

Упутство за израду програмског буџета

Фебруар 2014. године
(ажурирано у октобру 2017. године)

1	УВОД.....	3
1.1	Циљ Упутства за израду програмског буџета	3
1.2	РЕФОРМА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА.....	3
1.3	РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПРОГРАМСКОГ И ЛИНИЈСКОГ БУЏЕТА.....	3
2	СТРУКТУРА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА И ДЕФИНИЦИЈЕ ОСНОВНИХ ПОЈМОВА.....	4
3	БУЏЕТ УСМЕРЕН КА УЧИНКУ	5
3.1	ШТА РАДИМО, ШТА ЖЕЛИМО ДА ПОСТИГНЕМО И КОЛИКО ТО КОШТА: УТВРЂИВАЊЕ ПРОГРАМСКЕ СТРУКТУРЕ И ЦИЉЕВА	6
3.2	ЧИМЕ МЕРИМО ОСТВАРЕЊЕ ЦИЉЕВА: ОДАБИР ПОКАЗАТЕЉА УЧИНКА	7
3.3	КАКО ПРАТИМО НАПРЕДАК: ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О УЧИНКУ ПРОГРАМА.....	7
3.4	ВРЕДНОВАЊЕ ЕФЕКТА ПРОГРАМА	8
4	ПЛАНИРАЊЕ, ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ И УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА	8
4.1	Годишњи циклус и календар	9
5	УСПОСТАВЉАЊЕ ПРОГРАМСКЕ СТРУКТУРЕ	11
5.1	ПРОГРАМСКА СТРУКТУРА ДРЖАВНИХ ОРГАНА	11
5.1.1	Утврђивање програма.....	11
5.1.2	Утврђивање циљева и показатеља учинка програма	12
5.1.3	Утврђивање програмских активности и пројеката.....	13
5.1.4	Утврђивање циљева и показатеља учинка програмских активности и пројеката.....	14
5.1.5	Заједнички програми.....	15
5.2	ПЛАНИРАЊЕ ТРОШКОВА У ПРОГРАМСКОЈ СТРУКТУРИ.....	16
5.3	СМЕРНИЦА ЗА УРАВНОТЕЖЕНУ ПРОГРАМСКУ СТРУКТУРУ	17
5.4	ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ ОРГАНА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ	17
5.5	ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	18
6	ПРОГРАМСКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ	19
6.1	УТВРЂИВАЊЕ ПРОГРАМА.....	19
6.2	УТВРЂИВАЊЕ ПРОГРАМСКЕ АКТИВНОСТИ	22
6.3	УТВРЂИВАЊЕ ПРОЈЕКТА	26
7	ГОДИШЊИ ЦИКЛУС ИЗРАДЕ БУЏЕТА.....	29
7.2	ШИФАРНИК ПРОГРАМА, ПРОГРАМСКИХ АКТИВНОСТИ И ПРОЈЕКТА	29
7.3	НОВЕ ИНИЦИЈАТИВЕ КОРИСНИКА БУЏЕТА	30
7.3.1	Централни ниво	30
7.3.2	Органи територијалне аутономије и ЈЛС.....	30
АНЕКС 1	ЛИСТА СЕКТОРА	31
АНЕКС 2	СЕКТОРСКИ ПРИСТУП У УПРАВЉАЊУ РАЗВОЈНОМ ПОМОЋИ.....	35
АНЕКС 3	СПИСАК ПОГЛАВЉА КОЈЕ СУ ПРЕДМЕТ ПРЕГОВОРА СА ЕУ О ЧЛАНСТВУ	37
АНЕКС 4	ПРИМЕР ПРОГРАМСКЕ СТРУКТУРЕ И КЉУЧНИХ ПОДАТАКА	38
	ПРОГРАМ „ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ”	38
	Програмска активност „Пружање услуга високог образовања и обезбеђивање рада високошколских установа”	38
	Програмска активност „Развој квалитета високог образовања”	39
	Пројекат „Развој јединственог информационог система”Е-индекс”	40
	Програмска активност „Подришка школовању и усавршавању талентованих студената”	40
АНЕКС 5	УНИФОРМНИ ПРОГРАМИ И ПРОГРАМСКЕ АКТИВНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	43

1 Увод

1.1 Циљ Упутства за израду програмског буџета

Циљ овог упутства јесте да уреди израду и коришћење програмског буџета државних органа и органа локалне власти - аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: „корисници буџета“).

Законом о буџетском систему¹ прописано је да се увођење програмског модела буџета примењује поступно за поједине кориснике буџетских средстава Републике Србије, а у целини од доношења Закона о буџету Републике Србије и Одлуке о буџетима локалне власти за 2015. годину. Ово упутство израђено је у складу са овлашћењем министарства надлежног за послове финансија да спроведе ту законску одредбу уз поштовање најбоље праксе у погледу транспарентности и контроле јавне потрошње.

1.2 Реформа управљања јавним финансијама

Унапређење буџетског процеса је део шире реформе управљања јавним финансијама, која ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе.

Програмски буџет представља ефикасан механизам за спровођење те реформе. Такав буџет омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње.

1.3 Разлике између програмског и линијског буџета

Прелазак с традиционалног линијског буџета на програмски буџет има значајне импликације за израду финансијских планова корисника буџета, њихово разматрање и представљање извршној и законодавној власти.

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

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

На тај начин програмски буџет:

- 1) пружа јединствен оквир за утврђивање приоритетних расхода и издатака;
- 2) унапређује координацију политика, што је од великог значаја за постизање националних социјалних и економских циљева;

¹ ("Сл. Гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр. и 108/2013) **члан 112.**

- 3) обезбеђује финансијски контекст средњорочним плановима корисника буџета;
- 4) омогућава корисницима буџета, извршној и законодавној власти да уоче неефикасно трошење, као и области у којима се не постижу адекватни резултати и којима је потребно више ресурса;
- 5) доприноси унапређењу услуга јавне управе кроз процену односа њихове цене и квалитета;
- 6) омогућава изразу Буџета који је транспарентнији и разумљивији за грађане.

2 Структура програмског буџета и дефиниције основних појмова

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

Утврђени **сектори** у којима делују корисници буџета представљају основу за планирање и управљање секторским политикама и буџетом, као и оквир за утврђивање стратешких приоритета и циљева Владе. Веза између *сектора* и нижих нивоа програмске структуре (*програма*, *програмских активности* и *пројеката*) омогућује анализу активности корисника на свим нивоима власти које доприносе реализацији секторских политика. Листа *сектора* приложена је у Анексу 1.

Секторски приступ планирању омогућава бољу координацију заједничког рада Владе, донатора и других кључних актера у оквиру одређеног *сектора*. У Анексу 2 је појашњена улога *сектора* у контексту управљања развојном помоћи.

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

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

Програмска активност је **текућа и континуирана делатност** корисника буџета чијим спровођењем се постижу циљеви који доприносе достизању циљева *програма*. *Програмске активности* се утврђују на основу уже дефинисаних надлежности корисника буџета, као и ресурса потребних за њихову реализацију, тако да чине функционалне, трошковне и управљачке целине. Могу се односити на: пружање јавне услуге, припрему и доношење нормативних и стратешких аката, рад инспекцијске службе, спровођење подстицајних мера (субвенције, дотације), трансфере другим органима и нивоима власти, као и организацијама обавезног социјалног осигурања, накнаде корисницима социјалне заштите, административно-управљачку делатност органа и др. *Програмска активност* мора бити део *програма*, спроводи се од стране само једног корисника буџета и није временски ограничена.

Пројекат је **временски ограничен пословни подухват** корисника буџета, са јасно дефинисаним исходом, односно променом која се жели постићи, потребним ресурсима и управљачком структуром. Спровођењем пројекта се постижу циљеви који доприносе

достизању циљева *програма* коме пројекат припада. Пројекат се може односити на капитално улагање, информациону кампању, унапређење процедуре у јавној администрацији, усавршавање државних службеника, и сличне подухвате који доприносе квалитетнијем пружању јавних услуга. *Пројекат* мора бити део *програма*.

Циљеви програма су специфични друштвени или економски исходи (*outcomes*) који се желе остварити у средњем року (3–5 година) спровођењем активности у оквиру *програма*. Осим активности корисника буџета, на остварење циљева *програма* могу утицати и екстерни фактори. Циљеви *програма* представљају циљеве дефинисане у средњорочном плану и/или стратешком документу који се односе на делокруг буџетског корисника. Кад год је могуће, циљ треба да буде квантитативно изражен.

Циљеви програмске активности или **пројекта** могу се односити на **исходе** (*outcomes*) али и на непосредне **излазне резултате** (*outputs*) који се желе остварити спровођењем *програмске активности* или *пројекта* у краткорочном (1–2 године) или у средњорочном периоду (3–5 година). Излазни резултати су производи или услуге које пружају корисници буџета, које су релевантне за постизање исхода *програмске активности* или *пројекта*. У пракси, већину излазних резултата представљају услуге које корисник буџета пружа грађанима и привреди, као и услуге које пружа другим корисницима буџета или државном сектору у целини.

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

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

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

Одговорно лице за програм, програмску активности или пројекат, одговорно је за релевантност и тачност програмских информација (укључујући циљеве и показатеље учинка), као и за праћење ефикасности, сврсисходности и делотворности спровођења активности и потрошње у оквиру програма, програмске активности или пројекта.

3 Буџет усмерен ка учинку

У програмском буџету акценат је на учинку активности финансираних из буџета. Информације о учинку користе се за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње, као и квалитета јавних услуга.

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

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

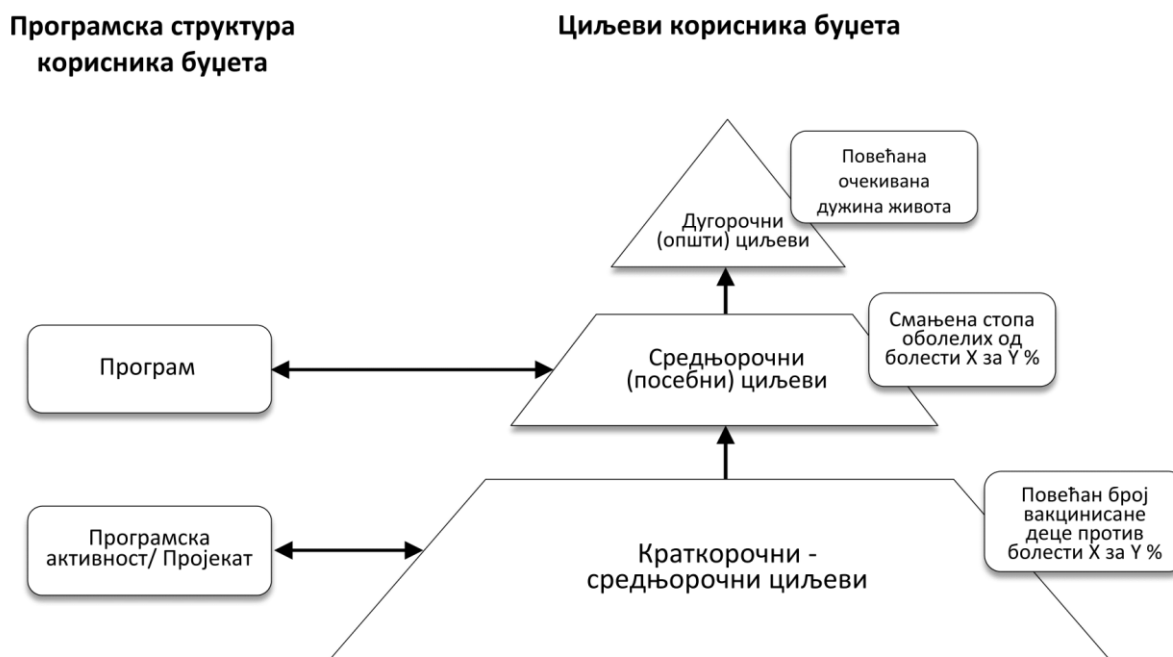
Да би се измерио учинак потрошње, потребно је:

- 1) да су утврђени програмска структура и циљеви корисника буџета;
- 2) да су одабрани одговарајући показатељи учинка;
- 3) да се континуирано прати и извештава о учинку;
- 4) да се периодично врши вредновање (*ex-post* анализа) ефеката, односно делотворности, јавне политике

3.1 Шта радимо, шта желимо да постигнемо и колико то кошта: утврђивање програмске структуре и циљева

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

Програмски буџет се израђује у складу са средњорочним плановима корисника и другим стратешким документима који се односе на њихов делокруг (Графикон 1).



