

PRIRUČNIK ZA PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE

za jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Švicarska agencija za razvoj i saradnju SDC

MEG
Projekat općinskog okolišnog
i ekonomskog upravljanja





Projekat općinskog okolišnog
i ekonomskog upravljanja

Ova publikacija je pripremljena i objavljena u okviru Projekta općinskog okolišnog i ekonomskog upravljanja (MEG) kojeg podržava i finansira Vlada Švicarske, a sprovodi Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u BiH. Sadržaj ove publikacije kao i stavovi izneseni u njoj, ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske niti UNDP-a.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Švicarska agencija za razvoj i saradnju SDC



SADRŽAJ

Lista tabela	6
Lista ilustracija	6
1 Uvod	7
1.1 Svrha priručnika	7
1.2 Programska klasifikacija	8
1.3 Područje javne politike	8
1.4 Veza sa strateškim planiranjem	8
2 Programski budžet	9
2.1 Karakteristike programskog budžeta	10
2.2 Poređenje metoda budžetiranja	11
2.3 Prednosti programskega budžeta	11
2.4 Programska struktura	12
2.5 Program (naziv, svrha, ciljevi)	12
2.5.1 Utvrđivanje programa	13
2.5.2 Administrativni i upravljački programi	15
2.6 Mjera (Aktivnost)	15
2.7 Projekt	17
2.8 Indikatori	17
2.8.1 Karakteristike indikatora	18
2.8.2 Indikatori programa i mjera/aktivnosti	19
2.8.3 Rodno senzitivni indikatori	20
3 Izrada programskega budžeta	21
3.1 Koraci u izradi programskega budžeta	21
3.1.1 Analiza postojećeg stanja i strateške dokumentacije; definiranje problematike u okviru područja javnih politika; strateški ciljevi	22
3.1.2 Definiranje programa	22
3.1.3 Definiranje mjera/aktivnosti/projekata	23
3.1.4 Alokacija potrebnih sredstava	23
3.2 Naredne iteracije izrade programskega budžeta	23
4 Proces integracije rodno odgovornog budžetiranja	24
5 Zaključna razmatranja	25
Aneks 1 - Program	26
Aneks 2 - Programska mjera/aktivnost i vezani projekti	27
Izvori	28

LISTA TABELA

- Tabela 1:** Područja javnih politika
Tabela 2: Linijsko i programsko budžetiranje
Tabela 3: Primjeri naziva programa
Tabela 4: Primjeri svrhe programa
Tabela 5: Primjeri opisa programa
Tabela 6: Primjeri ciljeva programa
Tabela 7: Primjeri naziva mjere/aktivnosti
Tabela 8: Primjeri svrhe mjere/aktivnosti
Tabela 9: Primjeri opisa mjere/aktivnosti
Tabela 10: Primjeri ciljeva mjere/aktivnosti
Tabela 11: Primjeri indikatora učinka programa
Tabela 12: Primjeri indikatora učinka mjere/aktivnosti
Tabela 13: Primjeri rodno odgovornih indikatora na nivou učinka mjere/aktivnosti

LISTA ILUSTRACIJA

- Ilustracija 1:** Programski budžet
Ilustracija 2: Programska struktura
Ilustracija 3: Koraci procesa izrade programskog budžeta

1. UVOD

Finansiran od strane Vlade Švajcarske i implementiran od strane Razvojnog Programa Ujedinjenih Nacija (UNDP), Projekat MEG je 12-godišnja intervencija u domenu lokalne uprave u Bosni i Hercegovini. Opšti cilj projekta je definisan na sljedeći način: lokalne samouprave, kojima su dodeljene odgovarajuće nadležnosti i finansije, poboljšale su svoje demokratsko upravljanje, primjenile dobre javne politike i sisteme upravljanja učinkom, i pružile javne usluge na inkluzivan, efikasan i efektivan način, posebno one u ekonomskom i ekološkom sektoru.

Jedan od očekivanih rezultata u okviru projekta jeste i povećana transparentnost, rodna ravnopravnost, odgovornost i efikasnost upravljanja budžetom u ciljanim lokalnim upravama i u tu svrhu planirana je aktivnost kojom će se postići značajna poboljšanja u partnerskim jedinicama lokalne samouprave (JLS). U sklopu procesa postizanja ovog rezultata planirane su i aktivnosti izrade procjene specifičnog pravnog okvira, koji regulira uvođenje programskog i rodno odgovornog budžetiranja u BiH, FBiH i RS, kao i postojeće metodologije koje se trenutno koriste na višim nivoima vlasti, s jasno naznačenim relevantnim planovima Ministarstva financija (MF) za uvođenje budžetiranja zasnovanog na programima na lokalnom nivou. Nakon toga izvršen je odabir dvije JLS koje su pogodne za pilotiranje budžeta zasnovanog na učinku, uz inkorporaciju rodno odgovornog budžetiranja kroz indikatore, i pružanje tehničke podrške za samu implementaciju.

1.1 Svrha priručnika

Kada je u pitanju trenutni status programskog budžetiranja u Bosni i Hercegovini, budžet u programskom formatu na nivou institucija Bosne i Hercegovine je sastavni dio budžetske dokumentacije i dostavlja se Parlamentu kao dodatna informacija prilikom usvajanja budžeta. Pri izradi budžetske dokumentacije u ovom formatu, preuzet sektorski pristup izradi koji podrazumijeva da se u institucijama program identificira i poistovjećuje sa organizacionom jedinicom (sektorom) uz jedan generalni program koji se odnosi na administraciju.

U dogledno vrijeme, a obzirom na primjenu programskog budžetiranja na nivou BiH, izgledno je i očekuje se uvođenje ove metodologije i u budžetske cikluse u entitetima i dalje nižim nivoima vlasti. Entiteti u BiH još uvijek nemaju upotpunjen strateško-planski okvir što je ključna pretpostavka za izradu budžeta u programskom formatu, dok su JLS u tom pogledu u prednosti jer većina njih raspolaže aktuelnom strateškom dokumentacijom.

Dakle generalno, u BiH, u oba entiteta, JLS ne primjenjuju programsku klasifikaciju, ali je činjenica da to nije ni zakonska obaveza. U posljednjih 12 godina javljale su se različite inicijative vezane za uvođenje programskog budžetiranja na nižim nivoima vlasti u BiH, uključujući i JLS. Uglavnom se radilo o inicijativama međunarodnih organizacija ili onima finansiranim od strane međunarodnih organizacija. Pored toga, Agencija za državnu službu FBIH je redovno organizirala godišnje obuke za uposlenike JLS na temu programskog budžetiranja.

Programsko budžetiranje podrazumijeva niz promjena u pogledu ljudskih i materijalnih resursa, te promjene u pogledu strateškog razmišljanja, uključujući i procjenu prema spolu korisnika, ali i postojanje političke i administrativne spremnosti za njegovu implementaciju. Za uvođenje programskog budžetiranja neophodno je uzeti u obzir stvarne mogućnosti za provođenje ove vrste reforme, uzimajući u obzir faktore poput kapaciteta, troška, instrukcija sa viših nivoa vlasti i slično.

Cilj programske klasifikacije je što je moguće više uskladiti i uvezati strateško planiranje, srednjoročno planiranje i pripremu budžeta, tako da se budžet može temeljiti na informacijama o postignutim rezultatima, posredno povezujući dostignuća i korištena sredstva.

Također indirektni programski budžeti mogu pružiti izravnu vezu između ciljeva, rezultata i sredstava.

Ovaj priručnik služi kao set smjernica jedinicama lokalne samouprave za pripremu za uvođenje programskog budžeta u svoj budžetski proces. On daje pregled novog pristupa budžetiranju i sadrži opća pravila npr. za definiranje programa, ciljeva i pokazatelja i ostalih elemenata, ali također pruža i praktične smjernice i primjere u skladu sa iskustvima u uvođenju programskog budžeta u odabranim sektorima u pilot općinama u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Važno je napomenuti da su praćeni generalni principi programskog budžetiranja, a sam način izrade i terminologija će u velikoj mjeri ovisiti o uputama sa viših nivoa vlasti (ministarstava finansija) kada počne formalni proces uvođenja programskog budžetiranja na nivou entiteta i niže.

1.2 Programska klasifikacija

Programsku klasifikaciju budžeta definišemo kao skup kategorija prema kojima je budžet podijeljen kako bi se osiguralo efikasno i efektivno planiranje korištenja raspoloživih resursa. Kategorije su postavljene tako da su javne usluge i aktivnosti sa zajedničkim ishodom grupisane zajedno i po postavljenoj programskoj hijerarhiji.

