



MAPA PUTA ZA UVOĐENJE ZELENOG OZNAČAVANJA PROJEKATA U BUDŽETU REPUBLIKE SRBIJE

BEOGRAD, DECEMBAR 2023.

SADRŽAJ

Lista slika i tabela	2
Skraćenice i akronimi	3
1. Kontekst	4
2. Ciljevi OZB i merila dobre prakse za Srbiju.....	5
2.1. Ciljevi OZB u Srbiji	5
2.2. Predložena rešenja za Srbiju korišćenjem merila GBRF	5
2.2.1. Obuhvat.....	6
2.2.2. Metodologija	9
2.2.3. Izlazni rezultati, upravljanje, transparentnost i odgovornost u GBRF	10
2.2.4. Obezbeđivanje snažne veze između osnovnih i zelenih reformi UJF	12
2.2.5. Obuka i izgradnja kapaciteta	13
2.2.6. Podizanje nivoa svesti i komunikacija	14
3. Dijagram toka godišnjih aktivnosti OZB.....	14
4. Predložena Mapa puta i Metodologija za uvođenje i razvoj zelenog budžetiranja	16
4.1.1. Model plana za uvođenje obeležavanja zelenog budžeta u pripremi budžeta Republike Srbije i izveštavanju (Prilog 1).....	16
4.1.2. Plan za uvođenje OZB i metodologije za OZB u Srbiji (Prilog 2).....	17
Prilog 1: Vremenski plan implementacije i ključni izlazni rezultati, KG 2024–KG 2026....	18
Prilog 2: Prateći akt i metodologija.....	Error! Bookmark not defined.

Lista slika i tabela

Slika 1: Veze između Mape puta za OZB i PRUJF koje treba iskoristiti **Error! Bookmark not defined.**
Slika 2: Godišnji dijagram toka za pripremu nacrt/predloga zelenog budžeta..... **Error! Bookmark not defined.**

No table of figures entries found.

Okvir 1: Relevantnost GBRF za zelenu reformu UJF u Srbiji 3

Skraćenice i akronimi

AFD	Francuska agencija za razvoj
ZBS	Zakon o budžetskom sistemu
KG	Kalendarska godina
GBRF	Referentni okvir zelenog budžetiranja (eng. <i>Green Budgeting Reference Framework</i>)
OZB	Obeležavanje zelenog budžeta
VS	Vlada Srbije
EU	Evropska unija
DEU	Delegacija Evropske unije
FMIS	Informacioni sistem za upravljanje finansijama
FG	Fiskalna godina
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MZZS	Ministarstvo zaštite životne sredine
MF	Ministarstvo finansija
MGSI	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
MRE	Ministarstvo rudarstva i energetike
NAJU	Nacionalna akademija za javnu upravu
UJI	Upravljanje javnim investicijama
PRUJF	Program reforme upravljanja javnim finansijama
SECO	Državni sekretarijat za ekonomske poslove Švajcarske
SPIRI	Sistem za pripremu, izvršenje, računovodstvo i izveštavanje
TP	Tehnička pomoć
SB	Svetska banka

1. Kontekst

Međusektorska saradnja za ozelenjavanje upravljanja javnim finansijama (UJF) počela je 2022. godine u okviru Međusektorske radne grupe za reformu UJF radi ostvarivanja ciljeva Zelene agende (u daljem tekstu: RG)¹. Radna grupa je ovlašćena da osmisli i implementira metodologiju obeležavanja zelenog budžeta (OZB). RG će oblikovati saradnju između ministarstava kako bi se obezbedila nesmetana implementacija prvog obeležavanja u pripremi budžeta za 2025. godinu.

Ova Mapa puta za OZB obuhvata period od 1. januara 2024. do 31. decembra 2026. godine, kako bi se podudarala sa projektom ozelenjavanja sistema UJF u Srbiji, podržanom od strane Francuske agencije za razvoj (AFD) i Svetske banke (SB), koji se završava 31. marta 2027. godine. Mapa puta OZB obezbeđuje osnovne informacije za ciljeve OZB u Srbiji i prati razvoj obeležavanja u odnosu na Referentni okvir zelenog budžetiranja Evropske unije (EU), kroz jasno prikazivanje koraka koji će biti preduzeti za uvođenje i naknadno unapređenje OZB. Metodologija OZB opisuje operativne korake neophodne za sprovođenje obeležavanja.

Postavljanje taksonomije kao temelja OZB je od suštinskog značaja da bi se osigurala konzistentnost i izbeglo lažno ozelenjavanje (*engl. greenwashing*). Do sada nije odobrena niti izrađena posebna taksonomija zelene potrošnje ili zelene tranzicije za Srbiju koja bi mogao da se koristi kao osnova održivih investicija ili kao lista aktivnosti kojima bi mogla da se dodeli oznaka „zelena“.

Iz ovog razloga, Zelena lista i Smeđa lista koje je definisala Evropska komisija – pojednostavljene liste aktivnosti koje su povoljne odnosno nepovoljne po životnu sredinu – koristiće se u Srbiji kao osnova za uvođenje obeležavanja. Srbija će se oslanjati na Zelenu listu EU u fiskalnoj godini (FG) 2025. i FG 2026, pre nego što doda i Smeđu listu u FG 2027. Kada obeležavanje bude uspostavljeno, kao osnova obeležavanja koristiće se taksonomija EU za održivo finansiranje i delegirani akte. Taksonomija EU zahteva da investicija značajno doprinosi jednom ili većem broju od šest ciljeva u oblasti zaštite životne sredine u Taksonomiji – ublažavanje klimatskih promena i adaptacija na klimatske promene, voda, cirkularna ekonomija, zagađenje i biodiverzitet – i u skladu je sa principom „ne nanosi bitnu štetu“ za sve ostale ciljeve.

OZB u Srbiji će se nadovezati na inicijalno obeležavanje zelenih projekata u budžetskom uputstvu za budžet za 2023. godinu koje je izdalo Ministarstvo finansija (MF) i ranije pokušaje ozelenjavanja UJF. Neka ministarstva, pre svega Ministarstvo zaštite životne sredine (MZŽS), počela su da identifikuju zelene kapitalne projekte u svojim predlozima budžeta. Preduzeti koraci su se fokusirali na deset kategorija rashoda u okviru strukture zelenih obveznica, ali nikakve dalje smernice ili podrška (u smislu definicija, kriterijuma ili pristupa) nisu bile dostupne zaposlenima u MF ili resornim ministarstvima (RM) u prvoj iteraciji obeležavanja. Metodologija i Mapa puta za OZB će obezbediti najmanje deo ovih neophodnih smernica i podrške.

¹ Lica imenovana u RG obuhvataju zaposlene iz Ministarstva finansija (MF), Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS), Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSII), Ministarstva rudarstva i energetike (MRE), Ministarstva za javna ulaganja i Ministarstva za evropske integracije (MEI). Ministarstvo privrede nije zastupljeno u RG, a može se očekivati da će generisati materijalno značajne povoljne i nepovoljne rashode.