Графикон 1.

Утврђивање програмске структуре и циљева корисника буџета објашњено је у Поглављу 6, а примери програмске структуре и циљева дати су у Поглављу 7 и Анексу 4.

3.2 Чиме меримо остварење циљева: одабир показатеља учинка

Као инструмент праћења остварења циљева корисника буџета употребљавају се показатељи учинка. Примена показатеља учинка и података који се на тај начин обезбеђују важни су из више разлога. Као прво, подаци о планираном и оствареном учинку у претходној фискалној години корисни су када се доносе одлуке о опредељивању буџетских средстава за наредну годину, иако висина тих износа не зависи директно од остварених резултата. Као друго, утврђивање циљних и остварених вредности које се мере показатељима учинка на полугодишњем нивоу доприноси бољем управљању финансијама током текуће фискалне године. Као треће, поређење утврђених циљних вредности и остварених резултата пружа кључне повратне информације за руководиоце органа програма, програмских активности и пројеката о томе које се активности спроводе у складу са постављеним циљевима, а у којим областима је потребно унапредити начин спровођења активности у циљу веће ефикасности или ефективности.

Истовремено са изработом програмске структуре буџета утврђује се начин праћења постизања циљева, односно утврђују се показатељи учинка (за сваки циљ сваког програма, програмске активности и пројекта). Показатељи морају да буду такви да омогућавају лако мерење остварених резултата, да буду релевантни и да користе руководиоцима програма у управљању учинком.

За примену показатеља учинка потребно је утврдити: базну (постојећу) вредност и базну годину, циљне вредности за три године, као и извор верификације остварених вредности. Циљне вредности треба да буду реалне и остварљиве, али и такве да њихово остварење истовремено представља и одређени изазов. Одређују се на основу постојећег стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду утрошком опредељеног износа.

Детаљније упутство за утврђивање показатеља учинка дато је у Поглављу 6, а примери утврђених показатеља дати су у Поглављу 7 и Анексу 4.

3.3 Како пратимо напредак: праћење и извештавање о учинку програма

Праћење спровођења програма је пословни процес у надлежности корисника буџета у ком се прикупљају, обједињују, анализирају и евидентирају релевантне информације о томе како се програми, односно програмске активности и пројекти као компоненте програма, спроводе у односу на очекиване резултате.

Праћење се усредсређује на редовно прикупљање података о оствареним вредностима показатеља учинка и поређење остварених и циљних вредности у дефинисаном периоду. При томе се пружа појашњење евентуалних одступања, односно напредака у достизању циљних вредности.

Буџетски корисници на основу праћења спровођења програма израђују годишњи извештај о учинку програма (за последњу завршену фискалну годину), као и извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће фискалне године (полугодишњи извештај). Извештаје достављају министарству надлежном за послове финансија односно локалном органу управе надлежном за финансије, у роковима предвиђеним буџетским календаром.

Обавеза корисника буџета да извештава о учинку програма појашњена је у *Упутству за праћење и извештавање о учинку програма*.

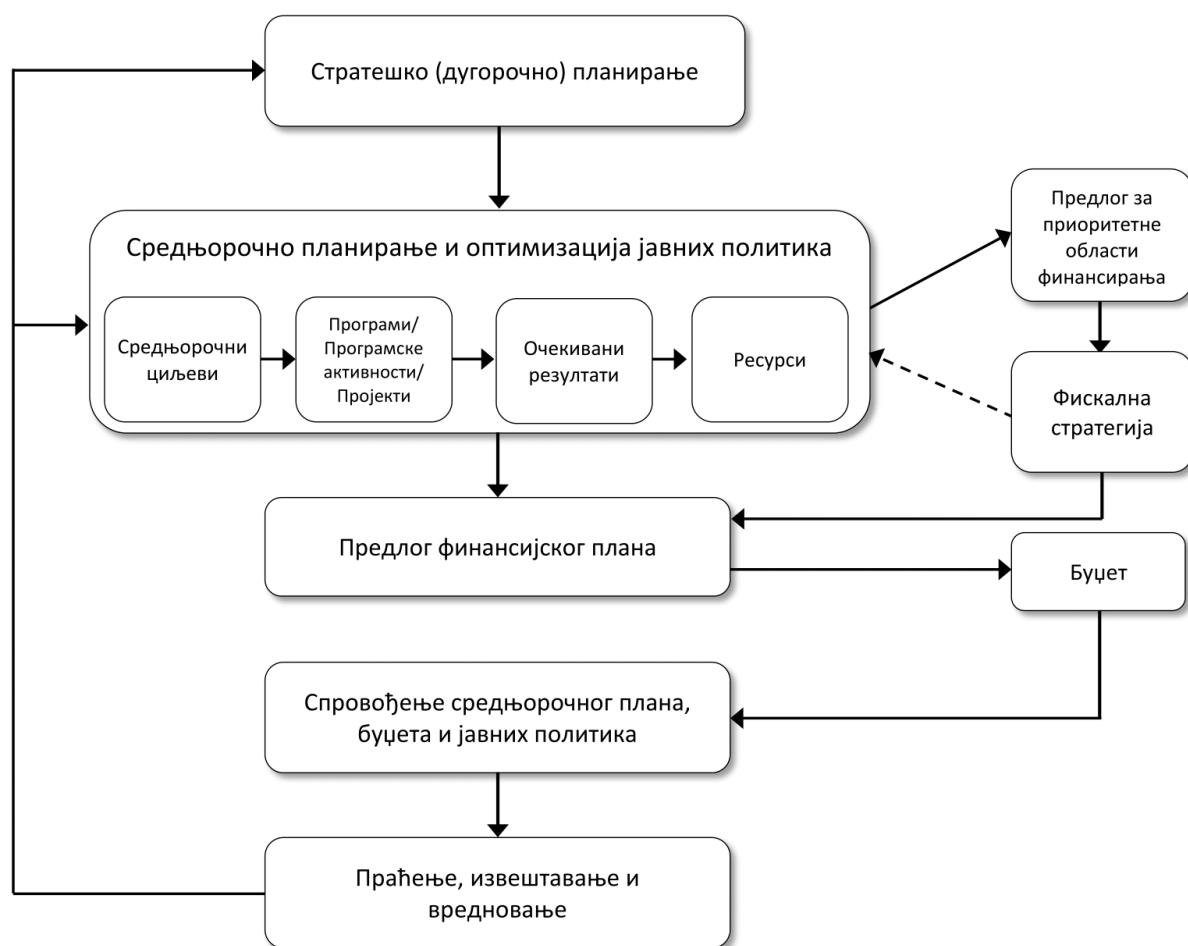
3.4 Вредновање ефеката програма

Подаци прикупљени кроз праћење и извештавања о учинку програма служе као примаран али истовремено и ограничен извор информација за *ex-post* анализу ефеката (делотворности) јавне политике. Ефективност се односи на исходе и утицаје остварене током дужег временског периода и најчешће се утврђује у оквиру формалног поступка вредновања јавних политика, односно појединих мера јавних политика.

4 Планирање, програмски буџет и унапређење спровођења јавних политика

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

На Графикону 2 представљена је узајамност израде и спровођења средњорочног плана, буџета и јавних политика, као и улога праћења, извештавања и вредновања у том процесу.



Графикон 2.

4.1 Годишњи циклус и календар

Графикон 3. и кораци описани у наставку текста објашњавају циклус средњорочног планирања, оптимизације спровођења јавних политика, утврђивања приоритета финансирања и израде годишњег буџета.



Анализира се постојеће стање у делокругу органа државне управе. Ако су промењене околности и створени ризици, треба утврдити да ли су претходно утврђени циљеви и мере за њихово постизање реално остварљиви у новим околностима, као и да ли је потребно да корисници буџета утврде нове циљеве и мере. На основу тих анализа, као и међусобних консултација корисника буџета у чији делокруг спадају међусобно повезани послови, планирају се активности у предстојећем средњорочном периоду и средстава за њихову реализацију. Корисници буџета приликом планирања својих активности узимају у обзир *IPA* програмирање.

На основу предлога за ПОФ корисника републичког буџета и утврђеног фискалног оквира утврђују се лимити корисника буџета (доношењем Фискалне стратегије).

Корисници буџета усклађују свој средњорочни план активности и средстава за њихово спровођење са утврђеним лимитима, и достављају предлог финансијског плана министарству надлежном за послове финансија. Предлози финансијских планова служе као основ за нацрт Закона о буџета.

5 Успостављање програмске структуре

5.1 Програмска структура државних органа

Приликом преласка с линијског на програмски буџет успоставља се почетна програмска структура корисника буџета. Начин на који се успоставља програмска структура **корисника буџета на централном нивоу** приказана је на Графикону 4. и описана у даљем тексту. Дефиниције појмова програмске структуре дате су у Поглављу 2, а примери у Поглављу 7 и Анексу 4.



Графикон 4.

5.1.1 Утврђивање програма

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

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

Уколико је организациона структура базирана на кључним надлежностима корисника буџета, могуће је директно пресликати ову структуру у „вертикалне“ буџетске програме. Међутим, веза између организационе и програмске структуре најчешће није 1:1. Поред кључних надлежности и организационе структуре, на дефинисање програма утиче и висина средстава која се у буџету опредељује за реализацију појединих активности у надлежности буџетског корисника, односно њихов стратешки значај.

Уколико одређене активности буџетског корисника доприносе реализацији његових различитих кључних надлежности (односно „вертикалних“ програма) и не могу се у функционалном и трошковном смислу расподелити по „вертикалним“ програмима,

потребно је дефинисати „хоризонтални“ програм који обухвата овакве активности. „Хоризонтални“ програм може укључити активности који се односе на развој хоризонталне секторске политике, стратегије и регулативе; надзор над спровођењем регулативе у целокупној области у надлежности буџетског корисника; мере за унапређење функционисања целокупног система; административне активности буџетског корисника и слично. „Хоризонтални“ програми се по правилу дефинишу само у програмској структури министарстава.

Уколико су једине „хоризонталне“ активности и трошкови буџетског корисника они који се односе на администрацију и управљање (рад секретаријата, кабинета, финансијске и ИТ службе, као и други административни послови и трошкови) није потребно за њих дефинисати посебан „хоризонтални“ програм. Овакве активности и трошкови се групишу у оквиру програмске активности типа *Администрација и управљање* (види поглавље 5.1.3), која се по правилу укључује у „вертикални“ програм који је у трошковном смислу најзначајнији.

У случајевима када се програм односи искључиво на административне надлежности и трошкове буџетског корисника (или више буџетских корисника), укључујући активности подршке раду других органа (нпр, подршка раду Владе) такав програм је типа *административни*. За овај тип програма није потребно дефинисати циљеве и индикаторе.

5.1.2 Утврђивање циљева и показатеља учинка програма

Циљ програма је специфичан друштвени или економски исход који треба остварити у средњем року (3–5 година) спровођењем активности у оквиру програма.

Корисници буџета као основу за утврђивање циљева програма користе посебне циљеве дефинисане средњорочним планом органа, односно документима јавних политика које се односе на њихов делокруг, које је потребно адекватно распоредити по програмима (1–3 циља по програму). Остварење циља **искључиво** или **превасходно** може да се припише реализацији активности и пројеката у оквиру програма за који је тај циљ постављен.

За праћење постизања утврђеног циља *програма* користе се показатељи исхода, који су у директној вези с тим циљем. Приликом утврђивања показатеља, потребно је анализирати на који начин се најадекватније и најпрактичније може мерити постизање циља. Често је потребно утврдити више од једног показатеља да би се на свеобухватан начин измерило постизање циља. Међутим, да би се сачувао фокус, треба се усредсредити на мањи број (1-2) кључних показатеља. Ако се користи превише показатеља, то може створити презасићење информацијама.

