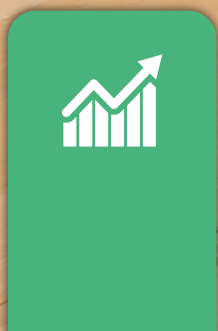
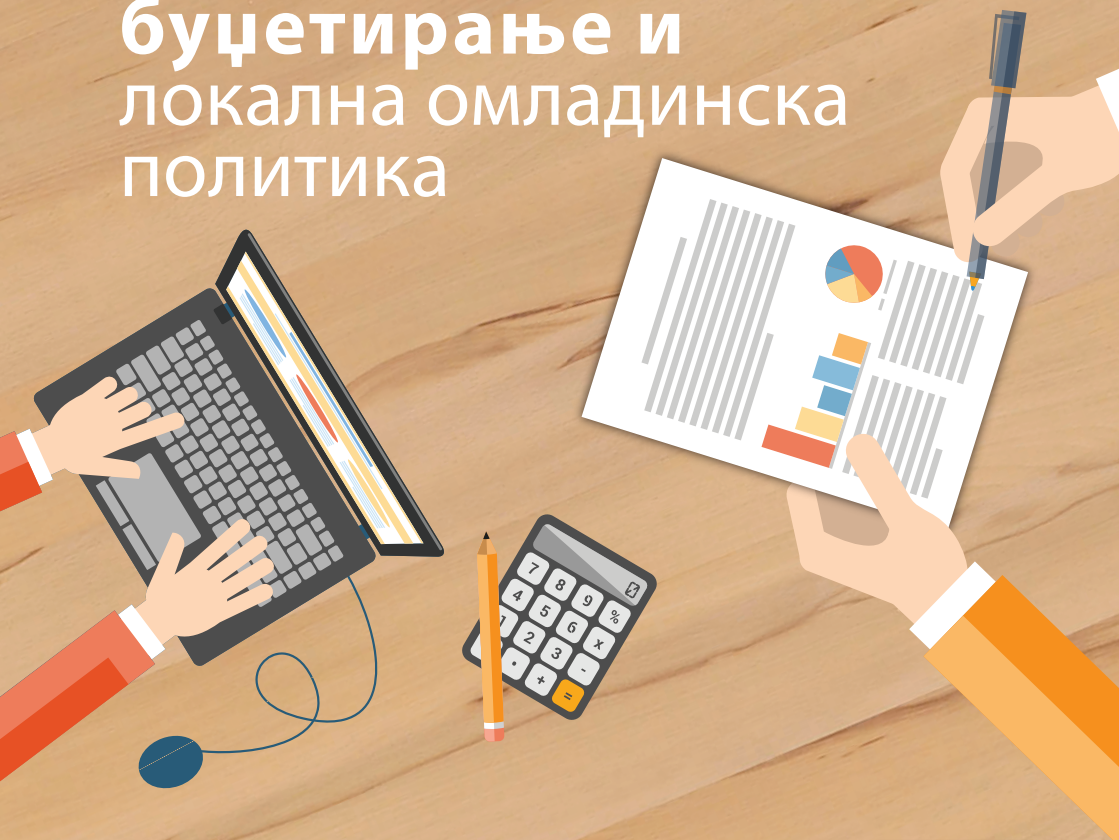


Програмско буџетирање и локална омладинска политика





Програмско буџетирање и локална омладинска политика

Ова брошура израђена је у оквиру пројекта “Дивац омладински фондови” који реализује Фондација Ана и Владе Дивац уз подршку Америчке агенције за међународни развој (USAID) са циљем повећања учешћа младих у процесима доношења одлука и процесима локалног развоја кроз доделу бесповратних новчаних средстава пројектима које покрећу и воде млади. Брошура је реализована у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина (СГКО).

Брошура је израђена уз подршку америчког народа преко Америчке агенције за међународни развој (USAID). Фондација Ана и Владе Дивац је у потпуности одговорна за садржај ове публикације, који не мора нужно одражавати ставове USAID-а или Владе Сједињених Америчких Држава.

Београд,
Фебруар 2016.

Садржај

1. Програмско буџетирање и локална омладинска политика	5
2. Улога локалних самоуправа	7
3. Буџет локалне самоуправе	9
3.1 Ко су корисници локалних буџета?	10
3.2 Припрема буџета ЈЛС	12
3.3 Ко доноси буџет?	13
3.4. Одлука о буџету	14
3.5. Структура буџета	15
3.6 Буџетске класификације	18
4. Програмско буџетирање	19
4.1 Структура програмског буџета	20
4.2 Буџет усмерен ка учинку	23
4.3 Утврђивање програмске структуре и циљева	24
4.4 Одабир индикатора учинка	24
4.5 Спровођење мониторинга	25
4.6 Евалуација	25
5. Планирање, програмски буџет и унапређење спровођења јавних политика	27
5.1 Програмски буџет јединица локалне самоуправе	28
5.2 Програми, циљеви програма и индикатори циљева програма	29
5.3 Циљеви програмских активности и пројеката и њихови индикатори	31
6. Омладинска политика на нивоу локалне самоуправе	33
6.1 Омладинска политика и планирање на нивоу локалне самоуправе	36
6.2 Програмско буџетирање - алат за унапређење омладинске политике	37
7. Примери програмске структуре и кључни показатељи	38
8. Основни речник појмова	40

1. Програмско буџетирање и локална омладинска политика

Млади од 15 до 30 година према последњем попису из 2011. године чине више од 18 % популације Републике Србије. Удео младих се значајно смањује (према попису из 1961. године он је износио више од 24 %), што говори о значајном старењу становништва.

Република Србија препознаје младе и њихову посебну и важну улогу у друштву. Млади су садашњост и будућност друштва, ресурс иновација и покретачка снага развоја друштва. Због тога је неопходно континуирано и систематско улагање у развој младих и успостављање партнерског односа младих и државе како би се повећало активно учешће у друштву, подстакла друштвена интеграција и обезбедила укљученост младих у развој омладинске политике.

Национална стратегија за младе утврђује основне принципе деловања, правце деловања и очекиване резултате деловања свих субјеката омладинске политике ка унапређењу друштвеног положаја младих и стварању услова за остваривање права и интереса младих у свим областима. Стратегија се заснива на стратешком опредељењу државе да ради са младима и за младе, и полазећи од циља постављеног у Закону о младима, тежи обезбеђивању услова који ће омогућити младима да у потпуности достигну своје потенцијале, активно учествују у друштву, доприносећи не само сопственом развоју, већ и развоју друштва.

Национална стратегија за младе представља кључни механизам остваривања, координације и унапређења омладинске политике којим се ствара подржавајућа средина у којој се иницијативе младих подстичу и уважавају. Сви субјекти омладинске политике треба да стварају услове и подржавају оснаживање младих за укључивање у друштво у складу са сопственим избором и способностима. Све секторске политике треба да препознају младе и њихове потребе и потенцијале, да им омогуће учешће у доношењу стратешких одлука, спровођењу, надзору и евалуацији. Национална стратегија за младе је „гаранција омладини” од државе, али и „гаранција држави” од омладине, да ће заједнички деловати на реализацији

цилева, поштујући договорена начела и негујући партнерски однос. Национална стратегија за младе представља водич у раду за младе и са младима за све субјекте омладинске политике и платформа је за деловање на локалном, покрајинском, националном и међународном нивоу.

Поред Национална стратегија за младе посебан значај за омладинску политику има омладинска политика на нивоу локалних заједница. Ово поготово што се локалне заједнице значајно разликују, па је тако удео младих у укупној популацији у неким мањим локалним самоуправама чак и испод 12 % (као што су Гаџин Хан где је тај удео 11, 87 %, Црна Трава са 11,75 %), а негде тај проценат је преко 20% популације (у Тугину је то 24, 45 %, а и Новом Пазару 23 %).

Тренутно у Србији преко преко 100 јединаца локалне самоуправе има израђен и усвојен локални акциони план за младе док преко 130 градова и општина има активне канцеларија за младе као посебне организационе јединице које се баве локалном омладинском политиком.

Увођење програмског модела буџета на националном, покрајинском и локалном нивоу представља значајну прилику и за унапређење досадашњих достигнућа из области омладинске политике имајућу у виду да он представља директну везу измеђе докумената омладинске политике и буџета.

2. Улога локалних самоуправа

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 непосредног, заједничког и општег 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“.

