



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА



Стална конференција
градова и општина

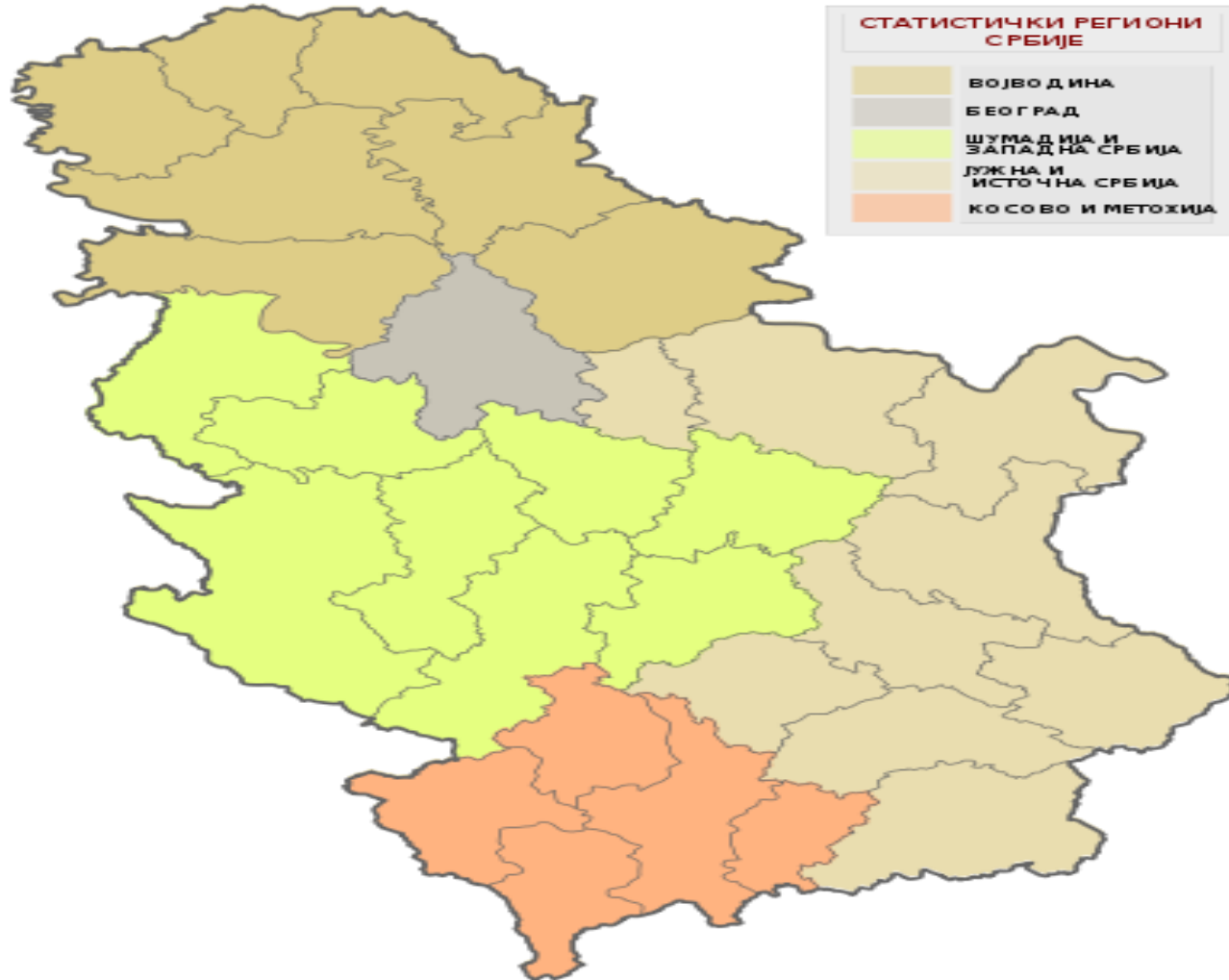
Савез градова и општина Србије

Pregled programskog budžetiranja u prve dve godine primene, rezultati i naučene lekcije

