



PRIRUČNIK O PROGRAMSKOM BUDŽETU LOKALNIH SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI

PRIRUČNIK O PROGRAMSKOM BUDŽETU LOKALNIH SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI

Martin Valentovič

Danka Kovaľová

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:

Martin Valentović
Danka Kovalova

Prevodilac:

Dragana Petronijević

Lektura:

Lida Vukmanović Tabaš

Priprema za štampu:

Jovica Tadić

Štampa:

3M Makarije Podgorica

Tiraž:

100 komada

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-8814-0-5
COBISS.CG-ID 20067844

ISBN 978-9940-8814-0-5



SADRŽAJ

UVOD	7
1. KONCEPT PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA	9
1.1. ŠTO JE PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE I KOJE SU NJEGOVE PREDNOSTI?	9
1.2. VEZA S LOKALNIM STRATEŠKIM RAZVOJNIM PLANOVIMA	9
1.3. PRIMJERI IZ INOSTRANSTVA	10
1.3.1. Vestervoort, Holandija	11
1.3.2. Arnhem, Holandija	13
1.3.3. Amsterdam, Holandija	15
1.3.4. Pještjani, Slovačka	20
2. PRIJEDLOG PROGRAMSKIH BUDŽETA ZA OPŠTINE U CRNOJ GORI	25
2.1. OSNOVNA LOGIKA I STAVKE PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA	25
2.2. STRATEŠKI OKVIR ZA PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE	27
2.3. OVLAŠĆENJA I OBAVEZE U PROCESU BUDŽETIRANJA	29
3. DEFINISANJE KLASIFIKACIJE PROGRAMA	33
3.1. OSNOVNI TIM ZA PROGRAMSKI BUDŽET	33
3.2. IZRADA KLASIFIKACIJE PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA I DODJELA BUŽETSKIH SREDSTAVA ZA SVAKI POTPROGRAM PRVI PUT	34
3.3. AKTIVNOSTI U KLASIFIKACIJI PROGRAMA	37
3.4. IT PODRŠKA	37
4. PROCES IZRADA PROGRAMSKOG BUDŽETA	39
4.1. KORAK 1: ANALIZA KLASIFIKACIJE PROGRAMA I DODJELA BUDŽETSKIH SREDSTAVA ZA SVAKI POTPROGRAM	39
4.2. KORAK 2: DEFINISANJE ILI ANALIZA OPISA PROGRAMA S IZJAVOM O MISIJI I VIZIJI	40
4.3. KORAK 4: DEFINISANJE ILI ANALIZA CILJA POTPROGRAMA	41
4.4. KORAK 5: DEFINISANJE ILI ANALIZA CILJEVA PROGRAMA, INDIKATORA I SPECIFIČNIH CILJEVA S OBJAŠNJENJEM U KOMENTARIMA	46
4.4.1. Specifični ciljevi	46
4.4.2. Indikatori i ciljevi	51
4.5. KORAK 7: DEFINISANJE ILI ANALIZA OPISA POTPROGRAMA	58
5. MONITORING REALIZACIJE PROGRAMA I IZVJEŠTAVANJE O UTICAJU I REZULTATIMA PROGRAMA	59
5.1. MONITORING I IZVJEŠTAVANJE O REZULTATIMA PROGRAMA	59
5.2. EVALUACIJA	60
5.3. PREPORUKA ZA IZVJEŠTAVANJE O UTICAJIMA I REZULTATIMA PROGRAMA	61
5.4. IZVJEŠTAJI O PROGRAMSKOM BUDŽETU	61

SKRAĆENICE

Vlada	Vlada Crne Gore
MFSS	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja Crne Gore
SBO	Srednjoročni budžetski okvir
PB	Programsko budžetiranje
TRG	Tematska radna grupa
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj

UVOD

Programsko budžetiranje (PB) je inovativan alat čiji je glavni cilj pomjeranje fokusa odlučivanja u planiranju budžeta s ulaznih podataka (*Koliko novca mogu dobiti?*) na mjerljive rezultate (*Što mogu postići s ovim novcem?*). U poređenju s klasičnim budžetima, programski budžet prikazan je po programima, gdje svaki program ukratko objašnjava *što želi da postigne* (opšti cilj), *kako* (specifični ciljevi) i za *koliko novca*, dok se ukupan uspjeh prati kroz indikatore učinka.

Ovaj novi pristup, poznat i kao „budžetiranje prema učinku“, počeo se široko koristiti u zemljama članicama OECD-a od 1990-ih. Zemlje s najrazvijenijom tradicijom, poput Holandije, počele su koristiti programsko budžetiranje još ranije – od 1980-ih.¹ Četrdeset godina iskustva omogućilo im je da izrade vrlo jasne i transparentne budžete, koji su zanimljivi za čitanje i široj javnosti.²

Vlada Crne Gore počela je sprovoditi programsko budžetiranje na nivou državne uprave od 2020. godine. Prema novim zakonskim propisima, slijedi sprovođenje na nivou lokalnih samouprava od 2021. godine.

Iako koncept programskog budžetiranja zvuči kao novina za crnogorske opštine, u dokumentima za strateško planiranje mnoge opštine koriste njegove tehnike. Ovi dokumenti sadrže mnoge relevantne informacije koje samo treba sistematizovati, formalizovati i integrisati u postojeće budžete u programskoj strukturi.

Da bi se ostvarile sve prednosti programskog budžetiranja uz najniže troškove, ono mora biti jednostavno, službenici u svim opštinskim službama i budžetskim jedinicama moraju biti uključeni i mora biti zasnovano na postojećim procedu-

1 Budžetiranje prema učinku u zemljama OECD -a (OECD, 2007. godine)

2 Primjeri državnih budžeta u Holandiji dostupni su na: <https://www.rijksbegroting.nl/>, primjer trenutnog opštinskog budžeta (Arnhem) dostupan je na: <https://arnhem.begroting-2021.nl/>. Preporučujemo da koristite uslugu prevođenja „u hodu“ da biste vidjeli sadržaj.

rama. Zato je ovaj priručnik izrađen u bliskoj saradnji s Ministarstvom finansija i socijalnog staranja Crne Gore (MFSS) i odabranim opštinama.

Programsko budžetiranje ne zamjenjuje tradicionalni budžet definisan na osnovu ekonomske klasifikacije, već budžetu dodaje programsku dimenziju i informacije o učinku.

Cilj ovog priručnika je da se olakšaju novi procesi u crnogorskim opštinama.

Priručnik predstavlja koncept programskog budžetiranja sa studijama slučajeva iz Holandije i Slovačke, uvodi crnogorske opštine u suštinu programskih budžeta i objašnjava novi koncept programske klasifikacije kao jedne od budžetskih klasifikacija koje se koriste u pripremi budžeta. On definiše proces izrade programskog budžeta, obogaćen mnogim praktičnim primjerima, i podvlači značaj definisanja ključnih indikatora koji daju prostor za praćenje izvršenja budžeta i procjenu šireg uticaja programskog budžeta na javnu potrošnju.

1. KONCEPT PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA

1.1. Što je programsko budžetiranje i koje su njegove prednosti?

Programsko budžetiranje je način **povećanja transparentnosti i odgovornosti javnih rashoda** i prihoda organizovanjem ili prikazivanjem budžetskih informacija podijeljenih u **logičke programe**. Jedan program može, na primjer, predstavljati grupu važnih tematskih usluga koje opština obezbjeđuje za građane ili druge opštinske poslove u kojima je moguće identifikovati troškove i upravljačku odgovornost. Svaki program sadrži **i jasno identifikovane društvene vrijednosti** koje ostvaruje, tako da svi mogu vidjeti kakvu vrijednost društvo dobija od novca koji se odvaja za svaki program. Obično se takve vrijednosti navode u viziji, kratkom opisu ili glavnom dugoročnom cilju programa.

Programsko budžetiranje je takođe alat za **planiranje i upravljanje**. Svaki program ima svoje prioritete koji proizilaze iz glavnih identifikovanih problema i izazova. Takođe ima kratkoročne specifične ciljeve povezane s tim prioritetima i unaprijed definisane indikatore za mjerenje uspješnosti programa. Ovi indikatori se redovno prate. Oni mogu pokazati napredak ili, u slučaju nedostatka takvog napretka, pružiti dragocjene povratne informacije za korigovanje politike. Stoga programsko budžetiranje u oba slučaja promoviše stalno povećanje kvaliteta javne uprave.

1.2. Veza s lokalnim strateškim razvojnim planovima

Čitalac se sada može zapitati: zašto nam je potrebno programsko budžetiranje, ako sve to već radimo prilikom izrade naše razvojne strategije? Takva pitanja su relevantna. Opštine u Crnoj Gori zaista izrađuju izuzetno kvalitetne i detaljne lokalne strateške razvojne planove. Ti planovi služe kao odlični alati za upravljanje i prikazuju saradnju sa širim subjektima u oblasti lokalnog razvoja. Oni takođe uključuju detaljne analize, opšte i posebne ciljeve, prioritete i detaljne akcione planove.

Glavni fokus razvojnih strategija usmjeren je na postojeće probleme, razvojne mogućnosti i na određivanje prioriteta, gdje se često govori o novim projektima ili promjenama. Iako postoji složena analiza javnog života u poglavlju „*Profil zajednice*“, sljedeći prioriteti ne pokrivaju nužno čitave budžetske oblasti. Planovi strateškog razvoja ne odgovaraju prvenstveno na pitanje „*Šta radimo*“, već na „*na što se fokusiramo u budućnosti kako bismo povećali kvalitet života naših građana*“. S druge strane, **programski budžeti više se fokusiraju na objašnjenja postojećih aktivnosti** ili glavnih funkcija i usluga opštine i **njihovih troškova i koristi**. U izvještajima o programskom budžetiranju, kompletan budžet prikazan je u programima (i potprogramima), u bliskoj vezi s menadžerskim odgovornostima ili odjeljenjima. Drugim riječima, kroz programsko budžetiranje svako odjeljenje ima mogućnost da prikaže svoj rad sažeto i logički jasno, fokusirajući se samo na najvažnije aspekte, tako da čitalac ne bude opterećen s previše detalja. Naravno, mogu se takođe prikazati postojeći problemi i prioriteti za naredni period, ali na nivou potprograma.

Programski budžeti mnogo su transparentniji od tradicionalnih budžeta, koji prikazuju samo rashode, ali ne i vrijednosti ili napredak. **Velika je prednost to što postoje dobro razrađene razvojne strategije u Crnoj Gori**, jer se iz tih dokumenata mogu izvući ključne informacije, što čini rad na programskom budžetiranju manje zahtjevnim. Metodologija programskog budžetiranja za nivo lokalne uprave predstavljena u ovom priručniku usklađena je s metodologijom planiranja lokalnog strateškog razvoja.

1.3. Primjeri iz inostranstva

Što je programsko budžetiranje najbolje se može razumjeti na osnovu konkretnih primjera iz inostranstva.

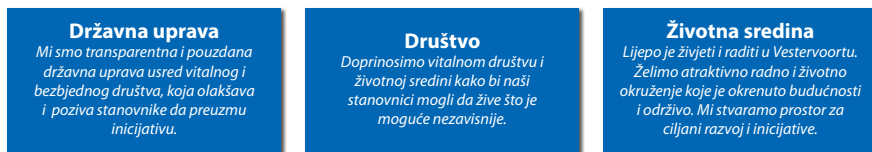
Dobar programski budžet vodi čitaoca od početka do kraja objašnjavajući rad opštinskih timova kao jednu priču. Jedan od najboljih primjera za to je Holandija, koja ima i jednu od najdužih tradicija u programskom budžetiranju. Stoga ćemo navesti nekoliko primjera iz ove zemlje. Mnogi državni organi u ovoj zemlji objavljuju svoj budžet u formi internet prezentacije, gdje čitalac ima mogućnost da krene od šireg pregleda programa i, klikom na svaki program, dođe do više pojedinosti. Sve je potkrijepljeno objašnjenjima, putem kojih menadžeri administracije koriste mogućnost da se obrate građanima.

1.3.1. Vestervoort, Holandija

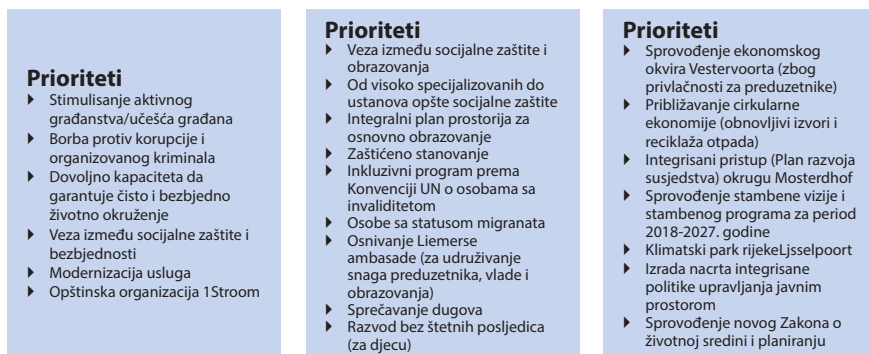
Kao što smo pomenuli, prva stvar u programskom budžetiranju je podjela budžeta na programe. Postoje različiti načini da se to uradi, u zavisnosti od karakteristika svake opštine kao što su veličina, obim usluga, organizaciona struktura itd. Na primjer, najmanja opština u Holandiji – Vestervoort, koja pokriva samo 7,84 km² i ima 15 hiljada stanovnika, ima trenutno samo tri programa: A. „Administracija“, B. „Društvo“ i C. „Životna sredina“ (Slika 1). Svaki program Vestervoorta ima posebno poglavlje s više informacija, strukturirano u četiri dijela: 1. „Što želimo da postignemo“, 2. „Kako to želimo da uradimo“, 3. „Koliko će nas to koštati“ i 4. „Uključivanje relevantnih strana“.

Slika 1: Programi, vizije i prioriteti Vestervoorta za budžetski period 2020–2023. godine

Što želimo da postignemo?



Kako to želimo da uradimo?



Izvor: Programski budžet Vestervoorta za period 2020–2023. godine

Dio „Što želimo da postignemo“ obuhvata kratku viziju ili „programski cilj“ (programski cilj, prikazan na Slici 1 poslije naziva programa), kratko objašnjenje (*Toelichting*), tri ili četiri glavna specifična cilja (*Hoofddoelen*) i listu ili objašnjenja najvažnijih spoljnih trendova (*externe ontwikkelingen*) koje menadžeri programa žele istaći kao važne.

U drugom dijelu, „**Kako to želimo da uradimo**“, svaki glavni cilj prati lista indikatora rezultata ili uticaja s podacima koji pokazuju ili trend ili mjerilo, kao i konkretnije prioritete ili centre interesovanja ili aktivnosti (*Speerpunten*), koji su prikazani na Slici 1. Svaki prioritet ima svoju tabelu, sa ciljem (*Doel*), kratkim objašnjenjem (*Toelichting*), rizicima (*Risico 's*), informacijama o planiranju i finansijama. Takođe može da sadrži informacije o tome ko još (osim opštine) može učestvovati u ostvarenju ciljeva i kako, kao i odvojene indikatore rezultata. Ponekad prioriteti uključuju listu međuciljeva ili indikatora (što je potrebno uraditi) s informacijama o statusu njihovog ostvarenja (*Prestatie-indicatoren*).

Poglavlje „**Koliko će nas to koštati**“ uključuje jednu tabelu (za konkretnu godinu, budžetsku godinu i procjene za naredne tri godine) s ukupnim prihodima, troškovima i neto troškovima (bilans) programa, promjenom rezervi i stanjem poslije rezervi (Tabela 1). U posebnoj tabeli nalazi se procjena troškova novih aktivnosti (Tabela 2).

Tabela 1: Troškovi programa politike pod nazivom „Društvo Vestervoorta“ za budžetski period 2020–2023. godine

	Budžet 2019.	Budžet 2020.	Višegodišnja procjena		
			2021.	2022.	2023.
Troškovi	24.673	24,017	23.950	23,891	23.902
Korist	6.018	5.664	5.664	5.664	5.664
Stanje prije cilja	- 18.655	-18.353	-18.287	-18.228	-18.238
Rezerve za promjene		0	0	0	0
Stanje nakon cilja	- 18.655	- 18.353	-18.287	-18.228	-18.238

Napomena: iznosi x 1.000 €. Izvor: Programski budžet Vestervoorta za period 2020 –2023. godine

Tabela 2: Troškovi novih aktivnosti programa pod nazivom „Društvo Vestervoorta“ za programski period 2020–2023. godine

Nove aktivnosti iz Proljećnog memoranduma	2020.	2021.	2022.	2023.
Ishodi prioriteta:				
Konvencija UN-a	10.000	10.000	10.000	10.000
Ambasada Liemers	15.000	15.000	15.000	15.000
Namještaj za centar za sastanke (dopuna)	15.000			
Obrađeno u predračunu	40.000	25.000	25.000	25.000

Napomena: Iznosi u €. Izvor: Programski budžet Vestervoorta za period 2020-2023. godine

Posljednje potpoglavlje svakog programa: „**Uključivanje relevantnih strana**“ sadrži tabele sa svakim aspektom saradnje (gdje je to primjereno), s kratkim informacijama o cilju saradnje (*Doel*), opisom zadataka (*Taak*), rizicima politike (*Beleidsrisico's*) i naših (npr. obaveza opštine) obaveza za budžetsku godinu (*Onze inzet in 2020*).