Систем локалне самоуправе поред Устава Републике Србије уређује велики број прописа као што су Закон о територијалној организацији Републике Србије, Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о финансирању локалне самоуправе али и други закони, тзв. „секторски“ (нпр. Закон о јавном дугу, Закон о здравственој заштити, Закон о предшколском образовању, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о заштити животне средине, Закон о култури, Закон о социјалној заштити и други) као закони који уређују начин поступања органа локалне самоуправе (Закон о општем управном поступку, Закон о буџетском систему, Закон о јавним предузећима, Закон о комуналним делатностима и други). Основне територијалне јединице у оквиру којих се остварује право грађана на локалну самоуправу у Републици Србији јесу општине, градови и град Београд. Оне имају бројне и веома значајне надлежности за свакодневни живот грађана, као што су урбанистичко и просторно планирање, комуналне делатности, уређивање и коришћење грађевинског земљишта, локални економски развој, заштита животне средине, уређивање и администрирање сопствених прихода, одржавање улица и путева, надлежности у области предшколског, основног образовања, социјалне и здравствене заштите, културе и друго.

Као такве, локалне самоуправе могу дати значајан допринос јавном благостању кроз извршење како националних тако и локалних јавних политика и пружање јавних услуга које су битне за локално становништво. Њихова посебна предност као доносиоца одлука и администратора програма лежи у њиховој близини грађанима којима пружају услуге. Као таква, локална самоуправа има потенцијал да буде најтранспарентнији и најодговорнији ниво власти у пружању услуга грађанима. Пуна реализација тог потенцијала захтева јаку и одговорну фискалну управу да би се интереси грађана остварили у оквиру локалних програма што подразумева да се локална политика води на фискално одржив начин тако да се ресурси не губе кроз неефективане, неефикасане, расипне, или корумпиране активности и пројекте.

Локалне власти треба да настоје да побољшају добробит својих грађана кроз пружање јавних услуга у складу са циљевима грађана јер управо та јединствена предност финансирања локалне самоуправе да се одлуке доносе близу грађана представља могућност да се одговори на склоности становништва. Грађани на нивоу локалних самоуправа могу бити укључени како при развоју услужних програма од стране локалне управе, тако и преко јавних расправа спроведених при разматрању тих програма што је много компликованије за власти националном или регионалном нивоу. Директно учешће грађана у процес фискалног одлучивања је од кључног значаја за побољшање расподеле јавних ресурса и повећању одговорности локалних власти за приоритете локалног становништва.

3. Буџет локалне самоуправе

Функционисање савремене државе подразумева извршавање бројних обавеза и мера на основу устава, закона и других прописа, односно обезбеђење функционисања законодавне, извршне и судске власти. Да би се то остварило потребно је обезбедити финансијска средства. Део јавних финансија која проучава процесе прикупљања јавних прихода, њихову расподелу и трошење на нивоу локалних самоуправа су локалне јавне финансије. Кључни проблеми ове области јавних финансија везани су за утврђивање оптималне величине јавних добара и услуга и механизма њиховог финансирања на нивоу локалних самоуправа.

Јавне финансије и буџет нису исти појмови. За разлику од јавних финансија, које представљају прикупљање прихода и стварање расхода, односно трошење средстава, буџет представља детаљан годишњи обавезујући план прикупљања и трошења новчаних средстава. Буџет је ужи појам од јавних финансија, јер само предвиђа и распоређује јавне расходе и приходе, односно повезује их на законом прописан начин. Буџет представља кључну институцију јавних финансија и представља финансијски израз програма рада локалне власти за одређену годину тј. више године. Питање уређења и структуре буџета је нераскидиви део науке о јавним финансијама али и праксе уређења буџетског система једне земље. Буџетом се

Реч буџет је енглеског порекла, настао од латинске речи булга што у преводу значи кожна торба. Временом се трансформисао у француску реч „bugette” – мала торба и енглеску реч „budget” – која значи „краљева врећа” 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. Данас буџет има интернационално значење за државни план прихода и расхода и користи га већина држава у свету. 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.

одређује начин распореда **надлежности** између политичко-територијалних јединица власти које продукују јавне расходе буџета и **јавних прихода** путем којих треба да се створе материјални услови за њихову реализацију у пракси. Другим речима, примењује се правила да финансије следе **функције**, тј. да расподела прихода између различитих нивоа власти у једној држави зависи од расподеле расхода, односно надлежности међу њима. Постављање горњих и доњих граница надлежности одражава се на утврђивање лимита потрошње органа одговарајућег нивоа власти. Мора се водити рачуна о њиховој избалансираној алокацији унутра система јер се не сме дозволити ситуација да се у појединим органима појаве **функције** и трошкови за чију реализацију ти органи немају одговарајуће економске, кадровске, техничке или политичке капацитете.

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 самоуправа доноси многобројне одлуке и друге акте који су обавезни при буџетирању. По важности истичу се одлуке којим се утврђују локалне таксе и накнаде, али одлуке којим се уређује намена издатака. Правна основаност је најважније питање буџетског процеса. Најважнији одговор на питања да ли неко треба да је на буџету или не добијају се у горе наведеним прописима.

3.1 Ко су корисници локалних буџета?

Директни корисници локалних буџета су службе основане од стране ЈЛС. 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 који се називају **раздели**. Унутрашње организационе јединице градске/општинске управе (секретаријати, одељења, одсеци, групе, заводи, службе,...) имају статус директног буџетског корисника преко којих се врше законом утврђена права у погледу управљања и финансирања индиректних буџетских корисника.

Индиректни буџетски корисници су: месне заједнице, буџетски фондови, 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 посебно 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 специјалних за поједине ЈЛС), основне и средње школе, центри за социјални рад, јавна предузећа (нека се финансирају из прихода које остваре вршењем јавних функција), месне заједнице, фондови за пољопривреду, заштиту животне средине, развојни и други (најчешће буџетски – немају органе управљања, запослене, већ су буџетски евидициони конто), здравствене установе из примарне здравствене заштите...

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 донела Скупштина ЈЛС и њима поверила обављање одређене локалне надлежности.

Задатак буџетских корисника је да припреме предлог **финансијског плана** уз поштовање препорука које су добили од службе буџета. Другим речима, буџетски корисници су надлежни за планирања свог пословања, за израду предлога планова из своје надлежности. Тај посао никако не може радити служба буџета. Руководилац и орган управљања, сходно стратешким опредељенима локалне самоуправе, предлажу план рада организације коју воде. Предложени план (програма 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

3.2 Припрема буџета ЈЛС

Буџетски процес је сталан и одвија се током целе године по следећем календару.

ПРОЦЕС ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА		
Време	Активности	Учесник буџетског процеса
Јануар – јун	Одређивање приоритета локалне локалне самоуправе (могућа ревизија стратегије развоја или плана капиталних инвестиција и других планских аката)	Градско/општинско веће или Скупштина ЈЛС, Градска/општинска управа администрира
До 15. јуна	Влада РС усваја Фискалну стратегију и доставља је Народној скупштини на разматрање, као и локалној власти	Служба буџета прати овај процес и упознаје се са Фискалном стратегијом
До 5. јула	Министар финансија доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти	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. Врши се процена прихода и примања	Служба буџета
До 1. августа	Служба буџета доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти буџетским корисницима	Служба буџета
Од 1. августа до 1. септембра	Буџетски корисници припремају предлог финансијског плана	Буџетски корисници локалног буџета
Током августа	Организовање консултација, састанака, радионица, ради детаљнијег разматрања начина планирања појединих расхода и детаљнијег упознавања са локалним приоритетима	Организатор: служба буџета и руководство ЈЛС Учесници: буџетски корисници
Од августа до децембра	Укључивање јавности у буџетски процес путем јавних расправа, округлих столова, упитника, радионица....	Организагор: Служба буџета и руководство ЈЛС Учесници: грађани и заинтересоване групе
До 1. септембра	Буџетски корисници достављају предлог финансијског плана служби буџета	Буџетски корисници
Током септембра	Разматрање (анализа) буџетских захтева уз организовање састанака са буџетским корисницима за непосредно разматрање предлога буџетских корисника	Организатор: Служба буџета Учесници: буџетски корисници
До 15. октобра	Служба буџета доставља нацрт буџета градском/општинском већу и истовремено упознаје јавност	Служба буџета
Од 15. октобра до 1. новембра	Градско/општинско веће разматра нацрт одлуке о буџету и може тржити додатне информације или објашњења	Градско/општинско веће

3.3 Ко доноси буџет?

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

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 власи који доноси буџет, који одлучује о овом акту, и уједно најважнији учесник у буџетском процесу. Скупштинска процедура разматрања буџета увек подразумева да о предлогу одлуке одлучује стално радно тело Скупштина ЈЛС, а то је најчешће 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 буџет нпр. Комисија или савет за прописе, савет за привреду, савет за урбанизам и други. У овој фази доношења буџета, предлог се може мењати али само амандманима.

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.

ДОНОШЕЊЕ ЛОКАЛНОГ БУЏЕТА		
Време	Активности	Учесник буџетског процеса
До 1. новембра	Градско/општинско веће на седници утврђује предлог одлуке о буџету и доставља скупштини ЈЛС	Разматра и одлучује Градско/општинско веће Известилац: Служба буџета
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
До 20. децембра	Скупштина ЈЛС доноси одлуку о буџету локалне власти	Скупштина ЈЛС
До 25. децембра	Доставља Одлуку о буџету Министарству финансија	Служба буџета

У току године, у току извешања 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. 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. Број ребаланса у току фискалне године није ограничен.