Programska hijerarhija je klasifikacija rashoda koja podrazumijeva više nivoa i u kojoj su područja javnih politika razbijena u programe, a programi dalje u mjere i projekte.

1.3 Područje javne politike

Politike vlada i strateški planovi su podijeljeni po različitim područjima. Ova područja javnih politika omogućavaju upravi, predstavničkim tijelima i građanima da jasno vide gdje se troše sredstva poreskih obveznika, da li se zadovoljavaju potrebe i zahtjevi svih građana i građanki, i o kolikim sredstvima se radi. Ova područja ne slijede neophodno budžetsku organizacionu klasifikaciju, ali joj u značajnoj mjeri mogu korespondirati, ovisno o veličini i organizaciji.

Javne politike daju pregled prioritetnih ciljeva koje lokalna uprava želi postići, a neki od primjera a područja javnih politika su :

NAZIV	
1.	Lokalni ekonomski razvoj
2.	Poljoprivreda i ruralni razvoj
3.	Zaštita životne sredine
4.	Socijalna zaštita
5.	Sport
6.	Kultura

Tabela 1 Područja javnih politika

1.4 Veza sa strateškim planiranjem

Strateško planiranje i programsko budžetiranje treba posmatrati kao dva segmenta jednog procesa čiji se pojedini ulazni i izlazni rezultati međusobno determiniraju. Strateški plan, kao rezultat procesa strateškog planiranja, je osnova za izradu programskog budžeta za srednjoročni period.

Strateški razvojni plan JLS je dakle polazna tačka za izradu svih drugih planskih dokumenata

koje donose različiti akteri razvoja na lokalnom nivou. Generalno, strateško planiranje je proces koji podrazumijeva postavljanje dugoročnih ciljeva na osnovu izvršene analize trenutnog stanja. To dalje uključuje definiranje načina putem kojih se mogu ostvariti ti ciljevi, kao i definiranje ključnih indikatora učinka i kontinuirano praćenje napretka u odnosu na postavljene ciljeve i ključne indikatore učinka.

Osnovni alat za realizaciju postavljenih ciljeva organa uprave je budžet. Programski budžet omogućava da se usklade srednjoročni strateški planovi sa alociranjem budžetskih sredstava i da se bolje upravlja realizacijom javnih politika. Javne politike se reflektuju u programskom budžetu jer se troškovi direktno vezuju za realizaciju programa, programskih mjer/aktivnosti i projekata kojim se ostvaruju strateški ciljevi. Pored toga, programski budžet, koji uključuje operativne ciljeve i indikatore učinka, omogućava i praćenje rezultata izvršenja strategije razvoja.

2. PROGRAMSKI BUDŽET

Programsko budžetiranje je dobar način da se budžetske informacije strukturiraju tako da olakšaju donositeljima odluka da izvrše odabir mogućnosti za ispunjenje njihovih funkcija.

Programski budžet je način da se uspostavi veza između raspodjele budžetskih sredstava i strateških ciljeva, a uzimajući u obzir nadležnosti i organizacionu strukturu JLS, a na taj način, kroz programsku strukturu, ispunjavaju se prethodno pomenute javne politike. Struktura programskog budžeta omogućava identifikaciju ulaznih resursa koji su potrebni za realizaciju mjeru i projekata, te time i programa i strateških ciljeva.

Programski budžet daje okvir prema kojem će se mjeriti uspješnost implementacije definiranih programa. Kroz postavljene indikatore, uključujući i indikatore za mjerjenje integracije rodno odgovornog budžetiranja, programska struktura budžeta omogućava mjerjenje stepena ispunjenja strateških ciljeva, nivoa poštivanja rodne ravnopravnosti u okviru budžetskih politika, efikasnosti i efektivnosti mjer provedenih u okviru programa i ukupnih troškova napravljenih u procesu realizacije programskih mjeru/aktivnosti i projekata.



Ilustracija 1 Programski budžet

2.1 Karakteristike programskog budžeta

Programski budžet razlikuje se od tradicionalnog linijskog pristupa za pripremu, pregled i prezentiranje budžeta. Umjesto da se fokusira na ono što jedinica lokalne samouprave „kupuje“ (osoblje, roba itd.), programski budžet se fokusira na očekivane rezultate usluga i aktivnosti koje se provode njegovom realizacijom.

Tradicionalni budžeti primarno predstavljaju alat za kontrolu rashoda ali isključivo na osnovu kategorija rashoda (plate, izdaci za materijal, usluge...) i oni nam daju samo odgovor na pitanja kao što je „koliko smo potrošili na plate uposlenika, koliko na usluge?“, ali to ni u kom slučaju ne daje odgovore na pitanje „koliko ili kako su rashodi vezani za sport koje je JLS imala u toku godine doprinijeli razvoju sporta u JLS?“

Naglasak je dakle na postizanju dugoročnih ciljeva u cijeloj zajednici i pravičnoj alokaciji sredstava, koji će biti u službi svih građana i građanki u JLS. U programskom budžetu povezuju se prihodi i rashodi s višegodišnjim programima koji ispunjavaju ciljeve i strategije jedinice lokalne samouprave, a ono što je također važno, programski budžet identificira očekivane rezultate ovih ulaganja.

Programsko budžetiranje je dakle oblik budžetiranja koji povezuje raspodjelu resursa i ishode upotrebe tih resursa, što mijenja fokus budžetskog procesa sa godišnje aktivnosti zasnovane na ulaznim resursima na aktivnosti zasnovane na učinku, a čime poboljšavamo efikasnost i efektivnost potrošnje. U tom smislu programsko budžetiranje ima za svrhu postizanje dva glavna cilja – prioritizaciju i bolje usluge.

Prvi cilj jeste poboljšati prioritizaciju rashoda u budžetu - to jest pomoći u raspodjeli ograničenih resursa za one programe koji su od najveće koristi za zajednicu i koji u konačnici odražavaju princip socijalne pravičnosti i rodne ravnopravnosti. Prioritizacija rashoda je vrlo često na niskom nivou u javnom sektoru, a samim tim, kada je potrebno raditi racionalizaciju troškova, organi uprave se oslanjaju na linijska umanjenja na stawkama i na taj način se praktično favoriziraju aktivnosti koje su u stvarnosti manje bitne i trebale bi imati manji prioritet. Uspostavljen sistem prioritizacije daje nam kapacitet da vršimo selekciju programa i aktivnosti manjeg prioriteta i na taj način postignemo veći stepen fiskalne konsolidacije.

Drugi cilj je poticanje organa uprave da poboljšaju efikasnost i djelotvornost pružanja usluga. U postizanju ovih ciljeva, programski budžet također postaje efikasno sredstvo za pomoći građanima da razumiju razloge koji stoje iza odluka politike.

Programsko budžetiranje u osnovi predstavlja planiranje, odobravanje i izvršavanje rashoda u okviru uspostavljenih budžetskih programa. Programi grupiraju izdatke za posebne potrebe javnih politika, poput socijalne zaštite, zdravstva ili obrazovanja. Klasifikacija izdataka u smislu programa pretvara budžet u instrument za eksplicitne izvore u prioritetima potrošnje, kao na primjer odabir da se sredstva alociraju na socijalnu zaštitu naspram promocije kulture ili sporta.

Osnovne karakteristike programskog budžeta uključuju:

1. Povećana transparentnost kroz poboljšavanje razumijevanja kako zajednice tako i pojedinaca o svrsi i prirodi usluga koje pruža lokalna samouprava;
2. Fokusiranjem na ciljeve, potrebe i kapacitete usklađuje se javna potrošnja sa ciljevima lokalne zajednice, očekivanim razvojnim prioritetima i rezultatima, kao i finansijskim mogućnostima;
3. Maksimiziranje efekata javne potrošnje kroz osiguravanje donošenja optimalnih odluka o finansiranju;
4. Poboljšanje koordinacije i efikasnosti rada i samim tim i bolje korištenje ograničenih resursa te smanjivanje mogućnosti problema sa konkurentnim projektima;
5. Osiguranje dugoročnog održivog razvoja kroz adekvatno planiranje finansiranja višegodišnjih projekata;

6. Poboljšanje socijalne i rodne ravnopravnosti kroz sistem javne potrošnje.

Dakle, programskim budžetom uspostavlja se jača veza između javnih sredstava i rezultata/ishoda u javnom sektoru. Kroz izvještavanje o učinku dodatno se utječe na odluke o raspodjeli ograničenih finansijskih resursa i podržavaju tri ključna cilja u upravljanju javnim rashodima:

- alokacijska efikasnost – zadovoljavanje stvarnih i prioritetnih potreba građana lokalne samouprave;
- tehnička efikasnost – ograničenim sredstvima osigurati optimalan nivo usluga;
- ukupna fiskalna disciplina.

