

Priručnik o proračunu za lokalnu upravu

za općinske vijećnike
ili članove općinskih
skupština i javnost

www.bihgap.ba

Priručnik o proračunu za lokalnu upravu

za općinske vijećnike
ili članove općinskih
skupština i javnost

Autor:

Governance Accountabilty Project (GAP)

Izdavači:

Governance Accountabilty Project (GAP)

Savez opština i gradova Republike Srpske

Savez općina i gradova Federacije BiH

Mišljenja koja su izražena u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo mišljenje autora, i ne moraju nužno odražavati stavove Američke agencije za međunarodni razvoj, Vlade Sjedinjenih Američkih Država, Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju, Vlade Švedske ili Vlade Kraljevine Holandije.

Sadržaj

Pripremanje proračuna za lokalnu samoupravu	4
Uloge i odgovornosti vezane za proračun	8
Planiranje i pripremanje proračuna	14
Proračunski kalendari	20
Procjena prihoda	22
Procjena i predviđanje rashoda	26
Sudjelovanje građana u proračunskom procesu	39
Javne rasprave	40
Rodno-osjetljivi proračun	44
Proces provođenja proračuna	51
Izveštavanje građanima	54
Revizija i procjena budžeta	61
Rječnik proračunskih pojmova	62

Pripremanje proračuna za lokalnu samoupravu

Proračunski vodič za vijećnike i građane je osmišljen kao praktični vodič za općinske vijećnike i javnost, koji bi im pomogao da bolje razumiju i prepoznaju pojedinačne uloge i obveze u procesu pripremanja i planiranja proračuna. Proračunski proces je kompliciran: on ima svoju terminologiju, usavršen paket vještina, raspodjelu uloga i funkcija, a sve to otežava razumijevanje za one koji nisu izravno uključeni u njegovo pripremanje i provođenje. Međutim, napori na unapređenju razumijevanja su veoma isplativi, jer je proračun više od

računovodstvene vježbe: to je sredstvo pomoću kojeg uprava utvrđuje i implementira svoje prioritete. Nije pretjerano reći da je pripremanje i usvajanje godišnjeg proračuna najvažniji zadatak koji uprava redovno obavlja; intenzivnije sudjelovanje vijećnika i građana u proračunskom procesu je potrebno za unapređenje proračuna i, načelno, upravu. Bivši predsjednik Odbora za proračun Senata SAD-a je jednom prilikom izjavio: "Proračun je upravljanje."

Jeste li znali?

Za proračun se upotrebljava često i tuđica budžet koja dolazi od stare francuske riječi za malu kožnu torbicu. Kasnije se značenje promijenilo, pa je ista riječ označavala kraljevu vreću, tj. biti plaćen iz budžeta značilo je dobiti novac iz kraljeve vreće.

Što je proračun?

Za upravu, proračun je poseban zakon koji pojedincima ili tijelima (korisnicima proračuna) dodjeljuje ovlasti, za trošenje sredstava iz javnih fondova i koji, u nekim slučajevima, propisuje na koji način će izvori biti raspoređeni. Ovaj zakon o godišnjem proračunu se obično priprema u okviru još jednog bitnog zakona koji se obično naziva Zakon ili Akt o organskom proračunu, koji precizira na koji način godišnji proračun mora

biti pripremljen, usvojen, proveden i revidiran. U FBiH ovaj zakon je Zakon o proračunima u Federaciji Bosne i Hercegovine; u RS to je Zakon o proračunskom sustavu Republike Srpske.

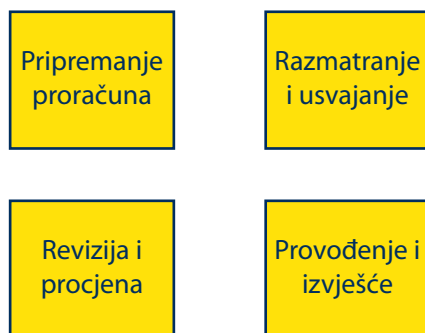
U demokraciji, ovlast za prikupljanje i trošenje određenih fondova izabranom tijelu dodjeljuje javnost, čime je odabranom tijelu povjereno obavljanje svoje dužnosti u najboljem interesu javnosti i u prikupljanju i pri raspodjeli ovih sredstava. U slučaju općinskih proračuna, ta ovlast je dana općinskom vijeću ili skupštini, sa ulogom izvršnih vlasti ili načelnika, ograničenom na pripremanje proračuna i druge ovlasti za provođenje proračuna ili trošenjem novca. Javnost, sukladno tomu, ima središnju ulogu u proračunskom procesu, i kao izvor sredstava i kao izvor ovlasti za njihovo prikupljanje i raspodjelu. Čitav proračunski proces bi, stoga, trebao funkcionirati u najboljem interesu javnosti, što znači da bi proces trebao biti transparentan, kako bi omogućio sudjelovanje javnosti, te u potpunosti odgovoran prema javnosti, kroz redovno izvještavanje i neovisno jamčenje integriteta.