3.4. Одлука о буџету

Одлуком о буџету се процењују приходи и расходи, те утврђују расходи и издаци за једни 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 и може бити најзначајније управљачко средство за руководиоце. Дакле, једини локални акт којим се одобрава трошење локалних средстава је буџет, односно апропријације које га чине. Ту снагу немају ни утвора, споразуми, фактуре, а немају је нити било која друга акта без обзира ко их доноси: градоначелник/председник општине, начелник управе, градско/општинско веће или локална скупштина.

Буџет се састоји од **општег** и **посебног дела**.

Општи део обухвата: рачун прихода и расхода и обрачун разлике 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 приказани су збиреви прихода и расхода по разним основама. Ипак, треба издвојити обрачун буџетског суфицита односно дефицита. Према нашем закону, буџет се ради на **готовинској основи**. Значи, приходи 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**.

Посебан део буџета исказује финансијске планове **корисника** буџетских средстава, према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску. Директни буџетски корисници имају своје разделе, а индиректи тзв. Главе.

Приходи и примања у буџету се исказују у укупно остварним 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 тј. **апропријацијама** одобреним у буџету. Термин „апропријација“ значи **одобрење** за предузимање буџетске потрошње која се може вршити само да унапред утврђених износа и намена у буџету за одређену буџетску годину. Апропријацијом се не ствара експлицитан буџетски расход, већ се њоме даје само **право** надлежном извршиоцу буџета да може да предузима одређене активности којима се ствара потрошња, која ће се финансирати коришћењем ставке утврђене буџетом.

Поред овога, одлука о буџету локалне самоуправе мора да садржи и **одредбе о начину извршења буџета**. Овај део буџета се користи за нормирање и / или потенцирање значаја појединих буџетских процедура, пријема радника, уређења за различите техничких питања (обрачун амортизације) до буџетске дисциплине и санкција за непоштовање.

3.5. Структура буџета

Структуру буџета чине јавни приходи, јавни расходи и финансијски резултат буџета.

За финансирање надлежности ЈЛС, буџету ЈЛС припадају **јавни приходи и примања**.

Јавни приходи јединица локалних самоуправа су порези (који могу бити **уступљени** - као што су порез на доходак грађана, порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права, или **изворни** као што је порез на имовину), затим таксе, накнаде, самодопринос (који је изворни приход), донације (изворни приход), трансфери као и приходи настали употребом јавних средстава (приходи од камата, приходи од давања у закуп непокретности и покретних ствари у својини РС, приходи од давања у закуп непокретности и покретних ствари у својини ЈЛС, приходи од продаје услуга, приходи од новчаних казни и приходи од концесионе накнаде).

Примања јединица локалних самоуправа могу бити од продаје непокретности у својини ЈЛС, од продаје покретних ствари у својини ЈЛС које користи ЈЛС, од продаје покретних ствари у својини ЈЛС, од продаје робних резерви, од продаје драгоцености, од продаје природне имовине, од задуживања и од продаје финансијске имовине.

Структура укупних прихода ЈЛС (%)



ТАБЕЛА 4: ДЕСЕТ НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ ИВОРНИХ ПРИХОДА ЈЛС У ПЕРИОДУ 2012-2014. ГОДИНЕ

Изворни приходи - конто и опис		Ранг по годинама		
		2012	2013	2014
741534	Накнада за коришћење грађевинског земљишта (укинута од 2014. године)	1	1	7
7422253	Накнада за уређивање грађевинског земљишта	2	3	3
713121	Порез на имовину од физичких лица	3	2	1
713122	Порез на имовину од правних лица	4	4	2
74214(5)0	Приходи од продаје добара или услуга од стране тржишних организација у корист нивоа градова (општина)	5	5	4
716110	Комунална такса за фирму	6	6	5
714513	Комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина	7	7	8
745	Мешовити и неодређени приходи	8	8	6
74114(5)0	Камате на средства консолидованог рачуна трезора града (општина)	9	10	10
714560	Посебна накнада за заштиту и унапређење животне средине	10	9	9

Јавни расходи су расходи за робу, услуге и друга давања које држава обезбеђује без директне и непосредне накнаде (члан 2. став 1. тачка 20. Закона о буџетском систему).

Како је део реализације Одлуке о буџету, односно Одлуке о привременом финансирању, финансирање текућих расхода, пратећи таксативно набрајање по редоследу растућег низа конта, реалност функционисања ЈЛС, Законом о буџетском систему (члан 27) утврђени су следећи јавни расходи:

1. Расходи за запослене (плате, додаци и накнаде запослених – зараде, социјални доприноси на терет послодавца, накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене, награде запосленима и остали посебни расходи, посланички додатак)
2. Расходи за робу и услуге (стални трошкови, трошкови путовања, услуге по уговору, специјализоване услуге, текуће поправке и одржавање, материјал),
3. Амортизација и употреба средстава за рад,
4. Отплате камата и пратећих трошкова задуживања (отплата домаћих кредита, отплата страних кредита, отплата камата по гаранцијама, пратећи трошкови задуживања),
5. Субвенције (субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, субвенције приватним нефинансијским институцијама, субвенције јавним финансијским институцијама, субвенције приватним предузећима),
6. Донације, дотације и трансфери (дотације страним владама, дотације међународним организацијама, трансфери осталим нивоима власти, дотације организацијама обавезног социјалног осигурања, остале дотације и трансфери)
7. Социјално осигурање и социјална заштита (права из социјалног осигурања – организације обавезног социјалног осигурања, накнаде за социјалну заштиту из буџета)
8. Остали расходи (дотације невладиним организацијама, порези, обавезне таксе, казне и пенали, новчане казне и пенали по решењу судова, накнада штете за повреде или штету насалу услед елементарних непогода или других природних узрода, накнада штете за повреде или штету од стране државних органа)
9. Административни трансфери из буџета, од директних буџетских корисника индиректним буџетским корисницима или између корисника на истом нивоу и
10. Средства резерве

3.6 Буџетске класификације

Буџет се припрема и извршава на основу система јединствене буџетске класификације.

Буџетска класификација обухвата: *економску, организацијону, функционалну* и програмску класификацију прихода и примања, економску класификацију расхода и издатака и класификацију према рачуноводственим фондовима.

Економску класификацију чине **класе прихода и примања**, односно **расхода и издатака** у оквиру Контног плана. Економска класификација **прихода и примања** исказује приходе и примања на основу прописа, другог акта заснованог на закону или уговора који одређују изворе прихода, односно примања. Економска класификација **расхода и издатака** исказује појединачна добра и услуге и извршена трансферна плаћања.

Организациона класификација исказује издатке по корисницима средстава са расподелом апропријација између корисника и организована је по хијерархији, у складу са буџетом Републике, буџетима локалних власти, као и финансијским плановима организација обавезног социјалног осигурања.

Функционална класификација исказује издатке по функционалној намени за одређену област и независна је од организације која ту функцију спроводи. Корисник средстава може обављати активности у оквиру једне или више функција. Више корисника могу имати исту функционалну класификацију. Класификација функција је усклађена за класификацијом државних функција коју је донело Статистичко одељење Уједињених нација (УНЦД).

Функционална класификација садржи категорије:

1. Опште јавне услуге (шифра 1),
2. Одбрана (шифра 2),
3. Јавни ред и безбедност (шифра 3),
4. Економски послови (шифра 4),
5. Заштита животне средине (шифра 5),
6. Послови становања и заједнице (шифра 6),
7. Здравство (шифра 7),
8. Рекреација, спорт, култура и вере (шифра 8),
9. Образовање (шифра 9),
10. Социјална заштита (шифра 0)

Програмска класификација исказује примања и издатке према задацима и активностима корисника буџетских средстава који се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима по предложеним програмима, а који доприносе остварењу стратешких циљева у складу са економском политиком земље.

4. Програмско буџетирање

Унапређење буџетског процеса кроз увођење програмског буџетирања је део шире реформе управљања јавним финансијама, која ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе. Програмски буџет представља ефикасан механизам за спровођење те реформе јер омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње.

Законом о буџетском систему прописано је увођење програмског модела буџета од доношења Закона о буџету Републике Србије и Одлуке о буџетима локалне власти за 2015. годину. Прелазак с традиционалног линијског буџета на програмски буџет има значајне импликације за израду финансијских планова корисника буџета, њихово разматрање и представљање извршној и законодавној власти.

Линијски буџет, који је усредсређен на расходе на основу економске класификације (нпр. плате, робе и услуге итд.), претежно преко функционалне класификације омогућава препознавање надлежности корисника буџета, док програмски буџет, с друге стране, класификује расходе и издатке према уже дефинисаним надлежностима и мерама корисника буџета, односно приказује:

1. у које конкретне сврхе се средства троше;
2. на који начин је таква потрошња повезана са средњорочним циљевима;
3. какви резултати се остварују.