2.2 Poređenje metoda budžetiranja

Donja tabela jasno prikazuje razlike tradicionalne metode linijskog budžetiranja i programskega budžetiranja.

Metoda budžetiranja	Karakteristike	Primarni način organizacije podataka	Budžetski fokus
Linijsko budžetiranje	Rashodi prikazani po resursima	Nabavljeni resursi	Kontrola resursa
Programsko budžetiranje	Rashodi vezani za ciljeve	Dostignuća (proizvodi ili izlazni rezultati)	Efikasnije planiranje

Tabela 2 Linijsko i programsко budžetiranje

Programski budžeti se obzirom na pristup dodjeljivanja sredstava na osnovu ciljeva, značajno razlikuju od tradicionalnog linijskog budžeta u kojem se sredstva ne alociraju na ciljeve već na kategorije rashoda tj. linijske stavke kao što su na primjer plate, materijalni troškovi, režijski troškovi, itd.

Dakle, problem sa linijskim budžetom jeste da ne pokazuje u biti ništa po pitanju ostvarenja ciljeva utroška sredstava i ova vrsta budžeta je praktično beskorisna kada je u pitanju prioritizacija rashoda. Upravo je ovaj nedostatak i osnovni razlog razvoja koncepta programskega budžeta.

2.3 Prednosti programskog budžeta

Prednosti upotrebe ovog sistematskog pristupa budžetiranju uključuju:

- *Izrada transparentnog budžeta.*

Programski budžet predstavlja budžetska ulaganja u formatu koji poboljšava razumijevanje svrhe i prirode usluga koje će pružati u zajednici.

- *Usmjeravanje pažnje na ciljeve, potrebe i sposobnosti lokalne uprave.*

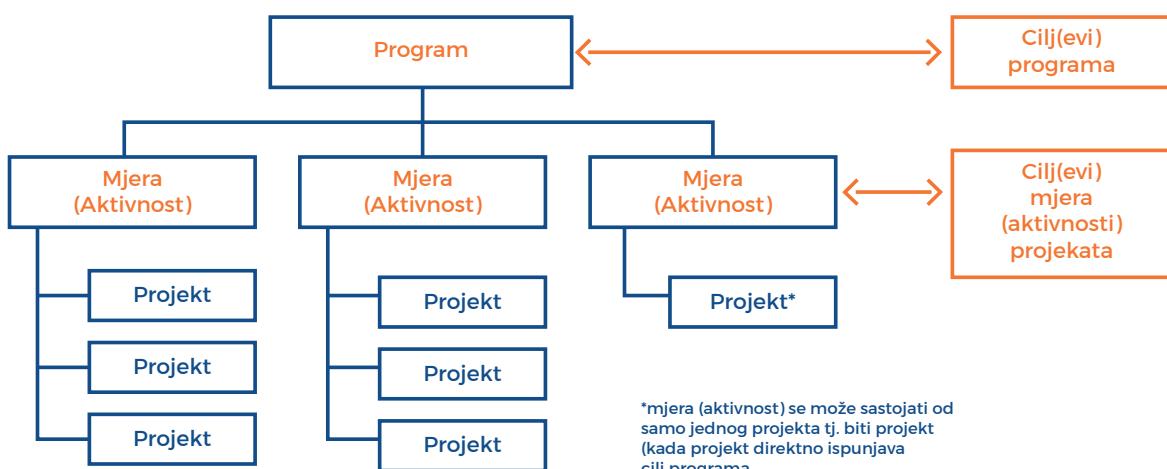
Pomoću programskega budžeta mogu se uskladiti budžetska ulaganja u skladu sa ciljevima zajednice, predviđenim ili željenim rastom, prioritetima i finansijskim mogućnostima.

- *Postizanje maksimalne efikasnosti upotrebe poreskih sredstava građana.*

Fokus planiranja i upravljanja programskim budžetom uspostavlja osnov za donošenje odluka, pomažući da se izbjegnu skupe pogreške. Programski budžet vodi kroz donošenje ispravnih odluka o godišnjem budžetu.

- *Služi širem interesu zajednice i poštuje principe socijalne pravde i rodne ravnopravnosti.*
Jednom odobren, programski budžet građane i poslovnu zajednicu informiše o programima i aktivnostima zajednice koji utječu na njihov život. Također pruža informacije o rezultatima tj. efektima utroška budžetskih sredstava.
- *Poticanje bolje koordinacije unutar uprave i efikasnijeg rada uprave.*
Korištenje programskog budžeta za koordinaciju budžetskih ulaganja službi u lokalnoj upravi rezultirat će efikasnijom upotrebom ograničenih resursa i ograničiti će konflikte ili preklapanje između projekata.
- *Održavanje zdravog i stabilnog finansijskog programa.*
Programiranjem investicija tokom više godina, programski budžet može ograničiti teret koji ta ulaganja stavlju na općinski budžet. Ako ima dovoljno vremena za programiranje, možete unaprijed odabrati najekonomičnije načine dizajniranja i finansiranja svakog projekta.

2.4 Programska struktura



Ilustracija 2 Programska struktura

2.5 Program (naziv, svrha, ciljevi)

Programi se definiraju kao skup rezultata koji imaju zajednički ishod. Budžetski program odnosi se na grupu funkcija ili intervencija (mjera) namijenjenih doprinisu postizanja zajedničkog ishoda ili prioritetnih ciljeva. Ključna karakteristika programa jeste da je definiran zajedničkim ishodom i drugim zajedničkim karakteristikama rezultata koji ga čine. Na ovaj način budžet se kao što je već zaključeno, pretvara u sredstvo prioritizacije rashoda u smislu odabira visine sredstava koje ćemo alocirati na razvoj sportske infrastrukture a koliko na primjer za podršku razvoju privrede na svojoj teritoriji.

Program se dakle sastoji od mjera/aktivnosti sa kompletom javnih usluga i projekata koje sve služe istoj svrsi i koje imaju isti specifični cilj. U programskoj klasifikaciji svaki program je jasno dodijeljen jednom području javne politike, kao što su na primjer sport, kultura, socijalna zaštita, itd., i program isključivo podržava opće ciljeve tog područja javne politike.

Budžetski programi bi trebali uključivati sve aktivnosti, usluge, proizvode i projekte koji služe istoj svrsi i koji su usmjereni ka istom cilju (bez obzira na izvor sredstava) i trebali bi biti vezani za jednu funkciju (ako je to moguće).

Što se tiče broja i veličine programa, treba izbjegavati velike programe koji obuhvataju sve ili većinu rashoda jedne funkcije, ali isto tako je potrebno izbjegavati i veliki broj malih programa.

2.5.1 Utvrđivanje programa

Programi i ciljevi programa korisnika budžeta utvrđuju se na osnovu zakonom propisanih nadležnosti, organizacione strukture, te srednjoročnih planova i strateških dokumenata organa uprave.

Na osnovu zakonom propisanih nadležnosti JLS utvrđuje se lista njihovih ključnih nadležnosti u skladu sa područjima javnih politika. Programi se utvrđuju u skladu s ključnim funkcijama i, u mjeri u kojoj je to moguće, ostvaruje njihova veza sa organizacionom strukturu da bi se osigurala primjena principa organizacione odgovornosti nad realizacijom programa.

Ukoliko je organizaciona struktura bazirana na ključnim nadležnostima, moguće je direktno preslikati ovu strukturu u „vertikalne“ budžetske programe.

Naravno postoje i određene aktivnosti JLS koje doprinose realizaciji različitih ključnih nadležnosti (odnosno „vertikalnih“ programa) ali se ne mogu se u funkcionalnom i troškovnom smislu raspodijeliti po „vertikalnim“ programima. Za ove aktivnosti je potrebno definisati „horizontalni“ program koji će ih obuhvatiti. U skladu sa preuzetom metodologijom tj. sektorskim pristupom programskom budžetiranju, „horizontalni program“ koji se definira za sve organizacije jeste posebni program Administracija i upravljanje.

