

Priručnik za ocenu budžetskog uticaja novih inicijativa Vlade

Sadržaj

1. Uvod	4
1.1 Delokrug priručnika	4
1.2 Ko treba da koristi ovaj priručnik?.....	4
1.3 Pregled metodologije ocene	5
1.4 Postupak obračuna troškova od vrha nadole i.....	5
2. Elementi određivanja troškova novih inicijativa u kontekstu programa	8
2.1 Uvod.....	8
2.2 Program	9
2.2.1 Verifikaciona lista za programe	10
2.3 Stablo programa	10
2.4 Svrha politike	13
2.4.1 Odnos između svrhe i ciljeva.....	13
2.4.2 Verifikaciona lista za svrhe politika	14
2.5 Cilj politike.....	14
2.5.1 Odnos između ciljeva i proizvoda.....	15
2.5.2 Verifikaciona lista za ciljeve politike	16
2.6 Standardi politike	16
2.6.1 Verifikaciona lista za standarde	17
2.7 Projekti	17
2.7.1 Verifikaciona lista za projekte	17
2.8 Proizvodi	18
2.8.1 Verifikaciona lista za pojedinačne proizvode	21
2.8.2 Verifikaciona lista za proizvode programa u opštoj perspektivi	23
2.9 Aktivnost	23
2.9.1 Veza između proizvoda i aktivnosti.....	24
2.9.2 Verifikaciona lista za aktivnosti.....	25
2.10 Indikatori učinka	25
3. Određivanje inputa i njihova cena	27
3.1 Uvod.....	27
3.2 Troškovi u vezi osoblja (Kod 111).....	29

3.3	Roba i usluge kao inputi (Kod 130)	30
3.4	Transferi (transferi i subvencije) (Kod 20)	30
3.5	Tretiranje troškova za ulaganje (Kod 30).....	31
3.6	Tretiranje skoro fiksnih troškova i marginalnih troškova tokom specifikacije inputa aktivnosti za realizaciju proizvoda.....	32
3.7	Proporcionalizacija.....	32
3.8	De minimis	32
3.9	Kontingenti.....	33
3.10	Izvori informacija.....	33
3.11	Razlike između troškova po jedinici inputa i troškova po jedinici proizvoda	34
3.12	Izvori finansiranja	35
4.	Određivanje troškova i budžetskog uticaja za dokumente donošenja odluka	37
4.1	Određivanje troškova i ocena budžetskog uticaja koncept dokumenata.....	37
4.1.1	Određivanje troškova i ocene budžetskog uticaja nacrtu zakona i podzakonskih akata Vlade	39
4.1.2	Određivanje troškova i ocene budžetskog uticaja međuinstitucionalnih sporazuma 40	
4.2	Određivanje troškova i ocena budžetskog uticaja strategija i akcionih planova.....	41
4.2.1	Primena strukture OBU za akcione planove za sprovođenje strategija	41
4.3	određivanje troškova i ocena budžetskog uticaja za odluke Vlade	44
1.	Prilog	45
1.1	Studija slučaja carina i akciza kao programa troškova	45

1. Uvod

1.1 Delokrug priručnika

Cilj Priručnika za ocenu budžetskog uticaja novih inicijativa Vlade je da se budžetskim organizacijama daju uputstva za pomoć u identifikovanju troškova koji se odnose na nove inicijative, a koje se predlažu u okviru njihove oblasti odgovornosti, kao i predloženi izvori finansiranja. Osim navedenog, informacije koje proizilaze tokom postupaka opisanih u ovom priručniku imaju za cilj da budu korišćene u postupku donošenja odluka za prioritizaciju politika ministarstva. Konačno, informacije određivanja troškova se mogu koristiti uporedo sa postupkom budžetskog planiranja kako bi se obezbedilo finansiranje i sprovođenje politika i identifikacija, kako bi njihov uticaj bio identifikovan i merljiv.

U načelu, za politike koje su sektornim i ministarskim strategijama i koje su obuhvaćene SOT-om se u trebaju odrediti svi troškovi i trebaju biti povezane sa postizanjem ciljeva i merljivih proizvoda pre uključivanja o SOT. Ovo je u potpunosti u saglasnosti sa članovima 7, 29, 31. i 49. Poslovnika Vlade Republike Kosovo. U ovom priručniku su data uputstva i postupci za sprovođenje elemenata ovih članova.

Ovaj priručnik sadrži savete o načinu stvaranja dobrog plana sa nabrojanim proizvodima i aktivnostima, kao i troškovima tih aktivnosti i izvore finansiranja za novu inicijativu:

- Kako bi se obezbedila sveobuhvatna deklaracija na koji način ministarstvo namerava da sprovede u delo nove vladine inicijative o čemu će informisati Vladu, Skupštinu i javnost.
- Obračun troškova za izvršenje novih inicijativa kao i određivanje predloženih izvora finansiranja.

Dalje, priručnik je praktično sredstvo koje ministarstvo može iskoristiti u određivanju sadržaja plana za uključivanje novih inicijativa u budžet – na način na koji su određene politike, svrha, ciljevi, projekti, proizvodi i aktivnosti i povezane na način kako bi se dalo jasno obrazloženje. Preobraćanje novih inicijativa u praktična dela treba biti transparentno.

Ovo uputstvo daje definicije i ilustrujuće primere dobrih praksi – kao i verifikacione liste za razmatranje pre nego što se približimo kompjuteru. Primeri sa Kosova su korišćeni u većem delu ovog priručnika.

1.2 Ko treba da koristi ovaj priručnik?

Ovaj priručnik mogu koristiti sve osobe koje su uključene u razvoj i predlaganje novih inicijativa u organizaciji, dok rezultate ocene budžetskog uticaja mogu koristiti može koristiti centar Vlade (Kancelarija premijera i Ministarstvo finansija) za analizu i razmatranje pre donošenja odluke.

1.3 Pregled metodologije ocene

Pristup u oceni budžetskog uticaja novih inicijativa treba biti od dna – ka vrhu za obračun troškova aktivnosti neophodnih za sprovođenje i održavanje realizovanih inicijativa. Za ove inicijative, predlagači trebaju da:

1. Utvrde šta se treba postići u smislu željene svrhe i ciljeva, i
2. Utvrde proizvode i aktivnosti koje su potrebne za postizanje ciljeva.

Za svaku aktivnost se određuju inputi, kao što su:

1. Vrsta ljudskih resursa,
2. Vreme potrebno za okončanje radova,
3. Neophodni materijali, i
4. Oprema koja se treba koristiti.

Za ose se inpute kasnije vrši određivanje troškova korišćenjem informacija o relevantnim cenama iz raznih izvora, kao što su nivo plata u javnom sektoru i drugi dodaci kao i ponude za javne nabavke u prošlosti i sadašnje ponude za slučajeve kada su takve informacije na raspolaganju.

Individualni troškovi će biti grupisani prema ekonomskim kategorijama budžeta kako bi se omogućilo lakše uključivanje u budžetsku dokumentaciju. Svi troškovi za aktivnosti će nakon toga biti vertikalno grupisani do nivoa inicijative. Takav postupak rezultuje cifrom troškova inicijative vršeci obračun troškova aktivnosti koje treba preduzeti kako bi se sprovela inicijativa i aktivnosti koje se odnose na stalno pružanje javnih dobara (proizvoda) koji su specifični za inicijativu.

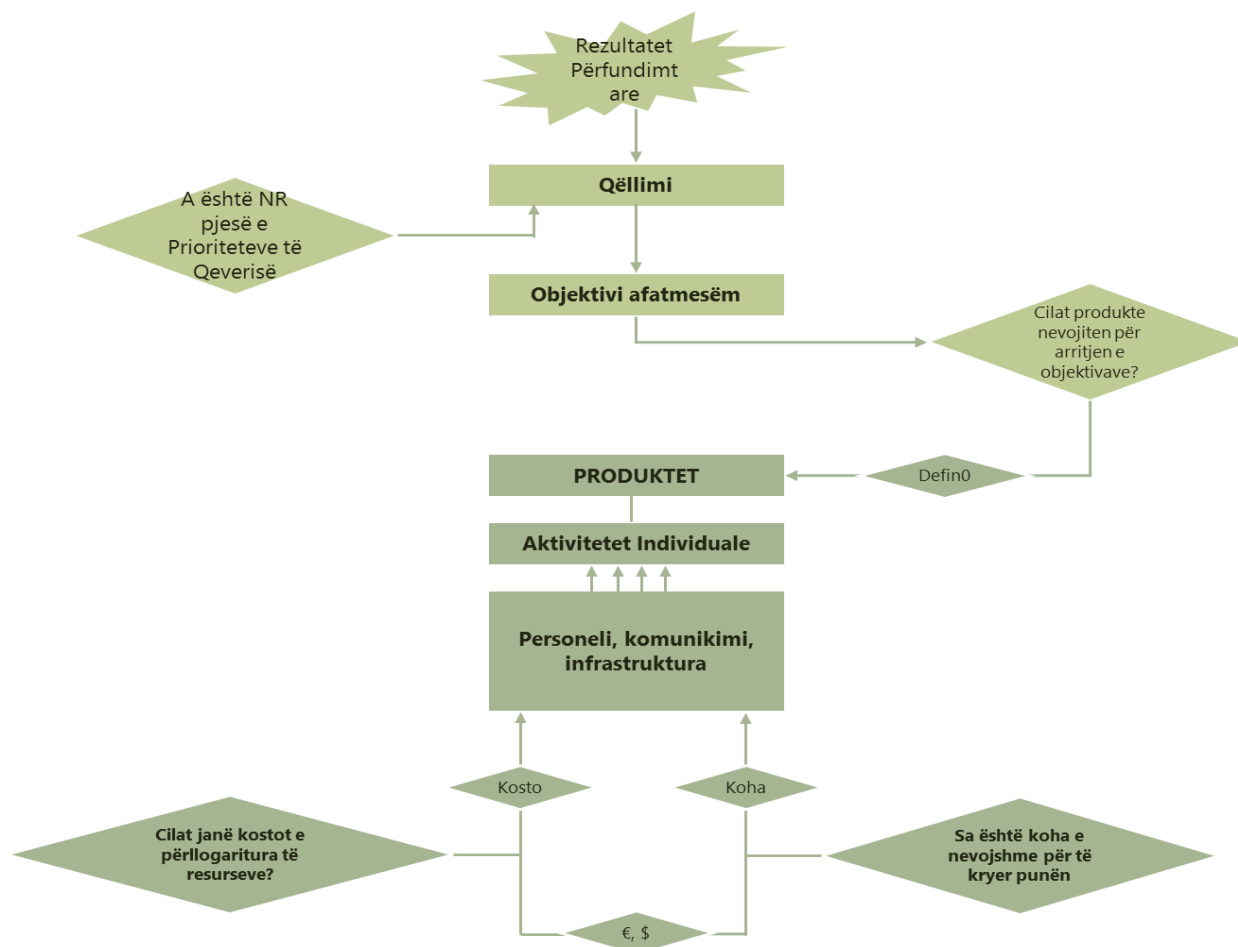
U sledećim delovima će biti opisani koraci koje trebaju preduzeti službenici budžetskih organizacija. Kao što je navedeno, dobra analiza svrhe i ciljeva inicijative je neophodna kako bi se iste transformisale u odgovarajuće aktivnosti. Biće potreban raspored za zadatke koje treba obaviti u cilju planiranja tokova gotovine za početnu i sledeće etape inicijative. Budžetske organizacije mogu koristiti takve planove za tokove gotovine kako bi ih uključile u zahteve za finansiranje iz budžeta.

1.4 Postupak obračuna troškova od vrha nadole i

Metodologija obračuna troškova inicijative se sastoji od nekoliko etapa, kao što sledi.

PRVA ETAPA – utvrditi šta će biti postignuto i kako će biti postignuto

Odrediti merljivu svrhu, koja se može formulisati ili preuzeti iz određenog strateškog dokumenta. Nakon toga prevesti svrhu u ciljeve i utvrditi proizvode koji su neophodni za ispunjenje ciljeva. Nakon toga odrediti individualne aktivnosti koje su potrebne za stvaranje proizvoda. Grafička prezentacija u obliku stabla može pomoći u predstavljanju hijerarhijskog odnosa između svrhe, ciljeva i odgovarajućih koncepata.



Slika 1: Obračun troškova aktivnosti

DRUGA ETAPA – Izračunati trošak za svaku identifikovanu aktivnost.

Troškove treba kategorisati prema ekonomskim kategorijama. Sa ciljem povezivanja troškova sa aktivnostima, prvo treba za aktivnosti odrediti određene specifične resurse kao inpute. Ovo podrazumeva da se za svaku aktivnost odredi ocena neophodnog vremena za svaku kategoriju osoblja i neophodni materijal i opremu. Nakon identifikacije resursa neophodnih za obavljanje aktivnosti, sledeći korak je izračunati koliko koštaju resursi. Za osoblje ovo može da podrazumeva plate za vreme provedeno na obavljanju aktivnosti. Za materijale podrazumeva se količina korišćenog materijala. Informacije u vezi troškova se mogu obezbediti iz raznih izvora, koji će biti obrazloženi u delu 3.10.

TREĆA ETAPA – Nakon identifikacije troškova za sve aktivnosti, isti se trebaju sabrati kako bi se pronašli svih zbirovi do nivoa inicijative. Ovo će rezultovati sa nekoliko podzbirova za troškove aktivnosti za stvaranje određenog proizvoda, nakon toga zbir troškova proizvoda za pronalaženje ukupnog troška jednog cilja i na kraju sabiranjem troškova ciljeva se može izračunati zbir troškova za svrhu.

ČETVRTA ETAPA – Nakon računanja ukupnog troška inicijative sledeći korak je identifikacija predloženih izvora finansiranja za sprovođenje inicijative. Ti izvori finansiranja su:

- 1) Mogućnost uštede, što znači da predlagač želi da pronade sredstva u okviru budžetskih granica, a sledstveno neće biti tražena dodatna sredstva od Ministarstva finansija za sprovođenje te inicijative;
- 2) Dodatna sredstva, što znači da predlagač želi da traži dodatna sredstva iz budžeta, a što može rezultovati::
 - a) Zahtevom za dopunska sredstva u budžetskom procesu; ili
 - b) Izmene u postojećem budžetu koji su Vlada i Skupština usvojili;
- 3) Pozajmljivanje, što znači da predlagač želi da finansira inicijativu, u potpunosti ili delimično, iz pozajmljenih sredstava, a koja na kraju postaju deo budžetske granice.
- 4) Razvojno partnerstvo podrazumeva da predlagač želi da inicijativu delimično ili u potpunosti finansira sredstvima grantova donatora;
- 5) Drugo finansiranje (JPP) – javno- privatno partnerstvo su još jedan oblik finansiranja koji budžetske organizacije mogu iskoristiti u slučaju da se takav oblik finansiranja može realizovati sa dobitkom.

		Aktivitete individuale				
Resurset	Kat. e Shpen.	Burimet e Financimit				
		Mundësitë për Kursime	Financim shtesë	Huamarrje	Partnerë Zhvillimor	Financim tjetër (PPP)
Stafi	Paga dhe mëditje	€				
Konsulencë/dizajn	Mallra dhe shërbime				€	
Komunikim	Mallra dhe shërbime					
Mirëmbajtje	Mallra dhe shërbime					
Infr. Trans.	Zë kapital					
Ndërtesa	Zë kapital			€		
Mirëmbajtje	Mallra dhe shërbime					
Furnizime > 1000€	Zë kapital		€			
Pajisje > 1000€	Zë kapital					

Slika 2: Izvori finansija za resurse

Uopšteno, informacije koje budžetske organizacije budu prikupile tokom ovog postupka će dokazati da su validne za planiranje njihovog rada u sprovođenju inicijative kao i za obezbeđivanje finansiranja kako bi se omogućilo lakše sprovođenje.