Budžet Vestervoorta je primjer da programsko budžetiranje ne mora nužno da ima mnogo programa i može biti informativno. Transparentnost se ovdje postiže jasnom logikom. Ovo je posebno važno za male opštine, koje takođe imaju manje budžete i manji obim aktivnosti. Na sljedećim primjerima pokazaćemo kako veće opštine u Holandiji prikazuju svoje programske budžete.

1.3.2. Arnhem, Holandija

Veće opštine imaju više zadataka i stoga su razvile više programa. U mnogim slučajevima granice lokalnih uprava obuhvataju gradsko središte i okolna ruralna sela, pa je potrebno uzeti u obzir i različite prioritete. Takav je slučaj opštine Arnhema, koju čine grad Arnhem i okolna predgrađa i nekadašnja sela. Opština se prostire na površini od 102 km² i ima 150 hiljada stanovnika, što je deset puta više nego u Vestervoortu iz prethodnog primjera.

Uključili smo budžet opštine Arnhem i zbog **posebne pažnje posvećene jasnoći i čitljivosti** objavljivanjem u formi internet prezentacije prepune infografika i izvještajnih tabli. Lako se čita i pokazuje da se budžeti ne moraju odnositi samo na brojke i tabele namijenjene za visoko kvalifikovane stručnjake, već i za širu javnost. Osim tabela s detaljnim brojevima, prezentacija nudi i jednostavne riječi menadžera programa o tome gdje se nalaze i što pokušavaju postići za svoje građane. Neki od njih pokazuju čak i entuzijazam u tome, povećavajući povjerenje građana i motivišući ih da se pridruže njihovim naporima, budući da su građani oni koji grade lokalni razvoj i blagostanje, a vlade za to samo stvaraju povoljne uslove.

Jednostavne riječi počinju na prvoj stranici³: „*Dobro došli u budžet opštine Arnhem za 2021. godinu. Budžet pokazuje što želimo da postignemo za svaki program, koje aktivnosti opština Arnhem želi da sprovede 2021. i narednih godina i koliko će to koštati*“. Čitalac ima mogućnost da otvori uvodne video animacije ili da pređe na sljedeću infografiku, prikazujući samo **osnovnu listu programa s njihovim ukupnim budžetskim troškovima**. Budžet je organizovan u 13 „urbanih“ programa⁴ (koji predstavljaju oko 70% budžeta) i osam programa za susjedstvo koji pokrivaju preostalih 30%.

3 <https://arnhem.begroting-2021.nl/>

4 Upravljanje, Usluge i finansije; Sigurnost; Pristupačnost; Ekonomija; Obrazovanje; Kultura; Učešće i smanjenje siromaštva; Socijalna zaštita; Blagostanje i inkluzija; Zdravlje i sport; Klima i energija; Prostorni razvoj; Stambeno i životno okruženje

Urbani programi su sljedeći: 1. *Upravljanje, usluge i finansije*; 2. *Sigurnost*; 3. *Pristupačnost*; 4. *Ekonomija*; 5. *Obrazovanje*; 6. *Kultura*; 7. *Učešće i smanjenje siromaštva*; 8. *Socijalna zaštita*; 9. *Dobrobit i inkluzija*; 10. *Zdravlje i sport*; 11. *Klima i energija*; 12. *Prostorni razvoj*; 13. *Stambeno i životno okruženje*.

Programi za susjedna područja uključuju zasebne programe za osam različitih podregiona u opštini. Kao što čitalac može pretpostaviti, kroz programe za susjedna područja realizuju se njihovi različiti prioriteti.

Sa stranice infografike sa sažetom listom naziva programa i njihovim budžetiranim iznosima (koliko koštaju), možete otići na detaljnije stranice programa nakon što kliknete na svaki od njih. Osim toga, prvi tekst koji se može vidjeti nakon „pregleda programa“ je kratka vizija koja sadrži vrijednosti i kratak opis opredjeljenja za njihovo postizanje, s daljim podmenijima s mogućnošću pristupa sve većem broju pojedinosti, kao što je prikazano na Slici 2. Dalje planiranje strukturirano je na **tri nivoa specifičnih ciljeva: ambicije (Ambities), opšti ciljevi (Doelen) i aktivnosti (Inspanningen)**.

Slika 2: Predstavljanje programa kulture iz budžeta Arnhem za 2021. godinu

The screenshot shows a web application interface for 'Urban programmes' with a focus on 'Culture'. The navigation bar includes 'Main features', 'Neighborhood programs', 'Urban programmes', 'Paragraphs', 'Finance', 'Attachments', and 'Goal tree'. The main content area is titled 'Culture' and features a large image of a modern theater interior with rows of seats. Below the image is a text block with a blue background and white text, followed by navigation arrows and labels.

Izvor: Budžet Arnhem za 2021. godinu (<https://arnhem.begroting-2021.nl/>), Google pretilac

Na Slici 2 prikazan je primjer programa Kulture. Ima dvije ambicije: A. „Umjetnost i kultura oživljavaju grad i povezuju građane Arnhema“ i B. „Naslijeđe doprinosi atraktivnosti grada za život, rad, kupovinu i rekreaciju“. Prva ambicija ima tri opšta cilja: A1: „Proširenje kulturnog dosega i učešća“, A2: „Jačanje kulturne infrastrukture“ i A3: „Profilisanje i vitalizacija kulturne klime“. Opšti cilj A1 obuhvata jednu aktivnost (A1a „Kultura je za svakoga“), opšti cilj A2 obuhvata tri aktivnosti (A2a „Podsticanje stvaralačke klime i novih veza takođe s drugim domenima“, A2b „Obezbjeđivanje dovoljnog broja studija, prostorija za probe i mogućnosti prezentacije u gradu“ i A2c „Jačanje lokalnih medija“) itd. Ponekad se u aktivnostima navode ili objašnjavaju konkretne aktivnosti planirane za 2021. godinu. Finansijski podaci (izvršeni 2019, budžetirani 2020. i 2021. i procijenjeni 2022, 2023. i 2024. godine za prihode, rashode, bilans, povećanje rezervi, povlačenje iz rezervi i stanje nakon dopune budžeta i povlačenja sredstava) predviđeni na nivou programa, a gdje je to moguće, i na nivou ambicija i opštih ciljeva.

1.3.3. Amsterdam, Holandija

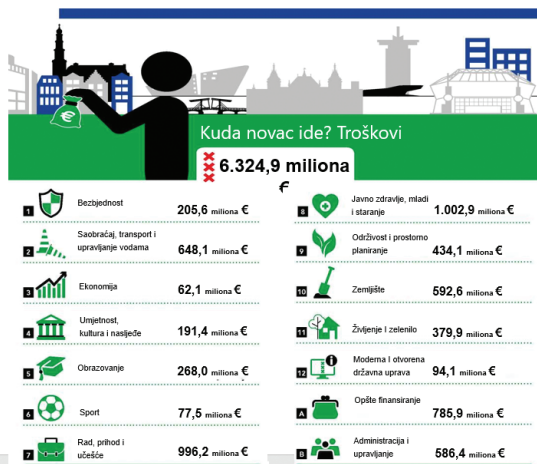
Podjela cjelokupnog budžeta na programe zahtijeva i podjelu troškova na te programe. Ponekad to može biti teško, jer može doći do situacije kad se ulazni podatak za jednog zaposlenog ili za troškove može primijeniti na nekoliko programa. Takvi režijski troškovi mogu se automatski razvrstati u programe putem koeficijenata, tako što se na početku utvrdi, na primjer, učešće radnih sati službenika koji rade na različitim programima, ali to može oduzeti mnogo vremena i troškovi takvog postupka mogu biti veći od ostvarene koristi. Zbog toga mnoge budžetske jedinice stavljaju takve zajedničke troškove u administrativne programe. U prethodnom primjeru (Arnhem), takvi troškovi stavljeni su u Program „Upravljanje, usluge i finansije“. To bi, međutim, moglo donekle smanjiti transparentnost, jer čitaoci drugih programa, na primjer programa za kulturu, možda neće shvatiti da program možda ne pokriva administrativne troškove, jer su ti rashodi pokriveni u drugom administrativnom programu.

Glavni grad Amsterdam ima dva takva administrativna programa: „A. Opšte finansiranje“ (*Algemene dekkingsmiddelen*)⁵ i „B. Administracija i upravljanje“⁶. Da bi pokazao veću transparentnost, takođe jasno razlikuje te administrativne programe od svih ostalih „dvanaest numerisanih programa politike“ (Slika 3). Zbog različite prirode, programi politike predstavljaju različite komponente. One uključuju: 1. *Koje politike sprovodimo*; 2. *Kakve namjere imamo*; 3. *Koji su resursi uključeni*. Sastavni djelovi administrativnih programa fokusirani su uglavnom na opis onoga što obuhvataju.

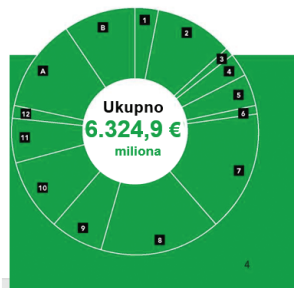
5 Ovi programi uključuju sljedeće komponente: kamate na kredite i dividende, lokalne poreze, opštinski fond, druga vlastita sredstva, rezerve.

6 Ovi programi uključuju režijske troškove (podrška zaposlenima koji rade na programima politike), nekretnine i administraciju.

Slika 3: Infografika 12 programa iz budžeta Amsterdama za 2020. godinu



Opština Amsterdam ima najveći opštinski budžet u Holandiji. Budžet daje sliku prihoda i rashoda opštine Amsterdam. Ovo jasno pokazuje odakle prihod dolazi i na šta ga trošimo. Za to se novac dijeli na dvanaest programa politike. Ovi programi su dalje objašnjeni u Poglavlju 3 budžeta, gdje se razmatraju glavni događaji, planirani rezultati i finansijska objašnjenja za svaki dio programa.



Izvor: Budžet Amsterdama 2020. godine

Takođe je vrijedno napomenuti da, iako je Amsterdam glavni grad i najveća opština u zemlji sa skoro 900 hiljada stanovnika, on ima samo 14 programa. Ipak, stvarni broj programa može biti veći, jer neki od njih sadrže nekoliko različitih podoblasti (npr. saobraćaj, transport i upravljanje vodama). Iako nakon svakog programa postoji sažetak troškova i prihoda, ostatak informacija odvojen je za svaku od podoblasti. Svaka podoblast ima svoju kratku misiju u jednoj rečenici, opis važnih kretanja politike u 2020. godini, kao i cilj (ukazujući na to što želimo postići) i aktivnosti (ukazujući na koji ćemo način to postići). Takođe ima svoj kratak pregled troškova s finansijskim napomenama (što uključuju rashodi i prihodi i pojedinosti o rezervama) i drugim informacijama (npr. grantovi i okvir politike).

Administracija Amsterdama poznata je po naporima za **smanjenje broja programa kroz grupisanje ili „klastere“, kako bi sve bilo koncizno**. Logiku da na jednoj stranici nema previše informacija slijede i njihove zvanične stranice grada, gdje je čak i organizaciona struktura (koja pokriva brojna odjeljenja za politike) prikazana kroz samo četiri klastera.⁷

Jasnoća i logika programskog budžeta Amsterdama (opšti ciljevi, specifični ciljevi i indikatori) mogu se pokazati na primjeru u Okviru 1. Okvir predstavlja samo jednu od potkomponenti „Programa upravljanja saobraćajem, transportom i vodama“: Voda.

⁷ <https://www.amsterdam.nl/en/governance/city-organisation/>

U međunarodnoj praksi programskog budžetiranja ovaj **dvostepeni pristup praćen je upotrebom izraza „programi“ i „potprogrami“**. U stvari, većina zemalja strukturira programske budžete na ovaj način.

Okvir 1: Primjer komponente upravljanja vodama „Programa za saobraćaj, transport i upravljanje vodama“ iz budžeta Amsterdama za 2020. godinu

3.2.2 Voda

Pristupačna, privlačna, čista i sigurna voda za javnu upotrebu za sve korisnike sa što manje neugodnosti za građane Amsterdama.



Koje važne pomake vidimo za 2020. godinu

Amsterdam je grad na vodi: živimo s vodom i okruženi smo vodom. Luke, javni kanali, kejevi, obale rijeka i pristaništa moraju biti čisti, dobro održavani i bezbjedni. Sve veći broj stanovnika i posjetilaca vrši veći pritisak na javni prostor. Prema tome, i na vodi, sa sve većim brojem putničkih, komercijalnih brodova i brodova za kružna putovanja.

To zahtijeva mjere za najbolje moguće i ekološki prihvatljivo korišćenje vode, kao i za pravilno regulisanje korišćenja vode i obala. Radimo zajedno s različitim akterima na poboljšanju životnog okruženja u regionu. To se odnosi i na teme kao što su iskustvo s vodom i prilagođavanje na klimatske promjene. S vizijom Amsterdama na vodi „otpornom“ na budućnost, diverzifikujemo pritiske na vodu u gradu i regionu. Vodimo računa o tome da voda ostane što dostupnija svim korisnicima.

Memorandum o plovidbi

U cilju sprovođenja Memoranduma o plovidbi, radimo na sveobuhvatnoj politici koja obuhvata korišćenje vode od strane turističkih brodova, kao i za putnički i teretni transport. Razvijamo nove politike zajedno sa svim zainteresovanim stranama. (...)

Lučka uprava

Lučka uprava radi na razvoju, radu i upravljanju lučkim regionom Amsterdama. Osim toga, luka je važan partner u energetskej tranziciji i podržava ekološke i cirkularne aktivnosti. (...)

Što želimo da postignemo (opšti ciljevi) i što ćemo učiniti da to postignemo (aktivnosti)?

Opšti cilj 2.2.1

Voda za javnu upotrebu je dostupna, privlačna, čista i bezbjedna za sve korisnike.

#	Indikatori	Vrijednost (referentna godina)	Račun 2018.	Budžet 2019.	Budžet 2020.	Prognoza za period 2021–2023. godine
1	Stepen ljepote kanala (0–10)	7,8 (2017)	8,1	>7	>7	'21 > 7 '22 > 7 '23 > 7

Aktivnost 2.2.1.1.

Vadimo bagerom i uklanjamo plutajući i glomazni otpad s javnih vodenih površina.

#	Indikatori	Vrijednost (referentna godina)	Račun 2018.	Budžet 2019.	Budžet 2020.	Prognoza za period 2021–2023. godine
1	1 tona uklonjenog plutajućeg i kabastog otpada	592 (2017)	575	600	>7	'21 > 600 '22 > 600 '23 > 600

Aktivnost 2.2.1.2. (...)

Opšti cilj 2.2.2

Poboljšanje kvaliteta života građana Amsterdama smanjenjem smetnji uzrokovanih putničkim i turističkim brodovima

#	Indikatori	Vrijednost (referentna godina)	Račun 2018.	Budžet 2019.	Budžet 2020.	Prognoza za period 2021–2023. godine
1	Broj izvještaja MORA-e (izvještaji o javnom prostoru i smetnjama). Prijavljuje se buka mjesečno. Ulazni podaci dolaze s monitora kanala.	150 (2015)	320	400	Najviše 350	'21 najviše 300 '22 najviše 250 '23 najviše 200

Aktivnost 2.2.2.1.

Borimo se protiv smetnji i narušavanja javnog reda i mira uzrokovanih putničkim i turističkim brodovima.

#	Indikatori	Vrijednost (referentna godina)	Račun 2018.	Budžet 2019.	Budžet 2020.	Prognoza za period 2021–2023. godine
1	Smanjenje broja ilegalnih brodovlasnika i jačanje sprovođenja zakona. Indikator: Ukupan broj obavještenja o smetnjama smanjen je na isti nivo kao u 2015. godini.	2015.	N/A	N/A	280	'21 255 '22 220 '23 > 185

Aktivnost 2.2.2.2. (...)

Koje povezane strane za to angažujemo?

Waternet Foundation (Fondacija „Vodena mreža“)

U naše ime i u ime regionalnih javnih vlasti Amstel, Gooi i Vecht (AGV). (...), Waternet obezbeđuje dovoljnu količinu bezbjedne i čiste vode.

Luka Amsterdam

Finansijske napomene

Iznosi x 1.000 €	Budžet 2019.	Budžet 2020.	Budžet 2021.	Budžet 2022.	Budžet 2023.
Prihodi	2.695	3.907	46.429	3.719	3.719
Troškovi	35.454	35,611	75.901	33.253	34.383
Saldo prihoda i troškova	-32.759	-31.704	-29,472	-29,534	-30.664

Prihodi

Prihodi u ovoj programskoj komponenti iznose 3,9 miliona eura. Sastoji se od:

1. prihoda od lučkih taksi za turističke brodove (3,1 milion eura).
2. prihoda od upravljanja unutrašnjim vodama (0,8 miliona eura). Prihod se sastoji od internog poravnanja za poslove sprovođenja zakona (0,4 miliona eura) i manjeg prihoda od dozvola, naknada za tegljenje i taksi.

Prihodi za 2021. godinu dodatno će se povećati za 41,5 miliona eura zbog uplate koju će izvršiti Lučka uprava na ime takse za pristup moru. (...)

Troškovi (...)