Proračunski dokument – zakon o proračunu – određuje iznos raspoloživih sredstava, izvor ovih sredstava, poreznih i neporeznih i njihovu raspodjelu korisnicima proračuna. Obično obuhvaća razdoblje od jedne godine, najčešće kalendarske, iako je često uključeno i dugoročno planiranje (što je veoma dobra praksa). Kako su sredstva ograničena, jednako moraju biti i rashodi kako bi proračun bio ujednačen. Ova ograničenja su obično izražena u monetarnim pojmovima, i to kao maksimum rashoda po korisniku proračuna i prema klasifikaciji rashoda. Proračun (ili drugi propis) može također ograničavati rashode na drugi način, uključujući upute o tomu kako novac može biti potrošen, o vremenskom okviru rashoda i, sve češće, o rezultatima koji bi trebali biti postignuti kroz ove rashode.

Proračunski ciklus

U proračunskom ciklusu postoje četiri faze, kao što je prikazano na slici:

Slika 1: Proračunski ciklus



Pripremanje proračuna je proces koji se sastoji od procjene sredstava, analize politika, razvoja ciljeva i raspodjele sredstava među korisnicima proračuna. To je obično dužnost načelnika ili se povjerava jednom od odjela, poput Odjela za financije i samim korisnicima proračuna. Kako se proračun priprema prema ovlastima koje je dodijelila javnost, dužnost onih koji su uključeni u pripremanje proračuna je da omoguće sudjelovanje javnosti, tj. njihove prioritete i želje.

Razmatranje i usvajanje proračuna su procesi procjene predloženog proračuna, izmjena ili prilagođavanje tog prijedloga na neki drugi način (ili odbijanje, u nekim slučajevima) i konačno odobravanje. Ovo je obveza općinskog vijeća ili skupštine. Naravno, kako vijeće ili skupština funkcioniraju pod ovlastima javnosti u odobravanju proračuna, javno sudjelovanje u procesu razmatranja proračuna je neizostavno, a često se provodi kroz proračunske javne rasprave.

Provođenje i izvješće su procesi trošenja proračunskih fondova, nadgledanje implementiranja proračuna i izvještavanje o rashodima, i javnosti i višim razinama uprave, prema zakonima o organskom proračunu. Nadgledanje implementiranja je obično dužnost korisnika proračuna i odjela za financije. Kako se radi o javnim sredstvima, ovi rashodi bi trebali biti transparentni, a javnost, kroz redovna izvješća, informirana o njihovim utjecajima i učinkovitosti.

Revizija i procjena su završne faze proračunskog procesa, i obično slijede nakon njegovog zaključivanja, kako je propisano zakonima o organskom proračunu. Revizija nudi neovisno osiguranje integriteta, tj. potvrdu da su javna sredstva potrošena u skladu s proračunom i drugim zakonom te da su izvještaji precizni. Reviziju obično obavlja neovisna agencija, viša razina uprave ili posebna agencija u okviru uprave. Procjenom se utvrđuju učinak proračunskih rashoda, jesu li programi ispunili svoje utvrđene ciljeve i troškovi vezani za programe, informacije koju su značajne za pripremanje sljedećeg proračuna. Procjenu može vršiti svatko tko sudjeluje u proračunskom procesu, a posebno uz nadzor načelnika ili općinskog vijeća/skupštine. Javni pristup informacijama o reviziji je bitan za osiguravanje integriteta i, kako bi programski ciljevi trebali biti utvrđeni kroz sudjelovanje javnosti, sudjelovanje u procjeni je važno u reviziji ovih programa.