2. Elementi određivanja troškova novih inicijativa u kontekstu programa

2.1 Uvod

Pristup budžetiranja na Kosovu je i dalje u fazi evolucije, međutim postoji jasna vizija u kojem će smeru otići i kako će izgledati nakon okončanja reformi. Sada se već zahteva od ministarstava da podnose izjave u skladu sa njihovim politikama, način na koji se njihova misija nadovezuje sa istima i šta ministarstva žele postići ovim politikama u merljivom smislu. Nije imalo uspeha u svim slučajevima ali se ipak mogu primetiti poboljšanja, pri čemu centar Vlade, sastavljen od Kancelarije premijera i Ministarstva finansija rukovode ovim poslom. Jedna od glavnih reformi koju će sprovesti Ministarstvo finansija je uvođenje programa u korišćenje. Dok se ovo sprovodi, nedostatak programa ne predstavlja prepreku za izvršene ovog priručnika – obično tamo gde ne postoji struktura programa imamo odeljenja koja su na istom nivou kao i programi.

Kada nema programa, e priloženom Excelu treba identifikovati nadležno odeljenje sa inicijativom politika za koju se određuju troškovi. Bez obzira na navedeno, biće ispraćena logična struktura koja se odnosi na programe jer pomaže u olakšanju mogućeg uključenja programa i ne kviri pristup određivanja troškova od dna ka vrhu, kao što je navedeno iznad.

2.2 Program

Program sadrži celokupni rad koji je povezan sa jednom koherentnom oblasti politika. Isti uključuje razvoj i sprovođenje politike. Svaki program treba biti poseban u odnosu na sve druge programe.

Kao opšte pravilo, svi programi trebaju biti ograničeni u smislu politika koje razvijaju i sprovode, a ne funkcija. Navedeno se obavlja pošto celi preostali deo rada određivanje cene politika je organizovan u odnosu na svrhu, ciljeve i proizvode Politike. Biće veoma teško realizovati ovaj deo posla ukoliko je sama politika nejasna.

U postojećem kontekstu budžetiranja na Kosovu iako nema programa, postoje politike koje treba sprovesti i za koje treba odrediti troškove, i ove politike se formulišu kako bi donele rezultate. Stoga, u tom smislu, politike trebaju biti povezane i uskladiti u smislu odeljenja/ministarstva koje ih sprovodi.

*Opis programa*¹, prosto treba da odredi nadležnosti programa. U slučaju kada je ovo nemoguće onda u Excel tabeli napisati resorno **ministarstvo** i odeljenje koje sprovodi program. *Deklaracija politike programa* treba identifikovati politiku za koju je program nadležan. Treba postojati veoma jasna veza između deklaracije politike programa i javnih dokumenata koji podnose javnu agendu. Ovo mogu biti program vlade, strategija za nacionalni razvoj, međusektorna strategija, sektorna strategija, podsektorna strategija ili druga slična dokumenta.

Za puteve², dobar opis politike programa može biti:

Politika ovog programa se oslanja na evropske direktive i zakonodavstvo: pravni regulativni sistem je zasnovan na uslovima i rokovima utvrđenim u sporazumima sa međunarodnim organizacijama, u skladu sa evropskim standardima. Politikom programa se teži postići: razvoj, rehabilitacija i održavanje mreže nacionalnih puteva (sa neophodnim izvorima finansiranja), što podržava i ohrabruje razvoje privrede i što ispunjava sve potrebe za stalnim drumskim prevozom, uz mali trošak za korisnike i visok nivo bezbednosti.

Često se dešava da su programi u potpunosti isti sa odeljenjima, ali se ovo ne dešava uvek. Ponekada je dve ili više odeljenja uključeno u isti program jer one imaju različite nadležnosti ali za istu oblast politike. Tako na primer, program za upravljanje javnim troškovima (ministarstvo finansija) obuhvata odeljenje za makroekonomska i fiskalna pitanja, odeljenje koje je nadležno za politike formulisanja godišnjeg budžeta i SOT-a, odeljenje nadležno za izvršenje budžeta što se tiče isplata, računa i finansijske kontrole. Kada određeni program obuhvata dva ili više odeljenja, ovo ne podrazumeva nikakve promene u smislu upravnih i hijerarhijskih odnosa

¹ Kada se govori o programu, ministarstvo i odeljenje se trebaju koristiti dok se ne uspostavi struktura programa.

² Primer odeljenja za puteve se spominje tokom celog ovog priručnika kako bi se ilustrovale stvari iznete u ovom priručniku. Drugi primeri su dati u prilogima.

unutar budžetske organizacije. U takvim slučajevima ima smisla u stvaranju podprograma koji doprinose glavnom programu³.

2.2.1 Verifikaciona lista za programe

1. Što se tiče sprovođenja, da li je politika na nivou tog programa/odeljenja/ministarstva jasna?
2. Da li postoje politike čije sprovođenje je obuhvaćeno u više od jednog programa/ministarstva/odeljenja? Ako da, onda još jednom utvrdite delokrug kako bi se predstavio u programu/ministarstvu/odeljenju ili izvršite reorganizaciju.

2.3 Stablo programa

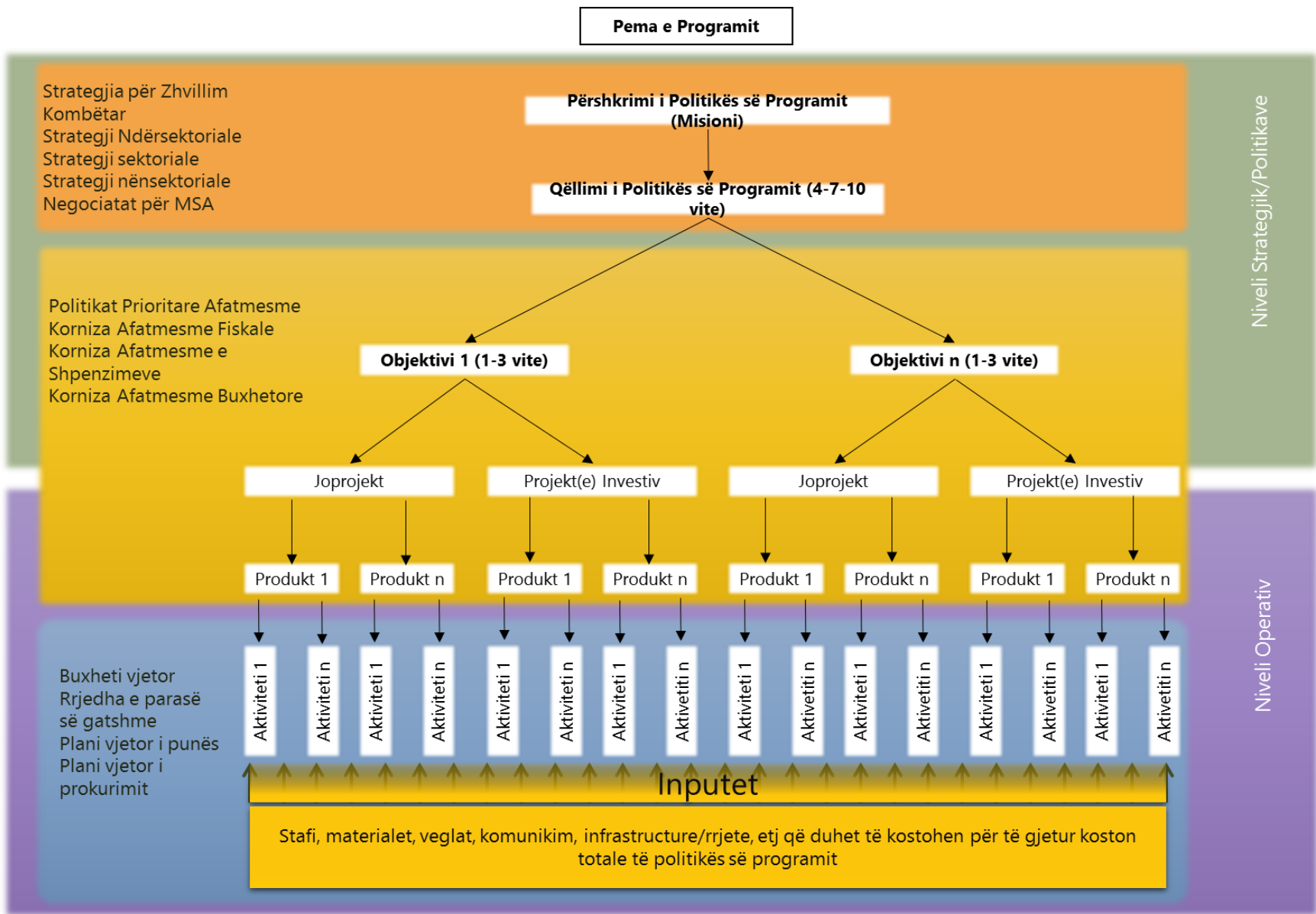
Shematski način opisa planiranog rada određenog programa.

Pokazuje na koji će način izvori, podeljeni na pojedinačne zadatke (aktivnosti) eventualno dovesti do realizacije dugoročnih ambicija politike (svrhe). Ukupan iznos izvora raspoređenih po aktivnostima će poravnati ukupne budžetirane troškove programa. Ili, gledajući iz drugog ugla, pokazaće kako se dugoročne ambicije politike (svrhe) preobraćaju u celinu ili konkretnu grupu zadataka (aktivnosti) koje će se obavljati iz godine u godinu i proizvoda koji se mogu meriti i nadgledati u cilju sprovođenja politike. Aktivnosti koje treba preuzeti imaju inpute a inputi imaju cenu.

Stablo programa obuhvata svaki nivo planiranja i analize budžeta i pokriva svaku stavku (aktivnosti ili poziciju) troškova programa. Predstavlja najšire zastupanje veze programa između politike i troškova za sprovođenje iste. Veza svih aktivnosti programa sa svrhom politike se može ispratiti preko proizvoda i ciljeva programa.

Dijagram ispod pokazuje opšti model stabla programa.

³ Basic Model of Performance Based Budgeting, Marc Robinson and Duncan Last.



Slika 3: Stablo programa

2.4 Svrha politike

Svrha politike se definiše kao merljiv rezultat, koji se želi postići delima vlade u srednjoročnom-dugoročnom periodu (duže od perioda SOT-a).

Svrha je dugoročni cilj programa. Postiže se u trenutku nakon srednjoročnog plana – dakle u 4 godini ili kasnije. Određene politike imaju duži vremenski raspon i ovo se treba odraziti u opisu svrhe. Svrha treba biti srednja na neki način, u suprotnom će biti nemoguće razumeti da li su postignuti i kada su postignuti.

Dugoročna svrha politike može biti.

Dugoročna svrha politike može biti:

- *Završavane tri glavna koridora nacionalnih puteva do 2020, brzinom od 90 km/h i strukturnom i slojnom stabilnošću u saglasnosti sa maksimalnim dozvoljenim težinama kamiona u zemljama EU;*
- *Putevi u dobrim ili prihvatljivim uslovima (određenim kao IRI manji od 4.0 za dobre uslove i IRI⁴ manji od 5.0 za prihvatljive uslove) postignuto za više od 75% mreže do 2021.*
- *Fatalne i ozbiljne nesreće smanjene za 30% do 2018, sa xx miliona kilometara vozila u 2011;*
- *Prosečno vreme putovanja između glavna 4 grada na Kosovu je smanjeno.*

Ove svrhe su specifične i izbegavaju ponavljanje politike programa. Količinski ciljevi i datumi iznad su dati kao primer. Jasno je da treba malo više razmisliti o putanji svrhe u kratkoročnom i dugoročnom planu. Ono šta je potrebno je početna osnova i niz realnih ciljeva koji održavaju napore i uticaj u izgradnji puteva.

2.4.1 Odnos između svrhe i ciljeva

Rad u smislu postizanja svrhe je mogao početi ili može početi tokom srednjoročnog perioda. U oba slučaja, treba odrediti ciljeve koji će dovesti do napretka u smislu postizanja svrhe u jednoj ili za više godina srednjoročnog plana. Srednjoročni period se sastoji od tekuće godine (godina 0) i tri sledeće godine (godine 1 do 3).

⁴International roughness index – Međunarodni indeks neravnosti: mera kvaliteta vožnje. Veća neravnost puteva znači povećane troškove za rad vozila (tj. niža efikasnost mreže). Vidi deo o standardima ispod

Ukoliko svrha nema ciljeve koji su povezani sa istom, onda navedeno podrazumeva da rad na postizanju svrhe neće početi do kraja srednjoročnog plana – što znači minimum u godini 4.

2.4.2 Verifikaciona lista za svrhe politika

1. Da li se definicijom jasno opisuju dostignuća politike koja se želi dostići u 4 godinu ili kasnije?
2. Da li je u definiciji naveden vremenski rok koji je u skladu sa prirodom politike?
3. Da li se u definiciji daju detalji o načinu postizanja svrhe u zemlji ili su dati kao dopuna opisu dostignuća politike? Ukoliko da, može postojati zabuna između dva kraja – koji su opisani u svrsi i ciljevima – i načini koji su opisani u proizvodima.
4. Da li postoje ciljevi koji će rad dovesti do ispunjenja cilja u jednoj ili u više srednjoročnih godina? Ukoliko ne, da li nameravate da počnete sa radom u 4 godini ili kasnije.

2.5 Cilj politike

Ciljevi politike se definišu kao:

Posebno dostignuće politike, odnosno merljivo po vremenu, brojkama i troškovima, koje se može postići tokom perioda SOT-a i koji su međukoraci ka ispunjenju svrhe politike.

Svi troškovi ministarstva trebaju doprineti u ispunjenju deklariranih ciljeva.

Ciljevi definišu planirana dostignuća svake godine srednjoročnog plana. Opšteprihvaćeni koncept u upravljanju javnim finansijama za srednjoročni period uvek ima u vidu četiri godine – tekuća godina (godina 0) i sledeće tri godine (godine 1 do 3). Jedan cilj može doprineti postizanju svrhe, koja kao što smo videli, će biti ispunjena u momentu nakon srednjoročnog perioda. Cilj može opisati kraj određene aktivnosti koja je početa nekoliko godina ranije. Cilj može opisati rad koji se nastavlja iz godine u godinu.

U cilju treba jasno izjaviti šta planirate postići do kraja tekuće godine. Treba biti merljiv kako bi vi (i ostali) nakon toga mogli da ocenite da li je ispunjen, tako da svaki cilj treba biti izražen u obliku SMART:

- **Specifičan**
- **Merljiv**
- **Dostižan**
- **Realan**
- **Vremenski određen**

Dakle, nije opis sredstava kojima planirate da dostignete svrhu. Sredstva će biti predstavljena kao proizvodi i aktivnosti.

Ciljevi trebaju biti zavisni jedan od drugog kako bi se posebno merili ne stvarajući preklapanje ili udvostručavanje brojanja. Vama će biti veoma teško da definišete proizvod i podelite izvore ukoliko ciljevi nisu nezavisni.

Ako se vratimo na primer puteva

Cilj 1.

Poboljšanje, razvoj i održavanje saobraćajne infrastrukture, integrisane u pan-evropske koridore i u skladu sa međunarodnim standardima, merena prema sledećim indikatorima učinka:

Indikator a: izgradnja i rehabilitacija XXX km nacionalnih puteva ili XX% ukupne putne mreže u skladu sa međunarodnim standardima do [GODINA 3] (navesti odgovarajuću količinu za godine [GODINA 1] i [GODINA 2]).

Indikator b: održavanje YYY km nacionalnih puteva ili YY% ukupne putne mreže u skladu sa međunarodnim standardima do [GODINA 3] (navesti odgovarajuću količinu za godine [GODINA 1] i [GODINA 2]).