2. Ciljevi OZB i merila dobre prakse za Srbiju

2.1. Ciljevi OZB u Srbiji

Na osnovu prioriteta koje je prenelo MF i koji su potvrđeni sa Radnom grupom (RG), sveobuhvatni cilj u Srbiji je da se budžetski procesi države učine transparentnijim i dostupnijim javnosti, tako što se jasno ukazuje na to kako su opredeljena budžetska sredstva i rashodi povezani sa ciljevima zaštite životne sredine. To podrazumeva akcenat na:

- obeležavanju rashoda povoljnih po životnu sredinu.
- saopštavanju rezultata obeležavanja javnosti.

Mapa puta obuhvata konkretne predloge formulisane tako da se ispune oba ova cilja, kao i širi ishodi obeležavanja. Od ovde predložene metodologije obeležavanja takođe se može očekivati da:

- ojača okvir za praćenje.
- obezbedi osnovu za državno planiranje i prioritizaciju na srednji rok.
- postavi temelje za obeležavanje nepovoljnih i kombinovanih rashoda na srednji rok.
- obezbedi jasnu kategorizaciju mera povoljnih za životnu sredinu koje se naknadno mogu koristiti kao, na primer, osnova za odlučivanje o javnim nabavkama i investicijama.
- obezbedi, na duži rok, veću usklađenost pristupa koji se koriste u Srbiji i EU.

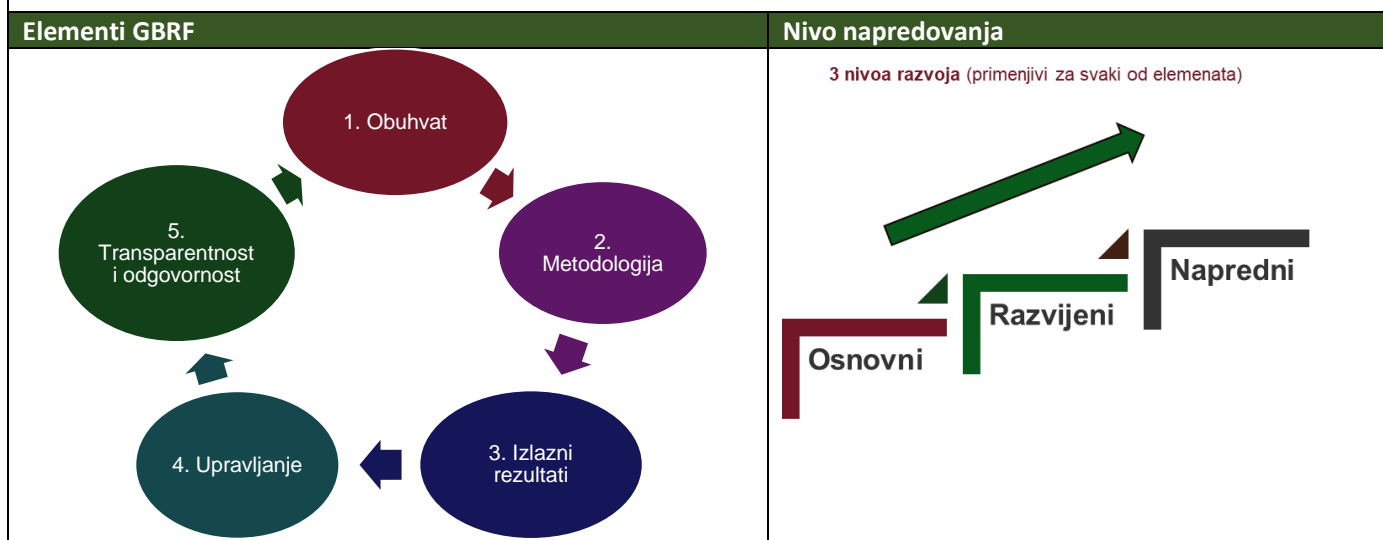
2.2. Predložena rešenja za Srbiju korišćenjem merila GBRF

Ovaj odeljak objašnjava nivoe obeležavanja u Referentnom okviru zelenog budžetiranja (GBRF). GBRF se koristi kao reper u ovoj Mapi puta za OZB jer postavlja standard za zeleno budžetiranje za sve države članice EU. U budućnosti, može se desiti da koraci u tom okviru postanu usklađeniji u EU i stoga je preporučljivo da države u procesu pristupanja EU usklade svoje aktivnosti OZB sa parametrima okvira.

Osim toga, GBRF obezbeđuje koristan i jasan okvir za uvođenje obeležavanja i obuhvata sve važne elemente za razmatranje i odluke koje vlade moraju da donesu kada uvode OZB u svoje zemlje.

Okvir 1: Relevantnost GBRF za zelenu reformu UJF u Srbiji

„Zelena budžetiranja zahteva uvođenje novih metodologija i procedura, kao i novih stručnih znanja u okviru nacionalnog budžetskog procesa. Za izradu i implementaciju okvira zelenog budžetiranja potrebni su vreme i sredstva. Kvalitet stručnog rada, kolaborativni pristup i, što je najvažnije, politička podrška su ključni faktori uspeha. U odsustvu većine elemenata zelenog budžeta u mnogim državama članicama, postizanje potpuno razvijenog okvira predstavlja administrativni izazov i možda neće biti izvodljivo da ga većina zemalja u kratkom roku postigne. Shodno tome, GBRF opisuje tri nivoa razvoja, sa različitim stepenima ambicije i sveobuhvatnosti u pet ključnih elemenata na slici ispod. Konkretno, nivo 1 odgovara „osnovnom“ zelenom budžetskom okviru, koji uključuje neophodne funkcije za svaku zemlju koja je posvećena korišćenju zelenog budžetiranja; nivo 2 odgovara „razvijenom“ okviru; a nivo 3 predstavlja „napredni“ okvir.



Izvor: EU, 2020.

2.2.1. Obuhvat

Prilikom odlučivanja o odgovarajućem obuhvatu OZB, važno je pronaći ravnotežu između administrativne izvodljivosti i željenog nivoa ambicije. U inicijalnoj metodologiji predlaže se fokusiranje na aktivnosti povoljne za životnu sredinu na Zelenoj listi budžetskih stavki EU i inicijalno obuhvatanje samo povoljnih rashoda i centralnog nivoa države, kao i dalje obeležavanje transfera nižim nivoima vlasti namenjenim zaštiti životne sredine.

Što se tiče ciljeva zaštite životne sredine, države treba da nastoje da što pre obuhvate i povoljne i nepovoljne stavke, jer identifikovanje nepovoljnih stavki – ne samo rashoda, već i poreskih rashoda – može biti moćno sredstvo za države da poboljšaju transparentnost u pogledu potrošnje koja je štetna za životnu sredinu, iniciraju diskusije o mogućim odgovorima i obezbede dokaze kao osnovu za proces reforme.

