

Слободан Илић • Драган Спирић

ПРИРУЧНИК О ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТУ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У СРБИЈИ

OLOF PALME
INTERNATIONAL
CENTER



SWEDEN

ПРИРУЧНИК О ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТУ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У СРБИЈИ

Аутори: Слободан Илић и Драган Спирић

Септембар 2015.

САДРЖАЈ

Увод	3
1. Кратак историјат буџета	4
2. Појам, карактеристике и значај буџета	5
3. Врсте буџета	9
3.1. Линијски буџет	9
3.2. Буџет учинка	10
3.3. Нулти буџет	11
3.4. Програмски буџет	11
4. Локална самоуправа у Србији	12
5. Правни оквир локалног буџета	13
6. Буџет јединица локалне самоуправе - Одлука о буџету	15
6.1. Корисници буџета ЈЛС	17
6.2. Учесници локалног буџетског процеса	18
7. Припрема буџета ЈЛС	20
8. Доношење буџета ЈЛС	28
9. Анализа стања повезаности процеса стратешког планирања развоја и израде програмског буџета ЈЛС	31
10. Процес стратешког планирања развоја и израда програмског буџета ЈЛС ...	33
10.1. Процес стратешког планирања развоја	33
10.2. Процес израде програмског буџета	41
10.3. Повезаност стратешког планирања развоја и израде програмског буџета	41
11. Финансијски аспекти повезаности стратешког планирања развоја и програмског буџетирања ЈЛС	42
12. Праћење, оцењивање и ревизија стратешких планова развоја и програмског буџета ЈЛС	44
12.1. Праћење	44
12.2. Оцењивање	45
12.3. Ревизија	48
13. Препоруке у вези са подизањем квалитативних аспеката интегрисаног приступа процеса стратешког планирања развоја и израде програмског буџета ЈЛС	49
МАЛИ ПОЈМОВНИК	50
ЛИТЕРАТУРА	53

Увод

Овај приручник је пратећи документ на пројекту „Програмско буџетирање“ који су реализовала удружења грађана Сreteње из Пожеге, Ромски центар за демократију из Бујановца, Тимочки клуб из Књажевца, Пиргос из Пирота и Фондација центар за демократију из Београда, а уз финансијску подршку Олоф Палме центар из Шведске.

Учесници семинара су представници јавног и цивилног сектора. Локалне самоуправе које представљају јавни сектор у овом пројекту су градови Београд, Пирот и Врање и општине Књажевац и Пожега.

Приручник **пружа основне информације** о појму и врстама буџета, буџетском процесу на локалном нивоу у Србији са фокусом на увођење програмског буџета, као и о повезаности програмског буџетирања и стратешког планирања.

Перцепција буџета представника јавног сектора, са једне стране, и представника цивилног сектора, са друге стране, на први поглед је дијаметрално супротна. Међутим, са већим знањем и информацијама о буџету њихови ставови се приближавају. Једна од сврха овог приручника је да скромно допринесе овом процесу.

1. Кратак историјат буџета

Реч “буџет” је енглеског порекла, настао од латинске речи *bulga* што у преводу значи *кожна торба*. Временом се трансформисао у француску реч *bugette*¹ – мала торба и енглеску реч *budget* – која представља “краљеву врећу” у којој се налазио новац потребан за јавне издатке. Касније, симболички је означавала торбу министра финансија коју је овај “отварао” приликом презентације плана државних прихода и расхода парламенту, односно кожну торбу у којој је доносио предлог прихода и расхода државе за неки период.

Буџет је финансијска институција која се јавља средином XII века са појавом правних држава у којима власт полаже рачуне о прикупљеним и потрошеним средствима.

Државе старог и средњег века нису имале буџете у савременом смислу, већ само одређену врсту “инвентара”, тј. пописа прихода и расхода. Буџет, у модерном смислу речи, јавља се тек у новије време са појавом правних држава у којима власт полаже рачуне о прикупљеним и потрошеним средствима.

Историјат развоја буџета, у почетној фази, може се видети из наредне табеле²:

Година	Земља	Важнији догађаји у почетном развоју буџета
1628.	Енглеска	Парламент усвојио акт “Петиција о праву” којим се проглашава незаконитим свако увођење пореза без претходног одобрења Парламента
1688.	Енглеска	Парламент усвојио акт “Закон о правима” којим се проглашава незаконитим свако убирање пореза, ако претходно владар није добио сагласност Парламента
1688.	Енглеска	Установљено право Парламента да се састаје сваке године, како би утврдио и одобрио расхода за војску
1689.	Енглеска	Парламент је изборио право да редовно (једном годишње) расправља о свим јавним средствима и о њиховој намени
1789.	Француска	Парламент усвојио “Декларацију права” којом се утврђује да су незаконити сви они порези који су уведени без одобрења Парламента
1791.	Француска	Усвојен устав којим је нормирано право Скупштине да утврђује јавне приходе и расходе
1879.	Француска	Прокламовано начело да се “никакав порез не сме наплаћивати без изричито и слободно датог одобрења Скупштине”

1 Француска реч „*bougette*“ која је означавала кожну торбицу у којој су француски трговци у средњем веку држали свој новац

2 Леко, В. Финансијско право, Факултет за међународну економију, финансије и бизнис, Подгорица, 2010.

Данас *буџет* има интернационално значење³ за државни план прихода и расхода и користи га већина савремених држава у свету и оне се не могу замислити без буџета, чак је он једна од најзначајнијих карактеристика којом се описује стање у земљи и често се назива “оперативни план”. Буџет се на првом месту користи за планирање расхода и управљање јавним финансијама током читаве фискалне године и служи као основа за финансијско извештавање. Због наведеног буџет је важан инструмент за расподелу ограничених финансијских ресурса међу конкурентним приоритетима локалне самоуправе. С обзиром да потребе увек превазилазе расположива средства, средства дата једном кориснику ускраћена су другима. С тим у вези, ефекти утрошених средстава могу се мерити према месту трошка али и према месту опортунитетног трошка – на месту где су та средства ускраћена.

Савремена литература полази од тога да се фискална политика и буџет доносе у оквиру мешовитих привреда, а буџет се третира као важан инструмент економске политике кроз који се остварују кључни економски и социјални циљеви.

2. Појам, карактеристике и значај буџета

Буџет је тема на различитим скуповима од политичких, научних и стручних, образовних и оних цивилног сектора, до скупова на којима пријатељи ћаскају. Са једне стране то је демократски потенцијал за унапређење буџетског пословања, а опет значајан део тих разговора о буџету је непотпун из разлога не познавања особености и специфичности јавних финансија и буџетског пословања.

Међутим, **јавне финансије и буџет нису исти појмови**. За разлику од јавних финансија, које представљају прикупљање државних прихода и стварање расхода, односно трошење финансијских средстава државе, **буџет представља детаљан годишњи обавезујући систематизован⁴ план прикупљања и трошења новчаних средстава државе за одређено временско раздобље, најчешће за годину дана**. Буџет је ужи појам од јавних финансија, јер само предвиђа и распоређује јавне расходе и приходе, односно повезује их, на законом прописан начин, у рационалном и кохерентном систему јавних финансија. Ипак, **буџет представља кључну институцију јавних финансија и представља финансијски израз програма рада националне или локалне власти за одређену годину**.

3 Реч се задржала и користи се на: енлеском *budget*, француском *budget*, немачком *budget*, али и *haushaltsplan i etat*, италијанском *budget*, али и *bilancio*, холандском *budget*, али и *begroting*

4 Систематизација подразумева да су приходи и расходи класификовани у складу са одређеном методологијом (ГФС, ОЕЦД или др.) које су међународно прихваћене.

Осим прихода и расхода одлуком у буџету се исказује **дефицит/суфицит**⁵. У случају фискалног дефицита буџет садржи и план за његово финансирање (задуживање локалне самоуправе, продаја имовине и друго). У случају суфицита буџет садржи план за пласирање вишка средстава (превремено смањење јавног дуга, чување депозита код Народне банке за периоде када се остварује суфицит, пласирање на финансијском тржишту).

Осим буџета у савременим државама постоје и друге институције јавних финансија, као што су: буџетски фондови⁶, финансијски програми, посебни рачуни и подрачуни и друго.

Сложеност буџета се види из његове **вишедимензионалне структуре** - политичка, правна, економска, финансијска, социјална, социолошка, развојна и друге. У Србији, је присутна тенденција доминације политичке, над осталим димензијама буџета. Изазов буџетирања је остварити баланс свих интереса јер су они, иако на први поглед изгледа супротни, истовремено довољно сагласни⁷. Наравно, потпуна конгруентност интереса и циљева није могућа услед квалитативних разлика међу њима. Локалне заједнице које нису успоставиле, какву такву, равнотежу политичких захтева са осталима, имале су велике проблеме у функционисању. Доминантност **политичке димензије** се огледа у чињеници да је буџет слика политике која се спроводи и огледа се у начину на који се буџет доноси и његовом утицају на све сфере живота.

Правна димензија	Буџет се на локалном нивоу доноси у форми одлуке, и представља правни акт кога чине правне норме, на пример немогућност прекорачења одобрених расхода. Уколико се јаве значајанија одступања од буџета доноси се ребаланс – такође у форми правног акта – одлуке. Буџет је чврсто повезан са другим прописима и уговорним обавезама – око 80% расхода буџета је одређено прописима или уговорима а остатак је намењен за капиталне инвестиције (одређен сратешким плановима). Правни оквир – Закони, уредбе, правилници, оснивачка акти и одлуке, достигнути степен владавине права
------------------	---

5 У члану 2. тачкама 24. и 25. Нашег Закона о буџетском систему дефиниције суфицита и дефицита су: „24) **Буџетски суфицит, односно дефицит** је разлика између укупног износа прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијске имовине и укупног износа расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине; 25) **Укупни фискални суфицит, односно укупни фискални дефицит** је буџетски суфицит, односно буџетски дефицит коригован за трансакције у имовини и обавезама које су извршене у циљу спровођења јавних политика; примања остварена приватизацијом имају третман финансијске имовине и укључују се у рачун финансирања; субвенције дате у форми кредита, или набавке финансијске имовине сматрају се расходима“.

6 Треба разликовати Буџетске фондове који се према Закону о буџетском систему одређују као буџетски евиденциони рачуни у оквиру главне књиге трезора локалне власти.

7 О супротним и истовремено сагласним интересима видети “Основи теорије мезоекономије”, Живко Костић, Београд, 1976.

Политичка димензија	Одлука о буџету одражава политику и приоритете локалне власти, која би требала да одражава преференције становништва. Стабилност локалне власти, циљеви, захтеви и политички компромиси, приоритети
Финансијска димензија	Довољност прихода за финансирање надлежности, ниво задужености, финансијска дисциплина, буџетска равнотежа, буџетске класификације
Економска димензија	Економска политика Владе, макроекономски индикатори, привредна кретања, запосленост, ликвидност и солвентност привредних субјеката, потребе привреде. Правци развоја и раста локалне економије.
Социјална димензија	Социјална заштита, социјалне помоћи
Социолошка димензија	Сруктура локалне заједнице, друштвени активизам, култура и обичаји, друштвене групе

Ипак, одлуку о буџету није могуће припремити уколико имамо само сазнања о политичким приоритетима, а немамо **економска знања** (познавање економске политике, макроекономских индикатореа, привредне трендове и друго).

Правна димензија буџета огледа се у неопходности познавања великог броја прописа који имају утицај на локални буџет⁸. Такође, локални буџет као правни акт - одлука скупштине ЈЛС, као правна норма он производи одређене правне последице - права и обавезе.

Значај **финансијске димензије буџета** најилустративније показује неопходност припреме и извршавања буџета на основу система **јединствене буџетске класификације**. Једном речју потребно је финансијско знање о буџетским класификацијама. Буџетске класификације обухватају:

- **економску класификацију** прихода и примања и економску класификацију расхода и издатака - ради се о класификацији по контима,

- **функционалну** - функције су намене расхода и издатака исказане независно од буџетског корисника који ту функцију спроводи. Неке од функција у надлежности ЈЛС су: образовање, пољопривреда, развој заједнице, култура, социјала, заштита животне средине, спорт и друге,

- **организациону** - класификација по корисницима буџета, директни буџетски корисници су носиоци раздела, а индиректни буџетски корисници глава и то самостално или групно истоврсни, на пример школе или месне заједнице (видети тачку 4).

- **програмску** - класификација којом се расходи и издаци ЈЛС исказују по програмима односно програмским активностима и пројектима од којих се програми састоје,

- **према изворима финансирања** - у буџету за све приходе и расходе ЈЛС морају бити приказани извори финансирања. Могући извори финансирања су:

⁸ Видети Правни оквир локалног буџета.

буџетска средства, трансфери од виших нивоа власти, сопствена средства, донације и други.

Уколико буџетске функције представимо сликовито добијамо следећу слику која илуструје зашто је буџет тако сложен и многим неразумљив. Наиме, слика показује испреплетаност разних карактеристика буџета и указује на спектар знања и вештина које су потребне да се све димензије сложе, конфликтни циљеви помире и резултирају скупштинском одлуком у којој су приходи и расходи уравнотежени.



Слика 1 – Димензије буџета

Буџет је увек **значајна и актуелна тема**. Чиме буџет завређује највећу могућу пажњу грађана и политичког руководства локалне самоуправе? Да ли тиме што је буџет документ који буџетским корисницима додељује овлашћење за трошење јавних средстава или **због тога што је без усвојене одлуке о буџету могуће распуштање локалне скупштине**⁹, или због тога што се без буџета примењује привремено финансирање које уствари значи финансијску ограниченост на прошлогодишњем ниову (нема простора за нове приоритете, пројекте и слично) и свакодневно удаљавање буџета од стварности и потреба грађана за одређеним јавним добрима и услугама. Локална власт је власт најближа грађанима. А како је буџет огледало власти, тачније рада власти, важно је да буџет буде припремљен и извршен правилно, према највећим потребама које идентификује становништво. На овај начин буџетски процес је демократичан, а локална власт има резултате.

Важност квалитетног буџетирања, тј. адекватне припреме и извршавања буџета, је најочигледнија уколико се зна да нема локалне самоуправе у Србији, али ни у свету, која има довољно средстава за измирење свих потреба и захтева грађана и привреде. Због ограничености средстава која се буџетом распоређују, од егзистенцијалне и развојне важности за општине и градове је да их, што је могуће, правилније алоцирају¹⁰ и одобре. Уколико буџетски процес резултира неусвајањем буџета или избором приоритета и решења која нису реална, могућа је нефункционалност и недовољно пружање јавних услуга и добара, што директно умањује квалитет живота у тој средини.

9 Према члану 85. Закона о буџетском систему:

“Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустили ако:

1) скупштина не заседа дуже од три месеца;

2) ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;

3) не донесе скупштински буџет у року утврђеном законом”

10 Алокација значи преусмеравање односно распоређивање ресурса.