Cilj 2:

Poboljšanje zaštite životne sredine, merena indikatorima učinka kao što sledi:

Indikator c: Smanjenje zagađenja koje prouzrokuju vozila za XX% u [GODINA 3] u poređenju sa [GODINA -1] (navesti odgovarajuće brojke za [GODINA 2] i [GODINA 3]).

Smanjenje nesreća i skraćanje vremena putovanja su isključeni iz ciljeva koje je Ministarstvo infrastrukture utvrdilo u dokumentu politika koji je podnet za SOT 2013-2015. Ovo su veoma važne i vredne namere, ali njihovo dostignuće je vidljivo samo u dugoročnom planu. A to je zato što predviđene promene koje se teže postići preko predloženih aktivnosti u politici možda ne budu proverljive s dovoljnom preciznošću tokom perioda obuhvaćenog u ciljevima, kao rezultat spoljnih faktora – „statistička“ buka. Stoga, ove težnje se najbolje adresiraju na nivou svrhe.

2.5.1 Odnos između ciljeva i proizvoda

Svaki cilj će imati jedan ili više proizvoda. **Bilo bi neobično ako bi imali samo jedan proizvod.**

Uobičajena greška je mešanje ciljeva sa proizvodima. Kvalifikovaniji radnici, novi objekti, poboljšana tehnologija i komunikacija, sastavljanje izveštaja i ankete takođe mogu biti poželjne. Sve mogu biti apsolutno neophodne. Međutim, njihovo postizanje nije cilj. Sve to su sekundarni elementi za cilj politike koja može biti za poboljšanje standarda usluge ili pružanje novih usluga.

Ukoliko imate više ciljeva nego proizvoda onda nešto nije išlo pravim tokom. Sigurno da navedeno predstavlja slučaj zabune.

2.5.2 Verifikaciona lista za ciljeve politike

1. Da li svaki cilj opisuje ispunjenje politike na kraju (ili tokom) navedene godine? Da li ste sigurni da ciljevi opisuju ono što se treba postići a ne načine (sredstva) postizanja?
2. Može li se cilj izmeriti?
3. Da li se ciljevi jasno razlikuju jedan od drugog?
4. Da li možete identifikovati proizvode u vezi sa svakim ciljem?
5. Da li ste definisali standarde koji daju odgovarajuća merenja?

2.6 Standardi politike

Standardi politike se definišu kao:

Količinski i kvalitativni parametri koji daju smisao politici.

Ciljevi se trebaju pružati prema određenom standardu, koji može biti evropski, kosovski ili drugi.

Ciljeve i proizvode treba opisati kako bi se omogućilo merenje dostignuća u odnosu na plan. Na ovaj način standardi opisuju mere koje se mogu koristiti u ovom postupku. Svaki cilj ima potrebu za specifikacijom standarda, osim slučajeva kada deklaracija izjave cilja (ili proizvoda) sadrži u sebi i celu definiciju standarda koji važe za isti.

Definiciju standarda treba jasno specificovati ili sažeti kako bi je razumele i osobe koje nisu specijalisti oblasti ili se treba pozivati na određeni javni izvor u kojem se može pronaći cela definicija. Pod javnim i mogućnosti pristupa se može razumeti određenim dokumentom i/ili adresom ili internet stranicom koja je dostupna. Korisnici i mogući dobitnici usluga će želiti da znaju šta mogu očekivati i trebaju biti u stanju da dobiju tu informaciju.

Mnoge zemlje teže ka minimalnim standardima kvaliteta puteva i kako bi dali smisla politici se određuju minimalni standardi kvaliteta puteva, što se izražava u indeksu neravnosti puta (IRI)⁵. Međutim, nisu svi standardi količinski. Drugi standard se može odnositi na deo putovanja u kojem vozači doživljavaju odgovarajući nivo usluge (LOS) u saobraćajnoj mreži. LOS opisuje operativne uslove u okviru drumskog saobraćaja u smislu faktora kao što su brzina i vreme putovanja, sloboda manevrisanja, prekidi u saobraćaju, komfor i bezbednost. „Prihvatljivim“ LOS-om se može smatrati stabilan drumski saobraćaj u kojem je većini vozača u određenoj meri ograničena sloboda izbora željene brzine i manevrisanje u saobraćaju. Dok god je jasno da je ovaj standard subjektivniji od IRI-ja, opet isti predstavlja standard koji je razumljiv za donosioce odluka i može usmeriti profesionalne planere saobraćaja.

Važno je spomenuti relevantne standarde koji se primenjuju i njihova ključna svojstva pošto navedene očigledno utiču na trošak. U našem primeru, standardi će biti za materijal koji se

⁵ International roughness index – Međunarodni indeks neravnosti: mera kvaliteta vožnje. Veća neravnost puteva znači povećane troškove za vozila (drugim rečima, niža efikasnost mreže).

koristi za izgradnju puteva, broj i širinu saobraćajnih traka, brzinu i živote za različite kategorije puteva.

2.6.1 Verifikaciona lista za standarde

1. Da li imate meru kvaliteta za svaki cilj? Ovo se može pronaći u samoj definiciji cilja ili u standardima ili u obema.
2. Da li imate podatke koji omogućavaju postizanje ovih standarda? Ukoliko ne, koje korake trebate preduzeti kako bi obezbedili neophodne podatke? I, kakve ovlašćujuće mere ili indikatore učinka možete koristiti?
3. Da li se daju potpuni standardi u dokumentu SOT-a? Ukoliko ne: da li su rezimirani u dokumentu SOT-a kako bi ih nestručno lice razumelo i da li postoji mogućnost javnog i lakog pristupa? Da li je ovaj izvor dat u dokumentu SOT-a?

2.7 Projekti

Projekat se definiše kao:

Grupa povezanih zadataka koji zajedno proizvode jedan ili više proizvoda koji će povećati javnu imovinu/dobra.

Projekat ima početak i kraj i obično obuhvata jedan oblik transformacije. Izgradnja i stavljanje u korišćenje jedne zgrade može biti jedan projekat; isto se može reći i za poboljšanje postojeće zgrade. Projekti uopšteno zahtevaju velike iznose izvora finansiranja, stoga obično obuhvataju kombinaciju troškova ulaganja i troškova funkcionisanja. Projekti uopšteno zahtevaju više od jedne godine za završetak.

Postojanje troškova ulaganja ne podrazumeva da sistematsko radimo na jedno projektu. Navedeni rad može biti na jednom projektu, ali može biti i deo projekta kao što može da ne bude projekat uopšte. Jedan projekat može imati mnogobrojne zadatke koji do završetka mogu iziskivati mnogobrojne posebne ugovore.

Projekat ima jednu tačku okončanja za rad. Međutim, kraj projekta ne podrazumeva da je kraj troškova. Svi projekti imaju posledice u svojoj prirodi i trošku rada i to se treba odraziti i u planiranim troškovima.

2.7.1 Verifikaciona lista za projekte

1. Da li ste u potpunosti sigurni da je vaš projekat stvarno projekat? Da li se isti može preciznije obuhvatiti kao proizvod šireg projekta? Ili se prosto odnosi na nekoliko kupovina, koje se uopšte ne mogu smatrati projektom.
2. Da li ste identifikovali sve komponente koje treba realizovati kako bi se projekat okončao s uspehom?

3. Ukoliko imate dugogodišnji projekat, da li možete odrediti poziciju koju želite postići na kraju svake godine?
4. Da li ste identifikovali troškove funkcionisanja koji se stvaraju nakon okončanja projekta?

2.8 Proizvodi

Proizvodi se definišu kao:

Roba i usluge koje treba proizvesti kako bi doprneli u postizanju srednjoročnih ciljeva i dugoročne svrhe.

Proizvode trebaju opisivati konkretne korake koji će proizvesti proizvode. Jedan idealna proizvod je SMART (pаметan) ili još bolje SMARTER (pаметniji)::

- **Specifičan**
- **Merljiv**
- **Dostižan**
- **Realan**
- **Vremenski određen**
- **Ocenjen**
- **Nagrađen**

Proizvodi trebaju što je bolje moguće opisivati situaciji koja će postojati kada proizvod bude realizovan – na kraju svake navedene godine ili određenog datuma u godini. Izbegnite opisivanje etape u sredini, kao što je završetak aktivnosti opisanih ispod koje se preduzimaju za stvaranje proizvoda.

Primer:

Mnogi programi obuhvataju obuku. Navedeno može biti kratki kursevi od nekoliko dana ili veliki programi kvalifikacije koji zahtevaju nekoliko godina kako bi se okončali; obuka može biti obezbeđena unutar organizacije ili je može pružati spoljni saradnik. U svim slučajevima, namera je ista – obučeni/polaznici trebaju steći saznanja i/ili iskustva koja nisu imali ranije. A najuspešniji obučeni/polaznici dobijaju kvalifikaciju ili potvrdu koja je dokaz njihovog uspeha.

Za obuku su potrebni predavači, sale za obuku i materijali. Međutim, sve su ovo inputi, a ne proizvodi.

Nastavnici, prostorije i materijal predstavljaju kapacitet obuke. Merenje kapaciteta obuke je neophodno kako bi se identifikovao maksimalni broj dana obuke koji se mogu pružiti u kombinaciji sa postojećim izvorima, ali ne daju informacije koliko dana treba obuka da traje. Ovo je etapa u sredini.

Merenje broja obučениh/polaznika koji su podneli zahtev ili su se upisali na kurs predstavlja preciznije merenje o postojećim zahtevima za obukom. Ali, ne daje informacije o broju osoba koje uspešno završe kurs. Ljudi mogu biti neuspešni u završetku kursa iz različitih razloga – bolest, porodični razlozi, finansijski razlozi, mogu ga napustiti zbog zaposlenja ili njihov rad tokom kursa nije na zadovoljavajućem nivou. Ovo je takođe jedna od etapa u sredini, malo razvijeniya.

Najbolja definicija je broj osoba koje su završile specifičan kurs sa zadovoljavajućim uspehom kako bi dobili kvalifikaciju/potvrdu. Ovo je dobar indikator onoga šta je ulaganje u obuku postiglo. Imajući u vidu da se kursevi obuke u velikoj meri razlikuju jedan od drugog, svaki kurs obuke treba opisati kao poseban proizvod.

Neke konačne rezultate je teško odrediti kao konkretni proizvod.

Uzmimo u obzir primer puteva na Kosovu. Ovaj primer predlaže strukturiranje projekata i proizvoda za program radova. Cilj ove strukture je davanje većeg strateškog fokusa predstavljanju ulaganja (koje bi omogućile svrsishodno poređenje jedinica troškova). Dakle, predlaže se da se u vezi sa iznad navedenim svrhama, umesto određivanja nekoliko malih projekata na specifičnim mestima, može se odrediti veći broj agregatnih projekata. Navedeni se mogu odrediti pozivanjem na klasifikaciju puteva na Kosovu kako bi svaki projekat bio u saglasnosti sa jedinstvenim nivoom usluga koji je u skladu sa vrstom puta.

Cilj 1.

Poboljšanje, razvoj i održavanje saobraćajne infrastrukture, integrisane u pan-evropske koridore i u skladu sa međunarodnim standardima, merena prema sledećim indikatorima učinka:

Indikator a: izgradnja i rehabilitacija XXX km nacionalnih puteva ili XX% ukupne putne mreže u skladu sa međunarodnim standardima do [GODINA 3] (navesti odgovarajuću količinu za godine [GODINA 1] i [GODINA 2]).

Za realizaciju ovog indikatora cilja je potrebno xxx evra za realizaciju dole navedenih proizvoda, organizovanih u obliku projekata⁶:

Projekat 1: Izgradnja koridora glavni grad - sever.

Proizvodi:

⁶ Projekti ulaganja trebaju sadržavati kapitalne troškove. Kapitalni troškovi koji se odnose na planirano održavanje sredstava, uključujući periodično održavanje se ne treba klasifikovati kao projekat, nego kao ne-projekti. Redovno asfaltiranje puteva kao deo ciklusa održavanja se normalno ne treba klasifikovati kao kapitalno ulaganje. Samo ukoliko se asfaltiranjem puta dopuni učinak sredstva, npr. jačanjem asfalta više od planirane jačine se treba smatrati kapitalnim troškom

XXX km puta izgrađenog u [GODINI 1], sa cenom od YYY evra (x2x2 km u [GODINI 2] sa cenom Y2Y2, x3x3 km u [GODINI 3] sa cenom y3y3).

Projekat 2: Izgradnja puta glavni grad - jug.

Proizvodi:

XXX km puta izgrađenog u [GODINI 1] na segmentu glavni grad – jug, sa cenom od YYY evra (x2x2 u [GODINI 2] sa cenom od y2y2, x3x3 u [GODINI 3] sa cenom od y2y3))

Projekat 3: Izgradnja nacionalnih puteva

Proizvodi:

X1X1 km puteva izgrađenih i razvijenih u [GODINI 1] u ruralnim segmentima, sa troškom od y1y1 (x2x2 km u [GODINI 2] sa troškom od y2y2, x3x3 km u [GODINI 3] sa troškom od y3y3).

Projekat 4: Modernizacija terminala za putnike i robu

Proizvodi:

X1X1 modernizovanih putničkih terminala u [GODINI 1], sa troškom od y1y1 (x2x2 putničkih terminala u [GODINI 2] sa troškom od y2y2, x3x3 putničkih terminala u [GODINI 3] sa troškom od y3y3))

X1X1 modernizovanih putničkih terminala u [GODINI 1], sa troškom od y1y1 (x2x2 putnički terminali u [GODINI 2] sa troškom od y2y2, x3x3 putnički terminali u [GODINI 3] sa troškom od y3y3)).

Poboljšanje, razvoj i održavanje saobraćajne infrastrukture, integrisane u pan-evropske koridore i u skladu sa međunarodnim standardima, merena prema sledećim indikatorima učinka:

Indikator b: održavanje XXX km nacionalnih puteva ili XX% ukupne putne mreže u skladu sa međunarodnim standardima do [GODINA 1], YYY km ili YY% ukupne putne mreže u [GODINI 2] i ZZZ km ili ZZ% ukupne putne mreže u [GODINI 3].

Za realizaciju indikatora ciljeva je potrebno xxx evra za sledeće proizvode:

Proizvodi:

XXX km puteva u južnoj regionu se održava u dobrim ulovima prema standardima [navesti tehničke detalje standarda] u [GODINI 1], sa troškom od x1x1, YYY km u [GODINI 2] sa troškom od y1y1, ZZZ km u [GODINI 3], sa troškom.

XXX km puteva u severnom i istočnom regionu se održava u dobrim ulovima prema standardima [navesti tehničke detalje standarda) u [GODINI 1], sa troškom od x1x1, YYY km u [GODINI 2] sa troškom od y1y1, ZZZ km u [GODINI 3], sa troškom.

XXX km puteva u zapadnom regionu se održava u dobrim ulovima prema standardima [navesti tehničke detalje standarda) u [GODINI 1], sa troškom od x1x1, YYY km u [GODINI 2] sa troškom od y1y1, ZZZ km u [GODINI 3], sa troškom.

Ukoliko ima podataka onda dalja podela na nivoe vrste održavanja, npr. rutinskog, zimskog, bi omogućilo bolje poređenje jedinica održavanja puteva i tačaka u odnosu na moguće uštede u efikasnosti.

Cilj 2:

Poboljšanje zaštite životne sredine, merena indikatorima učinka kao što sledi:

Indikator c: Smanjenje zagađenja koje prouzrokuju otpusni gasovi vozila za XX% do kraja [GODINE 3] ((x1x1% u [GODINI 1], x2x2% u [GODINI 2], x3x3% u [GODINI 3]) u poređenju sa [GODINOM -1].