На тај начин програмски буџет:

1. пружа јединствен оквир за утврђивање приоритетних расхода и издатака;
2. унапређује координацију политика, што је од великог значаја за постизање националних социјалних и економских циљева;
3. обезбеђује финансијски контекст средњорочним плановима корисника буџета;
4. омогућава корисницима буџета, извршној и законодавној власти да уоче неефикасно трошење, као и области у којима се не постижу адекватни резултати и којима је потребно више ресурса;
5. доприноси унапређењу услуга јавне управе кроз процену односа њихове цене и квалитета;
6. омогућава израду Буџета који је транспарентнији и разумљивији за грађане.

Примарни циљ програмског буџетирања је што боља приоритизација расхода тако да ограничена јавна средства буду алоцирана на програме тако да потрошена средства дају највеће користи за заједницу. Пружањем информација о трошковима и користима између алтернативних програма, програмско буџетирање олакшава одлуке у којим областима деловања смањити расходе а у којим повећати тако да најбоље одговоре потребама заједнице. Насупрот томе, традиционални буџет у којем се средства алоцирају према линијским ставкама је ограничене упшотребне вредност као средство за избор приоритетних расхода.

Приоритизација расхода није, међутим, једини циљ програмског буџетирања. Чинећи да мерење перформанси (учинака) програма постане системски важан фактор у одлучивању о буџетским алокацијама, програмско буџетирање такође има за циљ побољшање ефикасности и ефективност постојећих услуга.

4.1 Структура програмског буџета

Програмска структура буџета се утврђује у складу с хијерархијским функцијама државе, циљевима Владе, односно надлежностима и циљевима корисника буџета.

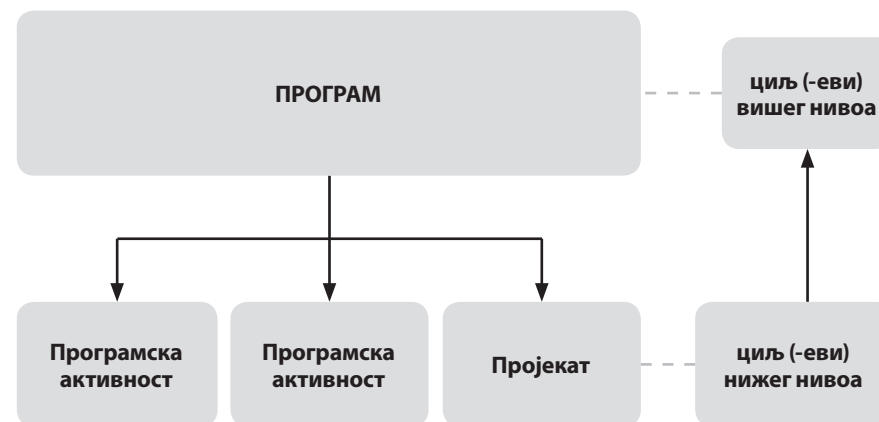
Утврђени сектори на националном нивоу у којима делују корисници буџета представљају основу за планирање и управљање секторским политикама и буџетом. Веза између сектора и нижих нивоа програмске структуре (програма, програмских активности и пројеката) омогућује анализу активности корисника на свим нивоима власти које доприносе реализацији секторских политика. Секторски приступ планирању такође омогућава бољу координацију заједничког рада Владе, донатора и других кључних актера у оквиру одређеног сектора.

Програмску структуру корисника буџета чине три програмске категорије: програм, програмска активност и пројекат, којима се групишу расходи и издаци. Те програмске категорије распоређене су у два хијерархијска нивоа. На вишем нивоу су програми, а на нижем су програмске активности и пројекти који им припадају.

Програм представља скуп мера које корисници буџета спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Програм се састоји од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Алокација средстава опредељених за програм врши се апропријацијама везаним за програмске активности и пројекте у оквиру програма. Програм се утврђује и спроводи од стране једног или више корисника буџета и није временски ограничен.

Програмска активност је текућа делатност корисника буџета чијим спровођењем се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Програмске активности се утврђују на основу његових уже дефинисаних надлежности. Могу се односити на: пружање јавне услуге, припрему и доношење нормативних и стратешких аката, рад инспекцијске службе, спровођење мера јавних политика, административну делатност органа и др. Програмска активност мора бити део програма, спроводи се од стране само једног корисника буџета и није временски ограничена.

Пројекат је временски ограничен пословни подухват корисника буџета чијим спровођењем се постижу циљеви који доприносе постизању циљева програма. Може се односити на капитално улагање, унапређење процедуре у јавној администрацији, усавршавање државних службеника и сличне подухвате који доприносе квалитетнијем пружању јавних услуга. Такође, пројекти могу представљати краткорочни инструмент утврђене јавне политике.



Сви програми, програмске активности и пројекти састоје се из следећих елемената: Назив програма, програмске активности и пројекта треба да буде кратак, информативан и да директно указује на активности које се њима спроводе.

Сврха програма, програмске активности или пројекта исказује се описом општих друштвених и/или економских ефеката који треба да се постигну на дужи рок. Тај опис треба да буде кратак, релевантан и уопштен, а не специфичан. Сврха не мора да буде директно мерљива. Најбоље би било да иста сврха важи за све време спровођења програма, програмске активности, односно пројекта.

Основ програма укључује информације о правном основу, средњорочном плану и/или стратегији на основу којих су утврђени циљеви програма и програмских активности и пројекта који му припадају.

Опис програма, програмске активности или пројекта укључује образложење кључних активности и услуга које се спроводе, односно пружају.

Циљ програма је специфичан друштвени или економски ефекат – крајњи исход који треба остварити у средњем року (3–5 година) спровођењем мера у оквиру програма. Осим мера корисника буџета, на остварење циља програма могу утицати и други фактори. Циљ програма је у складу са средњорочним планом и/или стратешким документима буџетских корисника, као и одговарајућим секторским стратегијама. Кад год је могуће, треба да буде квантитативно изражен.

Циљ програмске активности или пројекта може се односити на крајњи исход (одређени друштвени или економски ефекат), али и на непосредне излазне резултате који се остварују спровођењем програмске активности или пројекта у краткорочном (1–2 године) или у средњорочном периоду (3–5 година).

Излазни резултати су производи или услуге које пружају корисници буџета, које су релевантне за постизање крајњих исхода програмске активности или пројекта. У пракси, већину излазних резултата представљају услуге које корисник буџета пружа грађанима и привреди, као и услуге које пружа другим корисницима буџета или јавном сектору у целини.

Применом **индикатора учинка** обезбеђују се информације о ефикасности и ефикасности програма, програмских активности и пројекта. Индикатори учинка се утврђују за циљеве, односно изражавају циљеве на оперативно мерљив начин. Циљ је израз онога што се настоји постићи, док се индикатором учинка мери, тј. утврђује да ли се циљ постиже. Разликују се две врсте индикатора учинка: индикатори исхода и индикатори излазних резултата.

Применом **индикатора исхода** обезбеђују се информације о крајњем достигнућу програма, програмске активности или пројекта, тј. о оствареној друштвеној или економској промени. Они су посебно значајни за стратешко планирање, усмеравање буџетских средстава и управљање јавним политикама, а истовремено резултати које мере су они који су од највећег интереса за ширу јавност.

Применом **индикатора излазног резултата** обезбеђују се информације о непосредним производима и услугама који су пружени спровођењем програмске активности или пројекта. Индикатори излазног резултата најчешће мере квантитет, квалитет или ефикасност пружања јавне услуге.

4.2 Буџет усмерен ка учинку

У програмском буџету акценат је на учинку мера финансираних из буџета за шта су неопходне информације о учинку да би се проценила ефикасност и *ефикасност* потрошње и утврдили приоритети у расходима.

ЕФЕКТИВНОСТ означава меру у којој се одређеним активностима постиже жељени исход. На пример, образовни програми су ефикасни ако учесници стекну знања и буду спремни за захтеве које пред њих поставља савремена привреда. Полицијска патрола је ефикасна ако смањује стопу криминала. Ефикасна подршка пољопривреди као последицу има већу конкурентност и веће приносе пољопривредних култура.

ЕФИКАСНОСТ означава постизање жељеног исхода уз оптималан утрошак ресурса. Што је нижи утрошак ресурса за пружање одређене услуге, то је њено остварење ефикасније – под претпоставком да се не жртвује квалитет услуге.

Да би се измерио учинак потрошње, потребно је:

1. да су утврђени програмска структура и циљеви корисника буџета;
2. да су одабрани одговарајући индикатори учинка;
3. да је спроведен мониторинг;
4. да је извршена евалуација.