Rezerve

<i>Iznosi x 1.000 €</i>	Budžet 2019.	Budžet 2020.	Budžet 2021.	Budžet 2022.	Budžet 2023.
Prihodi	5.560	0	0	0	0
Troškovi	0	0	0	0	0
Saldo prihoda i rashoda	5.560	0	0	0	0

Dio ove komponente programa su sljedeće rezerve:

- obnova bedema i mostova

3. kućice na splavu

Ne planiraju se povlačenja sredstava niti dopune rezervi za ovu komponentu programa u 2020. godini.

Značajne subvencije (...)

Upravljanje rizikom (...)

Okvir politike (...)

Izvor: Budžet Amsterdama za 2020. godinu

1.3.4. Pještjani, Slovačka

Slovačka pripada zemljama u kojima opštine takođe koriste koncept „programa i potprograma“. Istovremeno, njihovi programski budžeti sastoje se od mnogo većeg broja elemenata izvještavanja (programi i potprogrami). Na primjer, grad Pještjani, koji je turistički banjski grad sa 28 hiljada stanovnika, trenutno ima 10 programa i desetine potprograma:

1. Program **gradske uprave** s osam potprograma
2. Program **gradske imovine** s devet potprograma
3. Program **promocije grada i turizma** sa četiri potprograma
4. Program **bezbjednosti** sa četiri potprograma

5. Program **socijalne zaštite** i stanovanja s 12 potprograma
6. **Obrazovni** program s 15 potprograma
7. Program **kulture** s pet potprograma
8. **Sportski** program s tri potprograma, od kojih jedan potprogram „Sportska infrastruktura“ ima devet sopstvenih elemenata s istom strukturom izvještavanja kao i potprogram zasnovan na različitim sportskim objektima (zimski stadion, fudbalski stadion, centar za kuglanje...)
9. Program **zaštite životne sredine** s devet potprograma
10. **Transportni** program sa četiri potprograma.

Zbog većeg broja potprograma, programski budžeti slovačkih opština ne sadrže toliko detaljna objašnjenja kao što je to slučaj u Holandiji. Ipak, oni su takođe organizovani na strogo logičan način s mogućnošću različitog stepena agregacije podataka, tako da su informacije transparentne. Iz logičke distribucije programa i potprograma može se imati jasna slika o tome što opština radi, uz mogućnost veoma detaljnog uvida u podatke.

Okvir 2: Primjer stavki Programa promocije grada i turizma i njegove strukture, iz programskog budžeta grada Pještjani za 2021. godinu

3. PROGRAM: PROMOCIJA GRADA I TURIZAM

Opšti cilj: Kreiranje dobre slike grada Pještjani u zemlji i inostranstvu. Informisanje građana i posjetilaca o događajima i aktivnostima organizovanim u gradu i njegovom regionu i svim subjektima koji djeluju u gradu.

Komentari programa: Program predstavlja pružanje redovnih informacija građanima i posjetiocima grada putem lokalnih i regionalnih medija, informativnog centra, promociju grada u zemlji i inostranstvu u odgovarajućoj formi putem promotivnih i reprezentativnih proizvoda i publikacija.

Programski budžet

Tekući izdaci:	224.700 €
Kapitalni izdaci:	0 €
Ukupni rashodi:	224.700 €

3.1 Potprogram: PROMOCIJA GRADA KROZ GRADSKJE VLASTI

Opšti cilj: Pružanje promotivnih i informativnih materijala i stavki, lokalna medijska produkcija i distribucija, oglašavanje u lokalnim i regionalnim medijima i obezbjeđivanje publiciteta za projekte EU.

Komentari potprograma: Potprogram je usmjeren na pripremu, izradu i distribuciju promotivnih materijala i predmeta, kao i lokalne medije, posredstvom Kancelarije za upravljanje gradom.

Programski budžet

Tekući izdaci:	51.700 €
Kapitalni izdaci	0 €
Ukupni rashodi	51.700 €

Odgovornost za potprogram: Kancelarija za upravljanje gradom, Odjeljenje za strategiju i razvoj grada

Specifični cilj: Obezbeđivanje materijala i predmeta za promociju i predstavljanje

Mjerljivi indikator: broj izdatih materijala za promociju i predstavljanje godišnje

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.
Planirana vrijednost	25.000	25.000	25.000	50.000
Stvarna vrijednost				

Odgovornost za mjerljivi indikator: Kancelarija za upravljanje gradom

Specifični cilj: Informisanje građana putem biltena „Informator Skupštine grada“ (priprema, izrada i distribucija)

Mjerljivi indikator: broj primjeraka gradskog biltena „Informator Skupštine grada“

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.
Planirana vrijednost	288.000	140.000	168.000	140.000
Stvarna vrijednost				

Odgovornost za mjerljivi indikator: Kancelarija za upravljanje gradom

Mjerljivi indikator: Skupština grada informiše o broju publikovanih izdanja gradskog biltena

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.
Planirana vrijednost	12	10	12	10
Stvarna vrijednost				

Odgovornost za mjerljivi indikator: Kancelarija za upravljanje gradom

Specifični cilj: Pružanje informacija i ponuda grada putem oglašavanja u lokalnim i regionalnim medijima

Mjerljivi indikator: broj oglasa u lokalnim i regionalnim medijima godišnje

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.
Planirana vrijednost	70	70	70	70
Stvarna vrijednost				

Odgovornost za mjerljivi indikator: Kancelarija za upravljanje gradom

Specifični cilj: Obezbijediti proizvodnju informativnih tabli za projekte EU

Mjerljivi indikator: broj postavljenih informativnih tabli godišnje

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.
Planirana vrijednost	3	5	3	3
Stvarna vrijednost				

Odgovornost za mjerljivi indikator: Odjeljenje za strategiju i razvoj grada

Finansijsko pokriće:

Promotivni materijal (rp 630) 14.000 €

Produkcija video-zapisa i CD-ova, DVD-ova s gradskih događaja
Zastave, transparenti (zgrada Gradske skupština – unutrašnjost, spoljašnjost)

Vizit karte za službenike, reprezentativni štampani materijal i koverta

Stoni kalendar za gradske službenike

Pozivi na događaje (OLKS, novogodišnji koncert...)

Značke sa logotipom grada – metalne, neformalne.

Promotivni materijali – slagalice, poster, leci, čestitke, kalendari, poster za gradsku rasvjetu

Promotivni artikli – trake za glavu, kape, majice, kablovi za mobilne telefone, torbe, olovke, privjesci za ključeve...

Podrška događajima zasnovanim na gradskoj strategiji

Nagrade za različita takmičenja, plakete (Cinematik, Eurotour, nagrade za značajne godišnjice, za sportiste, predstavnike grada, studente i za važne ličnosti grada Pještjani)

Reprezentativni pokloni

Viseći ukrasni kalendar

Promotivno oglašavanje u publikacijama, domaćim i stranim medijima

Informator Skupštine grada (rp 630) 15.000 €

Priprema, štampanje, distribucija brojeva Informatora Skupštine grada, uključujući i letke i priloge

Opšte usluge (rp 630) 9.500 €

Plakete, plakati, pozivnice

Opšti materijal (rp 630) 2.000 €

Promocija i oglašavanje (rp 630) 2.000 €

Oglašavanje (rp 630) 9.000 €

Informacije i ponude grada putem oglašavanja u lokalnim i regionalnim medijima

Naknada po osnovu ugovora (rp 630) 200 €

Kancelarija za upravljanje gradom – Zvučna i muzička pratnja na kulturnim i sportskim događajima u organizaciji Odjeljenja za obrazovanje i sport i Kancelarije za upravljanje gradom

3.2 Potprogram:

PROMOCIJA GRADA PREKO REGIONALNE TELEVIZIJE (...)

3.3 Potprogram:

PROMOCIJA GRADA PREKO PJEŠTJANSKOG INFORMACIONOG CENTRA (...)

3.4 Potprogram:

PROMOCIJA GRADA KROZ REGIONALNU TURISTIČKU ORGANIZACIJU PJEŠTJANI RIZORT (...)

2. PRIJEDLOG PROGRAMSKIH BUDŽETA ZA OPŠTINE U CRNOJ GORI

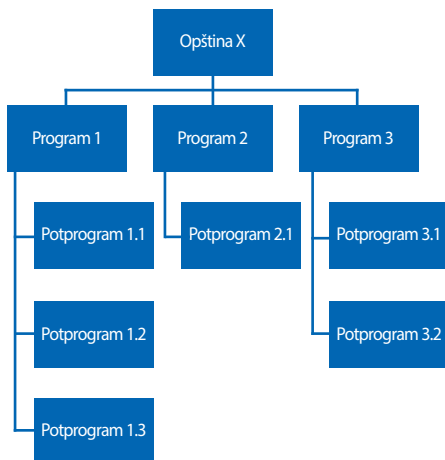
2.1. Osnovna logika i stavke programskog budžetiranja

Prije nego što je započeo rad na ovom priručniku, autor ovog dokumenta posjetio je Crnu Goru radi utvrđivanja činjenica, gdje je imao niz razgovora u prostorijama tri opštine i Ministarstvu finansija. Nakon toga postalo je jasno da **koncept programskog budžetiranja na lokalnom nivou mora biti pojednostavljen i da se glavni fokus mora staviti na to da se opštinama da novi alat za prikazivanje njihovih radnih postignuća na jasan i transparentan način**. Izbor međunarodnih primjera datih u ovom priručniku za motivaciju i bolje razumijevanje koncepta programskog budžetiranja takođe je u skladu s prethodno pomenutim glavnim ciljem, kao i s prijedlogom potrebnih komponenti programskog budžeta.

U obzir su takođe uzete postojeće administrativne strukture, procedure rada i vještine crnogorskih opština i njihovih zaposlenih. Smatramo da je najpogodnije da budžet bude predstavljen u dva nivoa: programi i potprogrami, kao što je prikazano na Slici 3. To bi omogućilo manji broj programa, organizovanih po jasnoj logici i u skladu s postojećom podjelom opštinskih službi i budžetskih jedinica. Neće biti potrebe za kreiranjem četvrtog nivoa aktivnosti s detaljnim budžetskim izdvajanjima. Vjerujemo da će nova koncepcija biti jednostavna, posebno od početka, tako da će svi akteri imati dovoljno vremena da se naviknu na nju, kao i vrijeme za moguće prilagođavanje pratećih informacionih sistema i njihovo proširenje na računovodstveni softver. Ako se pojavi potreba za detaljnim izvještavanjem o budžetskim podacima na nivou aktivnosti, novi zahtjev se može dodati u budućnosti.

Jasan i transparentan izvještaj znači da od samog početka neće biti vidljivo previše informacija, samo kostur koji drži sve te pojedinosti zajedno. Dakle, prve informacije dostupne čitaocima programskog budžeta mora činiti samo spisak naziva programa s ukupnim troškovima i kratkim informacijama koje objašnjavaju zašto svaki program mora postojati i kakve koristi od toga imaju lokalni građani. Takve informacije su uključene u **kratak opis s izjavom o misiji i viziji**. U isto vrijeme, mora imati dobro definisanu logiku u podjeli na programe i njihove nazive, govoreći čitaocima da svaki program predstavlja zaseban skup usluga ili aktivnosti s jasnim misijama, vizijama i obavezama.

Slika 4: Glavne komponente programskog budžeta



Svaki program sadrži:

- Kratak opis s izjavom o misiji i viziji
- Dodijeljeni budžet (zbrino iz potprograma)
- Može imati i indikatore (rezultata ili uticaja) na visokom nivou koji mjere koliko je dobro stanje u programskoj oblasti

Svaki potprogram sadrži:

- Kratak opis
- Dugoročni cilj s vrijednostima
- Najviše tricilja koji se mogu mjeriti i predstavljaju prioritete
- Mjerljive indikatore sa ciljevima
- Dodijeljeni budžet
- Listu glavnih aktivnosti i projekata za bolje razumijevanje programa
- Finansijske podatke za određene aktivnosti i projekte, samo ako menadžeri programa smatraju važnim da se oni prikažu

Nakon ovog kratkog uvoda, mora postojati mogućnost uvida u više pojedinosti o svakom programu. Prvo na nivo njegovih glavnih komponenti – potprograma, a zatim na nivo stavki potprograma. Za čisto finansijska sredstva mora biti dostupan i zaseban nivo zbirnih podataka, na primjer, koji prikazuje samo ukupne troškove na nivou programa, zatim glavne kategorije troškova na nivou programa i više pojedinosti za svaku kategoriju na zahtjev. Da bi programski budžet bio još privlačniji, prezentacija se može obogatiti grafikonima.

Iz tog razloga, prva aktivnost programskog budžeta biće kreiranje programske klasifikacije – podjela budžeta na programe i potprograme. Klasifikacija programa ostaće relativno stabilna i neće se morati kreirati svake godine. Poglavlje 3 sadrži više pojedinosti s koracima kako to učiniti.

U konceptu programskog budžetiranja predloženog za crnogorske opštine, **većina radova u radnim grupama svake godine odvija se na nivou potprograma:** dodjeljivanje budžeta, definisanje opšteg cilja, specifičnih ciljeva i indikatora učinka. Na programskom nivou, navodi se samo kratka izjava o viziji i misiji s opisom i, ako je to relevantno, racionalizuju se indikatori višeg nivoa – uticaja ili ishoda (Slika 4), u svrhu monitoringa i izvještavanja o uticajima i efektima (v. Poglavlje 5.3).

Sljedeće poglavlje pomoći će da se bolje razumije kako razlikovati uticaj od ishoda i druge hijerarhijske stavke ključne za planiranje kvalitetnih programskih budžeta.

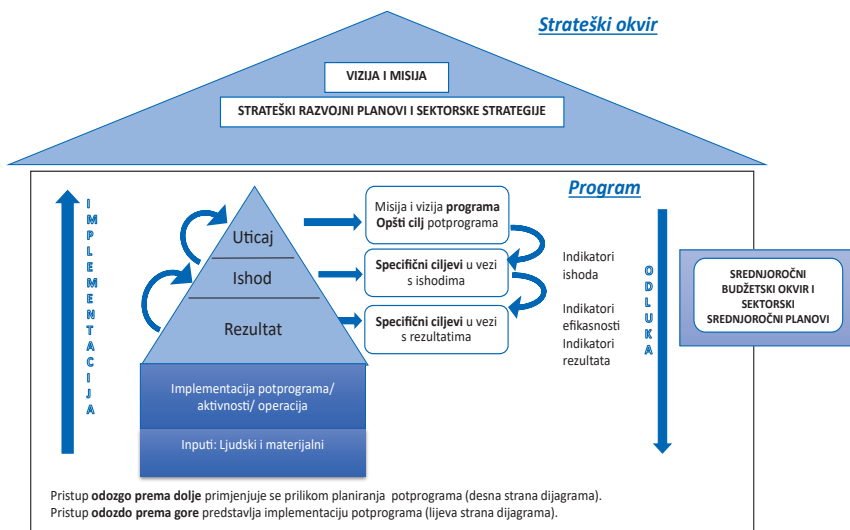
Novi poseban zahtjev je i da se budžet priprema za trogodišnji period. Finansijski podaci prikazani su za tekuću budžetsku godinu (k), stvarne vrijednosti za prethodnu godinu (k - 1) sljedeće budžetske godine (k + 1) i procjene za dvije naredne godine (k + 2 i k + 3). Ovo je takođe uobičajena međunarodna praksa i može se vidjeti u finansijskim tabelama (Tabela 1, Okvir 1).

Metodologija kako napraviti te projekcije biće dostupna u zasebnom priručniku (Priručnik za srednjoročni okvir budžeta).

2.2. Strateški okvir za programsko budžetiranje

Strateško planiranje predstavlja važnu fazu koja prethodi izradi programskog budžeta. Dobra strana je to što su crnogorske opštine navikle na ovaj proces u okviru izrade svojih strateških razvojnih planova. Ovi dokumenti izuzetnog su kvaliteta, veoma detaljni, s dodijeljenim jasnim obavezama. Pokazuju prisustvo saradnje sa širokim spektrom subjekata. Takođe postoji određeni stepen ujednačenosti u svim opštinama koji čitaocima daje mogućnost dobre orijentacije. Ovo iskustvo može se koristiti i u programskom budžetiranju.

Slika 5: Odnos strateškog okvira i programskog budžetiranja za lokalne samouprave u Crnoj Gori



Metodologija za izradu lokalnih strateških razvojnih planova uključena je u početnu analizu stanja i hijerarhiju opšteg cilja, specifičnih strateških ciljeva i prioriteta za dugoročni i srednjoročni period, kao i godišnje akcijske planove koji važe za kraći vremenski period.

Programski budžet ima sličnu hijerarhiju. Misija, vizija i opšti ciljevi mogu se pripisati dugoročnom periodu, dok su specifični ciljevi osmišljeni tako da planiraju i pokažu uspjeh u kraćem vremenskom periodu.

Sprovođenje javne politike vrši se putem **ulaznih podataka** (kao što su ljudski rad, materijalni ulazni podaci, finansijski ulazni podaci) koji se transformišu u rezultate (kao što su pružene usluge, održana obuka itd.). Ako je sve dobro osmišljeno s dobrim upravljanjem, rezultati će biti uspješni i zasigurno će donijeti sljedeće pozitivne efekte koji se nazivaju „**ishodi**“.