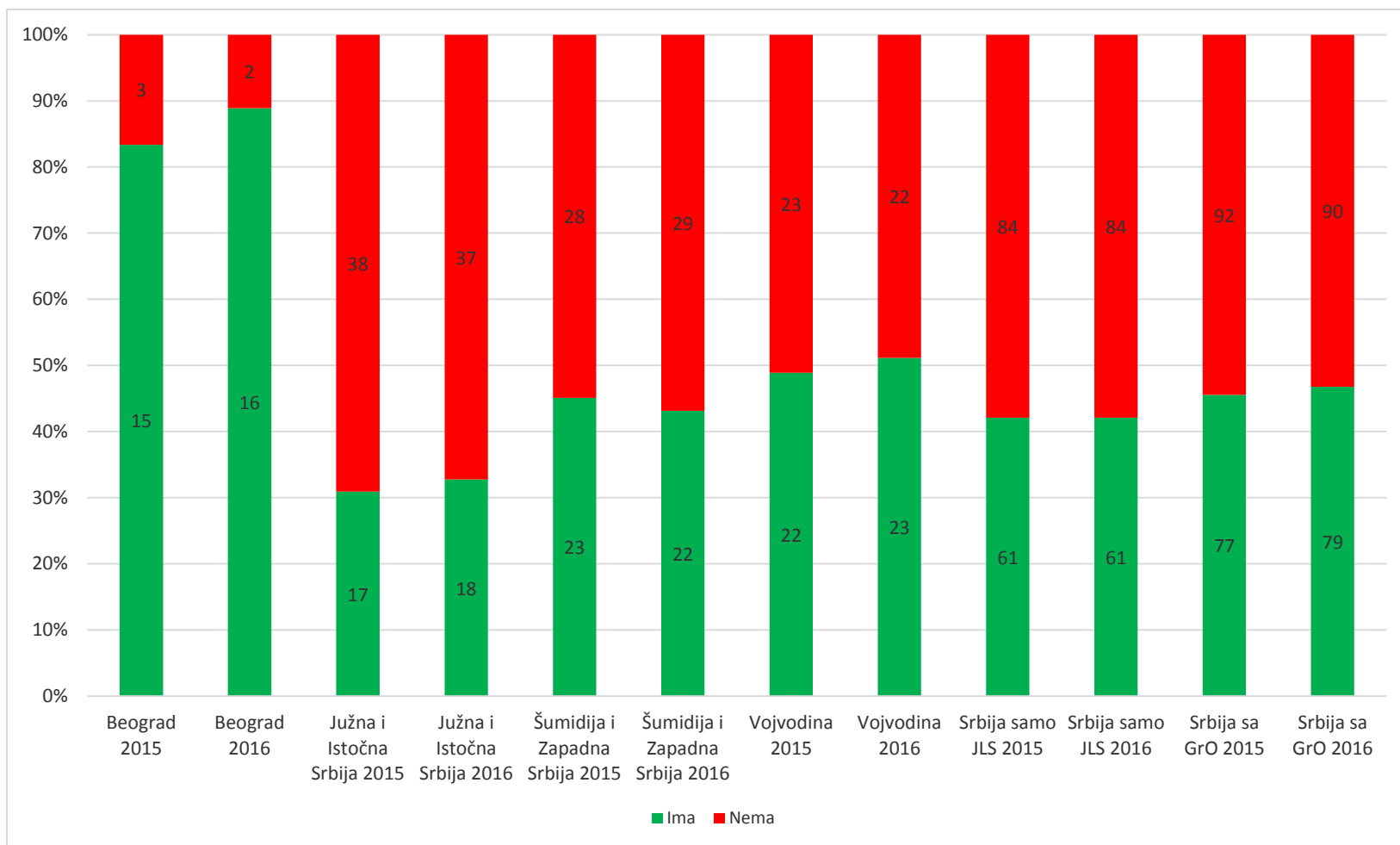
Programsko budžetiranje u prvoj godini primene - mapiranje odluka o budžetu JLS za 2015. godinu

- ✓ Skoro sve JLS (166 od 169) prikazalo budžetske rashode kroz programsku strukturu
- ✓ 77 JLS (preko 45%) 2015., odnosno 79 2016. godine je prikazalo u posebnom delu odluke o budžetu detaljnu rekapitulaciju PB
- ✓ Korišćeni ciljevi i indikatori u Odlukama u najvećoj meri preuzeti iz Objedinjene liste (SKGO)