Uloge i odgovornosti vezane za proračun

Kako bi razumjeli proračunski proces, važno je razumjeti tko što radi u okviru tog procesa. Zakoni o organskom proračunu nameću minimalne zakonske odgovornosti, ali su se uloge mnogo više razvile kroz tradiciju i odgovornost javnosti za odluke vezane za proračun.

Građani

U demokraciji, sve ovlasti vezane za proračun potječu od javnosti i svi sudionici u proračunskom procesu su, sukladno tomu, odgovorni pred javnošću. Građani, dakle, imaju određene odgovornosti i u sudjelovanju u proračunskom procesu kroz obznanjivanje svojih prioriteta i u zahtijevanju odgovornosti od onih kojima su dali ove ovlasti. U tomu im pomažu mediji koji ih redovno informiraju o aktivnostima uprave, kao i civilno društvo i slične organizacije koje ih predstavljaju u proračunskim procesima.

Iako se razmatranje i usvajanje proračuna odvijaju u relativno kratkom vremenskom razdoblju, mogućnost sudjelovanja javnosti bi trebala biti osigurana puno prije i nakon ovog razdoblja. Građani imaju obvezu obznaniti svoje prioritete onima koji su odgovorni za pripremanje proračuna, sudjelovati u razmatranju i usvajanju proračuna, nadgledati provođenje proračuna, pripremanje izvješća i revizije te biti uključeni u razmatranje i procjenu programa.

Načelnik

Načelnik je vodeća osoba odgovorna za pripremanje proračuna, kreiranje vizije i opće politike predstavljene u tom dokumentu, u skladu s javnim interesima. Ova osnovna funkcija je obveza i odgovornost načelnika u skladu sa *zakonima o lokalnoj samoupravi* u oba entiteta. Što više načelnik uzme u obzir interese, veća je kvaliteta proračuna, kao i izvjesnost da će općinsko vijeće/skupština odobriti nacrt proračuna. Rezultat

toga je komunikacija s javnošću u identificiranju prioriteta – koji rezultati uprave su poželjni – kao odlučujući čimbenik proračunskog uspjeha načelnika.

Prioriteti javnosti su obično predstavljeni kao željeni rezultati ili ishod, a ne nužno programi ili aktivnosti. Stoga je odgovornost načelnika ove rezultate pretvoriti u programe provedbe, utvrditi najbolji način postizanja ovih prioriteta javnosti, u smislu učinkovitosti i djelotvornosti. Načelnik mora ujednačiti proturječne i konkurentne zahtjeve, zahtjeve koji su često nejasni, odlučivati o općim prioritetima, a sve u okviru ograničenih sredstava. Uloga načelnika je stoganajzahtjevnija od svih uloga u čitavom proračunskom procesu.

Osim savjetovanja s javnošću, načelnik bi o općoj financijskoj politici trebao razgovarati sa članovima općinskog vijeća/skupštine, predstavnicima odjela, direktnim i indirektnim korisnicima proračuna i drugim stranama koje su odgovorne za kontroliranje i trošenje proračunskih fondova. Osim toga, načelnik treba utvrditi politiku koja će se primjenjivati na plaće i naknade, utvrditi u kojoj mjeri će se financirati glavni projekti te druga financijska pitanja koja su značajna za općinu, poput otplaćivanja dugova. Ove aktivnosti će osigurati da predstavljanje planiranog proračuna bude u skladu sa smjericama porezne politike i da zadovolji potrebe zajednice. Kada se prikupe zahtjevi za financiranje, skoro je potpuno izvjesno da će ukupni iznos nadmašiti raspoloživa sredstva. Načelnik mora odrediti prioritete na osnovi zahtjeva uprave u skladu s onim što je propisano zakonom i što je izvodljivo.

Načelnik:

Je glavni pokretač razvoja proračuna, kontrole proračunskog procesa i odgovoran je za njegove rezultate.

