



PRIRUČNIK O SREDNJOROČNOM BUDŽETSKOM OKVIRU ZA CRNOGORSKE OPŠTINE

PRIRUČNIK O SREDNJOROČNOM BUDŽETSKOM OKVIRU ZA CRNOGORSKE OPŠTINE

Jan Marusinec
Martin Valentovič
Program javnih finansija za razvoj

*Projekat „Jačanje transparentnog i odgovornog upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori“
podržava Ministarstvo finansija Republike Slovačke, a sprovode ga Ministarstvo finansija
i socijalnog staranja Crne Gore i UNDP.*

<http://publicfinance.undp.sk/>

novembar 2021. godine

IMPRESUM

Izdavač:

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2
81000 Podgorica, Crna Gora

Autori:

Jan Marusinec
Martin Valentovič

Prevodilac:

Dragana Petronijević

Lektura:

Lida Vukmanović Taboš

Priprema za štampu:

Jovica Tadić

Štampa:

3M Makarije Podgorica

Tiraž:

100 komada

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-8814-1-2
COBISS.CG-ID 20068356

ISBN 978-9940-8814-1-2



SADRŽAJ

UVOD	7
1. OSNOVNI PRINCIPI SREDNJOROČNOG BUDŽETSKOG OKVIRA	9
1.1. ŠTO JE SREDNJOROČNI BUDŽETSKI OKVIR I KOJE SU NJEGOVE PREDNOSTI?	9
1.2. VEZA IZMEĐU SREDNJOROČNOG BUDŽETSKOG OKVIRA I PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA	12
1.3. PRIMJERI IZ INOSTRANSTVA	14
1.3.1. Holandija	14
1.3.2. Slovačka	17
2. IZRADA SREDNJOROČNOG BUDŽETA U OPŠTINAMA	19
2.1. SREDNJOROČNE POLITIKE	20
2.1.1. Predloženi alati za izbor politika	20
2.2. PROCJENE PRIHODA	21
2.2.1. Korak 1: Procjena tekućih prihoda	22
2.2.2. Korak 2: Procjena prihoda vezanih za projekte (grantovi)	22
2.2.3. Korak 3: Projektovanje prihoda od transakcija s imovinom	23
2.3. KLJUČNE ODLUKE FISKALNE POLITIKE	23
2.3.1. Korak 1: Definisanje željene visine duga	24
2.3.2. Korak 2: Definisanje visine budžetskog suficita/deficita	24
2.3.3. Korak 3: Definisanje investicionog okvira	25
2.3.4. Korak 4: Definisanje visine zaduživanja i transakcija finansijske imovine	25
2.4. GORNJA GRANICA TROŠKOVA ODOZGO NADOLJE	25
2.5. BUDŽETSKE OSNOVE ZA TEKUĆE POLITIKE	26
2.5.1. Korak 1: Priprema podataka za baznu godinu	27
2.5.2. Korak 2: Uključivanje uticaja prošlih odluka	27
2.5.3. Korak 3: Primjena pokretača troškova	27
2.5.4. Korak 4: Izračunavanje polazne osnove	28
2.6. PROCJENA UTICAJA NOVIH INICIJATIVA POLITIKE	29
2.6.1. Korak 1: Analiza uticaja na prihode	29
2.6.2. Korak 2: Analiza uticaja na rashode	29
2.6.3. Korak 3: Procjena specifičnih uticaja na budžet	30
2.7. FISKALNI PROSTOR I ODREĐIVANJE PRIORITETA	30
2.7.1. Korak 1: Određivanje fiskalnog prostora	30
2.7.2. Korak 2: Davanje prioriteta prijedlozima politika	31
3. RAZMATRANJA ZA MFSS U VEZI S PRIMJENOM SREDNJOROČNOG BUDŽETSKOG OKVIRA NA LOKALNOM NIVOU	33
3.1. OBUKE U OBLASTI BUDŽETIRANJA ZA OPŠTINE	33
3.2. IT PODRŠKA ZA FINANSIJSKO UPRAVLJANJE U OPŠTINAMA	33

SKRAĆENICE

ISB	Informacioni sistem budžeta
EK	Evropska komisija
EIB	Evropska investiciona banka
PFU	Procjena fiskalnog uticaja
SFP	Smjernice fiskalne politike
Vlada	Vlada Crne Gore
ZBFO	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti
ZFLS	Zakon o finansiranju lokalne samouprave
VCP	Višekriterijumska procjena
MFSS	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja Crne Gore
SBO	Srednjoročni budžetski okvir
SFO	Srednjoročni fiskalni okvir
SPR	Srednjoročni program rada (Vlade)
NVO	Nevladine organizacije
PB	Programsko budžetiranje
JPP	Javno-privatno partnerstvo
PDFL	Porez na dohodak fizičkih lica
PUP	Procjena uticaja propisa
US	Uslužni softver
TRG	Tematska radna grupa osnovana je za programske budžete

UVOD

Prema studiji Evropske komisije (EK) iz 2015. godine, dio stečenog iskustva iz prethodne finansijske i ekonomske krize odnosio se na to da je kratkovid pristup budžetskom planiranju, obično ograničen na horizont sljedeće godine, loš instrument za upravljanje fiskalnom politikom i da može rezultirati ogromnim opterećenjem javnih finansija i značajnim rizicima održivosti.

Usljedio je novi fokus na **srednjoročnu orijentaciju budžetskog planiranja**¹. Taj pristup, koji vladama omogućava da prošire horizont za planiranje fiskalne politike izvan godišnjeg budžetskog kalendara, obično povezan s fiskalnim aranžmanima, naziva se **srednjoročni budžetski okvir** (SBO).

Iako odobravanje zakona o godišnjem budžetu ostaje ključni korak u donošenju važnih odluka o budžetskoj politici, većina fiskalnih mjera ima budžetske implikacije koje nadilaze uobičajeni godišnji budžetski ciklus. Kao rezultat toga, jednogodišnja perspektiva pruža lošu osnovu za dobro fiskalno planiranje. Srednjoročni budžetski okviri obično pokrivaju pripremu, izvršenje i praćenje **višegodišnjih budžetskih planova** i sadrže i projekcije rashoda i prihoda, kao i rezultirajuće budžetske bilanse².

Vlada Crne Gore (Vlada) započela je sprovođenje srednjoročnog budžetskog okvira na državnom nivou od 2020. godine. Prema novom zakonodavstvu, administracije na lokalnom nivou uslijediće od 2021. godine. Cilj ovog priručnika jeste da se olakšaju ti novi procesi u crnogorskim opštinama.

1 Monika Shervood: „Srednjoročni budžetski okviri u državama članicama EU“ (dokument za diskusiju EK 021, decembar 2015. godine)

2 Evropska komisija

1. OKVIR 1. OSNOVNI PRINCIPI SREDNJOROČNOG BUDŽETSKOG OKVIRA

1.1. Što je srednjoročni budžetski okvir i koje su njegove prednosti?

Srednjoročni budžetski okvir (SBO) je **alat koji povezuje strateško planiranje i budžetiranje u srednjoročnoj perspektivi**. Dok se u tradicionalnom budžetiranju rashodi i prihodi planiraju samo na jednu buduću godinu, tokom koje se predlaže budžet (zajedno sa stvarnim i revidiranim budžetom za stvarnu godinu i stvarnim podacima iz prethodne godine), budžetska godina prema srednjoročnom budžetskom okviru planira se za nekoliko godina. Najčešća perspektiva u međunarodnoj praksi, koja važi i za Crnu Goru, jeste **trogodišnji period** (primjer dat u Tabeli 1).

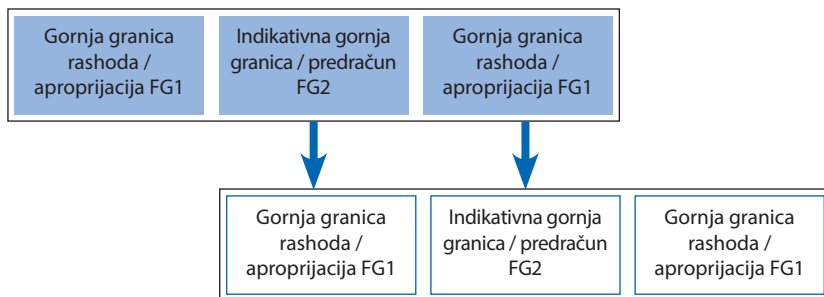
Tabela 1: Primjer trogodišnjeg budžeta potprograma

	Izvršen 2020.	Revidirani budžet 2021.	Višegodišnja procjena		
			2022.	2023.	2024.
Ukupni rashodi (EUR)					
Ukupni tekući izdaci					
411 Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavaca					
412 Ostali dohodak fizičkih lica					
413 Izdaci za zalihe					
...					
Ukupni kapitalni izdaci					
...					
Ukupni prihodi					
...					
Saldo					

Srednjoročni budžetski okvir tako **pokriva jednu godinu** (budžetsku godinu) s **obavezujućim gornjim granicama prihoda i rashoda, plus dvije na-**

redne godine s indikativnim gornjim granicama. Koriguje se svake godine na stalnoj osnovi kao što je prikazano na Slici 1. Indikativne gornje granice iz prethodnih godina uvijek treba da budu osnova za izradu sljedećeg srednjoročnog budžeta.