А буџет, пре свега осталог, мора да обезбеди функционисање државе на локалном нивоу, тј. остваривање права грађана у локалној самоуправи макар на минималном нивоу, јер грађанима требају изводи из матичних књига, венчања, пореска уверења, овере, грађевинске и друге дозволе, коришћење јавних површина у пословне сврхе, отворени вртићи и школе, изнето смеће, пијаћа вода, функционалне и обележене саобраћајнице, апотеке и амбуланте у удаљеним селима, јавна расвета, културни и спортски догађаји и манифестације, позоришне представе, доступан архив, заштита инспекцијских служби, заштита у случају елементарних непогода и ванредних ситуација, индустријске зоне где ће се отворати нова радна места, социјалне помоћи и заштита, заштита животне средине, и друге локалне надлежности значајне за квалитет живота грађана.

3. Врсте буџета

Временом су се развиле **различите врсте буџета**, а најчешће се примењују: програмски, буџет учинка, линијски и нулти буџет. Неке од држава покушавају да примењују буџет који је комбинација наведених посебних врста, тако да се среће и комбинована примена, пре свега, програмског и буџета учинка¹¹, мада се јавља и комбинација линијског и програмског буџета.

3.1. Линијски буџет

Линијски буџет на једноставан начин пружа информације о утрошеним средствима али не и о ефектима трошења, усредсређен је на расходе на основу економске класификације, надлежности се називу преко функционалне класификације. Линијски буџет је финансијски документ који наводи колико ће локална самоуправа потрошити на сваку ставку буџета. Фокус буџета је место трошка. Расходи за сваку ставку исказују се категоријама. Ставке буџета су организоване, пре свега, у категорији расхода, као што су плате, трошкови материјала и залиха, као и робе и услуга које се купују. Линијски буџет води евиденцију о томе колико локална самоуправа троши и на шта.

Иако најједноставнији за припрему, линијски буџет не даје никакве информације о активностима и функцијама програма, буџетских корисника или локалне самоуправе. Сазнање колико се троши на плате, материјал, одржавање и комуналне услуге не открива много о стварном ефекту рада и утрошка средстава. Колико и какве се услуге пружају грађанима? Колико километара улица се чисти? Колико је деце у школи? Да бисте одговорили на ова питања, морате преуредили расходе по програмима са фокусом на излазне резултате.

¹¹ У делу стручне литературе буџетирање према учинку је генерички концепт где је програмски буџет један облик буџета учинка.

Основне карактеристике линијског буџета

ПРЕДНОСТИ

- Једноставан и разумљив
- Ефикасна и релативно једноставна контрола трошења
- Омогућује анализу трендова
- Добро аналитичко средство и управљачки инструмент

НЕДОСТАЦИ

- Пружа информације о уложеним средствима али не и о ефектима трошења, о мисији, циљевима и резултатима
- Не пружа информацију да ли су постигнути резултати, да ли је утрошено више средстава него што је било потребно
- Подстиче нерационалност у потрошњи: приликом планирања за сваку наредну годину, основни приступ је увећање почетне (овогодишње) основе
- Приликом планирања не разматрају се питања: како смањити трошкове уз одржавање истог нивоа услуга, или како за дати ниво трошкова повећати квалитет и квантитет услуга крајњим корисницима

Слика 2 – Основне карактеристике линијског буџета

3.2. Буџет учинка

Буџет учинка има за циљ да унапреди ефективност и ефикасност јавне потрошње кроз повезивање финансирања са резултатима односно нивоом јавних услуга и јавних добара. Буџет учинка користи разноврсне информације о учинку (показатеље, евалуације, цене програма, итд) за стварање ове везе. Буџет учинка карактерише потреба за унапређењем приоритизације потрошње и ефективност услуга и/или ефикасности.

Припрема буџета учинка је таква да је карактерише већа флексибилност коју имају службеници буџета у односу на традиционални линијски буџет. Кључни елемент је већа флексибилност у избору инпута који се употребљавају да би се испоручиле јавне услуге (нпр. колико радне снаге вс. екстерно ангажованих ресурса).

Интересовање за буџет учинка је повећано јер се схватило да политича одговорност кроз изборни процес није довољна да јавни сектор држи фокусираним на резултате, на грађане и њихове потребе. Конкуренција дисциплинује на тржишту и усмерава оријентацију на потрошаче, у јавном сектору нема тако јаког невидљивог механизма.

Буџет учинка уведен је са намером да се унапреде перформансе локалних власти у пружању услуга, али не мери учинке на нивоу буџета у целини. Буџет мерења учинка издваја новац за различите активности или програме организација и истовремено описује исход који ће произвести организација са примљеним средствима.

Главна предност Буџета мерења учинка је да се приказују и активности локалне самоуправе и ниво услуга ових активности. Релативни нивои услуга и

уtroшена средства на различитим активностима показују где леже приоритети. Овај буџет такође даје информације неопходне да се одлучи да ли су приоритети добро одређени. То је огромна помоћ у процени квантитета, квалитета и продуктивности рада локалне самоуправе.

3.3. Нулти буџет

Нулти буџет је врста програмског буџета код кога се расходи сваке буџетске ставке или програма разматрају (анализирају и приоритизирају) из године у годину. Ова врста буџета је осмишљена да иде још даље од програмског буџетирања кад је у питању побољшање приоритизације потрошње.

Основни проблем нултог буџета је практична немогућност да се свеобухватно прегледају *сви* расходи сваке године. Другим речима, преглед “нулте основе” сваког програма није био стварно применљив. Селективно процењивање трошкова је све што се, у пракси, може постићи.

3.4. Програмски буџет

Програмски буџет је основни облик буџета учинка који користи информације о учинку за целу локалну самоуправу. Код програмског буџета расходи су класификовани по циљевима (исходи и резултати), а не по економској класификацији – контима (као што су плате, трошкови комуникације, путовања, одржавања и слично), нити по организационој класификацији (по буџетским корисницима, на пример: градска/општинска управа, предшколска установа, дирекција, установе културе).

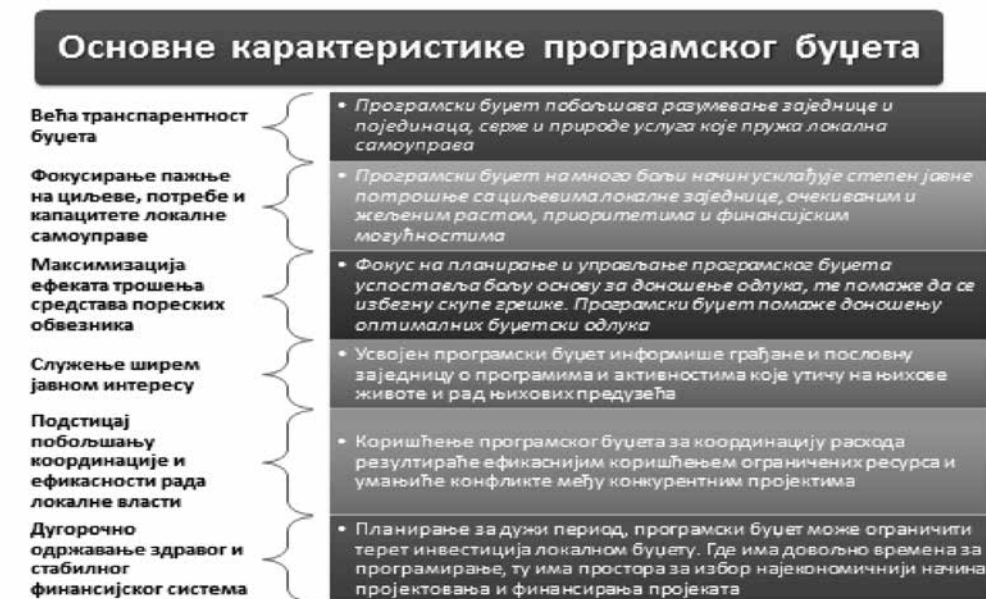
Примарни циљ програмског буџета је унапређење приоритизације потрошње. Међутим, са повећањем пажње која се током припреме буџета обраћа на учинак буџетског корисника, **ова врста буџетирања такође има за циљ да повећа притисак на буџетске кориснике да побољшају ефикасност и ефективност**¹².

Програмски буџет омогућује истовремено праћење остварења резултата и трошења средстава, али захтева претходно дефинисане дугорочне циљеве. Програмски буџет приказује сврхе расхода и какви се резултати остварују и разликује се од традиционалног линијског буџета по приступу, припреми, провери и начину презентације. Уместо фокусирања на оно што локална самоуправа троши, програмски буџет се фокусира на очекиване резултате услуга и активности које спроводи локална самоуправа. Нагласак је на остварењу средњорочних и дугорочних циљева. У програмском буџету, приходи и расходи су повезани вишегодишњим програмима који су дефинисани од стране локане самоуправе, уз помоћ циљева и стратегија. Програмски буџет идентификује очекиване резултате

¹² Програмско буџетирање има потенцијал да значајно допринесе дисциплини потрошње, а самим тим и фискалној дисциплини. Тиме што побољшава капацитет да се идентификују нижи приоритети или неделотворни програми који се могу смањити, оно олакшава стварање фискалног простора неопходног да се одговори на нове приоритете политика без непотребног раста потрошње. Штавише, ако и када фискална консолидација буде неопходна, боља приоритизација омогућава да се одреде циљеви потрошње, како би се минимизирали њихови трошкови и повећала одрживост.

наведених активности, што је његова основна и најважнија разлика од осталих облика буџета.

Неке од предности програмског буџета су приказане на слици број 3.



Слика 3 – Предности програмског буџета

Програмски буџет је законска обавеза у Србији од 2015. године.

4. Локална самоуправа у Србији

Грађанима Србије Уставом је загарантовано право на локалну самоуправу. Ово право грађана представља један од уставних механизма ограничења државне власти, и подлеже само надзору уставности и законитости.

Право грађана на локалну самоуправу дефинисано је на следећи начин у Закону о локалној самоуправи:

„Локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредној, заједничкој и ошћитој интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.“

Основне територијалне јединице у оквиру којих се остварује право грађана на локалну самоуправу јесу **општине, градови и град Београд**. Локалну самоуправу у Србији чине првенствено јединице локалне самоуправе (ЈЛС) –

градови и општине, мада се у ширем смислу могу издвојити градске општине али и месне заједнице које су облик месне самоуправе које оснивају ЈЛС.

Органи ЈЛС су скупштина општине/града, председник општине односно градоначелник, општинско или градско веће и општинска односно градска управа.

Месна самоуправа у Србији, као вид организације дела локалних надлежности који је најближи грађанима, је уређена одељком 4 Закона о локалној самоуправи. Месна самоуправа у Србији се остварује кроз месне заједнице и друге облике месне самоуправе, који се образују за једно, два или више села, али и за градска насеља, четврти, квартове, рејоне и слично. Скупштина ЈЛС одлучује о образовању или укидању МЗ већином од укупног броја одборника. Месна самоуправа у локалним заједницама огледа се у слободи да се Актима МЗ, али у складу са статутом ЈЛС и актом о оснивању МЗ, утврде: послови МЗ, органи МЗ, поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања, и друга питања од значаја за рад месне самоуправе. Ипак, треба истаћи да се МЗ оснивају, пре свега, ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима, како би се преко њих приближио рад ЈЛС у тим срединама.

Јединице локалне самоуправе имају бројне и веома значајне **надлежности**¹³ за свакодневни живот грађана. Закон о локалној самоуправи разликује изворне и уступљене надлежности које локалним самоуправама преносе виши нивои власти (Република и Покрајина). Од бројних надлежности свакако треба истаћи обављање урбанистичког и просторног планирања, комуналне делатности, уређивање и коришћење грађевинског земљишта, локални економски развој, уређивање и администрирање сопствених прихода, одржавање улица и путева, надлежности у области предшколског образовања, основног образовања, социјалне и здравствене заштите, културе и друго.

Финансирање наведених надлежности подељено је на тај начин што би за пренете надлежности из републичког буџета требало преносити средстава ЈЛС неопходна за њихово обављање, док за послове из оквира изворних надлежности локалних самоуправа обезбеђују потребна средства кроз изворне приходе. Да ли су на тај начин опредељена средства довољна или нису то је посебно питање.

5. Правни оквир локалног буџета

Надлежности и одговорности локалне самоуправе су тако бројне, једноставно животне, да органи локалне самоуправе директно или индиректно примењују готово све прописе у земљи. Постоје стручне процене да се око три четвртине свих прописа примењује на локалном нивоу.

Систем локалне самоуправе уређује велики број прописа од који посебно треба истаћи:

- **Устав Републике Србије** – посебно чланови 12, 86-87, 91-93, 137, 176–181, 188–196. Конкретно, у члану 92. прописује: „*Република Србија, аутономне*

¹³ О надлежностима локалне самоуправе видети члан 20. Закона о локалној самоуправи.

покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности. Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен и начин привременог финансирања».

- Закон о територијалној организацији Републике Србије,
- Закон о локалној самоуправи,
- Закон о локалним изборима,
- Закон о главном граду,
- Закон о финансирању локалне самоуправе.

За локалну самоуправу су веома важни и:

- закони који регулишу поједине области и којима се општинама и градовима поверавају послови из надлежности Републике – често се називају „**секторским законима**“ (нпр. Закон о јавном дугу, Закон о здравственој заштити, Закон о предшколском образовању, Закон о основама система образовања и васпитања и многи, Закон о заштити животне средине, Закон о култури, Закон о социјалној заштити, и други),
- **закони који уређују начин поступања органа локалне самоуправе** (нпр. Закон о општем управном поступку, Закон о буџетском систему, о јавним предузећима, о јавним службама, о комуналним делатностима, итд.).

Осим закона, у неизоставне акте правног оквира буџетирања треба уврстити: Фискалну стратегију, Уредбу о буџетском рачуноводству, Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, и низ других подзаконских аката које доноси ресорно министарство.

Основу локалног буџетирања чине развојни планови – стратегије и то опште и секторске. Исто тако, нема доброг буџетирања без плана капиталних инвестиција. Осим стратешких докумената **локална скупштина доноси одлуке** и друге акте који су обавезни при буџетирању. По важности се истичу одлуке којим се утврђују локалне таксе и накнаде, али и одлуке којим се уређује намена издатака.

Правни оквир за локалну самоуправу у Србији уоквирује ратификована Европска повеља о локалној самоуправи.

Правна основаност је најважније питање буџетског процеса. Најчешћа тема у јавности, када је буџет у питању, односи се на то „зашто је неко на буџету“ или зашто толики износ из буџета. Често се фигуративно пита да ли је буџет Алајбегова слама?

Истовремено, чак и стручна јавност није довољна упозната са буџетским процесом, те се буџетско пословање представља као самовоља, а буџет као неисцрпни и неограничени извор пара. Додатак на објективно недовољно познавање ове тешке теме, су политикантске намере да се политичке користи и поени добијају неистинитим изјавама о буџетском пословању, што додатно замагљује истину о буџетима.

Најважнији одговор на питања да ли неко треба да је на буџету или не и слична, добијају се у горе цитираним прописима. Сваки динар у буџету мора имати своју правну основу, а запослени у службама буџета морају познавати све те прописе и примењивати их током буџетског процеса. Одлука о буџету је правни акт

који садржи правне норме, међутим, чини се да је важна карактеристика буџета да је то акт који обједињује друге прописе и акта.