Tabela 1. Opcije za odlučivanje o obuhvatu obeležavanja od strane GBRF, predlog za Srbiju

Tip obuhvata	Osnovni	Razvijen	Napredan
Životna sredina	<ul style="list-style-type: none"> • Vezano za klimu 	<ul style="list-style-type: none"> • Vezano za klimu • Drugi ciljevi 	<ul style="list-style-type: none"> • SVI klimatski i ciljevi zaštite životne sredine
			<p style="text-align: center;">Od FG 2025. (Taksonomija EU se koristi kao referenca, u operativnom obeležavanju se koristi Zelena lista EU)</p>
Budžetske stavke	<ul style="list-style-type: none"> • Povoljnije stavke – prihodi i rashodi 	<ul style="list-style-type: none"> • Povoljne stavke – prihodi i rashodi • Nepovoljne stavke 	<ul style="list-style-type: none"> • Povoljne stavke – prihodi i rashodi • Nepovoljne stavke • Poreski rashodi
	<p style="text-align: center;">Od FG 2025: povoljni rashodi</p>	<p style="text-align: center;">Od FG 2027: nepovoljne stavke (pomoću Smeđe liste EU)</p>	
Opšti nivo države	<ul style="list-style-type: none"> • Centralni nivo države 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralni nivo države • Niži nivoi vlasti 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralni nivo države • Niži nivoi vlasti • Drugi državni subjekti, npr. državna preduzeća
	<p style="text-align: center;">Od FG 2025.</p>	<p style="text-align: center;">Od FG 2027.</p>	

Izvor: EU, 2020 sa dopunama RG.

Od početka OZB u Srbiji, svi ciljevi oblasti klime i životne sredine će biti razmatrani. Međutim, nepovoljne stavke neće se obeležavati pre FG 2027, trećeg ciklusa obeležavanja. Ovo je važno unapređenje metodologije obeležavanja u Srbiji, jer je obeležavanje nepovoljnih stavki od suštinskog značaja za dobijanje sveobuhvatne slike budžeta i identifikovanje neefikasnosti i protivrečnosti u budžetu.

U pogledu institucionalnog obuhvata, OZB će u početku implementirati centralni nivo države, ali ne i niži nivoi vlasti ili druge vanbudžetske jedinice ili državna preduzeća. Cilj RG je izrada metodologije koja je prenosiva na niže nivoe vlasti. U idealnom slučaju, metodologija bi takođe trebalo da bude prenosiva na državna preduzeća (ali to nije prioritetno pitanje tokom perioda obuhvaćenog Mapom puta).

U pogledu različitih budžetskih stavki, ne postoje zvanični standardi o tome šta se smatra zelenim, ali su se pojavile određene usvojene prakse o vrstama rashoda koji se ne obeležavaju po definiciji,

odnosno, obeležavaju se kao neutralni. Na primer, u Francuskoj se prema usvojenoj metodološkoj praksi, sledeće vrste rashoda smatraju neutralnim i ne obeležavaju se:

- Rashodi za zarade, osim zarada u okviru agencija sa eksplicitnim ciljem zaštite životne sredine.
- Rashodi koji imaju uticaj samo na dohodak, na primer, socijalni transferi domaćinstvima, penzije.
- Opšti transferi privredi bez zahteva u vezi sa životnom sredinom.

Predlog za Srbiju sledi zvanične kategorije ekonomske klasifikacije (Tabela 2).

Tokom prve godine obeležavanja zelenog budžeta (KG 2024/FG 2025), poreski rashodi i poreski prihodi neće biti predmet OZB. Obeležavanje stavki prihoda je relativno jednostavna aktivnost, ali se ne predlaže u pilot godini.

Tabela 2. Pregled neutralnih kategorija po ekonomskoj klasifikaciji

KLASA	Neutralna po definiciji	Obeležena u FG 2025.	Obeležena u FG 2026.	Obeležena u FG 2027.
KLASA 000000: Nefinansijska imovina	•			
KLASA 100000: Finansijska imovina	•			
KLASA 200000: Obaveze	•			
KLASA 300000: Kapital i vanbilansne stavke	•			
KLASA 400000: Tekući rashodi*		•	•	•
KLASA 500000: Izdaci za nefinansijsku imovinu*		•	•	•
KLASA 600000: Izdaci za otplatu glavnice i nabavka finansijske imovine	•			
KLASA 700000: Tekući prihodi			•	•
KLASA 800000 – Primanja od prodaje nefinansijske imovine			•	•
KLASA 900000: Primanja od zaduživanja i prodaje finansijske imovine			•	•

Izvor:

RG.

Napomena : *obuhvata tekuće i kapitalne transfere nižim nivoima vlasti, državnim preduzećima

Važno je da se izdvoji dodatno vreme i da se uključe dodatni stručnjaci u analizu kontnog plana u smislu implikacija. Već na 2. nivou klasifikacije, moguće je u potpunosti isključiti neke kategorije. U pogledu detalja, 4. nivo klasifikacije je identifikovan kao najrelevantniji.

Opcije za optimizaciju radnog opterećenja u prvoj godini, obuhvat institucija i rashoda²

Opcija 1: Za prvu godinu, MF bi moglo da razmotri skromniji opseg institucija. Iako bi metodologija još uvek važila za sve, fokus bi mogao da bude na ministarstvima centralnog nivoa države koja su članovi Radne grupe i sprovode aktivnosti od velikog značaja za zaštitu životne sredine, kao što su MZZS, MGSI, MRE, MPŠV.

Opcija 2: Još jedan mogući način za ograničavanje administrativnog opterećenja može biti definisanje praga minimalnog obima potrošnje u stavkama rashoda koja ispunjava uslove da bude obeležena, npr. u Francuskoj, rashodi ispod praga od 100.000 evra se ne obeležavaju.

U smislu uticaja na Mapu puta, u naknadnim iteracijama, proces OZB se može proširiti kako bi se obuhvatili drugi nivoi vlasti, poboljšala i unapredila metodologija, preispitale usvojene metodološke prakse i oznake, itd. U narednom periodu će biti važno da se poveća obuhvat obeležavanja kako bi se uključili poreski rashodi i porezi. Zbog toga su potrebna poboljšanja UJF pre uvođenja obeležavanja poreskih rashoda koji su relevantni za klimu i životnu sredinu.

2.2.2. Metodologija

Nacionalna metodologija za obeležavanje može se uvesti na osnovnom nivou, fokusirajući se na „lajt“ obeležavanje koje se oslanja na jasne liste rashodnih stavki koje su povoljne – odnosno nepovoljne – za životnu sredinu. Napredniji pristupi će uzimati u obzir stavke koje su više dvoznačne. Prilikom izrade metodologije, važno je proceniti koliko je budžet zelen na najdetaljnijem mogućem nivou – kao što je opisano u metodologiji OZB, u Srbiji ovo zahteva proces u dva koraka, gde resorna ministarstva dodeljuju inicijalnu oznaku – korišćenjem pristupa „lajt“ obeležavanja koji se oslanja na EU Zelenu listu budžetskih stavki čiji se neto uticaj na životnu sredinu može generalno smatrati „zelenim“ (u daljem tekstu: Zelena lista EU) – a podgrupa u okviru RG potom pregleda projekte odnosno aktivnosti obeležene kao zelene i dalje ih razlaže na granularnijem nivou gde je to potrebno.