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

- *Јасноћа* – из примене показатеља треба да се види да ли институција постиже циљеве које је себи поставила. Показатељи треба да буду разумљиви свима који их користе (руководиоцима програма, руководству органа управе, министарству надлежном за послове финансија, Влади итд.).
- *Доступност података* – подаци за одабран показатељ морају бити лако доступни и прикупљени уз прихватљиве трошкове.

Такође приликом дефинисања показатеља потребно је тежити ка томе да они задовоље критеријум СМАРТ. СМАРТ или МУДРО дефинисани показатељи су они који су *Мерљиви* - могу се квантитативно одредити кроз број или проценат, *Уоквирени временски*

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

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

5.1.3 Утврђивање програмских активности и пројеката

Док се на основу кључних надлежности корисника буџета утврђују *програми*, на основу његових осталих надлежности утврђују се **програмске активности**.

Програмске активности су текуће и континуиране делатности корисника буџета које могу бити типа:

- **уређење области** (обухвата нормативне послове као што су израда закона и других аката којима се уређује област, развој стратешких и планских документа и повезане анализе и сл.)
- **инспекцијски надзор**
- **пружање јавне услуге** (директно од стране корисника буџета или индиректно, кроз ангажовање друге организације)
- **управни послови** (посебан вид пружања јавне услуге који обухвата послове као што су издавање дозвола, давање мишљења и сагласности, решавање предмета, административна стипендија и сл.)
- **субвенције** (индустрији, пољопривредницима, јавним предузећима и сл.)
- **дотације**
- **трансфери** (осталим нивоима власти, организацијама обавезног социјалног осигурања, и сл.)
- **накнаде корисницима социјалне заштите**
- **администрација и управљање** (обухвата послове кабинета, секретаријата, финансијске, кадровске и ИТ службе, и сл.)
- **буџетска резерва**

ПА може представљати и комбинацију наведених типова.

Корисници буџета треба да идентификују различите *програмске активности* које доприносе остварењу сврхе и циљева утврђеног *програма*.

Корисници буџета треба да размишљају и о временски ограниченим пословним подухватима – *пројектима*, чије спровођење такође доприноси остварењу сврхе и циљева утврђеног *програма*. Посебни типови пројеката су капитални и ИПА пројекти.

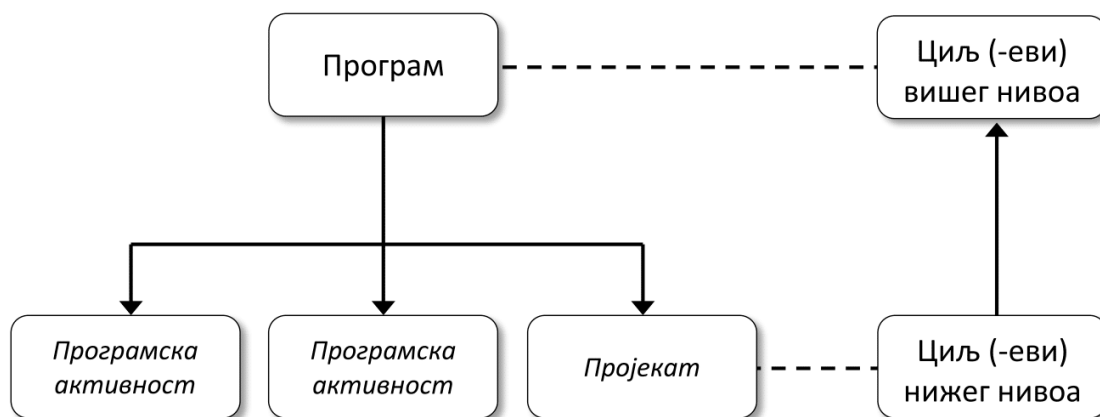
Програмски буџет омогућава да се пројекти подржани средствима *IPA* сагледају у контексту ширих стратешких циљева корисника буџета. Сваки пројекат *IPA* припада одређеном *програму* корисника буџета, односно доприноси остварењу циљева *програма*. На тај начин се олакшава програмирање средстава *IPA*. С друге стране, програмски буџет

обезбеђује да се прати спровођење пројеката *IPA*, као и да се сумарно извештава о средствима *IPA* издвојеним за развојне мере.

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

5.1.4 Утврђивање циљева и показатеља учинка *програмских активности* и *пројеката*

Циљеви *програмских активности* и *пројеката* су **циљеви нижег нивоа** – *средњорочни* и *краткорочни* – који су релевантни за остварење циљева *програма* (Графикон 5). Циљ *програмске активности* и *пројекта* може се односити на одређени **исход**, али и на непосредне **излазне резултате** који се остварују њиховим спровођењем. Када се односе на излазне резултате, циљеви *програмске активности* или *пројекта* често указују на унапређење пружања јавних услуга корисника буџета. За сваку *програмску активност* и *пројекат* потребно је утврдити 1 – 2 циља.



Графикон 5

За мерење учинка *програмских активности* и *пројеката* утврђују се показатељи исхода, показатељи излазних резултата или комбинација та два типа показатеља која на најреалистичнији начин одсликава напредак у остварењу циља *програмске активности* или *пројекта* (1–2 показатеља по циљу). Важно је нагласити да показатеље исхода треба утврдити кад год је то могуће јер пружају податке који су од највећег интереса за ширу јавност.

Циљ *програмске активности* или *пројекта* често се односи на унапређење неке јавне услуге коју пружа корисник буџета. У наставку текста дате су смернице и примери како се показатељи излазних резултата могу користити за мерење и праћење квантитета, квалититета или ефикасности пружене услуге:

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

- Показатељи за мерење **квалитета пружених услуга** које је најједноставније утврдити су показатељи **ажурности**, показатељи **задовољства корисника услуга** итд. Показатељима ажурности мери се колико се брзо пружа одређена услуга, што је излазни резултат, на пример: просечно време између пријема пацијента у болницу и времена када му је пружена здравствена услуга; просечно време обраде захтева за издавање грађевинске дозволе; просечно време за које ватрогасна бригада реагује на пожар итд. Постоји више врста показатеља **задовољства корисника услуга**, почевши од показатеља на основу којих се добијају подаци о укупном нивоу задовољства, до показатеља на основу којих се добијају подаци о специфичним аспектима задовољства пруженом услугом, нпр. проценат корисника услуге који сматрају да је пружалац услуге љубазан. Да би се добили специфични подаци о унапређењу задовољства пруженом услугом, утврђују се показатељи у складу с којима се осмисле анкете које се потом периодично спроводе и сл.
- Показатељима **ефикасности** мери се остварење резултата по адекватној цени. Најчешће се користи показатељ **јединичне цене пружене услуге**. Примери показатеља утврђених на тај начин су: цена по датој вакцини (укључујући пружање услуге); цена по обрађеном захтеву за издавање грађевинске дозволе; цена по обрађеном захтеву за издавање визе итд.

Како је фокус програмског буџета на коришћењу информација о исходима програмских активности и пројеката, као и квантитета, квалитета и ефикасности пружања јавних услуга, није потребно дефинисати циљеви и показатеље учинка за програмске активности типа:

- **администрација и управљање**
- **трансфер**
- **накнаде корисницима социјалне заштите**
- **буџетска резерва**

За програмске активности типа **управни послови** (давање мишљења и сагласности, решавање предмета, администрирање стипендија и сл.) циљеви и показатељи учинка се дефинишу само ако:

- се тичу квалитета и ефикасности пружене услуге (нпр. просечно време или трошак обраде предмета)

За програмске активности типа **уређење области** (нормативни послови - израда Закона и других аката, израда стратешких и планских документа, анализе итд.) циљеви и показатељи учинка се дефинишу само ако су:

- стратешким документом и његовим акционим планом утврђени циљ и показатељ учинка, у области на коју се програмска активност односи.

5.1.5 Заједнички програми

Поред програмских активности и пројеката које спроводи одређено министарство, програм може садржати и програмске активности и пројекте које спроводе органи (главе) у саставу министарства, а које доприносе остварењу заједничког жељеног исхода програма. Овакав програм је типа „заједнички програм”.

„Заједнички програм” у чијем спровођењу (са својим програмским активностима и пројектима) учествују органи који припадају различитим „разделима” у буџету, може се дефинисати као изузетак. Постојање оваквог програма је оправдано у случајевима када

постоје комплементарне надлежности органа или међу-секторске иницијативе од стратешке релевантности за које се издвајају значајна средства.

Буџетски корисници који учествују у спровођењу „заједничког програма” самостално дефинишу програмске активности и пројекте за које су надлежни и алоцирају средства за њихово спровођење.

За „заједнички програм” је могуће одредити главног носиоца. У том случају, само буџетски корисник који је означен као главни носилац дефинише програмске информације на нивоу програма (укључујући циљеве и индикаторе).

У случају да главни носилац програма није одређен, сви буџетски корисници који учествују у спровођењу програма у обавези су да дефинишу програмске информације на нивоу програма (укључујући циљеве и индикаторе), у складу са својим надлежностима.

5.2 Планирање трошкова у програмској структури

Приликом успостављања програмске структуре, утврђују се трошкови улазних елемената (инпута) који су неопходни за реализацију сваке програмске активности, односно пројекта. При томе се разматрају:

- 1) *директни (непосредни) трошкови* - трошкови инпута који се користе искључиво за спровођење послова у оквиру једне програмске активности или пројекта
- 2) *индиректни трошкови* - трошкови инпута који се користе за спровођење различитих програмских активности и/или пројекта истовремено.

Када се један инпут користи за реализацију послова у оквиру различитих програмских елемената, често је тешко утврдити прецизан удео тог инпута у свакој појединачној програмској активности односно пројекту (нпр. зараде запослених који учествују у спровођењу различитих програмских активности, трошкови одржавања возила и горива, и др.). Тада се расходи и издаци расподељују по принципу већинског доприноса – односно исказују у целости у оквиру програмске активности односно пројекта у којој учествују у највећем проценту.

Инпути који омогућавају несметано спровођење свих програмских активности, пројекта и програма корисника буџета, односно функционисање органа у целини, планирају се у оквиру програмске активности типа „администрација и управљање”. Ово се превасходно односи на трошкове везане за рад секретаријата, кабинета, финансијске и ИТ службе, као и других административних служби органа, режијске трошкове, и слично.

Планирање трошкова програмских елемената врши се кроз консултације са службом за финансије и лицима одговорним за спровођење конкретне програмске активности, односно пројекта.

Приликом планирања трошкова текуће програмске активности или пројекта у наредној години разматра се:

- реализација средстава и остварени учинак у претходном периоду, као и импликације за наредни период
- промена околности (нпр. пројекција мањег или већег броја корисника подстицаја)
- смањење/повећање обима послова које ће се реализовати кроз посматрану програмску активност и импликације на буџет

- промена цене коштања улазних елемената у односу на прошлу годину

Трошкови се такође могу планирати према **излазним резултатима**. При томе се анализира јединична цена коштања производа /услуге која се пружа кроз програмску активност или пројекат као и жељене количине производа односно услуге. За овакву калкулацију трошкова неопходно је имати прецизну и ажурну пројекцију јединичних трошкова.

За планирање трошкова новог програмског елемента потребна је што детаљнија техничка спецификација услуге односно производа који се пружа кроз нову програмску активности или пројекат, као и централна база трошкова за различите категорије инпута.