Za svaki pojedinačni program utvrđuju se sljedeće informacije:

- Naziv
- Svrha
- Opis
- Odgovorno lice
- Cilj
- Indikatori
- Bazna i ciljane vrijednosti
- Mjere/aktivnosti

1. Naziv

Osnovne karakteristike naziva programa jesu da treba biti kratak i informativan i da treba jasno ukazivati na šta se program odnosi. Ovisno o programu to se može postići referiranjem na vrste ishoda ili ciljeva samog programa.

Lokalni ekonomski razvoj

Razvoj sporta

Socijalna zaštita

Tabela 3 Primjeri naziva programa

2. Svrha

Svrha prezentira opšte društvene i/ili ekonomski efekti koji treba da se postignu kroz realizaciju tog programa.

Kreiranje poticajnog okvira za poslovanje i odgovarajuće ekonomsko okruženje za privlačenje investicija

Omogućavanje pristupa sportu i podrška projektima vezanim za mlade i razvoj sporta

Osiguranje sveobuhvatne socijalne zaštite ugroženim kategorijama stanovništva

Tabela 4 Primjeri svrhe programa

3. Opis

Opis daje najbitnije informacije o predmetnom programu. Opis uključuje pregled najznačajnijih mjera i/ili projekata koji se sprovode u okviru programa. Opisom programa daje se pojašnjenje učinaka koji se želi postići, kao i informacija o učesnicima u sprovođenju programa i izvorima finansiranja za njegovu realizaciju.

Kroz program se osiguravaju sredstva podrške za promociju, izgradnja poslovne infrastrukture, kreiranje poticajnog okvira za poslovanje i odgovarajuće ekonomsko okruženje za privlačenje investicija te poljoprivredni poticaji.

Program obuhvata podršku sportskim organizacijama na području grada, unapređenje uslova rekreativnih sportskih aktivnosti i sporta u školama, održavanje sportskih manifestacija te izgradnju i održavanje sportske infrastrukture.

Kroz program socijalne zaštite općina pruža podršku ranjivim grupama stanovništva, osigurava funkcioniranje ustanova socijalne zaštite i podržava rad organizacija koje pružaju pomoći ovih grupama.

Tabela 5 Primjeri opisa programa

4. Odgovorno lice

Odgovorno lice je osoba u okviru JLS koja je zadužena za realizaciju programa – i to je najčešće, ali ne isključivo, rukovodilac organizacione jedinice. Vrlo je važno osigurati da samo jedna osoba bude odgovorna za jedan program i ta osoba mora biti jasno identificirana.

5. Cilj

Predstavlja specifičan društveni ili ekonomski ishod koji treba ostvariti kroz realizaciju mjera u okviru programa. Ciljevi programa odražavaju razvojne prioritete JLS i doprinose realizaciji strateškog cilja jedinice lokalne samuprave.

Ciljevi se postavljaju na osnovu strateških dokumenata JLS, na osnovu javnih politika u okviru nadležnosti JLS i na osnovu organizacione strukture obzirom na sektorski pristup. Ostvarenje cilja programa isključivo se može pripisati realizaciji mjera (aktivnosti) i projekata u okviru datog programa za koji je taj cilj postavljen.

Jasno postavljanje cilja programa je važno ne samo zbog definisanja samog programa, već i zato što se kroz postavljanje cilja koji se želi postići realizacijom programa, kreira i okvir za utvrđivanje indikatora za praćenje realizacije. Cilj kompletног programa mora obuhvatiti ciljeve svih aktivnosti/mjera i projekata koje su grupisane u taj program.

Povećanje broja privrednih subjekata na teritoriji općine.

Plansko poticanje i kreiranje uslova za bavljenje sportom za sve građane grada kroz programe podrške, ali i izgradnju i održavanje sportske infrastrukture.

Razvoj usluga socijalne zaštite za koje je zadužena lokalna samouprava, doprinoseći unapređenju statusa građana koji pripadaju ugroženim grupama.

Tabela 6 Primjeri ciljeva programa

6. Indikatori

Kao indikatori za praćenje postizanja utvrđenog cilja programa, uključujući i indikatore za praćenje nivoa rodne ravnopravnosti¹, koriste se pokazatelji koji su u direktnoj vezi s tim ciljem.

7. Vrijednost za baznu godinu i ciljane vrijednosti za naredne tri godine, kao i izvor verifikacije za svaki indikator za svaki od njih.

8. Mjere (Aktivnosti) u okviru programa sa ukupnim rashodima u baznoj i naredne tri godine za svaku od njih.

2.5.2 Administrativni i upravljački programi

Većina programa u okviru programskega budžeta je zasnovana na izlaznim rezultatima i ishodima. Kao takvi, ciljevi programa trebaju ukazivati na namjeravani ishod programa. To važi za veliku većinu programa koji izlazne rezultate pružaju izravno javnosti ili radi izravne koristi za javnost. Postoje međutim, neki programi koji nisu usmjereni na pružanje izlaznih rezultata prema građanima nego na aktivnosti podrške, odnosno na unutarnje usluge koje se pružaju samo JLS. Za takve se programe obično kaže da su „administrativni i upravljački“ programi.

Ono što je zajedničko svim ovim programima je da oni dakle ne pružaju usluge vanjskim korisnicima nego ostatku svoje organizacije, te da podržavaju veći broj programa.

Administrativni i upravljački programi, obzirom da, kako je i navedeno, ne pružaju nikakve usluge vanjskim klijentima, očigledno nisu u skladu sa osnovnim principima programskega budžetiranja, a koriste se iz čisto praktičnih razloga. Njihovim korištenjem se izbjegava potreba alokacije režijskih troškova na brojne programe zasnovane na ishodu i izlaznom rezultatu koje oni podržavaju. Precizna alokacija ovih (indirektnih) troškova, predstavlja zahtjevan posao troškovnog računovodstva koje se u praksi u javnom sektoru vrlo rijetko koristi zbog svoje zahtijevnosti, a za razliku od privatnog sektora, vrlo male koristi.

2.6 Mjera (Aktivnost)

Svaki program je podijeljen na mjere (aktivnosti) koji čine konkretniji nivo klasifikacije programskega budžeta. Mjere (aktivnosti) su u odnosu na program specifičnije definisane akcije (mogu biti npr. konkretni pojedinačni projekti ili grupe projekata) i također imaju za cilj postizanje konkretnijih rezultata i izravnih utjecaja. Mjere (aktivnosti) grupiraju različite javne usluge i aktivnosti - npr. stalne usluge i naknade kao i jednokratni projekti.

Programska mjera (aktivnost) je tekuća i kontinuirana djelatnost čijim sprovođenjem se postižu ciljevi koji doprinose dostizanju ciljeva programa. Mjere se utvrđuju na osnovu uže definisanih nadležnosti organizacije, kao i resursa potrebnih za njihovu realizaciju, tako da čine funkcionalne, troškovne i upravljačke cjeline. Mjere se mogu odnositi na pružanje javne usluge, pripremu i donošenje normativnih i strateških akata, sprovodenje podsticajnih mjer (subvencije, grantovi), transfere drugim organima i nivoima vlasti, naknade korisnicima socijalne zaštite i dr.

Programska mjera (aktivnost) mora biti dio programa, sprovodi se od strane jedne organizacione jedinice i nije vremenski ograničena.

¹ Jedan od najefikasnijih načina uvođenja rodno odgovornog budžetiranja na lokalnom nivou je definisanje rodnih indikatora na nivou mjera/aktivnosti gdje se kroz ovako definisane indikatore omogućava mjerjenje efekata realizacije budžeta po rodnoj strukturi.

Za svaku mjeru (aktivnost) utvrđuju se sljedeće informacije:

- Naziv
- Svrha
- Opis
- Odgovorno lice
- Cilj
- Indikatori
- Bazna i ciljane vrijednosti
- Rashodi i izdaci
- Izvori finansiranja
- Projekat/i

1. Naziv

Osnovne karakteristike naziva mjere/aktivnosti jesu da treba biti kratak i informativan i da treba jasno ukazivati na ono što se njime namjerava ostvariti.

Poboljšanje ekonomskog okruženja.

Podrška lokalnim sportskim organizacijama.

Socijalna pomoć osjetljivim društvenim grupama.

Tabela 7 Primjeri naziva mjere/aktivnosti

2. Svrha

Svrha prezentira opšte društvene i/ili ekonomske efekte koji treba da se postignu kroz realizaciju mjere/aktivnosti.

Pružanje podrške investitorima i preduzećima u osnivanju.

Osiguravanje finansijske podrške lokalnim sportskim organizacijama.