Једини локални акт којим се одобрава трошење локалних средстава је буџет, односно апропријације које га чине. Ту снагу немају ни уговори, споразуми, фактуре, а немају је ни било која друга локална акта без обзира ко их доноси: градоначелник/председник општине, начелник управе, градско/општинско веће или локална скупштина.

Припрема програмског буџета – правни оквир локалног буџета



Слика 4 - Правни оквир локалног буџетског процеса

6. Буџет јединица локалне самоуправе - Одлука о буџету

Одлука о буџету је одлука којом се **процењују** приходи и примања (наплата није ограничена износима исказаним у буџету), те **утврђују** расходи и издаци за једну или три године, а доноси је скупштина општине/града и која садржи одредбе битне за извршење те одлуке.

Буџет је основни и свеобухватни план активности града/општине. Истовремено буџет може бити и **значајно управљачко средство** за руководиоце уколико уоче и препознају ту његову димензију.

Према члану 28. Закона о буџетском систему, буџет се састоји из **општег и посебног дела**.

Општи део обухвата: рачун прихода и расхода и нето набавку нефинансијске имовине (разлика продаје и набавке нефинансијске имовине), буџетски суфицит/дефицит, укупни фискални суфицит/дефицит, рачун финансирања, преглед развојне помоћи ЕУ, процену новог задужења, сталну и текућу буџетску резерву. У општем делу буџета приказани су збиреви прихода и расхода по разним основама.

Ипак, треба издвојити **обрачун буџетског суфицита односно дефицита**¹⁴. Према нашем закону буџет се ради на готовинској основи¹⁵. Значи **приходе треба планирати на основу пројекције у ком износу ће бити наплаћени**, дакле не у евидентираном или утврђеном износу пореских потраживања, него у износу који ће стварно бити наплаћен. На пример, ако поједноставимо и кажемо да буџетске приходе ЈЛС чини само порез на имовину, у том случају у буџету неће бити планиран износ збира пореских решења за порез на имовину, него износ који ће бити плаћен.

Готовинска основа за планирање расхода значи да **расходе треба планирати у износима у којима ће бити плаћени**. За разлику од тзв. обрачунске основе где би требало обухватити све преузете обавезе, извршавање по готовинској основи значи обухват расхода и издатака у исплаћеним износима. На пример, ако се планира да ће буџет ЈЛС за целу годину примити само једну фактуру у износу од 1 милион динара од које ће моћи да плати 700.000 динара, у буџету по готовинској основи биће износ од 700.000 динара.

Полазећи од појашњења готовинске основе, обрачун суфицита/дефицита је обрачун наплаћених прихода и исплаћених расхода и издатака. Средства која ЈЛС остваре из кредита, на расходној страни се рачунају у издатке, а на приходној страни се не исказују у обрачуну суфицита/дефицита већ само служе (у рачуну финансирања) да покажу чиме се финансира дефицит!? У готовинској методи дефицит се може јавити и када ЈЛС из претходне године пренесе одређена средства која нису потрошена у тој години, већ се потроше у текућој, па ће у обрачуну дефицита/суфицита који се односи само на текућу годину јавити ситуација да је више исплаћено од наплаћеног и буџет ће бити у дефициту.

Посебни део буџета исказује финансијске планове корисника буџетских средстава, према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску. ДРИ је током ревизија уочила да се скупштина ЈЛС, председник општине/градоначелник и општинско/градско веће планирају заједно што је супротно наведеном члану Закона о буџетском систему. Директни буџетски корисници имају своје разделе, а индиректни тзв. главе. За разлику од општег дела буџета, у посебном расходи и издаци нису приказани збирно већ појединачно по свим буџетским класификацијама: корисницима, контима, функцијама, програмима, изворима финансирања.

Буџет се доноси за период од једне фискалне године и важи за годину за коју је донет. Фискална година се најчешће поклапа са календарском, што је случај и у нашој држави, мада има и другачијих примера. Наш закон дозвољава могућност да се буџет донесе за период од три године.

Саставни део буџета су планиране **буџетске резерве - текућа и стална**. Стална буџетска резерва је намењена финансирању отклањања последица ванредних околности односно евентуалних елементарних непогода, а текућа буџетска резерва се користи за непланиране сврхе за које нису утврђене апропријације или за сврхе за које се у току године покаже да апропријације нису биле довољне. Износ буџетских резерви који се може планирати буџетом је ограничен законом о

14 Обрачун дефицита/суфицита је обавеза а ДРИ је пронашла у неким ревизијама локалних буџета да општим делом није обухваћен, као и то да није дат предлог коришћења суфицита односно извори за покриће дефицита.

15 Принцип наплаћено - исплаћено.

буџетском систему и то за текућу буџетску резерву на 2% од прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину, а за сталну највише до 0,5%. Једноставно у време припреме буџета није могуће предвидети све што ће се у локалној самоуправи дешавати током буџетске године, те је остављена ограничена могућност да се непредвиђени и непланирани расходи измире из резерви.

Приходи и примања у буџету се исказују у укупно оствареним износима, а расходи и издаци у укупно извршеним износима. Наплата прихода није ограничена износима исказаним (планираним) у буџету. За разлику од прихода, извршење расхода и издатака је ограничено износима (апропријацијама) одобреним у буџету. **Буџетски приходи и примања морају бити у равнотежи са буџетским расходима и издацима.**

6.1. Корисници буџета ЈЛС

Корисници локалних буџета су органи и службе основане од стране ЈЛС и они се називају **директним корисницима буџетских средстава**. Конкретно то су: Скупштина ЈЛС, Градско/општинско веће, Градоначелник/председник општине, Управа ЈЛС, Јавно правобранилаштво, а услед специфичности у делу независности институције исти статус има и Заштитник грађана. Ови буџетски корисници, сходно тзв. организационој класификацији, у посебном делу буџета добијају своје делове буџета који се називају раздели.

Ради правилнијег разумевања и значаја у буџетском процесу ваља истаћи да унутрашње организационе јединице Градске/општинске управе (секретаријати, одељења, одсеци, групе, заводи, службе,...) имају улогу директног буџетског корисника преко којих се врше законом утврђена права у погледу управљања и финансирања индиректних буџетских корисника.

Индиректни корисници буџетских средстава су: буџетски фондови, месне заједнице, јавна предузећа, фондови и дирекције основани од стране локалне власти који се финансирају из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законом, установе основане од стране локалне власти. Индиректни буџетски корисници, сходно тзв. организационој класификацији, у посебном делу буџета добијају своје делове буџета који се називају главе.

Конкретно индиректни корисници локалног буџета су: предшколске установе, установе из области културе (библиотеке, музеји, архиви, позоришта, центри за културу, народни универзитети, и велики број установа специфичних за поједине ЈЛС), основне и средње школе, центри за социјални рад, јавна предузећа (нека се финансирају из прихода које остваре вршењем јавних услуга), месне заједнице, фондови за пољопривреду, заштиту животне средине, развојни и други (најчешће буџетски – немају органе управљања, запослене, већ су буџетски евиденциони конто), здравствене установе из примарне здравствене заштите, ...

Одређени индиректни буџетски корисници су специфични у односу на остале. На пример, за школе, установе културе и месне заједнице често се чује питање како их треба приказати у буџету - да ли заједно-збирно или посебно? Међутим, дилема не треба да постоји уколико погледамо члан 2. Тачку 31. Закона о буџетском систему: „апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава се исказују **збирно по врстама индиректних корисника и наменама средстава**

у оквиру раздела директној корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за *ше индиректне кориснике буџетских средстава*“. Аргумент у прилог овом ставу је да постоје ЈЛС код којих многе МЗ немају никакву активност.

Ипак, највише питања на тему индиректних буџетских корисника се поставља о раду ЈП и МЗ. Статус ЈП, и то пре свега Дирекција је отворено питање и тренутно су актуелни захтеви Министарства финансија за пререгистрацију ових јавних предузећа у одређеним ЈЛС. Што се тиче МЗ отворено је питање надлежности МЗ за обављање одређених послова и активности. Чланом 77. Закона о локалној самоуправи прописано је: „Одлуком скупштине општине, односно скупштине града може се свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из надлежности општине односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава...“.

Тумачењем наведеног члана можемо закључити да уколико скупштина ЈЛС повери месним заједницама одређену надлежност оне је могу обављати. Међутим, треба бити веома прецизан и погледати и остале акте које је донела скупштина ЈЛС којим је, неким другим органима и организацијама и јавним предузећима и јавним установама, можда већ доделила исту или сличну надлежност. Конкретно, ако је скупштина ЈЛС доделила надлежност Дирекцији као јавном предузећу да се на територији ЈЛС стара о путевима, ту исту надлежност не може доделити и МЗ. Ипак, треба прецизно видети сваки акт сваке ЈЛС јер се разликују услед локалних специфичности и ситуационих услова, па после тога доносити одлуку шта уврстити у буџет код МЗ као индиректних буџетских корисника.

Осим наведених јавних предузећа и установа и органа и служби, средства из буџета могу добити и правна лица и удружења која нису у јавној својини (удружења пољопривредника, спортска и културна удружења, социо-хуманитарне организације, Црвени крст, и други) али по посебним процедурама, а то је најчешће конкурс.

Сви наведени корисници буџета ЈЛС буџетска средства остварују сходно горе наведеним надлежностима ЈЛС које обављају а које су прецизно одређене у њиховим оснивачким актима, статутима или одлукама које је донила Скупштина ЈЛС и њима поверила обављање одређене локалне надлежности.

Иначе, кад се каже да је буџет неке ЈЛС 1 милијарда динара, то је уствари збир буџетских средстава одобрен свим наведеним врстама корисника са територије те ЈЛС.

6.2. Учесници локалног буџетског процеса

Носилац локалног буџетског процеса је Градска/општинска управа односно њена служба надлежна за послове буџета (одсек или група), која је део веће организацине јединице за финансије (секретаријат или одељење). Задатак службе буџета је да пружи техничку подршку коју чини припрема упутстава, израда пројекција прихода, пријем предлога финансијских планова, организовање састанака, јавних расправа, консултација, округлих столова, анализа достављених предлога финансијских планова (прегледа, разматрања, усклађивања и прилагођавања очекиваним приходима), а све треба да резултира нацртом одлуке о буџету.

Принципи којима се руководи служба буџета при наведеним активностима су: опрезност билансирања (пројекција прихода реална), предупређивање преувеличаних очекивања и захтева (принцип економичности), промовисање јавне и фискалне одговорности, и друге.

Веома важна активност је помоћ буџетским корисницима у припреми предлога финансијског плана и буџетске документације. Ова активност може бити у виду заједничког састанка за све кориснике на коме ће се дискутовати о упутству и оперативно-техничким активностима. На пример, како планирати плате, материјал, или шта се замрзава на номиналном, шта на реалном нивоу, где се циљају уштеде, у чему се састоји локална политика приоритета, подсећање на стратегије и План капиталних инвестиција, итд.

Неизоставни учесници локалног буџетског процеса су **буџетски корисници**. Њихов задатак је да припреме предлог финансијског плана уз поштовање препорука које су добили од службе буџета. Другим речима, буџетски корисници су надлежни за планирање свог пословања, за израду предлога планова из своје надлежности. Тај посао никако не може радити служба буџета. Руководилац и органи управљања, сходно стратешким одређењима локалне самоуправе, предлажу план рада организације коју воде. Предложени план (програм пословања) са финансијском конструкцијом мора дакле бити у складу са стратегијом ЈЛС, одређеним лимитима средстава одређеним за њих и смерницама из Фискалне стратегије и Упутства за припрему буџета. Наравно, и на овим пословима улога директних буџетских корисника је важна јер су они одговорни за рад индиректних корисника из њихове надлежности.

МЗ као учесници буџетског процеса су специфичне због чињенице да се веома разликују. Доминатна карактеристика је разлика у способностима и иницијативи. Органи МЗ, сходно члану 75. Закона о локалној самоуправи доносе финансијски план на који сагласност даје надлежни орган ЈЛС. Као индиректни буџетски корисници, МЗ, сходно Упутству за израду предлога финансијских планова које добијају од службе буџета, треба да припреме предлоге финансијских планова у оквиру лимита који су им одређени. Међутим, веома мали број МЗ овај посао уради на прави начин, а још мањи број достави предлог финансијског плана благовремено. Ради унапређења буџетског процеса, пре свега процеса планирања код МЗ потребно је вршити обуку учесника у овом послу. Али ту се сусрећемо са новим проблемом, а то је да многе МЗ немају своје стално запослене који би прошли обуку.

Градско/општинско веће је надлежан извршни орган који разматра нацрт буџета и утврђује предлог који се доставља скупштини. Веће разматра нацрт и може тражити додатне информације и наравно да постоје законом прописани начини да се измене одређени делови буџета (апропријације које чине буџет). Веће нарочито разматра да ли нацрт на прави начин одсликава стратешке приоритете локалне власти.

Скупштина града/општине је орган локалне власти који доноси буџет, који одлучује о овом акту, и уједно најважнији учесник у буџетском процесу. Честа су мишљења да је то један од најважнијих аката које разматра и усваја, јер буџет је финансијска пројекција планираних активности локалне власти. Скупштинска процедура разматрања буџета увек подразумева да о предлогу одлуке о буџету одлучује стално радно тело Скупштине ЈЛС, а то је начешће Савет за буџет

и финансије. Осим овог радног тела скупштине, могуће је, у зависности од статута те ЈЛС и пословника о раду скупштине, да и друга радна тела скупштине разматрају предлог одлуке о буџету. На пример, комисија или савет за прописе, савет за привреду, савет за урбанизам и други. **У овај фази доношења буџета, предлог се може мењати али само амандманима.**

Скупштина града/општине као највиши орган локалне власти који представља грађане те ЈЛС, на седници **разматра предлог буџета, одлучује о евентуалним амандманима и после расправе одлучује о предлогу. Одлука о буџету је донета, тј. буџет је усвојен ако се изгласа већином од укупног броја одборника. Само још неколико одлука локална скупштина доноси оваквом већином, што је још један доказ значаја који буџет има.** Већина других одлука, односно аката које усваја локална скупштина доносе се већином од присутних одборника.

Грађани односно јавност су демократска тековина буџетског процеса и треба додатно да допринесу квалитету одлуке која се доноси. Грађани преко изабраних представника, односно одборника су заступљени у локалној скупштини и на тај начин одлучују о буџету. Ипак, буџет је толико важан да је неопходно укључити у процес његове припреме и доношења већи број заинтересованих грађана, организација, институција, удружења и друге.

Некада изабрани одборници нису потпуно информисани о приоритетним проблемима са којима се суочавају грађани или су под притиском политичких и лоби структура, те њихови предлози за финансирање могу одступати од ставова грађана.

