост руководства школа за учествовање у пројектима Заинтересованост медија за пројекте
	Активност 1.1: Израда и примена локалног акционог плана за управљање комуналним отпадом			
	Активност 1.2: Обезбеђење континуитета трошења буџ. средстава за пројекте из домена регулације ком. отпада			
	Активност 1.3: Контрола сакупљања, транспорта, складиштења, обраде и одлагања комуналног отпада			
	Пројекат 2: Едукација ученика основних и средњих школа			
	Активност 2.1: Држање обука ученицима основних школа о значају заштите животне средине			
	Активност 2.2: Организовање радионица за ученике средњих школа на тему уклањања и рециклирања чврстог отпада			
	Активност 2.3: Међувршњачке трибине у средњошколској популацији			
	Активност 2.4: Укључивање школске омладине у акцију уклањања чврстог отпада на територији општине/ града			
	Пројекат 3: Уклањање дивљих депонија			
	Активност 3.1: Уклањање отпада са дивљих депонија			
	Активност 3.2: Оплемењивање површина – насипање земље и озелењавање површина			

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
336.1/.5(497.11)
336.5:352.07(497.11)
КРИСТИЋ, Саша, 1969-
Интеграција стратешког планирања буџетирање јединица локалне самоуправе / Саша Кристић. – Београд : Програм подршке општинама ИПА 2007 Добра управа, планирање и пружање услуга : Досије студио, 2012 (Београд : Eternal mix). – 205 стр. : граф. прикази, табеле ; 24 cm
Тираж 500. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Библиографија: стр. 149–150.
ISBN 978-86-6047-088-3
a) Буџетски систем – Србија b) Локална самоуправа – Србија
COBISS.SR-ID 194884876

www.msp-ipa2007.org

Стална конференција
градова и општина
Савез градова и општина Србије

Програм подршке општинама IPA 2007
Добра управа, планирање и пружање услуга

Програм подршке општинама IPA 2007 финансира Европска унија а реализује конзорцијум који води немачки Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH International Services укључујући VNG International, Project Management Group и Halifax Consulting.

ISBN 978-86-6047-088-3

giz IS International Services

VNG International

PM GROUP

HALIFAX CONSULTING