Za realizaciju indikatora ciljeva je potrebno xxx evra za sledeće proizvode:

Proizvodi:

XXX testiranih vozila u centrima za tehničku kontrolu u [GODINI 1], koja ispunjavaju standarde emisije gasova, sa cenom usluge od x1x1, YYY vozila u [GODINI 2] sa cenom od y1y1, ZZZ vozila u [GODINI 3] sa cenom od z1z1).

XXX usvojenih zakona/uredbi/uputstava koja uređuju standarde emisije gasova, sa ukupnom cenom od YYY evra (x1x1 usvojenih zakona/uredbi/uputstava u [GODINI 1], x2x2 usvojenih zakona/uredbi/uputstava u [GODINI 2], y3y3 usvojenih zakona/uredbi/uputstava u [GODINI 3]).

XXX testiranih lokacija za zagađenje životne sredine u [GODINI 1] sa cenom od x1x1, YYY lokacija u [GODINI 2] sa cenom od y1y1, ZZZ lokacija u [GODINA 3] sa cenom od z1z1.

2.8.1 Verifikaciona lista za pojedinačne proizvode

1. Da li proizvod (manje ili više) opisuje identične subjekte? Ukoliko definicija proizvoda obuhvata sve ili više stvari onda se ne može izmeriti ni oceniti.
2. Da li su jedinice kojima se meri proizvod tačno opisane? „Broj“ nije dovoljan. Koji broj? Ljudi? Klijenti? Revizije?
3. Da li naziv proizvoda, opis ili merna jedinica sadrži određenu skraćenicu koja podrazumeva nešto za vas ali je nerazumljiva za ostale? Objasniti sve skraćeenice prvog puta kada se pojave. Na primer da li znate šta navedeno znači?

4. Ako ste prošle godine koristili određenu definiciju za proizvod, da li je ista dalje validna? Neki će proizvodi biti validni na nekoliko godina pošto tačno opisuju rad koji se vrši svake godine. Stalno sastavljanje izveštaja ili statistika može poslužiti kao primer. Druge se definicije moraju menjati jer se i okolnosti menjaju. Ukoliko primetite da ne možete nadgledati proizvod onda morate još jednom revidirati definiciju kako bi bili u stanju da nadgledate napredak.
5. Da li definicija proizvoda obuhvata standard kvaliteta – ili direktno u samoj definiciji ili indirektno pozivajući se na standard?
6. Kada definicija proizvoda obuhvata promenu – postotak ili smanjenje ili povećanje u brojkama – onda, da li je jasno opisana osnova koja će se koristiti za poređenje? Dakle, „smanjenje odsustva zaposlenih s punim radnim vremenom za 3 procenta u poređenju sa x% u 2008“ a ne „smanjenje odsustva za 3%“.
7. Da li se učinak može meriti bez dvosmislenosti?
8. Kada ste pokušali da izgradite profil vašeg proizvoda, da li ste bili u stanju da to učinite? Neki proizvodi se proizvode samo jednom godišnje i iz tih razloga se trebaju samo jednom predstaviti u profilu. Ukoliko se prati napredak, onda treba postojati plan za broj proizvoda koji će se realizovati u svakom tromesečju. Ukoliko mislite da ovo ne možete učiniti, onda je to verovatno jer proizvod nije izražen u odgovarajućim jedinicama.

Primer:

„Poboljšanje radnih uslova“ je veoma loše opisan proizvod. Ne može se meriti. A zbog toga što se ne može meriti, ne može se stvoriti profil za nadgledanje ili ocenu. Nije SMART niti SMARTER. Mogu postojati drugi standardi koji opisuju rad – kao što su površina za svako radno mesto. Proizvod se nakon toga može izraziti u smislu kancelarija dovedenih na te standarde, ili još bolje, broj radnih mesta koji su dovedeni na taj standard. A i plan za postizanje ovog cilja se može profilisati.

9. Da li postoje raspoloživi podaci koji će omogućiti merenje proizvoda u smislu u kojem je proizvod na najbolji način opisan? Za svrhu nadgledanja, podaci će biti potrebni u određenim momentima tokom godine. Ukoliko se implementacija proizvoda nastavi tokom godine, onda su neophodni tromesečni podaci. U drugim slučajevima, podaci trebaju moraju biti u skladu sa profilom sprovođenja. Ukoliko podaci nisu raspoloživi, koje se mere trebaju preduzeti kako bi se stvorila odgovarajuća baza podataka? Koje se približne mere mogu koristiti u međuvremenu? U dužim periodima, definicija proizvoda se ne treba deformisati zbog posedovanja (ili neposedovanja) podataka. Statistike trebaju poslužiti politici, ne usmeravati je, i trebaju se modifikovati ukoliko je potrebno. Ovo može zahtevati vreme a u međuvremenu je neophodno da budemo pragmatični.
10. Prpratite trend tokom 4 godine SOT-a. Da li je dovoljna količina jedinica za sprovođenje ukupnih troškova i cene po jedinici? Troškovi ulaganja u određenim godinama su veoma visoki i na taj način model troškova za ulaganja može biti promenljiv. Trend treba da održava očekivane nivoe inflacije ili planirane promene plata

ili pratećih troškova funkcionisanja novog rada ili druge promene koje utiču na količinu rada i/ili kombinaciju neophodnih resursa za završetak rada.

2.8.2 Verifikaciona lista za proizvode programa u opštoj perspektivi

1. Da li proizvodi pokrivaju celokupni rad koji projekat treba obaviti? Mogu li svi raspoloživi izvori programa biti određeni za jedan ili više proizvoda? Posebno, da li je na odgovarajući način pokriven svakodnevni rutinski rad (koji može oduzeti najveći deo vremena)?
2. Da li proizvodi uključuju sve važne poslove u:
 - Programu vlade
 - Strategiji za nacionalni razvoj
 - Međusektonoj strategiji
 - Sektornoj strategiji
 - Podsektornoj strategiji, kao i drugim dokumentima u kojima se opisuje politika koja od značaja za program.
3. Može li se svaki proizvod direktno povezati sa jednim ciljem? Da li svaki cilj ima dovoljan broj proizvoda kako bi svi zajedno bili dovoljni za ispunjenje cilja svake godine SOT-a?

2.9 Aktivnost

U primeru iznad u vezi sa projektima i proizvodima za puteve i zagađenjem je spomenut i ukupan trošak u evrima. Teško je ignorisati troškove, ali sada smo došli do kritične tačke priručnika za ocenjivanje budžetskog uticaja gde sve počinje da se povezuje!

Aktivnosti se definišu kao:

Skup radnji koje treba obaviti kako bi se proizveo jedan proizvod. Za jedan proizvod može postojati, a obično i postoji, više od jedne aktivnosti.

Aktivnosti su osnova plana za realizaciju svrhe politike. Izvori trebaju biti priloženi aktivnostima kao inputi. Dakle, aktivnosti, određuju izvore koje treba prikupiti kako bi se realizovao jedan zadatak koji će doprineti u realizaciji jednog određenog proizvoda u određenoj količini i u određenim standardima. Plan za proizvodnju proizvoda će se prevesti u aktivnosti koje trebaju pokazati šta se treba učiniti i šta je neophodno u smislu inputa kako bi se osiguralo ono što se radi.

Primer:

Uobičajena greška u definiciji aktivnosti (a ponekada i proizvoda) se odnosi na vreme (a sledstveno i sa resursima) potrošeno za zadatke koji se odnose na razmenu dopisa, pripremu saveta i memorandumima, učešće na sastancima, konsultaciju sa interesnim grupama i slične stvari. Ovi zadaci su toliko uobičajeni da se ponekada

uzimaju zdravo za gotovo. Ali, i one zahtevaju novac i vreme. Sve se mogu obuhvatiti u jednu aktivnost.

2.9.1 Veza između proizvoda i aktivnosti

Svaki proizvod mora imati najmanje jednu aktivnost koja se direktno odnosi na isti. Za proizvod bez aktivnosti je nemoguće odrediti povezane troškove. Aktivnosti trebaju biti dovoljne kako bi se dostigla specifična količina i kvalitet proizvoda.

Aktivnosti mogu imati jedan ili više dodeljenih izvora ili manje resursa ili mogu biti izbrisane jer su nepriuštivi. Svaka slična promena će imati uticaja na proizvod. Može uticati i na druge aktivnosti koje su povezane sa istim proizvodom. Ovi uticaji se mogu odraziti neophodnom modifikacijom proizvoda. Modifikacije mogu biti količinske, kvalitativne ili obe zajedno. Mogu postojati okolnosti u kojima će smanjenje raspoloživih izvora za proizvod učiniti proizvod bezvrednim – neće imati dovoljno izvora za odgovarajuće funkcionisanje. U tom slučaju, obrisati proizvod i iskoristiti preostale izvore na aktivnost i proizvod u kojem će ti izvori biti produktivni.

Primer:

Kancelarija treba biti otvorena za javnost 8 časova dnevno 5 dana u nedelji i 4 časa subotama i to 50 nedelja u godini (uzimaju se u obzir i javni praznici). Ovo zahteva minimum od 1,3 radnika (i veoma pažljivo planiranje radnog vremena). Ovime se obezbeđuje da je jedna osoba u kancelariji tokom celog vremena. Ukoliko se izvor ove aktivnosti smanji na taj način da postoji samo jedna plata onda kancelarija ne može biti otvorena u predviđenim satima i biće zatvorena uvek kada osoba nije u kancelariji zbog odmora ili bolovanja. Dakle, proizvod treba ponovo odrediti kako bi se realizacija usluga pružala sa postojećim izvorima na raspolaganju.

Ukoliko su minimum dve osobe uvek potrebne za pokrivanje obima rada, onda je potrebno 2,6 osoba za pokrivanje teženog radnog vremena. Ukoliko resursi na raspolaganju dozvoljavaju samo 1,5 onda proizvod nije validan. Usluga se ne može pružati sa ovim nivoom resursa.

U primeru puteva, aktivnosti/radnje se mogu specificovati (kao i odrediti troškovi) za svaki identifikovani proizvod, npr:

Aktivnost 1: dizajniranje/projektovanje

Aktivnost 2: eksproprijacija zemljišta

Aktivnost 3: izgradnja

Aktivnost 4: nadzor

Aktivnost 5: ...

Ukoliko je potrebno izgradnja se može podeliti u specifičnije grupe aktivnosti (npr. mobilizacija, priprema osnove puta, izgradnja drenaže, asfaltiranje puta) ali postoji velika verovatnoća da ovo ne bude potrebno za većinu malih puteva.

Prednost ovog pristupa je mogućnost postizanja očiglednog smanjenja ukupnog broja projekata, zajedno sa definicijom proizvoda projekata koji omogućavaju svrsishodno poređenje za jedinice između različitih šema. Na primer, korisno je napraviti razliku između različitih troškova po jedinicama između šeme izgradnje puteva na nacionalnim koridorima; mnogo je manje interesantno porediti jedinice po putevima sa različitim standardima izgradnje, npr. nacionalne puteve sa ruralnim putevima.

Alternativa za grupisanje projekata male vrednosti bi bila geografska zona, npr. „Projekat rehabilitacije ulica u Prištini“. Ovo ima interesovanja sa stanovišta ocene uticaja u ekonomskom razvoju, ali je manje interesantno sa stanovišta razvoje mreže.

Nije prikladno da se veliki projekti grupišu na gorenavedeni način. Na primer, projekti koji obuhvataju izgradnju koridora Vrmica – Merdare i Priština – Hani i Elezit bi se mogli tretirati na poseban način kao što se tretiraju projekti finansirani iz inostranstva ili druge vrste puteva.

2.9.2 Verifikaciona lista za aktivnosti

1. Da li je obuhvaćen svaki zadatak koji obavljate u određenoj aktivnosti? Sve što nije obuhvaćeno u aktivnosti neće postojati u praksi. Mogu biti navedeni u strategiji, dokumentu politika, odlukama vlade, govorima ili drugim dokumentima.
2. Vidi poglavlje 2.7 o proporcionisanju. Može biti od pomoći.
3. Ukoliko ne možete opisati aktivnosti koje pružaju jedan proizvod na neki drugi način, onda koristite aktivnost za troškove koji se odnose na osoblje (kod 111), aktivnost za troškove funkcionisanja (nabavka robe i usluga (kod 130)) i aktivnost za ulaganja (kod 30). Ovo nije savršeno ali je dobro za početak.

2.10 Indikatori učinka

Količinska i kvalitativna mera kojom se mogu oceniti učinak i dostignuća odeljenja ili programa u okviru budžetske organizacije.

Ovim priručnikom se ohrabruju strane da tokom ocenjivanja budžetskog uticaja opišu svrhu, ciljeve i proizvode u izrazima koji se mogu meriti. Ovo je od suštinske važnosti kako bi se omogućila prioritizacija novih inicijativa u odnosu na postojeće, kao i prioritizacija između drugih novih inicijativa koje se mogu predložiti. Takođe, istekom vremena, merljiva izražavanja su od suštinske važnosti za omogućavanje nadgledanja i ocene planova u cilju identifikacije dostignuća, prepreka, kao i mogućnosti uštede koje se mogu koristiti za uključivanje neke druge inicijative većeg prioriteta.

Uopšteno, mere i indikatori učinka su sledeći:

1. Inputi, koji pokazuju resurse koji se koriste;
2. Proizvodi/usluge, koji pokazuju radove koji se obavljaju;
3. Efikasnost, pokazuje odnos između proizvoda i resursa koji se koriste za njihovo stvaranje;
4. Efektivnost, **pokazuje odnos između planiranog i realizovanog** što pokazuje kvalitet rada koji se obavlja;
5. Rezultati, koji pokazuju rezultate cilja što se prevodi u mere navedene u (1), (2), (3) i (4).

Kako bi demonstrirali navedeno, mi ćemo uzeti primer nove inicijative za povećanje bezbednosti u saobraćaju.

Primer:

Ministarstvo s mandatom za saobraćajne politike, nakon analize postojećeg stanja, i na osnovu godišnjih podataka o slučajevima nesreća, je došlo do zaključka da je u godini -1 bilo 116 nesreća s fatalnim ishodom, 455 nesreća s povredama i 12640 nesreća bez povreda. Ministarstvo za saobraćaj je za smanjenje stope nesreća odredilo sledeću svrhu:

Smanjenje saobraćajnih nesreća sa fatalnim ishodom za 50%, sa povredama za 20% i bez povreda za 10% do kraja godine 5.

Ovo pokazuje da stopa nesreća u godini 5 treba da bude:

*Sa fatalnim ishodom - $116 * 50\% = 58$, dakle, cilj će biti: u godini 5 će biti manje od 58 saobraćajnih nesreća s fatalnim ishodom (<58)*

Koristeći isti pristup:

VRSTA NESREĆA	GODINA -1	SVRHA	CILJ U GODINI 5
FATALITETI	116	-50%	<58
POVREDE	4555	-20%	<3644
BEZ POVREDA	12640	-10%	<10376

Zarad postizanja gorenavedenog cilja, nadležno ministarstvo na osnovu sprovedenih analiza je odredilo srednjoročni cilj, kao što sledi:

1. *Eliminisanje 80% „crnih tački“*

Ovde se pretpostavlja da na Kosovu postoji otprilike 25 „crnih tačaka“, stoga kako bi se postigao cilj u eliminisanju 80% crnih tačaka se treba eliminisati 20 „crnih tačaka“ u sledeće 3

godine. Dakle, rad na eliminaciji crnih tačaka se organizuje u obliku projekta koji ima sledeće proizvode:

20 lokacija sa visokim postotkom nesreća su eliminisane/poboljšane – 8 u godini 1, 8 u godini 2 i 4 u godini 3.

2. Ažuriranje standarda testiranja i uključivanje saobraćajnih pravila u preduniverzitetsko obrazovanje do godine 3, što će se postići preko sledećih proizvoda:

1. Standardi testiranja su unapređeni do godine 1

2. 1000 nastavnika je obučeno o saobraćajnim pravilima.