5.3 Смерница за уравнотежену програмску структуру

Да би се успоставила уравнотежена програмска структура буџета Републике Србије, министарство надлежно за послове финансија даје смернице корисницима буџета на централном нивоу како да израде своју програмску структуру:

- Препорука је да број програма министарства буде 3-7, односно 1-2 за остале буџетске кориснике
- Потребно је водити рачуна о томе да буџетска средства буду уравнотежено опредељена по *програмима*. Не препоручује се да корисник утврђује програм чија је вредност мања од 5% његовог укупног буџета;
- У једном *програму* може се утврдити до 10 *програмских активности* и/или *пројеката*. Ако се за ПА издваја мање од 2% укупног буџета, проценити оправданост њеног независног постојања;
- Плате и остале расходе за запослене потребно је распоредити по *програмима*, односно *програмским активностима* и *пројектима* у чијем спровођењу они учествују. Све расходе за запосленог који ради на пословима у оквиру различитих *програмских активности* или *пројеката* треба у целости планирати у оквиру *програмске активности* или *пројекта* на ком проводи највећи део радног времена. Није потребно дефинисати посебне програмске активности за послове на којима ради мање од 10 запослених;
- На сличан начин треба распоредити трошкове коришћења робе и услуга по *програмима*, *програмским активностима* или *пројектима*;

5.4 Програмски буџет органа териоторијалне аутономије

Програмска структура органа териоторијалне аутономије успоставља се на основу законских надлежности и стратешког оквира који чине национална и стратешка документа органа териоторијалне аутономије, при чему се примењује техника описана у Поглављу 5.1 и 5.2, као и смернице дате у Поглављу 6. Да би се омогућило спровођење анализе потрошње јавних средстава и постигнутих ефеката у областима у којима надлежност имају и централна и покрајинска власт, *програми* аутономне покрајине се утврђују у складу са одговарајућим *програмима* у буџету Републике Србије. Такву усклађеност је могуће постићи тек пошто се утврди програмска структура Републике Србије у процесу утврђивања приоритетних области финансирања у првој години примене програмског буџета.

Органи територијалне аутономије утврђују *програмске активности и пројекте* којима спроводе своје *програме*, као и циљеве *програма, програмских активности и пројеката*.

5.5 Програмски буџет јединица локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: **ЈЛС**) своју *програмску структуру* утврђују на основу листе *програма и програмских активности униформних за све ЈЛС*. Ту листу утврђује Министарство финансија са Сталном конференцијом градова и општина (у даљем тексту: **СКГО**), у складу с надлежностима ЈЛС (Анекс 5). У тој листи је за *програме и програмске активности* утврђена њихова: шифра, назив, *сектор* коме припадају и сврха.

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

По потреби, ЈЛС утврђују *додатне програмске активности и пројекте* у складу са својим специфичним надлежностима и својим стратешким плановима и циљевима.

Министарство финансија у сарадњи са СКГО ће утврдити и накнадно доставити ЈЛС и листу **униформних** показатеља. Применом ових показатеља пружају се подаци о општим достигнућима униформних *програма и програмских активности*, као и статистички подаци из домена униформних *програма и програмских активности*. ЈЛС имају обавезу да прате и извештавају о вредностима које се мере утврђеним униформним показатеља, као део својих редовних обавеза извештавања.

Униформност *програма и програмских активности* и показатеља обезбеђује да ЈЛС међусобно упореде трошкове и квалитет услуга пружених грађанима у оквиру тих *програма и програмских активности*. Такође, та униформност *програма и програмских активности* и њихова усклађеност са *секторима и програмима* на централном нивоу, омогућује да се спроведе финансијска анализа и прате активности корисника буџета у одређеним областима на свим нивоима власти.

За униформне *програме и програмске активности* које спроводе, ЈЛС утврђују циљеве на основу својих стратешких планова или планова развоја. Свака ЈЛС утврђује и показатеље којима мери постизање специфичних циљева *програма, програмске активности* или *пројекта* који спроводи.

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

6 Програмске информације

6.1 Утврђивање програма

За *програм* је потребно утврдити следеће податке²:

- Сектор (коме припада);
- Шифру;
- Назив;
- Тип;
- Сврху;
- Опис;
- Одговорно лице;
- Циљ;
- Показатеље учинка;
- Базну годину;
- Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки показатељ учинка;
- Списак *програмских активности и пројеката* унутар програма.

Шифра

Шифру програма корисника буџета на централном нивоу одређује министарство надлежно за послове финансија. Шифра се састоји од четири цифре. Прве две цифре представљају број Сектора коме програм припада, док преостале две цифре представљају први слободан редни број.

Шифра *програма* аутономне покрајине усклађује се са шифром *програма* на централном нивоу. Шифре *програма* ЈЛС су утврђене Анексом 5. у складу са претходно наведеним правилом шифрирања програма.

Када се програм први пут утврђује, успоставља се веза тог *програма* са *сектором* коме програм припада. Листу *сектора* је утврдило министарство надлежно за послове финансија у сарадњи с Канцеларијом за европске интеграције (Анекс 1).

Дефиниције назива, сврхе, основе, описа, циљева и показатеља дате су у Поглављу 2. У наставку су дате смернице и примери који илуструју исправно утврђене податке о програму. У Анексу 3 дати су додатни примери програмске структуре и кључних података о програму и припадајућим *програмским активностима и пројектима*.

Назив програма

Назив програма треба да буде кратак, информативан и да директно указује на кључну делатност која се њиме спроводи.

Примери **назива програма**:

Програм „Заштита културног наслеђа”
Програм „Превентивна здравствена заштита”

² За програме ЈСЛ одређене податке (шифру, сектор, назив, сврху, основ, опис) прописује СКГО (Анекс 4).

Тип програма

Потребно је да корисници буџета идентификују програме *административног* типа, за које није неопходно дефинисати циљеве и показатеље учинка. Тиме се омогућује унос података о програму у информациони систем, без дефинисања циљева и показатеља учинка.

Сврха програма

Сврха се исказује описом општих друштвених и/или економских ефеката који треба да се постигну на дужи рок, кроз реализацију програма. Опис треба да буде кратак, релевантан и уопштен, а не специфичан. Сврха не мора да буде директно мерљива.

Примери **сврхе** програма:

Очување и представљање српске културне баштине (Програм „Заштита културног наслеђа”);
Побољшање здравственог стања становништва осигурањем доступности превентивне здравствене заштите (Програм „Превентивна здравствена заштита”);
Унапређење путне мреже Србије и интегрисање у трансевропску транспортну мрежу (Програм „Развој друског саобраћаја”).

Опис програма

Опис програма треба да представи најбитније информације и обухват датог програма. Укључује преглед најзначајнијих активности и пројеката који се спроводе у оквиру програма; појашњење ефеката који се жели постићи реализацијом датог програма; информацију о учесницима у спровођењу програма и изворима финансирања; преглед нових мера које се реализују кроз програм.

Примери **описа** програма:

У оквиру програма „Заштита културног наслеђа” реализују се активности које се односе на: унапређење заштите и очувања непокретног културног наслеђа (споменика културе, археолошких налазишта, просторних културно-историјских целина и знаменитих места), покретног културног наслеђа (музејског и архивског наслеђа и старе и ретке библиотечке грађе) и нематеријалног културног наслеђа. Ове активности се спроводе кроз конкурсе и јавне позиве. Такође, кроз програм се финансирају програми и основна делатност установа заштите културног наслеђа чији је оснивач Република Србија (укупно 31 установа). У оквиру програма се реализују пројекти обнове и заштите манастира Хиландар и Дворског комплекса на Дедињу. Почев од буџета за 2016. реализује се и пројекат пројекат обнове зграда Народног позоришта – Narodnog kazališta – Népszínház" у Суботици.
--

Програм „Превентивна здравствена заштита” усмерен је на друштвену бригу за очување и унапређења здравља становништва, кроз активности откривања и сузбијања фактора ризика за настанак обољења, стицања знања и навика о здравом начину живота; спречавање и сузбијање и рано откривање болести и обезбеђивање свих информација

које су становништву потребне за одговорно поступање у очувању здравља. У оквиру Програма пружа се подршка раду Института „Др Милан Јовановић Батут” и институтима и заводима за јавно здравље.

Програм „Развој друмског саобраћаја” обухвата активности и пројекте који доприносе унапређењу система друмског саобраћаја и развоју капацитета и квалитета путне мреже у Србији. Програм обухвата пројекте изградње путева и мостова, послове одржавања и рехабилитацију путне мреже, као и послове регулисања кроз законодавно уређење и надзор у друмском саобраћају. На основу стратегије друмског саобраћаја приоритети су повећање капацитета два главна друмска коридора (Коридор 10 и 11) чијом реализацијом ће се допринети бољим транспортним везама периферних и економски мање развијених подручја са напреднијим подручјима, као и успостављањем најкраћих и најефикаснијих веза западне и централне Европе с јужном и југоисточном Европом. Програм спроводи министарство надлежно за послове саобраћаја, ЈП Путеви Србије и Коридори Србије.

Одговорно лице

Одговорно лице на нивоу *програма* може бити министар/државни секретар/помоћник министра/директор/помоћник директора.

Циљеви програма

Смернице за дефинисање циљева *програма* су дате у поглављу 5.1.2.

Примери **циљева програма**:

Повећана доступност и одрживо коришћење културног наслеђа (Програм „Заштита културног наслеђа”).
Смањење учесталости незаразних болести путем даље примене програма превенције (Програм „Превентивна здравствена заштита”).
Унапређење квалитета путне мреже у Републици Србији за 5% до 2017. године у односу на 2014. годину (Програм „Развој друмског саобраћаја”);
Повећање просечне густине мреже ауто-путева за 5% до 2017. године у односу на 2014. годину (Програм „Развој друмског саобраћаја ”)

Показатељи учинка програма

Смернице за дефинисање показатеља учинка *програма* су дате у поглављу 5.1.2.

Примери показатеља учинка:

Број посетилаца на одржаним изложбама ;
Број презентованих непокретних културних добара доступних широј јавности (Програм „Заштита културног наслеђа”)
% пунолетних становника који су обавили макар један годишње превентивни здравствени преглед
% становништва вакцинисан против грипа (Програм „Превентивна здравствена заштита”)
Квалитет путне мреже у Србији (просечна оцена квалитета површине путева).
Просечна густина мреже ауто-путева (однос површине земље и километара изграђене саобраћајне мреже). (Програм „Развој друмског саобраћаја”)

6.2 Утврђивање програмске активности

За програмску активност је потребно утврдити следеће податке³:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Програм (коме припада);• Шифру;• Назив;• Функцију;• Тип;• Правни основ;• Опис;• Одговорно лице;• Циљ;• Показатеље учинка;• Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки показатељ учинка;• Расходе и издатке који су директно везани за програмску активност и изворе финансирања. |
|--|

Шифра

- За програмске активности органа државне управе шифру одређује министарство надлежно за послове финансија.
- Шифра за програмске активности органа територијалне аутономије састоји се од шифре програма коме програмска активност припада и додатне четири цифре које представљају први слободан редни број у оквиру програма после бројева којима су означене претходно утврђене програмске активности и пројекти у оквиру програма.
- За програмске активности ЈЛС шифра се састоји се од шифре програма коме програмска активност припада, а преостале четири цифре представљају редни број утврђене програмске активности. За програмску активност која је специфична за ЈЛС, преостале четири цифре додељује ЈСЛ. Те цифре означавају први слободан редни број после бројева којима су означене претходно утврђене програмске активности и пројекти у оквиру програма.

Назив програмске активности

Назив програмске активности треба да буде кратак, информативан и да директно указује на кључне послове и мере које се њоме спроводе.

Примери **назива** програмске активности:

Подршка раду музеја и архива (Програм „Заштита културног наслеђа”);

³ Одређене податке о униформним програмским активностима ЈСЛ (шифру, назив, сврху, основ, опис) утврђује СКГО (Анекс 4).

Рана детекција и превенција ширења дијабетеса (Програм „Превентивна здравствена заштита”);
Одржавање и рехабилитација државних путева (Програм „Развој друмског саобраћаја”)

Ради лакшег препознавања расхода и издатака који се односе на субвенције, дотације и кредитне подстицаје, препоручује се коришћење униформних назива програмских активности у оквиру којих су ови расходи и издаци распоређени

Субвенције - *Подстицаји за ...*

Кредити - *Кредитни подстицаји за ...*

Дотације - *Подршка за ...*

Примери назива програмске активности:

Подстицаји за поновну употребу и искоришћење отпада (субвенције);
Кредитни подстицаји за пословање у области ИКТ (кредити);
Подршка за промовисање родне равноправности (дотације).

Тип програмске активности

Потребно је да корисници буџета идентификују програмске активности типа: *администрација и управљање, трансфер, накнаде корисницима социјалне заштите, буџетска резерва, управни послови, уређење у области*⁴. Тиме се омогућује унос података о програмској активности у информациони систем, без дефинисања циљева и показатеља учинка.