7. Припрема буџета ЈЛС

Припрема буџета је процес који је строго формалан и прописан Законом о буџетском систему. **Буџетски процес је сталан и одвија се током целе године, а одређен је календаром буџета локалне власти¹⁶.**

Постоје мишљења да локални буџетски процес почиње достављањем захтева Министарству финансија за одобрење фискалног дефицита већег од 10%, као и мишљења која говоре да почиње одређивањем стратешких приоритета. Ипак, може се рећи да припрема локалног буџета почиње, 05. јула, Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти¹⁷ које доноси Министар финансија.

На основу упутства служба буџета припрема и доставља **упутство за припрему буџета локалне власти**, најкасније до 01. августа. Упутство за израду буџета града/општине садржи: макроекономске индикаторе, опис планиране политике локалне власти, процену прихода и примања и издатака и расхода, обим средстава (лимит) који може да садржи предлог финансијског плана буџетског корисника, смернице за средњорочне планове, и поступак и динамику припреме буџета и предлога финансијских планова.

¹⁶ Члан 31. Закона о буџетском систему.

¹⁷ Линк на сајту Министарства финансија: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2015/Uputstvo%20za%20lokal%202015.pdf>

Припрема програмског буџета – календар буџета локалне власти

Рок	Активност	Надлежни орган
15. Јун	Усваја фискалну стратегију и доставља је Скупштини РС као и локалној самоуправи	Влада Републике Србије
05. Јул	Доставља Упутство за припрему буџета локалној власти	Министарство финансија
1. Август	Доставља упутство за припрему нацрта буџета	Локални орган управе надлежан за финансије
1. Септембар	ДБК достављају предлог финансијског плана локалном органу управе за финансије	Корисници буџета локалне власти
1. Октобар	Усваја ревидирану Фискалну стратегију	Влада Републике Србије
15. Октобар	Доставља нацрт одлуке о буџету	Локални орган управе надлежан за финансије
01. Новембар	Утврђује и доставља предлог одлуке о буџету	Надлежни извршни орган – веће
20. Децембар	Доноси одлуку о буџету	Скупштина ЈЛС
25. Децембар	Достављање буџета министарству	Локални орган управе надлежан за финансије

Слика 5 - Календар буџета локалне власти

На основу члана 36а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр. и 108/13),

Министар финансија доноси

УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ ЗА 2015. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2016. И 2017. ГОДИНУ

У складу са чланом 36а Закона о буџетском систему, на основу овог упутства, директни корисници средстава буџета локалне власти припремају предлог финансијског плана за 2015. годину, са пројекцијама за 2016. и 2017. годину и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије.

Пролећни део буџетског циклуса је у већем делу изостао. Доношење и усвајање Фискалне стратегије за наредни средњорочни период померено је на јесен део буџетског циклуса. Како би се створили услови за усвајање буџета и Фискалне стратегије до краја године Министарство финансија приступило је истовремено изради Нацрта закона о буџету Републике Србије за 2015. годину и Нацрта Фискалне стратегије за период 2015-2017. године.

У процесу увођења програмског буџета Стална конференција градова и општина започела је рад са одређеним бројем пилот општина, припремила одговарајуће смернице и моделе докумената који ће бити стављени општинама на располагање као помоћ приликом припреме програмског буџета. На сајту Сталне конференције градова и општина (www.skgo.org) се налазе детаљније информације о процесу припреме и увођења програмског буџета, као и одговори на питања и коментаре представника локалних самоуправа који могу бити од помоћи приликом израде одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину. Упутство за припрему програмског буџета се може наћи на сајту Министарства финансија (www.mfin.gov.rs), као и на сајту Сталне конференције градова и општина (www.skgo.org).

Слика 6 - Извод из Упутства Министарства финансија за припрему одлуке о буџету

Скраћени приказ процеса припреме локалног буџета		
Период и буџетски календар	Активност	Учесник буџетског процеса
Јануар – јун	Одређивање приоритета локалне политике (могућа ревизија стратегије развоја или плана капиталних инвестиција и других планских аката)	Градско/општинско веће и Скупштина
	Најбоље је ако се приоритети формално одреде одлуком Скупштине ЈЛС или Градског/општинског већа	ЈЛС; Градска/општинска управа администра
До 15. јун	Влада РС усваја Фискалну стратегију и доставља је Народној скупштини на разматрање, као и локалној власти (извод из буџетског календара за ниво РС који има утицај на локални буџетски процес; члан 36. Закона о буџетском систему)	Служба буџета прати овај процес и упознаје се Фискалном стратегијом
До 5. јула	Министар финансија доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти (извод из буџетског календара за ниво РС који има утицај на локални буџетски процес; члан 36а. Закона о буџетском систему)	Служба буџета прима упутство
Од 5. јула до 1. августа	Детаљно упознавање и проучавање достављеног упутства и на основу макроекономских индикатора и инструкција која се налазе у упутству Министарства финансија припрема се локално упутство за буџетске кориснике локалног буџета (буџетски календар локалне власти)	Служба буџета
	ПРОЦЕНА И ПРОЈЕКЦИЈА ПРИХОДА И ПРИМАЊА: Постоји више метода процене буџетских прихода које се користе у процесу припреме приходне стране буџета. Најчешће примењивана је професионална, стручна процена од стране запослених у буџету, која се заснива на историјским подацима. Ова процена се првенствено базира на вишегодишњем акумулираном знању и искуству. Врло је значајно рећи да се ради о вишедимензионалном познавању локалних прилика у области демографије, број становника, квалификациона, старосна и полна структура, привреде и то структуре, броја предузећа и	Служба буџета

Процена прихода за: -нацрт буџета (од јула до прве декаде октобра); - предлог одлуке о буџету додатне процене се врше у периоду од 16. октобра до усвајања на седници скупштине ЈЛС	радњи, инвестиционих намера итд, запослености и незапослености, стања комуналне и инфраструктурне изграђености, фискалне и нормативне уређеност, познавање прописа и најављених измена итд. Веома је битно примењивати и додатне методе у процени прихода: математичко одређивање, динамичку анализу прихода, економетријски модел, процену прихода коришћењем евиденција Локалних пословних администрација – разрез, могућност повећања обухватности, проценат наплате, могућност унапређења рада инспекција. Резултат процене буџетских прихода је план прихода, односно урађена приходна страна одлуке о буџету. Пројекција прихода мора бити урађена за буџетску и наредне две године. Пројекција прихода мора бити у буџету тако приказана да сваки приход има своју буџетску позицију и приказан као општи или наменски приход буџета како закон прописује (не треба планирати као приходе појединих буџетских корисника супротно закону). С обзиром на нестабилно и непредвидиво окружење и честу измену законских прописа ова активност захтева велико искуство и доступност квалитетних и правовремених информација из окружења Ипак, најважније у процени прихода је реалност и не попуштати захтевима политике да се пројекција нереално увећава*. Значајни пропусти у планирању прихода имају озбиљне последице по расходну страну буџета. Наиме, пројектовањем прихода се дефинише оквир у коме ЈЛС реализује своју политику јавне потрошње, и уколико дође до погрешне процене или се десе непредвиђене околности које утичу на приходе, као резултат ће се појавити или преузете обавезе које немају стварно покриће у приходима, или са друге стране, слабији квалитет јавних услуга и добара.	Служба буџета
До 1. августа	Служба буџета доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти буџетским корисницима (буџетски календар локалне власти; члан 40. Закона о буџетском систему) Упутство мора бити детаљно и да садржи све елементе које закон прописује, а нарочито обим средстава (лимите) који може да садржи предлог финансијског плана буџетских корисника	

- * ДРИ је у ревизијама пословања ЈЛС утврдила да поједине ЈЛС погрешно процењују приходе, односно знатно увећавају планиране износе, чиме се стварају нереални услови за додељивање апропријација, односно за преузимање обавеза које се не могу измирити.

Од 1. августа до 1. септембра	Буџетски корисници припремају предлог финансијског плана* (<i>члан 41. Закона о буџетском систему</i>) Предлози финансијских планова припремају се на образцима програм, програмска активност и пројекат. Уз ове, које можемо оцијенити као нужно неопходним, могуће је као прилог користити образце које је развило Министарство финансија (број запослених, маса зарада), образац плате, образац број запослених. Свака служба буџета је аутономна у избору образаца које ће користити (затражити од буџетских корисника у свом упутству да их користе), тако да се могу уз ове одредити и за некадашње: захтев за текуће издатке, захтев за допунска средства, захтев за капиталне пројекте, и други. Обрасци програм, програмска активност и пројекат, морају бити припремљени у складу са обимом средстава одређеном за сваког буџетског корисника у упутства (лимити) и детаљно наративно образложени (користити прилоге). Обрасце припремају буџетски корисници јер они су надлежни за планирање својих активности, а не служба буџета. Буџетски корисници морају да поштују рокове за доставу предлога финансијских планова и није прихватљива пракса која се среће да политички моћни руководиоци буџетских корисника одбијају да доставе предлог финансијског плана који је детаљно образложен* <u>Предлог*** финансијског плана мора бити са наведеном правном основом (на основу ког пропису предложу да се финансира одређени расход и како долазе до обрачуна износа) и детаљним писаним образложењем сваког појединачног расхода!!!</u>	Буџетски корисници локалног буџета
Током августа	Организовање консултација, састанака, радионица, ради детаљнијег разматрања начина планирања појединих расхода и детаљнијег упознавања са локалним приоритетима (<i>није законска обавеза</i>)	Организатор: служба буџета и руководство ЈЛС учесници: буџетски корисници

* О смерницама, образцима и моделима за израду програмског буџета видети: <http://www.skgo.org/reports/details/1542>

** ДРИ је у ревизијама које је вршила уочила такве неправилности.

*** Иницијални обрасци попуњени од стране буџетског корисника су ПРЕДЛОГ, А НЕ ФИНАНСИЈСКИ ПЛАН. Буџетски корисници финансијски план усвајају на основу обавештења о додељеним апропријацијама на крају буџетског процеса, односно после доношења буџета од стране скупштине ЈЛС и то у износу који им је одобрен буџетом.

Од августа до децембра	Укључење јавности у буџетски процес (закон врло мало захтева: “уизнаши јавности”) Начини укључења јавности у буџетски процес су: ▪ Буџетско писмо градоначелника/председника општине ▪ Јавне расправе ▪ Округли столови са стручном и научном јавношћу ▪ Састанци са цивилним сектором, социо-хуманитарним организацијама, саветима месних заједница ▪ Сајт града ▪ Услужни центар, хол зграде ЈЛС, просторије месних заједница и јавних предузећа и установа ▪ Упитници, анкете ▪ Промотивни материјал – брошура, буџетски летак, месечник Предности јавног буџетског процеса су да добија на демократичности, јер се грађани непосредно изјашњавају о приоритетима и добијају на увид како се планира употреба њиховог новца.	Организатор: служба буџета и руководство ЈЛС Учесници: грађани и заинтересоване групе и организације
До 1. септембра	Буџетски корисници достављају предлог финансијског плана служби буџета (буџетски календар локалне власти)	Буџетски корисници
Током септембра	Разматрање (анализа) буџетских захтева уз организовање састанака за буџетским корисницима за непосредно разматрање предлога буџетских корисника (члан 39. Закона о буџетском систему) Анализа предлога финансијских планова које су доставили буџетски корисници, паралелно се одвија са проценом буџетских прихода. Захтеви буџетских корисника превазилазе финансијске могућности буџета и у том смислу веома је значајно при анализи предлога финансијских планова користити следеће принципе: ▪ Поштовање закона/стандарда/норматива ▪ Да ли је директни корисник буџета одобрио предлог финансијског плана ▪ Да ли је поштовано упутство у припреми предлога финансијског плана ▪ Да ли су искључени једнократни расходи	Организатор: служба буџета Учесници: буџетски корисници

Током септембра	▪ Да ли су разматране уштеде и рационализације ▪ Поштовање стратешких докумената и смерница градоначелника у вези са буџетском политиком ▪ Стална комуникација са буџетским корисницима (руководство и финансијске службе које су непосредно припремале предлог) ▪ Да ли је припремљена пројекција сопствених/наменских прихода На овом месту, важно је истаћи да се сви обрасци који чине предлог финансијског плана (образак програм, програмска активност и пројекат) анализирају посебно у зависности од тога да ли се траже као редовна средства у оквиру одобреног лимита или као додатна средства. Бројна су питања на која треба наћи одговор кроз анализу захтева и у процесу усаглашавања са руководством и стручним службама буџетског корисника. Критеријуми за доделу средстава буџетским корисницима* су: ▪ Правна основа – сваки појединачни расход у буџету ЈЛС мора бити заснован на неком пропису. Средства се не додељују по слободној вољи службеника запослених у буџету ▪ Образложење – буџетски корисници морају дати детаљно писано образложење за сваки расход, ▪ Законима и другим прописима унапред су одређена средства (на пример: за плате локалних службеника републичким актима су утврђени коефицијенти и основица, за ануитете по основу раније узете кредите) – у зависности од ЈЛС до ЈЛС од 50% до скоро 80% буџета је већ распоређено ▪ Остатак до 100% буџетских средстава распоређује се на основу развојних приоритета ЈЛС који су утврђени Стратегијом развоја ЈЛС, Планом капиталних инвестиција или другим актом скупштине ЈЛС. Резултат анализе је да су неки предлози одбачени, неки умањени, неки стварају довољне приходе за покриће расхода, неки су приходи увећани – направљени су приоритети. У овом процесу веома је битна комуникација и усаглашавање са буџетским корисницима. Разумно је и корисно укључити их јер су у крајњем они одговорни за квалитет и квантитет услуга које пружају грађанима.	Организатор: служба буџета Учесници: буџетски корисници
-----------------	---	---

* Буџетска средства се не додељују по слободној вољи запослених у служби буџета, већ на основу прописа и приоритета из стратешких докумената. Прописе су донели републички и органи ЈЛС, а приоритете из стратешких докумената одређује политичко руководство ЈЛС.

До 15. октобра	Служба буџета доставља нацрт буџета Градском/општинском већу и истовремено упознаје јавност (<i>буџетски календар локалне власти</i>) Уколико је усаглашавање успешно, или бар са највећим корисницима буџета, присуства се уравниотежењу буџета, тј. детаљном сучељавању прихода и расхода. Не сме се заборавити ни потреба усклађености са мисијом, визијом, стратегијом и планом капиталних инвестиција. Резултат је НАЦРТ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ који се доставља надлежном извршном органу – градском/општинском већу. Ово достављање треба да је формално преко писарнице, како би остао доказ да су поштовани рокови. Истовремено, служба буџета упознаје грађане односно јавност са нацртом буџета.	Служба буџета
Од 15. октобра до 1. новембра	Градско/општинско веће разматра нацрт одлуке о буџету и може тражити додатне информације или објашњења (<i>члан 42. Закона о буџетском систему</i>) Градско/општинско веће може тржити од службе буџета додатне информације или објашњења која се односе на нацрт буџета. Најчешће се ради о политичком усаглашавању приоритета.	Градско/ општинско веће

8. Доношење буџета ЈЛС

Буџет је главни инструмент јавних политика. Када се представи скупштини одражава главне приоритете градског/општинског већа. Буџет треба контролисати на основу циљева јавних политика и њихових очекиваних резултата. Који су главни циљеви већника и њихових ресурса? Да ли буџет реално одражава те циљеве? Да ли је предвиђено довољно средстава да би се остварили одређени циљеви или су предвиђени трошкови превисоки за нејасно дефинисане циљеве и очекиване резултате?