3. Jačanje zakona pružajući javnosti sledeće proizvode:

a. 3000 minuta reklama emitovanih na nacionalnim TV stanicama – po 1000 min svake godine

b. 1000 raspodeljenih brošura

3. Određivanje inputa i njihova cena

3.1 Uvod

Sada smo došli do pozicije kada je moguće odgovoriti na glavni cilj ovog priručnika – dakle pitanja određivanja cene novih inicijativa. Do sada smo prešli veoma kružni put i to je namerno učinjeno. Razlozi su veoma prosti, neki se odnose na složene koncepte preko kojih prelazimo još jednom.

- Inicijative politika se predlažu kako bi se ispunili elementi programa vlade koji je predstavljen izbornoj masi ili kao reakcija na okolnosti koje menja određeni događaj.
- Inicijative politika se najbolje rešavaju u smislu dostignuća kojima aktuelno težimo, na kratkoročnom, srednjoročnom ili dugoročnom planu.
- Ono što se želi postići treba biti konkretno, merljivo i relevantno u vremenu, kako bi se ocenilo u smislu realizacije.
- Kako se najbolje postiže u vezi sa proizvodima ili specifičnim dostignućima se takođe može meriti i biti relevantno u vremenu.
- Realizacija ispunjenja politika – merljivi ciljevi politika i odgovarajući proizvodi – može se postići samo preko niza aktivnosti ili dela.
- Ove aktivnosti su potrebne za resurse, inpute za njihovu realizaciju.
- Ovi se inputi kupuju i imaju cenu.
- Vlade dele troškove kako bi omogućile njihovu kupovinu.
- Troškove treba budžetirati u smislu raspoloživosti – dakle koliko je prihoda na raspolaganju.

Pitanje određivanja cene je usredsređeno na odgovor na sledeće pitanje:

- Da li su svi resursi koji prikladni za razvoj i implementaciju stabla programa relevantni za inicijativu politike uključeni u specifikaciju aktivnosti? Navedeno treba obuhvatiti:
 - Troškove za sve zaposlene koji se odnose na aktivnosti
 - Sve ostale troškove koji se odnose na aktivnosti
 - Sve projekte koji se odnose na tu politiku.

Inputi i cena politika će biti određeni atributima onoga što se pokušava postići politikom i standardima. Specifikaciju inputa najbolje određuje stručnjak u resornom ministarstvu i stručnjak sektora u Odeljenju za budžet pošto je potrebno potpuno shvatanje upravljača inputa i cena. Upravljači cena će se razlikovati od ministarstva do ministarstva a ponekada čak i u okviru jednog ministarstva, u zavisnosti od inicijative politike.

Na primer za usluge obrazovanja, broj učenika na svakom nivou obrazovanja će biti od kritične važnosti i te se brojke većinom izvide iz demografskih projekcija. Međutim, takođe mogu biti važni i standardi kao što su odnosi učenik-nastavnik, knjiga/kompjuter-učenik itd.

Za zdravstvene usluge su za broj potencijalnih korisnika potrebne demografske projekcije i analiza zdravstvenih standarda i slučajeva bolesti. Međutim, takođe je od važnosti napraviti razliku između ozdravljajućeg zdravstva i preventivnih usluga kako bi se upravljači ove druge razlikovali od prve.

Za socijalne usluge broj zahteva predstavlja upravljač troškova. Zahtevi uključuju: penzije, nezaposlene, siromašne i osobe sa ograničenim sposobnostima. Broj penzionera se može dobiti iz demografskih projekcija, broj nezaposlenih se može dobiti iz stope nezaposlenosti a broj siromašnih se može izvesti iz nivoa siromaštva.

Zahtev za policijske usluge zavisi od potencijalne količine kriminalnog i antisocijalnog ponašanja kao i željenog nivoa delovanja. Zahtev za zatvorima zavisi od broja zatvorenika iako je odnos jedna od međuzavisnosti. Zahtev za sudskim uslugama se može podeliti na zahtev za ekonomske i krivične sudske usluge. Dakle, za prvu je potrebna analiza pravnog ambijenta u vezi sa trgovačkim aktivnostima. Drugo se delimično može izvesti iz potrebe za policijskim uslugama.

Usluge drumskog saobraćaja prouzrokuje broj vozila. Projekcije navedenog se mogu izvesti iz obračuna zahteva na osnovu demografskih trendova i nivou prihoda. Što su viši prihodi, to je veći zahtev za vozilima i sledstveno i zahtev za drumskim površinama. Ekonomski razvoj rezultuje povećanjem komercijalnog saobraćaja pošto se vrši izvoz i uvoz robe.

Poljoprivredne usluge većinom se određuju preko poljoprivrednih politika. Broj poljoprivrednika, veličina gazdinstava i vrste žitarica i životinja si jasan upravljač troškova i isti se trebaju projektovati. Ukoliko se politika odnosi na davanje subvencija za proizvodnju onda su vrsta žitarica ili životinja za koje se daju subvencije ključni faktor. Ukoliko su u pitanju rasprostranjenost javnih usluga i istraživanje, onda se zahtevi poljoprivrednika kao celine mogu obračunati preko analize njihovih potreba. Obračunati zahtevi su upravljači troškova.

Sektor industrije i usluga može takođe imati koristi od javnog finansiranja dizajniranog za pomoć u prevazilaženju početnih prepreka za pokretanje preduzeća, gde se kao primer mogu spomenuti pomoć za mala preduzeća. Prvo se treba izvršiti identifikacija i projekcija zahteva/potreba koje predstavljaju upravljače troškova. Isto kao i sa promocijom ulaganja i izvoza, ocena ciljanih oblasti i onoga šta je potrebno za njihov prodor će predstavljati upravljač troškova.

Što se tiče usluga za upravljanje javnim finansijama, glavni upravljači cene su zadatak Ministarstva finansija. Ovo je u oblasti formulisanja poreskih i makrofiskalnih politika, pripremi godišnjeg budžeta, prikupljanju prihoda, izvršenju budžeta prema budžetskom planu i obračunu troškova. Ovi su zadaci upravljači troškova.

Sve će navedeno će biti objašnjeno u aktivnostima, koje će kasnije biti preobraćene u inpute komponenti i cenu komponenti. Detaljna struktura projekta će biti potrebna za sastavljanje stabla programa ili sličnog na nivou ministarstva/odeljenja. Jedan šablon u Excelu je priložen ovom priručniku, koji se može iskoristiti za analizu ciljeva u detaljnim aktivnostima. Lista aktivnosti omogućava ministarstvima da identifikuju resurse za njihovu realizaciju. Postoje različite vrste resursa koje treba identifikovati: osoblje, materijali i usluge i oprema.

Takođe treba oceniti i vremenski rok. Ukoliko se politika završi za manje od godinu dana, godinu dana ili više od jedne godine, onda se za doprinoseće aktivnosti treba odrediti cena tokom celog vremenskog perioda. Tabela u Excelu omogućava određivanje troškova u srednjoročnom periodu prema godinama.

3.2 Troškovi u vezi osoblja (Kod 111)

Ljudi su najvažniji resurs koji budžetska institucija ima. U nekim budžetskim institucijama plate i troškovi povezani sa njima, kao što su društvena osiguranja, predstavljaju najveći procenat ukupnih troškova. Ali uprkos činjenici da su to vredni i skupi resursi, ne mora da znači da plaćanje napravimo proizvodom. Ljudi su neophodan doprinos u realizaciji projekta i nisu sami proizvod. Stoga, većinom se plate i drugi troškovi koji se odnose na ljude obuhvataju u aktivnostima u kojima se jasno identifikuju pod kodom 111 troškova⁷.

Za jednu određenu aktivnost resorno ministarstvo treba identifikovati koje osoblje i koja kategorija osoblja treba raditi na realizaciji istog i koliko vremena. Na primer, za pripremu jedne brošure je potrebna jedna specijalizovana osoba koja može biti deo osoblja ministarstva, ali ako se jedna takva osoba angažuje preko ugovaranja onda se treba uvesti u robu i usluge. Za određene zadatke se može zahtevati obuka zaposlenih kako bi oni doprineli u realizaciji politike. Ovo će se računati kao dodatan trošak za obavljanje vaše aktivnosti, ali se ako obuka obavi

⁷ Postoji mogućnost da regrutacija predstavlja proizvod unutar projekta – odnosno, regrutacija je jedna od važnih delova za uspešan završetak projekta. Nakon okončanja projekta, plaćanje plata postaje normalni deo svakodnevnog poslovanja i tretira se kao što je opisano iznad.

unutar organizacije onda se obuhvata kao trošak osoblja dok ukoliko se obuka ugovori onda će trošak biti uvršten u robu i usluge.

Tako da je najvažnije jasno određivanje! Ključni faktori su:

- Specifikovati broj ljudi za realizaciju politike – što je više moguće prema kategorijama kao što su: upravna, tehnička i podrške
- Specifikovati platu – prosek za svaku kategoriju prema postojećim stepenima
- Specifikovati prateće troškove osoblja, kao što su penzije u vezi sa svakom kategorijom.

Može postojati usvojeno zakonodavstvo ili koje je u postupku usvajanja, a koje može uticati na cenu osoblja, stoga trebate da prikupite ovu vrstu informacija i faktorizujete ih u postupku obračuna troškova.

3.3 Roba i usluge kao inputi (Kod 130)

Određene aktivnosti takođe zahtevaju materijale za njihovo obavljanje. Kao primer možemo imati kancelarijski materijal, građevinski materijal itd. Za svaku identifikovanu aktivnost se treba obračunati količina materijala. Ista logika se koristi i za obračun usluga.

I za ove je veoma važna jasna specifikacija! Ključni faktori su:

- Specifikacija robe i usluga neophodnih za realizaciju politike
- Listiranje artikala i količine
- Cena artikala.

Izdvojiti deo ukupnih troškova za robu i usluge za vašu aktivnost na osnovu obračuna ili proporcionalnog izdvajanja ukupnog troška uobičajenih operacija u resornom ministarstvu ili organizaciji.

Može postojati usvojeno zakonodavstvo ili koje je u postupku usvajanja, a koje može uticati na cenu vaših resursa. Na primer povećanje PDV-a će uticati na povećanje cena; stoga vi prikupite ovu vrstu informacija i faktorizujete ih u postupku obračuna troškova.

3.4 Transferi (transferi i subvencije) (Kod 20)

Tretiranje transfera se usredsređuje na njihovu svrhu. Da li postoje transferi u određenoj grupi za realizaciju politika? Koja je osnova transfera? Kako se mere? Koji je broj primalaca?

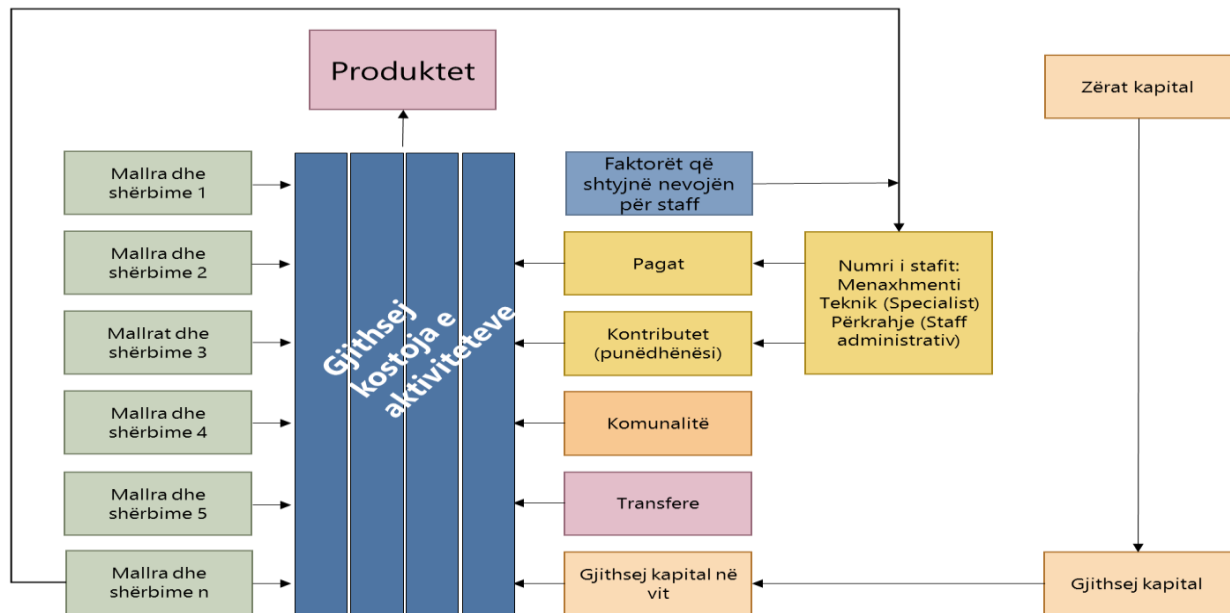
Tako da su potrebni jasni odgovori za ova pitanja i specifikaciju. Ukoliko se politika odnosi na povećanje podrške za poljoprivrednike pružajući subvencije za proizvodnju onda je neophodan broj primalaca, proizvedena količina subvencionisanog proizvoda i iznos subvencionisanja po jedinici. Ukoliko govorimo o šemi dobrobiti onda je potreban broj mogućih primalaca i uplate po jedinici.

3.5 Tretiranje troškova za ulaganje (Kod 30)

Veliki kapitalni radovi, kao što su izgradnja ili obnova puta, objekta, predstavljaju projekte. Oni ispunjavaju definiciju projekta kao grupa radnji sa jasnim početkom i krajem i koje zajedno prouzrokuju transformaciju.

Određene aktivnosti obuhvataju kupovinu opreme, kao što su mašinerija, vozila itd. cena se treba računati na isti način kao u slučaju drugih materijala. Ukoliko je za vašu aktivnost potrebno korišćenje kapitalne opreme koja je kupljena i takva će se oprema istrošiti i treba je zameniti na kraju inicijative, onda se trošak treba računati u smisli zamene opreme. Ali, ako vi koristite postojeću opremu koja će se koristiti i nakon okončanja aktivnosti onda se trošak ne treba računati osim u slučajevima kada takvo korišćenje u značajnoj meri skрати radni vek korišćenje opreme. Jasno je da treba koristiti nekoliko rasuđujućih mera. Međutim na Kosovu budžet funkcioniše na osnovu načela gotovine a ne prema načelu priraštaja/akruala, stoga se kao trošak trebaju navesti samo direktni troškovi na jednoj kapitalnoj poziciji i samo u vreme kada se izvrši uplata.

Na slici 4 ispod je ilustrovan način izvođenja troškova aktivnosti sa vrha-nadole.



Slika 4: Tretiranje ulaganja

3.6 Tretiranje skoro fiksnih troškova i marginalnih troškova tokom specifikacije inputa aktivnosti za realizaciju proizvoda

Da li postoji aktivnost koja je obuhvaćena u 111, 130 i 30 i koja je data za realizaciju aktivnosti koje i ovako i onako bi se dogodile, kao što je korišćenje usluga odeljenja za računovodstvo, nabavke ili pravne službe, u postojećem radnom prostoru i informativnim sistemima? Samo dodatni promenljivi inputi za stvaranje proizvoda se trebaju uključiti u zahtev za dopunsko finansiranje za sprovođenje NRQ. Ovde se mogu obuhvatiti potrebe za dodatnim osobljem, dodatnim poslovnim prostorom, nabavkom dodatnih vozila ili potrebom za instalacijom sistema IT. Ukoliko se za implementaciju NRQ treba stvoriti nova budžetska organizacija, onda je neophodno uključivanje troškova za stvaranje funkcija budžetiranja, računovodstva, pravnih pitanja, nabavki i izvršnih funkcija.