Slika 1: Izrada srednjoročnog budžeta na stalnoj osnovi



Izvor: Priručnik za okvir srednjoročnih rashoda (MFSS, 2020. godine)

Srednjoročni budžetski okvir na opštinskom nivou ne treba miješati sa srednjoročnim budžetskim okvirom koji godišnje priprema *Ministarstvo finansija i socijalnog staranja Crne Gore (MFSS)*. U skladu sa čl. 18 i 29 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (ZBFO), Vlada usvaja Smjernice fiskalne politike (SFP). Smjernice fiskalne politike usvajaju se godišnje na period od tri godine i sadrže srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne indikatore i projekcije, ograničenje potrošnje, visinu bruto plata i drugih ličnih primanja, penzijsko i invalidsko osiguranje i druge rashode za socijalnu zaštitu. Smjernice fiskalne politike predstavljaju javni dokument i opštine imaju uvid u projekcije svih vrsta prihoda.

Na osnovu Smjernica fiskalne politike, MFSS donosi smjernice za budžetsko planiranje potrošačkih jedinica i jedinica lokalne samouprave. Shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, MFSS takođe daje mišljenje o nacrtu odluke o opštinskom budžetu. Opština može usvojiti budžet samo uz pozitivno mišljenje MFSS-a. Posebna pažnja u mišljenju odnosi se na poštovanje fiskalnih pravila.

Opštinski srednjoročni budžetski okviri, s druge strane, treba da pomognu u donošenju bolje informisanih odluka o politici. Razlog za izradu srednjoročnog budžetskog okvira nije usklađenost s regulatornim zahtjevima. To omogućava kreatorima politike da „vide iza ugla“, da predvide što će se finansijski dogoditi u budućnosti ako ne promijene kurs i na kraju im pomoći u ranoj promjeni kursa.

Posljednji poznati i najtačniji podaci (izvršen ili revidiran budžet) nazivaju se **bazna godina** ili „**polazna osnova**“.

Projekcijom budžeta za trogodišnju perspektivu, može se pokazati da se određene stavke (aktivnosti, programi ili potprogrami) mogu povećati u većoj mjeri u poređenju s baznom godinom, u odnosu na neke druge stavke. Na taj način **prikazuju se srednjoročni prioriteti**. Ti prioriteti moraju biti u skladu s dugoročnim prioritetima definisanim u strateškim razvojnim planovima ili drugim dugoročnim planskim dokumentima. Prioriteti srednjoročnog budžetskog okvira koriste se za usmjeravanje formulisanja godišnjih specifičnih ciljeva potprograma, akcionih planova i projekata. Hijerarhija pomenutog planskog dokumenta i odnos sa strateškim planiranjem i formulisanjem budžeta u budžetskom ciklusu u Crnoj Gori prikazani su na Slici 2.

Generalno, **srednjoročni budžetski okvir sadrži pravila o mogućem rastu rashoda**, kako bi se budžetski deficiti i zaduženost održali u zdravom stanju, s dugoročno održivim javnim finansijama. Obično postoje određena ograničenja potrošnje koja se moraju poštovati. U zavisnosti od stepena decentralizacije lokalne uprave, ona se mogu postaviti ili dogovarati sa centralnom vladom, nacionalnom skupštinom ili lokalnim savjetima.

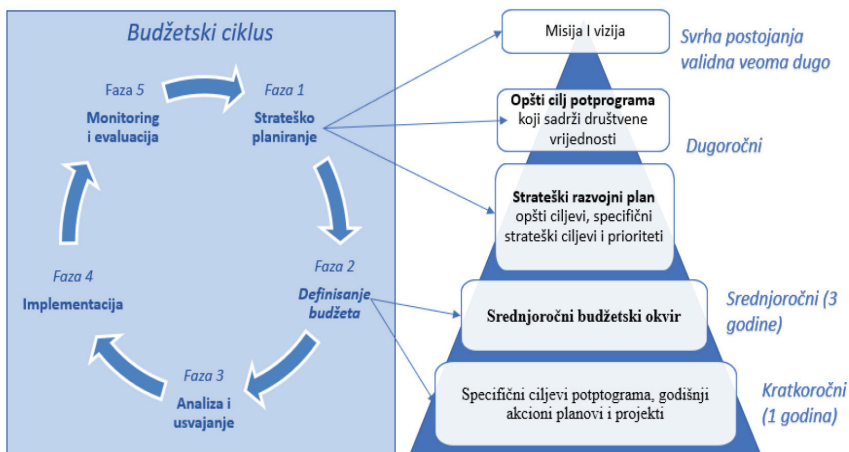
Promjene u određivanju prioriteta nijesu jedina determinanta rasta rashoda. Troškovi takođe mogu različito rasti među potprogramima, što to se mora reflektovati u procjenama budžeta.

Neke zemlje, na primjer Holandija, dozvoljavaju integrisanje faktora rasta troškova u srednjoročna ograničenja potrošnje. U tom slučaju, glavni faktori rasta su procjene nezavisnih organizacija da bi se spriječile manipulacije.

Prikazivanje budžetskih podataka u srednjoročnoj perspektivi uključuje, osim **procjene rashoda, i procjene prihoda**, što je važno za procjenu finansijske stabilnosti procjenom **kretanja** bilansa (**deficita ili suficita**) i u bliskoj budućnosti. Normalno je da na nivou potprograma postoji deficit, budući da svi programi ne ostvaruju prihode, jer se obično pokrivaju iz programa naplate poreza. Održavanje ravnoteže između troškova i prihoda važno je na nivou najviše agregacije (opštinski nivo).

Promovisanje prioriteta u slučaju potrebe svakako će povećati troškove povezanih programa i to mora biti uravnoteženo prihodima, pronalaženjem dodatnih izvora ili smanjenjem troškova drugih potprograma.

Slika 2: Budžetski ciklus i hijerarhija različitih planskih dokumenata u Crnoj Gori



Da rezimiramo prednosti srednjoročnog budžetskog okvira. To je alat za upravljanje resursima kojem je cilj:

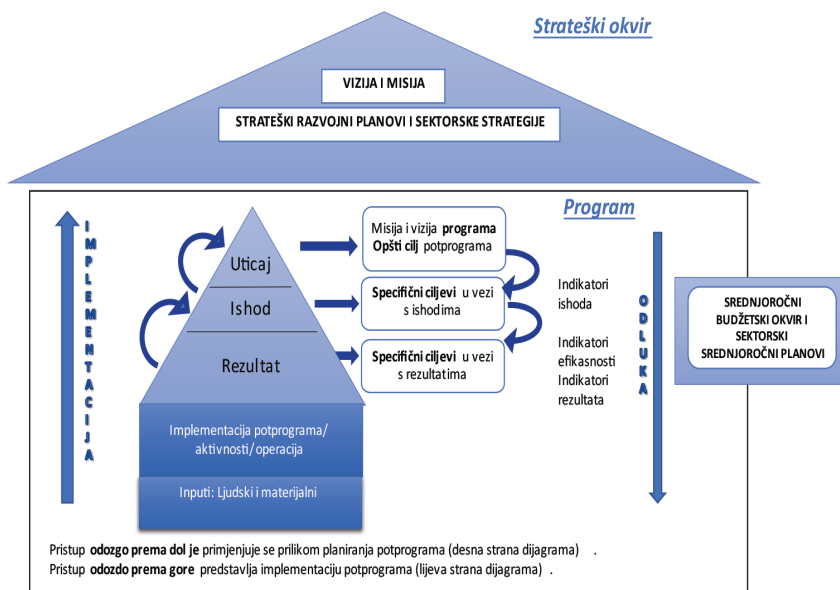
- Premošćavanje dugoročnih prioriteta s budžetskim izdvajanjima.
- **Poboljšanje predvidljivosti budžeta** povećanjem mobilizacije domaćih resursa, proširenjem integracije donatorskog finansiranja u budžetski okvir, osiguravanjem dosljednosti i usklađenosti dogovorenih alokacija koje su zasnovane na prioritetima.
- **Poboljšanje održivosti budžeta** osiguravanjem da su troškovi sprovođenja aktivnosti za postizanje postavljenih ciljeva prihvatljivi unutar sadašnjih i budućih okvira sredstava.
- Povećanje transparentnosti i fleksibilnosti raspodjele kroz investicione i druge rashode i kroz različite potprograme.
- Jačanje budžeta orijentisanog na rezultate koji se fokusira na poboljšanje pružanja usluga.

