

## **RomaIntegration2020**

### **PLANIRANJE BUDŽETA ZA INTEGRACIJU ROMA I ROMKINJA**

**Sutomore, jula 2017. godine**



## PLANIRANJE BUDŽETA ZA INTEGRACIJU ROMA I ROMKINJA

### UVOD

U 2010. godini Evropski savet je usvojio Strategiju Evropa 2020 sa glavnim ciljem da ta strategija pomogne da Evropa izađe jača iz krize, kao i da se ekonomija EU pripremi za narednu deceniju. Evropska komisija je u novoj Strategiji Evropa 2020 utvrdila tri ključna prioriteta i to: 1) pametan rast, odnosno razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama (naučno tehnološka istraživanja i razvoj, inovacije, obrazovanje i digitalno društvo), 2) održivi razvoj: konkurentnost, efikasnost i zelenija ekonomija i 3) inkluzivni razvoj: podsticanje ekonomije visoke zaposlenosti, pružanje socijalnih i teritorijalnih kohezija, borba protiv siromaštva.

Strategija preporučuje da se inovativne mere socijalne zaštite kombinuju sa velikim brojem različitih socijalnih politika, uključujući specifične mere u oblastima obrazovanja, stanovanja, zdravstva i porodične politike, od kojih se zapošljavanje prepoznaje kao najvažniji i najodrživiji način izlaska iz siromaštva.

Za realizaciju ovih prioriteta utvrđeno je 10 integriranih smernica u okviru kojih su posebno važne tri i to:

- Razvijanje kvalifikovane radne snage, odgovarajući potrebama tržišta, unapređenje kvaliteta posla i celoživotno učenje;
- Pобољшanje performansi sistema obrazovanja i obuke na svim nivoima i povećanje učešća u visokom obrazovanju i
- Promovisanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva.

U okviru svih ovih smernica i načela, jedan od najozbiljnijih izazova u EU je okončanje stanja isključenosti Roma, odnosno realizacija procesa inkluzije Roma, koja je visoko na evropskom dnevnom redu, jer je postala zajednička odgovornost zemalja EU.

Među glavnim činjenicama su, naročito sledeće:

- Procenjuje se da se ukupna romska populacija u EU kreće oko 10 do 12 miliona, od čega je 4 miliona u Turskoj, a oko 1 milion u zemljama Zapadnog Balkana;
- Romska populacija je mlada: ispod 15 godina je 35,7%, a ukupna populacija ispod 15 godina u EU je 15,7 %;
- Inkluzija Roma ima pozitivan ekonomski uticaj, a Romi predstavljaju značajan segment buduće radne snage u mnogim zemljama;
- Od uspešnosti i koordiniranosti zajedničkih politika svih zemalja će zavisiati blagovremeno aktiviranje te radne snage, kako bi Romi aktivno i ravnopravno učestvovali svojim radom u privredi i društvu.

Među značajnim razlozima u programskom periodu 2017.-2020. se posebno mogu izdvojiti sledeći:

- 1) Međunarodni standardi ravnopravnosti i poštovanja ljudskih prava;
- 2) Troškovi, vezano za inkluziju će nastaviti da rastu ako se prava promena ne dogodi - cena neuspeha u slučaju nepreduzimanja akcija može biti vrlo visoka.





U Evropskoj platformi za inkluziju Roma iz 2009. godine, postavljeni su zajednički osnovni principi inkluzije Roma, koji se baziraju, uglavnom na sledećim pristupima:

1) Konstruktivne, praktične i nediskriminatorne politike
2) Inkluzija, koja ne isključuje korist za druge
3) Interkulturaln pristup
4) Inkluzija u društvo
5) Svest o rodnoj dimenziji
6) Usvajanje politika bez predrasuda
7) Korišćenje instrumenata Evropske unije
8) Uključivanje regionalnih i lokalnih vlasti
9) Uključivanje civilnog društva
10) Aktivno učešće Roma

## 1. Pravni aspekti u budžetiranju

### 1.1. Pravni aspekti u budžetiranju strateških dokumenata u pregovaračkim poglavljima zemlje kandidata

Prema Ugovoru o Evropskoj uniji svaka zemlja koja želi da bude deo EU to može da ostvari ako poštuje demokratske principe EU i ukoliko je posvećena njihovom daljem unapređenju zajedno sa drugim članicama EU i ako ispuní propisane političke, ekonomske i pravne kriterijume, tzv. „kriterijumi iz Kopenhagena“.

Pored navedenih kriterijuma, za zemlje zapadnog Balkana uveden je i proces stabilizacije i pridruživanja, kako bi se u tom procesu ostvarili sledeći ciljevi: politička stabilizacija zemalja i ohrabivanje njihove brze tranzicije ka tržišnoj ekonomiji (1), unapređenje regionalne saradnje (2) i članstvo u EU, u kom procesu zemlje kandidati izgrađuju svoje kapacitete za usvajanje i sprovođenje propisa EU, kao i evropskih međunarodnih standarda. U ovom periodu tim zemljama EU nudi razne trgovinske povlastice, ekonomsku i finansijsku pomoć, pomoć za rekonstrukciju, razvoj i sporazume o stabilizaciji i pridruživanju – do ulaska u EU, po kome se svaka zemlja korak po korak približava EU, a Evropska komisija ocenjuje napredak na osnovu godišnjih izveštaja.

Polazna osnova u aktivnostima zemlje kandidata je zakonski okvir, odnosno pravni i strateški osnov – regulatorni okvir, koji ima dve komponente, i to: međunarodnu komponentu, koja je u osnovi jednaka za sve zemlje i nacionalnu komponentu koja sadrži određene specifičnosti za svaku zemlju.

Ceo proces pristupanja zemlje kandidata EU odvija se u dve faze od kojih je prva faza – faza pravnog usklađivanja regulatornog okvira za direktivama, drugim propisima i pravilima EU, a druga faza je faza implementacije usklađenog pravnog okvira zemlje sa propisima EU.

Ove dve faze su veoma važne za budžetiranje strateških dokumenata, odnosno akcionih planova, jer se sve aktivnosti iskazane u akcionim planovima klasifikuju po sadržini, odnosno po tome da li se odnose na prvu ili na drugu fazu u procesu pristupanja zemlje kandidata EU, što ima direktne implikacije na budžetiranje resursa.



## **1.2.Međunarodni regulatorni okvir za finansiranje funkcija država (COFOG i GFS klasifikacija)**

Međunarodni regulatorni okvir polazi od strateških dokumenata o daljem razvoju i funkcionisanju EU, zatim uspostavljenih određenih međunarodnih standarda i pravila postupanja, naročito u oblasti upravljanja javnim finansijama. Od deset integriranih smernica Strategije Nova EU 2020, prva je obezbeđivanje kvaliteta i održivosti javnih finansija, za koju je ključna orijentacija da EU zahteva visok kvalitet izveštavanja sa pouzdanom, blagovremenom, jedinstvenom i sveobuhvatnom strukturom državne potrošnje, koristeći međunarodnu klasifikaciju državnih funkcija - COFOG, uporedivu za sve zemlje članice EU.