Tabela 3. Opcije za odlučivanje o metodologiji obeležavanja, predlog za Srbiju

Osnovno	Razvijeno	Napredno
<ul style="list-style-type: none">„Lajt obeležavanje“ npr. liste jasno zelenih i smeđih stavki	<ul style="list-style-type: none">Sveobuhvatno obeležavanje svih stavki sa zelenim/smeđim sadržajem i relevantnošću na primer, kombinovani rashodi, više dvoznačne stavke	<ul style="list-style-type: none">Procena uticaja* kvantifikacija pomoću pokazatelja učinka na životnu sredinu, modeliranja itd.
Od FG 2025.	Od FG 2026.	

Izvor: EU, 2020 sa dopunama RG.

Napomena: * Veoma mali broj zemalja EU povezuje procene uticaja sa procesom obeležavanja

² Takve opcije, iako nisu deo metodologije za OZB u ovoj fazi, mogu se naknadno uvesti. To bi u izvesnoj meri moglo da umanj administrativno opterećenje aktivnosti za obeležavanje.

Metodologija treba da omogući fleksibilnost i postepeno unapređenje tokom vremena, kako bi se preispitalo obeležavanje nekih stavki rashoda i povećala ambicija, sa krajnjim ciljem da se pređe sa leve na desnu stranu tabele u nastavku. Detaljni ključ za delove metodologije koje će biti potrebno ponovo pregledati je naveden u odeljku 4.1.1 u nastavku.

2.2.3. Izlazni rezultati, upravljanje, transparentnost i odgovornost u GBRF

Ova tri elementa GBRF su usko povezana. Izlazni rezultati obezbeđuju transparentnost i odgovornost, dok upravljanje uokviruje čitav proces.

U idealnom slučaju, kalendar za sve konkretne rezultate povezane sa OZB treba da bude definisan u zakonskoj odredbi ili administrativnom dokumentu na nacionalnom nivou.³ Doslednost u taksonomiji koja se koristi za planiranje i izvršenje budžeta je od suštinske važnosti za obezbeđivanje uporedivosti.

Neizbežno, okvir upravljanja će se vremenom razvijati, od ad hoc radne podgrupe do definisanije i trajnije strukture. Na svim nivoima, ključno je da su uloge i odgovornosti ključnih aktera jasno definisane i da su je dovoljno ljudskih i administrativnih resursa na raspolaganju za efikasno izvršavanje ovih uloga i obezbeđivanje kvaliteta aktivnosti OZB. Organ nadležan za OZB je u svim slučajevima MF, jer je zaduženo za budžetski proces.

U početku se predlaže da se izlazni rezultati, upravljanje i transparentnost i odgovornost implementiraju na osnovnom nivou u Srbiji.

Tabela 4. Opcije za razmatranje u vezi sa drugim elementima GBRF

Elementi	Osnovna	Razvijena	Napredna
Izlazni rezultati	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikacija u godišnjem budžetu • Izveštavanje o izvršenju budžeta 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikacija u godišnjem budžetu • Izveštavanje o izvršenju budžeta • Procene u višegodišnjim planovima 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikacija u godišnjem budžetu • Izveštavanje o izvršenju budžeta • Procene u višegodišnjim planovima • Izveštaji o vanbudžetskoj potrošnji
	Od FG 2025.	Od FG 2027:procene u višegodišnjim planovima	
Upravljanje	<ul style="list-style-type: none"> • Ad-hoc centralna radna grupa 	<ul style="list-style-type: none"> • Stalna centralna struktura (ne nužno odvojena) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stalna centralna struktura (ne nužno odvojena) • Zeleni budžetski korespondenti u raznim ministarstvima/organima

³ Prema informacijama iz decembra 2023. godine, Zakon o budžetskom sistemu će biti izmenjen dopunjen kako bi se uvele odredbe o zelenom budžetiranju i izveštavanju (članovi 35. i 79.). U svim ostalim aspektima, Zakon obezbeđuje dovoljno jasnoće za kalendar izlaznih rezultata.

Elementi	Osnovna	Razvijena	Napredna
	Od FG 2025.		
Transparentnost i odgovornost	<ul style="list-style-type: none"> • Svi izlazni rezultati su javni • Nezavisna stručna procena metodologije 	<ul style="list-style-type: none"> • Svi izlazni rezultati su javni • Nezavisna stručna procena metodologije • Nezavisna procena rezultata • Parlamentarna rasprava 	<ul style="list-style-type: none"> • Svi izlazni rezultati su javni • Nezavisna stručna procena metodologije • Nezavisna procena rezultata • Parlamentarna rasprava • Ex-post pregled
	Od FG 2025: Svi izlazni rezultati su javni Od FG 2026: nezavisna stručna procena		

Izvor: EU, 2020 sa dopunama RG.

Da bi se u budžetsku dokumentaciju i izveštaje na kraju godine uveli zeleni elementi, treba da postoji jasni zakonski osnov koji ovlašćuje MF da uvede nove zahteve. Mapa puta pretpostavlja da sadašnje nadležnosti i pravila omogućavaju uključivanje informacija o zelenom budžetu u fazi predlaganja i u faze izveštavanja, kao i da se ove informacije mogu dodati kao dopuna odeljku sa informacijama o učinku u budžetskom predlogu i izveštaju o izvršenju budžeta. Bez obzira na to, nadležnost i forma treba da budu propisani u primarnom zakonodavstvu, kao što je MF dogovorilo sa razvojnim partnerima.

Svaka promena pravila treba da kao osnovu ima sveobuhvatni cilj OZB u Srbiji: tj. da se budžetski procesi države učine transparentnijim i dostupnijim javnosti, tako što se jasno ukazuje na to kako su opredeljena budžetska sredstva i rashodi povezani sa ciljevima zaštite životne sredine. Usvojene prakse i odluke utvrđene u Metodologiji OZB, koje se odnose na svih 5 elemenata GBRF, takođe se moraju uzeti u obzir prilikom promene pravila i procedura. Svi koraci u novim budžetskim procedurama moraju biti jasno saopšteni svim relevantnim subjektima i integrisani u budžetski kalendar.

Kao što je prikazano u Tabela , predlaže se da se izlazni rezultati prošire od osnovnog nivoa u GBRF do razvijenog nivoa u FG 2027. U FG 2025. i FG 2026, obeležavanje prioriternih oblasti finansiranja (POF) neće imati uticaja na višegodišnju Fiskalnu strategiju Srbije, međutim, biće tretirano kao vežba koja će pomoći da se uspostavi pristup obeležavanja u okviru POF i da se podigne nivo svesti o potencijalnom uticaju određenih odluka na životnu sredinu i klimu tokom utvrđivanja POF. Nakon toga, u FG 2027, rezultati obeležavanja će se koristiti kao informaciona osnova za procene u višegodišnjoj Fiskalnoj strategiji. Na ovaj način, OZB će početi da ima konkretan uticaj na određivanje prioriternih rashoda do trećeg ciklusa obeležavanja.