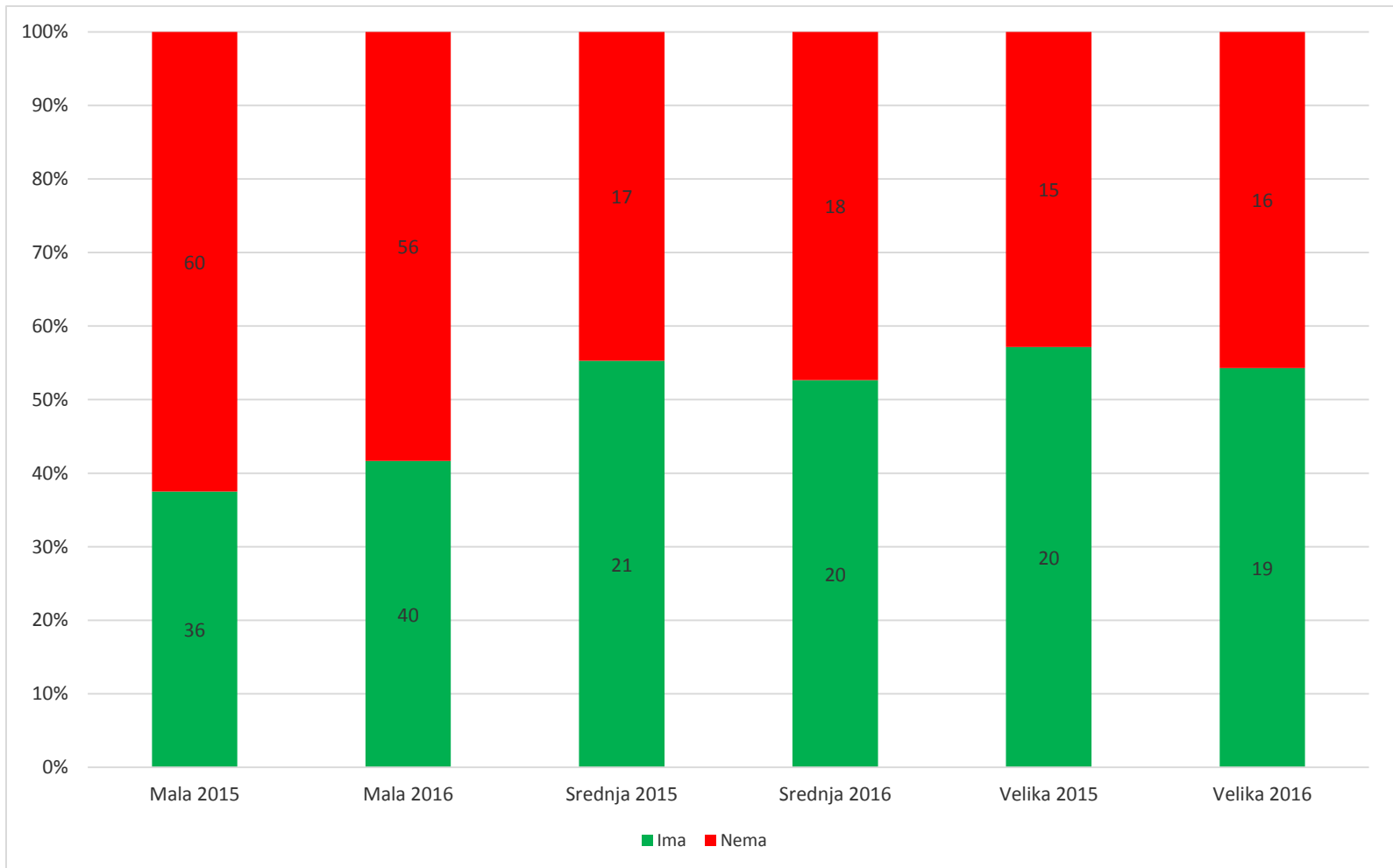
Одлуке о буџету ЈЛС 2015. и 2016. по регионима и величини ЈЛС



Rekapitulacija sa ciljevima i indikatorima u odlukama o budžetima JLS za 2015. i 2016. po regionima



Rekapitulacija sa ciljevima i indikatorima u odlukama o budžetu JLS za 2015. i 2016. prema veličini JLS



Analiza postojećih mehanizama u procesu pripreme i sprovođenja programskog budžetiranja

- Većina JLS nije formirala poseban tim
- JLS osoba zadužena za koordinaciju izrade programskog budžeta je bila rukovodilac zadužen za finansije
- Formalno definisan način komunikacije