Dobra primer je izrada novih zakona i poništene postojećih zakona koji se odnose na uređenje poslova u okviru GPRPR. Sada određeni aspekti ovih inicijativa predstavljaju sastavni deo uobičajenih svakodnevnih aktivnosti MOED-a, kao što su inputi pravne ekipe ministarstva. Ipak, koji god bili dodatni troškovi: radionice itd. koje treba organizovati se trebaju uključiti u obračun budžeta za dodatno i neophodno finansiranje. Jasno je da ukoliko ministarstvo treba da angažuje dodatno osoblje za ministarstvo, onda je ovo direktan trošak povezan sa politikom.

3.7 Proporcionalizacija

Inputi kojima je na prikladan način određen trošak se trebaju povezati sa aktivnostima i sledstveno i sa proizvodima a nakon toga ovo će predstavljati troškove za te aktivnosti i proizvod. U većini slučajeva ovo izdvajanje troškova je direktno. Kada je jedna jasno identifikujuća organizacija nadležna za realizaciju samo jedne aktivnosti onda će izvori za realizaciju te aktivnosti biti lako identifikovani.

Malo je prostije kada se ista grupa resursa (ljudskih, opreme itd) koristi za realizaciju dve ili više aktivnosti. U ovom slučaju resursi se trebaju podeliti prema aktivnostima što je preciznije moguće. Dakle, ovo predstavlja proporcionalizaciju, postupak za obračun koja proporcija ukupnih troškova se treba odvojiti za svaku aktivnost. Navedeno treba jasno specifikovati sprovođenjem analize za utrošeno vreme za svaku aktivnost, navodeći marginalnu prirodu inputa.

3.8 De minimis

Moguće je da se troškovi raspodele prema aktivnostima i proizvodima. Međutim, ponekad navedeni iznosi su toliko mali da nije efikasno trošiti vreme na obračun.

Primer: Vozila

Kada određena osoba ili uprava ima ekskluzivno pravo korišćenja vozila onda troškovi tog vozila, uključujući gorivo i troškove vozača, se mogu izdvojiti veoma lako za specifičnu aktivnost. Kada je potrebna flota vozila za korišćenje po potrebi, od strane svih zaposlenih u budžetskoj organizaciji, i korišćenje vozila nije velika potreba za aktivnosti NRQ, onda možda bne vredi deliti troškove na sve aktivnosti.

Primer: električna energija

Ukoliko zgradu koristi samo jedna uprava ili zavisna institucija onda se troškovi za održavanje objekta, uključujući i troškove za električnu energiju, mogu izdvojiti u programu. Može biti direktna proporcionalizacija troškova prema aktivnostima korišćenjem procenta zbira zaposlenih za tu aktivnost. Ukoliko zgradu koristi nekoliko uprava i sektora koji rade na različitim proizvodima, onda ne vredi izvršiti ovaj postupak ukoliko su zahtevi za osoblje IRP minimalni.

3.9 Kontingenti

Za određene projekte ili inicijative može postojati određena doza nesigurnosti u vezi sa tačnim brojem jedinica inputa koje su potrebne za stvaranje proizvoda. Takođe može postojati stepen nesigurnosti u vezi sa njihovom cenom, a posebno ako zavise od svetskih tržišta i kretanja valuta, pogotovo ako im je cena u USD a poruče se iz zemalja koje ne koriste EUR. Stoga, savetuje se obračun kontingentnih iznosa za svaki input kako bi imali sredstva na raspolaganju za takve nesigurnosti. Pretpostavke koje se koriste za kontingente se trebaju dobro specifikovati i obrazložiti.

3.10 Izvori informacija

Organizacije trebaju imati bazu podataka u vezi sa istorijskim troškom materijala, osoblja, ugovora, opreme itd, koji se mogu obezbediti iz dosijea projekta ili programa. Možete koristiti kvotizaciju i ugovore iz prošlosti, izveštaje projekata koji obuhvataju količinu resursa korišćenih za određene inicijative, istorijske finansijske izveštaje koji daju sliku koliko su aktivnosti koštale u prošlosti. Trebate primetiti dinamiku projekta i mogući rast cena ili bilo koje druge spoljne uslove koji mogu uticati na cenu aktivnosti.

Možete sprovesti prosto istraživanje tržišta, obezbediti cene za materijale ili usluge koje su neophodne za obavljanje vaših aktivnosti. Možete kontaktirati sa snabdevačima i dobiti određene ponude cena u cilju obračuna troškova. Očekuje se da centralna agencija za nabavke u bliskoj budućnosti postane izvor za cene svih roba, usluga i artikala. Do tada, jedinice za nabavku budžetskim organizacijama mogu biti glavni izvor informacija i trebaju ih konsultovati u postupku obračuna troškova aktivnosti.

3.11 Razlike između troškova po jedinici inputa i troškova po jedinici proizvoda

Obično postoje naponi da se trošak po jedinici koristi za jedan broj kao što je proizvod, u izradi ukupnog troška, međutim od važnosti je skrenuti posebnu pažnju korišćenju troškova po jedinici iz jednog drugog izvora u postojećoj situaciji. Na primer, verovatno je da trošak po kilometru puta biti na raspolaganju za jedan put koji je izgrađen ranije. Međutim, u našem primeru, korišćenje troškova po jedinici iz jedne situacije u drugu je praćeno rizikom pošto poređenje treba izvršiti među sličnim stvarima. Najviše, mi možemo imati orijentišuce troškove. Trošak puteva se obično računa na kraju duge studije inženjera i planera saobraćaja, koji specifikuju projekat i karakteristike puta, uključujući i standarde. Nakon toga, navedeno prolazi kroz konkurentni postupak ponuda i ugovora.

U stvari, tokom razmatranja troškova po jedinici od važnosti je napraviti razliku između troškova po jedinici inputa i troškova po jedinici proizvoda. Troškovi po jedinici proizvoda su cena proizvoda koji se teže realizovati politikom i podeljeno sa brojem napravljenih proizvoda. U našem primeru osnovnog obrazovanja, cena po jedinici proizvoda bi bilu ukupan trošak upisa u osnovno obrazovanje podeljeno sa brojem upisanih učenika.

Prost primer cene proizvoda bi bio nedovoljan za korišćenje kao osnova za jasno određivanje troškova politika ili programa. Sigurno da treba biti praćen nizom standarda politika koje opisuju kvalitativne parametre izrade proizvoda. U primeru osnovnog obrazovanja, standardi bi bili odnos učenik-nastavnik, priroda i količina nastavne opreme (knjige, olovke, kompjuteri itd), standardi prema kojem će nastavnici biti obučeni, prosek veličine škole i tako redom.

Cena po jedinici inputa je cena za jedinicu različitih inputa, koji su neophodni za finansiranje aktivnosti određenog programa ili podprograma. Na primer, cena po jedinici inputa u osnovnom obrazovanju bi bila prosek plata nastavnika, prosek troškova za školske knjige itd. Ovaj koncept je u fokusu ovog priručnika.

Nakon određivanja politike i odgovarajućih proizvoda biće potrebna grupa aktivnosti za realizaciju politike. Ove aktivnosti u slučaju osnovnog obrazovanja, uključujući obuku nastavnika u osnovnom obrazovanju (za održavanje postojećeg broja obučanih nastavnika ili za povećanje broja obučanih nastavnika u zavisnosti od ciljeva politike) i učenje učenika osnovnih škola.

Sa druge strane će biti potrebna određena količina inputa za realizaciju aktivnosti na traženom nivou u svakoj oblasti svrhe politike koja će biti postignuta. Može postojati potreba za zaposlenjem određenog broja nastavnika (na primer u zavisnosti od fizičkih ograničenja snabdevanja) za stvaranje nastavnih usluga u osnovnom obrazovanju. Cena po jedinici nastavnika osnovnog obrazovanja (na primer prosek plata u osnovnom obrazovanju) pomnožena sa neophodnim brojem nastavnika će dati značajnu komponentu ukupnog troška realizacije svrhe politike.

Množenje svakog troška za jedinicu inputa sa brojem traženih jedinica će odrediti ukupan trošak proizvoda politike. Deljenje ovog ukupnog troška sa traženom količinom proizvoda daje cenu po

jedinici proizvoda. Model troška po jedinici se nakon toga može koristiti za modifikovanje svrhe politike po potrebi. Na primer, ovo može obuhvatiti obračun troškova za povećanje broja teženih proizvoda (npr. upis u osnovnu školu, izgrađeni kilometri puteva itd) za 10 posto.

Ili, na primer može uključiti meru do koje se postojeća politika mora suziti ukoliko bi model troška po jedinici pokazao prazninu u finansiranju između ukupnog troška politike i ukupnih resursa na raspolaganju. (Ili izvori koji se mogu prebaciti iz drugih korisnika kako bi se održala obaveza politike u okviru okolnosti.)

Za mnogobrojne ciljeve politika faktori koji utiču na zahteve za određenu uslugu će uticati na delokrug odnosno politike. Na primer, u slučaju osnovnog obrazovanja, broj učenika koji imaju potrebu za osnovnim obrazovanjem je funkcija starosne grupe učenika u osnovnom obrazovanju (npr. grupa učenika), broj učenika ponavljača i broj učenika koji napuste sistem tokom napretka grupe u sistemu. Pošto se ove brojke menjaju time će se menjati i broj učenika koji će se rastvoriti u okviru težnje politike. Imajući saznanja o trošku po jedinici proizvoda (na primer, kao što se može izvesti iz modela troškova po jedinici) znaće se i razlika zahteva za finansiranje u budžetu ili u SOT-u, koja rezultuje iz delokruga politike.

Model određivanja troškova će omogućiti i obračun posledica finansiranja drugih promena u delokrugu politike. Ukoliko se promene standardi onda će ovo uticati na ukupnu cenu politike. Aktivna politika za smanjenje broja onih koji napuste škole će na primer povećati projektovani broj u grupi što će imati za posledicu ukupan trošak za politiku. Drugi primer (iz drugog sektora) bi bila standardna širina puteva. U ovom slučaju, promenom širine će se promeniti trošak po jedinici kilometra puta.

3.12 Izvori finansiranja

Postoji opšte razumevanje u redovima budžetskih organizacija da Ministarstvo finansija treba obavestiti o aktivnostima i inicijativama koje treba finansirati iz budžeta, ali nažalost se ne dešava uvek da se o drugim finansiranjima obavesti Ministarstvo finansija. Ovo rezultuje nepotpunim informacijama za MF i još više otežava srednjoročno fiskalno planiranje. Ukoliko MF nije svesno o novim inicijativama, bez obzira na izvore finansiranja onda ne može napraviti finansijske operativne planove koje treba finansirati iz budžeta Kosova nakon okončanja realizacije nove inicijative.

Predlagači inicijativa trebaju da identifikuju sve izvore finansiranja koje imaju na raspolaganju za sprovođenje inicijativa. Ove će postati predloženi izvori finansiranja i Ministarstvo finansija će komentarisati da li su na raspolaganju kao i uticaj tih predloženih izvora finansiranja na srednjoročni budžet i šire fiskalne planove.

Na primer, budžetske organizacije trebaju da pruže informacije kao što su kakvi će izvori finansiranja biti potrebni:

- Kako bi se obezbedilo da će objekat izgrađen sredstvima razvojnih partnera funkcionisati.

- Kako bi se obezbedio da će poboljšani sistem ili postupci s finansiranjem razvojnih partnera nastaviti da se koriste i održavati i nakon okončanja projekta.
- Kako bi se obezbedilo da će nedavno izgrađeni put biti održavan kroz izdavanje dodatnih sredstava u kategoriji roba i usluge za održavanje ili preko drugih oblika održavanja, kao što može biti jedan od oblika javno-privatnog partnerstva.

Slično, treba biti pažljiv da MF bude obaveštena o inicijativama koje se predlože da se finansiraju kroz pozajmljivanje. Za budžetsku organizaciju može biti jasno da prioriteta inicijativa ne može biti finansirana iz budžeta Kosova i predlagač identifikuje organizacije koje izraze interesovanje za pružanje sredstava u obliku pozajmljivanja. Predlagač treba da obezbedi informacije na koji način će imovina nastaviti da bude operativna i kako će se nastaviti sa pružanjem usluga javnosti.

Napomena: Pozajmljivanje u početnoj etapi inicijative se smatra posebnim izvorom finansiranja. Ipak, u slučaju da se inicijativa usvoji onda finansiranje treba da prođe kroz fiskalna pravila MF-a. Na kraju, ukoliko se realizuje nova inicijativa onda pozajmljivanje postaje deo budžetske granice za sektor, podsektor ili budžetsku organizaciju i program/odeljenje.

4. Određivanje troškova i budžetskog uticaja za dokumente donošenja odluka

Okvir za razvoj politika na Kosovu sadrži različite pristupe za pokretanje i obezbeđivanje novih inicijativa pre podnošenja na usvajanje na Vladi. Takve politike se pokreću preko raznih dokumenata za donošenje odluka, kao što su

1. Koncept dokumenti,
2. Nacrti zakona,
3. Podzakonski akti Vlade,
4. Podzakonski akti ministarstava,
5. Strategije i akcioni planovi,
6. Odluke Vlade,
7. Sporazumi o međuinstitucionalnoj saradnji,
8. Druge inicijative.

Svaku od gorenavedenih mogu pokrenuti različite organizacione jedinice u okviru budžetske organizacije ili jedna ili više budžetskih organizacija u slučajevima kada se pitanje koje treba obraditi odnosi na mandat nekoliko budžetskih organizacija. Posebno, nove inicijative može predložiti budžetska organizacija ili posebna organizaciona jedinica a koje mogu imati uticaj na organizacione jedinice određene centralne budžetske organizacije, dok određene inicijative mogu imati i širi uticaj uključujući budžet opštinskih vlasti. Takođe, uticaj na budžet budžetskih organizacija podrazumeva izmene budžeta koji je usvojen na osnovu određenih izjavljenih prioriteta.

Na osnovu ove pretpostavke, bilo koja izvršena promena tokom godine se tretira kao izmena postojeće politike preko novih inicijativa ili proširenje postojeće inicijative. Sledstveno, izmene u budžetu su u realnosti promene u prioritetima i logički se smatraju novim inicijativama za koje treba odrediti troškove i treba oceniti njihov budžetski uticaj.

4.1 Određivanje troškova i ocena budžetskog uticaja koncept dokumenata

Koncept dokumenti se većinom pripremaju kao rezultat određenog pitanja koje će biti obrađeno ili usavršeno u instituciji predlagaču. Prilikom pripreme predloga, analiza treba obuhvatiti uzimanje u obzir različitih opcija kojima se uzimaju u obzir različita administrativna, finansijska i zakonodavna ograničenja za sprovođenje politika. Takva analiza ne pomaže samo u odgovarajućem razvoju pitanja, nego i informacije obezbeđene za te analize pomažu u postupku ocene budžetskog uticaja i omogućavaju budžetskim organizacijama da stvore bolju priliku za razmatranje u centru vlade.

Vrste inicijativa za koje je potrebna priprema koncept dokumenta obuhvata ali nije ograničena samo na navedeno:

- Novo primarno i sekundarno zakonodavstvo;
- Izmene u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu;

- Nelegislativne inicijative koje imaju značajan društveni, privredni ili drugi uticaj.
- Drugi predlozi s velikim troškom, kao što su:
 - Novi ili ispravljani programi troškova;
 - Novi ili ispravljani projekti troškova.

Tokom obavljanja ocene budžetskog uticaja za koncept dokumente, preporučuje se preduzimanje sledećih koraka.

KORAK 1 – Obavljanje analize politika

Ova etapa rezultuje opisom postojećeg stanja.