4.3 Утврђивање програмске структуре и циљева

Да би се адекватно мерио учинак потрошње, различите мере корисника буџета и повезани трошкови логички се групишу у програмској структури. За програмску структуру се везују циљеви које корисник буџета планира да оствари спровођењем *програма, програмских активности или пројеката*.

Програмски буџет се израђује у складу са средњорочним плановима корисника и другим стратешким документима који се односе на њихов делокруг. Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу листе програма и програмских активности униформних за све ЈЛС коју утврђује Стална конференција градова и општина (СКГО) и која је интегрални део Упутства за израду програмског буџета Министарства Финансија.

4.4 Одабир индикатора учинка

Као инструмент праћења остварења циљева корисника буџета употребљавају се индикатори учинка. Примена индикатора учинка и података који се на тај начин обезбеђују важни су из више разлога. Подаци о учинку корисни су када се доносе одлуке о опредељивању буџетских средстава иако висина тих износа не зависи искључиво од њих, за утврђивање циљних вредности које се мере индикаторима учинка доприноси бољем управљању финансијама током буџетске годин, као и за поређење утврђених циљних вредности и остварених резултата пружа корисне информације за боље спровођење јавних политика.


Истовремено са израдом програмске структуре буџета утврђује се начин праћења постизања циљева, односно утврђују се индикатори учинка (за сваки циљ сваког програма, програмске активности и пројекта). Индикатори морају да буду такви да омогућавају лако мерење остварених резултата, да буду релевантни и да користе руководиоцима програма у управљању учинком. За примену индикатора учинка потребно је утврдити: базну (постојећу вредност), циљне вредности за три године, као и извор верификације остварених вредности. Циљне вредности треба да буду реалне и остварљиве, али и такве да њихово остварење истовремено представља и одређени изазов. Одређују се на основу постојећег стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду у трошком опредељеног износа.

4.5 Спровођење мониторинга

Мониторинг је непрекидан процес у којем се прикупљају и пружају информације о томе како се *програм, програмска активност или пројекат* 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.

4.6 Евалуација

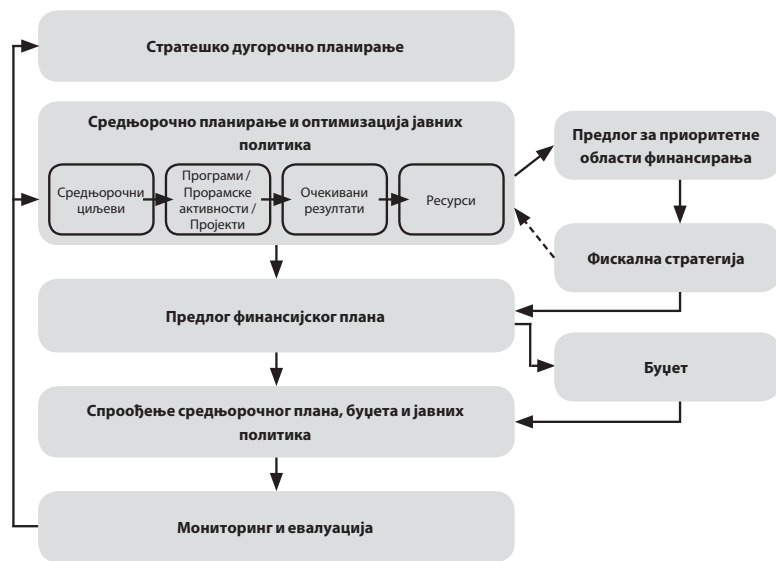
Да би се спровела евалуација успешности *програма, програмске активности или пројекта*, потребно је извршити анализу вредности које су измерене на основу индикатора учинка, као и релевантност мера које се спровode да би се утврђени циљеви постигли. Та анализа ће показати да ли је потребно променити одређене мере, прекинути их или спровести неке нове које ће више допринети постизању одређеног циља. Евалуација *програма, програмске активности или пројекта* подразумева: 1) анализу коју спроводи корисник буџета сам за своје потребе и 2) свеобухватну *cost-benefit* анализу коју периодично спроводи спољни независни субјекат. На тај начин се отклања евентуална субјективност корисника у евалуацији ефикасности и ефикасности, односно успеха *програма, програмске активности или пројекта*.



5. Планирање, програмски буџет и унапређење спровођења јавних политика

Програмски буџет омогућава да се ускладе средњорочно планирање и алоцирање буџетских средстава и боље управља јавним политикама. Јавне политике се одликавају у програмском буџету јер се трошкови директно везују за спровођење програма, програмских активности и пројеката којим се остварују јавне политике. Поред тога програмски буџет, који укључује циљеве и индикаторе учинка, омогућава праћење резултата спровођења јавне политике.

На графикону је представљена узајамност израде и спровођења средњорочног плана, буџета и јавних политика, као и улога мониторинга и евалуације у том процесу.



5.1 Програмски буџет јединица локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу листе програма и програмских активности униформних за све ЈЛС. Ту листу утврђује Стална конференција градова и општина (СКГО), у складу с надлежностима ЈЛС и она је интегрални део Упутства за израду програмског буџета Министарства Финансија - Анекс 5 . У тој листи је за програме и програмске активности утврђена њихова: шифра, назив, сектор коме припадају и сврха.

Да би се омогућило спровођење анализе потрошње јавних средстава и постигнутих ефеката у случајевима када се исти пројекат финансира средствима централне власти и средствима јединица локалне самоуправе, пројекат јединице локалне власти се утврђују у складу са одговарајућим пројектом у буџету Републике Србије у погледу назива и шифре пројекта. У овом случају неопходна је координација централног нивоа власти и јединице локалне самоуправе у циљу обезбеђивања једнообразне шифре и назива пројекта.

СКГО такође утврђује и листу униформних индикатора. Применом ових индикатора пружају се подаци о општим достигнућима униформних програма и програмских активности, као и статистички подаци из домена униформних програма и програмских активности. ЈЛС имају обавезу да прате и извештавају о вредностима

које се мере утврђеним униформним индикаторима, као део својих редовних обавеза извештавања.

Униформност програма и програмских активности и индикатора обезбеђује да ЈЛС међусобно упореде трошкове и квалитет услуга пружених грађанима у оквиру тих програма и програмских активности. Такође, та униформност програма и програмских активности и њихова усклађеност са секторима и програмима на централном нивоу, омогућује да се спроведе финансијска анализа и прате активности корисника буџета у одређеним областима на свим нивоима власти. За униформне програме и програмске активности које спроводе, ЈЛС утврђују циљеве на основу својих стратешких планова или планова развоја. Свака ЈЛС утврђује и индикаторе којима мери постизање специфичних циљева програма, програмске активности или пројекта који спроводи.

Јединице локалне власти извештај о постигнутим резултатима подносе на крају фискалне године у склопу Одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти. Одлука о завршном рачуну буџета поред финансијских показатеља мора укључивати информације о остварењу циљева програма, програмских активности и пројеката, односно вредности које су измерене индикаторима учинка а односе се на буџетску годину која је предмет Одлуке о завршном рачуну јединице локалне самоуправе.

Све одлуке локалне скупштине објављују се у Службеном гласнику најкасније 8 дана од доношења, а по правилу локалне самоуправе их објављују на својим интернет презентацијама.

Инструкције о повезивању стратешког планирања и израде буџета ЈЛС и подршку у успостављању програмске структуре обезбеђује СКГО.

5.2 Програми, циљеви програма и индикатори циљева програма

Програми и циљеви програма корисника буџета утврђују се на основу њихових: а) законом прописаних надлежности и организационе структуре и б) средњорочних планова и стратешких докумената.

На основу законом прописаних надлежности корисника буџета утврђује се листа њихових **кључних** надлежности. *Програми* се утврђују у складу с кључним надлежностима и, у мери у којој је то могуће, остварује њихова веза са организационом структуром да би се обезбедила примена принципа организационе одговорности над спровођењем *програма*.

Циљ програма је специфичан друштвени или економски ефекат – крајњи исход који треба остварити у средњем року (3–5 година) спровођењем мера у оквиру програма. За утврђивање *циљева програма* користе *средњорочне циљеве вишег нивоа*. Утврђене циљеве је потребно адекватно груписати (1–5 циљева по *програму*).

За праћење постизања утврђеног циља *програма* користе се **индикатори исхода**, који су у директној вези с тим циљем. Приликом утврђивања индикатора, потребно је анализирати на који начин се најадекватније и најпрактичније може мерити постизање циља. Често је потребно утврдити више од једног индикатора да би се на свеобухватан начин измерило постизање циља. Међутим, да би се сачувао фокус, треба се усредсредити на мањи број (1-3) кључних индикатора. Ако се користи превише индикатора, то може створити презасићење информацијама.

Када се утврђују индикатори, важно је да се на уму има:

Јасноћа – из примене индикатора треба да се види да ли институција постиже циљеве које је себи поставила. Индикатори треба да буду разумљиви свима који их користе (руководиоцима програма, руководству органа управе итд.).