*Da bismo bili konkretniji, uzmimo primjer aktivnosti obuke. U ovom slučaju indikator rezultata predstavljaće broj sati obuke (sa svom materijalnom podrškom za to, kao što su prostorije, materijal i finansijsko pokriće), dok se kao **indikator ishoda** može smatrati broj učenika koji su uspješno položili ispite, kao i stepen korišćenja novih obuka i vještina u društvu.*

Možemo vidjeti da indikator ishoda ima više informativne vrijednosti, jer govori nešto o kvalitetu rezultata (npr. da li su učenici nešto naučili ili nijesu). Ipak, sadržane informacije i dalje mogu biti nedovoljne da se razumije zašto se sprovodi obuka. Za to su nam potrebne dodatne mjere koje pokazuju ukupan pozitivan efekat u društvu kao rezultat primjene novih znanja, što će u ovom slučaju biti **uticaj**. Uticaj je najviši nivo postignuća (Slika 5).

Važno je uključiti sve navedene hijerarhijske elemente u programsko budžetiranje. Prednosti koncentracije na **uticaje** svima su razumljive i ne moraju se ovdje objašnjavati, kao ni prednosti prikazivanja ishoda kao međumjere postignuća. To je takođe ono što može zanimati većinu čitalaca i još nije uključeno u tradicionalne budžete koji u većini slučajeva mjere samo inpute. Međutim, **nedostaci mjerenja samo rezultata i uticaja su u tome što to skoro nikad nije pod direktnim 100% uticajem menadžera programa**, jer spoljni faktori mogu odigrati svoju vitalnu ulogu za opšti uspjeh. Možemo organizovati koncert, ali nemamo puni uticaj na to koliko će osoba odlučiti da dođe, što takođe može da zavisi od vremenskih uslova itd. Postizanje uticaja još je teže, jer često zahtijeva dugotrajne napore i saradnju s drugim temama, uključujući same građane.

Zato su nam potrebni i indikatori niskog nivoa, kao što su ulazni podaci i rezultati kao najpreciznije mjere ako su menadžeri radili nešto u svojim nastojanjima da postignu željene ishode i uticaje.

Nivo uticaja je na nivou programa predstavljen programskom misijom i vizijom. Na nivou potprograma, oni su predstavljeni opštim ciljevima (Slika 5).

Nivo ishoda (ponekad se naziva i „rezultat“ ili „krajnji rezultat“) predstavljen je specifičnim ciljevima potprograma i odgovarajućim **indikatorima i ciljevima ishoda**.

Nivo rezultata predstavljen je uglavnom indikatorima i ciljevima rezultata potprograma, a **nivo ulaznih podataka budžetskim rashodima**. Kad postoje ulazni i izlazni podaci, moguće je mjeriti efikasnost rezultata.

U nekim slučajevima, gdje bi bilo teško izmjeriti ishod, nivo rezultata može se predstaviti i specifičnim ciljevima potprograma.

O svakoj komponenti detaljnije ćemo govoriti u Poglavlju 4, uključujući korake koje preporučujemo da slijedite prilikom popunjavanja programskog budžeta za svaku godinu.

2.3. Ovlašćenja i obaveze u procesu budžetiranja

Budući da opštinski programski budžeti sadrže ciljeve i prioritete, ti ciljevi i prioritete moraju biti u skladu sa ciljevima i prioritetima vlade. Takvo usklađivanje sprovođenja razvojne politike od vrha do dna nije lako ostvarivo u zemljama s visoko autonomnim lokalnim samoupravama koje imaju korist od velikog učesća sopstvenih resursa. Vlade za to imaju ograničen alat izvan uslovnih transfera i subvencija. To može, u nekim aspektima, ometati potencijal ekonomskog razvoja.

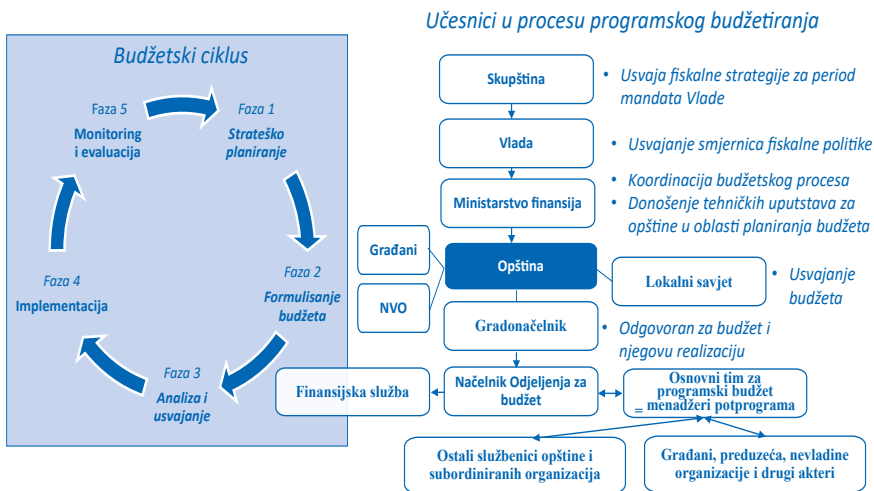
Da bi se izborile s ovom situacijom, vlade koriste metodološke smjernice i cirkulare (s ovlašćenjima i obavezama) koji se godišnje dostavljaju samoupravama kao dio procesa budžetiranja. Osim fiskalnih smjernica s praktičnim informacijama koje pomažu samoupravama da bez napora razrade procjene troškova i prihoda svog budžeta (kao što su predviđanja glavnih ekonomskih i fiskalnih parametara za naredne godine), ovi dokumenti mogu sadržati i nefiskalne preporuke i smjernice radi prenošenja vladinih prioriteta na decentralizovane nivoe.

U Crnoj Gori, **Ministarstvo finansija i socijalnog staranja** (MFSS) godišnje izdaje **tehnička uputstva za pripremu budžeta opština**. Ta uputstva razrađena su u skladu sa **Smjernicama fiskalne politike**, koje je usvojila **Vlada Crne Gore** (Vlada). Smjernice fiskalne politike uređene su **Fiskalnom strategijom** koju je usvojila **Skupština Crne Gore** za period mandata Vlade.

Smjernice o fiskalnoj politici usvajaju se godišnje za trogodišnji period i sadrže: srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne indikatore i projekcije, gornje granice potrošnje, nivo bruto zarada i drugih ličnih primanja, rashode za penzijsko i invalidsko osiguranje i druge izdatke za socijalnu zaštitu.

Tehnička uputstva za pripremu budžeta za opštine obuhvataju: osnovne odrednice fiskalne politike ili smjernice fiskalne politike, gornje granice potrošnje za naredne tri godine, fiskalna ograničenja, uputstva, smjernice i rokove za pripremu budžeta i preporuke za indikativni iznos rashoda opština, na osnovu kojih potrošačka jedinica i opština samostalno planiraju svoje rashode.

Slika 6: Budžetski ciklus i učesnici u procesu programskog budžetiranja



Slične metode koordinacije postoje u **kapitalnom budžetiranju** (tehnička uputstva za pripremu kapitalnog budžeta potrošačkih jedinica i opština koje je izdalo MFSS, predlažući kapitalne projekte za narednu fiskalnu godinu).

Usklađivanje prioriteta mora se pratiti i na **nivou same opštine**. U praksi to znači da čitav programski budžet (posebno njegovi specifični ciljevi i njihovi prioriteti, koji su podložni godišnjim promjenama) mora biti u skladu i sa strateškim planovima i sa srednjoročnim planovima, poput srednjoročnog budžetskog okvira (Slika 5). Da bi se to postiglo, mora postojati široka saradnja s menadžerima navedenih planskih dokumenata i njihovim politikama i drugim akterima. Usklađivanje aktivnosti svih aktera mora se održavati tokom svih faza budžetskog ciklusa, od strateškog planiranja do monitoringa i evaluacije (Slika 6).

Konačnu odgovornost za opštinske budžete i njihovo sprovođenje ima **gradonačelnik**, pod nadzorom **lokalnog savjeta** koji usvaja budžet, a takođe i pod nadzorom lokalnih **građana** i njihovih **nevladinih organizacija**.

Za uspješno upravljanje svim budžetskim procesima u opštini, unutrašnji budžetski procesi moraju biti standardizovani. Prema tome, mora se izraditi unutrašnji regulatorni okvir da bi se osigurala **transparentnost budžetskog procesa koji rezultira formulisanjem budžeta, ispunjavajući sve neophodne budžetske kriterijume i zahtjeve**. Unutar ovoga definišu se:

- svi učesnici budžetskog procesa;
- nadležnosti i obaveze u vezi s izradom, odobravanjem, izvršenjem i izmjenama budžeta. Kad se programsko budžetiranje sprovede, takođe će se definisati obaveze u vezi s monitoringom i evaluacijom;
- rokovi;
- standardizovani obrasci koji će se koristiti u svim budžetskim procesima.

Učesnici koji igraju ključnu ulogu u budžetskom procesu šematski su prikazani na Slici 6. Na opštinskom nivou to su:

1. **Gradonačelnik**. Preko svoje izvršne vlasti, on je administrator lokalnog budžeta i odgovoran je za čitav budžetski proces, uključujući: izradu strategija i prioriteta, pripremu i podnošenje budžeta lokalnom savjetu, izvršenje budžeta i izvještavanje. Gradonačelnik je takođe odgovoran za organizovanje javnih rasprava, osiguravanje javnosti i transparentnosti budžetskog procesa, naplatu budžetskih podsticaja od građana, nevladinih organizacija itd., analizu pojedinačnih budžetskih zahtjeva i njihovog uticaja na razvoj opštine i njenog okruženja.
2. **Lokalni savjet** odlučuje o svim važnim pitanjima u vezi s javnim finansijama na lokalnom nivou, uključujući budžetske prioritete, sredstva i raspodjelu. Takođe odobrava godišnje izvještaje o izvršenju budžeta.

3. **Odjeljenje za budžet** i njegova **finansijska služba** vode i prate budžetski proces, pripremaju budžetske propise budžetskog procesa u opštini i za budžetske institucije, izrađuju budžetski kalendar, vrše finansijske analize i prate finansijsko i ekonomsko stanje opštine, prate izvršenje budžeta, predviđaju prihode, saraduju s drugim opštinskim odjeljenjima i lokalnim institucijama. Načelnik Odjeljenja za budžet odgovara gradonačelniku po pitanjima budžetiranja.
4. **Menadžeri potprograma** zaposleni su u opštini i njenim subordiniranim institucijama i odgovorni su za pojedinačne potprograme. Svi zajedno čine **osnovni tim za programski budžet**.
5. Svaki menadžer potprograma formira **tematsku radnu grupu** (TRG) za svaki potprogram kojim upravlja, a grupa se sastoji od svih menadžera i stručnjaka koji razumiju program. TRG sprovodi sve potrebne analize i formuliše stavke potprograma. Na taj način saraduje s ostalim **zaposlenima u opštini i subordiniranim organizacijama, građanima, nevladinim organizacijama i drugim akterima**. Oni igraju aktivnu ulogu u izradi i predstavljanju budžetskih prijedloga, uključujući definisanje opštih ciljeva, specifičnih ciljeva i indikatora učinka; saraduju s Odjeljenjem za finansije.
6. Osim toga, svi drugi građani i nevladine organizacije koji ne učestvuju direktno u radnim grupama mogu iznijeti svoje prijedloge i očekivanja od izvršenja budžeta.

3. DEFINISANJE KLASIFIKACIJE PROGRAMA

3.1. Osnovni tim za programski budžet

Jedan od najtipičnijih problema u programskom budžetiranju u svim zemljama je to što ga vode samo odjeljenja (ili čak jedna osoba) odgovorna za budžetiranje. Ovaj proces tada je često veoma zahtjevan, bez razumijevanja njegovih prednosti. Programi i potprogrami izrađeni na ovaj način često izgledaju vrlo slično, jer su izrađeni putem jednotipske šeme i pro-forma indikatora s malom informativnom vrijednošću. Štaviše, neke opštine čak prepisuju programske budžete iz drugih opština. Takvi rezultati nemaju dodatnu vrijednost i mogu se smatrati pukom beskorisnom birokratskom aktivnošću.

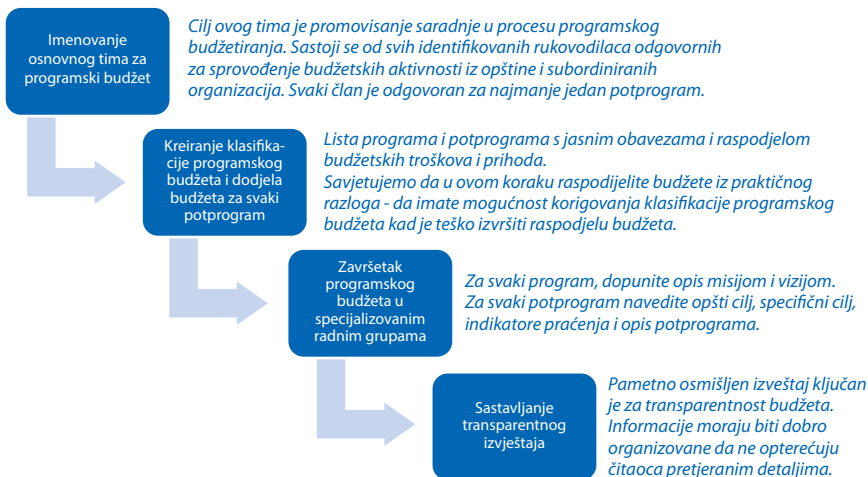
To je ono što treba izbjegavati. Programsko budžetiranje mora poslužiti kao oruđe za saradnju između budžetskih odjeljenja i drugih donatora finansijskih sredstava s upravljačkim timovima odgovornim za planiranje i sprovođenje politike. Na taj način radno opterećenje više neće biti zahtjevno, jer će se podijeliti na više subjekata koji će kroz komponente programskog budžeta imati novu mogućnost da pokažu svoj rad i napore i steknu kredibilitet za to u očima donatora, političara i javnosti, koji će zauzvrat dobiti novi transparentan instrument za izbor najpovoljnijih i realnih prioriteta.

Da bi se osigurala saradnja od samog početka, savjetujemo da se prva aktivnost programskog budžeta započne formiranjem Osnovnog tima za programski budžet (Slika 7). **Osnovni tim za programski budžet čine svi rukovodioci u opštini odgovorni za sprovođenje budžetskih aktivnosti, kako iz opština tako i iz subordiniranih organizacija** (npr. pružaoci opštinskih usluga). Važno je da se pokriju sve budžetske aktivnosti, npr. u ovom timu postoji neko odgovoran za sprovođenje svake aktivnosti.

Ideja o imenovanju osnovnog tima za programski budžet kao prvoj aktivnosti jeste da se sav budžet podijeli na programe i potprograme (klasifikacija pro-

gramskog budžeta) tako da svaki njegov član bude odgovoran za najmanje jedan potprogram od početka do kraja: planiranje, sprovođenje, monitoring i izvještavanje.

Slika 7: Proces izrade programskog budžeta



3.2. Izrada klasifikacije programskog budžetiranja i dodjela budžetskih sredstava za svaki potprogram prvi put

Pod klasifikacijom programskog budžeta podrazumijevamo strukturu i nazive programa i potprograma, na koje su podijeljeni cjelokupni zadaci i usluge opštine. Klasifikacija programskog budžeta mora biti logična i jasna u objašnjenju: „Zašto opštinska administracija mora postojati“ „Što ona pruža svojim građanima?“

Kao što se može vidjeti iz međunarodnih primjera (Poglavlje 1.3), **postoji mnogo načina na koje se budžet može podijeliti na programe i potprograme**. O tome odlučuje svaka opština i to će zavisiti ne samo od njenih zadataka i nadležnosti, već i od organizacione strukture.

Kao najpogodnije rješenje za Vladu Crne Gore, preporučujemo da se napravi klasifikacija programa na dva nivoa: programi i potprogrami. Prilikom izrade budžetske klasifikacije preporučuju se sljedeći koraci:

1. Razmislite o glavnim oblastima ili zadacima koje ta opština realizuje, sređeno i logično, i na osnovu toga sastavite **listu programa**. Kao vodeći princip, struktura programa prati strukturu javne politike i pružanja javnih usluga.

Primjer programa može biti (molimo vas da se ne ograničite na ovu listu, broj i nazivi potprograma mogu zavisiti od veličine, organizacione strukture i odgovornosti u osnovnom timu za programski budžet):

- Program ekonomije i zapošljavanja
- Program javne bezbjednosti
- Program prirodnog okruženja
- Program lokalne infrastrukture
- Program za kulturu i sport
- Program socijalne zaštite
- Program administracije i upravljanja.

2. Nakon početne liste programa, možete nastaviti s definisanjem **liste potprograma za svaki program**. Takođe potprogram se može formirati prema organizacionoj strukturi ili različitim podoblastima kojima upravljaju pojedini članovi osnovnog tima za programski budžet. Moguće je i da program ima samo jedan potprogram. U tom slučaju imaće isti naziv kao i program.

Po pravilu, nazivi programa predstavljaju listu oblasti ili sektora. Nazivi potprograma takođe se mogu staviti kao nazivi oblasti, usluga ili sektora. Ali oni se mogu definisati i kao prikazi vizija ili vrijednosti u čijem postizanju program pomaže. Na primjer, DOO „Komunalno“ može upravljati potprogramom pod nazivom „Čist grad“.