1.2. Veza između srednjoročnog budžetskog okvira i programskog budžetiranja

Programsko budžetiranje osmišljeno za crnogorske opštine služi kao alat za upravljanje koji omogućava da se prikažu vizije i dugoročne vrijednosti glavnih programskih i potprogramskih aktivnosti (kroz opšte ciljeve i određivanje pri-

oriteta u kratkom vremenskom periodu (kroz specifične ciljeve). **Srednjoročni budžetski okvir dodaje srednjoročnu perspektivu** definisanjem srednjoročnih prioriteta i procjena budžeta. Ta procjena uključuje troškove, prihode i indikatore učinka. Prilikom formulisanja srednjoročnih prioriteta preporučujemo korišćenje postojećih dokumenata politike, poput sektorskih srednjoročnih planova (Slika 3). Mogu se, međutim, uključiti i u hijerarhijski više dokumente, kao što su opštinske razvojne strategije.

Slika 3: Odnos strateškog okvira, srednjoročnog budžetskog okvira i programskog budžetiranja za lokalne samouprave u Crnoj Gori



Implementacija programskog budžetiranja sa srednjoročnim budžetskim okvirom znači takođe da se **svi finansijski podaci programskih budžeta i ciljevi indikatora praćenja predviđaju za tri godine.**

S obzirom na to da se procjene srednjoročnog budžetskog okvira svake godine revidiraju i ispravljaju, preporučujemo da se to sprovede kao jedna aktivnost, zajedno s formulisanjem programskih budžeta. Faza može izgledati ovako:

1. Defnisanje **strukture programskog budžeta, izjava o misiji i viziji i opštih ciljeva** (to se obično radi na početku, jer su navedene stavke dugoročno važeće)

2. Definisane **srednjoročnih prioriteta** i finansijskih podataka u srednjoročnom budžetskom okviru objašnjeno u ovom priručniku
3. Predlaganje **specifičnih ciljeva** (važi za naredne budžetske godine) i **indikatora praćenja**
4. **Proširenje ciljeva** praćenja (indikatora) i **procjena budžeta** za srednjoročnu perspektivu (**tri godine**).

Više informacija o tačkama 1.3 i 4 s prethodno navedene liste možete pronaći u posebnom priručniku³.

1.3. Primjeri iz inostranstva

1.3.1. Holandija

Opštinski budžeti u Holandiji izrađuju se u trogodišnjem periodu. Budžetska pravila su jednostavna, napisana na 10 stranica, uprkos činjenici da Holandija ima jedinstven budžetski okvir sastavljen na osnovu višegodišnjih gornjih granica rashoda koji se naziva „*planiranje budžeta zasnovano na trendovima*“. U tom mehanizmu, gornje granice koje predlaže vlada predmet su dugih pregovora na državnom/političkom nivou nakon izbora, nakon čega se utvrđuju za čitav period mandata vlade (četiri godine), s tim da mehanizam omogućava korekcije u skladu s kretanjima plata i cijena koje objavljuje specijalizovana nezavisna institucija. Postoji i mehanizam za automatsku stabilizaciju prema kojem se veći od projektovanih prihoda – na primjer više poreskih prihoda koji proizlaze iz većeg ekonomskog rasta – ne mogu koristiti za dodatne troškove. Ovo je uravnoteženo tako što nema potrebe za smanjenjem potrošnje ako, na primjer, dođe do smanjenja poreskih prihoda.

Pošto su lokalne samouprave u Holandiji nezavisne od centralne vlade, opseg pomenute politike ne odnosi se direktno na njih. Ali *Zakon o održivim javnim finansijama* zahtijeva od holandskih opština da ulože jednake napore u postizanje i očuvanje održivosti javnih finansija. Tabela 2 prikazuje primjer srednjoročne perspektive primijenjene na programski budžet u holandskoj opštini-za program pod nazivom „Kultura“.

3 Priručnik o programskom budžetu lokalnih samouprava u Crnoj Gori

Tabela 2: Primjer pregleda troškova i prihoda programa „Kultura“, opština Arnhem, budžet za 2021. godinu

	Račun	Budžet 2020.		Budžet	Višegodišnja prognoza		
	2019.	Kori- govan	juli	2021	2022	2023.	2024.
Iznosi x 1.000 €							
Sredstva							
Troškovi	33.320	31.395	31.893	32.670	33.856	35.403	35.308
Prihodi	6.488	6.042	6.064	6.381	6.399	6.399	6.399
Neto prihodi	-26.831	-25.353	-25.830	-26.289	-27.457	-29.004	-28.910
Priliv sredstava u rezerve	2.169	1.191	1.165	1.208	1.328	1.363	1.397
Odliv sredstava iz rezervi	1.269	770	1.523	837	820	833	804
Saldo priliva i odliva sredstava iz rezervi	-900	-421	357	-370	-509	-530	-593
Realizovani rezultat	-27.731	-25.774	-25.472	-26.659	-27.966	-29.534	-29.502

Zakonodavna pravila o odredbama višegodišnjih procjena budžeta koja se primjenjuju u Holandiji takođe su jednostavna. Njihova primarna svrha je prikazivanje glavnih agregata rashoda s transparentnim objašnjenjima, posebno se fokusirajući na prihode i rashode koji se ne ponavljaju i prilive i odlive iz rezervi:

- *Višegodišnja procjena sadrži prognozu početnog i završnog bilansa za tri godine nakon budžetske godine i procjenu finansijskih uticaja, uključujući koristi i troškove postojećih i novih politika uključenih u programe.*
- *Objašnjenje višegodišnje procjene najmanje sadrži:*

- razloge** na kojima se zasnivaju procjene i **razloge** za to, i **objašnjenje važnih kretanja** u poređenju s višegodišnjom procjenom prethodne finansijske godine;
- godišnji izvještaj o procijenjenim **prihodima i rashodima koji se ne ponavljaju** po programu, pri čemu su barem najvažnije stavke navedene posebno za svaki program, a ostale stavke se mogu uključiti kao ukupan iznos;
- godišnji pregled **planiranih strukturnih priliva i odliva sredstava iz rezervi**;
- kretanje bilansa Ekonomske i monetarne unije⁴ za tri godine nakon budžetske godine.

4 Ove informacije potiču od prikupljenih podataka koji prate državne rashode i dugove u zemljama EU.

Primjer objašnjenja u vezi s podacima potprograma „Kultura“ prikazan je u Okviru 1.

Okvir 1: Primjer objašnjenja u okviru troškova i prihoda Programa „Kultura“, budžet opštine Arnhem za 2021. godinu

Troškovi

Ukupni troškovi za 2021. godinu procijenjeni su na 32,7 miliona eura. Ovaj iznos čine:

- subvencije za kulturu: 23,4 miliona €
- kapitalni troškovi: 3,7 miliona €
- rashodi za nekretnine: 2,0 miliona €
- troškovi zaposlenih (troškovi zarada i zapošljavanja): 0,7 miliona €
- ostali troškovi: 2,9 miliona €.

Ukupni troškovi povećali su se za 0,8 miliona € u odnosu na 2020. godinu.

Izmjene i dopune 20A64, 20A65 i 20A69 su povučene, jer je Koledž obećao da će pronaći strukturalno rješenje za održavanje umjetnosti na javnim prostorima, naručivanje i kupovinu umjetničkih djela. Ovo je uključeno u budžet i 0,1 milion € će se strukturalno dodati Vizuelnoj i spomeničkoj umjetnosti. Godine 2021. to će biti pokriveno jednokratno iz opštih sredstava, a od 2022. godine strukturalno iz budžeta za kulturu.

Finansijski uticaj usvojenog prijedloga 20M39, stambeni plan za kreativce, uključen je u budžet. U budžetu je za tu namjenu unutar kulture strukturalno rezervisano 0,1 milion €.

Prihodi

Ukupan prihod za 2021. godinu procjenjuje se na 6,4 miliona €. Sastoji se od sljedećeg:

- iznajmljivanje nekretnina i smještaja: 6,3 miliona €
- ostali prihodi: 0,1 milion €.