Što se tiče upravljanja, RG članicama obezbeđuje mesto na kome visoki predstavnici institucija koje u njoj učestvuju mogu da razgovaraju o implikacijama reformi za politike. Operativnije telo će

verovatno biti efikasnije i potrebnije za analizu inicijalnih podnesaka i za naknadno disagregiranje podataka sa programskog nivoa prema potrošnji po ekonomskoj klasifikaciji – ovo telo se naziva Radna podgrupa za OZB. Ova Radna podgrupa treba da predstavlja ad hoc strukturu u okviru Radne grupe i da se sastoji od tehničkih i predmetnih stručnjaka iz Odeljenja za budžet MF i MZŽS. Zemlje kao što su Italija i Francuska razvile su trajnije strukture u okviru Ministarstva finansija i resornih ministarstava za upravljanje ciklusom OZB, kako je predviđeno u GBRF (videti Tabelu 1). Radna grupa treba da razmotri i definiše primereni nivo ambicija u smislu toga kako će Radna podgrupa Radne grupe biti institucionalizovana tokom srednjoročnog perioda.

Što se tiče transparentnosti i odgovornosti, Mapom puta se predlaže da svi izlazni rezultati budu javni. To znači da bi Vladin predlog budžeta, kao i završni račun, koji se podnose parlamentu, trebalo da pruže informacije o zelenim elementima budžeta. Predlog je da se o zelenim elementima ne glasa u Skupštini, bar dok se ne prođe kroz nekoliko ciklusa primene i usavršavanja metodologije OZB.

U GBRF se pregled metodologije putem nezavisne stručne procene prepoznaje kao „suštinski“ element u pogledu transparentnosti i odgovornosti. U Srbiji bi takva stručnost mogla da bude dostupna u Nacionalnom savetu za zaštitu životne sredine. Radna grupa bi trebalo da razmotri dodavanje takvog pregleda u Mapu puta. Mnoge zemlje takođe podstiču razmenu sa civilnim društvom o ishodima OZB, a to bi takođe u perspektivi moglo da se integriše u Mapu puta.

2.2.4. Obezbeđivanje snažne veze između osnovnih i zelenih reformi UJF

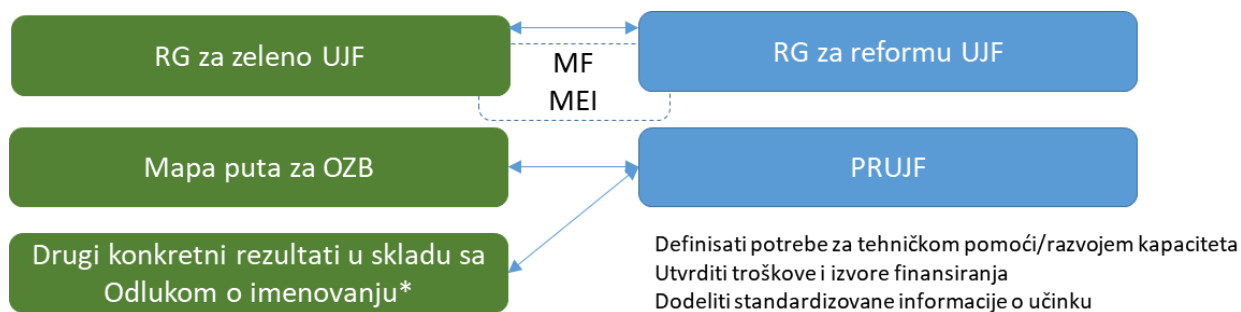
Program reforme UJF u Srbiji, 2021-2025 (PRUJF) ima pozitivne rezultate u implementaciji, ali do sada sadrži malo zelenih elemenata. Inicijalni PRUJF za period 2021-2025 nije sadržao nikakve mere za sprovođenje „zelenih“ intervencija ili intervencija odgovora na klimatske promene u sistemu UJF zemlje. Najnovije ažuriranje PRUJF je urađeno u novembru 2023.godine, kao deo šireg dijaloga o politici sa razvojnim partnerima i dodate su dve mere koje su zelene po karakteru.⁴ Ugrađivanje zelenih dimenzija u UJF treba da bude prioritet u PRUJF kako bi se u njemu iskazao nivo ambicije u pogledu zelene tranzicije i potreban razvoj kapaciteta.

Koordinacija različitih reformskih planova i projekata je važna da bi se izbegle praznine i preklapanja. U tom smislu, predložena mapa puta (Prilog 1) može i treba da bude pretočena u konkretne mere i aktivnosti koje se mogu integrisati u trenutne i buduće iteracije PRUJF, gde će se dosledno utvrditi njihovi troškovi, dodeliti im se relevantni pokazatelji učinka i osigurati da postojeći strukturirani dijalog o politici i dalje mobilizuje pomoć razvojnih partnera na strukturiran način.⁵ Razmena informacija može se olakšati što isti institucionalni članovi učestvuju u ovim različitim radnim grupama, pre svega MF i MEI. (Slika 6)

Slika 1. Veze između Mape puta za OZB i PRUJF koje treba iskoristiti

⁴ -"zaokruživanje pravnog okvira u smislu uticaja kapitalnih projekata na životnu sredinu i klimatske promene" MF, I kvartal 2024 / - "unapređenje veština za zaposlene iz oblasti finansijske analize, kost benefit analize i analize iz oblasti praćenja rizika od klimatski indukovanih elementarnih nepogoda", Q1 2025

⁵ DOKUMENT OCENE PROGRAMA Izveštaj br. PAD5107 mapira oblasti rezultata Operacije u odnosu na šest ciljeva PRUJF. Postizanje veće vidljivosti zelene reforme UJF u PRUJF bi takođe omogućilo pojednostavljeno praćenje i izveštavanje povezano sa ciljem Operacije.



Izvor: Radna grupa

*Napomena: *Isti principi važe i za druge reforme UJF koje RG predložila u skladu sa mandatom: Ideja vodilja je da se reforme UJF koncentrišu u PRUJF kao sektorskom strateškom okviru za UJF, što je osnova za dijalog o politici u okviru programa pristupanja zemlje EU.*

Recipročno, da bi se neke mere u Mapi puta za OZB realizovale, biće potrebna poboljšanja u osnovnim temeljnim procesima UJF koji su artikulisani u PRUJF. Za Srbiju to uključuje poreske rashode, razmenu informacija sa PIMIS-om i unapređenje fiskalne transparentnosti.