Načelnik je, uz podršku načelnika odjela i drugih korisnika proračuna, odgovoran za:

- Razmatranje ekonomskih i financijskih prospekta koji utječu na rad općine tijekom proračunskog razdoblja i nakon toga;
- Procjenu raspoloživih sredstava za općinu (uključujući, ukoliko je moguće i poželjno, povećanja ili smanjenja ovih sredstava);
- Utvrđivanje prioriteta javnosti i pretvaranje ovih prioriteta u programe i druge aktivnosti općine;
- Pripremanje detaljnog, ujednačenog i odgovornog nacrtu proračuna za raspravu općinskog vijeća/skupštine;
- Pružanje pomoći općinskom vijeću/skupštini u razmatranju tog nacrtu proračuna i stavljanje detalja proračuna na raspolaganje javnosti i medijima;
- Provedbu usvojenog proračuna uključujući pregled i nadzor proračuna i redovno izvještavanje općinskom vijeću/skupštini, višim razinama uprave i javnosti;
- Pripremanje preporuka za prijelazne prilagodbe proračuna, ukoliko su potrebne;
- Omogućavanje revizije i pregleda na zahtjev;
- Procjenu izvedbe programa i izvještavanje javnosti i
- Korištenje rezultata procjene i revizije programa za prilagođavanje budućih proračuna.

U određenim slučajevima, načelnik može prenijeti određene ovlasti vezane za proračun na sposobno osoblje. Na osnovi organizacijske strukture općine, načelnik može prenijeti ovlasti na pomoćnika načelnika (tamo gdje ovo mjesto postoji), načelnika Odjela za financije, načelnika Odjela za proračun ili načelnika Odjela za računovodstvo. Osim dodjeljivanja ovlasti, načelnik mora osigurati da pripremanje proračuna vrši

sposobno osoblje jer, iako se ovlasti prenose, odgovornost ostaje na načelniku. Načelnik obično prenosi ovlasti na načelnika Odjela za financije.

Načelnik Odjela za financije

Dodjeljivanje ovlasti načelniku Odjela za financije ili dugom odgovarajućem osoblju obično uključuje sljedeće zadatke:

- Pripremanje i izdavanje uputa i smjernica za pripremanje proračuna za sve korisnike proračuna, uključujući sve detalje koji se odnose na proces planiranja i pripremanja, poput:
 - Proračunskog kalendara, s datumima dostavljanja zahtjeva za proračun ili dugih materijala od strane korisnika proračuna;
 - Prethodne upute o pripremanju proračuna (tj. maksimalni rashodi ili ograničenja troškova) i
 - Prioriteti vezani za rashode ili druge politike koje određuje načelnik.
- Pripremanje poreznog i ekonomskog prospekta općine;
- Prethodno predviđanje prihoda i procjena rashoda;
- Konačne smjernice vezane za pripremanje proračuna za korisnike proračuna;
- Pregled dostavljenog proračuna i provjera usklađenosti s uputama o proračunu;
- Procjena zahtjeva korisnika proračuna i preporuke načelniku za financiranje;
- Pružanje pomoći načelniku u usuglašavanju proračunskih zahtjeva sa stvarnim приходima;
- Pripremanje nacrtu proračuna koji se dostavlja općinskom vijeću/skupštini;

- Pružanje pomoći načelniku u predstavljanju nacрта proračuna općinskom vijeću/skupštini i građanima tijekom javne rasprave ili dugih procedura koje uključuju sudjelovanje javnosti;
- Pripremanje, objavljivanje i raspodjela usvojenog godišnjeg proračuna svim korisnicima proračuna i interesnim stranama;
- Implementiranje proračuna, uključujući usklađivanje s proračunskim dokumentom, praćenje rashoda, pripremanje potrebnih izvješća i pružanje pomoći načelniku u utvrđivanju potrebe za prijelaznim ispravkama;
- Pružanje pomoći neovisnim revizorima ili procjeniteljima i
- Pružanje pomoći ili vođenje procjene općinskih programa.

Korisnici proračuna

Korisnici proračuna igraju glavnu ulogu u proračunskom procesu. Zbog toga što su izravnije uključeni u (i često se smatraju izravno odgovornim za pružanje javnih usluga), korisnici proračuna su u situaciji da razumiju potrebe i zahtjeve za pružanje usluga. Stoga je njihova uloga u proračunskom procesu:

- Pripremanje preciznih zahtjeva za rashode i pratećih informacija, u skladu s proračunskim uputama;
- Pružanje pomoći načelniku Odjela za financije i načelniku u pripremanju proračuna;
- Pružanje pomoći u pripremanju pratećih informacija za javnost i općinsko vijeće/skupštinu;
- Implementiranje projekata koji su financirani iz proračuna i pripremanje potrebnih izvješća; i

- Pružanje pomoći pri reviziji i procjeni programa.