У демократским државама улога скупштине у поступку доношења буџета је витална, јер се кроз њу извршна власт „ограничава” и обезбеђује равнотежа између извршне и законодавне власти. Опште је прихваћен демократски стандард да скупштина мора ауторизовати све расходе, сва задуживања и све приходе које држава прикупља. Међутим, законодавна власт, иако уставно независна од извршне (као и судска), у многим случајевима је прилично зависна у смислу планирања и извршења свог буџета. Скупштина се често третира као и остали буџетски корисници, јер је Скупштина истовремено корисник буџетских средстава и у том смислу може бити укључена у буџетски циклус у предскупштинској фази, односно у преговорима са службом буџета. У већини земаља, постоје углавном четири врсте издатака који се покривају из скупштинског буџета. То су накнаде које укључују зараде, доприносе и остале финансијске надокнаде за одборнике и службенике. Друго, ту су општи административни трошкови, као што су комуникације, штампе и издаваштва, канцеларијски материјал и гориво. Трећа категорија подразумева давања одборничким групама ради покрића трошкова (законска одредба). Коначно, ту су и трошкови улагања у зграду и опрему.

Конкретно, издаци скупштине локалних власти у Србији обухватају паушалне месечне надокнаде одборницима или дневнице за сваки дан седнице скупштине или радног тела, административни трошкови, средства за финансирање рада политичких партија које су заступљене у скупштини. У издатке треба уврстити и плате запослених у скупштинској служби, иако се оне формално у буџету планирају код Градске/Општинске управе јер се ради о радницима овог органа (увођењем програмског буџета ово се мења). Такође, плате руководиоца скупштине који су у радном односу су расход локалне скупштине. **Међутим, код појединих ЈЛС јавља се погрешно планирање (супротно члану 29. Закона о буџетском систему, што је уочила и ДРИ у својим извештајима) јер се на позицији скупштине планирају средства за удружења, ванредне ситуације, безбедност у саобраћају, социјалну заштиту и друго, а то није надлежност скупштине ЈЛС према закону и статуту, већ неких других буџетских корисника.**

Да би скупштина могла да оствари своје *субјективно буџетско право* – да заиста одобрава будуће акције извршне власти – предлог буџета јој се мора благовремено доставити. Време остављено за разматрање предлога одлуке о буџету – како ресорном радном телу, тако и скупштини у целисти – мора бити довољно дуго да би се обезбедили услови за суштинско остваривање улоге народног представништва. У литератури се сматра да рок за предају предлога буџета не треба да буде краћи од два месеца пре почетка буџетске године. Примера ради, немачки *Bundesrat* може расправљати о предлогу буџета и до четири месеца. Наш Закон о буџетском систему оставља Народној скупштини само месец и по дана, од 01.

новембра до 15. децембра. Рок за разматрање буџета који имају локалне скупштине у Србији дужи је за 5 дана од рока који закон прописује за Народну скупштину. Приступ детаљним информацијама о фискалним активностима државе омогућује представницима грађана – одборницима разумевање политичких и економских одлука које имају знатан утицај на њихову свакодневицу.

Јасне информације омогућавају повећање осећаја учешћа у одлучивању о буџетским питањима. Мера контроле над извршном влашћу је количина јасних и благовремених информација са којима располажу одборници. Што је више података о деловању државе код њих, то је позитивнији утицај на одговорност владе према грађанима.

Право одборника да на основу властитих приоритета подносе амандмане на предлог одлуке о буџету може довести до изгласавања буџета који би премашао плафон у погледу расхода. Због тога се у литератури препоручује да се поступак доношења буџета постави у две фазе: у првој би се изгласао општи плафон расхода буџета, а тек у другој би се одобравале појединачне апропријације. Тако, у Шведској Парламент почетком јуна усваја Закон о фискалној политици, у којем је дефинисан општи лимит јавних расхода у буџетској години (као и обим јавних прихода). До краја новембра изгласавају се секторски лимити за свако од 27 подручја јавних расхода, а до краја децембра појединачне апропријације у оквиру сваког од тих 27 подручја.

Доношење локалног буџета		
Време	Активност	Учесник буџетског процеса
До 1. новембра	Градско/општинско веће на седници утврђује предлог одлуке о буџету и доставља је скупштини ЈЛС (<i>буџетски календар локалне власти</i>)	Разматра и одлучује: Градско/општинско веће Известилац: Служба буџета
	Утврђени предлог буџета, као и нацрт, у општем делу, мора бити уравнотежен са исказаним суфицитом (са предлогом за коришћење суфицита) или дефицитом (са наведеним изворима покрића). У посебном делу буџета исказани су финансијски планови буџетских корисника.	
Од 1. новембра до 20. децембра	Одлука о буџету се налази у скупштинској процедури (разматрање од стране скупштинских радних тела: Савета за буџет, Комисије (савета) за прописе, и евентуално других радних тела)	Радна тела скупштине ЈЛС
	Скупштинска радна тела треба да помогну скупштини у одлучивању. Међутим, скупштина може усвојити буџет/ ребаланс, па и друга акта из њене надлежности, чак иако их њена радна тела не усвоје , чиме се потврђује улога скупштине као највишег органа локалне власти	

До 20. децембра	Скупштина ЈЛС доноси одлуку о буџету локалне власти ⁶ (члан 31. и 43. Закона о буџетском систему)	Скупштина ЈЛС
	На седници скупштине буџет се доноси већином гласова од укупног броја одборника ⁷ . Важно је испоштовати законом одређен рок и усвојити буџет до 20. децембра.	
До 25. децембра	Доставља Одлуке о буџету Министарству финансија	Служба буџета
Објава и достављање обавештења имају друге рокове	По усвајању буџет се доставља Министарству финансија, објављује у службеном гласилу ЈЛС и буџетски корисници се обавештавају о одобреним апропријацијама - одобрењима за трошење буџетских средстава.	

Процес доношења буџета почиње на тај начин што утврђени предлог одлуке о буџету градско/општинско веће доставља скупштини града/општине најкасније до 1. новембра. Скупштинска радна тела, онако како пословник предвиђа, разматрају утврђени предлог одлуке о буџету. Најчешће је то савет за буџет и финансије, а има примера да је разматра и Комисија (савет) за прописе, али и сви остали савети.

Локална скупштина доноси буџет на тај начин што усваја утврђени предлог без или са изменама предложеним путем амандмана. Крајњи рок је 20. децембар. **Једна од кључних неправилности коју је идентификовала ДРИ у области припреме и доношења буџета односи се управо на непоштовање наведеног рока који је прописан буџетским календаром.** После доношења одлука о буџету се објављује у службеном гласилу локалне самоуправе и доставља се Министарству финансија до 25. децембра, а буџетским корисницима се шаље обавештење о додељеним апропријацијама.

Иначе, **скупштина општине може донети буџет и уколико не добије у прописаним роковима предлог од градског/општинског већа**, на основу члана 42. Закона о буџетском систему.

Уколико се буџет не донесе, приступа се **привременом финансирању**, а могуће је и распуштање скупштине ЈЛС од стране централне власти. **Привремено финансирање** је могуће у времену од најдуже **прва три месеца фискалне године**. Привремено финансирање се врши највише до четвртине планираних расхода. Одлуку о привременом финансирању доноси надлежни извршни орган (градско/општинско веће). Изузетно привремено финансирање се може продужити за још три месеца тако да траје шест месеци. Сви буџетски корисници, директни и индиректни, па и МЗ, деле исту судбину, тј. ниво њиховог финансирања је ограничен на четвртину, односно на половину прошлогодишњег буџета. Ово је веома важна последица јер може зауставити све планиране приоритете у делу комуналне изградње а највише трпе грађани у сеоским месним заједницама, зато је веома важно усвајање буџета за сваку годину.

У току године, у току извршења буџета, могуће је путем **ребаланса**, ускладити приходе и расходе, онако како то новодонети закони или други разлози захтевају, али по истом поступку како је донет буџет. **ДРИ је као једну од кључних неправилности уочила да се ребаланси у ЈЛС не доносе по поступку за доношење буџета што је супротно члану 47. Закона о буџетском систему.**

Ребалансом се врши усклађивање прихода и примања и расхода и издатака буџета на нижем, вишем или истом нивоу (ново уравнотежење). Ребаланс треба да има исту форму као и буџет и не треба да се у њему нађу само износи расхода и издатака који су усклађивани (мењани) или су нови у односу на буџет, већ треба да садржи све елементе као и буџет и све буџетске класификације. **ДРИ је уочила да неке ЈЛС објављују само измењене износе расхода и издатака, без измена прихода и примања, што је супротно члану 63. Закона о буџетском систему.** При припреми ребаланса нарочито треба водити рачуна о реалности прихода, јер се на основу остварења у току буџетске године реалније могу сагледати, те је потребно извршити прецизније усклађивање.

Иначе, број ребаланса у току фискалне (календарске) године није ограничен. У пракси ЈЛС било је примера да је у току године рађено десетак ребаланса, међутим најчешће се ради један, два, евентуално три ребаланса. Међународни критеријуми (ПЕФА) којима се мере буџетске перформансе имају један индикатор који мери одступање последњег ребаланса од првобитно усвојеног буџета. Што је веће одступање лошија је оцена, јер се сматра да није било добро планирање. Са друге стране јасно је да је буџет план и да у овим реформским временима, а и уопште, мора бити одређеног одступања.

9. Анализа стања повезаности процеса стратешког планирања развоја и израде програмског буџета ЈЛС

Стратешко планирање и програмско буџетирање треба посматрати као два сегмента једног процеса чији се поједини инпути и оутпути међусобно детрминишу и преплићу. Стратешки план, као оутпут стратешког планирања, је основ за израду програмског буџета за буџетску и наредне две фискалне године, као и за израду годишњег акцијског плана.

ЈЛС (градови и општине) нису законски обавезни да израђују како стратешке планове развоја тако ни појединачне секторске стратегије (пољопривреда, одрживи развој, туризам, образовање...). Без обзира што не постоји наведена законска обавеза, спроведена теренска истраживања праксе ЈЛС по овом питању, показује велику разноликост међу њима¹⁸. Распон међу њима је врло велики, могао би се оценити да је екстреман. Тако разликујемо ЈЛС које немају ни једну, општу, развојну стратегију до оних које поред опште, покривају различите области (секторе) битне за локални развој.

За разлику од непостојања законске обавезе у погледу израде стратешких планова, ситуација када је у питању повезаност процеса стратешког планирања и израде програмског буџета ЈЛС је потпуно другачија. Наиме, ЈЛС су законски обавезане да ова два сегмента повежу у један процес, првенствено имајући у виду да

¹⁸ Више о овоме видети у Татјана Павловић Крижанић, Радомир Шовљански, Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији, Центар за регионализам, Friedrich Ebert Stiftung, Нови Сад, 2010.

се тиме обезбеђује вишегодишња расподела увек лимитираних (јавних) средстава (ресурса) на планиране (приоритетне) програме / пројекте, које воде остварењу стратешких циљева.

Резултати досадашњих анализа повезаности ова два процеса у ЈЛС у Србији свде се на следеће најважније закључке:

- *Одсуство примене стратешког управљања локалним развојем* већ реализација појединачних локалних секторских планова (пољопривреда, стратегија социјалне заштите – брига за старе; стратегија за младе...), који се често само декларативно подржавају (“пољопривреда наша вечита развојна шанса”) а у расподели буџетских средстава често остају кратких рукава;
- *Одсуство сарадње локалног руководства ЈЛС са руководством јавних комуналних предузећа / јавних установа* на изради месечних / кварталних акционих планова и извештавању о степену њиховог извршења током буџетске године;
- *Одсуство буџетске димензије планираних пројеката у локалним стратешким плановима* што их чини неупотребљивим у припреми програмских буџета и праћењу његовог извршења;
- *Одсуство делемирања надлежности* директним / индиректним буџетским корисницима, јавним комуналним предузећима или јавним установама за спровођење конкретних стратешких циљева;
- *Одсуство партиципационе стратешког планирања у ЈЛС* што подразумева одсуство опште и стручне јавности, што за последицу има да се усвојен стратешки развојни план доживљава као план “поделе плена коалиционе власти” и самим тим “наметнут са стране” (синдром “страног тела – нико ме ништа није питао”), па се у његовом спровођењу извршиоци “боре са ветрењачама” или га се у неком тренутку, и они који су га креирали и заговарали, једноставно одрекну (“забораве”);
- *Одсуство праћења усвојених локалних стратешких планова;*
- *Одсуство применљивих индикатора усвојених локалних стратешких планова* кроз јасан и транспарентан механизам, уз периодично извештавање заинтересоване јавности о степену остварења стратешких циљева;
- *Неквалифични и нереални усвојени стратешких циљеви*, неоствариви уопште или у амбициозно постављеним роковима;
- Не постоје локални и регионални стратешки планови развоја па *не може ни бити повезаности* са изградом програмског буџета ЈЛС;
- Постоје локални и регионални стратешки планови развоја али *нема повезаности* са изградом програмског буџета ЈЛС;
- Постоје локални и регионални стратешки планови развоја и *постоји делимична (у неким елементима) повезаност* са изградом програмског буџета ЈЛС;
- Постоје локални и регионални стратешки планови развоја и *постоји координација* са изградом програмског буџета ЈЛС;
- Постоје локални и регионални стратешки планови развоја и *постоји циклична координација* са изградом програмског буџета ЈЛС на основу *прећходних праћења и оцено усвојених њиховог спровођења;*

- *Постојање планова развоја ЈЛС не значи да се оне плански развијају и ефикасно управљају расположивим ресурсима и јавним средствима.*

Стратешки план развоја ЈЛС пружа основ за израду свих других планских документима које доносе различити актери развоја на локалном нивоу. Као “кровни документ” основ је за годишње планове имплементације / акционе планове и припрему програмских буџета за буџетску и наредне две фискалне године.

Сви буџетски корисници су у обавези да припреме свеобухватан вишегодишњи план са свим програмима, пројектима и активностима за буџетску годину и пројекцијама за наредне две године поштујући усвојене стратешке циљеве и приоритете дате у “кровном документу”.

Интегрисан приступ подразумева да се мора обезбедити интеграција стратешких планова, програма, пројеката и циљева са плановима имплементације / акционим плановима, плановима капиталних улагања, финансијским плановима и програмским буџетима свих актера локалног развоја.

Планирање, израда и спровођење активности из стратешких и акционих планова, с једне, и припрема и извршење програмског буџета са друге стране, представљају интегралне делове јединственог процеса у ЈЛС које желе оптималан развој.

10. Процес стратешког планирања развоја и израда програмског буџета ЈЛС

10.1. Процес стратешког планирања развоја

Утврђивање релевантног стратешког, правног и институционалног оквира је од кључног значаја за стратешко планирање и његово повезивање са израдом програмског буџета ЈЛС.