Osiguranje pomoći socijalno ugroženim kategorijama stanovništva.

Tabela 8 Primjeri svrhe mjere/aktivnosti

3. Opis

Opis daje najbitnije informacije o onome što se obavlja u okviru mjeru (aktivnosti), očekivane rezultate te način finansiranja. Opis treba da bude informativan, fokusiran na osnovne elemente i lako razumljiv.

Provođenje Odluke o pogodnostima za investiranje na području općine i one-stop-shop sistem.

Podrška radu lokalnih sportskih organizacija, udruženja i saveza kroz osiguravanje finansijskih sredstava za njihovo funkcioniranje kao i realizaciju projektnih aktivnosti. Realizacija ovih aktivnosti osigurava razvoj sportskih organizacija na području grada te promociju sporta kroz njihov rad.

Kroz osiguravanje novčane pomoći i subvencija osiguravaju se poboljšani uslovi života socijalno ranjivim grupama stanovništva.

Tabela 9 Primjeri opisa mjere/aktivnosti

4. Odgovorno lice

Odgovorno lice je osoba u okviru JLS koja je zadužena da upravlja i nadgleda realizaciju mjeru – najčešće službenik u okviru organizacione jedinice.

5. Cilj

Cilj mjere/aktivnosti predstavlja cilj nižeg nivoa koji pomaže ispunjenju cilja programa. Cilj mjere (aktivnosti) može se odnositi na određeni ishod, ali i na neposredne izlazne rezultate koji se ostvaruju realizacijom.

Poboljšanje lokalnih administrativnih postupaka.

Osiguravanje uslova za rad i unapređenje kapaciteta sportskih institucija kroz koje se u gradu ostvaruje javni interes za oblast sporta.

Poboljšanje uslova života građana koji pripadaju posebno ranjivim društvenim grupama.

Tabela 10 Primjeri ciljeva mjere/aktivnosti

6. Indikatori

Kao indikatori za praćenje postizanja utvrđenog cilja mjere (aktivnosti) koriste se pokazatelji ishoda i pokazatelji izlaznog rezultata koji daju najbolju sliku realizacije.

7. Vrijednost za baznu godinu i ciljane vrijednosti naredne tri godine i izvor verifikacije za svaki indikator.

8. Rashodi i izdaci direktno vezano za programsку mjeru (aktivnost) po ekonomskoj klasifikaciji (bazna godina i tri naredne godine).

9. Izvori finansiranja za realizaciju (bazna godina i naredne tri godine).

10. Projekte u okviru mjere ili **jedan projekt** koji jeste jedina aktivnost.

2.7 Projekt

Projekt je vremenski ograničen poslovni poduhvat organizacije, sa jasno definisanim ishodom, odnosno promjenom koja se želi postići, potrebnim resursima i upravljačkom strukturom. Obzirom da u okviru određenih mjeru koje nisu vremenski ograničene, postoji više „podaktivnosti“ (npr. u okviru mjere/aktivnosti podrške funkcionisanju ustanova kulture može se nalaziti više ustanova kulture) ove „podaktivnosti“ se izlistavaju kao projekti u okviru mjere iako u potpunosti ne ispunjavaju standardnu definiciju projekta.

Sprovođenjem projekta se postižu ciljevi koji doprinose dostizanju ciljeva mjere ili programa kojem projekt pripada. Projekt se može odnositi na kapitalnu investiciju, unapređenje procedure u javnoj administraciji, specifična davanja u okviru mjere (aktivnosti), i slične akcije koji doprinose kvalitetnijem pružanju javnih usluga. Generalno, projekti su po standardnoj definiciji vremenski ograničeni.

2.8 Indikatori

Primjenom pokazatelja učinka osiguravaju se informacije o efektivnosti i efikasnosti programa, programskih mjeru/aktivnosti i projekata. Koriste se dvije vrste mera učinka: pokazatelji ishoda i pokazatelji izlaznih rezultata.

Primjena mera učinka i podataka koji se na taj način osiguravaju važni su iz više razloga. Kao prvo, podaci o planiranom i ostvarenom učinku u prethodnoj fiskalnoj godini korisni su

kada se donose odluke o alokaciji budžetskih sredstava za narednu godinu, iako visina tih iznosa ne zavisi direktno od ostvarenih rezultata. Kao drugo, utvrđivanje ciljnih i ostvarenih vrijednosti koje se mijere mjerama učinka doprinosi boljem upravljanju finansijama. Kao treće, poređenje utvrđenih ciljnih vrijednosti i ostvarenih rezultata pruža ključne povratne informacije za odgovorne za realizaciju programa, programske mjere/aktivnosti i projekata o tome koje se aktivnosti sprovode u skladu sa postavljenim ciljevima, a u kojim oblastima je potrebno unaprijediti način sprovođenja aktivnosti u cilju veće efikasnosti ili efektivnosti.

Istovremeno sa izradom programske strukture budžeta utvrđuje se način praćenja postizanja ciljeva, odnosno utvrđuju se mijere učinka (za svaki cilj svakog programa, programske mjere/aktivnosti i projekta ukoliko se mjera/aktivnost sastoji iz samo jednog projekta). Indikatori moraju da budu takvi da omogućavaju lako mjerjenje ostvarenih rezultata, da budu relevantni i da koriste rukovodiocima programa u upravljanju učinkom.

Mjere učinka nam govore kako radimo. Ukoliko se ne prati rezultat, vrlo je teško znati da li radimo uspješno ili ne, i kakva je produktivnost. Mjerjenje produktivnosti omogućava identifikaciju problematičnih oblasti, ali isto tako osigurava da se kroz poduzimanje korektivnih aktivnosti otkrije u kojoj su mjeri ostvarena poboljšanja.

Odgovarajući indikatori trebaju se odrediti za mjerjenje učinka u odnosu na ulazne elemente, aktivnosti, izlazne rezultate, ishode i utjecaje.

2.8.1 Karakteristike indikatora

Definiranje adekvatnog pokazatelja učinka zahtjeva pažljivu analizu u smislu onoga što se treba mjeriti. Dobar indikator učinka treba biti:

- a. Pouzdan: indikator bi trebao biti dovoljno precisan za svrhu za koju je namijenjen i da reagira na promjene u stupnju ostvarenja učinka.
- b. Precizno definiran: indikator treba imati jasnu, nedvosmislenu definiciju, tako da će se podaci dosljedno prikupljati i biti razumljivi i jednostavni za korištenje.
- c. Podložan verifikaciji: mora biti moguće provjeriti i potvrditi procese i sustave koji proizvode indikator.
- d. Ekonomičan (ekonomski isplativ): korisnost indikatora mora opravdati troškove prikupljanja podataka. Pokazatelj je ekonomski isplativ ako prednosti korištenja specifičnog indikatora nadmašuju njegove troškove prikupljanja, obrade i verifikacije. Sistemi za mjerjenje učinka nisu besplatni. Oni bi stoga trebali proći „cost-benefit test“ (trošak u odnosu na ostvarenu korist).
- e. Usporediv: indikator je ono što koriste slični pružatelji usluga ili ono što je ta organizacija koristila u prošlosti.

Također, prilikom definisanja pokazatelja potrebno je težiti ka tome da oni zadovolje SMART kriterijum. SMART definisani indikatori su oni koji su specifični (Specific) – prirodu i potrebni nivo ispunjenja je moguće jasno definisati; mjerljivi (Measurable) – mogu se kvantitativno odrediti kroz broj ili procenat; ostvarivi (Attainable) – realno mogući uz postojeće resurse; relevantni (Relevant) – vezani su za postizanje cilja i vremenski određeni; (Time bounded) – posjeduju vremensku odrednicu na kraju koje se vrši mjerjenje i poređenje sa planiranim veličinama.

SMART kriterij se postiže kroz jasno definiranje i indikatora, ali i baznih vrijednosti, a vremenski kriterij se generalno ispunjava u skladu sa periodom koji pokriva programski budžet (3 godine, za svaku godinu posebna ciljna vrijednost).

2.8.2 Indikatori programa i mjera/aktivnosti

Za praćenje postizanja utvrđenog cilja programa koriste se indikatori ishoda, koji su u direktnoj vezi s tim ciljem. Prilikom utvrđivanja indikatora, potrebno je analizirati na koji način se najadekvatnije i najpraktičnije može mjeriti postizanje cilja. Često je potrebno utvrditi više od jednog indikatora da bi se na sveobuhvatan način izmjerilo postizanje cilja. Međutim, da bi se sačuvao fokus, treba se usredsrediti na manji broj ključnih indikatora. Ako se koristi previše indikatora, to može stvoriti prezasićenost informacijama.