Правни основ

Правни основ треба да обухвати преглед кључних закона и осталих аката којима се утврђује основ за планирање активности и трошкова у оквиру програмске активности. Избегавати хоризонталне законе чија примена се односи на све кориснике буџетских средстава, попут Закон о министарствима, Закона о платама, Закон о државној управи.

Примери правног основа

Закон о култури, Закон о културним добрима (<i>Подршка раду музеја и архива</i>)
Закон о здравственој заштити (<i>Рана детекција и превенција ширења дијабетеса</i>)
Закон о јавним путевима, Стратегија развоја друмског транспорта (<i>Одржавање и рехабилитација државних путева</i>)

Опис програмске активности

⁴ За програмске активности типа *управни послови* циљеви и показатељи учинка се дефинишу само ако се тичу квалитета и ефикасности пружене услуге (нпр. просечно време или трошак обраде предмета). За програмске активности типа *уређење у области* циљеви и показатељи учинка се дефинишу само ако је стратешким документом и акционим планом утврђен циљ и индикатор учинка у датој области.

Опис програмске активности треба усредсредити на најбитније послове које се спроводе у оквиру дате програмске активности, сврху и очекиване резултате, начин финансирања и кључне учеснике у спровођењу програмске. Опис програмске активности треба да буде сажет, информативан, усредсређен на кључне елементе и разумљив за грађане.

У случајевима када програмска активност укључује финансијски значајне мере подршке (субвенције) различитих намена или различитих корисника подршке, у циљу веће транспарентности, у опису је потребно навести појединачне мере подршке, намену и кориснике, као и износе средстава планиране за сваку конкретну меру.

Примери **описа програмске активности**:

Програмска активност „Подршка раду музеја и архива” се остварује кроз реализацију закључених годишњих уговора о финансирању програма музеја и архива који се односе на заштиту, истраживање и презентацију непокретних и покретних културних добара, перманентну едукацију стручњака и остваривање међународне сарадње. Такође, у оквиру програмске активности средства се опредељују за набавку машина и опреме, капитално и текуће одржавање зграда и објеката, набавку нематеријалне имовине, као и на рад и текуће пословање установа заштите културног наслеђа чији је оснивач РС (укупно 31 установа).

Програмска активност „Рана детекција и превенција ширења дијабетеса” усмерена је на спровођење програма едукације здравствених радника за коришћење савремених метода које треба да допринесу успостављању одрживог система ране детекције и превенције дијабетеса на примарном нивоу здравствене заштите. Након едукације здравствени радници ће у овој години биће укључени у рад 14 Саветовалиштава за дијабетес, распоређених на целој територији земље. Додатно, у складу са Националним програмом ране детекције и превенције дијабетеса, у оквиру ове програмске активности спроводе се интензивни скрининзи високоризичних група становника, као и промотивне активности усмерене на подизање свести код мање ризичних група становника. У реализацији наведених активности и мера учествују Клинички центар Србије и Клиника за ендокринологију, дијабетес и болести метаболизма.

Програмска активност „Одржавање и рехабилитација државних путева” обухвата стручне послове идентификације стања и потреба на државној путној мрежи како би се утврдиле размере захвата и приоритети који се односе на одржавање, реконструкцију и рехабилитацију државних путева. Кроз програмску активност финансира се текуће одржавање и рехабилитација државних путева у складу са евидентираним потребама. У оквиру програмске активности средства се опредељују и за побољшање сигнализације путне мреже и уклањање црних тачака на државним путевима 1. и 2. реда.

Одговорно лице

Одговорно лице је особа из средње управљачке структуре (начелник сектора одељења, руководиоца групе и сл.) која управља, надзире и координише спровођење *програмске активности*.

Циљеви програмске активности

Смернице за дефинисање циљева *програмске активности* су дате у поглављу 5.1.4.

Примери **циљева програмске активности**:

Унапређен квалитет рада музеја и архива (програмска активност: „Подршка раду музеја и архива”);
Повећање благовременог дијагностиковања типа 2 дијабетеса код особа са повишеним ризиком обољевања (програмска активност „Рана детекција и превенција ширења дијабетеса”);
Осигурање квалитета и безбедности државних путева (програмска активност: „Одржавање и рехабилитација државних путева”).

Показатељи учинка програмске активности

Смернице за дефинисање показатеља учинка **програмске активности** су дате у поглављу 5.1.4.

Примери **показатеља учинка програмске активности**:

Број реконструисаних простора за чување, заштиту и коришћење културних добара – показатељ резултата;
Број посетилаца – показатељ исхода; (циљ „Унапређен квалитет рада музеја и архива ”)
Број здравствених установа у којима се спроводи програм скрининга дијабетеса
Број рано дијагностикованих случајева типа 2 дијабетеса – показатељ исхода (циљ „Повећање благовременог дијагностиковања типа 2 дијабетеса код особа са повишеним ризиком обољевања ”)
Дужина рехабилитованих путева 1. и 2. реда (у км) – показатељ резултата
Стопа уклоњених црних тачака на путевима (у односу на укупан број) – показатељ исхода (циљ „Осигурање квалитета и безбедности државних путева ”)

Примери **показатеља** које треба избегавати:

Број одржаних састанака радне групе
Број издатих аката (мишљења, извештаја итд.)
Број израђених планских докумената
Број израђених закона и подзаконских аката

6.3 Утврђивање пројекта

За *пројекат* је, потребно утврдити следеће податке:

- Програм (коме припада);
- Шифру;
- Назив;
- Функцију;
- Сврху;
- Основ
- Опис;
- Одговорно лице;
- Трајање (година почетка и завршетка *пројекта*);
- Циљ;
- Показатеље учинка;
- Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки показатељ учинка
- Ознаку да ли је *пројекат* капитални;
- Ознаку да ли је *пројекат* *IPA*;
- Расходе и издатке који су директно везани за *пројекат* и изворе финансирања.

Шифра

За *пројекте* органа државне управе шифру одређује министарство надлежно за послове финансија.

За *пројекте* аутономних покрајина шифра се састоји од шифре *програма* коме *пројекат* припада и додатне четири цифре које представљају први слободан редни број у *програму* после бројева којима су означени претходно утврђени *пројекти* и *програмске активности* у оквиру *програма*.

За пројекте ЈЛС шифра се састоји се од шифре *програма* коме *пројекат* припада и додатне четири цифре које додељују ЈЛС као први слободан редни број после бројева којима су означени претходно утврђени *пројекти* и *програмске активности* у оквиру *програма*.

Примери који следе илуструју исправно успостављање података о изабраним *пројектима*.

Назив *пројекта*

Назив пројекта треба да јасно указује на намену која се пројектом постиже.

Примери **назива** *пројекта*:

Електронски приступ библиотекама (Програм „Заштита културног наслеђа”);
Спречавање настанка слепила код превремено рођене деце (Програм „Превентивна здравствена заштита”);
Пројекат: Изградња пута 1. реда Крагујевац-Баточина (Програм „Развој друмског саобраћаја”).

Сврха пројекта

Опис сврхе треба да буде кратак, релевантан и уопштен, а не специфичан. Сврха не мора да буде директно мерљива.

Примери **сврхе** пројекта:

Доступност садржаја библиотека у електронској форми свим заинтересованим („Електронски приступ библиотекама”);
Осигурање развоја визуелног система свих новорођенчади;
Сигурнији и бржи превоз и растерећење других саобраћајница (Пројекат „Изградња пута 1. реда Крагујевац-Баточина”);

Опис пројекта

Опис *пројекта* треба да обухвати кључне карактеристике и информације о пројекту.

Уколико се ради о пројекту изградње информације које је потребно у опису навести односе се на: дефинисање тренутне фазе пројекта (припрема студија и израда техничке документације за оправданост и изводљивост пројекта укључујући главни/идејни пројекат; израда главног пројекта, експропријација земљишта, фаза изградње, инвестиционо одржавање); из којих средстава се пројекат финансира (уколико финансирање није у потпуности из буџета РС); чему реализација пројекта доприноси и који се циљеви желе постићи. Такође, у оквиру описа навести трајање пројекта и очекивану годину завршетка.

За све остале пројекте дефинисати намену и очекиване резултате, неопходне послове које је потребно спровести за реализацију пројекта, очекивано време трајања, као и крајње кориснике.

Примери **описа** пројекта:

„Електронски приступ библиотекама” је пројекат чијим ће спровођењем библиотечки садржај постати доступнији јавности. Појединачне наслове ће дигитализовати више приватних пружалаца услуга. Потребно је изградити информациони систем за складиштење дигитализованих података (који се базира на технологији „у облаку” – <i>cloud computing</i>) да би подаци постали доступни јавности. За дистрибуцију садржаја крајњим корисницима користиће се различити канали, и то према уговорима с постојећим пружаоцима услуга. Очекивани завршетак пројекта је у 2016. години.
Пројекат „Спречавање настанка слепила код превремено рођене деце” је двогодишњи пројекат који се поред буџетских средстава финансира и уз подршку Светске здравствене организације. У оквиру Пројекта спровode се активности детаљних прегледа развоја мрежњаче код превремено рођене деце коришћењем софтвера за анализу слике, који треба да омогући рану детекцију одступања у њиховом развоју. Спровођење наведених испитивања треба да пружи објективне и квантификоване резултате који ће потом омогућити правовремено и правилно лечење утврђених аномалија. Пројектне активности имају за циљ осигурање развоја вида, а изнад свега спречавање слепила, код превремено рођених одојчади.
Пројекат „Изградња пута 1. реда Крагујевац-Баточина” обухвата изградњу деонице државног пута 1. реда М1.11 који повезује Коридор 10 са Ибарском магистралом и део је државне мреже путева на правцу лепеничке осовине развоја. Предметна деоница у

дужини од 18,7км повезује Крагујевац са Коридором 10. Реализацијом овог пројекта проширује се профил постојећег пута са две на четири коловозне траке (по две у оба смера) са разделним појасом, што омогућава повећање рачунске брзине и задовољава потребе високог саобраћајног оптерећења. Пројекат има неопходну техничку документацију и завршен поступак експропријације. Предметна деоница финансира се из буџета РС. Завршетак деонице планиран је до краја 2017. године.

Одговорно лице

Одговорно лице је особа из средње управљачке структуре (начелник сектора одељења, руководиоца групе и сл.) која управља, надзире и координише спровођење *пројекта*.

Циљеви *пројекта*

Смернице за дефинисање циљева пројекта су дате у поглављу 5.1.4.

Примери **циљева** *пројекта*:

Доступност библиотечког садржаја преко интернета уз претплату („Електронски приступ библиотекама”) – исход; Дигитализовање 50% библиотечког садржаја до 2015. године („Електронски приступ библиотекама”) – излазни резултат; Искорењивање слепила код превремено рођене деце („Спречавање настанка слепила код превремено рођене деце”)
Повећање протока саобраћаја за 10% до 2017. године („Изградња пута 1. реда Крагујевац-Баточина”) – исход; Изградња деонице пута у дужини од 15 км у 2017 („Изградња пута 1. реда Крагујевац-Баточина”) – излазни резултат

Показатељи учинка *пројекта*

Смернице за дефинисање показатеља учинка пројекта су дате у поглављу 5.1.4.

Примери **показатеља** *пројекта*:

Проценат библиотечког садржаја доступног преко интернета уз претплату – показатељ исхода; (циљ: <i>Доступност библиотечког садржаја преко интернета уз претплату</i>); Проценат дигитализованог библиотечког садржаја – показатељ излазног резултата (циљ: <i>Дигитализовање 50% библиотечког садржаја до 2015. године</i> ”).
% деце са урођеним променама мрежњаче обухваћених офталмолошким скринингом – показатељ излазног резултата; % превремено рођене деце обухваћених офталмолошким скринингом– показатељ излазног резултата (циљ: <i>Искорењивање слепила код превремено рођене деце</i> ”).
Вредност просечног годишњег дневног саобраћаја (ПГДС – укупан проток возила за годину дана на датој деоници пута подељен с бројем дана у години)– показатељ исхода (циљ: <i>Повећање протока саобраћаја за 10% до 2017. године у поређењу са 2015</i>)- показатељ исхода Дужина изграђеног пута (циљ: <i>Изградња деонице пута у дужини од 15 км у 2017</i>) – показатељ излазног резултата.