Када посматрамо *стратешки оквир* настојимо да утврдимо све релевантне кључне документе који могу да, у већој или мањој мери, детерминишу како стратешко планирање, тако и његово повезивање са буџетским процесом. У том смислу, указујемо на обавезу да се добро сагледа значај разних општих и секторских развојних стратегија - националног и регионалног карактера, као и уговора и споразума које је Република Србија закључила у процесу европских интеграција и приступања појединим међународним организацијама. Управо кроз свеобухватну анализу наведених докумената могу се идентификовати разна ограничења али и стећи информације које могу помоћи у дефинисању стратешких циљева, избору магистралних стратешких праваца развоја, селекцији програма и пројеката.

Оно што је исто тако од несумњивог значаја када се анализира стратешки оквир односи се на потребу за синхронизованом и координсаном планском активношћу различитих нивоа власти и одговорности (држава, покрајина, регија – округ, град, градска општина, општина, месна заједница). Одсуство координиране

и синхронизоване планске активности на различитим нивоима доприноси и изостанку међусобне поделе надлежности и одговорности у спровођењу, праћењу и кориговању стратешких оциљева и опредељења. Управо постојање употребљивих стратешких планова до најнижег територијално организационог нивоа (месна заједница) отвара потенцијалним субјектима коришћење расположивих финансијских средстава конкурисањем на различитим “донаторским / кредитним адресама”. У пракси се дешава да одсуство спровођења планираних активности на било ком нивоу за последицу има неуспех у реализацији постављених циљева. (**ПРИМЕР:** Стратегија привлачења страних улагања – Закон о јавној својини – пренос имовине са Републике на ЈЛС – неуспех у реализовању ППП пројеката / јавно приватно партнерство)

Постоје бројне стратегије на националном нивоу које могу бити релевантне приликом израде локалних стратегија развоја. Без претензија да их све набрајамо, издвајамо само неке које неизоставно треба имати у виду, као што су нпр. Стратегија регионалног развоја / Национална Стратегија одрживог развоја са Акционим планом за имплементацију / Стратегија за смањење сиромаштва / Стратегија подстицања и развоја страних улагања / Национална стратегија за приступање Србије ЕУ / Национална стратегија привредног развоја РС ...

Правни оквир упућује на релевантне законе којих се креатори, доносиоци одлука и извршиоци стратешких планова и програмских буџета морају придржавати у свом раду. У том смислу посебну пажњу треба усмерити на обавезе које су ЈЛС наметнуте Законом о буџетском систему а које се свode на обавезност повезаности у један процес стратешког планирање и израде пртограмског буџета.

Поред Закона о буџетском систему, други закони релевантни за повезаност стратешког планирања и израде програмског буџета ЈЛС су: Закон о локалној самоуправи; Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о регионалном развоју, Закон о територијалној организацији РС и др. Тако нпр. одредбе попут оне да стратешки документ достављен на усвајање надлежном органу ЈЛС мора у пропратном садржају имати образложење са проценом финансијских ефеката његове имплементације на локални буџет или једне друге да обавеза ЈЛС да процени и унесе позицију неопходних финансијских средстава за кофинансирање пројеката из фондова ЕУ, свакако да су од изузетног значаја за предметни процес.

Уз стратешки и правни, **институционални оквир** такође значајно утиче на стратешко планирање и његову везу са буџетским процесом ЈЛС. Од институције најбитнијих по овом питању, издвајамо следеће:

- Министарство економије / привреде (раније и регионалног развоја)
- Министарство финансија
- Агенција за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА)
- Фонд за развој РС
- Национална служба за запошљавање (НСЗ)
- Национална агенција за регионални развој (НАРР)
- Регионалне развојне агенције (РРА)
- Градска / општинска управа – Служба за буџет
- Канцеларије за локални економски развој (ЛЕР) на градском / општинском нивоу
- Градска / општинска комисија за стратешко планирање

Сваки од ових субјеката, како на државном, преко регионалног, тако и локалног нивоа има свој део надлежности и одговорности у погледу стратешког планирања и програмског буџетирања.

Да би се обликовао – формулисао – израдио квалитетан стратешки план развоја ЈЛС, пожељно је постојање, у одговарајућој мери, формализованог процеса који има своје инпуте и оутпуте које повезује одговарајућа технологија њиховог третирања. Квалитетно обликован стратешки план развоја ЈЛС омогућава његово успешно “превођење” из статуса планиран у статус имплементиран. Процес израде стратешког плана развоја ЈЛС садржи активности које можемо груписати у оквиру следећих шест фаза.



Слика 7 - Процес израде стратешког плана развоја ЈЛС

Са аспекта потребе реализације наведених фаза у овом процесу, можемо разликовати две ситуације у којој се ЈЛС могу наћи. Прва је да ЈЛС нема стратешки план развоја и да треба да приступи његовој изради. Тада се реализује свих шест напред наведених фаза. У другој ситуацији када ЈЛС има стратешки план развоја, прескачу се прве две фазе и спроводе активности груписане од треће до шесте

фазе. Ово је потпуно разумљиво будући да везу између стратешког планирања и израде програмског буџета ЈЛС можемо окарактерисати као цикличну, динамичну и повратну.

Буџетски календар прецизно дефинише како неопходне активности у буџетском процесу и њихов редослед, тако и временски оквир и рокове за њихову реализацију. Управо ти временски рокови са прецизираним активностима у изради буџета ЈЛС, детерминишу креаторе и доносиоце одлука у вези са спровођењем неопходних корака у стратешком планирању.

Прва фаза у процесу израде стратешког плана развоја – припрема – детерминише у великој мери читав процес. На доњој слици представљене су основне активности у овој фази, као и опис сваке од активности.



Слика 8 - Припрема израде стратешког плана развоја ЈЛС

Друга фаза која се односи на саму израду стратешког плана развоја приказана је на наредној слици са циљем да се сагледа које се активности обављају, њихов редослед и кратак опис.



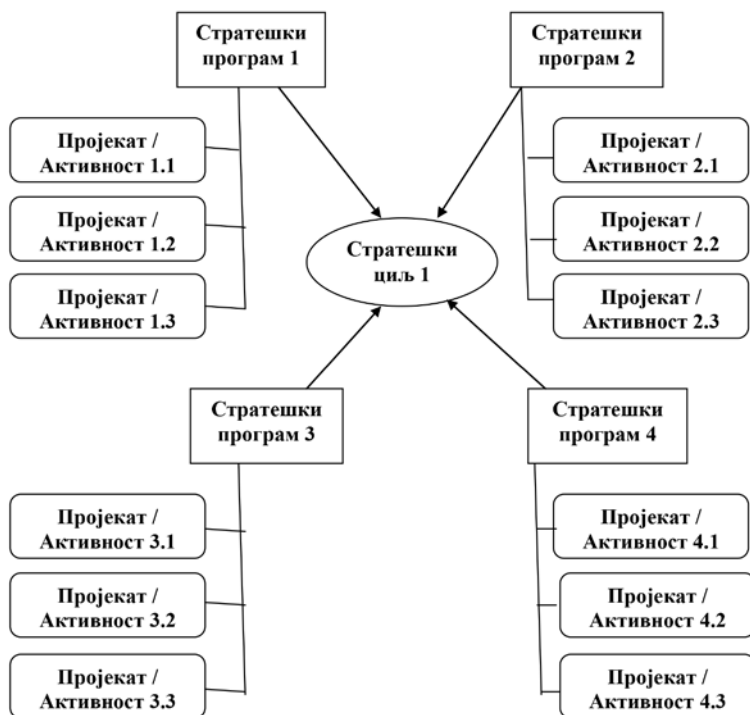
Слика 9 - Израда стратешког плана развоја ЈЛС

У оквиру друге фазе посебно ћемо нагласити потребу да се у изради анализе ситуације (стања) примењују савремени методи (**ПЕСТЛЕ** метод, **СВОТ** анализа, анализа ресурса...) ¹⁹ да се код дефинисања стратешких и оперативних циљева користе **SMART** принципи ²⁰, и да се обавља квалитетна приоритизација програм на основу примене одговарајуће методологије.

¹⁹ Видети Мали појмовник

²⁰ Више видети у 10 Steps to Setting SMART objectives, George Ambler, <https://www.projectsmart.co.uk/10-steps-to-setting-smart-objectives.php>, 2010.

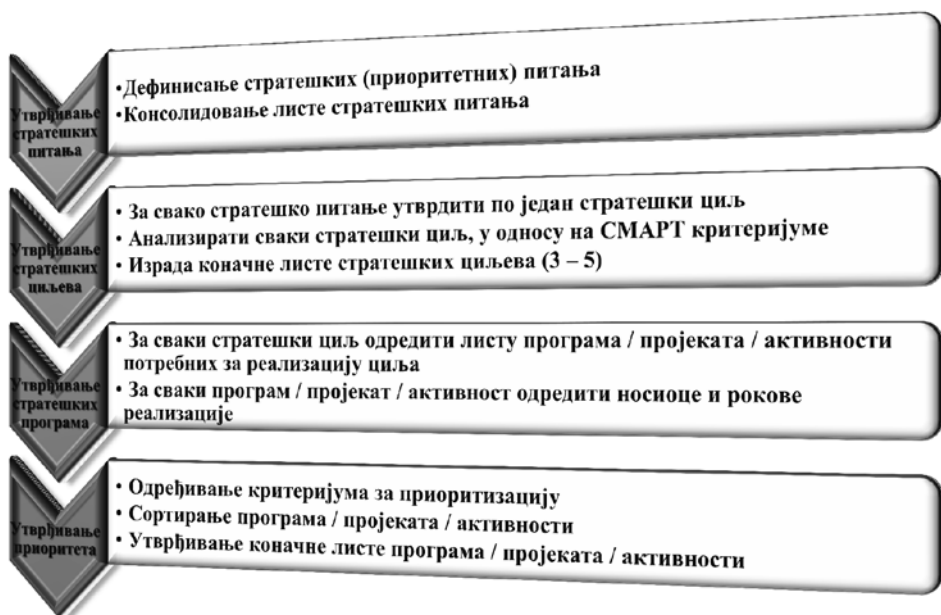
Детаљнију пажњу ћемо посветити потреби **приоритизације**! Постоје више стратешких програма који са својим пројектима / активностима различито доприносе остварењу стратешких циљева. Стратешки план развоја ЈЛС мора садржавати механизам који ће омогућити доносиоцима одлука да се одреде за програм/е који највише доприноси/е остварењу стратешких циљева. Тај механизам за приоритизацију омогућава, не само да се одреде приоритети (што не би било могуће да нема стратешког плана развоја ни стратешких циљева) већ и могућност да се приступи извршењу плана сагледавајући више сценарија са различито расположивим финансијским средствима.



Слика 10 - Приоритизација програма

Уобичајени ниво на који се односи одлука о пртиоритетима потрошње су програми. Зато се мора посебна пажња поклонити колико ће се програма креирати. Опредељење за један стратешки програм на новоу ЈЛС било би погрешно и врло проблематично за практично спровођење. С друге стране, пожељно је избегавати превише малих стратешких програма јер се тиме ризикује беспотребно компликовање процеса припреме програмског буџета ЈЛС. Ако програмско буџетирање посматрамо као планирање, одобравање и извршавање потрошње кроз програме, приоритизација потрошње се односи на расподелу средстава на програме који су најефектнији у испуњавању потреба локалне заједнице.

Зато се на побољшање приоритизације потрошње може гледати као на примарни циљ програмског буџетирања.



Слика 11 - Приказ тока приоритизације програма

Код програмског буџетирања оцењивање ефективности програма је битно из два разлога. Први, да би се на основу квалитетних информација о ефективности појединачних програма могла вршити приоритизација потрошње, односно донети одлука на које програме и у којем обиму расподелити расположива јавна средства. И други, приликом захтева појединачних буџетских корисника за доделу додатних средстава, одлука се може заснивати на квалитетним информацијама о томе колико су конкретни буџетски корисници ефективно искористили средства из претходног буџета.

Приликом одређивања адекватних нивоа финансирања програма, креаторима програмског буџета и доносиоцима одлуке о буџету несумњиву помоћ пружају информације о учинцима тих програма односно информације о резултатима реализованих програма и/или трошковима остваривања тих резултата.

Наша досадашња искуства нас упућују на закључак да је ниво приоритизације потрошње приликом израде програмских буџета ЈЛС занемарљив или врло мало присутан. Зато креатори програмског буџета ЈЛС, у ситуацијама када се мора вршити финансијско прилагођавање на доле (другачије речено – штедња), најчешће праве нову грешку опредељујући се за пропорционално смањење средстава свим буџетским корисницима. Неразвијеност и изостанак примене приоритизације потрошње на локалном нивоу приликом израде програмског буџета, кроз смањење додељених средстава неселективним приступом, за последицу има “опстанак” (“преживљавање”) програма нижег приоритета или мање ефективности.

Процес приоритизације може се радити на нивоу програма / пројеката / активности. Један од метода за рангирање програма / пројеката / активности по њиховом значају примењује се кроз 4 корака:

АКТИВНОСТ	ОПИС АКТИВНОСТИ
Дефинисање критеријума	Не постоје јединствени критеријуми за рангирање будући да се њихов избор врши у зависности од профила организације.
Одређивање пондера за сваки критеријум	Пондерисање је процес у којем се додељује релативни значај критеријумима. Пондерисање се обавља у распону 1 – 99%. Збир критеријума за све пондере мора бити 100%.
Бодовање активности по критеријумима	Врши се бодовање по свакој активности у односу на дефинисане критеријуме.
Рангирање	Сабирањем бодова додељених за активности по свим критеријумима, добија се основ за њихово рангирање.

Табела - Метод рангирања у “4 корака”

С обзиром на значај критеријума за процес приоритизације, наводимо неке од критеријума које је могуће користити

- Утицај на стратешки и оперативни циљ
- Изводљивост
- Постојање потребних кадрова
- Постојање материјалних ресурса
- Обавеза по међународним споразумима
- Законски критеријум
- Временски оквир
- Важност и компатиблиност програма / пројекта / активности за процес
- Утицај на инвестиције и нова радна места
- Учешће пословног сектора
- Утицај других институција на процес

Овим критеријумима некад се прикључује као *додајни* - “Посебна важност програма / пројекта / активности по оцени субјекта који врши рангирање”, али се он често може (зло)употребљавати за фаворизовање неких програма / пројекта / активности, који да је рангирање спроведено без њега, не би били ранжирани као приоритетни.

10.2. Процес израде програмског буџета

С обзиром да су у претходном делу рада детаљно описане све значајне активности повезане са процесом израде програмског буџета ЈЛС, овде ћемо се само подсетити на буџетски календар који је релевантан за ЈЛС²¹.

Из буџетског календара се може јасно видети који су рокови предвиђени за најважније активности у изради програмског буџета ЈЛС, као и ко су извршиоци предвиђених активности.

10.3. Повезаност стратешког планирања развоја и израде програмског буџета

Управо напред приказани буџетски календар за израду програмског буџета ЈЛС, детерминише рокове које је неопходно испоштовати уколико се жели постићи да активности из процеса израде и спровођења стратешког плана развоја буду усклађене и благовремено спроведене тако да се оствари интегришући приступ у управљању развојем ЈЛС.