Analiza postojećih mehanizama u procesu pripreme i sprovođenja programskog budžetiranja

- Većina budžetskih korisnika sa zakašnjem je dostavljala materijal
- Mali broj funkcionera i zaposlenih u JLS je prepoznao programski budžet kao alat za unapređenje kako budžetiranja tako i sveukupnih performansi LS
- U ključnoj fazi rada sve se svodilo na pojedince u odeljenjima finansija i LER kancelarijama

Analiza postojećih mehanizama u procesu pripreme i sprovođenja programskog budžetiranja

- Prepreke - nedostatak vremena za proces usled nepoštovanja budžetskog kalendara
- Prepreke - nedostatak znanja/razumevanja procesa, kao i slaba zainteresovanost od strane većine/dela aktera uključenih u proces

Analiza postojećih mehanizama u procesu pripreme i sprovođenja programskog budžetiranja

- Većina budžetskih korisnika u JLS ne razume u potpunosti poziciju kolega koje prave budžet a ne poznaju dovoljno ni principe projektnog menadžmenta
- Praktično iskustvo će omogućiti većem delu zaposlenih da steknu neophodna znanja za punu i smislenu primenu ovog vida budžetiranja
- Budžetski proces treba da ima karakteristiku participativnosti - da omogući učešće građana LS u cilju prepoznavanja osnovnih potreba lok. zajednice

Analiza postojećih mehanizama u procesu pripreme i sprovođenja programskog budžetiranja

- Za kvalitetnu pripremu PB, rezultati analize pokazuju da je potrebno još vremena, kako za direktne tako još više indirektno budžetske korisnike
- Većina JLS smatra da su raspoloživi kadrovi nedovoljni za efikasnu izradu PB zbog nedostatka ljudi u odeljenju za finansije i nedostatka znanja

Analiza ostvarenih rezultata i efekata ostvarenih kroz primenu programskog budžetiranja u prvoj godini

- JLS nemaju idealne odluke o budžetima i da treba da ih unapređuju
- Svaki budžet mora sadržati i odredbe za izvršavanje
- Programsko budžetiranje omogućava izradu budžeta koji je transparentniji i razumljiviji za građane - građanski budžeti sa PB strukturom



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Veza između strateškog planiranja i pripreme programskog budžeta