Uloga općinskog vijeća/skupštine

Općinsko vijeće/skupština predstavlja glas javnosti u usvajanju proračuna. Zbog svoje predstavničke prirode sjednice vijeća/skupštine su mjesto na kojem se usklađuju sukobljeni interesi različitih dijelova stanovništva i kroz javnu raspravu osigurava pravovaljanost proračuna. Njihovo odobrenje utvrđuje općinsku politiku i aktivnosti općine u procesu zadovoljavanja potreba građana pomoću raspoloživih sredstava i na najučinkovitiji način.

Općinsko vijeće/skupština je odgovorno za sljedeće aktivnosti u proračunskom procesu:

- Javni pregled i analiza ekonomskog i poreznog okvira u kojem će proračun biti implementiran;
- Utvrđivanje prioriteta u proračunu koji predlaže načelnik;
- Obavješćavanje javnosti i pojedinih građana o pitanjima vezanim za proračun;
- Prihvatanje formalnog sudjelovanja javnosti vezano za proračunska pitanja i suradnja s načelnikom na mogućim izmjenama i unaprjeđenjima;
- Usvajanje proračuna;
- Nadzor i implementiranje programa, projekata i politika iz proračuna;
- Prihvatanje i pregled izvješća revizije i procjena i pripremanje preporuka za izmjene za buduće proračune.

Vijeće ili skupština:

Je glas javnosti u proračunskom procesu koji osigurava podršku politike koju je utvrdio načelnik.

Planiranje i pripremanje proračuna

Planiranje i pripremanje proračuna je najvažniji dio proračunskog procesa. Od korisnika proračuna se očekuje planiranje vlastite aktivnosti za sljedeće tri godine i utvrđivanje troškova vezanih za implementiranje na temelju programa. Prihodi se procjenjuju na osnovi naplate prihoda iz prethodnih godina i predviđanja povećanja temeljenih na poreznim i neporeznim приходima. Prioriteti općine su utvrđeni i sredstva se dodjeljuju na osnovi tih prioriteta. Proračun je politički dokument i financijska procjena općinskih planova za sljedeće tri godine. Ukoliko ukazuje na pozitivnu i odgovarajuću upotrebu sredstava, kreiranu profesionalno, transparentno i učinkovito, proračunski proces će unaprijediti kvalitetu upravljanja i povjerenje građana prema upravi.

Pripremanje proračuna

Proračunski proces uključuje mnoge aktivnosti koje bi trebale biti završene u okviru precizno utvrđenog vremenskog razdoblja, određenog "Proračunskim kalendarom". Proračunski kalendar je raspored različitih aktivnosti potrebnih za pripremanje, planiranje i usvajanje proračuna. Kalendar utvrđuje raspored različitih faza i procedura u okviru svake faze.

Proračunski kalendar je dio prvog paketa proračunskih uputa, koji se obično priprema na početku godine. Kalendar utvrđuje kada aktivnosti, potrebne za pripremanje, moraju biti spremne i nudi dodatne upute u kojima su određeni sudionici i njihove obveze. Početni paket uputa također obično uključuje upute o formi i formatu dostavljanja proračuna, a može sadržavati i indikacije o parametrima početne gornje granice, tj. povećanju plaća, inflaciji, itd.

Uloga i funkcija Općinskog odjela za financije

Općinski odjel zadužen za proračun i financije (dalje u tekstu: *Odjel za financije*) ima značajne dužnosti u proračunskom procesu. Na prvom mjestu, on služi kao **izvor informacija** koji osigurava visoko-kvalitetne i precizne informacije o ciljevima proračunske politike; informira sve korisnike proračuna o istima i o tomu koja očekivanja i obveze su kreirane kao podrška ovoj politici. Osim toga, Odjel za financije pruža potrebne informacije općinskom vijeću/skupštini i njihovim odborima i povjerenstvima.

Drugo, **pružanje pomoći onima koji donose odluke**: Odjel za financije je na raspolaganju načelniku u utvrđivanju prioriteta među zahtjevima korisnika proračuna, a također i za savjetovanje načelnika. Korisnici proračuna, naravno, zagovaraju svoje vlastite programe i ustanove; Odjel za financije nudi neovisnu procjenu potreba s ciljem donošenja odluke načelnika.