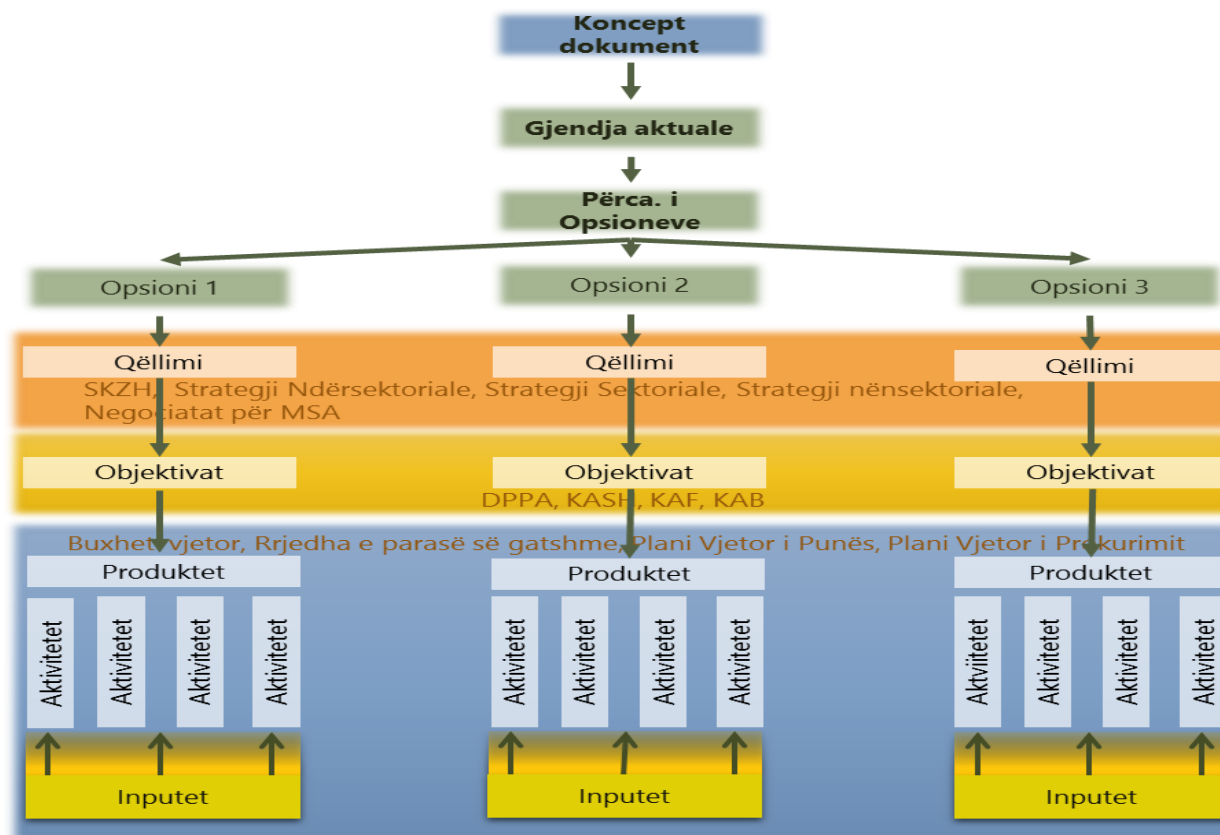
KORAK 2 – Identifikacija opcija.

Ova etapa rezultuje identifikacijom raznih opcija, kojima se uspostavlja bolja osnova za informisano donošenje odluka u Vladi.

KORAK 3 – Izrada OBU za svaku opciju

Ovaj korak obuhvata sprovođenje opšte strukture OBU-a za svaku opciju. Što se tiče određivanja svrhe, veoma je važno identifikovati da li će svaka opcija doprineti u postizanju iste svrhe ili svaka opcija ima posebnu svrhu. Ukoliko je ovo drugo u pitanju, onda treba identifikovati posebnu i poželjnu svrhu za svaku opciju. Nakon toga se nastavlja sa određivanjem srednjoročnih ciljeva, proizvoda i aktivnosti za svaku opciju, kako bi se omogućio obračun neophodnih resursa i određivanje troškova za te resurse u cilju pronalaženja zbira troškova za svaku opciju za srednjoročni period. Na kraju, određuju se predloženi izvori finansiranja za svaku opciju. Vidi sliku ispod.

Slika 5: OBU za koncept dokumente



4.1.1 Određivanje troškova i ocene budžetskog uticaja nacrta zakona i podzakonskih akata Vlade

Bez obzira na nedostatke, izmena zakonskog okvira se često koristi kao jedino sredstvo za sprovođenje novih politika na Kosovu. Do danas je dostavljeno i usvojeno mnogo zakona sa značajnim budžetskim, ekonomskim i socijalnim uticajem, a koji su ostali nesprovedeni. U mnogobrojnim slučajevima, njihovo sprovođenje je odloženo zbog nedostataka odgovarajuće analize stanja i neuzimanja u obzir ograničenih resursa. U takvim situacijama, uz nepostojanje dovoljnih resursa, i bez drugog predloženog rešenja, sprovođenje zakona je odloženo za neki kasniji datum. Takvo odlaganje sprovođenja zakonskih akata podrazumeva da predložene prioritetne inicijative nisu sprovedene i sledstveno javnost ili ciljne grupe nisu primile usluge ili proizvode koje je Vlada obećala. Koncept koji stoji iza ovog priručnika podržava ideju za pažljivo razmatranje novih inicijativa, uključujući i ne ograničavajući se samo na zakone kako bi se osiguralo da se prioriteta politika sprovede.

U tom smislu opšta struktura OBU u skladu sa najboljim praksama smatra zakon ili izmenu zakona kao proizvod. Stoga, važno je da predlagači uzmu u obzir i period nakon izrade nacrta

zakona, najmanje srednjoročni period koji bi informisao donosiocima odluka o postupku podele resursa. Ako takvo, bilo bi dobro da OBU obuhvati zakon koji bi se usvojio u godini 1, kao i praktični aranžmani za sprovođenje u godinama 2 i 3. Ovakva OBU se može sprovesti kao deo koncept dokumenta a pri podnošenju dokumenata zakona za usvajanje bi bila potrebna druga OBU u slučaju da postoje izmene u odnosu na OBU podnet kao deo koncept dokumenta.

Takođe, u cilju daljeg uređenja određenog pitanja ili oblasti, ministarstva i agencije su zakonom ovlašćene da izrađuju i usvajaju podzakonske akte. Pretpostavlja se da takvi podzakonski akti imaju neutralna uticaj na budžet, međutim činjenica da postoji potreba za podzakonskim aktom i sprovođenjem istog podrazumeva da će se desiti određene promene u radu ministarstva i budžetske organizacije i takve izmene ne bi imale samo privremeni uticaj, nego bi uticale i na budžet sledećih godina. Ovo znači da će osoblje promeniti način rada, za šta je potrebna obuka, ili se mogu desiti promene organizacionom aranžmanu za određene funkcije. Bez obzira na navedeno, potrebni su resursi, stoga za takve resurse treba odrediti troškove u smislu proizvoda koji se trebaju stvoriti.

Primer:

Ukoliko određeno ministarstvo utvrdi kao prioritet smanjenje slučajeva saobraćajnih nesreća, onda na raspolaganju ima nekoliko opcija za realizaciju takvog prioriteta.

Opcija 1 bi značila nastavljanje sa postojećom situacijom (status quo) što znači da neće biti napravljena nikakva intervencija, stoga neće imati promena u aktivnostima i sledstveno neće imati uticaja na budžet.

Opcija 2 bi bila izmena postojećeg Zakona o bezbednosti u saobraćaju kako bi se uključile mere za smanjenje slučajeva saobraćajnih nesreća. Takva izmena bi obuhvatila osnivanje Agencije za bezbednost u saobraćaju, koja bi u saradnji sa istražnim institucijama radila više na poboljšanju standarda testiranja, pružanja obuke za instruktore vožnje u vezi sa novim standardima i tako dalje. Takođe, izmena zakona može podstaći izmenu podzakonskih akata koje treba tretirati kao proizvode i na taj način dajući jasan pregled šta se treba učiniti kako bi se obezbedila realizacija opcije u slučaju usvajanja.

Opcija 3 bi bila povećanje nivoa sprovođenja postojećih zakona preko povećanja broja jedinica saobraćajne policije. Sigurno da za tako nešto nije potrebno donošenje zakona ali je potrebno povećanje broja službenika saobraćajne policije i kao deo opcije policijski službenici, nastavnici ili službenici resornog ministarstva za razvoj saobraćajnih politika, takođe mogu organizovati i kampanje za podizanje svesti. Svaka od gorenavedenih nosi određeni trošak koji se treba obračunati i treba predložiti izvor finansiranja kako bi se informisali donosioci odluka.

4.1.2 Određivanje troškova i ocene budžetskog uticaja međuinstitucionalnih sporazuma

Imajući u vidu da se međunarodni sporazumi u većini slučajeva ratifikuju u Skupštini preko primarnog zakonodavstva, pristup OBU koji se primenjuje za primarno i sekundarno

zakonodavstvo se može primeniti za obračun troškova i izvršila ocena budžetskog uticaja međunarodnih sporazuma. Razlika je tome što tokom postupka usvajanja, pri čemu se u ovom slučaju dogovoreni sporazum treba podneti Vladi preko Ministarstva spoljnih poslova.

Određivanje svrhe, ciljeva, proizvoda i aktivnosti, kao i resursa koje treba iskoristiti nije od koristi samo za KP i MF, nego i za Ministarstvo spoljnih poslova.

4.2 Određivanje troškova i ocena budžetskog uticaja strategija i akcionih planova

Strategija je dokument koji predstavlja izabrane radnje Vlade za sprovođenje politike u određenoj oblasti. Takve radnje mogu biti za postizanje svrhe i ciljeva Vlade na međusektornom, sektornom i podsektornom nivou. Svrha i ciljevi se nakon postižu preko različitih sredstava i dela, kao što su:

- Direktno pružanje usluga domaćinstvima,
- Direktno pružanje usluga drugim akterima,
- Stvaranje zakonodavnog i regulativnog okvira,
- Obezbeđivanje sprovođenja zakona i uredbi,
- Ugovorna podrška i aranžmani za pružanje javnih usluga preko nedržavnih aktera.

Strateški dokumenti pokrivaju dug vremenski period, na više od 5 godina. Svaki strateški dokument koji je manje od 4 godine je ili dupliranje SOT-a, a na taj način „traćenje resursa za planiranje i budžetiranje ili (još gori scenarij) donošenje zaključaka o planiranju i resursima koji se razlikuju od onih koji su doneti u SOT-u za isti period“⁸.

Pošto strateški dokumenti pokrivaju period duži od 5 godina, ovo otežava ocenu budžetskog uticaja za celokupni period koji pokriva strategija. Međutim, čitaocima se savetuje da u takvom slučaju uzmu u obzir ekonomske, fiskalne i socijalne aspekte tokom izrade strategije. Sa druge strane, kako bi se strategija sprovela, trebaju se odrediti određeni aranžmani u obliku radnji. Ovi se aranžmani mogu odrediti u obliku akcionog plana ili direktnog uključivanja proizvoda i aktivnosti u SOT i budžet. Ipak, ocena budžetskog uticaja koja se vrši za srednjoročni period (ista kao SOT) se može lako primeniti na akcione planove za sprovođenje strategija.

4.2.1 Primena strukture OBU za akcione planove za sprovođenje strategija

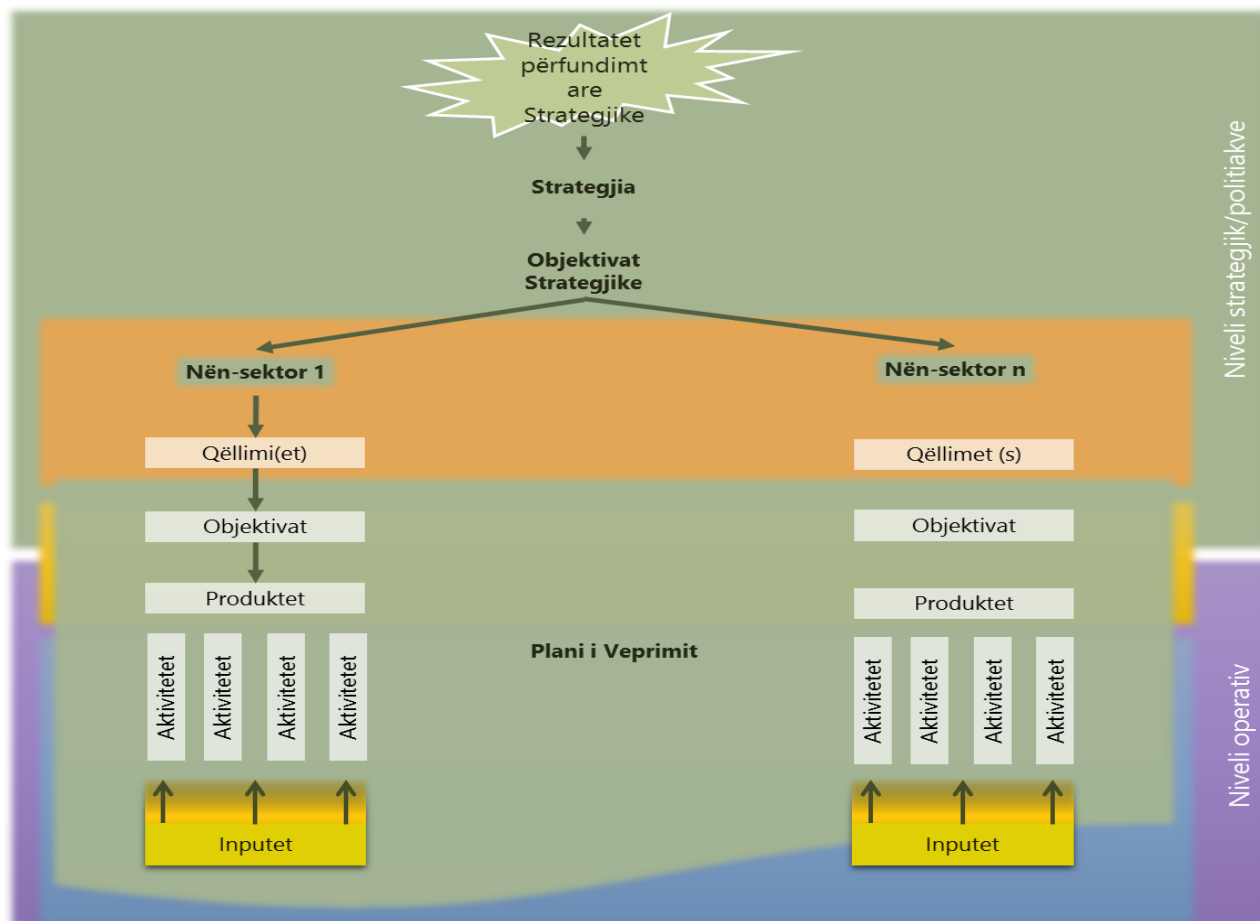
Primena strukture OBU za akcione planove za sprovođenje strategija zavisi od kvaliteta usvojenih strateških dokumenata. Tokom poslednjih godina Kosovo je zabeležilo napredak u ovoj oblasti i preuzimaju se dodatni naponi za dalje usavršavanje. Najvažnije poboljšanje je ograničenje broja strateških ciljeva na najviše 5 kao i smanjenje broj a strategija kroz konsolidaciju u okviru sektora ili oblasti politika.