Veza između strateškog planiranja i pripreme programskog budžeta

Програмска структура
корисника буџета

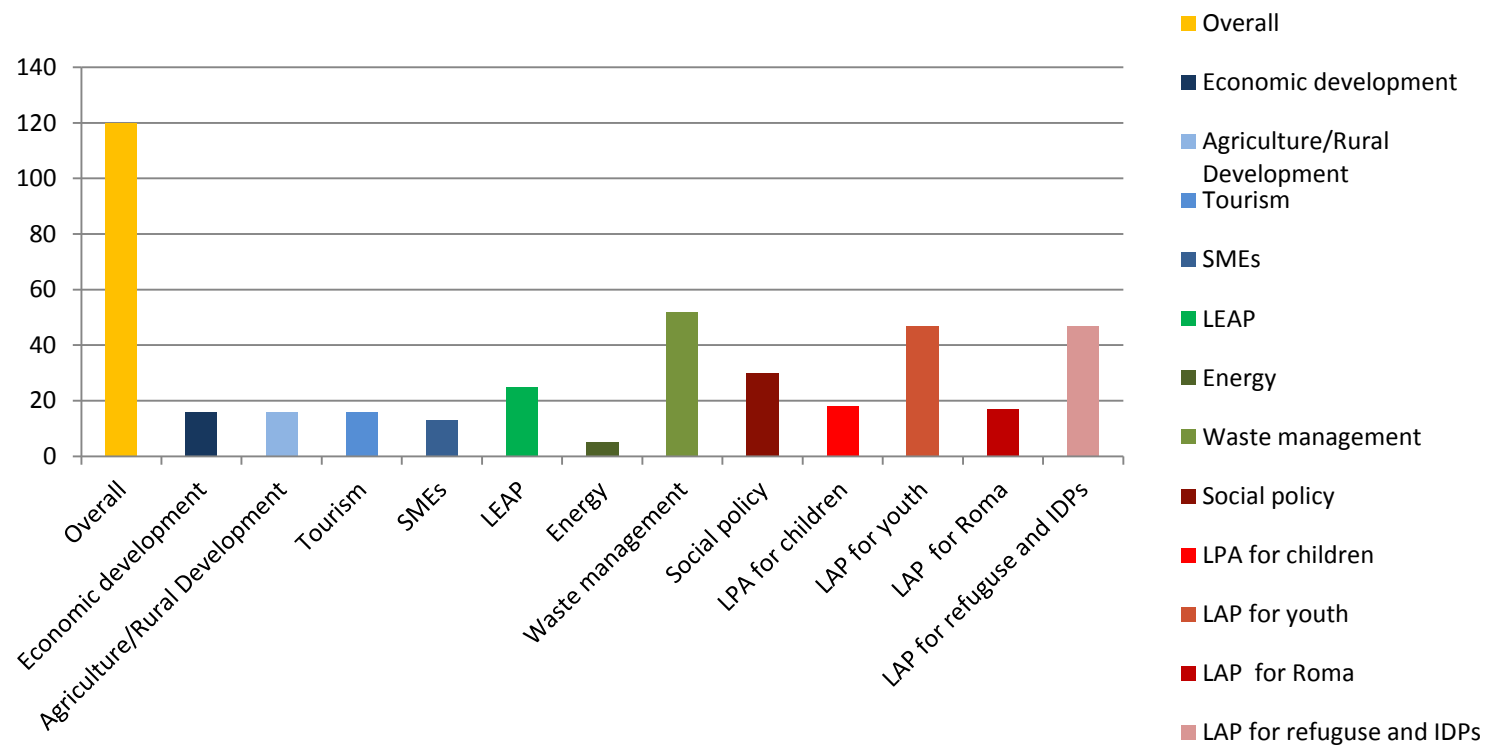
Циљеви корисника буџета



Strateški planovi u gradovima i opštinama

- ✓ Prosečan grad/ opština ima 5.3 strateška / akciona plana, izrađena ili u izradi
- ✓ 2,1 planova je isteklo i od preostalih 3.2 plana, 2.9 su usvojeni od strane lokalnih skupština
- ✓ 0.3 planova su ili u procesu izrade ili izrađeni, ali čekaju proces usvajanja
- ✓ Veće JLS imaju u proseku više planova nego manje JLS

Tipovi strateških/akcionih planova



Analiza postojećih mehanizama u procesu pripreme i sprovođenja strateškog planiranja

- Većina strategija je usvojena u periodu 2009. ili 2010. godine
- Značajan broj JLS je primio konsultantsku podršku za izradu krovne strategije, ali i sektorskih strategija
- Period koji strateška dokumenta pokrivaju - od 5 do 10 godina

Analiza postignutih rezultata i efekata ostvarenih kroz implementaciju strateških planova

- Većina JLS je prilikom izrade strategije koristilo indikatore, ali stoji činjenica da oni najčešće nisu posle korišćeni
- Veliki broj planiranih programa i projekata koji najčešće nisu usklađeni sa mogućnostima njihovog finansiranja
- Većina JLS nema dovoljno kvalitetnu prioritizacija projekata

Analiza postignutih rezultata i efekata ostvarenih kroz implementaciju strateških planova

- Nedostatak izveštaja o stepenu realizacije strateških/akcionih planova i planova kapitalnih investicija
- JLS još uvek dosta zavise od konsultantske asistencije u vođenju procesa i finalizaciji pripreme strateških dokumenata
- U pripremi opštinskog budžeta skromno se uzimaju u obzir postojeće strategije i akcioni planovi

Analiza postignutih rezultata i efekata ostvarenih kroz implementaciju strateških planova

Razvijene strategije dobrim delom samo slovo na papiru i lista dokumenata koja zadovoljavaju formu dok je njihova značajnija upotrebna vrednost pod znakom pitanja

Veza programskog budžetiranja i strateškog planiranja

- Programsko budžetiranje nije celovito ukoliko nema polazište u strateškim dokumentima
- Programski budžet nudi alat kojim je moguće sagledati u kojoj meri su postavljeni ciljevi JLS ostvareni i koji obim sredstava je potreban za ostvarenje tih ciljeva u budućnosti
- Uvođenje programskog budžeta na lokalni nivo zatekao je skoro sve JLS u Srbiji sa određenim strateškim dokumentom/ima.