7 Годишњи циклус израде буџета

7.1 Улоге и одговорности у буџетској процедури

У годишњем циклусу израде предлога за приоритетне области финансирања (ПОФ), односно предлога финансијског плана, учествују чланови Радне групе за израду програмског буџета. Чланови Радне групе су прошли обуку за израду програмског буџета и учествовали у радионицама са министарством надлежним за послове финансија у току 2014. и 2015. године, на којима је успостављена иницијална програмска структура. Уколико је услед промена систематизације неопходно мењати чланове или формирати нову радну групу, важе следеће препоруке: радна група треба да се састоји из равномерно заступљених представника свих организационих јединица, запослених из финансијске службе који су задужени за припрему буџета, представника организационих јединица надлежних за стратешко планирање као и јединица за управљање пројектима. У радну групу је потребно укључити одговорна лица за програме, програмске активности и пројекте. Радном групом координише представник финансијске службе.

Годишњи циклус започиње анализом спроведених активности, потрошње и постигнутих резултата у претходном периоду. На основу информације о томе које се активности спроводе у складу са постављеним циљевима и финансијским планом, а које не, руководиоци могу да размотре на који начин да коригују спровођење активности и/или прерасподеле буџетска средства у наредном периоду у циљу остварења бољих резултата

Планирање трошкова за реализацију постојећих програмских активности и пројеката у наредном трогодишњи периоду, као и трошкова нових мера које се предлажу, врши се кроз консултације службе за финансије и лица одговорних лица за спровођење програма, програмских активности и пројеката.

Одговорна лица ажурирају описе, циљеве и показатеље учинка програма, програмских активности и пројеката за наредни средњорочни период, у складу са планираним активностима и средствима.

Радна група се састаје у складу са буџетским календаром и доноси кључне одлуке везано за предлога за ПОФ, односно предлог финансијског плана. Радна група разматра предлоге програмских активности и пројеката за наредни трогодишњи период које су доставила одговорна лица, као и различите опције алокације средстава. У консултацијама са руководиоцем органа и у складу са додељеним лимитом, Радна група доноси одлуку о активностима и алокацији средстава за наредни трогодишњи циклус, и доставља предлог за ПОФ, односно предлог финансијског плана министарству надлежном за послове финансија.

7.2 Шифарник програма, програмских активности и пројеката

За вођење шифарника *програма, програмских активности и пројеката* на **централном нивоу** одговорно је министарство надлежно за послове финансија. По правилу, успостављене програми и програмске активности буџетских корисника су стабилне (непромењиве) категорије. Пројекти који се заврше не приказују се више у програмској структури буџетског корисника. Ако корисници буџета одлуче да промене своју програмску структуру, дужни су да, у оквиру процедуре за ПОФ, писмено обавесте министарство надлежно за послове финансија о: спровођењу нових *програма*, укидању, спајању или раздвајању постојећих елемената програмске структуре, као и о изменама

назива, функције, сврхе, основа, циљева и циљних вредности. Министарство надлежно за послове финансија ће размотрити предложену промену, њен утицај на целокупну структуру програма у буџету и оправданост, и одлучити да ли је прихвата или одбацује. Ако министарство надлежно за послове финансија прихвати промену, извршиће промену програмске структуре или података које је корисник буџета предложио (када се мењају циљеви, односно циљне вредности, у централни шифарник се уноси и образложење измене). У супротном, министарство надлежно за послове финансија шаље кориснику буџета писмено образложење због чега одбија да промени програмску структуру.

Промене програмске структуре након усвајања Буџета могуће су само ако се промени делокруг корисника буџета, односно када је законом или подзаконским актом утврђена његова нова надлежност.

За измену успостављене структуре *програма* на централном и покрајинском нивоу потребна је сагласност министарства надлежног за послове финансија да се не би пореметила успостављена усклађеност. Вођење централног шифарника *програма*, *програмских активности* и *пројеката* аутономне покрајине у надлежности је Секретаријата за финансије.

Шифарник *програма*, *програмских активности* и *пројеката* ЈЛС (који је у складу са структуром коју је утврдио СКГО) води локални орган управе надлежан за финансије.

7.3 Нове иницијативе корисника буџета

7.3.1 Централни ниво

Буџетски корисници предлажу нове *програмске активности* и *пројекте* са предлозима које достављају за ПОФ. Приликом те процедуре корисник буџета утврђује податке о новом програмском елементу. Ако Влада одобри нову иницијативу, односно алоцира средства за њено спровођење у оквиру ограничења расхода корисника буџета које је утврђено Фискалном стратегијом, нова *програмска активност*, односно *пројекат* постаје део централног шифарника министарства надлежног за послове финансија.

У поднетим предлозима за ПОФ корисници буџета достављају критеријуме за распоређивање функционалних и наменских трансфера (који су прописани законом којим се уређује финансирање локалних самоуправа) и износе средстава по појединачним ЈЛС. Ревидирана Фискална стратегија укључује горе наведене информације о појединачним трансферима, на основу чега ЈЛС планирају комплементарне *програмске активности*, односно *пројекте* који се финансирају из буџета локалне власти.

7.3.2 Органи територијалне аутономије и ЈЛС

Корисници буџета органа територијалне аутономије и ЈЛС предлажу нове *програмске активности* и *пројекте* (и утврђују податке о новом програмском елементу) у оквиру предлога финансијских планова. Ако се нова иницијатива одобри, она постаје део шифарника програмске структуре буџета органа територијалне аутономије, односно ЈЛС.

Анекс 1 Листа сектора

1. Пољопривреда и рурални развој

Сектор обухвата уређење законодавног оквира и надзор у области пољопривреде; подстицаје пољопривредној производњи и руралном развоју; заштиту, уређење и управљање пољопривредним земљиштем; противградну заштиту; безбедност хране и фитосанитарну безбедност; заштиту биља; ветеринарство; и развој шумарства и ловства.

2. Наука, технолошки развој и иновације

Сектор обухвата унапређење научно истраживачке делатности у функцији научног, технолошког и привредног развоја, утврђивање и реализацију програма научних, технолошких и развојних истраживања; промоцију науке; и заштиту интелектуалне својине.

3. Спољни послови

Сектор обухвата координацију и спровођење политике у области спољних послова; унапређење билатералних и мултилатералних односа и јачање међународног положаја Републике Србије; дипломатско-конзуларне послове у иностранству; и активности у вези са економском и безбедносном политиком.

4. Заштита животне средине

Сектор обухвата уређење законодавног оквира и надзор у области заштите животне средине; заштиту и очување природе, природних ресурса и биодиверзитета; управљање заштићеним природним добрима и риболовном фауном; и интегрално управљање водама, отпадом и хемикалијама и биоцидним производима. Сектор такође обухвата систематско праћење сеизмичких и сеизмотектонских појава, као и метеоролошке и хидролошке послове.

5. Енергетика, минералне сировине и рударство

Сектор обухвата послове у областима електроенергетике, нафте и природног гаса и система даљинског грејања; унапређење енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије; и обезбеђење сигурности снабдевања енергентима. Сектор такође обухвата и управљање минералним сировинама.

6. Опште услуге јавне управе

Сектор обухвата уређење, надзор, развој и модернизацију система јавне управе; подршку раду органа јавне управе; и остале опште услуге јавне управе.

7. Саобраћај и комуникације

Сектор обухвата уређење и надзор система железничког, друмског, воденог и ваздушног саобраћаја, као и изградњу и одржавање саобраћајне инфраструктуре. Сектор такође обухвата послове из области телекомуникација, електронских комуникација, информационог друштва, поштанског саобраћаја и радио фреквенција.

8. Тржиште рада

Сектор обухвата уређење и надзор у области радних односа, безбедности и здравља на раду; остваривање права по основу осигурања за случај незапослености; мере политике запошљавања; мирно решавање радних спорова; и професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом.

9. Социјална заштита

Сектор обухвата послове у области социјалне заштите; остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања; породично-правну и борачко-инвалидску заштиту; и пружање социјалних услуга и новчаних накнада за најсиромашније грађане. Сектор такође обухвата посебне програме за старије особе, сирочад, инвалиде и децу са улице, као и посебне програме за решавање последица ХИВ/АИДС-а.

10. Људска и грађанска права и слободе

Сектор обухвата заштиту и унапређење људских и мањинских права и слобода; побољшање положаја рањивих и угрожених група, укључујући децу, жене, особе са инвалидитетом, старије грађане, Роме, ЛГБТ особе, избеглице, интерно расељена лица и друге мигрантске групе, националне мањине и мале верске заједнице; као и стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва.

11. Урбанизам, просторно планирање и грађевинарство

Сектор обухвата просторно планирање; урбанизам и становање; уређење грађевинског земљишта и комуналне инфраструктуре; и послове надзора у овим областима. Сектор такође обухвата инжењерску геодезију, државни премер и катастре земљишта, непокретности и водова.

12. Култура и информисање

Сектор обухвата развој савременог културно-уметничког стваралаштва; заштиту и очување непокретног, покретног и нематеријалног културног наслеђа, задужбина и фондација; међународну културну сарадњу и признања за допринос култури. Сектор такође укључује уређење и надзор у области јавног информисања, као и мере за остварење јавног интереса у области информисања и права на информисање припадника националних мањина и посебних категорија грађана.

13. Спорт и омладина

Сектор обухвата уређење и надзор у области спорта; развој и афирмацију спорта; обезбеђивање услова за бављење рекреативним, аматерским и професионалним спортом; и изградњу и одржавање спортске инфраструктуре. Сектор обухвата и дефинисање и промовисање омладинске политике и спровођење мера за унапређење квалитета живота младих кроз подршку образовању, запошљавању, здрављу и безбедности младих; учествовање младих у друштвеним токовима; и подршку школовању и усавршавању младих талената.

14. Јавна безбедност

Сектор обухвата јавну и националну безбедност; спречавање криминала односно борбу против организованог криминала, наркотика, прања новца, тероризма и трговине људима; управљање границама и њихову контролу; и заштиту тајних података. Сектор обухвата и управљање ванредним ситуацијама.

15. Економска и развојна политика

Сектор обухвата уређење и надзор у области привреде, туризма, трговине, услуга и заштите потрошача; развој пословног и инвестиционог окружења; инфраструктуру квалитета; подстицање развоја индустрије и малих и средњих предузећа, туристичких производа и инфраструктуре; као и дефинисање политике и спровођење мера регионалног развоја.

16. Правосуђе и правни систем

Сектор обухвата уређење и управљање у систему правосуђа; спровођење судских поступака и тужилачке активности; као и извршење кривичних санкција. Сектор такође обухвата заштиту уставности и законитости; праћење и унапређење правног система; и превенцију и борбу против корупције.

17. Одбрана

Сектор обухвата политику одбране и стратегијско планирање; међународну војну сарадњу; припрему мобилизације друштва и Војске Србије у ванредном и ратном стању; организацију веза и информатичких и телекомуникационих система за потребе одбране; као и криптографску заштиту за потребе државних органа и Војске Србије. Сектор такође обухвата и наоружавање Војске Србије и других снага одбране; војну службу безбедности; и друге послове у области одбране.

18. Здравство

Сектор обухвата уређење здравственог система; надзор над радом здравствених установа; санитарни надзор; надзор у области лекова и дрога; превентивну здравствену заштиту; развој квалитета и услова за лечење; развој инфраструктуре здравствених установа; превенцију и контролу водећих хроничних незаразних обољења; и подршку остварењу права из обавезног здравственог осигурања.

19. Вере и дијаспора

Сектор Вере и дијаспоре предузима различите активности чији је циљ афирмација и развој слободе вероисповести и унапређење сарадње између државе и свих цркава и верских заједница, развој и афирмисање вредности религијске културе. Помоћ у очувању и развоју духовне, националне и културне самобитности српског народа изван Републике Србије, побољшање веза исељеника, држављана Републике Србије који живе у иностранству и њихових организација с Републиком Србијом, информисање исељеника, држављана Републике Србије у иностранству, помоћ у процесу укључивања исељеника, лица српског порекла који живе у иностранству у политички, економски и културни живот Републике Србије и њихов повратак у Републику Србију.