Naziv indikatora	Vrijednost u baznoj godini (2019)	Ciljana vrijednost 2020	Ciljana vrijednost 2021	Ciljana vrijednost 2022	Izvor verifikacije za svaki indikator
Broj nezaposlenih na evidenciji po polnoj strukturi	5.552	5.402	5.252	5.102	Zavod za zapošljavanje
od toga žene	2.996	2.921	2.846	2.771	Zavod za zapošljavanje
Povećanje broja preduzeća (praćeno po polnoj strukturi vlasnika/ menadžera)	55	30	30	30	Publikacije zavoda za statistiku
Povećanje broja obrta (praćeno po polnoj strukturi vlasnika/ menadžera)	30	20	20	20	Publikacije Federalnog zavoda za statistiku
Broj privrednih subjekata na 1000 stanovnika u odnosu na prosjek FBiH	1	1	1	1	Publikacije zavoda za statistiku

Tabela 11 Primjeri indikatora učinka programa

Za mjerjenje učinka programskih mjera/aktivnosti i projekata utvrđuju se indikatori ishoda, indikatori izlaznih rezultata ili kombinacija ova dva tipa indikatora koja na najrealističniji način oslikava napredak u ostvarenju cilja programske mjere/aktivnosti ili projekta.

Cilj programske mjere/aktivnosti ili projekta često se odnosi na unapređenje neke javne usluge koju pruža organizacija. Postoje različite vrste indikatora izlaznih rezultata koje je moguće koristiti i uključuju :

- indikatore izlaznih rezultata kojima se mjeri kvantitet, odnosno obim pruženih usluga,
- indikatore za mjerjenje kvaliteta pruženih usluga,
- indikatore ažurnosti koji mjeru koliko se brzo pruža određena usluga,
- indikatore zadovoljstva korisnika usluga,
- indikatore efikasnosti kojima se mjeri ostvarenje rezultata po adekvatnoj cijeni.

Naziv indikatora	Vrijednost u baznoj godini (2019)	Ciljana vrijednost 2020	Ciljana vrijednost 2021	Ciljana vrijednost 2022	Izvor verifikacije za svaki indikator
Broj korisnika poslovnih zona (prćeno po polnoj strukturi osnivača/ menadžera)	89	94	99	105	Služba za finansije, privredu, komunalne i inspekcijske poslove
Stepen iskorištenosti poslovnih zona	48,97%	52,00%	55,00%	60,00%	Služba za finansije, privredu, komunalne i inspekcijske poslove
Broj novoosnovanih preduzeća kroz korištenje poslovnih zona, po polnoj strukturi osnivača	11	5	5	6	Služba za finansije, privredu, komunalne i inspekcijske poslove

Tabela 12 Primjeri indikatora učinka mjere/aktivnosti

Za primjenu pokazatelja učinka potrebno je utvrditi: baznu vrijednost i baznu godinu, ciljane vrijednosti za tri godine, kao i izvor verifikacije ostvarenih vrijednosti. Ciljne vrijednosti treba da budu realne i ostvarljive, ali i takve da njihovo ostvarenje istovremeno predstavlja i određeni izazov. Određuju se na osnovu postojećeg stanja (bazne vrijednosti) i realne procjene onoga što se može ostvariti u određenom periodu utroškom alociranog iznosa.

2.8.3 Rodno senzitivni indikatori

Mjerenje uticaja budžeta na rodno odgovorne politike putem indikatora, omogućava uspostavljanje odnosa između realizacije budžeta i rodne ravnopravnosti u JLS. Mjerenje učinka budžeta kroz definisanje rodnih indikatora na nivou mjere/aktivnosti jedan je od najefikasnijih načina mjerjenja uticaja javnih budžeta na rodnu ravnopravnost u JLS. Kroz definisanje rodno senzitivnih indikatora, u mogućnosti smo mjeriti ostvarivanje zadanih budžetskih ciljeva sa aspekta poštivanja rodne ravnopravnosti u oblastima realizacije socijalnih programa, ekonomskog razvoja, ulaganja u sport, kulturne sadržaje i dr.

3. IZRADA PROGRAMSKOG BUDŽETA

Programski budžet omogućava da se usklade srednjoročno planiranje i alociranje budžetskih sredstava i da se bolje upravlja sprovođenjem javnih politika. Javne politike se oslikavaju u programskom budžetu jer se troškovi direktno vezuju za sprovođenje programa, programskih mjera/aktivnosti i projekata kojim se ostvaruju javne politike. Pored toga programski budžet, koji uključuje ciljeve i mjere učinka, omogućava praćenje rezultata sprovođenja javne politike.

Obzirom da ne postoji uspostavljen standardizirani okvir za programsko budžetiranje za nivo jedinica lokalne samouprave u entitetima u Bosni i Hercegovini, ali i činjenice da nadležnosti jedinica lokalne samouprave nisu u potpunosti identične u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, u nastavku su dati samo generalni koraci u izradi programskega budžeta.

Ovisno o situaciji, najbolje rješenje za primjenu programskog budžetiranja u budućnosti bi bilo kreiranje sveobuhvatne standardizirane liste programa i programskih mjera/aktivnosti i liste odabranih standardiziranih indikatora (ali ne sveobuhvatne) u skladu sa područjima javnih politika, na osnovu kojih bi jedinice lokalne samouprave mogle kreirati programske budžete.

3.1 Koraci u izradi programskog budžeta

Programska klasifikacija je jedna od klasifikacija budžeta (pored ekonomске, organizacione i funkcionalne i fondovske), i izrada programskog budžeta bi trebala biti sastavni dio procesa izrade sveobuhvatnog budžetskog dokumenta jedinice lokalne samouprave kako po pitanju organizacije procesa tako i po pitanju vremenskih rokova.

Proces izrade programskog budžeta u JLS vodi organizaciona jedinica zadužena za izradu budžeta (služba/odjeljenje za finansije), ali u kompletan proces je neophodno uključiti predstavnike svih drugih organizacionih jedinica, i to u prvom dijelu procesa na zajedničkim sesijama, a kasnije po specificiranim sektorima za definirane programe.

Sam proces izrade programskog budžeta može se posmatrati iz dvije perspektive – prvo bitno kreiranje programskog budžeta (kada on uopšte kao takav ne postoji) i pripremu narednih godišnjih programskih budžeta.

Koraci za prvo bitnu izradu programskog budžeta² su kako slijedi:

1. Analiza postojećeg stanja i strateške dokumentacije; definiranje problematike u okviru područja javnih politika; strateški ciljevi;
2. Definiranje programa (elementi navedeni u dijelu 2.4.1.);
3. Definiranje mjera/aktivnosti u okviru programa i dodjeljivanje projekata (elementi navedeni u dijelu 2.5.);
4. Alokacija potrebnih sredstava za realizaciju i identificiranje izvora sredstava.



Ilustracija 3 Koraci procesa izrade programskog budžeta

3.1.1 Analiza postojećeg stanja i strateške dokumentacije; definiranje problematike u okviru područja javnih politika; strateški ciljevi

Analiza postojećeg stanja podrazumijeva pregled postojeće strateške dokumentacije JLS i drugih relevantnih dokumenata.

Osnovni dokument koji treba uzeti u obzir jeste razvojna strategija jedinice lokalne samouprave. Razvojnom strategijom se definiraju ciljevi na strateškom nivou i ovisno o načinu formulacije ciljeva, ona može biti polazna osnova za izradu programskega budžeta.

Dalje, neophodno je uzeti u obzir pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji koji, obzirom da se za izradu programskog budžeta uzima sektorski pristup, u kombinaciji sa strateškim razvojnim planom, može pomoći u identificiranju područja (sektora) prema kojima će biti definirani programi.

Ostali dokumenti uključuju budžetski dokumenti (budžet, izvršenje, DOB) te statističke podatke iz unutrašnjih i vanjskih izvora.

Za izradu budžeta po programskoj klasifikaciji neophodno je imati informacije o rashodima i u prethodnom periodu po ekonomskoj klasifikaciji koji se nalaze u izvještajima o realizaciji budžeta u prethodnim periodima. Statistički podaci se crpe iz unutarnjih (strategija) ili vanjskih izvora (zavod za statistiku, institucije, preduzeća) a važni su za analizu problematike u području.