Ukupan prihod povećaće se za 0,3 miliona u odnosu na 2020. godinu. To je uglavnom zbog prihoda od iznajmljivanja novog Muzeja Arnhema (0,5 miliona).

Priliv sredstava u rezerve

- 0,9 miliona € je priliv sredstava u rezerve za posebne namjene za održavanje nekretnina

- 0,2 miliona € je priliv sredstava u rezervu za posebne namjene za kulturna dobra
- 0,2 miliona € je priliv sredstava u opštu rezervu.

Odliv sredstava iz rezervi

U 2021. godini iz rezervi će biti povučeno ukupno 0,8 miliona €.

- 0,5 miliona € biće povučeno iz rezerve posebne namjene za održavanje nekretnina
- 0,3 miliona € biće povučeno iz rezerve posebne namjene za kulturna dobra.

Izvor: Budžet Arnhema za 2021. godinu (<https://arnhem.begroting-2021.nl/>), prevedeno pomoću Google prevodioca

1.3.2. Slovačka

Subjekti javne uprave u Slovačkoj dužni su pripremati budžete **za period od najmanje tri godine**. Cilj takozvanog „procesa višegodišnjeg planiranja budžeta“ jeste da poveže rashode s prioritetima vladine politike, povećavajući kvalitet javnog upravljanja, disciplinu i kontrolu u javnim finansijama.

Priprema višegodišnjeg budžeta u Slovačkoj sadrži određene procedure koje se sprovode godišnje. Priprema počinje na centralnom nivou s **makroekonomskom prognozom** glavnih parametara kao što su BDP, stopa inflacije, nezaposlenost, zaposlenost i rast plata. Ti podaci koriste se kao osnova za procjene budućih prihoda, u takozvanom **srednjoročnom okviru prihoda**. Sve procjene vrši *Institut za fiskalnu politiku slovačkog Ministarstva finansija* u okviru mehanizma validacije u saradnji s najvažnijim institucijama koje se bave prognozama (bankarski sektor, akademija nauka, zavod za statistiku itd.). **Okvir srednjoročnih prihoda** uključuje procjene glavnih poreskih i neporeskih prihoda. Rezultati se dostavljaju opštinama, što im olakšava proces višegodišnjih budžetskih projekcija.

Višegodišnje budžetiranje u Slovačkoj uključuje i **srednjoročni fiskalni okvir** (koji se bavi prioritetima u odnosu na deficit javnih finansija, dug i identifikaciju potencijalnih rizika) i **srednjoročni okvir rashoda** s detaljnom prognozom rashoda različitih sektora javne uprave i subjekata.

Opštine u Slovačkoj potpuno su nezavisne od vlade, slično kao u Holandiji. Kao rezultat toga, centralna vlada ne može direktno regulisati njihove aktivnosti kroz konkretna finansijska ograničenja. To mogu učiniti samo putem opštih

pravila o fiskalnoj odgovornosti. Pomenuti srednjoročni okvir primijenjen na centralnom nivou olakšava proces višegodišnjeg planiranja budžeta koje opštine sprovode – uglavnom koristeći se prognozama. Pojedine opštine u Slovačkoj izrađuju i sprovode svoja fiskalna pravila, kao što su, na primjer: zahtjev za usvajanje tekućeg budžeta koji je uravnotežen ili je u suficitu; mogućnost izrade kapitalnog budžeta s deficitom samo ako može da se pokrije iz raspoloživih finansijskih sredstava iz prethodnih godina, otplativog izvora finansiranja ili suficita iz budžetske godine.

Opštine u Slovačkoj planiraju i izvode srednjoročne prioritete iz svog „*Programa društveno-ekonomskog razvoja*“ – glavnog planskog dokumenta svake opštine koji se obično izrađuje za sedmogodišnji period. To je dokument sličan Strateškom planu razvoja koji izrađuju opštine u Crnoj Gori, sa sličnim sadržajem. Osim toga, opštine u Slovačkoj izrađuju različite sektorske razvojne planove i strategije, iz kojih se mogu izvući srednjoročni prioriteti.

2. IZRADA SREDNJOROČNOG BUDŽETA U OPŠTINAMA

Proces utvrđivanja srednjoročnog budžetskog okvira (SBO) sastoji se od sljedećih gradivnih elemenata:

1. Procjena prihoda
2. Ključne odluke fiskalne politike
3. Gornja granica troškova odozgo nadalje
4. Budžetske osnove za tekuće politike
5. Procjena uticaja novih političkih inicijativa
6. Fiskalni prostor i određivanje prioriteta
7. Formulisanje i izbor srednjoročnih politika

Srednjoročne politike (koje se ponekad nazivaju i „sektorske strategije potrošnje“) dio su srednjoročnog budžetskog okvira, sa svrhom da osiguraju veze između tih politika i raspodjele sredstava. Radi osiguravanja bolje veze s programskim budžetiranjem, ***predlažemo odabir ili formulisanje srednjoročnih politika na programskom nivou.***

Procjene prihoda su neophodne za utvrđivanje koliko će sredstava biti u budžetu opštine. Ta sredstva koristiće se u kasnijim fazama za otplatu duga ili za pokriće predviđenih tekućih i kapitalnih izdataka.

Ključne odluke fiskalne politike određuju nivo budžetskog suficita/deficita za predstojeći period i tako utiču na visinu duga opštine. Prilikom odlučivanja o ovim parametrima, opštine moraju poštovati ograničenja utvrđena *Zakonom o finansijama lokalne samouprave* (ZFLS).

Gornja granica rashoda odozgo nadalje utvrđuje se tako da informiše potrošačke jedinice o njihovom izdvajanju u budžetu za naredni period od tri godine. One treba da planiraju svoju politiku u skladu s odobrenim gornjim granicama rashoda.

Budžetske osnove utvrđuju se za procjenu budućih troškova postojećih politika. Troškovi tekućih politika izračunati su za trogodišnji period i zasnovani su na budžetskim programima.

Procjena uticaja novih inicijativa i/ili projekata politike izrađuje se da procijeni njihov uticaj na budžet u narednom trogodišnjem periodu, nakon što budu usvojene. Uticaj može biti pozitivan ili negativan, a može uticati i na budžetske rashode, kao i na prihode.

Fiskalni prostor određuje da li razlika između budžetskih osnova i gornje granice ukupnih rashoda omogućava uključivanje novih inicijativa ili projekata politike u budžet, ili je potrebno usvojiti budžetska smanjenja da bi se postigli usvojeni fiskalni ciljevi. Davanje prioriteta novim političkim inicijativama i/ili projektima koji će biti uključeni u budžet, omogućava odabir najpoželjnijih projekata.

2.1. Srednjoročne politike

Formulisanje i odabir pravih politika u srednjoročnom budžetskom okviru važno je za procjenu pravilne raspodjele sredstava u pojedinačnim sektorima i programima u kontekstu ograničenja potrošnje. U kasnijim fazama služe kao podrška nadležnim organima u izradi i obrazloženju detaljnih prijedloga budžeta.

Politike definišu rukovodioci opština odgovorni za pojedinačne programe ili sektore. U tu svrhu oni pripremaju prethodno razrađene planske dokumente, kao što su razvojna strategija cijele opštine ili sektorske strategije, u saradnji s relevantnim akterima.

Uključivanje relevantnih aktera za sektor koji je predmet ocjene, kao što su preduzetnici, nevladine organizacije (NVO), opšta javnost, priznati stručnjaci u svojim oblastima, predstavnici akademskog sektora itd., u proces planiranja budžeta povećava vjerovatnoću da će nove politike biti prihvaćene, posebno kad su povezane s povećanim izdvajanjima. Predlažemo da se koriste tematske radne grupe (TRG) osnovane za potrebe formulisanja programskog budžeta.

U kasnijim fazama, srednjoročne politike podliježu obračunu troškova (procjeni troškova), procjenama uticaja i konačnom određivanju prioriteta prema raspoloživom fiskalnom prostoru, što je detaljnije pojašnjeno u narednim poglavljima.