20. Образовање

Сектор обухвата уређење образовног система; стручно-педагошки и управни надзор над радом установа образовања; вредновање квалитета и унапређење образовања и васпитања; реализацију предшколског, основног и средњег образовања; подршку раду високошколских установа; модернизацију инфраструктуре школа и високошколских установа; подршку раду установа ученичког и студентског стандарда; и индивидуалну помоћ ученицима и студентима.

21. Политички систем

Сектор обухвата рад Народне скупштине; вршење функције председника Републике; рад кабинета председника и потпредседника Владе; послове подршке раду Владе; као и финансирање редовног рада политичких субјеката и спровођења изборне кампање.

22. Сервисирање јавног дуга

Сектор обухвата сервисирање домаћег и страног јавног дуга; плаћања по гаранцијама; и емитовање државних хартија од вредности. Сектор обухвата и послове стратешког управљања јавним дугом; анализу стања и промена на домаћим и иностраним финансијским тржиштима; анализу ризика; и праћење задуживања локалне власти и правних лица.

23. Финансијски и фискални систем

Сектор обухвата уређење и надзор финансијског и фискалног система: процену и наплату буџетских прихода; контролу расхода буџета; утврђивање краткорочних и средњорочних прогноза макроекономских показатеља; пројектовање финансијских и фискалних мера; управљање средствима ЕУ; и трезорско пословање. Сектор обухвата и ревизију потрошње јавних средстава; управљање пореским и царинским системом и администрацијом; као и праћење и предлагање мера за унапређење фискалне одговорности.

24. Интервенцијски програми и резерве

Сектор обухвата управљање робним резервама у циљу осигурања снабдевености и стабилности тржишта кроз образовање, обнављање и чување робних резерви (укључујући резерве природног гаса, нафте и деривата нафте); изградњу и одржавање складишних капацитета. Сектор обухвата и сталну и текућу буџетску резерву.

Анекс 2 Секторски приступ у управљању развојном помоћи

Снажан подстицај увођењу секторског приступа у управљању развојном помоћи дала је Европска унија кроз припреме за нову финансијску перспективу за период 2014-2020, односно кроз израду правног оквира за нови Инструмент претприступне помоћи – ИПА II. Влада Републике Србије је новембра 2013. године усвојила документ „Национални приоритети за међународну помоћ за период 2014-2017, са пројекцијама до 2020. године“ (даље у тексту: НАД) којим је дефинисала укупно **девет сектора** (и то: правда; унутрашњи послови; јавна управа; конкурентност; енергетика; животна средина и климатске промене; транспорт; људски ресурси и друштвени развој; и пољопривреда и рурални развој), **три тематске области** (цивилно друштво; медији; култура) и **два мултидисциплинарна питања** (локални/регионални развој; и родна равноправност).

У припреми Упутства за израду програмског буџета, а нарочито у погледу одређивања сектора, министарство надлежно за послове финансија консултовало је Канцеларију за европске интеграције и руководило се ОЕЦД класификацијом као и секторском поделом у складу са НАД. Ипак, имајући у виду тотални обухват који је иманентан националном буџету са једне стране, и концентрацију ка секторским приоритетима у управљању развојном помоћи са друге стране, разумљива су и одређена одступања у секторској структури НАД и Листе сектора дефинисаних у Анексу 1 овог упутства. У следећој табели упоредно су презентовани сектори, тематске области и мултидисциплинарна питања као структурни елементи секторског приступа у управљању развојном помоћи и са њима повезани сектори у програмској структури буџета:

НАД сектори	Сектори у програмској структури буџета
1. Правда	10. Људска права и грађанско друштво 16. Судство и правни систем
2. Унутрашњи послови	14. Јавна безбедност 17. Одбрана
3. Реформа јавне управе	6. Опште услуге јавне управе 11. Урбанизам и просторно планирање 3. Спољни послови
4. Конкурентност	2. Наука, технолошки развој и иновације 15. Економска и развојна политика
5. Енергетика	5. Енергетика, минералне сировине и рударство
6. Животна средина и климатске промене	4. Заштита животне средине
7. Саобраћај	7. Саобраћај и саобраћајна инфраструктура
8. Људски ресурси и друштвени развој	8. Тржиште рада

	9. Социјална заштита 13. Спорт и омладина 18. Здравство 20. образовање
9. Пољопривреда и рурални развој	1. Пољопривреда и рурални развој
НАД тематске области	
1. Цивилно друштво	10. Људска права и грађанско друштво
2. Медији	12. Култура, комуникације и медији
3. Култура	
НАД мултидисциплинарна питања	
1. Локални/регионални развој	
2. Родна равноправност	

Сектори из Листе у Анексу 1: 19. Вере и дијаспора; 22. Сервисирање јавног дуга; и 24. Интервенцијски програми и резерве, нису типичне области за које се опредељује развојна помоћ, те остају изван индикативног упоредног прегледа.

Анекс 3 Списак поглавља које су предмет преговора са ЕУ о чланству

1. Слобода кретања робе
2. Слобода кретања радника
3. Право пословног настањивања и слобода пружања услуга
4. Слободно кретање капитала
5. Јавне набавке
6. Право привредних друштава
7. Право интелектуалне својине
8. Тржишна конкуренција
9. Финансијске услуге
10. Информатичко друштво и медији
11. Пољопривреда и рурални развој
12. Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика
13. Рибарство
14. Саобраћајна политика
15. Енергетика
16. Порези
17. Економска и монетарна политика
18. Статистика
19. Социјална политика и запошљавање
20. Предузетништво и индустријска политика
21. Трансевропске мреже
22. Регионална политика и координација структурних инструмената
23. Правосуђе и основна права
24. Правда, слобода и безбедност
25. Наука и истраживање
26. Образовање и култура
27. Животна средина
28. Заштита потрошача и здравља
29. Царинска унија
30. Спољни послови
31. Спољна, безбедносна и одбрамбена политика
32. Финансијска контрола
33. Финансијски и буџетски прописи
34. Институције
35. Остала питања

Анекс 4 Пример програмске структуре и кључних података⁵

Програм „Високо образовање”

Сврха: Успостављање ефикасног система високог образовања који представља основу за повећање иновативности и запошљивости друштва.

Опис: Програм укључује активности које се односе на побољшање квалитета високог образовања и научноистраживачке делатности које треба да допринесу задовољењу развојних потреба целокупне привреде и друштва. Као приоритети су идентификовани повећање броја студената на редовним студијама и смањење незапослености високообразованих лица, кроз унапређење квалитета студијских програма и развој сарадње са привредом. Овим програмом се подржава рад високошколских установа (универзитета, факултета, уметничких академија, академија струковних студија и високих струковних школа), развој студијских програма, подстиче усавршавање надарених студената, и врши модернизација инфраструктуре високошколских установа. Програм спроводи Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

Циљ 1: Повећање уписа свршених средњошколаца на основне студије и то од најмање 15% до школске 2021/22 године.

Показатељи исхода:

- проценат свршених средњошколаца који су уписани на редовне студије;
 - проценат новоуписаних студената на студије на даљину;
-

Циљ 2: Смањење незапослености високообразованих лица тако да је број незапослених лица која су дипломирала 2016. године мањи од 0,5% укупног броја незапослених.

Показатељи исхода:

- учешће незапослених високообразованих лица у укупном броју незапослених 31. децембра, тј. последњег дана сваке календарске године;
 - проценат високообразованих лица старости од 25 до 64 године који су незапослени.
-

Циљ 3: Повећање квалитета студирања на државним универзитетима

Показатељи излазних резултата:

- број државних универзитета који се налазе на Шангајској ранг листи универзитета
- просечно место државних универзитета који се налазе на Шангајској листи универзитета.

Програмска активност „Пружање услуга високог образовања и обезбеђивање рада високошколских установа”

Опис: Овом програмском активношћу подржана је образовна и научноистраживачка делатност која се обавља у високошколским установама у земљи. Кроз ову програмску активност пружа се подршка раду државних универзитета, факултета, уметничких академија, академија струковних студија и високих струковних школа. С обзиром на услове у окружењу, посебно у Европској унији, јасно је да постоји потреба за успостављањем организованог и квалитетног система високог образовања који представља један од кључних предуслова за креирање друштва заснованог на знању. Из наведених разлога, у оквиру ове програмске активности се посебно подстиче међународне универзитетска сарадња, као и побољшање услова за примењена истраживања на факултетима.

⁵ теоретски примери земаља ЕУ

Основ: Закон о високом образовању, Стратегија развоја образовања до 2020. Године, и Стратегија научног и технолошког развоја у периоду од 2015. године до 2023. године.

Циљ 1: Повећање успеха на докторским студијама од најмање 20%.

Показатељи излазних резултата:

- Просечан успех на докторским студијама;
 - Број студената докторских студија у текућој школској години;
 - Број студената докторских студија који су успешно одбранили докторску тезу у текућој школској години;
 - Број студента докторских студија који су приказали свој рад на међународним конференцијама.
-

Циљ 2: Годишње повећање броја чланака објављених у међународним стручним часописима, и то најмање за 5% до 2022. године

Показатељи излазних резултата:

- проценат повећања броја чланака објављених у међународним стручним часописима;
 - број цитата остварених на радовима објављеним у последње 3 календарске године; број нових референци научних радова у току године.
-

Циљ 3: Унапређење примењених истраживања на универзитетима кроз успостављање активне сарадње универзитета с привредом.

Показатељи излазних резултата:

- процентуални раст броја пројеката примењених истраживања;
 - број пројеката примењених истраживања који имају финансијску подршку привреде;
 - просечан буџет пројеката.
-

Циљ 4: Унапређење међународне сарадње државних универзитета

Показатељи излазних резултата:

- Проценат страних студената у укупном броју студената на државних универзитетима у текућој школској години;
 - Број научно-истраживачких пројеката реализованих кроз међународну сарадњу;
 - просечан буџет пројеката реализованих кроз међународну сарадњу;
 - Број универзитета који добијају финансијска средства за истраживање и развој из иностраних извора;
 - Број пројеката у оквиру Ерасмус+ програма у којима учествују домаће институције.
-

Програмска активност „Развој квалитета високог образовања”

Опис: Програмска активност обухвата редовну, објективну и транспарентну акредитацију и проверу квалитета рада свих високообразовних институција и њихових студијских програма. У том смислу, кроз програмску активност се врши провера примене одговарајућих стандарда и система осигурања квалитета високог образовања. Након утврђивања усаглашености са прописаним стандардима и потребама тржишта додељује се акредитација која важи једни академску годину. Квалитет образовних установа развијаће се административним, тржишним и другим механизмима, уз уважавање специфичности установа које образују кадрове за професије од посебног друштвеног значаја (војска, полиција и др.). Поред овога програмска активност је усмерена и на унапређивање квалитета наставних програма, уџбеника и других наставних средстава, стручног усавршавања и професионалног развоја запослених у образовању.

Основ: Закон о високом образовању и Стратегија развоја образовања до 2020. године.

Циљ 1: Осигурање адекватног нивоа квалитета студијских програма и стандарда рада високообразовних институција

Показатељи излазних резултата:

- број државних факултета са акредитацијом у току одређене календарске године;
 - број универзитета за које је предложен статус истраживачких универзитета пошто су добили акредитацију;
 - проценат студијских програма за које је одобрена акредитација у односу на укупан број поднетих захтева;
 - проценат студената који су уписани на студијске програме којима није одобрена акредитација.
-

Циљ 2: Осигурање усаглашености студијских програма са потребама тржишта за кадровима одређених знања и компетенција

Показатељи излазних резултата:

- Процентуално повећање броја места на студијским програмима којима је број пријављених претходне године прелазило постојеће капацитете;
 - Број студијских програма чији је наставни програм усаглашен са тржишним захтевима.
-

Циљ 3: Унапређење система стручног усавршавања запослених у високом образовању

Показатељи излазних резултата:

- Број одржаних семинара професионалног развоја запослених у образовању;
- Број учесника на семинарима.

Пројекат „Развој јединственог информационог система"Е-индекс"

Опис: Спровођењем пројекта биће уведена могућност да студенти прате предавања путем интернета када нису у могућности да присуствују на њима, као и студентима који имају статус студената на даљину. На овај начин пружиће се могућност да се испити пријављују он-лајн, да досијеи студената буду доступни у електронском облику, као и друге погодности које ће омогућити брже и ефикасније студирање кроз уштеду времена приликом обављања административних процедура.