Primjeri potprograma dati su u nastavku (unutar zagrada dajemo i primjere budžetskih jedinica koje mogu biti odgovorne za njegovo sprovođenje, budžetske jedinice preuzete su iz Berana):

- **Program ekonomije i zapošljavanja** može obuhvatati:
 - **Potprogram Poljoprivreda** (kojim upravlja neko iz Sekretarijata za poljoprivredu, turizam i vodoprivredu)
 - **Potprogram Turizam** (kojim upravlja neko iz Sekretarijata za poljoprivredu, turizam i vodoprivredu)
 - **Potprogram investicije** (kojim upravlja neko iz Sekretarijata za investicije i projekte)
- **Program javne bezbjednosti** može obuhvatati:
 - **Potprogram Komunalna policija** (upravlja neko iz komunalne policije)
 - **Potprogram Vatrogasci** (upravlja neko iz Službe zaštite)
 - **Potprogram Hitna služba spasavanja** (upravlja neko iz Službe zaštite)

• **Program prirodnog okruženja:**

- **Potprogram Voda** (upravlja neko iz Sekretarijata za poljoprivredu, turizam i vodoprivredu)
- **Potprogram Čisto Berane** (upravlja neko iz komunalnog preduzeća DOO „Komunalno“ Berane)

- Svaki program i potprogram imaće jedinstven broj, kao što je prikazano na Slici 4.
- **Podijelite sve budžetske rashode na potprograme.** Pozivamo da se koristi ista funkcionalna i ekonomska klasifikacija kao u „posebnom dijelu“ budžeta. Počnite s onim što već imate na nivou budžetskih jedinica (podaci iz posebnog dijela budžeta) i pokušajte procijeniti koliko tih stavki ide u određene potprograme.

Preporučujemo upotrebu softvera navedenog u poglavlju „IT podrška“ na stranici 25.

- **Podijelite moguće prihode među potprogramima.** Većina tipičnih prihoda kao što su porezi obično se prijavljuju u administrativnim programima, potprogramima za upravljanje lokalnim porezima itd. Prihodi u vezi s neadministrativnim programom mogu biti plaćanja za usluge i drugo. Normalno je da svi potprogrami neće imati prihode.
- Samo ukoliko podjela budžeta oduzima previše vremena, preporučujemo da se za svaki potprogram opredijele najmanje sljedeći zbirni rashodi: ukupan rashod; od toga: tekući izdaci, kapitalni izdaci; ukupan prihod, saldo (deficit ili suficit).
- Formulisanje programskih budžeta mora biti efikasno. U slučajevima **kad neće biti moguće ili će biti previše zahtjevno podijeliti budžet na potprograme, razmislite o izmjeni klasifikacije programskog budžetiranja.**

Kao što smo već pomenuli, budžetski rashodi za pružanje usluga cijeloj administraciji ili prihodi za cijelu administraciju mogu se staviti u poseban „administrativni program“. Takođe, u slučaju kad je teško raspodijeliti budžetske troškove na neke potprograme, možete promijeniti njihovu strukturu tako da postoje samo potprogrami među kojima će ova raspodjela budžeta biti manje zahtjevna, jer će bolje odgovarati organizacionoj strukturi. Kompromis između jasne i logične programske strukture i efikasnosti u kreiranju programskog budžeta mora uvijek biti uravnotežen. To je i razlog zašto smo kreiranje strukture programskog budžeta i raspodjelu budžeta stavili u jedan korak (Slika 7).

- Pošto **svaka opština u Crnoj Gori** ima drugačiju organizacionu strukturu, svaka **može imati različitu klasifikaciju programa.**

3.3. Aktivnosti u klasifikaciji programa

Uobičajeno je da **klasifikacija programa uključuje aktivnosti** koje čine posljednji (u ovom slučaju treći) nivo. Prvi nivo programske klasifikacije predstavljaju programi, a drugi nivo potprogrami.

U praksi programskog budžetiranja postoje slučajevi kad se detaljni budžetski podaci dodjeljuju za svaku aktivnost na isti način na koji se dodjeljuju za svaki potprogram. Smatramo da takav zahtjev za crnogorske opštine zahtijeva previše rada s malim rezultatima i ne preporučujemo ga. Preporučujemo da **za svaki potprogram** navedete samo **listu najvažnijih aktivnosti**. To bi omogućilo čitaocima da bolje razumiju što svaki potprogram obuhvata. Takođe se može navesti spisak projekata, jer su projekti već razrađeni u drugim dokumentima, kao što je strateški plan razvoja.

Dakle, ako rukovodilac potprograma smatra da je važno napraviti spisak projekata ili aktivnosti radi sveobuhvatne jasnoće, preporučujemo da mu se to dozvoli. Isto se odnosi i na troškove pružanja takvih aktivnosti ili projekata u pojednostavljenom obliku, kao što je prikazano u primjeru Pještjana (v. Okvir 2, „Potprogram 3.1, dio „Finansijsko pokriće“). Samo preporučujemo da uvijek imate na umu da svrha programskog budžeta nije da pokrije sve pojedinosti, jer previše informacija može da smanji transparentnost. Umjesto da date vrlo detaljne informacije koje su već razrađene u posebnom strateškom planu, razmislite o tome da se pozovete na taj eksterni dokument.

3.4. IT podrška

Pozivamo na upotrebu posebnog softvera koji će moći da prikuplja podatke o nivou potprograma i da generiše različite izvještaje. Prikupljanje finansijskih podataka može se olakšati povezivanjem s računovodstvenim softverom, u kojem će biti potrebno samo označiti u koji program ide račun, a ostatak posla će se obaviti automatski. Ministarstvo finansija mora biti odgovorno za kreiranje takvog centralnog alata.

Savjetujemo da se proširi funkcionalnost prethodno navedene informacione podrške, omogućavajući generisanje prezentacija programskih budžeta za svaku opštinu i institucije na centralnom nivou na jedinstven način. Takođe preporučujemo uključivanje **funkcionalnosti automatskog kreiranja i ažuriranja internet prezentacija** (na primjeru opštine Arnhem pomenutom u poglavlju 1.3.2), s mogućnošću različitih nivoa agregacije i kontrolnih tabli i funkcionalnosti za izvoz budžetskih podataka za analitičare. Na taj način koristi iz programskih budžeta biće daleko veće. Gledajući prezentaciju, svi zaposleni u javnoj upravi bolje će razumjeti kako izgleda kvalitetan programski budžet i koje unose od njih zahtijeva.

4. PROCES IZRADE PROGRAMSKOG BUDŽETA

4.1. Korak 1: Analiza klasifikacije programa i dodjela budžetskih sredstava za svaki Potprogram

Ako se izrada programskog budžeta sprovodi prvi put, već ćete imati klasifikaciju programskog budžeta i možete preći na sljedeći korak.

Po teoretskom pravilu, programsku klasifikaciju treba definisati samo jednom i ona će ostati stabilna. Ponekad, međutim, može biti potrebno da se to promijeni. Do takvog slučaja može doći nakon velike promjene opštinskih nadležnosti ili organizacione strukture. Neki potprogrami takođe su mogli biti osmišljeni za ograničeno vrijeme od početka, kao reakcija na specifičnu situaciju. Primjer može biti program osmišljen za mjere protiv koronavirusa.

Takođe razmatramo mogućnost da se otvore vrata za buduću analizu klasifikacije programa, jer je to nova aktivnost i ne može se očekivati da će od samog početka biti „savršena“. Kako vrijeme bude odmicalo, može se pokazati da promjena programske strukture može povećati transparentnost za čitaoce, ili jednostavno zato što će takve promjene dovesti do veće efikasnosti, na primjer znatno manje napora u rastavljanju podataka o budžetu na nivo potprograma. To je i razlog zašto pozivamo da se preispita programska klasifikacija i da se istovremeno dodijele budžeti potprogramima.

Prilikom analize klasifikacije programa i dodjeljivanja budžeta potprogramima, slijedite uputstva opisana u poglavlju 3.2.

4.2. Korak 2: Definisanje ili analiza opisa programa s izjavom o misiji i viziji

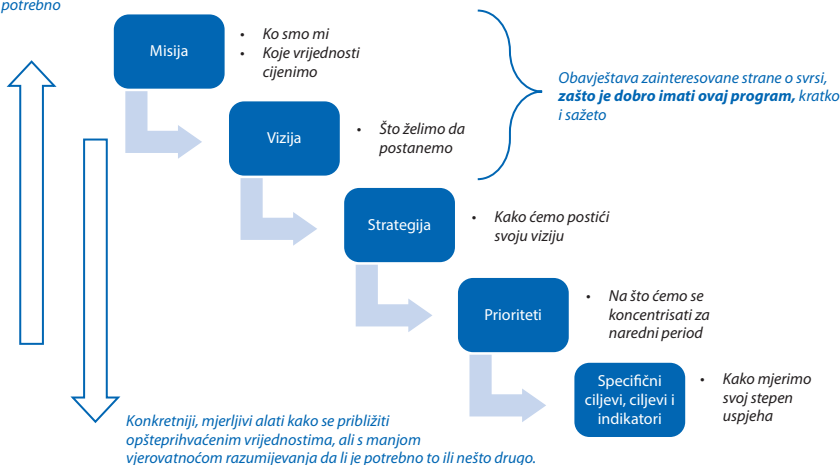
Kao što smo već nekoliko puta pomenuli, jedna od najvažnijih dodatih vrijednosti programskog budžetiranja je povećana transparentnost budžeta. Svako ko čita informacije o potprogramu (npr. najviši rukovodilac, član savjeta ili običan građanin) mora započeti s nacrtom prezentacije – kratke, ali istovremeno pune informacija. Iz tog razloga opštinske aktivnosti podijeljene su na programski nivo, gdje je broj programa relativno mali, ali s izrazitom logičkom diferencijacijom među programima i odgovarajućim kratkim **nazivima** programa.

Samo navođenje naziva (i ukupnih troškova) neće uvijek biti dovoljno da se na prvi pogled zna zašto ti programi moraju postojati. U tu svrhu navedite kratak opis programa s misijom i vizijom, odgovarajući na pitanje **ko smo, što cijenimo i kuda idemo**.

Misija saopštava razloge postojanja programa i njegov cilj da služi građanima, na primjer, u obliku društvenog i ekološkog uticaja. S druge strane, **vizija** deklarira buduću težnju dotičnog potprograma. Jednostavno rečeno, vizija predstavlja sposobnost menadžera programa da „*zatvore oči i zamisle budućnost koja još ne postoji, ali je bolja nego sadašnjost, jer je očišćena od svih nereda koji još uvijek mogu biti oko nas*“.

Slika 8: Razlika između misije i vizije u širem kontekstu strateškog planiranja

Uopštenije, manje opipljivo, ali svi shvataju da je to potrebno



Moguće je reći da misija postavlja „svrhu postojanja“ programa, a vizija zatim kaže, „na osnovu te svrhe, ovo želimo postati“ (Slika 8). Dio izjave o misiji i viziji stoga predstavlja **sažetak funkcija programa, ovlašćenja, kao i glavnih korisnika programa.**

Primjeri opisa programa s izjavom o misiji i viziji:

Program javne bezbjednosti

- Zaštita i bezbjednost svih građana i posjetilaca od svih opasnosti putem komunalne policije, službe za zaštitu od požara i sprovođenja pravila za zaštitu životne sredine.

Program komunalnih usluga

- Kvalitet života kroz snabdijevanje svih kuća vodom za piće, prikupljanje i odvoz komunalnog otpada, rasvjetu i održavanje lokalnih puteva.

Izveštaj koji navodi sve programe s opisom mora biti sažet. Zbog toga preporučujemo da se u svakom opisu programa izostave sve riječi koje se ponavljaju, kao što su „*Ovaj program osigurava...*“. Takođe preporučujemo razmatranje da se ne definišu korisnici, ako oni obuhvataju sve stanovnike i posjetioce, kao što je to u primjeru „*Program komunalnih usluga*“.

Pomenuti primjeri su kratki ali informativni. Društvene vrijednosti izražene su riječima „*zaštita*“, „*bezbjednost*“, „*kvalitet života*“. Istovremeno, te riječi izražavaju željeno stanje (*zaštita od bilo kakve opasnosti, voda za piće za sve kuće itd.*).

4.3. Korak 4: Definisanje ili analiza cilja potprograma

Na Slici 8 moguće je vidjeti dvije različite vrste aspekata u upravljanju javnim politikama: više društvene vrijednosti izražene u misiji i viziji, kao i vrlo konkretne i mjerljive načine postizanja tih vrijednosti.

Potpuno postizanje prvog od dva pomenuta aspekta – viših društvenih vrijednosti (izraženih riječima kao što su *bezbjednost, pravda, kvalitet života, čistoća*) – veoma je teško mjeriti, jer su toliko udaljeni od sadašnjih uslova. Ne možemo tačno reći na kom nivou izmjerenih zagađujućih materija je voda za piće čista, niti što će od svih tih različitih stranih elemenata ući u mjerenje. Zapravo, neki od njih

mogu čak pokazati pozitivne uticaje na naše zdravlje i pod određenim okolnostima mogu poboljšati kvalitet vode za piće. Ili, ne znamo pomoću kog indikatora a možemo dokazati da smo dostigli stanje „bezbjednog“ života, jer uvijek postoje novi momenti. **Možemo mjeriti samo uspješnost približavanja visokim društvenim vrijednostima:** čista voda smanjenjem količine zagađivača vode za koje je dokazano da štete našem zdravlju, bezbjednost smanjenjem broja saobraćajnih nesreća i pljački, kao i kvalitet života smanjenjem nezaposlenosti i povećanjem prosjeka plata. Čak i ako se pojavi novi zagađivač vode, za koji nikad ranije nijesmo čuli, ali s dokazanim negativnim uticajima na naše zdravlje, svi će znati da ćemo, ako želimo imati „čistu vodu“, morati da smanjimo taj novi zagađivač.

Najveća prednost korišćenja aspekata visokih društvenih vrijednosti u upravljanju javnim politikama je ta što su takve vrijednosti generalno prihvaćene u društvu, čak i ako će nivo osjetljivosti na njih biti različit. I upravo to mora biti uključeno u programsko budžetiranje koje nastoji da pokaže kakve su koristi različitih programa, jer su to vrijednosti koje će tražiti svaki građanin. To uključuje i osobe koje i same rade na programu, jer će razmišljanje o tim vrijednostima i znanje da ih promovišu dati smisao njihovom radu, zajedno s potrebnom energijom za prevazilaženje teških situacija. Te vrijednosti takođe imaju sposobnost da ujedine svoje timove, koji se obično sastoje od članova koji različito razmišljaju. Veća je vjerovatnoća da će se takva saradnja proširiti na aktere izvan opštine i da će se više građana pridružiti njihovim naporima ako vjeruju da će to pomoći u podržavanju tih vrijednosti.

Stoga je definisanje, razmišljanje i praćenje **aspekata društvenih vrijednosti važno na svakom nivou politike kojom se upravlja.** S obzirom na to da će se u okviru metodologije programskog budžetiranja za crnogorske opštine stvarno upravljanje odvijati **na nivou potprograma** (programski nivo će uglavnom služiti za svrhe agregacije u izvještavanju), **preporučujemo da se oni uključe u opšti cilj potprograma.**

Sada će svim čitaocima biti jasno da će **opšti cilj potprograma dobrog kvaliteta morati da sadrži visoke društvene vrijednosti. Mora biti širok, prije nego mjerljiv.** Budući da većina potprograma neće biti vremenski ograničena i stoga neće biti okončana, **opšti cilj se neće formulisati kao krajnje stanje, on mora samo pokazati pravac aktivnosti.** Visoke društvene vrijednosti koje su daleko od postizanja, ali uvijek pokazuju željeni pravac aktivnosti i projekata, savršeno su pogodne za to. Definisanje takvih ciljeva u tematskim radnim grupama, razmišljanje o njima prilikom formulisanja prioriteta, aktivnosti i projekata i prikazivanje njihovih postignuća stanovništvu treba da promoviše saradnju unutar i izvan svake opštine.

Stoga predlažemo da **opšti cilj potprograma predstavlja i njegovu dugoročnu viziju**, kad je potprogram osmišljen da traje dugo. On pruža informacije o tome ŠTO njegova samouprava želi postići, obezbijediti ili zadržati finansiranjem potprograma, ili ŠTO je željeni uticaj aktivnosti potprograma. Mora odražavati vrijednosti ili **pozitivan uticaj** koji potprogram može ostvariti. Pokušava da odgovori na pitanja kao što su: **zašto je potrebno finansirati aktivnosti ovog potprograma, koje vrijednosti će donijeti zauzvrat**. Istovremeno, opšti ciljevi potprograma takođe moraju biti povezani s prioritetima lokalnog i nacionalnog sektora.

Preporuke o formulisanju ciljeva potprograma

- Logika cilja je da opišemo konačno stanje za ono što želimo postići. Takođe treba da uključuje pozitivne vrijednosti koje želimo donijeti društvu. Stoga ne preporučujemo opisivanje alata u opštem cilju, jer za to imamo specifične ciljeve. „Ispunjavanje dužnosti prema zakonu“ je veoma loš primjer opšteg cilja. Loš primjer su i „ljudi koji posjećuju naše kulturne aktivnosti“, jer ne uključuju informacije o tome što tim aktivnostima želimo postići. Bolji primjer biće nešto poput **„Razumijevanje i poštovanje kulturne raznovrsnosti koja promoviše umjetnost, kreativnost i miroljubivu saradnju“**.