2.1.1. Predloženi alati za izbor politika

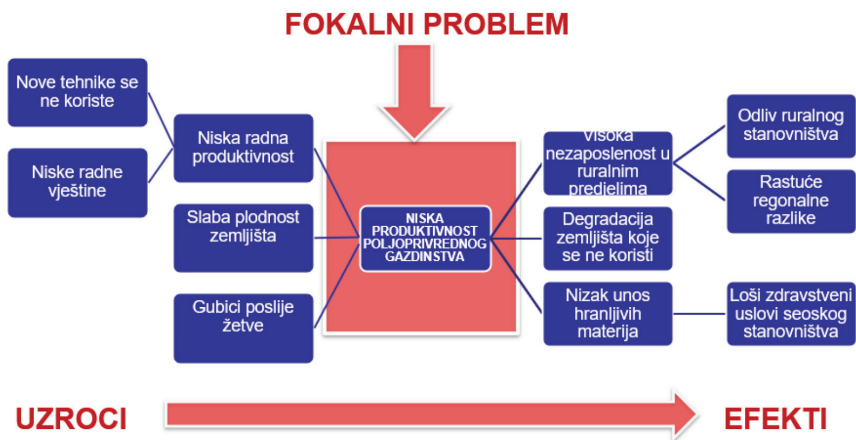
Postoji niz analitičkih alata za odabir pravih politika. Mnogi od njih (kao što su analiza situacije, SWOT analiza, uporedna procjena itd.) već su poznati crnogorskim opštinama, budući da se koriste kao dio strateškog planiranja, ili su već

spomenuti u drugim dokumentima, poput priručnika za programsko budžetiranje. U ovom slučaju pominjemo samo jedan alat, popularan u tematskim radnim grupama, jer promovirše kreativnost i saradnju – **stablo problema**.

Stablo problema

Dobra politika mora se pozabaviti postojećim problemima i njihovim uzrocima. „Stablo problema“ služi za identifikaciju i analizu problema i njihovih uzroka. Pomaže u njihovom razumijevanju i transparentnom prikazivanju javnosti u vezi s politikama i prioritetima za opravdavanje budžetskih izdvajanja.

Slika 4: Primjer stabla problema koje se koristi za formulisanje i izbor politika



Stablo problema ističe odnose i hijerarhiju među svim identifikovanim problemima u svjetlu uzroka i njihovih posljedica: svakom problemu prethode problemi koji ga uzrokuju, a zatim problem koji sam uzrokuje. Obično se cijelo stablo problema gradi oko jednog identifikovanog središnjeg problema, koji politika želi da riješi. Primjer stabla problema povezanog sa središnjim problemom niske produktivnosti farme prikazan je na Slici 4.

2.2. Procjene prihoda

Opštinski prihodi definisani su čl. 6–25 Zakona o finansiranju lokalne samouprave (ZFLS). Sastoje se od sopstvenih prihoda, zajedničkih prihoda, prihoda iz Egalizacionog fonda i transfera iz državnog budžeta. Za sve ove prihode mogu

se napraviti buduće projekcije, na osnovu podataka ili procjena iz prethodnih godina koje je izradilo MFSS. **Procjene prihoda moraju biti pripremljene ne samo za sljedeću godinu, za koju se kreira budžet, već i za dvije naredne godine.**

2.2.1. Korak 1: Procjena tekućih prihoda

Tekući prihodi predstavljaju najvažniji izvor prihoda opštinskih budžeta. Sastoje se od poreza, taksi, naknada i drugih prihoda. Procjene poreskih prihoda za porez na dohodak fizičkih lica (PDFL) priprema MFSS, a prihodi od prireza poreza na dohodak mogu se izračunati na osnovu ovih procjena.

Primjer: MFSS procjenjuje da će porez na dohodak fizičkih lica rasti sljedeće tri godine po stopi od 3% godišnje. Opština trenutno primjenjuje prirez poreza na dohodak od 10%. Zbog budžetskih ograničenja, gradonačelnik odlučuje da poveća prirez poreza na dohodak fizičkih lica na 12%. Želi da pripremi građane na ovo povećanje, pa ga uključuje u srednjoročni budžetski okvir, ali će se primijeniti tek u narednoj godini. Srednjoročni budžetski okvir uključuje predviđanje rasta poreskih prihoda, ne samo za 3% (na osnovu procjena MFSS-a), već i za povećanja prireza poreza na dohodak od 2% u narednom budžetskom periodu.

Ostali porezi i takse obično zavise od ekonomskih prognoza i/ili potražnje za opštinskim uslugama i komunalnim uslugama. Oni se mogu predvidjeti na osnovu istorijskih podataka i indeksa rasta u prethodnim budžetskim periodima. Osim izračunavanja budućih procjena ovih prihoda, u ovoj fazi treba razmotriti i svaku korekciju lokalne poreske politike.

Primjer: Opština se nalazi na području s gustim šumama. Primjenjuje naknadu za korišćenje šuma, ali otkriva da preduzeća koja se bave sječom drveta isuviše brzo eksploatišu lokalni ekosistem. Stoga, gradonačelnik odlučuje da udvostruči naknade da bi smanjio potražnju za sječom drveta. Projekcija prihoda u budžetu neznatno će se povećati, uprkos udvostručavanju naknade, da bi se objasnio očekivani pad aktivnosti sječe.

2.2.2. Korak 2: Procjena prihoda u vezi s projektima (grantovi)

Prihodi od grantova obično pokrivaju rashode vezane za projekte (osim blok grantova), pa se stoga mogu procijeniti u saradnji s odgovarajućim menadžerima projekata. Projekti obično traju duže od jedne budžetske godine; stoga je važno rasporediti procjene prihoda u godinama kad se projekat sprovodi.

Rizik povezan s netačnom procjenom relativno je nizak, jer kad se ne dobiju prihodi od granta, to obično znači da se i rashodi za projekat ne izvršavaju. Ovo ne utiče, ili utiče samo u maloj mjeri, na budžetski bilans.

Primjer: Opština je potpisala sporazum s UNDP-om za sprovođenje projekta u oblasti odlaganja komunalnog otpada. Projekat kasni i stoga bespovratna sredstva UNDP-a neće biti odobrena kako je predviđeno u prethodnom srednjoročnom budžetskom okviru. Opština može odlučiti da smanji i troškove projekta u budžetu, ili da pokrije troškove iz svojih prihoda, a kasnije će zatražiti grant UNDP-a, kad se implementacija vrati na pravi put. Ovo bi predstavljalo rizik, ali bi istovremeno osiguralo da se projekat ne obustavi.

2.2.3. Korak 3: Projektovanje prihoda od transakcija s imovinom

Prihodi od prodaje osnovnih sredstava zavise od odluka o budućem potencijalu za korišćenje ove imovine. Stoga se ti prihodi mogu relativno lako predvidjeti, uz određene rizike kad je u pitanju procijenjeni vremenski okvir za prodaju, kao i iznos primljenih sredstava za transakciju.

Primjer: Gradonačelnik je odlučio da proda dvije opštinske zgrade koje se više ne koriste i priprema aukciju. Procjenjuje se da će se zgrade prodati u periodu od dvije godine, a prihodi od 120.000 eura od te prodaje uključeni su u budžet, po 60.000 eura svake godine. U stvarnosti, oni mogu prodati samo jednu od zgrada za 80.000 eura u drugoj godini. U ovom slučaju rizici su se materijalizovali, pa je bolje biti konzervativan kad su u pitanju procjene prihoda od prodaje imovine.

I finansijska imovina može donijeti prihod u budžet, koji se lako može predvidjeti na osnovu planiranih plaćanja (glavnica i kamata) ili se može povezati s preduzetničkim aktivnostima subjekata, u kojima opština ima učešće (dividende).

Primjer: Opština ima 33% učešća u lokalnom preduzeću za grijanje. Preduzeće dobro posluje i ostvaruje godišnji profit od 120.000 eura. Akcionari su se saglasili da će 50% dobiti biti reinvestirano za održavanje i proširenje infrastrukture, dok će ostatak biti podijeljen između akcionara u obliku dividendi. Tako gradonačelnik svake godine u budžetu od dividendi izdvaja 20.000 eura.

2.3. Ključne odluke o fiskalnoj politici

Nakon što se izračunaju procjene prihoda, potrebno je donijeti ključne odluke o fiskalnoj politici da bi se formirao strateški okvir za utvrđivanje srednjoročnog budžeta. Donošenje odluke treba da slijedi korake navedene u nastavku.

2.3.1. Korak 1: Definisanje željene visine duga

Jedna od ključnih odluka koje određuju ostale budžetske parametre je visina duga koju opština želi da postigne na srednji rok. Ova odluka može biti određena potrebom finansiranja opštinskog investicionog programa ili, s druge strane, namjerom da se smanji teret duga i smanje troškovi servisiranja duga.

Član 49 Zakona o finansiranju lokalne samouprave predviđa određena ograničenja za visinu troškova servisiranja duga, koja treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja ograničenja duga za period od naredne tri godine. Iako ne postoji ograničenje za ukupnu visinu duga u opštini, treba pažljivo planirati sve nove zajmove i kredite da bi ostali unutar ograničenja za troškove servisiranja duga.