Treće, **zagovornik porezne odgovornosti**: Odjel za financije bi trebao pomoći korisnicima proračuna planirati realistično i isplativo, pokazujući sposobnost uštede i profesionalizam. Ovo se može postići samo otvorenom komunikacijom i učinkovitom analizom, utvrđujući mehanizme kontrole i nadzor provođenja proračuna.

Četvrto, **zagovornik javne odgovornosti**: Odjel za financije ima odgovornost da poučava općinske vijećnike i građane o različitim poreznim pitanjima, uključujući zajednicu.

Osnovne faze u pripremanju proračuna

Pripremanje proračuna prati sljedeće osnovne korake:

1. Pripremanje proračunskih smjernica koje utvrđuju opće zahtjeve za kalendar i podnošenje zahtjeva;
2. Pripremanje početne procjene prihoda i poreznog i ekonomskog prospekta;
3. Pripremanje uputa za dostavljanje proračuna koje sadrže gornje granice, zahtjeve i druga ograničenja;
4. Prikupljanje proračunskih zahtjeva od korisnika proračuna, pregled i analiza zahtjeva;
5. Rasprava s korisnicima i prilagođavanje zahtjeva u skladu s ograničenjima sredstava planiranog proračuna i politikom načelnika;
6. Organiziranje javnih rasprava o nacrtu proračuna;
7. Dovršavanje nacrtu proračuna za dostavljanje načelniku na razmatranje i konačnu odluku, uključujući dovršavanje procjene sredstava i
8. Dostavljanje nacrtu proračuna općinskom vijeću/skupštini, uz prateće informacije.

Načelo specifikacije proračuna

Primjena načela specifikacije proračuna osigurava proračunsku disciplinu. Ovo načelo znači da je proračun podijeljen na odjeljke, kategorije, agencije i tako dalje, prema načinu na koji ova sredstva mogu biti potrošena (ili naplaćena). Prihodi i rashodi su prikazani u skladu s ovom podjelom. Ovo načelo osigurava izvršnom tijelu trošenje sredstava samo u skladu s proračunom i da je ovo jasno prikazano u smislu:

Kvantitativne specifikacije: prihodi se mogu trošiti samo u skladu s procjenom proračuna, tj. iznos potrošenih sredstava ne može biti veći od iznosa koji je naveden u proračunu za određenu kategoriju.

Kvalitativna specifikacija: sredstva se mogu koristiti samo za plaćanje obveza navedenih u proračunu, u skladu s tzv. pravilima prijenosa koja uređuju kretanja među proračunskim klasifikacijama (npr. novac predviđen za unajmljivanje može se potrošiti za nabavku materijala). Osnovna svrha ovoga je sprječavanje izvršnih tijela u odstupanju od proračunskog plana.

Vremenska specifikacija: sredstva mogu biti osigurana i korištena samo u okviru vremenskog razdoblja za koji je usvojen proračun. Zakon o proračunu obično sadrži odredbe koje propisuju da neiskorištena sredstva ne mogu biti prenesena u sljedeće proračunsko razdoblje, nego moraju biti vraćena kao ravnotežna sredstva.

Transparentnost proračuna

Demokracija zahtijeva transparentnost proračuna, od planiranja i pripremanja, do usvajanja i realiziranja. Međunarodni monetarni fond je kreirao *Kodeks dobrih praksa transparentnosti monetarne politike*, u kojem stoji:

JAVNA RASPOLOŽIVOST INFORMACIJA

3.1 Javnosti treba predočiti cjelokupne informacije o prošlim, trenutnim i predviđenim poreznim aktivnostima i vodećim poreznim rizicima.

3.1.1 Proračunska dokumentacija, uključujući završni obračun i druga porezna izvješća treba obuhvatiti sve proračunske i izvanproračunske aktivnosti središnje uprave.

3.1.2 Na raspolaganje treba staviti informacije usporedive s informacijama iz godišnjeg proračuna, vezane za ostvarenje iz najmanje dvije prethodne porezne godine, uz predviđanja i analizu osjetljivosti za ukupni proračun za

najmanje dvije godine nakon proračuna.

...

3.2 Porezna informacija treba biti prikazana na način koji omogućuje analizu politike i zagovara odgovornost.

3.2.1 Jasan i jednostavan zborni vodič za proračun treba biti podijeljen za vrijeme ciklusa godišnjeg proračuna.

...