Usporedna iskustva drugih zemalja koje ozelenjavaju svoje sisteme i procese UJF sugerišu da reforme slede slične obrasce u smislu svojih osnovnih funkcija UJF. „Zeleno upravljanje javnim finansijama ne zahteva nov pristup upravljanju javnim finansijama, već prilagođavanje postojećih procesa i alata za upravljanje javnim finansijama.“⁶

2.2.5. Obuka i izgradnja kapaciteta

Da bi uvođenje OZB bilo efikasno, razvoj kapaciteta će biti neophodan kako bi se osiguralo da svi zaposleni odgovorni za obeležavanje u resornim ministarstvima razumeju logiku OZB i kako da vrše obeležavanje u praksi.

U prvoj godini, da bi se osiguralo efikasno uvođenje, relevantno osoblje u resornim ministarstvima i Radna podgrupa za OZB će zahtevati ekstenzivniju podršku.

Prvi koraci u tom pravcu biće realizovani studijskim putovanjem u Pariz u januaru 2024. godine. Za nosioce programa u resornim ministarstvima biće potrebna dodatna podrška pre inicijalnog obeležavanja prioriternih oblasti finansiranja koje će biti dostavljene do 15. marta 2024. godine kako bi bili dobro upoznati sa svim ključnim dokumentima koji će biti korišćeni kao resursi za obeležavanje – Zelene liste EU, Taksonomija EU i prateća dokumenta, itd.– i već prošli vežbe obeležavanja koristeći stvarne podatke (iz prethodnih budžetskih godina).

Predloženo je da u okviru RG bude formirana Radna podgrupa za upravljanje procesom obeležavanja i pružanje podrške zaposlenima u resornim ministarstvima. Za podršku Radnoj podgrupi i RG biće

⁶ <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/12/08/How-to-Make-the-Management-of-Public-Finances-Climate-SensitiveGreen-PFM-525169>

neophodne izgradnja kapaciteta i tehnička pomoć na višem nivou specijalizacije kako bi rešavali složenije slučajeve obeležavanja i implementirali obezbeđivanje kvaliteta. To bi trebalo da podrazumeva učešće u gore opisanoj osnovnoj obuci za resorna ministarstva, kao i dodatni razvoj kapaciteta za ispitivanje posebno složenih slučajeva, npr. u sektoru saobraćaja.

Koordinisana podrška će biti od ključnog značaja za ispunjavanje suštinskih potreba za obukom i izgradnjom kapaciteta za savladavanje složenosti koje će reforma OZB uvesti u budžetski proces. Izgradnja kapaciteta treba da se smatra stalnim procesom i da se redovno sprovodi kako bi se obezbedilo da službenici mogu pravilno i delotvorno da sprovede obeležavanje.

U koordinaciji sa podrškom za razvoj kapaciteta u okviru Operacije, Vlada Srbije bi mogla da koristi Nacionalnu akademiju za javnu upravu (NAJU) za obezbeđivanje dugoročne infrastrukture:

- Procenu potreba za obukom srednjeg rukovodstva i zaposlenih u finansijama u resornim ministarstvima
- Program obuke za OZB
- Strukturisane kurseve

2.2.6. Podizanje nivoa svesti i komunikacija

Da bi OZB ostvarilo svoj sveobuhvatni cilj u Srbiji da se budžetski procesi države učine transparentnijim i dostupnijim javnosti, tako što se jasno ukazuje na to kako su opredeljena budžetska sredstva i rashodi povezani sa ciljevima zaštite životne sredine, podizanje nivoa svesti o novom pristupu i njegovim koristima će biti od suštinskog značaja. Uključivanje informacija o rezultatima OZB u Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije će u velikoj meri ispuniti ovu potrebu.

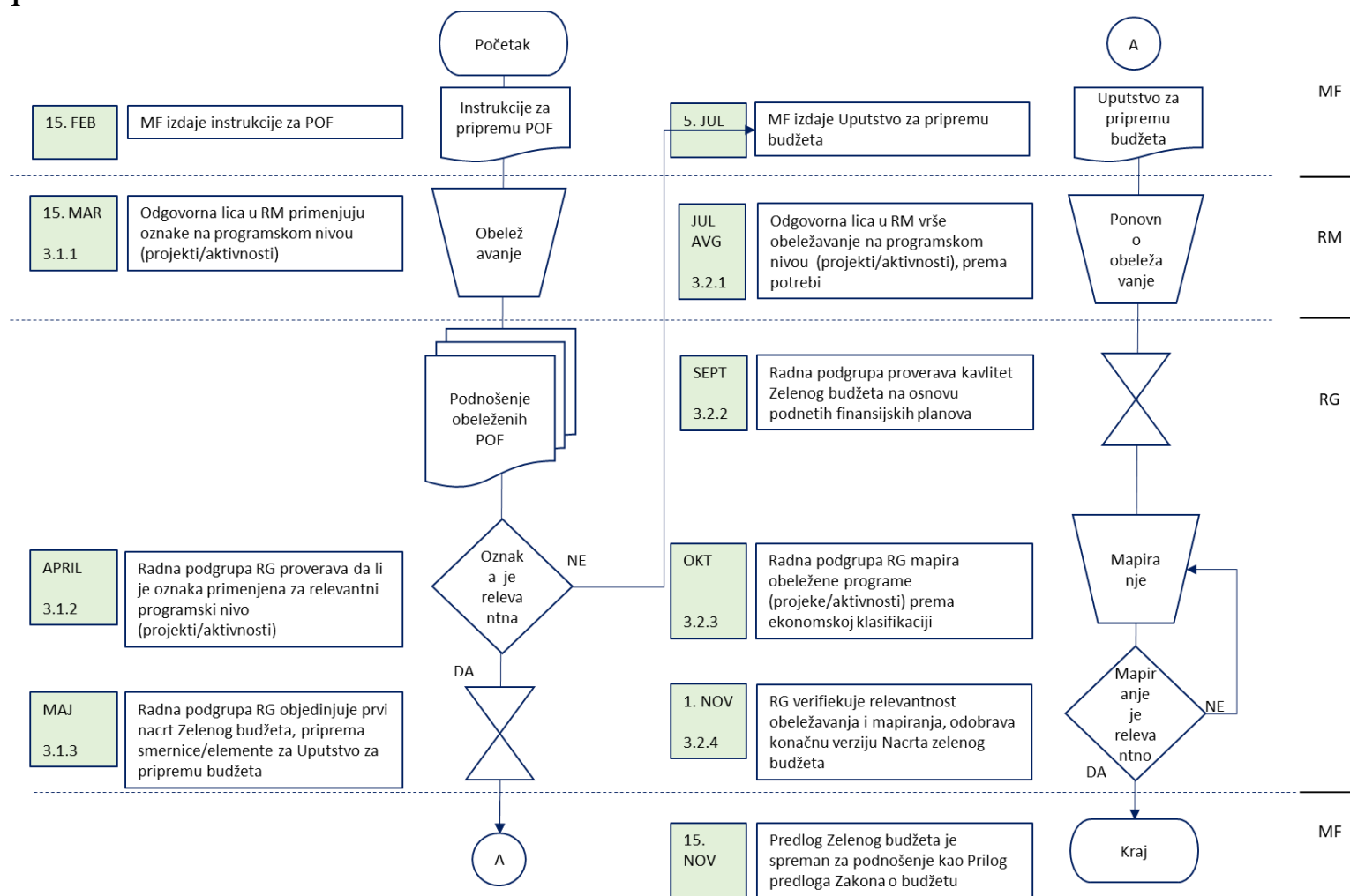
Treba razmotriti i druge opcije. Na primer, nekoliko vlada EU je namerno podstaklo debatu o OZB u predlogu budžeta u nacionalnom parlamentu, Austrija i Francuska takođe podstiču strukturirani dijalog sa organizacijama civilnog društva, nekoliko zemalja objavljuje izveštaje o rezultatima OZB. Irska koristi OZB da izveštava birače o korišćenju prihoda od karbonske takse.