Повезивање и временско усклађивање процеса стратешког планирања развоја и израде програмског буџета је императив доброг управљања у ЈЛС, пре свега, посматрано са аспекта осигурања одговарајућих улазних елемената за планирање буџета, што би даље требало да води опредељивању потребних (финансијских) ресурса за спровођење стратешког плана развоја. Да би стратешки циљеви били оцењени као “реални” и “оствариви”, претпоставка је да ЈЛС располаже довољним финансијским средствима за њихову реализацију. Атрактивни, амбициозни и/или пожељни стратешки програм и циљеви, често, само то и остану, због необјективног сагледавања како сопствених тако и допунских финансијских потенцијала.

	СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ	БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ
1	СТРАТЕШКИ ПЛАН РАЗВОЈА града / општине за период 2015 – 2024	За реализацију Стратешког плана развоја потребно је обезбедити средства у буџету сваке године Одлуком о буџету и то по динамици како је дефинисано Планом имплементације.
2	ПЛАН ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ за период од прве три године (2015 – 2017) Стратешког плана развоја града / општине за период 2015 – 2024	ТРОГОДИШЊИ ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ (2015 – 2017)
3	ИНДИКАТИВНИ ФИНАНСИЈСКИ ПЛАН ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ за период од прве три године (2015 – 2017) Стратешког плана развоја града / општине за период 2015 – 2024	

²¹ Видети тачку 7, слику 4.

4	АКЦИОНИ ПЛАН за пројекте који се имплементирају у првој години (2015)	ГОДИШЊИ ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ (2015)
5	ДЕТАЉАН ФИНАНСИЈСКИ ПЛАН за пројекте који се имплементирају у првој години (2015)	

Табела - Повезаност сегмената стратешког и буџетског планирања

Планом имплементације се дефинише одређени број приоритетних пројеката и извори финансирања њихове реализације. Носиоци пројектних активности су обавезни да у планираном трогодишњем периоду припреме пројектну документацију и управљају њиховом реализацијом.

11. Финансијски аспекти повезаности стратешког планирања развоја и програмског буџетирања ЈЛС

Стратешки план развоја ЈЛС – темељ за алокацију финансијских средстава - Активност која је изузетно важна у процесу стратешког планирања развоја и израде програмског буџета ЈЛС односи се на процену и пројекцију трошкова реализације стратешких програма, с једне стране, и извора финансирања његове имплементације, с друге.

Увођењем стратешког планирања и програмског буџетирања у ЈЛС, као и код актера локалног развоја, ствара се основа за озбиљан напредак у алокацији како јавних средстава, тако и обезбеђених средстава из других извора (нпр. ЕУ фондова) на развојне приоритете ЈЛС.

Стратешки план развоја за трогодишњи период је основа за доношење програмског буџета, плана развојних програма и финансијских планова. Стратешки план укључује све развојне програме, капитална улагања, капиталне програме, дефинише њихове начине остварења и одређује смер кретања за следеће три године. Остваривост стратешког плана развоја ЈЛС захтева од актера локалног развоја да стратешко планирање и програмско буџетирање буду интегрисани у један процес, како би се обезбедило да се алокација реурса врши према приоритетима ЈЛС дефинисаним у СП, чиме се обезбеђује финансијска изводљивост приоритетних програма, пројеката и активности.

Стратешки план развоја ЈЛС – предуслов за приступ ЕУ фондовима - Стратешки план развоја ЈЛС је један од предуслова за приступ ЕУ фондовима, али само његово постојање није довољно да би се добила средства. У случају да ЈЛС нема стратешки план развоја или га има у квалитету који не задовољава (лоше формулисан, не спроводи се, није употребљив за буџетско планирање, не прати се

његово спровођење, не ажурира се, не ревидира се...), у будућем периоду неће бити у прилици да добија средства из фондова ЕУ.

Поред постојања квалитетног и ажурног стратешког плана ЈЛС, имплементиран систем финансијског управљања и контроле у ЈЛС је предуслов који ће бити један од пресудних за одобравање средстава из фондова ЕУ. Непријатна искуства са коришћењем фондова ЕУ у неким државама које су постале чланице ЕУ, као и наговештаји да ће међу првим поглављима, која ће се преговарати, бити **Поглавље 32 – Финансијска контрола**, упућује ЈЛС да овом питању посвете сву неопходну пажњу и на њега, озбиљно фокусирају своје будуће напоре.

Стратешки план развоја ЈЛС – предуслов за обезбеђење годишних (кредитних) средстава - У ситуацији стално лимитираних сопствених (буџетских) средстава за задовољење, све разноврснијих и ресурсно захтевнијих, потреба на локалном нивоу, обезбеђење додатних средстава је континуиран задатак којим се морају бавити сви релевантни актери развоја ЈЛС.

Чињеница да у Србији ЈЛС троше од најмање 50% до, код неких, скоро 80% буџета ЈЛС на расходе који су готово у потпуности законска обавеза, императивно намећу обавезу креаторима и доносиоцима локалних развојних одлука да стратешки планирају. Тим пре, што периодичне (светске и националне) економске кризе, чије последице и данас трпимо, захтевају од локалних носиоца власти врло стручан и креативан приступ у обезбеђењу допунских, екстерних, извора средстава која би се могла употребити за одрживи стратешки развој ЈЛС. Напоре ЈЛС треба усмерити на то како лимитирана средства за стратешки развој увећати комбинујући различите изворе повољних финансијских средстава, од оних бесповратних (донаторска и развојна помоћ из фондова ЕУ), преко ресурса развојних банка и програма (ЕБРД, ЕИБ, КФВ...) до приватних фондова (пројекти јавно приватног партнерства). У условима заоштрене конкуренције и економске кризе, ЈЛС ће утакмица за ова средства бити врло захтевна. Само оне ЈЛС у Србији, које обезбеде континуирано атрактиван и стабилан локални инвестициони амбијент, са мотивишућим али реалним стратешким развојним плановима и програмским буџетима, који ће подржавати дефинисане приоритетне стратешке активности и пројекте, могу да очекују да буду озбиљан конкурент за ова допунска, исто тако лимитирана, средства. Јачање институционалних и административних капацитета ЈЛС, кроз правовремене припреме и обуке, омогућиће им да апсорбују расположиве фондове. То подразумева да постоје јасно дефинисани стратешки развојни планови као и прецизно разрађене активности у свим деловима ЈЛС до нивоа месних заједница, као и директних / индиректних буџетских корисника и јавних комуналних предузећа.

Често се за реализацију конкретних стратешких програма / пројеката / активности предвиђа кредитно задужење ЈЛС, па је у таквим ситуацијама потребно изградити анализу кредитне способности ЈЛС и програм вишегодишњег (најмање трогодишњег) финансирања. Без обзира да ли ЈЛС планира да се задужи на кредитном (банкарском) тржишту или то намерава да уради на тржишту хартија од вредности – емисијом муниципалних обвезница, стратешки план развоја ЈЛС и успех у његовом остваривању биће у фокусу потенцијалних кредитора односно инвеститора.

Исту заинтересованост ће показати и потенцијални партнери, домаћи или страни, у случајевима који се односе на пројекте јавно приватног партнерства (ППП пројекти) локалног и / или регионалног карактера.

Институционални капацитет управе града / општине по питању стратешког планирања, проналаска екстерних извора финансирања и писања пројеката може у будућем периоду, драматично одредити ток и степен развоја локалних заједница.

12. Праћење, оцењивање и ревизија стратешких планова развоја и програмског буџета ЈЛС

12.1. Праћење

Није довољно само формулисати (израдити) Стратешки план развоја ЈЛС већ је њега неопходно и успешно имплементирати. Да питање имплементације разних стратегија није нимало наивно и безначајно, указују одређена истраживања која нас опомињу да се осам од десет формулисаних стратегија никада не имплементира, односно остају “мртво слово” на папиру. Оваква сазнања нас директно упућују на питање да ли је проблем у формулисању (изради) стратегија или у њиховој имплементацији или и у једном и другом.

Подједнаку важност имају како формулисање (израда) стратешког плана тако и његова имплементација. Одсуство једног или другог сигурно воид до нежељних резултата. Тако, лоше имплементиран добро формулисан стратешки план развоја биће неефикасан а ефективан, односно неефикасно ће се радити праве ствари. С друге стране, добро имплементиран лоше формулисан стратешки план развоја биће ефикасан али не и ефективан, односно ефикасно ћемо радити погрешне ствари. Због тога, ако желимо да ЈЛС оствари оптималне развојне резултате, питањима формулисања и имплементације стратешког плана развоја мора се поклонити једнака пажња.

Да би се управљало имплементацијом стратешког плана развоја и његовим рефлексијама унетим у програмски буџет, менаџмент ЈЛС мора бити у могућности да мери степен остварења дефинисаних циљева и резултата у временски дефинисаном (нпр. једногодишњем) периоду, употребом објективно дефинисаних индикатора. Тиме се ствара основ да доносиоци одлука правовремено интервенишу и коригују нежељена развојна кретања и резултате.

Праћење је системски процес прикупљања и обраде података како би се омогућило поређење остварених са планираним резултатима. Праћење се обавља на основу дефинисаних индикатора и плана имплементације стратешког плана развоја.

Праћење имплементације стратешког плана развоја и остварења програма / пројеката / активности у програмском буџету, мора бити континуиран (а не једнократан), системски процес усмерен на прикупљање и анализирање података потребних за доказивање изабраних индикатора преко којих се контролише

остварење циљева.

Да би процес праћења (прикупљање, обрада, анализа података) постао континуиран и системски, било би добро да се:

- формирају адекватне базе података тако да се могу лако ажурирати на годишњем нивоу (база: демографских података; података о тржишту рада; података локалне привреде; података за социјалне услуге; података за инфраструктуру и комуналне јавне услуге; података о стању животне средине...)
- установе инструменти и стандардизована методологија који ће се користити за редовна годишња испитивања / анкетирања различитих субјеката / корисника услуга како би се могле пратити промене и остварени напредак
- из свих доступних извора, континуирано и систематски прикупљају битни подаци за оцену резултата
- од свих актера спровођења стратешког и оперативног плана прикупљају периодични (годишњи, квартални, месечни) извештаји о остварењу плана
- Као оутпут процеса праћења припреме подаци потребни за следећи плански циклус
- по извршеној анализи, а према утврђеној динамици извештавања, припреме релевантни извештаји субјектима који ревидирају планове и/или доносиоцима одлука.

12.2. Оцењивање

Евалуација, вредновање или оцењивање је активност, која се заснива на сазнањима стеченим праћењем и којом се даје свеобухватна оцена остварења постављених циљева. Евалуација се може радити за потребе буџетског процеса али и за потребе унапређења јавних политика или стратешког управљања.

Приликом оцене остварених резултата користе се индикатори (показатељи). Постоје три врсте индикатора²². За разлику од *директних* индикатора, јасних и мерљивих, *индиректни* су они код којих је тешко описати промену варијабле (“повећана еколошка свест грађана”), док су *“упроху”* индикатори они дефинисани да индиректно мере реализацију циља зато што је немогуће доћи до директних података (нпр. утврђивање произведене електричне енергије посредним путем преко утврђивања потрошње и односа извоза / увоза електричне енергије).

Могући индикатори су:

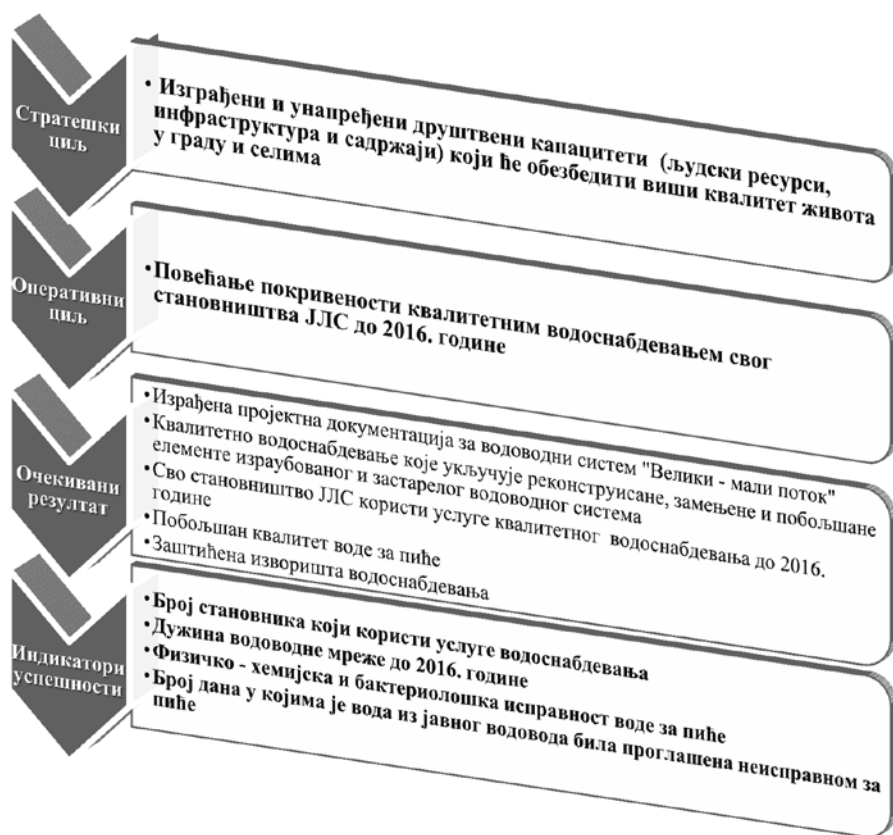
- Раст покривености територије и становништва комуналним услугама
- Раст привредних инвестиција на подручју ЈЛС (бројчано / вредносно)
- Број нових радних места у привреди / повећање запослености (а не смањење незапослености)
- Раст добити предузећа
- Раст броја пословних субјеката на 1000 становника
- Раст просечне плате

²² Више о овоме видети у Приручник за стратешко планирање, Министарство правде БиХ, Сарајево 2008.

- Раст учешћа образованог становништва (са средњим, вишим и високим образовањем)
- Раст задовољства грађана са укупним квалитетом живота

Када дефинишемо индикатор који ћемо користити за оцењивање морамо обратити пажњу да он прецизно описује циљ, реурс или резултат. У ситуацијама када то није случај морамо га предефинисати или утврдити додатне индикаторе.

На крају код праћења индикатора који се односе на стратешке циљеве, желимо да укажемо на потребу да се јасно утврде: *полазна ситуација* кроз референтне вредности индикатора и *очекивана (жељена) будућа ситуација*.



Слика 12 - Приказ односа стратешки циљ – индикатори успешности

По извршеном оцењивању (мерењу) резултата неопходно је извршити анализу (остварених) резултата спровођења стратешких и оперативних планова, програма, пројеката и активности. То значи, потребно је добро изанализирати резултате које је ЈЛС остварила у претходном периоду у односу на дефинисане планове. Дакле, анализом се настоји: утврдити степен остварења циљева у односу на планиране; адекватност усвојене стратегије за остварење планских циљева и припремити основа за израду наредног трогодишњег и годишњег плана рада.