U okviru ove orijentacije u EU je izgrađen i sistem od deset osnovnih principa dobrog budžetskog upravljanja, koji glase:

- 1) Budžetiranje u okviru fiskalnih ciljeva
- 2) Usklađivanje sa srednjoročnim strateškim planovima i prioritetima
- 3) Učinak i evaluacija
- 4) Kvalitet, integritet i nezavisnost revizije
- 5) Transparentnost, otvorenost i pristupačnost
- 6) Participativnost, uključenost i realistična debata
- 7) Fiskalni rizici i održivost
- 8) Okvir kapitalnog budžeta
- 9) Jasno budžetsko računovodstvo i
- 10) Efikasno izvršenje budžeta.

Polazana osnova EU je da je zakonodavstvo glavni pokretač pozitivnih akcija u bilo kojoj oblasti u EU i da neusklađeni pravni okviri u nekim zemljama stvaraju ozbiljne prepreke za sprovođenje pozitivnih promena i aktivnosti u cilju razvoja i napretka zemalja kandidata u ovom slučaju, a u nekim zemljama postoje poteškoće u obezbeđivanju uslova za doslednu primenu zakonodavnog okvira. Ovo je posebno važno iz razloga što je zaključak Komisije OECD koja prati budžetske procese raznih zemalja, da pravni osnov za budžetske procese enormno varira od zemlje do zemlje i daje neophodno izvršiti analizu sličnosti i razlika u formalnim zakonima (ustavima i zakonima koji se odnose na budžetski sistem), kao i pravne norme za budžetiranje, kako bi ta analiza bila korisna za planiranje vlada da reformišu svoje budžetske zakone. U tom smislu jedna od aktivnosti zemalja kandidata je da država treba da razmotri svoje nacionalno zakonodavstvo, utvrdi zabrane i ograničenja i da pravnim usklađivanjem propisa stvori mogućnost za preduzimanje pozitivnih aktivnosti koje sadrže adekvatno finansiranje kroz nacionalne budžete ili sredstva EU, što je posebno važno za budžetiranje strateških dokumenata zemlje kandidata koji se odnose na inkluziju Roma.

## **1.3.Specifičnosti akcionih planova za uključivanje Roma**

Specifičnosti akcionih planova za inkluziju Roma ogledaju se u nekoliko bitnih činjenica, i to:

- **Inkluzivni razvoj – podsticanje ekonomije visoke zaposlenosti, pružanje socijalnih i teritorijalnih kohezija, borba protiv siromaštva** - jedan od tri ključna prioriteta unovoj Strategiji Evropa 2020;
- **Promovisanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva** - u okviru deset integriranih smernica Strategije Evropa 2020;
- **Borba protiv siromaštva** je jedan od pet merljivih ciljeva Strategije Evropa 2020, koji ulaze i u nacionalne ciljeve;
- **Korišćenje instrumenata Evropske unije** je segment koji se bazira i na osnovnim zajedničkim pristupima u skladu sa posebnom Evropskom platformom za inkluziju Roma u kojoj su postavljeni zajednički osnovni principi inkluzije Roma.

Na ovaj način je otvoren proces u kome postoje mogućnosti da se EU zajedno sa vladama zemalja kandidata pozabavi položajem Roma, posebno u zemljama Zapadnog Balkana, koje sve teže članstvu u EU, a gde je ocenjeno da su Romi najugroženija etnička grupa u regionu.

Evropska komisija nastoji da u saradnji sa nacionalnim vladama, civilnim društvom i Romima razvije sveobuhvatni i održiv dugoročni okvir – strateška dokumenta, kao i akcione planove za svaku zemlju i za region u celini. U tom smislu okvir zajedničkih politika u vezi inkluzije Roma svih zemalja u regionu trebalo bi da slede jedinstvenu metodologiju utvrđivanja prioriteta i projekata vezanih za inkluziju, izrade i budžetiranja akcionih planova, kao i metodologiju njihovog praćenja i izveštavanja.

Posvećenost pitanju inkluzije Roma je i u činjenici da je segment inkluzije Roma jedan od indikatora za ocenu napretka u procesu pristupanja zemlje kandidata EU.

Razlozi zbog kojih opštine i gradovi u zemljama kandidatima donose strateške planske dokumente jesu različiti: sa jedne strane, postojanje strategija razvoja jeste preduslov da bi lokalne samouprave mogle konkurisati za određena finansijska sredstva, pre svega za *pretpristupnu pomoć (IPA)* sredstva EU, dok su, sa druge, ona izraz potrebe da se optimalno i sistematski koriste potencijali, odnosno rešavaju problemi lokalne zajednice. Postojanje ne samo strateških već i planskih dokumenata čini da se eliminišu eventualne problematične situacije u različitim oblastima. Na primer, postojanje urbanističkih ili planova komunalnog i drugog uređenja predstavlja pozitivan signal za potencijalne investitore, čime se posredno utiče na smanjenje nezaposlenosti i sl.

Pored izrade strategija održivog razvoja, planskih i drugih strateških dokumenata, lokalne samouprave zemalja kandidata moraju pristupiti i izgradnji institucionalnih kapaciteta u nameri da olakšaju, ubrzaju i kontrolišu ispunjavanje zacrtanih razvojnih ciljeva (npr. kancelarije za mlade, kancelarije lokalnog razvoja i sl. čiji bi osnovni zadatak bio da stvaraju okruženje koje će privlačiti investicije i druga ulaganja u funkciji razvoja).

## 2. Ključni razlozi za prioritet budžetiranja integracije Roma

Prvi ključni razlog za prioritet budžetiranja integracije Roma je obaveza svih zemalja Zapadnog Balkana da u procesu pristupanja EU treba da poštuju i sprovode dalje reforme u zaštiti manjinskih prava, uključujući i inkluziju Roma, što je strateško opredeljenje EU u pogledu proširenja.

Drugi razlog je mogućnost ostvarivanja benefita iz sredstava EU. Naime, prema Strategiji EU 2020, inkluzija Roma je na vrlo visokom nivou prioriteta, pa zemlje kandidati imaju jedinstvenu šansu da, prepoznajući na isti način važnost segmenta inkluzije Roma i

utvrđujući prioritete za njegovu realizaciju u procesu pridruživanja, postignu značajne benefite, između ostalog i korišćenjem mogućnosti koje su na raspolaganju iz sredstava EU za inkluziju Roma.

Generalna je ocena u institucijama EU da, kada je u pitanju inkluzija Roma, često problem nije nedostatak novca, već najčešće pristup do novca i kapacitet država za njegovu apsorpciju. Ova činjenica jasno ukazuje da treba jačati administrativne kapacitete, posebno država Zapadnog Balkana, pre svega podizanjem nivoa znanja i stručnosti, naročito ka izgradnji, uspostavljanju i razvoju okvira zajedničkih politika u vezi inkluzije Roma svih zemalja kandidata u regionu i poznavanju propisanih procedura i standarda u EU.

Posebno je važno, pre svega i zbog mogućnosti da u okviru te zajedničke politike zemlje slede jedinstvenu metodologiju utvrđivanja prioriteta i projekata vezanih za inkluziju Roma, izrade i budžetiranja akcionih planova, kao i metodologiju njihovog praćenja i izveštavanja. Ova orijentacijau postupanju zemalja kandidata otvara jedinstven prostor za pristup novcu iz evropskih fondova namenjenih upravo procesu inkluzije Roma, rasterećenje izdataka iz državnog budžeta i pomaže stvaranju mogućnosti za nove prihode budžeta zemlje kandidata.