3. Dijagram toka godišnjih aktivnosti OZB

Dijagram toka u nastavku daje sumarni prikaz godišnjih aktivnosti obeležavanja sa ključnim zainteresovanim stranama i vremenskim okvirom prilagođenim budžetskom kalendaru.

Slika 2: Dijagram toka za pripremu prijedloga zelenog Budžeta

1



Izvor: Radna grupa

Napomena: Datumi su usklađeni sa budžetskim kalendarom, reference za pojedinačne korake su upućivanja na relevantne delove Metodologije OZB

4. Predložena Mapa puta i Metodologija za uvođenje i razvoj zelenog budžetiranja

Na osnovu analize nalaza iz pregleda početne misije i kancelarijske analize, RG, uz stručnu tehničku podršku, je pripremila:

4.1.1. Model plana za uvođenje obeležavanja zelenog budžeta u pripremi budžeta Republike Srbije i izveštavanju (Prilog 1)

MF može imati koristi od postepenog pristupa u implementaciji obeležavanja zelenog budžeta. Ovo je fazni plan čiji je cilj da se progresivno usklađuje sa naprednim praksama identifikovanim u GBRF. Lista koraka u nastavku uzima u obzir zahteve za isplatu kredita.

Tabela 5: Predlog faznog uvođenja OZB u periodu 2022-2026.g.

Godina	Koraci
Nulta (0) godina (KG 2023.)	(i) RG definiše Mapu puta za obeležavanje zelenog budžeta, koja uključuje i Metodologiju OZB i plan implementacije. (ii) RG odobrava Mapu puta, a ministar finansija usvaja Metodologiju.
1. godina (KG 2024/ FG 2025)	(iii) MF objavljuje Metodologiju OZB na veb sajtu MF i uključuje je u Uputstvo za pripremu budžeta za 2025. godinu. (iv) Metodologija OZB se koristi za pripremu godišnjeg budžeta za 2025. g. (v) „Zeleni budžet“ se prilaže uz Predlog budžeta za 2025. godinu (odjeljak o informacijama o učinku). (vi) Zaposleni u resornim ministarstvima za koje se očekuje da će obeležavati stavke rashoda dobijaju odgovarajuću obuku. (vii) Procesi obezbeđenja kvaliteta se razvijaju za početno obeležavanje OZB koje su preduzela resorna ministarstva, npr. povratne informacije, strategije ili usvojene prakse za rešavanje nejasnih stavki rashoda, provere kvaliteta u pogledu usklađivanja sa listama EU.
2. godina (KG 2025/ FG 2026)	(viii) Metodologija OZB se koristi za pripremu godišnjeg budžeta za 2026. godinu. (ix) Najmanje 75% rashoda obeleženih zeleno – i redovnih i kapitalnih rashoda – biće realizovano do kraja 2025. godine. (x) I Skupštini i javnosti se ciljano upućuju saopštenja koja se odnose na ishode aktivnosti obeležavanja. Rezultati OZB se predstavljaju Skupštini kao prilog Budžeta za 2025. godinu, o njima se raspravlja u Skupštini i izveštava u medijima.
3. godina (KG 2026/ FG 2027)	(xi) Izvršiće se prva analiza OZB. Na osnovu rezultata, biće dogovoreni sledeći koraci i poboljšanja metodologije, npr. izmene usvojene metodološke prakse, proširenje obuhvata kako bi se uključili i povoljni i nepovoljni rashodi uvođenje zelenog obeležavanja poreskih prihoda, koraci ka kvantifikovanju i zelenom obeležavanju poreskih rashoda. Da bi se obezbedila transparentnost u pogledu potrošnji štetnoj po životnu sredinu u Srbiji, biće neophodno je da se obeleže ne samo povoljni, već i nepovoljni rashodi. Paralelno sa gore opisanom implementacijom OZB, Vlada Srbije treba da teži da uvede kvantifikaciju poreskih rashoda, čime bi se omogućilo zeleno i smeđe obeležavanje poreskih rashoda. (xii) Sva poboljšanja se objavljuju na veb sajtu MF i uključena su Uputstvom za pripremu budžeta za 2027. godinu. (xiii) Metodologija OZB se koristi za pripremu godišnjeg budžeta za 2027. godinu.

Godina	Koraci

4.1.2. Plan za uvođenje OZB i metodologije za OZB u Srbiji (Prilog 2)

Predlog da nastavi da koristi Uputstvo za pripremu budžeta kao glavnu tačku ulaska OZB u budžetski ciklus. Za to je neophodno da RG usvoji, a ministar finansija odobri plan i metodologiju OZB. U Prilogu 2, RG je pripremila model dokumenta analognog onom koji se koristi za unapređenje rodno odgovornog budžetiranja. On će morati da se ažurira kada se u Zakon o budžetskom sistemu (ZBS) unese definicija zelenog budžeta.

Kao što je prethodno objašnjeno, Mapa puta predviđa postepeno usklađivanje aktivnosti OZB sa GBRF. Shodno tome, Metodologija će morati da se ažurira u redovnim intervalima. Iako bi srž metodologije, uključujući taksonomiju i opseg ciljeva u oblasti zaštite životne sredine, idealno ostala ista kako bi se održao integritet podataka tokom vremena, drugi elementi su više promenljivi, kako je sumarno prikazano u tabeli u nastavku.

Tabela 7. Odeljci metodologije OZB koji će morati da se preispitaju tokom trajanja Mape puta.

Broj i naslov odeljka	Ažurirati u KG 2024. za FG 2025.	Ažurirati u KG 2025. za FG 2026.	Ažurirati u KG 2026. za FG 2027.
Definicije	Zavisí od uvođenja novih definicija u ZBS	Ne	Ne
Ciljevi i svrha	Ne	Ne	Ne
1. Obuhvat	Da	Biće potvrđeno u KG 2024.	Biće potvrđeno u KG 2025.
1.1. Ciljevi u oblasti životne sredine	Ne	Ne	Ne
1.2. Budžetske stavke	Ne	Ne	Da, nepovoljne stvari
1.3. Institucionalni obuhvat	Ne	Ne	-Da Nepovoljne troškove
2) Kako obeležavati u praksi	Zavisí od promena opsega i modifikacije FMIS	Zavisí od promena opsega i modifikacije FMIS	Zavisí od promena opsega i modifikacije FMIS
3. Upravljanje	Ne	Biće potvrđeno u KG 2024.	Biće potvrđeno u KG 2025.
4. Izlazni rezultati	Zavisí od zahteva koji su uvedeni u ZBS	Biće potvrđeno u KG 2024.	Biće potvrđeno u KG. 2025.