Tabela 3: Dobre i loše karakteristike opšteg cilja potprograma

Dobre karakteristike opšteg cilja	Loše karakteristike opšteg cilja
<ul style="list-style-type: none"> • jasno definiše, generalno, očekivani željeni uticaj koji treba postići • omogućava identifikaciju oblasti i cilj- ne grupe na koju se odnosi • stabilan je koliko je to moguće • može se osporiti 	<ul style="list-style-type: none"> • odnosi se na određene aktivnosti • kombinovan je sa specifičnim ciljevima • dugačak i komplikovan • sam se ispunjava ili se lako ispunjava • poziva se na zakon • sadrži nebitne informacije

Preuzeto iz: Danka Kovalova – Anna Baron: „Praktični vodič za lokalne javne vlasti o metodologiji budžetiranja zasnovanoj na programima u Moldaviji, Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2014. godine)

Primjeri izjava o opštim ciljevima potprograma

Potprogram za prikupljanje i odvoz otpada

- Čist i bezbjedan grad

Potprogram zaštite od požara

- Bezbjedno okruženje – zaštićeno od prirodnih katastrofa

Potprogram Lokalnog savjeta

- Transparentna i efikasna lokalna administracija

Tabela 4: Primjeri dobro definisanog cilja potprograma

DOBRO DEFINISAN OPŠTI CILJ		
Program	Potprogram	Opšti cilj
Životna sredina	Javna osnova	OPŠTI CILJ: Čisto, zdravo i privlačno okruženje, maksimalno smanjenje zagađenja, otpada i fizičkog propadanja. Što je ispravno? Jasan pravac je identifikovan. Izgrađen je snažan okvir za dalje planiranje. Opšti cilj daje jasne smjernice za oblasti u kojima se mogu razviti posebni ciljevi i mjerenje učinka. Na primjer, poboljšanja koja se odnose na „čisto, zdravo i atraktivno okruženje“ i smanjenje zagađenja, otpada i fizičkog propadanja.
Javna bezbjednost	Gradska policija	OPŠTI CILJ: Bezbjednost svih ljudi i imovine. Što je ispravno? Opšti cilj objašnjava što želimo postići u našoj opštini. Relativno je postojan i jasan. Izjava o opštem cilju je sažeta i sadrži jedan ishod.
Saobraćaj	Saobraćajna infrastruktura	OPŠTI CILJ: Kvalitetan sistem saobraćaja generalno bez nesreća, zagušenja i negativnih uticaja na životnu sredinu. Što je ispravno? Ponovo se identifikuje jasan pravac i gradi snažan okvir za dalje planiranje. Cilj može dovesti do formulisanja posebnih ciljeva koji se odnose na smanjenje nesreća, kontrolu sistema saobraćaja i zagađenja.

Preuzeto iz: Anna Baron – Sona Čapkova – Danka Kovalova: „Dokument o primjerima dobre i loše prakse u postavljanju ciljeva, ciljeva i indikatora učinka u programskom budžetiranju (centralna javna uprava i lokalna javna uprava), Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2013. godine)

Tabela 5: Primjeri loših opštih ciljeva potprograma

LOŠE DEFINISAN OPŠTI CILJ		
Program	Potprogram	Opšti cilj
Javne službe	Usluge registracije	<p>OPŠTI CILJ: Da nastavimo da služimo korisnicima naših usluga.</p> <p>Što nije u redu? Opšti cilj nije izazov niti odražava pozitivne promjene. Što ako je sada ponuđena usluga lošeg kvaliteta? Namjeravamo li i dalje da pružamo loše usluge? Izjave o opštim ciljevima koje počinju s „Nastavljamo“ ili „održavamo“ signaliziraju želju da nastavimo da radimo ono što smo radili; ne moramo ništa da mijenjamo. Program treba da nas pomakne s mjesta na kom se nalazimo u pravcu mjesta na kojem želimo da budemo.</p> <p>Što je bolje? Opšti cilj: <i>Kvalitetne i pristupačne usluge službe registra.</i></p>
Kultura i sport	Kulturno-obrazovni događaji	<p>OPŠTI CILJ: Da organizujemo po jedan seminar u svakoj instituciji svake godine.</p> <p>Što nije u redu? Svrha opšteg cilja je nejasna. Što će se postići organizovanjem seminara? Ovo više zvuči kao način da se nešto postigne nego kao cilj sam po sebi; vjerovatno bi bilo prikladnije kao dio aktivnosti.</p> <p>Što je bolje? Opšti cilj: <i>Veliki izbor kulturnih i obrazovnih događaja i poduhvata za građane i posjetioce svih starosnih kategorija koji promovišu kvalitet života.</i></p>
Saobraćaj	Saobraćajna infrastruktura	<p>OPŠTI CILJ: Regionalne vlasti odgovorne su za usluge izgradnje i održavanja regionalnih puteva. Cilj je postići bezbjedne, kontinuirane, neprekidne mogućnosti prevoza za građane i komercijalni promet unutar okruga.</p> <p>Što nije u redu? Formulacija sadrži nebitne informacije o ulogama vlasti i relativno je duga.</p> <p>Što je bolje? Opšti cilj: <i>Bezbjedna i efikasna regionalna putna mreža.</i></p>
Životna sredina	Usluge odlaganja otpada	<p>OPŠTI CILJ: Doprinos čistom i zdravom okruženju redovnim prikupljanjem otpada i lišća s imanja u gradu.</p> <p>Što nije u redu? Detalji i predloženi pristupi za postizanje tog ishoda ne treba da budu sadržani u izjavi o opštem cilju. Neke od ovih vrsta informacija bilo bi prikladno uključiti u izjave o specifičnom cilju.</p> <p>Što je bolje? Opšti cilj: <i>Održivo upravljanje čvrstim otpadom koje je od koristi za građane, lokalnu ekonomiju i životnu sredinu.</i></p>

Saobraćaj	Saobraćajna infrastruktura	<p>OPŠTI CILJ: Korišćenje napredne tehnologije za održavanje mreže puteva u skladu sa Zakonom br. 893/2002.</p> <p>Što nije u redu? Ova metoda strukturiranja izjave o cilju propisuje alat koji će se koristiti za postizanje opšteg cilja. Opšti cilj u ovom formatu može ograničiti fleksibilnost u izboru alata ili strategija koje se koriste za postizanje željenog ishoda. Opšti cilj treba jasno da navede željeni ishod bez diktiranja alata ili strategije koja će se koristiti. Pominjanje određene strategije ili alata u izjavi o opštem cilju može biti zbunjujuće jer nije jasno da li je opšti cilj zaista upotreba alata, ili da li treba koristiti jedino pomenuti alat.</p> <p>Što je bolje? Opšti cilj: <i>Bezbjedna i redovno održavana putna mreža.</i></p>
-----------	----------------------------	--

Preuzeto iz: Anna Baron – Sona Čapkova – Danka Kovalova: „Dokument o primjerima dobre i loše prakse u postavljanju opštih ciljeva, specifičnih ciljeva i indikatora učinka u programskom budžetiranju (centralna javna uprava i lokalna javna uprava), Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2013. godine)

4.4. Korak 5: Defnisanje ili analiza ciljeva programa, indikatora i specifičnih ciljeva s objašnjenjem u komentarima

4.4.1. Specifični ciljevi

Dok je glavna svrha opšteg cilja potprograma predloženog u metodologiji programskog budžetiranja za crnogorske opštine opisati *pravac* prema konkretnim vrijednostima, **specifični ciljevi potprograma moraju**, naprotiv, **biti konkretni, mjerljivi i vremenski određeni** da bi se mogao pratiti kratkoročni i srednjoročni uspjeh. Istovremeno, **oni predstavljaju prioritete**.

Određivanje prioriteta ograničava broj specifičnih ciljeva. Pokušaj da se sve aktivnosti potprograma prilagode specifičnim ciljevima neće imati smisla i smanjiće transparentnost, jer će se čitalac lako izgubiti u previše informacija. Dobar programski budžet mora imati filtrirane informacije koje nijesu važne. Uštedjeće vrijeme menadžerima programa, kao i čitaocima. **Preporučujemo da ođaberete oblasti** potprograma samo o najvažnijim pitanjima, **gdje menadžeri uočavaju probleme i spremni su** uložiti dodatne napore da riješe te probleme ili **poboljšaju stvari**. To znači da treba imati ambiciozne specifične ciljeve koji istovremeno moraju biti realni. Takođe preporučujemo da u **komentarima s**

objašnjenjima date kratko objašnjenje zašto su određeni opšti ciljevi/prioriteti izabrani, što se može vidjeti u izvještajima.

*Na primjer, u okviru potprograma Upravljanje vodama, jednog dana bi mogao iznenada nastati **problem povećanja zagađenja podzemnih voda** usljed nekih nepredviđenih spoljnih faktora. Menadžeri programa smatraju da je prioritet reagovanje radi postizanja cilja o čistoj vodi, jer za to imaju alate, za što je potrebno samo prikupljanje javnih sredstava. Kao mjerljiv aspekt ovog problema identifikovali su sve veći procenat bunara s vodom koja nije za piće. U budžetu za 2022. godinu dobro definisan specifični cilj ovog programa biće „**Povećanje procenta bunara s pitkom vodom prema važećim standardima sa sadašnjih 70% na 90% do 2023. godine**“. U komentarima će takođe navesti razloge zašto su odabrali pomenuti prioritet. Čitaoci koji vide ovaj specifični cilj znaće da postoji problem i razumjeće potrebu za mogućim povećanjem ovog programskog budžeta za rješavanje vanredne situacije.*

Budući da u ovoj pojednostavljenoj metodologiji programskog budžeta za crnogorske opštine imamo samo dva nivoa planiranja unutar potprograma (opšti cilj i specifični ciljevi), gdje opšti cilj promovise najviši nivo s društvenim vrijednostima koje su često povezane s uticajem, **preporučujemo da se radije formulišu specifični ciljevi na među-nivou: ishod**. Ako bude potrebe za mjerenjem nivoa rezultata, preporučujemo da se umjesto toga koriste indikatori monitoringa. Bio bi loš primjer formulisati ciljeve kao što su „izgradnja mosta“, „čišćenje 50% ulica“, „povećanje broja sati patroliranja u centru grada“ ili „obezbjedivanje pet znakova za zaustavljanje“. Umjesto toga, preporučujemo da se ti specifični ciljevi formulišu kroz ishod („smanjenje gužve u saobraćaju“, „poboljšanje čistoće“, „smanjenje broja krađa“ ili „smanjenje broja saobraćajnih nesreća“). Nivo rezultata (broj izgrađenih mostova, kilometri ulica, broj sati patroliranja u centru grada, broj znakova za zaustavljanje) mjeriće se indikatorima. Više informacija o različitim nivoima uticaja, ishoda i rezultata sadrži poglavlje 2.2, na stranici 17.

Preferiranje opštih ciljeva na nivou ishoda ne znači nužno da se specifični ciljevi usmjereni na ishod moraju izostaviti po svaku cijenu. Može doći do prioritete situacije u kojoj će se nivo ishoda teško mjeriti. Na primjer, opština želi da riješi situaciju rasprostranjenog bacanja smeća na javnoj površini postavljanjem novih kanti za smeće. U tom slučaju bilo bi veoma teško izmjeriti indikator ishoda („broj slučajeva nezakonitog bacanja smeća“, „procenat pješaka koji bacaju smeće po tlu“ itd.). U takvom slučaju, koristite specifičan cilj orijentisan prema rezultatu („postavljanje 50 novih kanti za smeće u centru opštine do 2023. godine“) i objasnite zašto (npr. koji ishod želite da postignete postavljanjem kante za smeće) u komentarima s objašnjenjem.

Preporuke o formulisanju specifičnih ciljeva potprograma

- Ciljevi moraju biti vremenski određeni. Ne zaboravite da definišete ciljne ishode u svojim specifičnim ciljevima.
- Kao što smo već spomenuli, specifični ciljevi opisuju prioritete. Prioriteti su obično definisani u strateškim dokumentima kao što su Strateški razvojni plan opštine ili sektorske strategije, kao i u Srednjoročnom budžetskom okviru. Zato ciljevi definisani u programskim budžetima moraju biti u skladu s prioritetima definisanim u tim dokumentima.
- Ciljevi moraju biti tačno definisani, takođe navodeći nesumnjiv indikator koji se mora koristiti za mjerenje njihovog ispunjenja. Ciljevi i indikatori učinka blisko su povezani.
- Kad razmišljate o mjerljivosti, pokušajte formulisati takve specifične ciljeve za koje će biti lako pronaći dostupne indikatore.

U međunarodnim standardima, specifičan cilj dobrog kvaliteta mora biti **SMART:**

- S** - specifičan (tačno određivanje onoga što treba postići, bez nejasnih značenja itd.)
- M** - mjerljiv (za koji postoje pouzdani podaci koji se redovno mogu mjeriti)
- A** - ostvarljiv (može se postići raspoloživim sredstvima)
- R** - relevantan za potprogram i njegove prioritete
- T** - vremenski ograničen (s jasno navedenim vremenskim periodom za ostvarivanje)

Tabela 6: Dobre i loše karakteristike specifičnog cilja potprograma

Dobre karakteristike specifičnog cilja	Loše karakteristike specifičnog cilja
<ul style="list-style-type: none">• jasan i razumljiv• omogućava identifikaciju oblasti i cilj- ne grupe na koju se odnosi• mjerljiv• ambiciozan, ali realan• odnosi se na opšti cilj• koristi specifičan, a ne uopšten jezik	<ul style="list-style-type: none">• odnosi se na određene aktivnosti• kombinovan je sa specifičnim cilje- vima• dug i komplikovan• ispunjava se sam ili lako• odnosi se na zakon• sadrži nebitne informacije

Preuzeto iz: Danka Kovalova – Anna Baron: „Praktični vodič za lokalne javne vlasti o metodologiji budžetiranja zasnovanoj na programima u Moldaviji, Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2014. godine)

Tabela 7: Primjeri dobrih specifičnih ciljeva potprograma

DOBRO DEFINISAN SPECIFIČNI CILJ	
Program/potprogram	Opšti cilj/specifični ciljevi
<p><i>Program</i> Saobraćaj</p> <p><i>Potprogram</i> Saobraćajna infrastruktura</p>	<p>OPŠTI CILJ: Kvalitetan sistem saobraćaja bez nezgoda, zagušenja i negativnih uticaja na životnu sredinu.</p> <p>SPECIFIČNI CILJ: Smanjenje broja saobraćajnih nezgoda u centru grada za 30% u 2015. godini.</p> <p>Što je ispravno? Cilj je postizanje konkretnog stepena promjene u određenom vremenskom okviru. Napredak se može mjeriti (broj saobraćajnih nezgoda je standardna statistika izračunata za svaku opštinu i region) i direktno se upoređuje sa ciljanim ishodom. Specifični cilj ne predstavlja nemoguć cilj.</p>
<p><i>Program</i> Javne usluge</p> <p><i>Potprogram</i> Vjerski i društveni događaji</p>	<p>OPŠTI CILJ: Visokokvalitetni i opšte dostupni javni događaji.</p> <p>SPECIFIČNI CILJ: Povećati ukupnu ocjenu korisničke službe za javne događaje sa 82% na 86% tokom fiskalne godine.</p> <p>Što je ispravno? Cilj je postizanje konkretnog stepena promjene u određenom vremenskom okviru. Napredak od polazne osnove može se mjeriti i uporediti direktno sa ciljnim ishodom. Stepenn promjene ne izgleda nerazumno.</p>
<p><i>Program</i> Javna bezbjednost</p> <p><i>Potprogram</i> Zaštita građana od požara</p>	<p>OPŠTI CILJ: Građani zaštićeni od požara i drugih vanrednih događaja.</p> <p>SPECIFIČNI CILJ: Do 1. januara 2015. godine, ostvariti prosječno vrijeme odgovora na sve vatrogasne pozive u gradu do sedam minuta nakon prijema poziva.</p> <p>Što je ispravno? Ovaj specifični cilj usmjeren je na specifičan, mjerljiv ishod u određenom vremenskom okviru.</p>

Preuzeto iz: Anna Baron – Sona Čapkova – Danka Kovalova: „Dokument o primjerima dobre i loše prakse u postavljanju opštih ciljeva, specifičnih ciljeva i indikatora učinka u programskom budžetiranju (centralna javna uprava i lokalna javna uprava), Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansije, Republika Slovačka, SlovakAid, UNDP, 2013. godine)