## **2.1. Dvosmerna multiplikacija korisnih efekata na budžet (smanjenje rashoda i povećanje prihoda budžeta)**

Činjenica je da je ogromna većina Roma radno sposobno stanovništvo koje kao element radne snage nije uključeno u funkcionisanje ekonomije, već se u skladu sa mogućnostima zemlje i pravima iz oblasti socijalne zaštite, za njihovu egzistenciju izdvajaju sredstva iz budžeta i isplaćuju mesečno u vidu bespovratnih davanja – naknada za socijalnu zaštitu.

Ova sredstva, najčešće zbog velikog broja korisnika socijalne zaštite nisu dovoljna da obezbede osnovne ljudske potrebe, čime je smanjena ili isključena mogućnost, najpre stručnog obrazovanja, ili bilo kakvog drugog napretka u pogledu zapošljavanja odnosno drugog načina prestanka zavisnosti od pružene socijalne pomoći iz budžeta.

Orijentacija zemalja kandidata da se isti obim planiranih sredstava za socijalnu zaštitu iz budžeta preraspodeli i godišnje, deo po deo, usmerava u nacionalni doprinos, radi povlačenja sredstava iz EU fondova, bi omogućila da se broj korisnika bespovratnih sredstava – socijalne pomoći iz budžeta smanjuje, a da se, na drugoj strani, trajno iz njihovih plata isplaćuju porezi i doprinosi kojima se puni budžet i tako ostvaruju novi redovni izvori prihoda budžeta.

Prema postojećim istraživanjima, iskustveni podaci pokazuju da su, u zemljama koje su inkluziju Roma shvatile kao mogućnost za rasterećenje budžeta i priliv novih sredstava, ekonomske koristi od inkluzije Roma značajne, i da se čak kreću oko 0,5 mlrd. € u nekim zemljama godišnje. Takođe, podaci pokazuju i da inkluzija Roma ukupno doprinosi smanjenju troškova koji u sadašnjem stanju evidentno postoje i imaju trend stalnog rasta, što je dodatni teret za budžet svake zemlje.

Pojedine autoritativne analize pokazuju da potencijalni dobitak za ekonomiju zemlje po pitanju inkluzije Roma daleko prevazilazi neophodno investiranje sredstava u taj segment i da ima značajnu multiplikaciju korisnih efekata i u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja, zdravstva i svih drugih segmenata i to ne samo Roma, nego ukupne populacije i podsticanja rasta ekonomije zemlje.





Sa druge strane, zemlja na taj način više počinje da ispunjava svoje međunarodne obaveze u pogledu jednakosti i u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja, zdravstva i svih drugih segmenata i to ne samo Roma, nego ukupne populacije.

## **2.2.Eksterne mogućnosti finansiranja**

Zbog činjenice da je inkluzija Roma u EU visoko na dnevnom redu evropskih institucija, to se vidi i iz finansijskih instrumenata – strukturnih fondova koji se stavljaju na raspolaganje onim zemljama koje, kao prioriteti priliku za svoj napredak u ovom segmentu, a i šire, prepoznaju u procesu inkluzije Roma. Neophodnost zajedničkog delovanja posebno u sferi strateškog planiranja i programiranja prioriteta inkluzije Roma u nacionalnim okvirima, uključujući sve nivoe po vertikali (republika, lokalna samouprava) i po horizontali (usklađenost sa svim drugim domaćim i lokalnim razvojnim planovima, a ne segmentarno), omogućavaju povlačenje i distribuciju znatne finansijske podrške iz fondova EU.

EU ovim instrumentima nastoji da pomogne da se reše sistemski uzroci nejednakosti za Rome.Međutim, ne sme se zaboraviti da generalni pristup u realizaciji smernica Strategije EU 2020 počiva na koordinaciji osnovnih principa iz oblasti ljudskih prava, nediskriminacije, odnosno primenu direktiva o jednakosti, što omogućava da se sa dobro pripremljenim strateškim i drugim akcionim planovima i projekcijama, uz učešće nacionalnih resursa, osigura upotreba finansijskih instrumenata za pretpristupnu pomoć zemljama kandidatima.

Najvažniji momenat u okviru ovog procesa je mogućnost da se, nakon dobro pripremljenih strategija i akcionih planova, koji podrazumevaju potpuno koordinirane aktivnosti svih relevantnih učesnika na svim nivoima vlasti, mobilišu sredstva iz više izvora, među kojima je značajna mogućnost da nedostajuća sredstva na nacionalnom nivou budu dopunjena iz sredstava EU.

Vrlo važna činjenica je da ta sredstva daju poreski obveznici EU i da je, sa pravom rigorozan režim u pogledu poštovanja pravila i kod odobravanja i korišćenja tih sredstava, što podrazumeva potrebna znanja i edukacije administrativnog osoblja zemalja kandidata o celom procesu finansiranja inkluzije Roma iz eksternih izvora.

## **2.3.Proces pristupanja Evropskoj uniji**

Proces pristupanja EU je dugotrajan i kompleksan i podrazumeva određene faze u okviru kojih se zemlja priprema za ispunjavanje određenih standardnih obaveza, među kojima je i ostvarivanje ravnopravnosti i poštovanje ljudskih prava u okviru kojih i inkluzija Roma.Ovaj proces je dugotrajan i najčešći problemi u napretku su nedostatak političke volje, ograničenost administrativnih kapaciteta i nedostatak finansijskih sredstava.

Proces podrazumeva dve faze i to fazu pravnog usklađivanja regulatornog okvira sa propisima EU, u kojoj država kandidat treba da razmotri svoje nacionalno zakonodavstvo i da otkloni sve zabrane i ograničenja, odnosno stvori mogućnosti za preduzimanje pozitivnih aktivnosti koje sadrže adekvatno finansiranje kroz nacionalni budžet i/ili sredstva EU i drugih donatorskih izvora.



Druga faza predstavlja proces implementacije usklađenog regulatornog okvira i ona, za razliku od prve, traje mnogo duže, jer su za nju potrebna značajna finansijska sredstva i osposobljavanje ukupnog administrativnog aparata za primenu svih usvojenih i usklađenih propisa, što je velika i značajna promena u funkcionisanju svake zemlje koja pretenduje da postane član EU.

Evropske institucije izuzetan značaj pridaju proceni troškova aktivnosti predviđenih svakim akcionim planom, pa se iz tog razloga vrlo vodi računa da li se procena troškova odnosi na aktivnosti koje pripadaju fazi pravnog usklađivanja ili fazi implementacije.

## **2.4. Obaveze prema ratifikovanim međunarodnim standardima za ljudska prava**

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je međunarodni ugovor između države potpisnice i Evropske unije kojim je uspostavljen pravni okvir za uzajamnu saradnju i postepeno približavanje evropskim standardima. Sporazumom se regulišu obaveze zemlje budućeg kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, prvenstveno u pogledu donošenja određenih zakona i njihove implementacije kao i ispunjenja određenih standarda u domenu kvaliteta državne uprave i kapaciteta institucija. Sporazum sa Crnom Gorom je potpisan 15. oktobra 2007. godine. Zemlja kandidat za pristupanje EU, u skladu sa potpisanim Sporazumom preuzima određene obaveze u okviru relevantnih pregovaračkih poglavlja, kojih za Crnu Goru ima ukupno 35.