Prilog 1: Vremenski plan implementacije i ključni izlazni rezultati, KG 2024–KG 2026.

Nulta (0.) godina: Usvajanje Metodologije i Mape puta za OZB (do kraja KG2023.)

Koraci/ rezultati	Aktivnosti	Institucija	Nadležni sektor	Rok
0.1	Usaglasiti Metodologiju za obeležavanje zelenog budžeta <ul style="list-style-type: none"> - definisati kriterijume za primenu oznake, - definisati obuhvat: <ul style="list-style-type: none"> o ciljevi u oblasti životne sredine o kategorije uticaja o kategorije rashoda o institucionalni - definisati korake, rokove i nadležne institucije u procesu - definisati formata predloga i izveštaja) 	Radna grupa (RG)	RG (pre svega MZŽS, MF)	20. decembar 2023.
0.2	Usvojiti Metodologiju <ul style="list-style-type: none"> - radi potvrde gore navedenog putem obavezujućeg akta 	Ministarstvo finansija (MF)	Kabinet	Decembar 2023.
0: KR1	Usvojena Metodologija obeležavanja zelenog budžeta, dostupna za izradu predloga budžeta za FG 2025. *			Decembar 2023.
0.3	Odobriti Mapu puta za OZB <ul style="list-style-type: none"> - definisati detaljan, vremenski oročen plan za usklađivanje metodologije sa međunarodnom dobrom praksom 	RG	RG	Decembar 2023.
0: KR2	Odobrena Mapa puta za period 2024-2026. za usklađivanje OZB sa dobrom praksom*			Decembar 2023.

*veza sa Programom za rezultate SB, DLR 2.1

1. godina: Pilotiranje metodologije OZB (KG 2024. za FG 2025.)

Koraci/ rezultati	Aktivnosti	Institucija	Nadležni sektor	Rok
1.1	Ugraditi metodologiju u Uputstvo za pripremu budžeta za FG 2025.	MF	Budžet	U skladu sa budžetskim kalendarom
1.2	Obučiti zaposlene u resornim ministarstvima i Radnoj podgrupi Radne Grupe za OZB i kako da koristite Zelenu listu	konsultanti		
1.3	Obeležavanje nacrtu budžeta u skladu sa Uputstvom	Resorna ministarstva	Nosioci programa	
1.4	Kontrola kvaliteta usklađenosti nacrtu budžeta sa metodologijom - Podrška za razvoj kapaciteta Radne podgrupe za pregled obeležavanja i mapiranja	RG	Radna podgrupa Radne grupe (RG)	
1.5	Izrada nacrtu priloga koji se odnosi na zelene projekte za FG 2025.	MF	Sektor	
1.6	Analiza i potvrđivanje priloga koji se odnosi na zelene projekte i uključivanje u Građanski budžet	RG	RG	U skladu sa budžetskim kalendarom
1: KR2	Prilog koji se odnosi na zelene projekte priložen uz Nacrt budžeta RS za FG 2025.			Novembar 2024.
1.7	Formalizovati zahteve za dostavljanje podataka za izveštavanje prema Upravi za trezor	MF	Budžet	U skladu sa rokovima izveštavanja
1.8	Priprema izveštaja o izvršenju zelenog budžeta	MF	Budžet	
1.9	Analiza i usklađivanje izveštaja o izvršenju zelenog budžeta	RG	RG	
1: KR3	Izveštaj o izvršenju projekata zelenog budžeta je sastavni deo izveštaja o izvršenju budžeta RS za FG 2025.			Februar 2025.

Godina 2: Proširenje obuhvata metodologije OZB (KG 2025. za FG 2026.)

Koraci/ rezultati	Aktivnosti	Institucija	Nadležni sektor	Rok
2.1	Identifikovanje problematičnih oblasti i rešenja od prve godine primene	RG	RG	
2.2	Obezbediti nezavisnu verifikaciju metodologije	RG	RG	
2.3	Revizija Metodologije <ul style="list-style-type: none"> - doterati kriterijume za primenu oznake - doterati opseg: <ul style="list-style-type: none"> o kategorije rashoda o kategorije uticaja o institucionalni 	RG	RG	
2.4	Funkcionalna specifikacija za modifikacije SPRI-a u skladu sa evolucijom metodologije OZB	MF	Budžet	
2: KR1	Revidirana metodologija određivanja zelenih rashode, dostupna za FG 2026.			Februar 2025
2.4	Koraci 1.3 – 1.5 iz prve faze	Videti gore	Videti gore	Pre nego što se usvoji nacrt budžeta
2: KR2	Prilog koji se odnosi na zelene projekte priložen uz Nacrt budžeta RS za FG 2026.			
2.5	Koraci 1.6 – 1.7 iz prve faze	Videti gore	Videti gore	U skladu sa rokovima izveštavanja
1: KR3	Izveštaj o izvršenju projekata zelenog budžeta je sastavni deo izveštaja o izvršenju budžeta RS za FG 2026.			

Godina 3: Dalje razvijanje metodologije OZB (KG 2026. za FG 2027.)

Koraci/ rezultati	Aktivnosti	Institucija	Nadležni sektor	Rok
3.1	Identifikovanje problematičnih oblasti i rešenja iz prve dve godine primene	RG	RG	
3.2	Obučiti zaposlene u resornim ministarstvima i Radnoj podgrupi Radne grupe za OZB i kako da koristite Smeđu listu	konsultanti	RG	
3.3	Obezbediti nezavisnu verifikaciju metodologije <ul style="list-style-type: none"> - Inicirati i sprovesti razgovore sa Nacionalnim savetom za zaštitu životne sredine, pribaviti preporuke, razmotriti ih i uključite kako je primereno 	RG	RG	
3.4	Revizija Metodologije <ul style="list-style-type: none"> - doterati kriterijume za primenu oznake - doterati opseg: <ul style="list-style-type: none"> o kategorije rashoda o kategorije uticaja o institucionalni 	RG	RG	
3: KR1	Revidirana Metodologija obeležavanja zelenih rashoda, dostupna za budžet za FG 2027.			February 2026
3.5	Koraci 1.3 – 1.5 iz prve faze	Videti gore	Videti gore	Pre nego što se usvoji nacrt budžeta
3: KR2	Prilog zelenih projekata priložen uz Fiskalnu strategiju RS za period FG 2027-29.			
3: KR3	Prilog zelenih projekata priložen uz Nacrt budžeta RS za FG 2027.			
3.6	Koraci 1.6 – 1.7 iz prve faze	Videti gore	Videti gore	U skladu sa rokovima izveštavanja
3: KR4	Izveštaj o izvršenju projekata zelenog budžeta je sastavni deo izveštaja o izvršenju budžeta RS za FG 2027.			