Primjer: Opština ima kredit od milion eura a troškovi servisiranja duga iznose 40.000 eura godišnje. To je jednako 2% tekućih prihoda. Gradonačelnik odlučuje da uvede ambiciozan investicioni program koji bi se finansirao kreditima i grantovima. Dug bi se povećao na tri miliona eura u naredne četiri godine. Otplate servisiranja duga povećale bi se više nego proporcionalno, jer banka uzima u obzir rizik povećanja opterećenja dugom. Tako bi troškovi servisiranja duga iznosili 150.000 eura godišnje, što je jednako 7,5% tekućih prihoda. S druge strane, predviđa se i rast tekućih prihoda, pa će procenat biti niži. Stoga je bezbjedno povećati dug i ostati u okviru zakonskih granica koje propisuje Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

2.3.2. Korak 2: Definisanje visine budžetskog suficita/deficita

Da bi se postigla željena visina duga, budžet za period od naredne tri godine mora sadržati određenu visinu suficita (ako se dug želi smanjiti) ili može dostići određenu visinu deficita (ako se dozvoli rast duga).

Član 27 Zakona o finansiranju lokalne samouprave predviđa određena ograničenja u pogledu obima deficita koje opština treba da uzme u obzir prilikom odlučivanja o visini suficita/deficita za period od naredne tri godine. **Tekući budžet mora biti izbalansiran ili u suficitu** (tekući rashodi moraju biti pokriveni tekućim приходima), **dok cijeli budžet mora biti izbalansiran** (uključujući i kredite).

Primjer: Koristeći prethodni primjer, budžetski deficit treba da predstavlja 0,5 miliona eura godišnje. Deficit se može koristiti samo za pokriće kapitalnih izdataka i treba ga finansirati iz vanjskih izvora (bankarski kredit) za balansiranje budžetskih prihoda i rashoda.

2.3.3. Korak 3: Definisanje investicionog okvira

Drugi korak je utvrđivanje željenog investicionog okvira, u osnovi kapitalnog dijela budžeta. Ova odluka obično se zasniva na programima ulaganja u infrastrukturu koji uzimaju u obzir duži vremenski okvir, te mogućnosti finansiranja tih programa i postizanja željene visine duga definisane u 1. koraku.

U ovoj fazi nije potrebno poznavati pojedinačne investicione projekte, pa čak ni izračunati uticaj već odobrenih investicionih programa. Ovaj korak samo daje ograničenje za investiciju potrošnju koja će kasnije biti uključena u srednjoročni budžetski okvir.

Primjer: Koristeći isti primjer, investicioni budžet biće veći od predviđenog zajma. Gradonačelnik namjerava da koristi i novac za finansiranje investicija, kao i interna sredstva. Ukupni investicioni budžet za sljedeći četverogodišnji period treba da dostigne četiri miliona eura. Dva miliona eura finansiraće se iz kredita banke, jedan milion eura finansiraće se iz kapitalnih grantova, a jedan milion eura kroz tekuće budžetske viškove. To predstavlja investicioni okvir od milion eura godišnje.

2.3.4. Korak 4: Definisanje visine zaduživanja i transakcija finansijske imovine

Da bi se izbalansirao budžet, posljednji korak je utvrđivanje koliko opština treba da se zaduži. Novi krediti u osnovi pokrivaju finansijski jaz između prihoda i rashoda. Član 45 Zakona o finansiranju lokalnih samouprava ograničava **zaduživanje** (duže od jedne fiskalne godine) **samo na rashode kapitalnog budžeta**.

Druga mogućnost balansiranja budžeta je korišćenje transakcija s finansijskim sredstvima. Deficit će se finansijski pokriti kad opština proda svoju finansijsku imovinu. S druge strane, ako se stiče nova finansijska imovina, moraju se uzeti u obzir troškovi ove transakcije prilikom odlučivanja o visini suficita/deficita.

Primjer: Kao što je već pomenuto, zaduživanje će se povećati za dva miliona eura u naredne četiri godine, po stopi od 0,5 miliona eura godišnje. U slučaju da opština želi da visina duga bude niža, može odlučiti da proda svoje akcije u nekim od preduzeća ili drugu finansijsku imovinu. Prihodi od prodaje finansirali bi budžetski deficit, a potreba za spoljnim finansiranjem proporcionalno bi se smanjila.

2.4. Gornja granica rashoda odozgo nadalje

Gornje granice rashoda treba da budu već poznate iz srednjoročnog budžetskog okvira za prethodne godine, budući da se on planira za period od tri godi-

ne. Gornje granice rashoda sastoje se od zbirne gornje granice, dalje raščlanjene za tekuće i kapitalne izdatke (investicioni okvir).

Primjer: Investicioni okvir već je poznat iz prethodnog primjera; treba da iznosi 1 milion eura godišnje. Visina deficita je takođe poznata, 0,5 miliona eura godišnje. To znači da ukupna gornja granica tekućih izdataka mora biti 0,5 miliona eura niža od budžetskih prihoda. Ovo predstavlja trenutnu gornju granicu budžeta.

Gornje granice zasnovane na određenom sektoru ili programu takođe su uobičajene i mogu se koristiti za poboljšanje srednjoročnog fokusa upravljanja javnim politikama. Gornje granice rashoda specifične za sektor ili program ne treba da odražavaju samo tehničke proračune, već i većinsko opredjeljenje građana i političkih prioriteta. Prema tome, prilikom određivanja raspodjele resursa između različitih sektora/programa, ne treba uzeti u obzir samo osnovnu metodologiju, već i opredjeljene za određene političke izbore.

Primjer: Nedavni opštinski izbori donijeli su promjenu, pošto su se birači odlučili za novog gradonačelnika koji je u svom izbornom programu isticao politiku zaštite životne sredine. Takođe se fokusirao na pristup socijalnim uslugama, rekavši da je javna infrastruktura u dobrom stanju i da se za administrativne troškove troši previše sredstava iz opštinskog budžeta. Tako će se ograničenja potrošnje za programe korigovati na osnovu programa novog gradonačelnika kako bi odražavali ove prioritete.

Za prvi period u kojem se izrađuje srednjoročni budžetski okvir, gornje granice rashoda još nijesu definisane. Treba ih odrediti objedinjavanjem osnovnih procjena rashoda i procjena rashoda za nove inicijative politike koje se usvajaju kao dio srednjoročnog budžetskog okvira. Postupak za utvrđivanje budžetskih osnova i izračunavanje novih prijedloga politika opisan je u nastavku.

Gornje granice rashoda predstavljaju važnu komponentu srednjoročnog budžetskog okvira, budući da se u kasnijim koracima polazne osnove i nove inicijative politike procjenjuju u odnosu na njih.

2.5. Budžetske osnove za tekuće politike

Utvrđivanje budžetskih osnova za tekuće politike treba da prati korake navedene u nastavku.

2.5.1. Korak 1: Priprema podataka za baznu godinu

Osnovno izračunavanje počinje **prikupljanjem najnovijih podataka o rashodima** za baznu godinu za svaki potprogram na trećem nivou ekonomske kategorije. U većini slučajeva to će biti podaci iz rebalansa budžeta za tekuću godinu ili, u slučaju da do sada nije izvršen rebalans, iz odobrenog budžeta. Nakon toga, **svi rashodi povezani s jednokratnim ili vanrednim događajima** koji se neće nastaviti u narednim godinama, **treba da budu brisani iz podataka za baznu godinu.**

Primjer: U budžetu za tekuću godinu rashodi za organizovanje proslave 200-godišnjice opštine raspodijeljeni su na različite programe. Da bi se korigovali osnovni podaci, ti se rashodi moraju brisati iz proračuna.

2.5.2. Korak 2: Uključivanje uticaja prošlih odluka

Neke odluke centralne i/ili lokalne vlade (usvojeni pravni akti, izmjene politika, prekid programa itd.) koje su već usvojene još se ne reflektuju u podacima za baznu godinu. Stoga je potrebno identifikovati takve izmjene postojećih programa, koji nijesu dio podataka za baznu godinu. Oni mogu imati pozitivne ili negativne uticaje na rashode programa, i obično je te uticaje trebalo izračunati prije nego što su usvojeni kao dio procedure procjene uticaja. Sve te odluke treba uključiti u osnovni obračun, kad su već stupile na snagu i važe za naredne tri godine.

Primjer: Tokom budžetske godine, nacionalna skupština usvojila je novi zakon kojim se povećavaju kompenzacione naknade za smanjenje rudarstva. To se nije očekivalo i nije predviđeno u srednjoročnom budžetskom okviru opštine koja ima značajne prihode od rudarske aktivnosti. Stoga, prilikom pripreme sljedećeg srednjoročnog budžetskog okvira, potrebno je uzeti u obzir dodatne prihode koji proizlaze iz ove odluke.