Veza programskog budžetiranja i strateškog planiranja

- Strateški planovi i relevantni akcioni planovi imaju veliki broj planiranih programa i projekata koji najčešće nisu usklađeni sa mogućnostima njihovog finansiranja
- Nerealni ciljevi u strateškim dokumentima stvaraju dodatnu konfuziju pri programskom budžetiranju
- Zaključak - JLS preambiciozno planirale u svojim strateškim dokumentima

Veza programskog budžetiranja i strateškog planiranja

- U proseku je svega 20% ukupnog budžeta JLS je usmereno na investiranje koje donesi boljitak lokalnoj zajednici izvan redovnih aktivnosti koje JLS obavljaju
- Precizno definisati pojmove kao - šta je to projekat, a šta je kapitalni projekat
- Većina JLS nema dobro opisane projekte

Veza programskog budžetiranja i strateškog planiranja

- Procena je da je stepen uključenosti projekata iz akcionog plana strateškog dokumenta u programskim budžetima u proseku 55%
- Izuzetno kompleksan proces i veliki izazov za postojeće kapacitete JLS
- Poseban izazov će biti definisanje indikatora koja bi bili povezani sa implementacijom na nacionalnom nivou

Novi zakon o planskom sistemu?

- Uspostavljanje zvanične jedinstvene metodologije za izradu strategija kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou
- Poseban značaj u smislu veze sa programskim budžetiranjem, trebalo da ima i uvođenje srednjoročnog planiranja
- U slučaju uspostavljanja ovakvog Sistema strateškog planiranja na nivou lokalnih samouprava, potrebno je uraditi reviziju strategija razvoja JLS



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Pregled promena uniformnih programa i programskih aktivnosti kao i unapređenih ciljeva i indikatora programa i programskih aktivnosti;

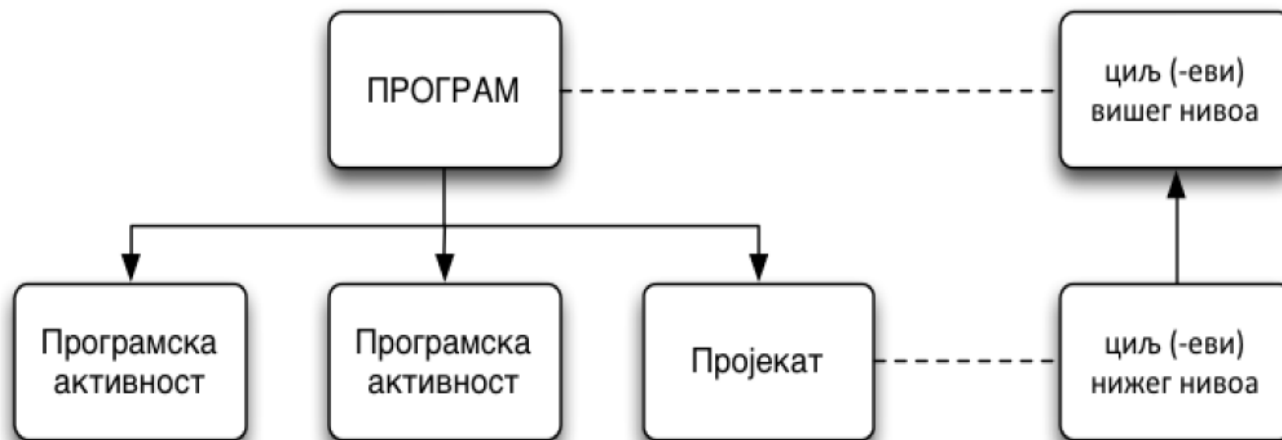
ПРОГРАМ 1	• Локални развој и просторно планирање
ПРОГРАМ 2	• Комунална делатност
ПРОГРАМ 3	• Локални економски развој
ПРОГРАМ 4	• Развој туризма
ПРОГРАМ 5	• Развој пољопривреде
ПРОГРАМ 6	• Заштита животне средине
ПРОГРАМ 7	• Путна инфраструктура
ПРОГРАМ 8	• Предшколско васпитање
ПРОГРАМ 9	• Основно образовање
ПРОГРАМ 10	• Средње образовање
ПРОГРАМ 11	• Социјална заштита
ПРОГРАМ 12	• Примарна здравствена заштита
ПРОГРАМ 13	• Развој културе
ПРОГРАМ 14	• Развој спорта и омладине
ПРОГРАМ 15	• Локална самоуправа