U otvorenom Poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, u potpoglavlju III. Temeljna prava - A– Zaštita prava manjina i RAE populacije, planirane su ukupno 34 pojedinačne mere, odnosno aktivnosti kojima su u Crnoj Gori preuzete obaveze u vezi inkluzije Roma i Egipćana. Glavna preporuka u tački 3.1. Akcionog plana glasi: "Preduzeti konkretne mere da bi se sprečila diskriminacija manjina. Osigurati dalju registraciju RAE populacije, kao i njihov jednak pristup ekonomskim i socijalnim pravima i njihovu odgovarajuću zastupljenost u državnim organima. Posebnu pažnju treba obratiti na poboljšanje uslova života najsiromašnijeg dela RAE populacije".

## **3. Primer budžetiranja jedne aktivnosti**

Pri prikazivanju budžetiranja bilo koje aktivnosti iz akcionog plana, potrebno je metodološki pristupiti u pogledu redosleda analitike, kako sadržaja aktivnosti, tako i drugih činilaca, odnosno elemenata koji se tiču nosilaca aktivnosti, rokova, izvora sredstava i drugih pojedinosti koje moraju biti što detaljnije razjašnjene, kako bi procena finansijskih efekata bila što preciznija. Kada se identifikuju svi ti potrebni elementi pristupa se primeni jedinstvene jedinične metodologije u pogledu vrednosnih pokazatelja po kojima se izračunava vrednost, odnosno cena koštanja svakog resursa ili druge potrebe koja je iskazana kao neophodna za realizaciju pojedinačne aktivnosti (Primer 1. u nastavku).





## Primer 1:

Br. akt.	Aktivnost	Nosioi	Rok	Finansijski resursi i izvori	
				Opis kvalitativnih elemenata	Iznos u € (kurs 123,0) u RSD
1.	Usvajanje zakona o izmenama i dopunama zakona o ... i edukacija o prijemni zakona....	Ministarstvo ...	2018. g.	✓ Opis: Ko radi....., koliko dana..... U kom periodu..... ✓ Obračun: Stand. Jedinične veličine....jednodnevna bruto plata za svakog učesnika, broj dana, ostali troškovi (Over Haeds), edukacija....broj učesnika, broj dana obuke, broj predavača, prateći troškovi... Podatak za Ministarstvo finansija – propisani obrazac za zahtev za budžetiranje ... budžetske GFS klasifikacije Propisana konta – rashodi za zaposlene Propisana konta - Robe i usluge Druga relevantna konta.....  ✓ UKUPAN IZNOS....€ od čega na tere Budžeta....€, a na teret donatorskih sredstava.....€	Budžet Crne Gore, iznos.....€, u 2018.godini  Donatorska sredstva za edukaciju.....€

#### 4. Nacionalni regulatorni okvir

Nacionalni regulatorni okvir je uređen za svaku zemlju njenim zakonskim propisima i drugim podzakonskim aktima u skladu sa sistemom zakonodavstva svake zemlje.

Kad je u pitanju materija budžetiranja, evropske institucije su uočile da postoje velike razlike u budžetskim sistemima, što je još jedan razlog za usklađivanje tih sistema, a naročito sa stanovišta otklanjanja određenih zabrana ili prepreka za preduzimanje određenih mera u cilju realizacije aktivnosti koje se odnose na strateške promene i reforme u procesu pridruživanja EU.

##### 4.1.Primena propisa o budžetskom sistemu i identifikacija pravnog osnova za finansiranje funkcija u oblasti pregovaračkih poglavlja i pratećih strateških dokumenata

U procesu pristupanja države EU, aktivnosti koje podrazumevaju proceduru potpisivanja posebnog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kojim država koja pretenduje da postane članica EU prihvata obaveze usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU i njegovo sprovođenje primenu kroz odgovarajući broj pregovaračkih poglavlja.

U okviru tog sporazuma se za svako poglavlje predviđaju strateški pravci promena, bilo da se radi o pravnom usklađivanju ili implementaciji, što se iskazuje donošenjem posebnih strategija kao dugoročnih razvojnih dokumenata i akcionih planova za njihovo sprovođenje.



Ti akcioni planovi koji, pored ostalih elemenata sadrže i procenu finansijskih efekata za njihovu realizaciju, obavezno moraju biti usaglašeni sa budžetskim sistemom svake zemlje i njenim politikama javne potrošnje, kako bi se obezbedila sigurnost u obezbeđenju dovoljnih finansijskih sredstava u budžetu za finansiranje aktivnosti iz akcionih planova za svaku planiranu godinu. Iz tih razloga je veoma važna veza akcionih planova i državnog budžeta svake države, a pristupi u obezbeđivanju te veze su različiti i zavise od zakonodavnog rešenja svake zemlje.

Neophodno je da, prema postojećim propisima o budžetskom sistemu i podzakonskim propisima za njihovo sprovođenje, postoji jasna obaveza da se svi iznosi iskazani u akcionom planu na teret budžeta ili drugih nosilaca javnih sredstava, posebno iskazuju u vidu procene finansijskih efekata propisa (u Srbiji je to propisani PFE obrazac - procena finansijskih efekata), u Hrvatskoj propisani PFU obrazac - procena fiskalnih uticaja, a u Crnoj Gori je to RIA obrazac o proceni fiskalnog uticaja, nešto drugačije sadržine.

Ovi propisani obrasci i u Srbiji i u Hrvatskoj precizno obezbeđuju da se na jedinstven način prikažu svi rashodi prema međunarodnim klasifikacijama (COFOG i GFS klasifikacije), odnosno kontnom klasifikacionom okviru predviđenom za budžetski sistem. To dalje znači da se, zavisno od vrste procenjenih rashoda, iskazuju namene troškova, bilo da se radi o troškovima za ljudske resurse (bruto plate i drugi rashodi (Overhead)), troškovima za investicije i druge namene iz akcionog plana.

Ovo je veoma važan momenat jer se usklađeni finansijski aspekt, odnosno procena fiskalnih uticaja, nakon usvajanja akcionog plana koji je višegodišnji dokument, treba da koristi za dalju operacionalizaciju i sprovođenje budžetske procedure u svakoj godini za koju su procenjena planirana sredstva za realizaciju pojedinačnih aktivnosti iz akcionog plana, uključujući i čvrste i adekvatne budžetske predloge za finansiranje na osnovu metodologije programskog budžeta. U slučaju nedovoljno razvijenog modela programskog budžeta, neophodno je da se sva postojeća budžetska procedura sprovede i obezbedi da u sklopu redovnih budžetskih zahteva za planiranje sredstava u godišnjem budžetu budu obuhvaćena i sredstva planirana akcionim planom.

Vrlo je bitno da ovaj deo poslova u vezi sa finansijskim aspektom obavezno zajednički usaglašavaju stručnjaci koji se bave planiranjem budžeta i budžetskim politikama i osobe zadužene za izradu akcionog plana, kao i osobe iz organizacionih jedinica zaduženih za integraciju u EU, u resornom organu koji je nosilac aktivnosti iz akcionog plana.