Доступност података – подаци за одабран индикатор морају бити лако доступни и прикупљени уз прихватљиве трошкове.

Приликом дефинисања индикатора потребно је тежити ка томе да они задовоље критеријум **СМАРТ**. **СМАРТ** или **МУДРО** дефинисани индикатори су они који су:

- **Мерљиви** - могу се квантитативно одредити кроз број или проценат,
- **Уоквирени временски** - поседују временску одредницу на крају које се врши мерење и поређење са планираним величинама,
- **Достижни** - представљају компромис између жеља и могућности, односно узимају у обзир реалне компетенције, расположивост ресурса и потенцијане ризике,
- **Релевантни**- пружају информације које недвосмислено и директно доприносе остварењу дефинисаних циљева,
- **Одређени** - недвосмислено одсликавају стање или ниво активности који се желе постићи.

Када се утврђују индикатори за праћење остварења циљева програма потребно је, у мери у којој је то адекватно, користити **постојећу** статистику органа, ону која се користи за извештаје који се достављају различитим организацијама (као што су OECD, Светска здравствена организација итд.) или за интерне сврхе (за доношење одлука руководства).

5.3 Циљеви програмских активности и пројеката и њихови индикатори

Док се на основу кључних надлежности корисника буџета утврђују **програми**, на основу осталих његових надлежности утврђују се **програмске активности**. **Програмске активности** су текуће делатности корисника буџета које се могу односити на: пружање јавне услуге, припрему и доношење нормативних и стратешких аката, рад инспекцијске службе, спровођење мера јавних политика, административну делатност органа и др. Сврха и циљеви **програмске активности** треба да су у складу са сврхом и циљевима утврђеног програма.

Корисници буџета треба да размишљају и о временски ограниченим пословним подухватима – **пројектима**, чије спровођење такође доприноси остварењу сврхе и циљева утврђеног програма.

Циљеви **програмских активности** и **пројеката** су **циљеви нижег нивоа** – **средњорочни** и **краткорочни** – који су релевантни за остварење циљева програма (Графикон 5). Циљ програмске активности и пројекта може се односити на **крајњи исход** (друштвени или економски ефекат), али и на непосредне **излазне резултате** који се остварују њиховим спровођењем. Када се односе на излазне резултате, циљеви програмске активности или пројекта често указују на унапређење пружања јавних услуга корисника буџета. За сваку програмску активност и пројекат потребно је утврдити 1 – 3 циља.

За утврђене **програмске активности** и **пројекте** везују се трошкови њиховог спровођења. То значи да се алокација укупних средстава опредељених за програм врши апропријацијама везаним за програмске активности и пројекте у оквиру програма.

За мерење учинка **програмских активности** и **пројеката** утврђују се **индикатори исхода**, **индикатори излазних резултата** или **комбинација та два типа индикатора** која на најреалистичнији начин осликава напредак у остварењу циља програмске активности или пројекта (1–3 индикатора по циљу). Индикаторе исхода треба утврдити кад год је то могуће јер пружају податке који су од највећег интереса за ширу јавност. Циљ програмске активности или пројекта се односи на унапређење неке јавне услуге за шта се користе индикатори мере и прате квантитет, квалитет или ефикасност пружене услуге.

Индикатори којима се мери **квантитет**, односно **обим пружених услуга** су на пример: проценат вакцинисане деце; број емитованих реклама у кампањи против пушења; проценат обрађених захтева за издавање грађевинских дозвола итд.

Индикатори за мерење *квалитета пружених услуга* које је најједноставније утврдити су индикатори *ажурности*, индикатори *задовољства корисника услуга* итд. Индикаторима ажурности мери се колико се брзо пружа одређена услуга, што је излазни резултат, на пример: просечно време између пријема пацијента у болницу и времена када му је пружена здравствена услуга; просечно време за које ватрогасна бригада реагује на пожар итд. Индикатори *задовољства корисника услуга* могу да се добију на основу података било о укупном нивоу задовољства или о специфичним аспектима задовољства пруженом услугом, на пр. проценат корисника услуге који сматрају да је пружалац услуге љубазан.

Индикаторима *ефикасности* мери се остварење резултата по адекватној цени. Најчешће се користи индикатор *јединичне цене пружене услуге*. Примери индикатора утврђених на тај начин су: цена по датој вакцини (укључујући пружање услуге); цена по обрађеном захтеву за издавање грађевинске дозволе; цена по обрађеном захтеву за издавање визе итд.

6. Омладинска политика на нивоу локалне самоуправе

Омладински политику на локалном нивоу спроводи локална самоуправа уз учешће институција задужених за посебне области од значаја за младе и у сарадњи са цивилним сектором. Успешно спровођење омладинске политике подразумева унапређење друштвеног положаја младих и стварање свих релевантних услова за остваривање потреба младих, као и интереса од значаја за младе.

Локална самоуправа са свим осталим актерима треба да створи услове за подршку младима у организовању и активном учешћу у свим процесима како би унапредили положај младих у локалној заједници.

У циљу обезбеђења услове за активно учешће младих у животу и раду локалне заједнице, као и оснаживања креативног испољавања младих, велики број јединица локалне самоуправе је основао **канцеларије за младе**. Ове канцеларије су административноа тела у оквиру градске/општинске управе је које воде системску бригу о младима на локалном нивоу и одговорна су за спровођење локалне омладинске политике.

Кнцеларије за младе у свом раду:

1. Развија, спроводи и прати локалну омладинску политику– иницира израду и прати спровођење локалног акционог плана;
2. Успоставља сарадњу са свим релевантним партнерима– умрежавање, комуникација и координација;
3. Учествује у изради посебних локалних акционих планова, програма и политика у сагласности са националноом стратегијом за младе и прати њихово остваривање;
4. Даје мишљење о питањима од значаја за младе и о њима обавештава органе општине/града;
5. Прати рад одговорних за рад са младима и трошење градских/општинских средстава;

6. Подстиче активизам младих, комуницира са младима и обезбеђује учешће младих у процесима доношења одлука;
7. Иницира припрему пројеката и учешће општине/града у програмима и пројектима за младе;
8. Даје мишљење о предлозима пројеката од значаја за младе који се делимично или потпуно финансирају из буџета општине/града;
9. Пружа техничку и материјалну подршку омладинским организацијама цивилног друштва и иницијативама младих– заговара буџет, аплицира и пружа подршку путем конкурса иницијативама и пројектима младих;
10. Прати остваривање и прикупља извештаје о реализацији пројеката од значаја за младе који се делимично или потпуно финансирају из буџета општине/града;
11. Обезбеђује подршку у раду другим институцијама;
12. Спроводи истраживања о потребама и проблемима младих у локалној заједници;
13. Води базу података о активним организацијама младих.

Посебан значај за младинску политику требало би имати **именовање члана општинског/ градског већа** који би био задужен за системску бригу о младима у општини/граду. Он/она би требао да буде упознат са проблемима младих у средини, да заступа интересе младих спровођењем политика од значаја за младе, да заговара адекватан буџет и директно сарађује са другим актерима локалне омладинске политике. као што су Савет за младе и Канцеларијом за младе.

Градови и општине зарад бриге о младима могу основати **Савет за младе**. Савет може да представља механизам за међусекторску сарадњу актера задужених за дефинисање и спровођења омладинске политике на локалном нивоу и да функционише по принципу партнерства у заједничком доношењу одлука представника јавног и цивилног сектора о институционалној бризи о младима. Савет треба да чине представници ђачких парламената, удружења младих и за младе, представници локалне заједнице, институција система и експерти.