2.5.3. Korak 3: Primjena pokretača troškova

Nosioci troškova su parametri koji utiču na buduće budžetske rashode sadašnjih politika. Oni uključuju promjene u količini (pokretači nominalnih troškova) i promjene cijena (pokretači stvarnih troškova). Neki pokretači troškova su specifični za određeni program, potprogram ili aktivnost, dok su drugi generički (primjenjivi na nekoliko programa ili na sve programe). Nosioci troškova identifikuju se za svaku treću ekonomsku kategoriju potprograma.

Nominalni pokretači troškova uglavnom su povezani s promjenama obima određene opštinske usluge. Na to može uticati primjena određenih normi, promjena potražnje, tehnološke promjene u pružanju usluga ili drugi faktori koji su van kontrole opštinske uprave. Obično se promjene obima odražavaju i na ulazne i na izlazne indikatore programa, potprograma i/ili aktivnosti u okviru programskog budžeta.

Primjer: Proizvodnja otpada iz domaćinstava raste iz godine u godinu po stopi od 3%. To se može odraziti u programu upravljanja komunalnim otpadom, gdje je potrebno shodno tome korigovati izdatke za prikupljanje i odlaganje.

Pokretači realnih troškova koriguju osnovni obračun za promjene u različitim indeksima cijena (rast plata, inflacija itd.). Promjene cijena primjenjuju se uglavnom na tekuće rashode, uglavnom na plate i doprinose za socijalno osiguranje (indeks rasta plata), kao i na robe, usluge i redovno održavanje (IPC).

Primjer: Inflacija (IPC) procjenjuje se na 3% godišnje. Rashodi za robe i usluge biće indeksirani u istom procentu da bi odrazili povećanje cijena. U slučaju da opština mora pronaći određena smanjenja budžeta, ona može povećati rashode za robe i usluge sporijim tempom (0–3%), efikasno smanjujući budžet u realnim cijenama.

Tokom procesa izrade budžeta, MFSS daje smjernice za primjenu određenih (uglavnom stvarnih) pokretača troškova za različite kategorije ekonomskih izdataka. Ove smjernice treba poštovati kad god je to moguće. U posebnim slučajevima, za neke stavke rashoda možda će trebati drugačiji pristup korigovanju troškova koji nije u korelaciji s opštim smjernicama.

2.5.4. Korak 4: Izračunavanje polazne osnove

Osnovne proračune u principu treba izraditi na nivou potprograma i trećih ekonomskih kategorija. Nema potrebe za dodatnim pojedinostima, jer polazne osnove služe samo u analitičke svrhe. Međutim, u slučajevima kad su potprogrami složeni, osnovni proračuni mogu se izraditi na nivou aktivnosti i/ili na nižem nivou ekonomske kategorije.

U idealnom slučaju, izračunate polazne osnove treba da se potvrde analizom koju može izvršiti kolega, nadređeni ili nezavisni analitičar izvan lokalne uprave. Tako se mogu izbjeći moguće greške u proračunu, a osnovni proračun dobija na vjerodostojnosti.

2.6. Procjena uticaja novih inicijativa politike

Svaka nova inicijativa politike (prijedlog zakona, novi program potrošnje itd.) takođe treba da sadrži ocjenu svojih budžetskih uticaja. Oni mogu biti u obliku nedostataka/povećanja prihoda ili rashoda. Procjena fiskalnog uticaja je neophodna kako bi se donosiocima odluka omogućilo da donose informisane odluke o inicijativama politike. U isto vrijeme, procjena fiskalnog uticaja služi kao važan ulazni podatak za izradu srednjoročnog budžetskog okvira. Sljedeći dio opisuje proces izrade takve procjene uticaja.

2.6.1. Korak 1: Analiza uticaja na prihode

Ako inicijativa politike utiče na prihode opštinskog budžeta, treba je navesti u aneksu prijedloga. To može biti povećanje ili smanjenje prihoda. Procjena uticaja treba da sadrži proračune obima uticaja razvrstanog prema ekonomskoj klasifikaciji, kao i pretpostavke ili pokretače troškova na kojima se proračun zasniva. Obračun treba izraditi za period od tri godine.

Primjer: Gradonačelnik odlučuje da poveća porez na imovinu i priprema prijedlog politike za usvajanje od strane opštinskog savjeta. Prijedlog uključuje analizu uticaja u kojoj se navodi koliko će poreskih obveznika biti pogođeno (domaćinstva i preduzeća), koliko će više plaćati godišnje, kao i pozitivan uticaj na budžetske prihode u naredne tri godine.

2.6.2. Korak 2: Analiza uticaja na rashode

Ako inicijativa politike utiče na rashode opštinskog budžeta, to takođe treba naznačiti u aneksu prijedloga. Proračun budžetskih uticaja na rashode treba izvršiti na nivou potprograma u kombinaciji s trećim nivoom ekonomske klasifikacije. Takođe, u ovom slučaju treba uključiti korišćene pretpostavke ili pokretače troškova. Proračun treba izraditi za period od tri godine.

U skladu s metodologijom programskog budžetiranja, procjena uticaja za novu inicijativu politike treba da obuhvati i ekonomsku analizu očekivanog uticaja, ishoda i rezultata ove politike. Takođe treba da obavijesti donosiocje odluka o uticaju koji će imati na indikatore potprograma.

Primjer: Lokalni putevi propadaju; stoga se donosi odluka o povećanju budžeta za održavanje. Priprema se analiza uticaja koja uključuje indikatore koji opisuju trenutno stanje lokalne putne mreže (dužina ili površina, broj mostova, prosječan nivo kvaliteta) i trenutne jedinične troškove za njeno održavanje. Prijedlog pred-

laže povećanje nivoa kvaliteta lokalnih puteva u petogodišnjem periodu za 20%. Ovo zahtijeva dodatno povećanje troškova održavanja za 10% u prvoj godini i njihovo održavanje tokom cijelog petogodišnjeg perioda. Sveukupan uticaj treba da bude povećana bezbjednost na putevima i smanjenje saobraćajnih nezgoda koje rezultiraju materijalnom štetom. Povećanje održavanja takođe će smanjiti učestalost velikih popravki, što će dugoročno pozitivno uticati na kapitalne izdatke.

2.6.3. Korak 3: Procjena specifičnih uticaja na budžet

Ako je u novu inicijativu politike uključeno spoljno finansiranje, to treba jasno navesti u prijedlogu. Sve grantove i/ili zajmove od finansijskih partnera treba detaljno opisati, uključujući uslove za njihovu isplatu i otplatu. U slučaju kredita, treba uključiti i raspored otplate kredita i otplate kamata.

U slučaju da inicijativa politike uključuje aranžman javno-privatnog partnerstva (JPP), gdje se sufinansiranje i/ili rizik dijele između javnih i privatnih partnera, prijedlog treba da sadrži detaljan opis podjele finansiranja i rizika, a ne samo srednjoročne budžetske uticaje projekta.

Primjer: Opština odlučuje da izgradi bazen zajedno s privatnim partnerom. Sredstva će biti obezbijeđena iz privatnih izvora investitora i zajma od Evropske investicione banke (EIB). Ugovor garantuje fiksni povraćaj ulaganja za privatnog partnera u iznosu od 10% njegovog učešća u finansiranju. On će takođe upravljati bazenom, a dobit nakon oduzimanja garantovanog učešća biće podijeljena između opštine i privatnog partnera u odnosu 2 : 1. Opština ulazi u značajan rizik vezan za potražnju, dok rizik poslovanja snosi investitor. Dogovaraju se o kaznama za privatnog partnera u slučaju da bazen ne bude otvoren ili definisanog kvaliteta. U slučaju da građani ne budu dovoljno zainteresovani, iz opštinskog budžeta mora se platiti privatnom partneru povraćaj na kapital definisan ugovorom.

2.7. Fiskalni prostor i određivanje prioriteta

Nakon što se donese srednjoročni fiskalni okvir i pripreme prognoze prihoda i rashoda, može se odrediti fiskalni prostor dostupan za uvođenje novih politika i/ili programa. Njihovo uvođenje treba da slijedi logiku određivanja prioriteta objašnjenu u sljedećim koracima.