Tabela 8: Primjeri loših specifičnih ciljeva potprograma

LOŠE DEFINISAN SPECIFIČNI CILJ	
Program/potprogram	Opšti cilj/specifični ciljevi
<p><i>Program</i> Saobraćaj</p> <p><i>Potprogram</i> Saobraćajna</p>	<p>OPŠTI CILJ: Kvalitetne i pristupačne usluge službe registracije.</p> <p>SPECIFIČNI CILJ: Smanjenje vremena obrade.</p> <p>Što nije u redu? Specifični cilj nije specifičan, mjerljiv ili vremenski ograničen. Koliko će se smanjiti koja vrsta obrade u kom roku?</p> <p>Što je bolje? Specifični cilj: Smanjenje prosječnog vremena procesa registracije preduzeća za 10% do 30. decembra 2013. godine. Ovaj specifični cilj opisuje tačan rezultat koji se traži. Uključuje stepen promjene i rok za njeno ostvarenje.</p>
<p><i>Program</i> Saobraćaj</p> <p><i>Potprogram</i> Saobraćajna</p>	<p>OPŠTI CILJ: Saobraćajni sistem bez nezgoda, za- gušenja i negativnih uticaja na životnu sredinu.</p> <p>SPECIFIČNI CILJ: Smanjenje broja saobraćajnih nezgoda na nulu.</p> <p>Što nije u redu? Specifični cilj nije realan; jednostavno nije moguće postići ovaj ishod. Specifični cilj rezultiraće neuspjehom. Čak i da je realno, ne navodi se vremenski okvir.</p> <p>Što je bolje? Specifični cilj: Smanjenje broja saobraćajnih nezgoda sa smrtnim ishodom na regionalnim putevima za 15% do kraja 2016. godine. Ovaj specifični cilj pokazuje da je cilj postizanje konkretnog stepena promjene u određenom vremenskom okviru. Napredak se može mjeriti (postoje statistike saobraćajnih nezgoda) i upoređivati sa ciljnim ishodom. Cilj nije nemoguć.</p>
<p><i>Program</i> Saobraćaj</p> <p><i>Potprogram</i> Saobraćajna</p>	<p>OPŠTI CILJ: Prihvatljivi uslovi za život djece iz siromašnih porodica.</p> <p>SPECIFIČNI CILJ: Održavanje postojećeg nivoa usluga tokom fiskalnih godina u periodu od 2014. do 2016. godine.</p> <p>Što nije u redu? Ovaj specifični cilj ne navodi konkretne pojedinosti niti je usmjeren na promjenu. Možda je izazov samo nastaviti s pružanjem usluga istom broju korisnika u narednih nekoliko godina. Međutim, ovaj specifični cilj ne pokazuje što treba učiniti.</p> <p>Što je bolje? Specifični cilj: Obezbijediti pristupačno socijalno stanovanje za 200 porodica s prihodima na ili ispod 130 procenata nivoa siromaštva do 2016. godine. Izjava specifičnog cilja odražava konkretna željena postignuća.</p>

<p><i>Program</i> javne usluge</p> <p><i>Potprogram</i> Postupci planiranja i izgradnje</p>	<p>OPŠTI CILJ: Efikasne i transparentne procedure izdavanja građevinskih dozvola.</p> <p>SPECIFIČNI CILJ: Obrada zahtjeva za dozvole, naplata taksi za podnošenje zahtjeva i izdavanje dozvola.</p> <p>Što nije u redu? Ovaj specifični cilj nije usmjeren ni na kakav konkretan ishod ili vremenski okvir, prije se čini da je to lista tekućih aktivnosti ili strategija za postizanje nečega. To je spisak onoga što program radi, a ne onoga što postiže.</p> <p>Što je bolje? Specifični cilj: Obraditi sve zahtjeve za izdavanje građevinske dozvole u roku od 10 dana od podnošenja zahtjeva. Specifični cilj je jasan i tačan, mjerljiv je i rezultati se postižu u određenom vremenskom roku.</p>
---	--

Preuzeto od: Anna Baron – Sona Čapkova – Danka Kovalova: „Dokument o primjerima dobre i loše prakse u postavljanju opštih ciljeva, specifičnih ciljeva i indikatora učinka u programskom budžetiranju (centralna javna uprava i lokalna javna uprava), Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2013. godine)

4.4.2. Indikatori i ciljevi

Indikatori učinka definisani su zajedno sa specifičnim ciljevima i koristeće se u svrhu monitoringa. Oni će dati jasne odgovore na to da li su ciljevi potprograma ispunjeni ili ne. **Ciljevi** su procijenjene ili planirane vrijednosti tokom tih perioda. Na primjer, u prethodno pomenutom specifičnom cilju „*Povećati procenat bunara s pitkom vodom prema važećim standardima na 90% do 2023. godine*“ odgovarajući indikator će biti „*Procenat bunara s vodom za piće prema važećim standardima*“, koji je indikator rezultata. Ipak, to ne bi bilo dovoljno za pružanje potpunih informacija o nastojanjima menadžera potprograma da riješe problem, jer se mjere mogu pokazati nedjelotvornima, zbog nove neočekivane situacije, novih zagađivača koji ranije nijesu bili registrovani itd. Radi toga savjetujemo da se definišu indikatori rezultata za mjerenje mjera menadžera programa, npr. takođe indikatori rezultata kao što su „*broj očišćenih deponija opasnog otpada*“, „*broj izgrađenih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda*“ ili drugi indikatori ishoda „*procenat otpadnih voda koje prečišćavaju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda*“.

Sa ciljevima, ove informacije izgledaće ovako:

Program 7: Bezbjedna životna sredina

Potprogram 7.1: Vode

Opšti cilj: Bezbjedna voda za život

Specifični cilj 7.1.1:

„Povećati procenat bunara s pitkom vodom prema važećim standardima sa 70% na 90% do 2023. godine“

	Indikator	Polazna godina 2021.	2022.	2023.	2024.
1	Procenat bunara s pitkom vodom prema važećim standardima	70%	80%	90%	
2	Broj očišćenih deponija opasnog otpada	0	3	2	0
3	Budžetirani prosječni troškovi čišćenja jedne deponije (hiljade EUR)	0	5	4	
4	Procenat otpadnih voda koje prečišćavaju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda	80%	85%	90%	95%

Indikatori rezultata mjere direktne napore opštine za približavanje ciljevima. To je ono što opština „proizvodi“. Na primjer, indikator rezultata fabrike automobila može biti broj proizvedenih automobila. Primjer indikatora rezultata odjeljenja za kulturu je broj organizovanih događaja, broj sati patroliranja lokalne policije, broj izlaza vatrogasnih službi na teren za gašenje požara.

Indikatori ishoda mjere učinak rada ili rezultata menadžera potprograma. To je indikator kvaliteta rezultata, koji mjeri dostignuća u pogledu onoga na što su htjeli da utiču. Primjeri indikatora ishoda fabrike automobila su: „*broj kupaca koji su kupili automobile*“ ili „*procenat stanovništva koje ima automobile*“ (ova fabrika može uložiti napore u proizvodnju automobila, ali ne utiče direktno na to da li ih građani kupuju ili koriste, samo kroz kvalitet), „*prosječno vrijeme koje građani utroše za putovanje na posao*“ itd. Indikator ishoda odjeljenja za kulturu može biti „*broj građana koji posjećuju kulturne događaje*“ (to takođe samo indirektno zavisi od broja organizovanih kulturnih događaja), indikator ishoda lokalne policije „*broj počinilaca koji su uhvaćeni*“ itd. Indikator najvišeg nivoa koji izražava stopu kriminala može se smatrati **uticajem**, koji preporučujemo da se prati na nivou programa, na primjer u okviru *Programa bezbjednosti*, i on će se pratiti nezavisno od različitih godišnjih prioriteta navedenih u specifičnim ciljevima (za više informacija o uticajima izvještavanja pogledajte Poglavlje 5.3).

Indikatori efikasnosti mjere troškove proizvodnje jedne jedinice rezultata ili troškove postizanja jedne jedinice ishoda (troškovi proizvodnje jednog automobila, troškovi organizovanja jednog kulturnog događaja, troškovi organizovanja po posjetiociu, prosječni troškovi pružanja metodoloških smjernica jednoj ustanovi itd.). Troškovi se mogu izraziti u eurima, u vremenu ili drugim jedinicama inputa. Obično preporučujemo mjerenje efikasnosti u eurima. Samo ako se teško može doći do relevantnih podataka, preporučujemo da ih mjerite u drugim oblicima inputa.

Preporuke o formulisanju indikatora potprograma i izbjegavanju uobičajenih grešaka

- Indikatori moraju biti **direktno povezani sa specifičnim ciljevima**. Nemojte navoditi indikatore koji se ne odnose na specifične ciljeve.
- Indikatori moraju biti **jasno i tačno definisani**. Indikatori poput „**prosječnih troškova po jedinici**“ su loši primjeri. Bolji primjeri su: „*prosječni troškovi obuke jedne osobe*“, „*prosječni troškovi čišćenja jedne divlje deponije*“, „*prosječni troškovi postavljanja jednog kontejnera*“ i sl.

Preporučujemo da indikatore definišete sljedećim koracima:

1. Prvo, dovršite definiciju specifičnih ciljeva.
2. Za prvi specifični cilj, pokušajte da definišete odgovarajući indikator učinka. To je precizan indikator koji treba pratiti radi mjerenja ispunjenosti ili neispunjenosti ovog cilja. Na primjer, vaš prvi specifični cilj je bio „*Povećanje procenta mladih koji učestvuju u aktivnostima na 30% u 2022. godini*“. Koje podatke imate ili trebate za mjerenje ispunjenja ovog specifičnog cilja? **Naziv indikatora mora biti precizno definisan**, na primjer „*procenat mladih koji učestvuju u kulturnim aktivnostima*“. Ovaj indikator je bolji od indikatora „*procenat učešća mladih u aktivnostima*“, jer ne znamo tačno o kojim aktivnostima govorimo.
3. Sljedeći korak je da saznamo da li će biti moguće **dobiti podatke za ovaj indikator po relativno niskim troškovima**. Kakvi su podaci već prikupljeni? Znamo broj građana u opštini. Takođe znamo i broj učesnika kulturnih događaja. Možemo li onda izračunati procenat stanovništva na kulturnim događajima? Možda ne, jer nemamo tačne podatke da li su svi učesnici iz naše opštine, koliko je puta jedan posjetilac posjetio različite događaje itd. Moramo razmišljati o **lako dostupnim indikatorima**, imajući u vidu informaciju o tome što želimo prikazati (u ovom slučaju, tražnja za kulturnim aktivnostima). Možda će bolji indikator od „*procenta mladih koji učestvuju u kulturnim aktivnostima*“ biti samo „*broj učesnika kulturnih aktivnosti organizovanih u opštini*“.

4. Ako se ne može pronaći relevantan i relativno lako ostvariv odgovarajući indikator, savjetujemo da korigujete specifični cilj.
5. Dovršite sve preostale kategorije specifičnih ciljeva (rezultat, efikasnost) relevantnih za prikazivanje napora menadžera potprograma i njegovih prosječnih troškova.

Tabela 9: Dobre i loše karakteristike indikatora učinka

Dobre karakteristike indikatora učinka	Loše karakteristike indikatora učinka
<ul style="list-style-type: none"> • smislen • relevantan za cilj koji se mjeri • dostupni su podaci za njegovo mjerenje • jasan i može se provjeriti • isplativ • vjerodostojan • dosljedan tokom vremena 	<ul style="list-style-type: none"> • pogrešan podsticaj • ne pokazuje napredak ka postizanju specifičnog cilja • nema vlasništvo

Preuzeto iz: Danko Kovalova – Anna Baron: „Praktični vodič za lokalne javne vlasti o metodologiji budžetiranja zasnovanoj na programima u Moldaviji, Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2014. godine)

Tabela 10: Primjeri dobro definisanih indikatora učinka

DOBRO DEFINISANI INDIKATORI UČINKA	
Program/ potprogram	Opšti cilj /specifični ciljevi /indikator učinka
<p><i>Program</i> Ekološki prihvatljiv život</p> <p><i>Potprogram</i> Upravljanje otpadom</p>	<p>Opšti cilj: Upravljanje otpadom usmjereno na ekološke i javne potrebe.</p> <p>Srednjoročni specifični cilj ishoda: 1. Do 2016. godine povećati obim recikliranog otpada proizvedenog u opštini za 20%.</p> <p>Srednjoročni specifični cilj ishoda: 2. Do 2016. godine smanjiti broj ilegalnih deponija otpada za 50% u odnosu na 2013. godinu.</p> <p>Kratkoročni specifični cilj ishoda: 3. Povećati učešće domaćinstava uključenih u program selektivnog prikupljanja komunalnog otpada za 20% godišnje.</p> <p>Specifični cilj rezultata: Ravnomjerno postaviti nove kontejnere za selektivno prikupljanje otpada na teritoriji opštine (najmanje 200 komada godišnje u naredne tri budžetske godine).</p> <p>INDIKATORI REZULTATA: Broj novih kontejnera za selektivno prikupljanje otpada koji se godišnje postavljaju na cijeloj teritoriji opštine; broj ilegalnih deponija otpada godišnje; broj domaćinstava uključenih u program selektivnog prikupljanja otpada godišnje; količina godišnje recikliranog otpada.</p>

<p><i>Program</i> Ekološki prihvatljiv život</p> <p><i>Potprogram</i> Upravljanje otpadom</p>	<p>INDIKATORI EFIKASNOSTI: Prosječni troškovi po kontejneru; prosječni troškovi odvajanja otpada koji nije selektovan; prosječni troškovi po kontejneru selektovanog otpada; prosječni troškovi za reciklažu otpada po kontejneru.</p> <p>INDIKATORI ISHODA: Procenat (%) domaćinstava uključenih u program selektivnog prikupljanja komunalnog otpada; 2. Zapremina (%) neselektovanog otpada u poređenju sa zapreminom (%) otpada odloženog u odvojene kontejnere.</p> <p>Što je ispravno? Indikatori odgovaraju postavljenim specifičnim ciljevima i stoga su specifični ciljevi mjerljivi i mogu postići opšti cilj. Indikatori obuhvataju ključne attribute za mjerenje prethodno navedenih specifičnih ciljeva. Ipak, ima još prostora za definisanje drugih specifičnih ciljeva i indikatora koji pokazuju složenost potprograma i programa kao takvog, npr. podizanje svijesti javnosti o odvajanju otpada, o reciklaži itd.</p>
<p><i>Program</i> Socijalne usluge</p> <p><i>Potprogram</i> Mlade porodice</p>	<p>Opšti cilj: Dobri socijalni uslovi za sve građane grada.</p> <p>Opšti cilj potprograma: XXX grad – stabilno mjesto za život i zapošljavanje mladih porodica.</p> <p>Srednjoročni specifični cilj ishoda: 1. Do 2016. godine povećati učešće mladih starosti do 45 godina u ukupnom broju stanovnika za 5%, u odnosu na 2013. godinu.</p> <p>Kratkoročni specifični cilj ishoda: 2. U 2015. godini povećati učešće stanova za iznajmljivanje na cijeli stambeni fond.</p> <p>Specifični cilj rezultata: 1. Izgraditi i predati XXX stanova za iznajmljivanje za mlade porodice; 2. Pokrenuti nove obrazovne kurseve za majke tokom/nakon porodijskog odsustva; 3. Obezbijediti dostupnost čuvanja djece u centru za djecu tokom kurseva za obrazovanje majki.</p> <p>INDIKATORI REZULTATA: 1. Broj predatih stanova za iznajmljivanje, 2. Broj novih obrazovnih kurseva, 3. (Da/Ne)</p> <p>INDIKATORI EFIKASNOSTI: Prosječni troškovi po jednom kvadratnom metru novoizgrađenog stana za iznajmljivanje; prosječan opštinski prihod po stanovniku koji potiče od mladih porodica starosti do 45 godina</p> <p>INDIKATORI ISHODA: 1. Učešće (%) građana starosti do 45 godina u ukupnom broju stanovnika; učešće (%) stanova za iznajmljivanje mlađim porodicama u ukupnom stambenom fondu.</p> <p>Što je ispravno? Ovaj primjer nastoji da pokaže kako jedna komponenta potprograma (mlade porodice) šireg programa (socijalne usluge) može da doprinese postizanju sopstvenog cilja, a time i postizanju šireg cilja. Očigledno, potpuni opšti cilj programa će se postići sprovođenjem više potprograma, npr. starije osobe, građani kojima je potrebna materijalna pomoć itd. Međutim, u gornjem slučaju indikatori odgovaraju postavljenim specifičnim ciljevima, pa su specifični ciljevi mjerljivi i mogu doprinijeti postizanju opštih ciljeva. Indikatori obuhvataju ključne attribute za mjerenje prethodno navedenih specifičnih ciljeva.</p>

<p><i>Program</i> Gradska uprava i rad Kancelarije grada</p> <p><i>Potprogram</i> Usluge za grad</p>	<p>Opšti cilj: Kvalitetne spoljne usluge primjerene cijene za XXX grad.</p> <p>Srednjoročni specifični cilj ishoda: 1. Obezbijediti kvalifikovanu i tehničku zastupljenost grada u pravnim aktima, 2. Osigurati efikasno sprovođenje opštinskih interesa i prava.</p> <p>Specifični cilj rezultata: Smanjiti broj tužbi sudu protiv grada.</p> <p>INDIKATORI REZULTATA: Broj novih tužbi protiv grada; broj uspješno okončanih predmeta; broj neuspješno okončanih predmeta.</p> <p>INDIKATOR EFIKASNOSTI: Prosječni troškovi po sudskom sporu do prosječnog prihoda proisteklog iz okončanih i zatvorenih sudskih sporova.</p> <p>INDIKATORI ISHODA: 1. % zatvorenih sudskih sporova, % sudskih sporova koji se vode pomoću internih kapaciteta u odnosu na sudske sporove koji se vode putem eksterne pomoći, 2. Procenat (%) iznosa koji potiče iz naplate duga u ukupno naplaćenju sumi.</p> <p>Što je ispravno? Indikatori odgovaraju postavljenim specifičnim ciljevima i stoga su specifični ciljevi mjerljivi i mogu doprinijeti postizanju opšteg cilja. Specifične karakteristike ovih ciljeva ishoda izuzimaju ih od postavljanja vremenskih ograničenja ili atributa mjerenja. Indikatori obuhvataju ključne atribute za mjerenje gore navedenih specifičnih ciljeva. Međutim, još uvijek postoji prostor za definisanje drugih specifičnih ciljeva i indikatora koji rješavaju složenost potprograma i programa kao takvog, npr. druge usluge koje se pružaju Gradu, osim notarskih i advokatskih usluga.</p>
--	---