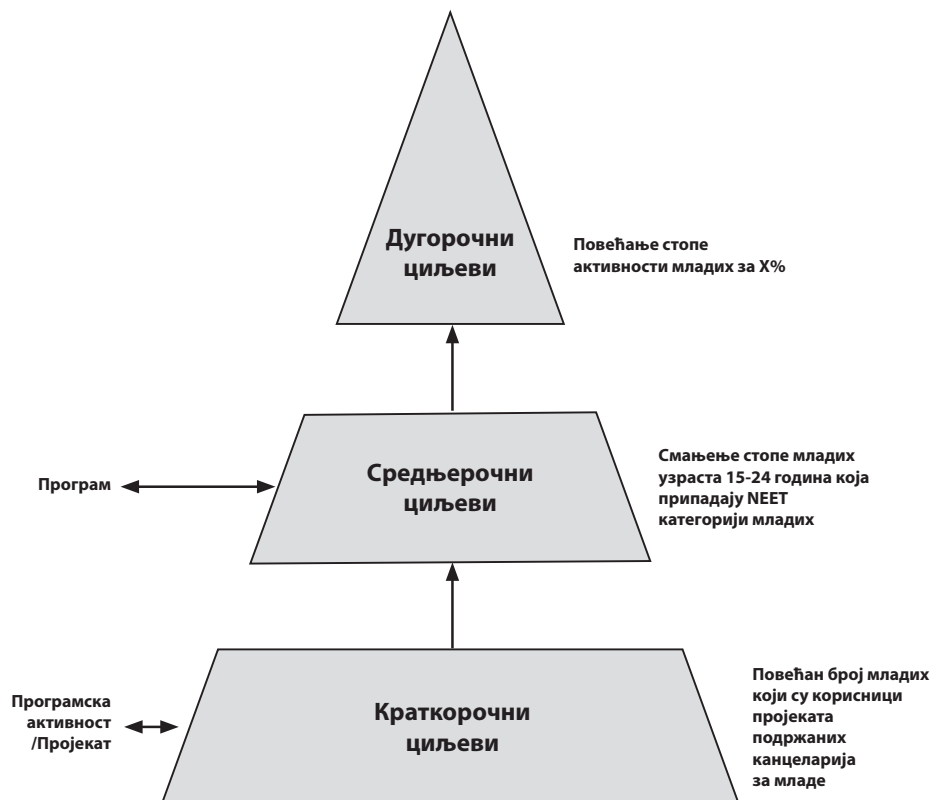
Савет за младе има задужење да иницира израду, дефинише и прати спровођење локалне омладинске политике, учествује у изради локалних акционих планова, програма и политика и прати њихово остваривање; даје мишљење о питањима од значаја за младе као и о нацртима прописа и одлука које доноси скупштина у областима од значаја за младе, усваја годишње и периодичне извештаје о остваривању локалне омладинске политике и локалних акционих планова и програма за младе, подноси их скупштини, председнику општине и општинског већа као и да подстиче остваривање међуопштинске сарадње која се односи на омладину.

Градови и општине за реализацију омладинске политике могу да оснивају **установе за младе**. Оне се финансирају из буџета оснивача, а своје активности спроводи у сарадњи са свим актерима омладинске политике. Основне активности оваквих установа су промовисање активизма младих и подржавању развоја и рада иницијатива младих и омладинског сектора на локалном нивоу, развијање програма неформалног образовања на теме од интереса за младе као и спровођење најразличитијих услуга препознатих као потребе младих (истраживачки рад, организација културног живота и ваннаставних активности, сервис за пружање услуга удруженим младима, програми у спровођењу мера активног запошљавања итд.).

Закон о младима у члану 13 наводи да ради обављања омладинских активности, унапређења услова за лични и друштвени развој младих према њиховим потребама и могућностима и укључивања младих у друштвени живот заједнице и њиховог информисања могу се оснивати удружења младих и удружења за младе, у складу са законом којим се уређује оснивање и правни положај удружења. Управо посебан значај за омладинску политику могу имати **организације цивилног друштва** кроз које појединци могу преузети одговорност у процесима доношења одлука. Оне креирају конкретне циљеве деловања унутар демократског система и раздвојене су од политичког и економског друштва.

6.1 Омладинска политика и планирање на нивоу локалне самоуправе

Програмски буџет омогућава да се ускладе средњорочно планирање и алоцирање буџетских средстава и боље управља јавним политикама. У том смислу, од највеће важности је да се циљеви програма вежу за дугорочне циљеве. Зато је неопходно да ти циљеви буду везани како за националну јавну политику коју дефинише Национална стратегија за младе, тако и за локалне стратешке документе, као што су Акциони план за младе или кровна стратегија локалне самоуправе.



Имајући у виду да се програмски буџет се израђује у складу са средњорочним плановима корисника, неопходно је сваке године израђивати средњорочни план како би се ефективно и ефикасно спровидила локална омладинска политика кроз утврђивање приоритетних расхода али и ради достизања осталих циљева као што је воље управљање учинком. Само кроз овакав приступ и већу одговорност корисника јавних средстава програмско буџетирање ће остварити своју сврху.

Овај процес ће такође потпомоћи усаглашавању стратешких докумената и програмске методологије и тиме омогућити да кроз ревизију или израду нових стратешких докумената се унапреде циљеви и индикатори тако да се унапреде у складу са SMART критеријумима што до сад углавном није случај.

6.2 Програмско буџетирање - алат за унапређење омладинске политике

Планирање треба почети већ на почетку године дефинисањем приоритетних области финансирања. У циљу унапређења квалитета и транспарентности процеса буџетирања потребно је обезбедити активно учешће грађана а поготово организација и институција која се директно или индиректно баве омладинском политиком. За то се могу организовати јавне расправе и друге видове укључења јавности, као што су, организација округлих столова, стручних и струковних скупова, анкетање и интервјуисање, наступи у медијима и слично.

Ништа не шири тако добро знања и продубљује разумевање о целом процесу као директно учешће и допринос у дефинисању програма па чак и ако нису у директној вези са оним чиме се та особа или организација примарно бави. На овај начин се и проблематика омладинске политике приближава већем броју људи у локалној заједници и подиже се институционални капацитет локалне самоуправе.

Примену програмског буџетирања треба искористити за преиспитивање начина обављања надлежности и начина организовања. Значајан део општинских/градских управа требало би да се функционално ре-организује како би се омогућила имплементацију пројеката, сарадња између свих делова општинске управе, одговорност у спровођењу инвестиција и адекватно управљање. То подразумева и пројектно организовања који не би нужно произвело промене у функционалној организацији већ би се по потреби правили пројектни тимови са јасно дефинисаним пројектним менаџером и поделом послова. Програмска структура ЈЛС обухвата пројекте као релевантну програмску категорију која уз програмску активност чини програм. Уочено је мало присуство пројеката у локалним буџетима за 2015. годину.

Планирање, као управљачка активност, подразумева одређивање циљева и мерила (индикатора) за њихово остварење и у том контексту најслабија карика у процесу програмског буџетирања у Србији је недовољно знање о овој методологији како код буџетских корисника и корисника јавних средстава. Повећање знања је нарочито важно како би се корисници јавних средстава оспособили да самостално утврђују циљеве и индикаторе пројеката.

Последично, најважнија препорука је обезбедити обуку што подразумева унапређењу капацитета, пре свега у областима разумевања процеса планирања, прикупљања података, изградње индикатора и социоекономске анализе, метода и алата имплементације, праћења и оцене, укључујући знања о процесу извештавања и ревизији стратешких планова. То би са техничког аспекта омогућило да се акценат у стратешким плановима и програмским буџетима стави на прецизно и јасне дефинисане циљеве и приоритете.

Активним учешћем у процесима планирања и буџетирања користећи обавезне и препоручене локалне заједнице за спровођење јавних политика и тиме их учинити конкурентијим за аплицирање и добијање пројеката из националних и донаторских средстава. Ово поготово што стратешко планирање и програмско буџетирање прате логички оквир чије је познавање неопходно за припрему и спровеђење пројеката из ЕУ фондова, што му даје посебан значај у процесу приступања ЕУ али и као могућност да се дође до других начина финансирања.

7. Примери програмске структуре и кључни показатељи

ПРОГРАМ 14 РАЗВОЈ СПОРТА И ОМЛАДИНЕ

Сврха: Обезбеђивање приступа спорту и подршка активностима и пројектима везаним развој омладине и спорта

Опис: Програм укључује активности које се односе на побољшање спорта и омладинске политике.

Основ: Закон о младима, Национална стратегија за младе. Стратегија одрживог развоја локалне самоуправе, Акциони план за младе

Одговорна особа: Члан већа задужен за спорт и омладину

Циљ: Успоставити активно партнерство субјеката омладинске политике у развоју омладинске политике и спровођењу омладинских активности, као и у развоју и спровођењу локалних политика које се тичу младих

Индикатори исхода:

- укупан број удружења младих и удружења за младе у односу на укупан број младих у граду/општини;
- регистрован број волонтера;
- број институција и организација са којима је остварено партнерство путем споразума о сарадњи;

ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ - ОМЛАДИНСКА ПОЛИТИКА

Сврха: Успостављање ефикасаног система подршке младима.

Опис: Спровођење и праћење локалне омладинске политике, сарадња са свим релевантним партнерима– умрежавање, комуникација и координација; техничка и материјална подршка омладинским организацијама цивилног друштва и иницијативама младих;

Оснoв: Закон о младима, Национална стратегија за младе, Стратегија одрживог развоја локалне самоуправе, Акциони план за младе

Одговорна особа: координатор канцеларије за младе

Циљ: Успостављени институционални услови у локалној заједници за подршку активном укључивању младих, подршку различитим друштвеним активностима младих и креативном испољавању њихових потреба.