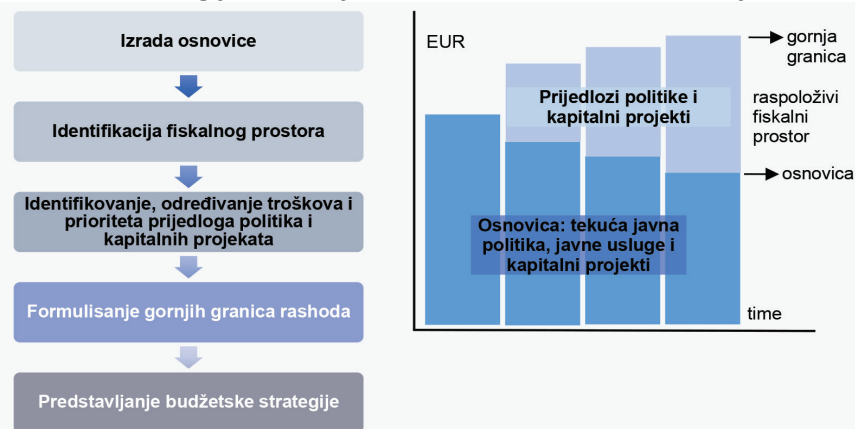
2.7.1. Korak 1: Određivanje fiskalnog prostora

Fiskalni prostor je količina sredstava dostupnih za nove inicijative politike, nakon što se svi postojeći programi finansiraju. Izračunava se oduzimanjem osnovice od ograničenja potrošnje. Fiskalni prostor se takođe može povećati povećanjem prihoda.

Fiskalni prostor = ograničenje potrošnje – osnovica

Fiskalni prostor može biti negativan ili pozitivan. Negativan fiskalni prostor znači da ograničenje potrošnje nije u stanju da pokrije postojeće programe, a budžetske uštede su potrebne da bi se granica potrošnje uskladila s osnovicom. Pozitivan fiskalni prostor znači da postoje dodatna sredstva za finansiranje novih inicijativa politike, nakon pokrivanja osnovnih rashoda.

Slika 5: Metodologija za srednjoročni budžetski okvir i određivanje osnovice



Izvor: Priručnik za srednjoročni okvir rashoda (MFSS, 2020. godine)

Uštede u budžetu mogu se sastojati od ciljanih ili od sveobuhvatnih mjera. Primjer ciljanog smanjenja budžeta bilo bi ukidanje određene javne usluge što rezultira smanjenjem potrošnje. Takva mjera utiče samo na odabrane programe, potprograme i aktivnosti, kako bi se minimizirali negativni uticaji smanjenja budžeta. S druge strane, sveukupna mjera utiče na sve budžetske programe podjednako. Primjer može biti smanjenje od 10% za sve programe ili smanjenje plata državnih službenika za 5%. Takve mjere utiču na mnogo veći broj programa i/ili usluga, ali zahtijevaju i lakšu intervenciju.

2.7.2. Korak 2: Davanje prioriteta prijedlozima politika

Nakon što se utvrdi fiskalni prostor, treba donijeti odluku o novim inicijativama politike koje će biti uključene u srednjoročni budžetski okvir. Nove inicijative politike treba da poštuju utvrđena ograničenja potrošnje u svim godinama za koje se priprema srednjoročni budžetski okvir i ne smiju ih premašiti.

Zbog ograničenog fiskalnog prostora, ne mogu se usvojiti sve predložene nove političke inicijative. Stoga su **potrebni kriterijumi za odabir kako bi se odredio prioritet predloženih politika**. Prioriteti se zasnivaju na pristupu u dva koraka:

1. Prijedlozi za rangiranje za svaki sektor/program
2. Izbor najbolje rangiranih prijedloga u svim sektorima/programima.

Kao pomoć pri rangiranju prijedloga politika, može se primijeniti model višekriterijumske procjene (VKP). To je posebno korisno za rangiranje prijedloga unutar sektora/programa. Davanje prioriteta prijedlozima u različitim sektorima/programima tehnički je složenije i zahtijeva donošenje odluka na osnovu političkih preferencija.

Model višekriterijumske procjene zasniva se na dodjeljivanju ponderisanih bodova prijedlozima politika u različitim oblastima. Može se primijeniti kao prethodna (ex-ante) procjena uticaja, kao što je prikazano u Tabeli 3. Dimenzije se mogu korigovati na osnovu faktora koji su relevantni za određenu opštinu.

Tabela 3: Višekriterijumska procjena za rangiranje prijedloga politika

Kriterijum	Raspon bodova	Procenat	Ponderisani rezultat
1. Šira strateška važnost	0 to 10	25%	
2. Uticaj na pružanje javnih usluga	0 to 10	20%	
3. Uticaj na lokalni ekonomski razvoj	0 to 10	10%	
4. Uticaj na kulturno nasljeđe	0 to 10	10%	
5. Uticaj na javno zdravlje i bezbjednost	-10 to 10	10%	
6. Uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene	-10 to 10	10%	
7. Uticaj na društvenu koheziju i rodnu pripadnost	0 to 10	10%	
8. Jesu li dostupne pouzdane alternativne opcije finansiranja?	0 to 10	5%	
9. Jesu li dovoljni kapaciteti za implementaciju prijedloga u roku?	da/ne	-	
10. Prihvatljiv stepen rizika s obzirom na mjere ublažavanja	da/ne	-	
Ukupno		100%	

Izvor: Priručnik za srednjoročni okvir rashoda (MFSS, 2020. godine)

3. RAZMATRANJA ZA MFSS U VEZI S PRIMJENOM SREDNJOROČNOG BUDŽETSKOG OKVIRA NA LOKALNOM NIVOU

Ova metodologija ne predstavlja konačni korak ka uspješnoj implementaciji prakse srednjoročnog budžetskog okvira na opštinskom nivou. Dalja podrška MFSS-a biće potrebna za institucionalizaciju prakse izrade srednjoročnog budžetskog okvira i njegovog uključivanja kao sastavnog dijela budžetskog procesa. U nastavku predstavljamo nekoliko preporuka koje mogu pomoći u realizaciji ovog zadatka.

3.1. Obuke u oblasti budžetiranja za opštine

Opštinama će biti potrebna stalna obuka i podrška u oblasti planiranja budžeta. Pružanje takve podrške treba da bude odgovornost MFSS-a. Obuke ne treba da obuhvate samo srednjoročni budžetski okvir, već i programsko budžetiranje i sve druge metodološke zahtjeve koji će se uvesti u budućnosti.

MFSS organizuje različite obuke u zavisnosti od potreba. Konkretno, u okviru ovog projekta, 2019. godine održane su radionice za implementaciju novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave, planiranje budžeta, naplatu lokalnih prihoda itd. MFSS pruža tehničku podršku uglavnom u obliku spoljnjih konsultantskih usluga. U budućnosti bi održivija opcija bila razvoj unutrašnjih kapaciteta za edukaciju i obuke u okviru MFSS-a.

Ograničen broj opština u Crnoj Gori omogućava relativno fleksibilan pristup. Nema potrebe za uspostavljanjem velikih sistema obuke, dovoljne su jednostavne prezentacije korigovanja metodologije.

3.2. IT podrška za finansijsko upravljanje u opštinama

Ovaj priručnik nije usmjeren na tehnološke aspekte izrade srednjoročnog budžetskog okvira. Kako je naznačio MFSS, opštine u Crnoj Gori imaju svoj sof-

tver za planiranje i izvršenje budžeta. MFSS ne pruža podršku za održavanje ovog softvera, a u slučaju bilo kakvih metodoloških promjena, dobavljači softvera odgovorni su da te promjene unesu u svoj proizvod. Troškove prilagođavanja novim zakonskim uslovima plaća klijent – opštine.

Ekonomičniji način pružanja IT podrške opštinama može biti izrada aplikacije za finansijsko upravljanje opštinama na centralnom nivou i davanje ovog rješenja opštinama u zakup na bazi uslužnog softvera (US).

Slovačka je uvela hibridni pristup, gdje je IT infrastruktura donekle centralizovana, ali opštine i dalje zadržavaju moć odlučivanja o izboru svojih dobavljača softvera. One mogu izabrati ili centralizovani softver koji je izradilo slovačko Ministarstvo finansija (pod nazivom Budžetski informacioni sistem – BIS) ili svoj preferirani privatno razvijen sistem. Od njih se zahtijeva da finansijske podatke iz svojih sistema unesu u BIS, u slučaju da odluče da ga neće koristiti. Za računovodstvo, mogu koristiti aplikaciju izabranih dobavljača uz mjesečno plaćanje troškova, jer se sistemi obezbjeđuju na bazi uslužnog softvera. Slovačka ima znatno veći broj opština od Crne Gore – skoro 3000.



**Ministarstvo
finansija i
socijalnog staranja**

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
Stanka Dragojevića 2
81000 Podgorica, Crna Gora
lea.lipovina@mif.gov.me