Za analizu područja javnih politika, potrebno je izraditi opis područja (sport, kultura, zdravstvo, i sl.), uraditi analizu društvenih i ekonomskih uslova u datom području (na osnovu prikupljenih podataka) te identificirati i prikazati objektivne informacije koje podupiru datu analizu.

Kod opisa područja, prikazati statističke podatke (razvstane prema spolu), opisati problematiku, prikazati određene višegodišnje trendove u sektoru, prikazati šta je urađeno u datom području u prethodnom periodu uz prikaz budžetskih izdvajanja, postignutih rezultata i objašnjenima.

Analiza područja je dakle osnova za definiranje ključnih problema u području na osnovu kojih se izrađuje dio programskega budžeta (za dati program). Za ovu analizu od izuzetne važnosti je da se koriste relevantni podaci (imati na umu kada koristiti relativne a kada apsolutne vrijednosti), definirati startnu poziciju, uraditi komparativnu analizu, analizu trendova, te dati zaključak analize za dato područje u smislu definisanja ključnih problema u području a što je osnova za definiranje ključnih programa i očekivanih rezultata njihove realizacije.

Kod definiranja strateških ciljeva za područje politika početna tačka su već definirani strateški ciljevi u strateškim (razvojnim) dokumentima JLS (strategije razvoja, zakoni, itd.). Ukoliko ne postoje definirani strateški ciljevi u već ranije kreiranim strateškim dokumentima, kreirati strateške ciljeve na bazi analize postojećeg stanja u području i na bazi definirane ključne problematike, a uz svaki cilj navesti definirane ključne probleme vezane za taj cilj.

3.1.2 Definiranje programa

Proces definiranja programa početi od definiranih ključnih problema u području iz rezultirajućeg zaključka analize stanja i ključnih problema u području.

Za programe je potrebno identificirati operativni cilj ili ciljeve koji treba da doprinose realizaciji strateškog cilja koji je definiran u prvom koraku procesa. Za svaki definirani program utvrđuje se i odgovorna osoba koja ima odgovornost za realizaciju programa i vođenje aktivnosti vezanih za njegovu realizaciju, i koja opisno daje pravno uporište za utvrđivanje datog programa.

Kod definiranja programa, prvo je potrebno uzeti u obzir već definirane programe iz strateških dokumenata JLS (strategija razvoja, plan razvoja sektora ili slično), zatim kreirati nove programe koji će dati odgovor na probleme definirane u analizi postojećeg stanja.

Od ovog momenta pa nadalje, proces detaljne razrade programa u okviru JLS se vrši u „programskim“ grupama uz koordinaciju službe/odjeljenja za finansije (koje ima generalnu odgovornost za izradu budžeta) a uz učešće osoblja iz organizacione jedinice direktno nadležne za realizaciju datog programa. Ovo će dakle zahtijevati značajniji nivo koordinacije i saradnje na izradi budžeta u odnosu na izradu linijskog budžeta.

Programi se predstavljaju tabelarno a sadrže elemente navedene u dijelu 2.5. (format u skladu definiranim sa formatom programa u okviru programskog budžeta u prilogu dokumenta).

3.1.3 Definiranje mjera/aktivnosti/projekata

Svaki definirani program se dalje razrađuje na mjere/aktivnosti/projekte. Proces se odvija na isti način kao i kod definiranja programa tj. u „programskim“ grupama uz koordinaciju službe/odjeljenja za finansije. Potrebni elementi su navedeni u dijelu 2.6. ovog dokumenta.

3.1.4 Alokacija potrebnih sredstava

Kada su ciljevi programa i mjere/aktivnosti/projekti programa određeni, potrebno je pristupiti definiranju troškova realizacije programa. Osnovno pitanje na koje je u ovom koraku potrebno dati odgovor jeste koliko košta realizacija programa? Realizacija programa košta onoliko koliko koštaju rad i novac potrebeni za njegovu realizaciju.

Programski troškovi su troškovi realizacije aktivnosti u okviru programa, a radi ostvarenja željenog rezultata. Troškovi treba da odražavaju troškove svih kadrovske i finansijske resursa potrebnih za sprovođenje programa.

Od organizacionih jedinica/budžetskih korisnika se zahtijeva da teoretski raspodijele resurse na osnovu programa koje su utvrdili. Ovo pomaže JLS da utvrdi koliko košta postizanje određenih operativnih ciljeva, te da li određeni program postiže vrijednost za uloženi novac.

U ovom koraku je dakle potrebno identificirati sva sredstva raspodijeljena na programske mjere/aktivnosti/projekte prema ekonomskoj klasifikaciji (podijeljeno na plaće, materijalne troškove, transfere, kapitalna ulaganja), i to za slijedeću budžetsku godinu i dvije naredne fiskalne godine. Troškovi se prikazuju tabelarno prema utvrđenom formatu a istovremeno se daje i pregled izvora finansiranja.

3.2 Naredne iteracije izrade programskog budžeta

U periodu nakon izrade prvog programskog budžeta ukoliko nije bilo promjena kada je u pitanju strateška dokumentacija, u okviru sveobuhvatnog budžetskog procesa JLS a u skladu sa budžetskim kalendarom, radi se „revizija“ adekvatnosti postojećih programa sa svim njihovim elementima (definiranih ciljeva programa, indikatora programa te mjera/aktivnosti), te definiranje mjera/aktivnosti za svaki od njih (uključujući indikatore) i odgovarajućih projekata, i alokacija sredstava uz definiranje izvora finansiranja.

Kompletiranje svakog od definiranih budžetskih programa zahtijeva kontinuiranu koordinaciju nadležnog organizacionog dijela za dati program i organizacione jedinice zadužene za izradu budžeta JLS.

4. PROCES INTEGRACIJE RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA

U skladu sa ratificiranim međunarodnim dokumentima i zakonima u BiH, poštivanje principa ravnopravnosti spolova u svim oblastima javnog i privatnog života je obaveza svake JLS. Obzirom da je programe i aktivnosti koji se tiču unapređenja položaja žena i muškaraca nemoguće postići bez finansijskih alokacija, možemo reći da budžetska sredstva predstavljaju ključni alat u postizanju rodne ravnopravnosti na svim nivoima vlasti.

Prema definiciji Vijeća Evrope (2015.) rodno odgovorno budžetiranje podrazumijeva rodno zasnovanu procjenu budžeta, uz inkorporiranje rodne perspektive na svim nivoima budžetskog procesa i restrukturiranje prihoda i rashoda u svrhe promoviranja rodne ravnopravnosti. Jednostavno govoreći, rodno odgovorno budžetiranje predstavlja integriranje principa ravnopravnosti spolova (gender mainstreaming) u budžetski proces, odnosno princip izrade i izvršenja budžeta koji uzima u obzir pozitivne efekte koje društvo dobija stvaranjem prilika za žene i muškarce kroz ulaganje u zdravstvenu zaštitu, razvoj infrastrukture, sporta i kulture, obrazovanje, zapošljavanje i urbanističko planiranje. Glavna svrha rodno odgovornog budžetiranja je da se preispita da li su javna davanja i rashodi raspoređeni na pravedan način, odnosno da li doprinose ravnopravnosti svih građana i građanki – tj. da li se potrebe i interesi žena i muškaraca jednako adresiraju u politikama prihoda i rashoda.

Rodno odgovorno budžetiranje ukazuje da makroekonomski politike nisu rodno neutralne, te samim tim teorija rodno odgovornog budžetiranja polazi od prepostavke da budžeti nisu rodno neutralni i da raspodjela sredstava često produbljuje nejednak položaj žena i muškaraca u društvu. Rodno odgovorni budžeti nisu odvojeni budžeti za žene i muškarce, već mehanizam za mjerjenje spremnosti vlade da unaprijedi ravnopravnost spolova, koji nam pomaže da postignemo pozitivne efekte prilagođavanjem budžeta potrebama svih grupa stanovništva. U praksi uvođenje rodno odgovornog budžetiranja znači procjenu budžeta na rodnoj osnovi, i uvrštavanje rodne perspektive na svim nivoima budžetskog procesa kao i restrukturiranje prihoda i rashoda kako bi se promovirala rodna ravnopravnost.

Jedan od najefikasnijih načina uvođenja rodno odgovornog budžetiranja na lokalnom nivou je mjerjenje učinka budžeta kroz definisanje rodnih indikatora na nivou mjera/aktivnosti. Kroz definisanje rodno senzitivnih indikatora u mogućnosti smo mjeriti efekte realizacije budžeta na žene i muškarce, dječake i djevojčice.