⁸http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Doracaku_per_pergaditjen_e_strategjive_sektorale_Final_Qershor_2013.pdf

Kako se može primeniti OBU na akcione planove za sprovođenje strategija? Ovo se može sprovesti uzimajući u obzir da postoje različite vrste strategija koje se mogu konsolidovati u tri vrste:

1. Međusektorne strategije,
2. Sektorne strategije,
3. Podsektorne strategije.

Vraćajući se na primenu, u slučaju međusektornih strategija, strateški ciljevi se mogu odnositi na sektore. U slučaju sektornih strategija, strateški ciljevi mogu biti na nivou sektora. U tom slučaju, akcioni planovi se planiraju prema strateškom cilju. Stoga, OBU se treba sprovesti za svaki od tih strateških ciljeva. Na kraju, preporučuje se da svrhe budu na nivou podsektora jer je više na nivou podsektora, jer je više na nivou na kojem se treba izdvojiti budžet, stoga je lakše izvršiti obračun troškova i uključiti ih u budžet.



Slika 6: OBU za akcione planove strategija

Primer:

Ukoliko vlada kao prioritet ima poboljšanje bezbednosti u saobraćaju, ona može da izradi strategiju koja obuhvata više od 1 sektora. Takva strategija pogotovo može obuhvatiti sektore kao što sledi:

- Saobraćaj,*
- Vladavina prava,*
- obrazovanje.*

Štaviše, saobraćaj se može dalje podeliti na podsektore kao što je drumski saobraćaj, vladavina prava u bezbednosti u saobraćaju (policija), obrazovanje u osnovnom i srednjem obrazovanju. Svaki od podsektora može imati istu svrhu, ali svaki se može osloniti na realizaciju različitih ciljeva za svoj sektor preko proizvoda.

Policija ili bezbednost u saobraćaju može povećati broj patrola, organizovati kampanje za podizanje svesti preko raspodele brošura vozačima. Obrazovanje može raditi na razvoju knjiga o saobraćaju za decu i njihovom uključenju u nastavni program osnovnog obrazovanja, što bi se sprovedo radom sa nastavnicima, organizacijom kvizova i tako redom. Putna infrastruktura može odrediti cilj za smanjenje broja deonica puteva sa visokim rizikom nesreća preko intervencija u obliku projekata za poboljšanje infrastrukture ili eliminisanjem takvih deonica. Sve navedeno može doprineti u postizanju jednog ili više svrha. Za svaku od njih se trebaju odrediti proizvodi i SMARTER aktivnosti za postizanje SMART ciljeva i željene posebne svrhe. Na kraju, treba se odrediti trošak za aktivnosti i resursi kako bi se izveo konačni trošak za akcioni plan.

4.3 određivanje troškova i ocena budžetskog uticaja za odluke Vlade

Vlada Kosova na svojim sednicama donosi značajan broj odluka. Međutim, ne trebaju sve odluke biti predmet OBU. Za svrhu Administrativnog uputstva za OBU i ovog priručnika, odluke Vlade se mogu klasifikovati u 4 kategorije:

1. Odluke Vlade kojima se usvajaju dokumenti donošenja odluka za koje se treba sprovesti OBU prema administrativnom uputstvu i za koje je obrazac OBU deo dokumenta za donošenje odluka. Imajući u vidu da je OBU deo dokumenta za donošenje odluka, Odluka Vlade za usvajanje takvog dokumenta nema potrebe da prođe kroz još jedan postupak OBU.
2. Odluke Vlade za usvajanje dokumenata koji se usvajaju na godišnjem nivou. Primer takvih dokumenata su: Godišnji plan rada Vlade (uključujući i zakonodavnu agendu i listu strategija), odluke o usvajanju SOT, odluke o usvajanju godišnjeg budžeta i sličnih dokumenata za koje se pretpostavlja da su prošli kroz postupak OBU u ranijim etapama u obliku inicijativa. Dalje, imajući u vidu da se takve odluke donose periodično, onda se definicija novih inicijativa ne primenjuje u ovakvim slučajevima. Ipak, savetuje se da za sadržaj tih dokumenata bude određen i planiran trošak kako bi se omogućila lakša implementacija deklariranih politika.
3. Odluke za pitanja za koja je neophodno finansiranje, a koja nisu predložena kao deo bilo kakvog dokumenta za donošenje odluka, moraju proći kroz postupak ocene budžetskog uticaja za srednjoročni period.
4. Odluke za odobrenje finansiranja u slučajevima prirodnih nepogoda ili nekoj drugoj situaciji vanredne opasnosti za šta se OBU ne nije primenjivo i istovremeno se ne može uraditi.

1. Prilog

1.1 Studija slučaja⁹ carina i akciza kao programa troškova¹⁰

UVOD

Ova studija slučaja ilustruje koncepte iz Poglavlja 2 Priručnika za određivanje troškova. Navedeno je uvršteno na zahtev Ministarstva finansija za carinu i akcize u okviru pripreme SOT 2013-2015.

STABLO PROGRAMA

Stablo programa je na jedan način efektivno u demonstraciji konceptualnog okvira za sve zahteve za pripremu podneska za SOT za program budžetske organizacije. Stablo programa je shematski način za opisivanje planiranog rada jednog programa.

Stablo programa pokazuje kako će resursi koji se izdvajaju za pojedinačne zadatke (aktivnosti) eventualno dovesti do realizacije dugoročnih ambicija politike (svrhe). Ukupan zbir izdvojenih sredstava za aktivnosti će poravnati ukupne budžetirane troškove programa. Ili, gledano iz drugog ugla, pokazaće kako se dugoročne ambicije politike (svrha) prevode u celinu ili grupu konkretnih zadataka (aktivnosti) koje će se obaviti nakon jedne godine i proizvode koji će se moći izmeriti kako bi se obezbedilo sprovođenje težene politike.

Stablo programa obuhvata svaki nivo planiranja i analize budžeta i pokriva svaki artikal troškova programa. U pitanju je najobuhvatnije predstavljanje povezivanja politika i troškova. Povezivanje svih aktivnosti sa svrhom politike se može ispratiti preko proizvoda i ciljeva programa.

⁹ Napomena: ova studija slučaja je ilustracija kako se koncept predstavljen u ovom Priručniku za određivanje troškova može primeniti u situaciji na Kosovu. – Međutim podaci ne odražavaju stvarnost pošto smo ih trebali proširiti kako bi u potpunosti objasnili razne koncepte korišćene u primerima.

¹⁰ Prema budžetskoj strukturi Republike Kosovo, program se identifikuje funkcionalnim odeljenjem. Imajući ovo u vidu, korišćen je izraz „program“ u ovoj studiji slučaja.

STUDIJA SLUČAJA NA OSNOVU ZAHTEVA CARINE KOSOVA, MINISTARSTVO FINANSIJA ZA SOT

Ova studija slučaja daje savete ili predstavlja način dobrog izrade budžetskog plana, koji predstavlja način na koji Ministarstvo finansija može povezati politike sa radnjama koje se trebaju preduzeti za sprovođenje iste. Upravo se ovaj plan koristi za informisanje Vlade, Skupštine i javnosti o merama koje treba preduzeti. Isti pomaže ministrima i upravnicima u postupku donošenja odluka. Treba se koristiti kao referentna tačka kako bi se pokrenula diskusija o načinu na koji ministarstvo može tačnije predstaviti vrstu, stepen i obim svojih poslova u budžetskom planu. Definicije korišćene u ovoj studiji slučaja nisu iznete samo za Carine Kosova jer su validne za korišćenje kao uputstva ili smernice od strane svih budžetskih organizacija.

Opis politike programa

Dobar opis politike programa može biti:

Modernizovana carinska uprava koja poštuje najbolje prakse EU i deluje s velikom efikasnošću promovišući dobrovoljno popunjavanje carinskih deklaracija.

Dugoročna svrha politike treba biti merljiva i ograničena u vremenu. Iz tih razloga svrha kao što je „Korektno i efikasno upravljanje sistemom zasnovano na Zakonu o carinama i kontrola poreza za izvezenu ili uvezenu robu na Kosovo, kao i svako drugo pitanje koje se odnosi na kosovske zakone“ nije određena na ogovarajući način. Dobro određena svrha može biti:

- 100% uvoza i izvoza se vrši preko Carinske službe Kosova do 20xx. godine
- U 20xx. godini nijedna roba neće ući nezakonito na Kosovo
- U 20xx. godini 100% procenjenih prihoda će biti prikupljeno
- U 20xx. godini Kosovo će biti član Svetske carinske organizacije.

Ove svrhe su specifične i ne ponavljaju politiku programa. Količinske težnje i godine su date prosto kao primer i ne zahteva se njihovo sprovođenje na Kosovu.

Ciljevi politike programa

Utvrđeni ciljevi programa trebaju biti SMART jer predstavljaju osnovu planiranja proizvoda i aktivnosti i na taj način se mogu nadgledati na odgovarajući način. Ciljevi Carina mogu biti:

Cilj 1.

Usklađivanje carinskog zakonodavstva sa najboljim praksama EU, mereno prema sledećim indikatorima učinka:

- Indikator a. X% carinskog zakonodavstva ili x zakona i xx podzakonskih akata će biti usklađeno sa najboljim praksama EU u 2013. u poređenju sa x% u 2012. (navesti odgovarajuće brojeke za 2014. i 2015. godinu)

Cilj 2:

Povećanje efektivnosti u prikupljanju carinskih dažbina i olakšanje carinskog postupka, mereno sledećim indikatorima učinka:

- Indikator b. X novih graničnih prelaza izgrađenih u 2013. (navesti odgovarajuće brojke za 2014. i 2015. godinu)
- Indikator c. X% uvoza koji koriste žuti kanal i biraju se korišćenjem ocene rizika u ASYCUDA World (navedite odgovarajuće brojke za godine 2014-2015).
- Indikator d. Y% uvoza koji koriste žuti kanal su predmet revizije nakon carinjenja (navesti odgovarajuće brojke za 2014. i 2015. godinu).

Cilj 3:

Modernizacija Carinske službe i carinske infrastrukture, mereno sledećim indikatorima učinka:

- Indikator e. 100% carinskih operacija koje se vrše postaju svakom godinom lakše uz ASYCUDA World (navesti odgovarajuće brojke za 2014. i 2015. godinu)
- Indikator f. 'x' broj osoblja je obučen za carinske procedure Evropske komisije svake godine (navesti odgovarajuće brojke za 2014. i 2015. godinu)
- Indikator g. x% postojećih zgrada je poboljšano (navesti odgovarajuće brojke za 2014. i 2015. godinu)
- Indikator h. otvorena je jedna nova carinska ispostava (navesti odgovarajuće brojke za 2014. i 2015. godinu)

Cilj 4:

Borba protiv nezakonitog krijumčarenja, mereno sledećim indikatorima učinka:

- Indikator i. X broj hapšenja i kazni za krijumčarenje (navedite odgovarajuće brojke za godine 2014-2015)
- Indikator j. Izvršeno je X oduzimanja nezakonitih supstanci (navesti odgovarajuće brojke za 2014. i 2015. godinu)

Najvažniji aspekt ovih indikatora je da su zasnovani na tekućim informacijama koje se mogu prikupiti i da postoji osnovna veza (istorijski podaci – 2011. ili 2012) za poboljšanja kako bi se izvršila merenja – ukoliko podaci ne postoje ili se ne mogu prikupiti onda se ne može koristiti indikator.

Proizvodi i aktivnosti programa

Mi ćemo odrediti proizvode i aktivnosti programa samo za cilj 2. Razlog za ovo je taj što je stablo programa za ovaj cilj celokupna pošto su istim obuhvaćeni i projekti (za indikator b) i za druga 2 indikatora imamo direktne proizvode. Logika ili način obrazloženja ispod se treba koristiti i za druge proizvode.

Projekti

Obradeni primer pretpostavlja strukturu projekata i proizvoda Carina Kosova. Svrha prikazivanja ove strukture je davanje veće strateške pažnje predstavljanju kapitalnih troškova (ulaganja) omogućavajući poređenje troškova po jedinici. Iz tih razloga se predlaže da se za gorenavedene ciljeve umesto određivanja niza malih projekata specifičnih za određenu lokaciju, definišu više grupisani projekti. Isti bi mogli biti definisani pozivanjem na različite putne klasifikacije koje se koriste na Kosovu kako bi svaki projekat bio u saglasnosti sa odredbom jedinstvenog nivoa usluge.

Cilj 2:

Povećanje efektivnosti u prikupljanju carinskih dažbina i olakšanje carinskog postupka, mereno sledećim indikatorima učinka:

Indikator b. X novih graničnih prelaza izgrađenih u 2013. (navesti odgovarajuće brojeke za 2014. i 2015. godinu).

Za realizaciju indikatora b cilja je potrebno XXX evra za doleavedene proizvode, organizovane po projektima:

Projekat 1: Izgradnja malih objekata graničnih prelaza.

Proizvodi:

- 3 mala objekta graničnih prelaza izgrađena u 2013. u oblastima x, y i z, po ceni od YYY evra (treba navesti odgovarajuće brojeke za 2014. i 2015. godinu)

Projekat 2: Izgradnja velikih objekata graničnih prelaza.

Proizvodi:

- 3 velika objekta graničnih prelaza izgrađena u 2013. u oblastima x, y i z, po ceni od YYY evra (treba navesti odgovarajuće brojeke za 2014. i 2015. godinu).

Povećanje efektivnosti u prikupljanju carinskih dažbina i olakšanje carinskog postupka, mereno sledećim indikatorima učinka:

Indikator c. X% uvoza koji koriste žuti kanal i biraju se korišćenjem ocene rizika u ASYCUDA World (navedite odgovarajuće brojeke za godine 2014-2015).

Indikator d. Y% uvoza koji koriste žuti kanal su predmet revizije nakon carinjenja (navesti odgovarajuće brojeke za 2014. i 2015. godinu)

Za realizaciju indikatora c i d cilja je potrebno XXX evra za doleavedene proizvode, organizovane po projektima:

Proizvodi:

- Instalira se softver ASYCUDA na x carinskih ispostava u 2013. sa cenom od YYY evra (navesti odgovarajuće brojeke za 2014. i 2015. godinu)

- Sve arhive i dokumenti su ažurirani u 2013, sa cenom od YYY evra (i za druge godine je isto ali je veoma značajno navesti razliku u ceni, uvek kada postoji razlika)
- X broj „elektronske“ opreme je instaliran (određene vrste) u 2013, sa cenom od YYY evra (navesti odgovarajuće brojeke za 2014. i 2015. godinu)
- Drugo??

Aktivnosti

Treba navesti proste aktivnosti/radnje koje trebaju biti praćene uz odgovarajuće troškove za svaki proizvod. Za proizvode cilja 2, indikator b, aktivnosti mogu biti:

- Aktivnost 1: Specifikacija arhitektonskih i tehničkih uslova za granične prelaze.
- Aktivnost 2: Priprema tenderskog postupka
- Aktivnost 3: Sprovođenje postupka tendera za izgradnju graničnih prelaza
- Aktivnost 4: Stavljanje u rad novih graničnih prelaza
- Aktivnost 5: itd.

Za proizvode koji se odnose na cilj 2, indikatore c i d, moguće aktivnosti mogu biti:

Proizvod „instalacija softvera ASACUDA“ se može povezati sa sledećim aktivnostima:

- Aktivnost 1: Instalacija softvera ASYCUDA u svim carinskim ispostavama
- Aktivnost 2: Rad sa softverom ASYCUDA u svim carinskim ispostavama
- Aktivnost 3: itd.

Proizvod „sve arhive i dokumenti su ažurirani“ se može povezati sa sledećim aktivnostima:

- Aktivnost 1: Ažuriranje i održavanje arhive
- Aktivnost 2: Ažuriranje i održavanje dokumenata
- Aktivnost 3: itd.

Proizvod „X „elektronske“ opreme (određene vrste) je instalirano“ se može povezati sa sledećim aktivnostima:

- Aktivnost 1: Priprema tenderskog postupka
- Aktivnost 2: Sprovođenje postupka tendera za nabavku „elektronske“ opreme
- Aktivnost 3: itd.