Promene programske strukture

- 2 nova programa – politički sistem lokalne samouprave i energetska efikasnost
- Određene programske aktivnosti prebačene iz jednih u druge programe u skladu sa sektorima definisanim aneksom 1 uputstva
- Jedan broj novih programskih aktivnosti kao i jedan broj ukinutih

Lista uniformnih ciljeva i indikatora

- SKGO je pripremila listu uniformnih ciljeva programa i programskih aktivnosti kao i indikatora učinka za sve JLS
- Često je potrebno utvrditi više od jednog indikatora da bi se na sveobuhvatan način izmerilo postizanje cilja. Da bi se sačuvao fokus, treba se usredsrediti na manji broj (1-3) ključnih indikatora



Analiza programske strukture programskih budžeta JLS

- SKGO u skladu sa Uputstvom za izradu PB pripremila predlog ciljeva i indikatora za programsku strukturu (programe i programske aktivnosti) LS utvrđenu Aneksom 5
- Znatno olakšan početak uvođenja programskog budžetiranja na lokalnom nivou – JLS birale ponuđene mogućnosti i shodno svojim lokalnim i situacionim specifičnostima utvrđivali ciljeve i indikatore
- Predlog ciljeva i indikatora je unpređen i za ciklus 2016. i 2017.

Analiza programske strukture programskih budžeta JLS

- Predlog ciljeva i indikatora programa i programskih aktivnosti ocenjen je veoma korisnim od strane JLS
- Većina JLS se izjasnilo da je potrebno bolje definisati indikatore koji bi bolje povezali procese strateškog planiranja i izrade programskog budžeta



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Preporuke i instrukcije za pripremu programskog budžeta za 2017. godinu

**(koordinacija procesa, izrada Odluke o budžetu, tehnička
uputstva, analiza najčešće postavljenih pitanja, itd.)**

Preporuke za unapređenje procesa pripreme i sprovođenja programskog budžetiranja

- Bolje priprema Odluka o budžetu za 2017. godinu
- Unapređenje procesa programskog budžetiranja
- Jačanje administrativnih i ljudskih kapaciteta

Preporuke za pripremu budžeta

- Neophodno je dosledno poštovati Zakon o budžetskom sistemu i ostale propise
- Precizno određivati mesto nastanka svakog rashoda i izdatka i njegovo lociranje na odgovarajuće programe, programske aktivnosti i projekte
- JLS da formiraju radnu grupu za izradu PB koja će, uz podršku odeljenja za budžet i KLER-a utvrđivati ciljeve programa, programskih aktivnosti i projekata, kao i njima pripadajuće indikatore

Preporuke - unapređenje strateškog planiranja

- Revizija dugoročnih strategija podrazumeva unapređenje ciljeva i indikatora koje treba unaprediti u skladu sa SMART principima
- Potrebno je izvršiti reviziju i planova kapitalnih investicija radi usaglašavanja sa metodologijom programskog budžetiranja
- Definirati minimum pripremljene projektne dokumentacije kao uslov da se projekat može naći u akcionom planu, PKI i programskom budžetu

Preporuke za pripremu budžeta

- Rukovodioca i članove radne grupe treba da imenuje predsednik /gradonačelnik, a u njoj da budu zastupljeni predstavnici svih najvažnijih organizacionih jedinica, kao i zaposleni iz finansijske službe koji su zaduženi za pripremu budžeta
- U cilju unapređenja kvaliteta i transparentnosti procesa budžetiranja organizovati javne rasprave i druge vidove uključenja javnosti
- Nastaviti primenu svih budžetskih klasifikacija

Preporuke za pripremu budžeta

- Primenu programskog budžetiranja treba iskoristiti za preispitivanje načina obavljanja opštinskih nadležnosti i načina organizovanja
- Programska metodologija obuhvata ciljeve i indikatore i bez njihovog obuhvatanja budžetom nema potpunog i sveobuhvatnog programskog budžetiranja