Definisanje rodnih indikatora na nivou mjere/aktivnosti se treba vršiti prilikom kreiranja programskog budžeta. Indikatori, koji treba da prate ciljeve mogu biti definisani kao kvantitativni - procenat (procenat učešća žena u programima zapošljavanja) ili brojka (broj žena i muškaraca koji su subvencionirani za dokvalifikaciju) ili kvalitativni (bolji sportski rezultati dječaka i djevojčica koji dolaze iz XX JLS).

Broj novoregistrovanih privrednih subjekata, prema spolu vlasnika novo-registrovanog subjekta.

Broj lica koja su korisnici usluga ustanova socijalne zaštite, po kategorijama i spolu korisnika.

Nezaposleno stanovništvo JLS prema stručnoj spremi i spolu.

Broj zahtjeva za uslugama od strane privrednih subjekata, prema spolu podnositelja zahtjeva.

Procent udjela sredstava za kulturne programe u budžetu ustanova kulture i procent udjela plata uposlenika u budžetu ustanova kulture, podaci predstavljeni prema spolu.

Procent budžeta realizovan za sportske manifestacije, uz procenat izdvajanja za manifestacije u kojima učestvuju muškarci ili žene.

Tabela 13 Primjeri rodno odgovornih indikatora na nivou učinka mjere/aktivnosti

Prilikom definisanja indikatora neophodno je imati u vidu da se rodni indikatori utvrđuju u cilju mjerena društvenih promjena koje se odnose na ravnopravnost spolova. Korištenje rodnih indikatora također može pomoći razumijevanju načina i metoda putem kojih dolazi do društvenih promjena, što omogućava efektivnije i efikasnije ispunjavanje budućih ciljeva, aktivnosti i u kontekstu rodno odgovornih budžeta.

Izazov za JLS može biti sam proces praćenja indikatora i procjene efekata budžeta na ravnopravnost spolova. Da bi ostvarili neophodne efekte rodni indikatori trebaju biti precizno i realno definirani, pratiti ciljeve programskog budžeta, te trebaju biti sastavni dio izvještaja o izvršenju budžeta.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Generalno, osnovni izvor disfunkcionalnosti primjene programskog budžetiranja u vladama svih nivoa jeste administrativna i profesionalna kompleksnost samog sistema programskog budžetiranja. Jedan od osnovnih faktora koji ograničavaju adekvatnu implementaciju jesu ljudski kapaciteti u okviru jedinica lokalne samouprave, a iskustva pokazuju da je neophodno izgraditi kapacitete koji će biti u stanju da iznesu kompletan proces izrade i praćenja implementacije programskog budžeta.

Uspješno programsko budžetiranje nije nešto što bi se trebalo uvesti na brzinu. To je, naprotiv, reforma za koju se može očekivati da će njeno provođenje trajati najmanje nekoliko godina a kako bi se dostigla tačka u kojoj će budžeti početi da daju sistemske informacije o rezultatima utroška javnih sredstava.

Programsko budžetiranje je dakle vrlo izazovna, ali i izuzetno važna reforma kojom se javna uprava pokušava u značajnijoj mjeri orijentirati na rezultate. Programsко budžetiranje može značajno pomoći poboljšanju efikasnosti i efektivnosti korištenja javnih sredstava, a cilj ovog priručnika jeste da pruži pregled osnovnih elemenata programskog budžeta, kao i ključna pitanja vezana za njegovu izradu i implementaciju.

Aneks 1 - Program

PROGRAMSKI BUDŽET - PROGRAM						
Naziv programa:	KULTURA					
Svrha:	Razvoj kulture na području Grada					
Osnov:	Zakon o kulturi, Zakon o lokalnoj samoupravi, Statut grada, Strategija razvoja grada, Pravilnik o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava organizacija i djelatnostima u oblasti kulture, Odluka o izvršenju Budžeta grada					
Opis:	Program obuhvata podršku kulturnim ustanovama, organizacijama i djelatnostima, te kulturnim manifestacijama na području Grada					
"Odgovorno lice za provođenje programa:"	Samostalni stručni saradnik za kulturu i religiju					
Naziv organizacione jedinice	Odjeljenje za društvene djelatnosti					
Indikatori						
Cilj	Naziv indikatora	Vrijednost u baznoj godini (2019)	Ciljana vrijednost 2020	Ciljana vrijednost 2021	Ciljana vrijednost 2022	Izvor verifikacije za svaki indikator
1	Pjansko podsticanje razvoja kulture kroz jačanje kapaciteta kulturne infrastrukture i unapređenje čuvanja kulturno-istorijskog nasledja	Ukupan broj manifestacija na 1000 stanovnika Broj manifestacija koje imaju za cilj promovisanje ženskih ljudskih prava Zadovoljstvo građana kulturnim sadržajima u gradu (po spolnoj strukturi) Ukupna sredstva u kulturi u okviru lokalnog budžeta				Anketе Informacija o stanju u oblasti kulture na području grada Informacija o stanju u oblasti kulture na području grada
Spisak programskih mjer						
	Rashodi u baznoj god (2019)	"Rashodi u 2020"	"Rashodi u 2021"	"Rashodi u 2022"	UKUPNO (2020-2022):	
1 Mjera:	Funkcionisanje lokalnih ustanova kulture					
2 Mjera:	Podsticaji kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu					
3 Mjera:	Podrska održavanju kulturnih manifestacija				UKUPNO:	

Aneks 2 – Programska mjera/aktivnost i vezani projekti

PROGRAMSKI BUDŽET - MJERA

Program kome pripada:	LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ Poticaji za razvoj, preduzetništva i zapošljavanja				
Naziv:	Služba za finansije, privredu, komunalne i inspekcijske poslove				
Naziv organizacione jedinice:	Obezbeđenje uslova za formiranje novih radnih mjesata				
Svrha:	Strategija razvoja općine; Budžet Općine za 2020. godinu; DOB 2020 - 2022.				
Osnov:	Obezbeđenje grant sredstava za osnivanje novih subjekta, podrška zapošljavanju i samozapošljavanju				
Opis:	Obezbeđenje grant sredstava za osnivanje novih subjekta, podrška zapošljavanju i samozapošljavanju				
"Odgovorno lice za sprovodenje prog aktivnosti:"					

Cilj	Naziv indikatora	Vrijednost u baznoj godini (2019)	Ciljana vrijednost 2020	Ciljana vrijednost 2021	Indikatori	Izvor verifikacije za svaki indikator
1 Uspostavljanje poticanjnjog mehanizma za osnivanje novih poduzeća na području općine uz sudjelovanje poticajem lokalne samouprave (grant sredstva Općine i Kantona)	Broj novosonovanih preduzeća Broj novosonovanih obrtova kroz projekte podrške lokalne uprave Od toga žene					Služba za finansije, privredu, komunalne i inspekcijske poslove
						Služba za finansije, privredu, komunalne i inspekcijske poslove

Rashodi i izdatci direktno vezani za programsku mijeru		Rashodi u baznoj god (2019)	Rashodi u 2020"	"Rashodi u 2021"	"Rashodi u 2022"	UKUPNO (2020-2022):
1	614521	Podrška razvoju start up ideja mladih				
2	614239	Sredstva podrške za zapošljavanje i samozapošljavanje boračkih populacija iz Budžeta Kantona				
		UKUPNO:				

Izvori finansiranja		Izvori u baznoj god (2019)	"Izvori u 2020"	"Izvori u 2021"	"Izvori u 2022"	UKUPNO (2020-2022):
1	Budžet Općine					
2	Grant sredstva kantona					
3	UNDP					
	UKUPNO:					

PROGRAMSKI BUDŽET - PROJEKTI		Spisak projekata u okviru programske mjeru	Rashodi u baznoj god (2019)	"Rashodi u 2020"	"Rashodi u 2021"	"Rashodi u 2022"	UKUPNO (2020-2022):
1	Projekat:	Podrška razvoju start up ideja mladih					
2	Projekat:	Sredstva podrške za zapošljavanje i samozapošljavanje boračkih populacija iz Budžeta ZE-DO kantona					
	UKUPNO:						

Izvori

1. Priručnik o programskom budžetu institucija BiH
2. Uputstvo za pripremu programskog budžeta – Republika Srbija
3. Program budgeting manual for Government of Georgia
4. Program budgeting manual – Northern Macedonia
5. Performance based budgeting manual - CLEAR (Centers for Learning on Evaluation and Results)
6. Revised PBB manual – Ernst and Young