Индикатори излазних резултата:

- проценат младих који су корисници услуга канцеларије за младе
- број подржаних пројеката
- број организованих активности

8. Основни речник појмова

Закон о буџету Републике Србије јесте закон којим се процењују приходи и примања, те утврђују расходи и издаци за једну или три године (капитални издаци исказују се за три године), а доноси га Народна скупштина; садржи и одредбе битне за извршење тог закона; у случају кад се буџет доноси за три године приходи и примања, расходи и издаци исказују се за сваку годину посебно;

Одлука о буџету јесте одлука којом се процењују приходи и примања, те утврђују расходи и издаци за једну или три године (капитални издаци исказују се за три године), а доноси га скупштина аутономне покрајине, односно скупштина општине, односно града или града Београда (у даљем тексту: скупштина локалне власти); садржи и одредбе битне за извршење те одлуке; у случају кад се буџет доноси за три године приходи и примања, расходи и издаци исказују се за сваку годину посебно;

Финансијски план јесте акт директног или индиректног корисника буџетских средстава, као и акт организације за обавезно социјално осигурање, који укључује и финансијске планове индиректних корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, израђен на основу упутства за припрему буџета, у складу са смерницама за израду средњорочних планова и пројекцијама средњорочног оквира расхода предвиђених Фискалном стратегијом, који садржи процену обима прихода и примања и обим расхода и издатака за период од једне или три године (капитални издаци исказују се за три године);

Јавна средства су средства на располагању и под контролом Републике Србије, локалне власти и организација за обавезно социјално осигурање;

Централни ниво државе обухвата све субјекте који су одговорни за пружање, претежно, нетржишних услуга и прерасподелу дохотка и богатства на нивоу земље као целине; обухвата буџет Републике Србије и ванбуџетске фондове, укључујући и фондове социјалног осигурања;

Општи ниво државе обухвата све субјекте који су одговорни за пружање, претежно, нетржишних услуга и прераспodelу дохотка и богатства на свим нивоима државе; обухвата буџет Републике Србије, буџете локалних власти, ванбуџетске фондове, укључујући и фондове социјалног осигурања на свим нивоима власти, као и нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе на свим нивоима власти;

Јавни сектор је део националне економије који обухвата општи ниво државе, као и нефинансијска предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активностима;

Јавни приходи су сви приходи остварени обавезним плаћањима пореских обвезника, правних и физичких лица која користе одређено јавно добро или јавну услугу, као и сви други приходи које остварују корисници буџетских средстава и средстава организација за обавезно социјално осигурање;

Општи приходи буџета су приходи којима се финансира јавна потрошња и који немају;

Јавна добра су природна богатства чије је коришћење уређено посебним законом, као и добра која су посебним законом утврђена као добра од општег интереса и добра у општој употреби;

Јавне услуге су све услуге које су корисници јавних средстава у складу са законом обавезни да пружају правним и физичким лицима;

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, односно локалну власт, укључујући услуге пројектног планирања које су саставни део пројекта, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекти који подразумевају улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса;

Буџет је свеобухватан план прихода и примања и план расхода и издатака, организован у два одвојена рачуна: а) рачун прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијске имовине и расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине и б) рачун финансирања; буџет је основни документ економске политике Владе;

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;

Фискална политика представља одлуке које доносе или радње које спроводе органи власти у вези са јавним приходима и примањима и расходима и издацима и акумулацијом јавне имовине и обавеза са циљем утицања на привредна кретања и остваривање циљева фискалне политике;

Циљеви фискалне политике означавају прецизне нумерички исказане циљне вредности главних фискалних агрегата које Влада настоји да оствари у буџету;

Фискална правила представљају постављање ограничења на фискалну политику, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила несигурност када је у питању будућа фискална политика;

Фискални савет је независан орган који се образује са циљем да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, и то независном анализом фискалне политике и подстицањем стручних расправа о фискалној политици;

Фискална стратегија је документ у коме се наводе циљеви фискалне политике Владе и даје оцена одрживости фискалне политике, који Влада подноси Народној скупштини;

Фискална одрживост означава могућност спровођења дате фискалне политике у дужем временском периоду, без значајнијих промена у пореској политици или расходима и издацима;

Консолидација је исказивање прихода и примања и расхода и издатака више међусобно повезаних буџета и ванбуџетских фондова, као да се ради о јединственом субјекту; да би се избегло двоструко рачунање, консолидацијом се искључују међусобни трансфери између истих, као и између различитих нивоа власти;

Консолидовани буџет централне државе је буџет након искључивања међусобних трансфера између различитих субјеката на централном нивоу власти, како би се избегло двоструко рачунање, при чему се принципи за утврђивање резултата за буџет Републике Србије примењују и на консолидовани буџет централне државе;

Консолидовани буџет опште државе је буџет након искључивања међусобних трансфера између различитих субјеката на истом нивоу власти, као и између различитих нивоа власти, при чему се принципи за утврђивање резултата за буџет Републике Србије примењују и на консолидовани буџет опште државе; ово је реални индикатор финансијске позиције државе, прихода, расхода и задужености;

Ребаланс буџета је промена закона о буџету Републике Србије, односно одлуке о буџету локалне власти у току буџетске године, којом се мења, односно допуњује буџет, а ребаланс финансијског плана организације за обавезно социјално осигурање промена финансијског плана којом се у току буџетске године, мења, односно допуњује финансијски план;

Задуживање представља уговарање кредита, односно издавање хартија од вредности, у складу са посебним законом;

Плаћања означавају све трансакције које имају за резултат смањење стања финансијских средстава на рачунима;

Консолидовани рачун трезора локалне власти је обједињени рачун динарских и девизних средстава припадајућих корисника средстава буџета локалне власти и других корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора локалне власти, а који се отвара локалној власти и води у Управи за трезор;

Трансферна средства су средства која се из буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти преносе буџету на другом нивоу власти, буџету на истом нивоу власти и организацијама за обавезно социјално осигурање, као и између организација за обавезно социјално осигурање за доприносе за осигурање;

Донација је наменски неповратан приход, који се остварује на основу писаног уговора између даваоца и примаоца донације;

Финансијска помоћ Европске уније су средства Европске уније која се користе за намене и спроводе према правилима утврђеним споразумима између Републике Србије и Европске уније;

Финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи Европске уније је финансијско учешће Републике Србије у спровођењу програма финансијске помоћи Европске уније које се може обезбедити из различитих извора финансирања;

Систем управљања јавним финансијама представља скуп активности и поступака усмерених на успостављање финансијског јединства у евидентирању прихода и примања и расхода издатака и извршавању расхода и издатака корисника средстава буџета Републике Србије, односно локалне власти, чиме се обезбеђују интегритет буџетског система и буџетски циљеви;

Систем управљања јавним средствима представља скуп активности и поступака усмерених на јединствено планирање, располагање, евидентирање и извештавање о јавним средствима, која користе и којима располажу корисници јавних средстава;

Систем извршења буџета, као део система управљања јавним финансијама, обухвата процесе и поступке који се спроводе електронском комуникацијом са Управом за трезор, а којима се извршавају расходи и издаци корисника средстава буџета Републике Србије, односно локалне власти, утврђени законом о буџету, односно одлуком о буџету, као и расходи и издаци тих корисника у периоду привременог финансирања;

Управљачка одговорност је обавеза руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност;

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоца организације, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви организације остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин;

Закон о завршном рачуну буџета Републике Србије је акт којим Народна скупштина за сваку буџетску годину утврђује укупно остварене приходе и примања и расходе и издатке, финансијски резултат буџета Републике Србије (буџетски дефицит или суфицит) и рачун финансирања;

Одлука о завршном рачуну буџета локалне власти је акт којим скупштина локалне власти за сваку буџетску годину утврђује укупно остварене приходе и примања и расходе и издатке и финансијски резултат буџета локалне власти (буџетски дефицит или суфицит) и рачун финансирања;

Родно одговорно буџетирање представља увођење принципа родне равноправности у буџетски процес, што подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности;

Средњорочни план је свеобухватни план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, пројеката и програмских активности за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године, према утврђеним средњорочним циљевима и приоритетима, који служи и као основа за израду образложења финансијског плана тог корисника и израђује се у складу са упутством за припрему буџета;

Средњорочни оквир расхода је саставни део Фискалне стратегије, којом Влада утврђује укупни обим расхода буџета Републике у складу са утврђеним приоритетним областима финансирања; обезбеђује свеукупну фискалну дисциплину и транспарентност процеса планирања буџета и представља основ за дефинисање средњорочних обима за планирање и израду финансијских планова буџетских корисника.

План капиталних инвестиција је вишегодишњи план који обично покрива капиталне инвестиције за периоду од 4 до 6 година, поређаних према приоритетима, годинама, роковима, годишњим трошковима и предлозима за финансирање. Ревизија плана капиталних инвестиција се врши сваке године за наредну годину.

Субвенције обухватају сва бесповратна средства које држава упућује јавним предузећима или привредним субјектима (приватним предузећима, пољопривредним газдинствима, предузетницима, грађанима).

Фондација Ана и Владе Дивац
Илије Гарашанина 53а/7
11120 Београд, Република Србија

www.fondacijadivac.org
www.stvarnovazno.org