Ovaj isti sastav je vrlo važan i kod praćenja izvršenja akcionog plana i izveštavanja o realizaciji pojedinačnih aktivnosti, uključujući i nerealizovane aktivnosti i posebno razloge zbog kojih one nisu realizovane, sa obrazloženjima i eventualno stavovima o njihovom daljem statusu.

Posebno je važan segment izveštavanja o sredstvima iz EU fondova i drugih donatorskih izvora, jer se na taj način stvara mogućnost za dalje korišćenje istih ili novih izvora iz sredstava EU odnosno drugih eksternih izvora.

#### **4.2. Sadašnje stanje i mogućnosti prilagodavanja pravnog okvira**

Zemlja kandidat, posle zaključenog sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji sadrži određeni broj pregovaračkih poglavlja u okviru kojih se zemlja kandidat obavezuje na određene reforme i promene, pristupa se izradi dugoročnih strategija i njihovih pratećih dokumenata – akcionih planova.

U okviru pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, urađen je Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23, čije potpoglavlje III – Temeljna prava, podrazumeva donošenja posebne strategije i akcionog plana za inkluziju Roma. U tom smislu doneta je posebna Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020 godina, a u skladu sa njom je predviđeno i usvajanje posebnog Akcionog plana, nakon čega je Poglavlje 23. otvoreno 18. decembra 2013. godine.

U ovom procesu je vrlo važno da postoji povezanost akcionog plana i budžetskih politika Ministarstva finansija za tekuću i naredne godine za koje je akcioni plan pripremljen, što daje sigurnost da će se sredstva, koja su njime predviđena i obezbeđivati u budžetima po dinamici iz akcionog plana.

Uočava se međutim da, u regulatornom okviru, kao i u slučaju Republike Srbije, nema nigde posebno iskazanog pravnog osnova, kada su u pitanju akcioni planovi kao novi strateški dokumenti, koji zahtevaju finansiranje iz budžeta i koji bi morali imati definisan pravni osnov za budžetiranje, uključujući i sistem programskog budžetiranja, što bi trebalo u narednom periodu razmotriti.

#### **4.3. Regionalne perspektive za obazrivo budžetiranje prema integraciji Roma**

Zbog značaja i kompleksnosti procesa inkluzije Roma u EU, a sa druge strane, posebno zbog sličnosti problema u ovom segmentu u regionu Zapadnog Balkana, ima razloga da se zajedničkim naporima izgrade i razvijaju regionalne jedinstvene smernice za realizaciju daljeg procesa inkluzije Roma. Sve zemlje Zapadnog Balkana imaju slične poteškoće koje se uglavnom sastoje u nedovoljnim administrativnim kapacitetima, nedostatku finansijskih sredstava, nedovoljnoj ili slaboj koordinaciji za korišćenje sredstava fondova EU i nedovoljnom poznavanju svih procedura EU za pristup fondovima koji su namenjeni kao podrška EU za inkluziju Roma. Ovo je posebno važno, sa stanovišta ispunjavanja preuzetih obaveza država kandidata iz regiona Zapadnog Balkana, kao i zbog toga što se u periodu 2014.-2020. godine, državama članicama stavlja na raspolaganje 343 milijarde € iz strukturnih i kohezionih fondova, a najmanje 80 milijardi € je planirano za ulaganje u ljudski kapital, zapošljavanje i socijalnu inkluziju kroz Evropski socijalni fond.

Najveća korist za proces inkluzije Roma je upravo u regionalnom pristupu i korišćenju multipartnerskog pristupa (više učesnika i sa više nivoa), sa jedne strane i multifondovskog pristupa sa druge strane, kojim se olakšava celokupan proces i ako se tome doda i regionalni zajednički pristup u rešavanju istih pitanja, bilo da se radi o obrazovanju ili zapošljavanju, odnosno drugom segmentu, značajno bi poboljšao rezultate i doveo do trajnog uspeha u inkluziji Roma u regionu.

Okvir javnih politika svih zemalja u regionu bi mogao da sledi zajedničku metodologiju, naročito u proceni prioriternih projekata, jedinstvenog načina budžetiranja, izvršavanja akcionih planova i izveštavanja o njihovoj realizaciji, što bi značajno podiglo kredibilitet zemalja kandidata za korišćenje raspoloživih sredstava iz pretpristupnih fondova za inkluziju Roma.

Drugi važan momenat je i u činjenici da, kad se savladaju i primenjuju procedure za korišćenje sredstava za inkluziju Roma, otvara se mnogo veća mogućnost i za korišćenje sredstava kojima se pruža podrška EU i u drugim oblastima prilagođavanja zemlje kandidata procesima pridruživanja EU. Ovde treba naglasiti i činjenicu da zemlja kandidat koja je uspešno savladala procedure za korišćenje sredstava iz fondova EU za inkluziju Roma, ima



pred EU institucijama siguran dokaz o sposobnosti i zadovoljavajućem nivou administrativnog kapaciteta za povlačenje sredstava i iz drugih fondova EU za pretpristupnu pomoć u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

## 5. Jedinstvena metodologija budžetiranja - kvalitativni aspekt

Bitne činjenice u procesu budžetiranja potreba iskazanih u akcionim planovima bilo kog pregovaračkog poglavlja su da se, uvek treba rukovoditi sadržinom i putanjom aktivnosti: **šta** treba da se uradi, **kako** treba da se uradi, **kada** treba da se uradi, **gde** treba da se uradi, **ko** treba da uradi i **zašto** treba da se uradi (koji su izlazni rezultati) – a to je kod akcionih planova - operacionalizacija strateških ciljeva koji se najčešće ostvaruju u višegodišnjim periodima. Akcioni planovi postaju osnova za finansiranje – obezbeđenje sredstava u državnom budžetu zemlje kandidata. Da bi se na sva ova pitanja adekvatno odgovorilo potrebna je jedinstvena metodologija u pristupu čitavom procesu pripreme i usvajanja akcionih planova.

### 5.1. Jedinstvena metodologija za opis i iskazivanje kvalitativnih elemenata za budžetiranje strateških, akcionih, projektnih i regulatornih dokumenata

Polazna osnova za pripremu navedene jedinstvene metodologije je da procena finansijskih efekata, najčešće sadrže tri aspekta procene, i to: po institucijama, administrativnim kapacitetima i po pojedinačnim oblastima koje su predviđene Akcionim planom i to za sve oblasti koje ima akcioni plan.

Procena se vrši i po izvorima finansiranja, bilo da se radi o državnom budžetu, budžetima lokalnih samouprava, odnosno jedinica lokalne samouprave, donatorskim sredstvima, projektnim i programskim kreditima i zajmovima, ostalim izvorima i nepoznatim izvorima za koje tek treba aplicirati.

Jedan od bitnih faktora u postavljanju relacije između aktivnosti, rokova i izvora finansiranja, je i dinamika planiranja i sprovođenja projekata finansiranih iz *IPAF* fondova, kao i bilateralni drugi donatorskih ugovora.