Preporuke za pripremu budžeta

- Određivanje ciljeva i indikatora nije dužnost službe finansija odnosno budžeta u JLS već je nadležnost budžetskih korisnika
Formulari za programske aktivnosti i projekte koje je izradila SKGO su alat i treba da se popune u potpunosti, a ne samo lista indikatora
- Za budžetske korisnike veoma je važno da ciljeve odrede realno, a ciljane vrednosti indikatora prikazati za period od tri godine, kao i navesti i odgovorno lice
- Prilikom prikaza ciljeva i indikatora voditi računa da ciljane vrednosti predstavljaju kvalitativne i kvantitativne vrednosti, a ne iznose planirane potrošnje

Preporuke za pripremu budžeta

- Programska struktura JLS obuhvata projekte kao relevantnu programsku kategoriju koja uz programsku aktivnost čini program JLS su imale relativno malo projekata svojim PB (mnogo JLS ih nisu imale)
- Odluke o budžetima raznih JLS treba da liče jedna na drugu jer se rade na osnovu istog sistemskog zakona
- Indikatori ciljeva projekata treba da su u skladu sa SMART kriterijumima

Preporuke za pripremu Odluke o budžetu za 2017

- U odluci o budžetu, u opštem delu, iskazati zbirni pregled programske klasifikacije: programa, programskih aktivnosti i projekata
- Odluke o budžetu JLS u posebnom delu treba da sadrže rekapitulaciju programa, programskih aktivnosti i projekata sa navedenim ciljevima i indikatorima
- Prikazati ciljane vrednosti indikatora za period od tri godine kada su u pitanju programi i programske aktivnosti, a korisno je navesti i odgovorno lice

Preporuke za pripremu Odluke o budžetu za 2017.

- U opštem delu budžeta navesti procenu ukupnog iznosa novog zaduženja, odnosno razduženja i stalnu i tekuću budžetsku rezervu
- U Odluci o budžetu treba prikazati trogodišnje kapitalne investicije
- Pripremiti detaljnije obrazloženje za odluku o budžetu za 2016. godinu po ugledu na Zakon o budžetu
- Građanski budžet ažurirati i dopuniti pojednostavljenim programskim prikazom budžeta;

Praćenje i ocenjivanje

- Programski budžet prvi put uvodi M&E kao bitan element budžetskog procesa (većina JLS nema definisan ovakav sistem)
- Uprave za finansije obavezne da redovno prate izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje informiše nadležni i organ lokalne vlasti
- Indikatori za merenje ostvarenja ciljeva javnim sredstvima i njihovo praćenje i korišćenje u odlučivanju da li će se nastaviti sa određenim programom su od krucijalne važnosti za primenu PB
- Odluka o završnom računu za 2016. godinu pored finansijskih pokazatelja mora uključivati informacije o ostvarenju ciljeva programa, PA i projekata

Praćenje i ocenjivanje – izazovi i preporuke

- Potreban priručnik koji bi jasnije pomogao JLS da sprovedu M&E proces pri izradi odluke o završnom računu
- Razvoj softverske aplikacije bi omogućio automatsko preuzimanje izveštaja o ostvarenju ciljeva *programa, programskih aktivnosti i projekata*
- Evaluaciju uspešnosti realizacije programskih budžeta i ocenu njihove relevantnosti treba raditi uporedo sa evaluacijom strateških planova

Preporuke za jačanje administrativnih i ljudskih kapaciteta

- Potrebna je funkcionalna reorganizacija JLS u cilju implementacije projekata, saradnje izmedju svih delova uprave, i jačanja odgovornost u sprovodjenju velikih investicija i adekvatno upravljanje
- Obezbediti obuku za zaposlene i za rukovodstvo
- Sistematska podrška daljem unapređenju kapaciteta (razumevanja procesa planiranja, prikupljanja podataka, izgradnje indikatora i socioekonomske analize, metoda i alata implementacije, praćenja i ocene, itd)

Preporuke za jačanje administrativnih i ljudskih kapaciteta

- Obezbediti aktivno učešće u procesima strateškog planiranja i programskog budžetiranja onih predstavnika budžetskih korisnika koji imaju veći kapacitet
- Povećanje znanja je važno kako bi se zaposleni osposobili da samostalno utvrđuju ciljeve i indikatore projekata
- Sticanje neophodna znanja i veštine će ojačati kapacitete JLS za sprovođenje javnih politika i time ih učiniti konkurentijim za apliciranje i dobijanje projekata

Dodatna podrška SKGO za JLS

- Programski budžet – smernice za izradu i prateći modeli
- Pitanja i odgovori

www.skgo.org