Да би у томе успели потребно је да добијемо одговоре на бројна питања од којих издвајамо најважнија: Колико је досадашња примењена стратегија била успешна и корисна? Да ли смо (или у којој мери) испунили све постављене циљеве? Какви су трендови у погледу остварених резултата? Ако су трендови у остварењу резултата опадајући (или растући, непромењени), који су разлози таквог стања? Имајући у виду надлежности (формалне и неформалне) ЈЛС, да ли смо у поређењу са другим ЈЛС успешнији или не? Да ли су нам системи за праћење и оцењивање резултата одговарајући?

У анализи и давању одговора на напред постављена питања пожељно је да се систем праћења и оцењивања заснива на међународним стандардима. За ове намене могу се користити пет ОЕЦД критеријума (релевантност, ефикасност, ефективност, утицај, одрживост)²³.

РЕЛЕВАНТНОСТ	• <u>Адекватност СП развоја у односу на потребе ЈЛС и кључних актера.</u> • Формулација стратешких циљева и стратешких проблема који се њиховом реализацијом решавају у односу на потребе ЈЛС • Квалитет процеса припреме плана (нпр. укљученост свих заинтересованих страна у његову израду)
ЕФИКАСНОСТ	• <u>Економична употреба ресурса с циљем постизања резултата дефинисаних планом</u> (кроз годишње планове рада и одговарајуће активности) • Оцена степена успешности претварања искоришћених ресурса у резултате у смислу квалитета, количине и утрошеног времена и квалитета постигнутих резултата (израда захтева, поређење изабране стратегије за остварење резултата са алтернативним стратегијама и оцена да ли би друге стратегије биле ефикасније)
ЕФЕКТИВНОСТ	• <u>Степен достизања резултата у односу на постављене циљеве</u> • Анализа разлога за (не)постизање резултата и предлози за повећање ефективности • Анализа степена колико су остварени резултати допринели испуњењу сврхе и циљева плана и у којој су се мери, претпоставке на којима је заснован план, оствариле
УТИЦАЈ	• <u>Анализа остварења економских, социјалних, друштвених и других циљева СП</u> • Оцена мерљивости ефеката остварења СП • Оцена утицаја ефеката које је реализација СП имала на шире окружење

²³ Више о овоме видети у The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991); Glossary of Terms Used in Evaluation in „Methods and Procedures in Aid Evaluation“, OECD (1986), Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (2000), Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD/ DAC, 2002.

ОДРЖИВОСТ	• <u>Степен финансијске одрживости остварених резултата</u> • Мера у којој остварени резултати омогућавају ефикасан наставак процеса планирања кроз наредну фазу.
------------------	--

Табела - ОЕЦД критеријуми праћења и оцењивања

12.3. Ревизија

Екстерно и интерно окружење ЈЛС је подложно сталним променама. Често су те промене биле непредвидљиве али и поред тога креатори стратешких планова развоја ЈЛС, понекад, нису спремни да те промене уваже и ажурирају и ревидирају усвојене стратегије. Разлози за то су бројни. Навешћемо само неколико:

- Најчешће не уочавају настале промене због изостанка системског праћења
- “заљубљеност” у своје “чедо” – стратегију, заслепљује их тако да одбијају да виде настале промене
- Одбијају да ревидирају стратегију на основу насталих промена зато што сматрају да извршиоци / реализатори стратегије нису спремни да одступе од свог традиционалног приступа раду и прихвате промене које би ревидирана стратегија захтевала од њих.

Као флексибилан инструмент којим менаџмент ЈЛС управља локалним развојем, стратешки план треба редовно ажурирати како би одражавао релевантне промене како у екстерном тако и у интерном окружењу.

Теоријска сазнања и стечена практична искуства нас упућују да ажурирање и ревидирање компоненти стратешког плана развоја вршимо селективно. Тако је у средњорочним и дугорочним стратешким плановима развоја (дужим од пет година) уобичајено да се визија не мења током дефинисаног стратешког периода. За разлику од визије, стратешки циљеви се преиспитују и у зависности од потреба се ревидирају по протеклу првог трогодишњег имплементационог периода. Све остале компоненте се према потреби, након извршеног преиспитивања, годишње ажурирају.

Ревизија стратешких и оперативних планова, програма, пројеката и активности из претходног планског циклуса заснива се на поновној анализи ситуације и извештаја о испуњењу плана, који се добијају као резултат успостављеног система праћења и оцене резултата. По извршеној анализи а у зависности од потреба врши се корекција релевантних програма, пројеката и активности, затим се ако то извршене промене захтевају, утврђују нови приоритети са новим извршиоцима, роковима и потребним ресурсима.

Дакле, анализа екстерног и интерног окружења ЈЛС је **конјиниуиран** процес.

Основни инпути за нови циклус стратешког и оперативног (годишњег) планирања потичу од два документа (Нова анализа ситуације, Годишњи Извештај о извршењу плана), које је пожељно радити сваке године. Управо је прва половина текуће године, период када се обављају ови послови и обављају потребне ревизије у стратешким и оперативним плановима. За другу половину текуће године је карактеристично да се врше одговарајуће промене на оперативном нивоу

(корекција приоритетних пројеката / активности, планираних финансијских средстава, рокова, извршиоца ...), тако да предложени програмски буџет садржи све ревидиране аспекте будућег трошења јавних средстава.

13. Препоруке у вези са подизањем квалитативних аспеката интегрисаног приступа процеса стратешког планирања развоја и израде програмског буџета ЈЛС

Имајући у виду идентификоване проблеме и недостатке повезаности процеса стратешког планирања развоја и израде програмског буџета ЈЛС, дајемо неколико препорука чијом применом би се осигурало ефикасније и успешније интегрисање ових активности у један процес.

- *Усисјавијти сјтрајтешко ујрављање развојем ЈЛС* тамо где се не примењује или се практикују само делимично, реализацијом неких од сегмената овог процеса суштински битног за локални оптимални развој;
- *Израдијти локални (и рејионални) сјтрајтешки јлани развоја јла како би се уојшјтје мојло јовезајти са израдом јројрамској буџетја ЈЛС;*
- *Обезбедијти да циљеви свих јројрама / секјјора буду дирекјјно јовезани са дефинисаним сјтрајтешким циљевима* из којих су проистекли сви пројекти имплементирани у буџетској години;
- *Увесјти* (тамо где се не практикује) *и унајредјти* (тамо где се примењује формално али не и суштински) *јарјицијайјивно сјтрајтешко јланирање у ЈЛС* што би резултирало укључењем опште и стручне јавности како би се избегао синдром “страног тела – нико ме ништа није питао”;
- У циљу избегавања дефинисања некавалитетних, преамбициозних и нереалних стратешких циљева *јочетји са јрименом СМАРТ јринцијја*. Пре њихове имплементације, обучити се и овладати њиховом применом;
- *Дизајнирајти и имјлеменјирајти јасан и јтрансјаренјјан сисјтем јраћења и оцењивања усјесносјти извршења* усвојених локалних стратешких планова развоја, уз сталну примену и усавршавање система;
- Дефинисати практично *јрименљиве индикайјоре усјесносјти* извршења усвојених стратешких планова, а кроз јасан и транспарентан механизам, периодично извештавати заинтересовану јавности о степену остварења стратешких циљева;
- *Јасно делетјирајти надлежностји* и одговорности директним / индиректним буџетским корисницима, јавним комуналним предузећима или јавним установама за спровођење конкретних стратешких циљева како би се осигурали ефикасна имплементација и ажурирање стратегије развоја јасним адресирањем надлежности конкретној особи (свакодневна брига о имплементацији стратегије у свим њеним аспектима)
- *у сјтрајтешким јлановима развоја огредјти (јројекјјовајти) јојшребна финансијска средсјтва за реализацију јројрама / јројекатја / акјјивностји* како би их учинили “буџетски ујојшребљивим” у припреми програмских буџета и праћењу његовог извршења. Када се за реализацију конкретних

стратешких програма / пројеката / активности предвиђа кредитно задужење ЈЛС, утаквим је ситуацијама потребно израдити анализу кредитне способности ЈЛС и програм вишегодишњег (најмање трогодишњег) финансирања;

- *Усвојивши конципирану сарадњу локалног руководства ЈЛС са руководством јавних комуналних предузећа / јавних установа* на изради месечних / кварталних акционих планова и извештавању о степену њиховог извршења током буџетске године;
- Престати са третирањем стратешког плана развоја ЈЛС као документа само једне службе управе, а његова реализација као посао “једног човека”;
- По истеку сваке календарске године (крајем првог квартала) *пошребно је да градоначелник / председник општине подноси Скупштини града / општине Извештај* за претходну годину о реализацији Стратешког плана развоја града / општине као *и целокупној јавности уштем одговарајуће медија* (званични сајт ЈЛС, локални штампани И/или електронски медији...)

Конципирано практиковање најред наведених препорука доприноси ЈЛС, да се плански развијају и ефикасно управљају расположивим ресурсима и јавним средствима.

МАЛИ ПОЈМОВНИК

ПОЈАМ	ДЕФИНИЦИЈА
ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ	Основни облик буџета учинка који користи информације о учинку за целу локалну самоуправу (Владу). Код програмског буџета расходи су класификовани по циљевима (исходи и резултати)
МЕТОДОЛОГИЈА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА	Утврђена је Упутством за израду програмског буџета и садржи програмске категорије: програм, програмску активност и пројекат . Осим наведених програмских категорија, садржи и следеће елементе: сврху, основ, опис, циљ, индикатор учинка, индикатор исхода и индикатор излазног резултата, мониторинг и евалуацију
ПРОГРАМСКА СТРУКТУРА	Програмску структуру корисника буџета чине три програмске категорије: <i>програма, програмска активност и пројекат</i> , којима се групишу расходи и издаци. Те програмске категорије распоређене су у два хијерархијска нивоа. На вишем нивоу су <i>програми</i> , а на нижем су <i>програмске активности и пројекти</i> који им припадају
ПРОГРАМ	Скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонента – програмских активности и/или пројеката. Утврђује се и спроводи од стране једног или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен

ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ	Текућа и континуирана делатност корисника буџетских средстава, која није временски ограничена. Спровођењем програмске активности се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Утврђује се на основу уже дефинисаних надлежности корисника буџетских средстава и мора бити део програма
ПРОЈЕКАТ	Временски ограничен пословни подухват корисника буџетских средстава чијим спровођењем се постижу циљеви пројекта, односно програма
МОНИТОРИНГ	Непрекидан процес у надлежности корисника буџета у којем се прикупљају и пружају информације о томе како се <i>програма</i> , <i>програмска активности</i> или <i>пројекат</i> спроводи у односу на очекиване резултате. Мониторинг као процес укључује извештавање о постигнутим вредностима које су измерене утврђеним индикаторима и образложење одступања од утврђене циљне вредности
ЕВАЛУАЦИЈА	Анализа вредности које су измерене на основу индикатора учинка, као и релевантност мера које се спроводе да би се утврђени циљеви постигли. Та анализа ће показати да ли је потребно променити одређене мере, прекинути их или спровести неке нове које ће више допринети достизању одређеног циља. Евалуација <i>програма</i> , <i>програмска активности</i> или <i>пројекта</i> подразумева: 1) анализу коју спроводи корисник буџета сам за своје потребе и 2) свеобухватну <i>cost-benefit</i> анализу коју периодично спроводи спољни независни субјекат. На тај начин се отклања евентуална субјективност корисника у евалуацији ефективности и ефикасности, односно успеха <i>програма</i> , <i>програмска активности</i> или <i>пројекта</i>
УПУТСТВО ЗА ИЗРАДУ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА - АНЕКС 5	Листа униформних програма и програмских активности јединица локалне самоуправе. Садржи 15 програма са припадајућим програмским активностима које обухватају најважније надлежности ЈЛС и важе за све градове и општине што омогућава упоредивост расхода и издатака
СТРАТЕШКО УПРАВЉАЊЕ	Процес вишегодишњег стратешког планирања, организовања и контроле активности значајних за развој једног субјекта
ПЛАНИРАЊЕ	Свеобухватан процес који садржи стратешко и оперативно планирање, урбанистичко планирање, финансијско планирање и расподелу средстава
СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ	Једна од активности стратешког управљања која би требала да створи основ за утврђивање дугорочних главних развојних праваца једног субјекта. Процеси стратешког планирања И програмског буџетирања треба посматрати као два сегмента једног процеса који се међусобно преплићу И детерминишу

СТРАТЕШКИ ПЛАН	Вишегодишњи план који садржи групу повезаних стратешких програма и пројеката који са одређеним ресурсима треба да омогуће успешну реализацију дефинисаних стратешких циљева Стратешки план као оутпут стратешког планирања је основ за Акциони план И програмски буџет за буџетску И наредне две фискалне године
АКЦИОНИ ПЛАН	Документ који произлази из стратешког плана, директно повезан са програмским буџетом ЈЛС, са додељеним финансијским средствима за сваку његову активност и утврђене изворе средстава по свакој активности
СМАРТ ПРИНЦИПИ	Метод који се користи за дефинисање и тестирање стратешких циљева – (С) специфичан, (М) мерљив, (А) остварив, (Р) реалан, (Т) временски ограничен
СВОТ АНАЛИЗА	Метод који се користи за анализу стања на основу сагледавања снага (С), слабости (W), шанси/прилика (О) и опасности/претњи (Т)
ПЕСТЛЕ АНАЛИЗА	Модел који даје оквир за анализу екстерних питања и трендова – политичких (П), економских (Е), друштвених (С), технолошких (Т), правних (П) и животне средине (Е)

ЛИТЕРАТУРА

1. Кристић Саша, Буџет као инструмент управљања јединицама локалне самоуправе, Дата статус, Београд, 2012.
2. Критеријуми за евалуацију развојних пројеката програма и политика, <http://www.evaluacija.com/blog/kriterijumi-za-evaluaciju-razvojnih-projekata-programa-i-politika/>, 2013.
3. 10 Steps to Setting SMART objectives, George Ambler, <https://www.projectsmart.co.uk/10-steps-to-setting-smart-objectives.php> , 2010.
4. Татјана Павловић Крижанић, Радомир Шовљански, Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији, Центар за регионализам, Friedrich Ebert Stiftung, Нови Сад, 2010.
5. Упута за израду стратешких планова, Министарство финансија Хрватске, Загреб, 2009.
6. Приручник за стратешко планирање, Министарство правде БиХ, Сарајево 2008.
7. Водич за стратешко планирање за градове и општине – приступ по фазама, МИР 2 (Municipal Improvement and Revival Programme), 2007.
8. Мониторинг и евалуација стратегија локалног одрживог развоја, Програм подршке општинама ИПА 2007, www.msp-ipa2007.org
9. The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991); Glossary of Terms Used in Evaluation in „Methods and Procedures in Aid Evaluation“, OECD (1986), Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (2000), Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD/ DAC, 2002.
10. Леко, В. Финансијско право, Факултет за међународну економију, финансије и бизнис, Подгорица, 2010.
11. Живко Костић “Основи теорије мезоекономије”, Београд, 1976.