S obzirom da akcioni planovi sadrže periode od više godina, jer prate realizaciju dugoročnih dokumenata – strategija, može se desiti da značajan broj aktivnosti, što se izvora tiče, zahteva izradu raznih istraživanja, studija i analiza, pa u skladu sa tim i eventualne mogućnosti za apliciranje za donatorska sredstva, što se posebno naznačava u akcionom planu u okviru svake takve aktivnosti. Pri ovome se uvek radi o aktivnostima čiji rokovi realizacije su, počev od narednih godina, a ne počev od tekuće godine, jer se u toku te godine identifikuju svi elementi za blagovremeno apliciranje za donatorska sredstva u narednim godinama. U skladu sa tim, primenjuje se pristup da je svuda gde su takvi rokovi, a treba aplicirati za donatorska sredstva, upisuje se da su ona nepoznata u ovom momentu, a da će biti poznata do kraja tekuće godine za narednu i druge godine.

Specifičnost akcionih planova koji se odnose na inkluziju Roma je i u tome, što često identifikaciju donatorskih sredstava po izvorima i iznosima, namenama za koje donatori odobravaju sredstava, kao i dinamiku trajanja svakog projekta i procenjene iznose koji bi se mogli odnositi na romsku populaciju, nije uvek moguće precizno proceniti. Ovo zbog toga što su projekti uglavnom u okviru mnogo većih celina ili namena koje se odnose ne samo na nacionalne manjine, ne samo za Rome, nego se odnosimo, na porodicu ili



omladinu ili nezaposlene, odnosno socijalne grupe i sl, ne praveći razliku po nacionalnoj ili drugoj pripadnosti i sl.

Ovo su posebne teškoće u budžetiranju ali ih treba savladavati, analizom raspoloživih podataka odnosno stručnim procenama eksperata za pojedine oblasti, kako bi se izvukli benefiti za romsku populaciju i iz takvih projekata koji se posmatraju po namenama, a ne po korisnicima, npr. u svojstvu manjina i drugih ranjivih grupa. Ako se tome dodaju i određena postojeća ograničenja, često i u pogledu oskudnih statističkih i drugih pratećih podataka, vezano za ovu specifičnu problematiku, pitanje budžetiranja obima finansijskih sredstava može predstavljati prilično kompleksan i specifičan posao, pa je zato potrebna edukacija i zajednički multisektorski pristup. Pri ovome, treba uvažiti i činjenicu koja je u Strategiji Evropa 2020 naglašena, a to je da je od izuzetne važnosti i praćenje indikatora socijalne isključenosti, odnosno donošenje politika zasnovano na podacima. S tim u vezi, jedna od ključnih dimenzija procesa socijalnog uključivanja jeste prikupljanje podataka i olakšan pristup podacima za svaku istraživačku zajednicu.

U okviru budžetiranja okvirnih iznosa potrebnih finansijskih sredstava, akcioni plan obično sadrži procenu za dve grupacije aktivnosti, i to: aktivnosti za pravno usklađivanje i aktivnosti za implementaciju, pa tako se troškovi odnose na izmenu ili izradu normativnog okvira, koji sadrži strategije, više i manje složene zakone, podzakonske i interne akte, zatim troškove za obuke, seminare, troškove jačanja institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta, odnosno investicija, istraživanja, kao i analize i studije potreba i izvodljivosti, tehničke specifikacije i sl. U pripremnoj fazi, tzv. prethodnici budžetiranja vrlo je važno da se izvrši razvrstavanje svih aktivnosti iz akcionog plana, prema njihovoj sadržini na ove napred navedene kategorije:

<b>Kategorizacija aktivnosti iz akcionog plana za koje se vrši procena i opis kvalitativnih elemenata i finansijskih sredstava:</b>
1. Pravno uklađivanje – normativni okvir, koji sadrži:
1.1. Strategije – izrada
1.2. Grupa zakona I (složeni) – izrada/izmene /dopune
1.3. Grupa zakona II (manje složeni) – izrada/izmene /dopune
1.4. Podzakonski i interni akti – izrada/izmene /dopune
2. Obuke, seminari, okrugli stolovi – broj učesnika, broj događaja i sl.
3. Institucionalni okvir formiranje nove institucije ili proširenje postojeće novim org. jedinicama)
4. Administrativni kapaciteti (ljudski resursi i drugi prateći troškovi) – pojedinačna angažovanja, radne grupe, eksperti, strani i domaći
5. Investicije – (faza pripreme i realizacije – odvojeno)
6. Istraživanja, ankete i kampanje
7. Analize i studije potreba i izvodljivosti, tehničke specifikacije i sl.
8. Ostale nepomenute aktivnosti

Da bi se za ovako razvrstane aktivnosti iz akcionog plana mogle da procene realno potrebe u resursima, a ti resursi iskažu finansijski, potrebno je da se za svaku vrstu troškova, po svim resursima primeni jedinična procenjena standardna finansijska vrednost – jedinični iznos (iznos po danu, broju korisnika, učesnika, događaja) – standardizovani elementi za obračun – standardna jedinična metodologija \*.

\* Primer: Standardna metodologija za Poglavlje 23 i 24 koja se nalazi na sajtu Ministarstva pravde Republike Srbije - EU integracije, Drugi Nacrt Ap za PG 23).





Vrlo je važno da se za sve grupacije aktivnosti iz akcionog plana, utvrde prosečni jedinični iznosi po vrstama troškova – standardna jedinična metodologija iskazivanja sredstava, pa da se prema njoj budžetiraju svi troškovi za realizaciju akcionog plana. Kada se uradi razvrstavanje svih aktivnosti u kategorije za koje su ustanovljeni standardni jedinični iznosi, pristupa se procesu procene i opisa količine i vrste resursa.

U okviru troškova ljudskih resursa su, u prvom redu, iskazivani prosečni iznosi utvrđeni pomenutom metodologijom za plate i druga lična primanja, kao i pripadajući troškovi za ostale rashode – materijalni i drugi stalni troškovi, kancelarijski materijal, IT i drugi prateći troškovi, odnosno (Over Heads).

Izrada standardne jedinične metodologije, podrazumeva upotrebu egzaktnih podataka iz aktuelnog državnog budžeta o stvarnim troškovima po jednom zaposlenom i spremama, odnosno rukovodećim i drugim pozicijama ljudskih resursa koji su potrebni za realizaciju aktivnosti iz akcionog plana. Na osnovu tih podataka se utvrđuje prosek bruto plate za 12 meseci, računa prosečno 20 radnih dana u mesecu i dobija prosečan dnevni iznos bruto plate, koji se najčešće upotrebljava u obračunu, zavisno od procenjenog broja dana angažovanja na određenoj aktivnosti. Za ostale prateće troškove po zaposlenom (Over Heads) se može računati do 15% od iznosa procenjenog angažovanja za plate i tako se dobija ukupan trošak angažovanja ljudskih resursa (standardno utvrđeni dnevni iznos bruto plate puta broj dana, (meseci) angažovanja +15% od tog iznosa = bruto iznos po 1 zaposlenom/angažovanom čoveku). Procene jediničnih troškova se tako utvrđuju kao standard i za strane eksperte i domaće eksperte, koristeći prosečne podatke o njihovim stvarnim iznosima koji se isplaćuju.