Preuzeto iz: Anna Baron – Sonja Čapkova – Danka Kovalova: „Dokument o primjerima dobre i loše prakse u postavljanju opštih ciljeva, specifičnih ciljeva i indikatora učinka u programskom budžetiranju (centralna javna uprava i lokalna javna uprava), Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2013. godine)

Tabela 11: Primjeri loše definisanih indikatora učinka

DOBRO DEFINISANI INDIKATORI UČINKA	
Program /potprogram	Opšti cilj/ specifični ciljevi/indikator učinka
<p><i>Program</i> Kultura</p> <p><i>Potprogram</i> Usluge biblioteke</p>	<p>Opšti cilj: Pristup biblioteke najnovijim zbirkama za sve uzraste, nivoje sposobnosti i interesovanja</p> <p>Specifični cilj: Povećati broj posjetilaca lokalne biblioteke za 20 odsto do 2015. godine</p> <p>INDIKATOR REZULTATA: broj zaposlenih biblioteke</p> <p>INDIKATOR EFIKASNOSTI: odnos broja zaposlenih prema broju stanovnika</p> <p>INDIKATOR ISHODA: broj knjiga pozajmljenih iz javne biblioteke na 1000 građana</p>

<p><i>Program</i> Kultura</p> <p><i>Potprogram</i> Usluge biblioteke</p>	<p>Što nije u redu? Indikator rezultata ne odnosi se na usluge koje se u stvari pružaju korisnicima biblioteke. Indikator efikasnosti ne predstavlja mjeru efikasnosti; to je normalizovani input koji se koristi za upoređivanje s drugima ili zakonodavstvom. Što se tiče indikatora ishoda, nije relevantan za postizanje specifičnog cilja. Može dovesti u zabludu, jer se broj pozajmljenih knjiga posjetiocima može značajno razlikovati.</p> <p>Što je bolje? INDIKATOR REZULTATA: Broj posjeta javnoj biblioteci po glavi stanovnika INDIKATOR EFIKASNOSTI: Broj posjetilaca po radnom mjestu s punim radnim vremenom INDIKATOR ISHODA: Broj registrovanih korisnika kao procenat ukupnog broja stanovnika</p>
<p><i>Program</i> Javne usluge</p> <p><i>Potprogram</i> Usluge registracije</p>	<p>Opšti cilj: Kvalitetne i pristupačne usluge službe za registraciju. Specifični cilj: Skratiti prosječno vrijeme procesa registracije preduzeća za 10% do 30. decembra 2014. godine.</p> <p>INDIKATOR REZULTATA: Broj radnih sati službenika za registraciju preduzeća INDIKATOR EFIKASNOSTI: Troškovi Odjeljenja za registraciju preduzeća INDIKATOR ISHODA: Zahtjevi za registraciju preduzeća obrađuju se na vrijeme.</p> <p>Što nije u redu? Indikator rezultata ne predstavlja mjeru rezultata već mjeru ulaznih podataka; ne mjeri količinu proizvoda ili usluga. Indikator efikasnosti je opet mjera ulaznih podataka, ne uključuje radno opterećenje. Indikator ishoda nije jasan; nije kvantifikovan i ne pruža informacije o napretku.</p> <p>Što je bolje? INDIKATOR REZULTATA: Broj obrađenih zahtjeva INDIKATOR EFIKASNOSTI: Prosječno vrijeme za obradu jednog zahtjeva INDIKATOR ISHODA: 1. % registrovanih firmi / ukupan broj prijava za registraciju, godišnje; 2. Broj preduzeća koja se nalaze u opštini/regionu na godišnjoj osnovi; 3. Procenat korisnika koji ocjenjuju vremensko trajanje obrade njihovog zahtjeva odgovarajućim prema ukupno obrađenim korisnicima.</p>
<p><i>Program</i> Saobraćaj</p> <p><i>Potprogram</i> Saobraćajna infrastruktura</p>	<p>Opšti cilj: Saobraćajni sistem bez nezgoda, zagušenja i negativnih uticaja na životnu sredinu. Specifični cilj: Smanjenje broja saobraćajnih nezgoda u centru grada za 30% do 2017. godine.</p> <p>INDIKATOR REZULTATA: Redovno se provjerava kvalitet puteva. INDIKATOR EFIKASNOSTI: Broj kazni za saobraćajne prekršaje. izrečenih po policajcu INDIKATOR ISHODA: Izrada strategije poboljšanja puteva.</p> <p>Što nije u redu? Indikator rezultata je neadekvatan jer opisuje aktivnost, a ne rezultate.</p>

<p><i>Program</i> Saobraćaj</p> <p><i>Potprogram</i> Saobraćajna infrastruktura</p>	<p>Indikator efikasnosti nije jasan, jer bi se mogao tumačiti na dva načina. Mali broj kazni može značiti da je organ bio efikasan u smanjenju saobraćajnih prekršaja. To isto može značiti da policajci nijesu bili efikasni u otkrivanju prekršaja ili su izrekli samo mali dio kazni. Indikator ishoda ne mjeri nikakve koristi za građane niti postignuća. Umjesto ovoga, on se odnosi na proces koji sprovode lokalne javne vlasti.</p> <p>Što je bolje? INDIKATOR REZULTATA: Broj rupa identifikovanih kontrolama. INDIKATOR EFIKASNOSTI: Trošak po izgrađenom kružnom toku (saobraćajni kružni tok); Prosječni troškovi za popravku jedne rupe na putu. INDIKATOR ISHODA: 1. % saobraćajnih nezgoda na popravljivim putevima / saobraćajnih nezgoda na putevima prije popravke; 2. % saobraćajnih nezgoda na kružnom toku / saobraćajnih nezgoda na prethodnim prelazima.</p>
---	---

Preuzeto iz: Anna Baron – Sona Čapkova – Danko Kovalova: „Dokument o primjerima dobre i loše prakse u postavljanju opštih ciljeva, specifičnih ciljeva i indikatora učinka u programskom budžetiranju (centralna javna uprava i lokalna javna uprava), Javne finansije za razvoj, Ministarstvo finansija Republike Slovačke, SlovakAid, UNDP, 2013. godine)

4.5. Korak 7: Defnisanje ili analiza opisa potprograma

U opisu potprograma ukratko objasnite njegovu kratku misiju i viziju ako se razlikuju od misije i vizije programa, kao i obuhvaćene aktivnosti i korisnike. Opis se može koristiti i kao prostor za menadžere potprograma za rješavanje najvažnijih pitanja, što žele da kažu drugima za ovu godinu, koji su glavni izazovi, kako će ih riješiti itd. To je razlog zašto smo preporučili aktivnosti u posljednjem koraku, nakon završetka rada u tematskim radnim grupama.

5. MONITORING REALIZACIJE PROGRAMA I IZVJEŠTAVANJE O UTICAJU I REZULTATIMA PROGRAMA

Monitoring i evaluacija implementacije programa djelovi su procesa budžetskog ciklusa (Slika 6). Postoji razlika između ova dva: monitoring je rutinska aktivnost fokusirana prvenstveno na procjenu kretanja indikatora učinka (na nivoima ulaznih podataka, rezultata i ishoda) i njihovih odstupanja od ciljeva, dok je evaluacija složeniji postupak fokusiran na analizu i izvještavanje o dugoročnijim uticajima. Ona takođe zahtijeva više napora, jer nije lako pokazati koji su uticaji izazvani aktivnostima opštine, a koji vanjskim faktorima, kao i u kojoj mjeri.

Izvještavanje o učinku može se vršiti i revizijom. To, međutim, nije direktno povezano s programskim budžetiranjem, budući da revizija učinka daje pregled aktivnosti i funkcija opštinske organizacije u cjelini.

U ovom poglavlju ukratko ćemo govoriti o monitoringu i evaluaciji, koji su usko povezani i dio su programskog budžetiranja.

5.1. Monitoring i izvještavanje o rezultatima programa

Monitoring učinka je kontinuirani proces tokom izvršenja budžeta kako bi se identifikovala i ispravila odstupanja u implementaciji programa i potprograma (monitoring dolazi od latinske riječi „monere“ = „upozoriti“). To je proces prikupljanja i analize podataka o indikatorima učinka da bi se unaprijedio napredak u postizanju specifičnih ciljeva. On upoređuje planirane vrijednosti mjerljivih indikatora i specifičnih ciljeva sa stvarnim vrijednostima i troškovima nastalim tokom faze implementacije. Takođe prati planirane budžetske rashode u odnosu na stvarne. Svi nalazi predstavljeni su u obliku **izvještaja o učinku**, zajedno s **finansijskim izvještajima**, u skladu s polugodišnjim i godišnjim zahtjevima. Polugodišnji monitoring koncentriše se na indikatore rezultata, na specifične ciljeve; a rezultati se uglavnom prate godišnje, jer se obično mijenjaju u dužim intervalima.

Izvještaji o učinku često obuhvataju:

- Procjenu **relevantnosti**, npr. neodgovarajuće postavljene ciljevi za koje se podaci ne mogu prikupiti, indikatori koji nijesu relevantni za cilj itd.
- Isticanje **postignutih rezultata**
- Procjenu **efikasnosti**, npr. neodgovarajuće ispunjenje specifičnih ciljeva u odnosu na nastale troškove
- Opšta procjena **efikasnosti** postizanja specifičnih ciljeva kroz odgovarajuće radnje. To se vrši poređenjem planiranih i stvarnih vrijednosti mjerljivih indikatora. Svako značajno odstupanje od planiranih ishoda treba ukratko objasniti.
- Prijedlozi za korektivne radnje.

Na osnovu nalaza u izvještajima o učinku, menadžeri i donosioci odluka mogu preduzeti korektivne mjere tokom sprovođenja programa. Preporučuje se da se i članovi lokalne skupštine upoznaju s izvještajem o monitoringu.

Indikatori učinka i njihove ciljne vrijednosti ne revidiraju se tokom godine. Odstupanja između izvršenih indikatora i onih planiranih u programskom budžetu treba objasniti prilikom predstavljanja izvještaja. U tekstu će biti objašnjeno da li je planirani napredak postignut unutar prvobitnog ograničenja budžetske potrošnje, kako je napredak modifikovan kad je granica budžetske potrošnje promijenjena tokom godine i jesu li neočekivane spoljne sile izazvale odstupanja od planiranog učinka.

Monitoring je jedan od izvora informacija za evaluaciju.

5.2. Evaluacija

Evaluacija predstavlja **završnu fazu ciklusa programskog budžetiranja**. To je sistematska i objektivna procjena tekućeg ili završenog programa, komponente ili politike.

Međunarodno priznati tipovi evaluacije:

- **prethodna (ex-ante) evaluacija** – vrši se prije implementacije ili izmjenе postojećeg programa ili potprograma
- **privremena (kontinuirana) evaluacija** – sprovodi se redovno, svakih 3–5 godina
- **naknadna (ex-post) evaluacija** – vrši se nakon završetka programa ili potprograma.

Evaluacija mora biti zasnovana na standardnim kriterijumima evaluacije, a najčešći su: *relevantnost, efikasnost, djelotvornost, uticaj i održivost*. Na osnovu tih kriterijuma, evaluacija može pružiti pouzdane nalaze o rezultatima, ishodima i ukupnim efektima programa. Naglašava stečena iskustva.

Evaluacija je mnogo složenija i teža od monitoringa. Stoga nema svaka država obavezu da vrši evaluaciju prema međunarodno prihvaćenim standardima, uprkos činjenici da primjenu ovog alata snažno podržavaju najuglednije međunarodne institucije. Kad se budžetiranje zasnovano na programima implementira u Crnoj Gori i na lokalnom nivou, metodologija evaluacije može se razviti i primijeniti.

5.3. Preporuka za izvještavanje o uticajima i rezultatima programa

Prije nego što se razvije potpuna metodologija evaluacije, **preporučujemo izvještavanje o uticaju i efektima programa putem izvještaja o monitoringu**. Osim indikatora povezanih sa specifičnim ciljevima na nivou potprograma, **preporučujemo da se na nivou programa definišu i specijalizovani indikatori razvoja**. Razlika između indikatora nivoa potprograma i navedenih indikatora na programskom nivou je u tome što se ovi drugi neće promijeniti. Budući da specifični ciljevi potprograma i odgovarajući indikatori predstavljaju stvarne prioritete, koji se mogu promijeniti, mogu se promijeniti i njihovi odgovarajući indikatori.

Indikatori na nivou programa moraju biti na višem nivou postignuća (ishodi i uticaji). Oni će mjeriti kvalitet opštinskih usluga (na primjer, putem anketa), kao i uticaje i rezultate u odnosu na svoju misiju i viziju.

5.4. Izvještaji o programskom budžetu

Transparentno izvještavanje o programskom budžetu najvažniji je aspekt čitavog procesa, jer je ono to što je vidljivo. Zaboravljanje na to čitav postupak može učiniti beskorisnim u očima zainteresovanih strana.

Preporučujemo da izveštaj o budžetu programa dostavite na nekoliko nivoa:

Prvi nivo – predavljanje zbirnih podataka za cijelu opštinu. To su prve informacije koje se daju čitaocima. To „prvo poglavlje“ izvještaja treba da sadrži:

- Obraćanje gradonačelnika u vezi s predstavljenim budžetom. Ono može objasniti glavne stvarne trendove, izazove u opštini i uključiti podatke o troškovima, prihodima i deficitu.
- Nakon toga može da slijedi grafikon s troškovima, prihodima i deficitom, zajedno s podacima o dugovima i rezervama koji pokazuju trendove razvoja u dužem vremenskom periodu.

Sljedeće poglavlje može dati pregled svih programa koji prikazuje samo nazive programa, ukupne troškove i kratak opis s izjavama o misiji i viziji.

Drugi nivo uključuje prezentaciju podataka po programima. Za svaki program počinje ponovo s njegovim nazivom i kratkim opisom s misijom i vizijom. Zatim može uslijediti mala „analiza situacije“ koja prikazuje kretanje indikatora na nivou programa (v. Poglavlje 5.3).

Sljedeće potpoglavlje može biti posvećeno spisku svih potprograma u okviru programa s ukupnim troškovima i ciljevima.

Treći nivo predstavlja prezentaciju svakog potprograma. Preporučujemo da ga uključite u posebno poglavlje (npr. ne zajedno s nivoom programa), jer će ovaj treći nivo sadržati većinu stranica što bi moglo otežati orijentaciju nekome ko želi da čita podatke samo za nivo programa, jedan po jedan.

Nakon kratkih informacija s nazivom i opštim ciljem dotičnog potprograma, može da slijedi opis potprograma (koje aktivnosti uključuje i ko su korisnici) s obraćanjem menadžera potprograma (v. Poglavlje 4.5).

Slijedi tabela s troškovima i prihodima sabranim samo po glavnim kategorijama (ukupni rashodi; od toga: tekući izdaci, kapitalni izdaci; ukupni prihodi, bilans – deficit ili suficit). Ako su podaci dostupni za detaljnije potkategorije, oni nijesu predstavljeni ovdje, oni su predstavljeni u posebnom prilogu. Na ovom mjestu može se izvjestiti samo o nekima od njih, u okviru kratkog objašnjenja tih finansijskih podataka i njihovih glavnih promjena.

Prilog će uključivati veliku tabelu s detaljnim zbirnim podacima po ukupnom iznosu, programe i potprograme, kao i druge relevantne dokumente, poput izvještaja o monitoringu, izvještaja o evaluaciji itd., ako su dostupni.

Indikativni sadržaj izvještaja o programskom budžetu:

1. Uvod s uvodnim obraćanjem, trendovima i grafikonima s ukupnim troškovima i prihodima
2. Pregled programa
3. Pojediniosti o programima
 - 3.1. Program 1
 - 3.2. Program 2
 - 3.3. Program x
4. Pojediniosti o potprogramima
 - 4.1. Program 1
 - 4.1.1. Potprogram 1.1
 - 4.1.1.1. Uvod (naziv potprograma, opšti cilj, uvodno obraćanje)
 - 4.1.1.2. Lista specifičnih ciljeva za koje treba definisati odgovarajuće indikatore praćenja
 - 4.1.1.3. Finansijski podaci za glavne kategorije s kratkim objašnjenjima
 - 4.1.2. Potprogram 1.2
 - 4.1.3. Potprogram 1.x
5. Prilog
 - 5.1. Velika tabela s detaljnim objedinjenim podacima po: ukupnom stanju, programima i potprogramima
 - 5.2. Ostali relevantni izvještaji povezani s programskim budžetiranjem (izvještaj o monitoringu, izvještaj o evaluaciji...), ako su dostupni



**Ministarstvo
finansija i
socijalnog staranja**

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