Оснoв: Закон о високом образовању и Стратегија развоја образовања до 2020. год.

Циљ 1: Повећање доступности наставних садржаја и поједностављење административних процедура применом модерних информационих технологија на државним факултетима

Показатељи излазних резултата:

- Проценат државних факултета који спроводе наставу помоћу модерних информационих технологија;
- Проценат државних факултета који омогућавају он-лине пријаву испита;
- Укупан број студената који имају статус студента на даљину који прате предавања путем модерних информационих система;
- Број предавања која се могу пратити он-лајн.

Програмска активност „Подршка школовању и усавршавању талентованих студената"

Опис: Кроз ову програмску активност се врши стипендирање талентованих студената који су на студијама универзитета у земљи и иностранству. Ова новчана помоћ се

додељује студентима са просечном оценом изнад 9, без обзира на њихов материјални статус чиме се умањују економске препреке приступу високом образовању. Додатно, право на стипендију имају и студенти држављани Републике Србије који студирају на иностраним универзитетима. На овај начин се подстиче стручно усавршавање најбољих студената и ван земље, који ће након повратка у Србију стеченим знањем допринети њеном развоју. Поред новчане помоћи, у оквиру ове програмске активности надареним студентима се обезбеђује и радна пракса у компанијама са којима је упуштана сарадња.

Реализацијом ових активности се доприноси смањењу незапослености, подстицању предузетништва и самозапошљавања, и унапређењу положаја и учешћа младих талената у друштву.

Основ: Закон о високом образовању, и Национална стратегија за младе.

Циљ 1: Вредновање и награђивање врхунских резултата младих талената

Показатељи излазних резултата:

- Број студената на универзитетима у земљи којима је додељена стипендија;
 - Број студената из осетљивих друштвених група којима је додељена стипендија;
 - Број студената на универзитетима у иностранству којима је додељена стипендија;
 - Проценат студената који примају стипендију у укупном броју студената на универзитетима у земљи у текућој години.
-

Циљ 2: Унапређење професионалног развоја и запошљавања младих талената путем каријерног вођења, пракси и стажирања

Показатељи излазних резултата:

- Број компанија са којима је потписан споразум о обављању стручне праксе;
 - Проценат стипендиста којима је обезбеђена стручна пракса.
-

Програмска активност "Модернизација инфраструктуре високошколских установа и установа смештаја за студенте"

Опис: Програмска активност обухвата стручне послове идентификације потреба за унапређењем стања наставних објеката и пратећих садржаја у грађевинско техничком смислу, као и континуирано праћење њихове опремљености и усаглашености са важећим стандардима и стратегијама развоја високог образовања. Поред бриге о наставним објектима, кроз ову програмску активност се врши континуирано праћење потреба за изградњом нових капацитета, стања и енергетске ефикасности постојећих објеката за смештај студената. У складу са евидентираним потребама израђује се Годишњи програм инвестиционог и текућег одржавања наставних објеката и објеката за смештај студената, чија се реализација финансира кроз ову програмску активност. Годишњи програм такође обухвата и опремање наставних објеката ради унапређења техничких услова као неопходног предуслова за квалитетну реализацију наставе високог образовања.

Основ: Закон о високом образовању, Закона о ученичком и студентском стандарду и Стратегија развоја образовања до 2020. године.

Циљ 1: Олакшавање приступа високом образовању кроз повећање доступности смештаја у студентским домовима

Показатељи исхода:

- Број места у студентским домовима;
- Проценат студената који користе смештај у студентским домовима у односу на укупан број подносилаца захтева;
- Просечна цена месечног закупа места у студентским домовима.

Циљ 2: Унапређење и одржавање инфраструктуре установа студентског стандарда
Осигурање потребних капацитета и адекватног квалитета наставних објеката на
универзитетима

Показатељи излазног резултата:

- Број опремљених наставних кабинета;
- Проценат реализације радова обухваћених Годишњим програмом инвестиционог и текућег одржавања;
- Проценат објеката из Годишњег програма чија је изградња завршена у складу са уговором.

Анекс 5 Униформни програми и програмске активности јединица локалне самоуправе

ПРОГРАМ 1

Назив	СТАНОВАЊЕ, УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ
Шифра	1101
Сектор	Урбанизам и просторно планирање
Сврха	Планирање, уређење и коришћење простора у локалној заједници засновано на начелима одрживог развоја, равномерног територијалног развоја и рационалног коришћења земљишта; Подстицање одрживог развоја становања кроз унапређење услова становања грађана и очување и унапређење вредности стамбеног фонда

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Просторно и урбанистичко планирање
0002	Спровођење урбанистичких и просторних планова
0003	Управљање грађевинским земљиштем
0004	Стамбена подршка
0005	Остваривање јавног интереса у одржавању зграда

ПРОГРАМ 2

Назив	КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ
Шифра	1102
Сектор	Урбанизам и просторно планирање
Сврха	Пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица уз обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета; Одрживо снабдевање корисника топлотном енергијом; Редовно, сигурно и одрживо снабдевање водом за пиће становника, уређивање начина коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Управљање/одржавање јавним осветљењем
0002	Одржавање јавних зелених површина
0003	Одржавање чистоће на површинама јавне намене
0004	Зоохигијена
0005	Уређивање, одржавање и коришћење пијаца
0006	Одржавање гробаља и погребне услуге
0007	Прозводња и дистрибуције топлотне енергије
0008	Управљање и снабдевање водом за пиће

ПРОГРАМ 3

Назив	ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ
Шифра	1501

Сектор	Економска и развојна политика
Сврха	Обезбеђивање стимулативног оквира за пословање и адекватног привредног амбијента за привлачење инвестиција

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Унапређење привредног и инвестиционог амбијента
0002	Мере активне политике запошљавања
0003	Подршка економском развоју и промоцији предузетништва

ПРОГРАМ 4

Назив	РАЗВОЈ ТУРИЗМА
Шифра	1502
Сектор	Економска и развојна политика
Сврха	Унапређење туристичке понуде у граду/општини

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Управљање развојем туризма
0002	Промоција туристичке понуде

ПРОГРАМ 5

Назив	ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ
Шифра	0101
Сектор	Пољопривреда и рурални развој
Сврха	Унапређивање пољопривредне производње у граду/општини

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Подршка за спровођење пољопривредне политике у локалној заједници
0002	Мере подршке руралном развоју

ПРОГРАМ 6

Назив	ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
Шифра	0401
Сектор	Заштита животне средине
Сврха	Обезбеђивање услова за одрживи развој локалне заједнице одговорним односом према животној средини; Ефикасно и одрживо управљање отпадним водама; Одрживо управљање отпадом

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Управљање заштитом животне средине
0002	Праћење квалитета елемената животне средине
0003	Заштита природе
0004	Управљање отпадним водама
0005	Управљање комуналним отпадом
0006	Управљање осталим врстама отпада

ПРОГРАМ 7

Назив	ОРГАНИЗАЦИЈА САОБРАЋАЈА И САОБРАЋАЈНА ИНФРАСТРУКТУРА
Шифра	0701
Сектор	Саобраћај и саобраћајна инфраструктура
Сврха	Унапређење организације саобраћаја и унапређење саобраћајне инфраструктуре у локалној самоуправи

Програмске активности

Шифра	Назив
0002	Управљање и одржавање саобраћајне инфраструктуре
0004	Јавни градски и приградски превоз путника

ПРОГРАМ 8

Назив	ПРЕДШКОЛСКО ВАСПИТАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ
Шифра	2001
Сектор	Образовање
Сврха	Омогућавање обухвата предшколске деце у вртићима

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Функционисање и остваривање предшколског васпитања и образовања

ПРОГРАМ 9

Назив	ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ
Шифра	2002
Сектор	Образовање
Сврха	Доступност основног образовања свој деци са територије града/општине у складу са прописаним стандардима

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Функционисање основних школа

ПРОГРАМ 10

Назив	СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ
Шифра	2003
Сектор	Образовање
Сврха	Доступност средњег образовања у складу са прописаним стандардима и потребама за образовним профилима који одговарају циљевима развоја града/општине и привреде

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Функционисање средњих школа

ПРОГРАМ 11

Назив	СОЦИЈАЛНА И ДЕЧИЈА ЗАШТИТА
Шифра	0901
Сектор	Социјална заштита
Сврха	Обезбеђивање свеобухватне социјалне заштите и помоћи најугроженијем становништву града/општине

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Једнократне помоћи и други облици помоћи
0002	Породични и домски смештај, прихватилишта и друге врсте смештаја
0003	Дневне услуге у заједници
0004	Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге
0005	Подршка реализацији програма Црвеног крста
0006	Подршка деци и породици са децом
0007	Подршка рађању и родитељству
0008	Подршка особама са инвалидитетом

ПРОГРАМ 12

Назив	ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА
Шифра	1801
Сектор	Здравствена заштита
Сврха	Доступност примарне здравствене заштите у складу са националним стандардима; Обезбеђивање и спровођење активности у областима деловања јавног здравља

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Функционисање установа примарне здравствене заштите
0002	Мртвозорство
0003	Спровођење активности из области друштвене бриге за јавно здравље

ПРОГРАМ 13

Назив	РАЗВОЈ КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА
Шифра	1201
Сектор	Култура, комуникације и медији
Сврха	Очување, унапређење и представљање културног-историјског наслеђа, културне разнорсности, продукције и стваралаштва у локалној заједници; Остваривање права грађана информисање и унапређење јавног информисања

Програмске активности

Шифра	Назив
--------------	--------------

0001	Функционисање локалних установа културе
0002	Јачање културне продукције и уметничког стваралаштва
0003	Унапређење система очувања и представљања културно-историјског наслеђа
0004	Остваривање и унапређивање јавног интереса у области јавног информисања
0005	Унапређење јавног информисања на језицима националних мањина
0006	Унапређење јавног информисања особа са инвалидитетом

ПРОГРАМ 14

Назив	РАЗВОЈ СПОРТА И ОМЛАДИНЕ
Шифра	1301
Сектор	Спорт и омладина
Сврха	Обезбеђивање приступа спорту и подршка пројектима везаним за развој спорта; Обезбеђивање услова за развој и спровођење омладинске политике

Програмске активности

Шифра	Назив
0004	Функционисање локалних спортских установа
0002	Подршка предшколском и школском спорту
0001	Подршка локалним спортским организацијама, удружењима и савезима
0005	Спровођење омладинске политике

ПРОГРАМ 15

Назив	ОПШТЕ УСЛУГЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Шифра	0602
Сектор	Опште услуге јавне управе
Сврха	Обезбеђивање услуга јавне управе и остваривање и заштита права грађана и јавног интереса Одрживо управљање финансијама и администрирање изворних прихода локалне самоуправе Сервисирање обавеза које проистичу из задуживања за финансирање буџета и управљање јавним дугом Пружање ефикасне интервенције, ублажавање последица и обезбеђење снабдевености и стабилности на тржишту у случају ванредних ситуација

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Функционисање локалне самоуправе и градских општина
0002	Функционисање месних заједница
0003	Сервисирање јавног дуга
0004	Општинско/градско правобранилаштво
0005	Омбудсман
0006	Инспекцијски послови
0007	Функционисање националних савета националних мањина
0009	Текућа буџетска резерва

0010	Стална буџетска резерва
0011	Робне резерве
0014	Управљање у ванредним ситуацијама

ПРОГРАМ 16

Назив	ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Шифра	2101
Сектор	Политички систем
Сврха	Обављање основних функција изборних органа локалне самоуправе

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Функционисање Скупштине
0002	Функционисање извршних органа
0003	Подршка раду извршних органа власти и скупштине

ПРОГРАМ 17

Назив	ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ И ОБНОВЉИВИ ИЗВОРИ ЕНЕРГИЈЕ
Шифра	0501
Сектор	Енергетика
Сврха	Одрживи енергетски развој локалне самоуправе кроз постицање унапређења енергетске ефикасности, побољшање енергетске инфраструктуре и ширу употребу обновљивих извора енергије

Програмске активности

Шифра	Назив
0001	Енергетски менаџмент