U procesu pripreme elemenata za iskazivanje finansijskog aspekta svakog akcionog plana, ukupne operativne aktivnosti se mogu podeliti u deset ključnih smernica (deset zapovesti), koje se odnose na procenu kvalitativnih elemenata za budžetiranje finansijskih iznosa sredstava potrebnih za realizaciju akcionog plana i o kojima treba voditi računa tokom celog procesa:

	<b>Ključne smernice u procesu budžetiranja akcionog plana:</b>
1.	<b>Upravljanje javnim finansijama države kandidata</b> – bitna faza koja traje tokom celog procesa pristupanja države kandidata EU, jer proces pristupanja ima značajne finansijske implikacije koje mogu biti direktne (rashodi pravnog usklađivanja sa propisima EU) i indirektne (bolja pripremljenost države u celini, smanjenje rizika, veće investicije i podsticanje razvoja i sl.), a svaki akcioni plan mora da bude usklađen sa budžetskim okvirima Ministarstva finansija zemlje kandidata
2.	<b>Definisanje objektivnih i realnih potreba i kapaciteta države za sprovođenje procesa</b> (institucije, administracija i finansijska sredstva) – vrlo važna komponenta jer se na osnovu nje sagledava ukupan proces i faze napretka u njemu, kao i predlozi za pružanje podrške iz fondova EU i drugih izvora
3.	<b>Finansijski aspekt</b> , odnosno procena troškova svakog segmenta koji je uključen u ovaj proces – uvođenje novog važnog momenta je neophodnost u svakom postupanju u vezi sa procesom pristupanja države EU, što se odnosi i na akcione planove za bilo koju oblast
4.	<b>Osnovni segmenti procene</b> su: po institucijama koje su nosioci aktivnosti, po njihovim administrativnim kapacitetima i po finansijskim sredstvima za svaku oblast akcionog plana
5.	<b>Glavne grupacije troškova</b> za koje se vrši procena su dve: a) za pravno usklađivanje regulatornog okvira i b) za implementaciju (primenu svih preuzetih obaveza iz novog regulatornog okvira)
6.	<b>Najčešći pojedinačni oblici rashoda (vrste troškova)</b> u proceni, koji se obuhvataju po GFS klasifikaciji i nacionalnom budžetskom sistemu su: rashodi za zaposlene, rashodi za robe i usluge u koje spadaju i (Over heads), rashodi za investicije, uključujući fazu pripreme investicija i fazu realizacije investicija, kao i ostale nepomenute troškove, ako ih ima
7.	<b>Izvori finansiranja</b> su bitan element obavezne procene, a pre svega: budžeti svih nivoa državi (republički, pokrajinski, lokalni), projektni i programski krediti koje država koristi, a koji se iskazuju kao učešće budžeta države sa naznakom da su sredstva obezbeđena iz kreditnih izvora i kojih, zatim donatorskih sredstava i drugih izvora, pri čemu ova procena ne obuhvata rashode van javnog sektora







	(rashodi privrednih subjekata ako ih imaju zbog implementacije usklađenog pravnog okvira)
8.	<b>Procena i opis kvalitativnih elemenata za budžetiranje – tzv.</b> prethodnica kvantitativne faze budžetiranja je vrlo bitna faza u kojoj učestvuju državni službenici – eksperti koji se kvalitativno, sistemski bave poslovima u oblasti koja se prilagođava pravnim tekovinama EU i oni vrše analizu sadržaja i kategorizaciju svake aktivnosti, prema vrstama navedenih mogućih kategorija, kako bi nakon toga mogli da procene i opišu kvalitativne elemente za budžetiranje, prema standardizovanim i procenjenim elementima iz jedinstvene jedinične metodologije.
9.	<b>Obračun i iskazivanje kvantitativnih vrednosti (primena standardizovanih elemenata iz metodologije)</b> – faza budžetiranja procenjenih kvalitativnih elemenata se realizuje od strane finansijskih stručnjaka, koji samo vrše finansijski obračun i unose cifarske podatke u navedene tabele, u saradnji sa navedenim službenicima, ekspertima, popunjavaju odgovarajuće propisane obrasce i usaglašavaju sa podacima iz AP, a nikako se ne sme prepustiti da finansijski stručnjaci sami procenjuju, definišu i opisuju kvalitativne elemente jer nemaju tu vrstu kompetencija za ovaj posao
10.	<b>Glavni nosilac poslova budžetiranja akcionog plana</b> su osobe u institucijama koje su zadužene za poslove prilagođavanja pravnim tekovinama EU i lica koja sistemski pripremaju određeni pravni akt ili prate materiju koja je predmet akcionog plana

## 5.2. Finansijski aspekt jedinstvene metodologije budžetiranja – procena i iskazivanje finansijskih efekata strateških, akcionih, projektnih i regulatornih dokumenata, i praktična primena

Finansijski aspekt akcionih planova je u stvari obrazloženje akcionog plana, sa stanovišta finansijskih elemenata koji su korišćeni u procesu procene količine, vrste i obima resursa i načina utvrđivanja novčanih iznosa kojima se iskazuju novčane vrednosti realizacije pojedinačnih aktivnosti iz akcionog plana, zatim rokovi u kojima će se ti iznosi obezbeđivati i izvori sredstava, kao i nosioci sredstava kojima se ta sredstva dodeljuju.

Procena i iskazivanje finansijskih efekata akcionih planova odvija se u nekoliko koraka, i to:

Korak 1.	Analiza strukture aktivnosti (pravno usklađivanje, implementacija)
Korak 2.	Analiza potreba za realizaciju aktivnosti po nosiocima aktivnosti (nadležnim institucijama)
Korak 3.	Analiza potreba po vrstama (administrativni kapaciteti, Eksperti, Robe i usluge, Investicije – priprema i realizacija investicija i Ostale nepomenute potrebe)
Korak 4.	Analiza rokova (jednokratno, višegodišnje – jednakog, različitog obima, kontinuirano, počev od...i sl.)
Korak 5.	<b>Analiza podobnosti („zrelosti“) aktivnosti za budžetiranje</b> - poznato ili: nepoznato u ovom momentu, biće poznato nakon izrade studije, istraživanja, analize, programa i sl./nepoznato u ovom momentu/poznata prosečna cena koštanja ili jedinična cena, a nedostaje broj učesnika, broj korisnika, broj objekata i sl, koji će biti poznat nakon izrade analize, istraživanja i sl.
Korak 6.	<b>Procena resursa</b> (kvalitativnih elemenata za budžetiranje) – (opis resursa po vrsti, broju, obimu, trajanju (rokovi trajanja aktivnosti – broj dana u mesecu, broj meseci, obračun ostalih troškova i sl.))
Korak 7.	<b>Identifikacija standardizovanih jediničnih troškova po vrstama resursa</b> (svim kvalitativnim elementima koji su potrebni za realizaciju aktivnosti iz akcionog plana (izrada jedinične metodologije) – (primer:Stand. metodologija za PG 23 i 24 u Srbiji)
Korak 8.	<b>Procena po izvorima finansiranja:</b> budžeti svih nivoa u državi (republički, pokrajinski, gradski i opštinski budžet), projektni i programski krediti koje država koristi (prikazuju se kao učešće budžeta države, sa naznakom iz kog su izvora), sredstva EU fondova, donatorski izvori i ostali izvori
Korak 9.	<b>Neposredno budžetiranje procenjenih i opisanih kvalitativnih elemenata – finansijski obračun</b> potrebnih novčanih sredstava obavljaju obavezno finansijski stručnjaci u saradnji sa ekspertima koji su utvrđivali kvalitativne elemente za budžetiranje (necelishodno je da finansijski stručnjaci obavljaju poslove celog procesa budžetiranja jer nemaju za to kompetencije)
Korak 10. i 11.	<b>Organizacija poslova – Glavni nosilac poslova</b> koji se odnose na „budžetiranje“ - pripremu strateških dokumenata i akcionih planova su obično osobe u institucijama koje su zadužene za poslove prilagođavanja pravnim tekovinama EU, koje objedinjavaju rad eksperata za pojedine oblasti i finansijskih stručnjaka, kad se steknu uslovi za neposredno budžetiranje i izradu odgovarajućih obrazaca za Min. Finansijai usaglašavanje sa podacima iz AP, čime se završava proces izrade kompletnog dokumenta (korak 10), i dostavlja na razmatranje i usvajanje nadležnim organima (korak 11).





## 6. Proces budžetiranja, sprovođenje i praćenje

Proces budžetiranja akcionih planova je relativno jednostavan postupak, ako su urađene dobro potrebne pripreme svih kvalitativnih i ostalih elemenata i ako je urađena standardna metodologija jediničnih vrednosti po resursima koji su iskazani i opisani u okviru pojedinačnih aktivnosti.

Finansijski stručnjaci prate opise resursa i primenjuju jedinične standardne vrednosti za svaku jedinicu resursa i obračunom dobijaju precizno finansijske iznose koje raspoređuju u opisanim rokovima i po izvorima sredstava koji su u opisu prikazani.

### 6.1. Proces budžetiranja i usklađivanja iznosa iz akcionih planova sa godišnjim budžetima zemlje kandidata na jednom primeru

Na sledećem primeru su prikazani načini budžetiranja i usklađivanja akcionih planova sa godišnjim budžetima, odnosno propisanim obrascima za Ministarstvo finansija:

Br. akt.	Aktivnost	Nosioci	Rok	Finansijski resursi	
				Opis kvalitativnih elemenata	Ukupan iznos u € sa dinamikom
1.	Usvajanje zakona o izmenama i dopunama zakona...	Ministarstvo....	2018.g.	<p>✓ Opis: Npr. m.radna grupa - radi duže (do 30 dana), u 2018.g.</p> <p>✓ Obračun: Npr. Stand. metodologija<sup>†</sup>: (dnevni iznos bruto plata u €* 30 dana = ..... € + ostali troškovi (robe i usluge - (Over heads), 15% od obračuna za plate ) = ..... €, što je ..... € + ..... € = ..... €</p> <p>✓ Za Obrazac podaci: Konto... – rashodi za zaposlene – ..... € - u 2018.i – Robe i usluge - ..... € - u 2018.g.</p>	<p><b>Budžet Crne Gore -</b> ..... € u 2018.g.</p>

Usklađivanje podataka iz akcionog plana i propisanog obrasca se vrši na način, da se sve aktivnosti u kojima je nosilac, iskažu pojedinačno po brojevima i obračunatim iznosima, a onda se taj ukupan iznos unosi u relevantni obrazac na odgovarajućim kontima, koji imaju sadržaj i broježane oznake, zavisno od vrste rashoda koji su iskazani u akcionom planu (Primer u nastavku).

<sup>†</sup> Stand. metodologija: Mala radna grupa (do 8 članova - 3a Grupu zakona I (složeni) – limit do 15 dana – kraće radi i do 30 radnih dana – duže radi (prosečno 1 sastanak nedeljno u periodu rada od 6 meseci + dodatnih 6 radnih dana na pripremi teksta zakona) - do 8 članova: 3 državna službenika na položaju - ..... € dnevno bruto\*3= ..... € + 5 zaposlenih službenika sa visokom šk.spremlom ..... € dnevno bruto\*5= ..... € (.....+.....= ..... € /1 danu)



### Usklađivanje podataka iz AP i zahteva za budžetiranje

Nosilac aktivnosti iz akcionog plana: MINISTARSTVO .....- Usaglašeni podaci sa Ministarstvom finansija							
Opis	Šifra		Naziv				
Program							
Funkcija (COFOG)							
Programska aktivnost/Projekat:							
PODACI IZ AKCIONOG PLANA:							
Redni broj aktivnosti iz Akcionog plana	BUDŽET RS (U €)			OSTALI IZVORI (U €)			
	Obezbeđeno u 2017.	Predlog za 2018.	Ukupno	Obezbeđeno u 2017.	Predlog za 2018.	Ukupno	
1	2	3	4	5	6	7	8
2.1.1.3.	0	150.000	150.000		100.000	100.000	
2.1.2.1.	20.000	30.000	50.000				
Svega	20.000	180.000	200.000				
ISKAZIVANJE PODATAKA U ZAHTEVU MINISTARSTVU FINANSIJA ZA BUDŽETIRANJE SREDSTAVA							
Struktura rashoda iz PFE obrasca	Sredstva obezbeđena u aktuelnom budžetu	Predlog za narednu budžetsku godinu (iznos iz AP)	Vrstapromene (jednok./veškr. prom.)	Predlog za fiskalnu godinu i+1		Predlog za fiskalnu godinu i+2	
				Budž. sreds.	Ostali izvori	Budž. sreds.	Ostali izvori
1	2	3	4	5	6	7	8
Klasa rashoda							
..... – Rashodi za zaposlene, u čemu:							
..... Plate, dodaci i naknade zaposlenih							
.....Socijalni doprinosi na teret poslodavca							
.....- Korišćenje roba i usluga							
.....- Ostali rashodi							
Ukupno Klasa rashoda	20.000	180.000			100.000		

### 6.3.Sprovođenje i praćenje akcionih planova u delu koji se odnosi na izveštavanje o trošenju javnih sredstava i sredstava Evropske unije

Sprovođenju praćenju realizacije akcionih planova nije ništa manje važan proces od same izrade i budžetiranja ovih dokumenata, jer i taj proces ima svoja pravila i principe koji se moraju poštovati, kako bi se nesmetano odvijao proces napretka u oblasti za koju je akcioni plan pripreman, pa ova tema, zbog kompleksnosti zahteva posebnu analizu i prezentaciju.

Činjenica je da u EU institucijama u celom procesu pristupanja zemlje kandidata ima razumevanja za poteškoće sa kojima se suočava skoro svaka zemlja kandidat. Naime, za slabe institucionalne kapacitete previše je složena administrativna struktura institucija u EU, zatim nesnalaženje u korišćenju tehničke pomoći prouzrokuje slabo napredovanje u savladavanju zahteva i prepreka koje su često rezultat nedovoljnog znanja, pre svega procedura u EU. Tome doprinosi i nedovoljna saradnja među organima i institucijama, a kada je u pitanju inkluzija Roma, ona je značajnije izražena.



Zajedničke smernice i integrisani pristup na regionalnom nivou za sve zemlje Zapadnog Balkana, uključujući i edukaciju i naročito, ukazivanjem na benefite koji se mogu ostvariti inkluzijom Roma, ne samo za romsku populaciju, nego i za druge ranjive, odnosno ugrožene grupe i celo društvo svake od zemalja kandidata, može se postići značajan napredak u stvaranju boljih uslova za smanjenje siromaštva i ukupnu inkluziju Roma u regionu.

**03.07.2017. g.**