3.3. Pravovremeno objavljivanje poreznih informacija mora biti obvezno.

I načelnik i općinsko vijeće/skupština imaju vodeću ulogu u osiguravanju transparentnosti u skladu sa svojim mjestima izabranih službenika. Oni su odgovorni za čuvanje javnih sredstava i upotrebu tih sredstava za dobrobit cijele zajednice. Postojeći zakoni propisuju da lokalni proračun mora biti potpun, precizan, pravovremen i transparentan. Teško je odabrati jednu definiciju proračuna i procesa kreiranja proračuna, koja bi uključivala sve njihove osobine.

Proračun u lokalnom kontekstu

Tijekom pripremanja proračuna, ključno pitanje je gledati "iza cifara", te prepoznati da proračun može imati mnogo veći utjecaj na kvalitetu života i upravljanje od onog izravno financiranog kroz pružanje općinskih usluga. Neki od ovih utjecaja uključuju:

- **Utjecaj na lokalnu ekonomiju:** Lokalna uprava može značajno utjecati na lokalnu ekonomiju kroz investiranje u glavne projekte, poticaj ekonomskog razvoja, nabavku roba i usluga, itd. Ovaj ekonomski

utjecaj treba uzeti u obzir pri pripremanju proračuna.

- **Lokalna javna poduzeća i komunalna poduzeća:** Lokalna vlada treba imati uvid u pregled bilanca stanja i druga financijska izvješća lokalnih javnih poduzeća i drugih korisnika proračuna. Samo na taj način lokalna vlada ima utjecaj na učinkovitost lokalnih agencija. Da bi se ovo postiglo, **općinsko vijeće/skupština, općine moraju inzistirati na pravilnom izvještavanju**, uključujući izvješća o provođenju kako bi se osigurali dokazi za sljedeće financijske zahtjeve.
- **Sudjelovanje javnosti i civilno društvo:** Participacijsko proračunsko okruženje rezultira ne samo dobrim proračunom, nego i jačanjem veza između javnosti, civilnog društva i uprave. Bolje poznavanje pitanja s kojima se lokalna uprava susreće može povećati razumijevanje donesenih odluka. Stručnost u civilnom društvu može unaprijediti kvalitetu odluka uprave i osigurati sredstva za njihovo implementiranje; sama svijest da uprava sluša građane unaprjeđuje podršku javnosti.

Proračunski kalendari

Proračunski kalendar je obično prva formalna komunikacija vezana za pripremanje proračuna. Izdaje ga odjel za financije na osnovi zakonskih uvjeta za formalno dostavljanje, a u njemu su prikazani datumi do kojih je potrebno pripremiti informacije. Dva zakonom propisana kalendara su:

Federacija Bosne i Hercegovine

Proračunski kalendar počinje najkasnije u svibnju. U ovom mjesecu općine su obvezne početi proces analiziranja dokumenta okvirnog proračuna Ministarstva financija.

Do **30. lipnja** općine trebaju svojim korisnicima proračuna proslijediti *Priručnik o pripremanju nacrt proračuna*.

Do **1. kolovoza** ove godine korisnici proračuna moraju dostaviti zahtjev Odjelu za financije za sljedeću godinu.

Do **1. listopada** Odjel za financije priprema nacrt proračuna koji je usklađen sa smjernicama iz Priručnika, u kojem se posebna pažnja obraća na potrebe korisnika proračuna.

Do **31. prosinca** nadležni općinski izvršni organ usvaja prijedlog proračuna i podnosi ga Ministarstvu financija.

Takav kalendar pruža priliku za usklađivanje svih vremenskih okvira koji su u vezi s usvajanjem svih proračunskih dokumenata.

Republika Srpska

Proračunski kalendar počinje od **srpnja** (5.srpnja), što znači da su lokalne zajednice obvezne

do ovog datuma započeti proces analize preliminarnog ODB-a.

Do **20. srpnja** lokalne zajednice trebaju dostaviti *Upute za pripremu nacrt proračuna* korisnicima proračuna.

Do **polovice rujna** korisnici proračuna dostavljaju svoje zahtjeve za sljedeću godinu Odjelu za financije.

Do **15. listopada** Odjel za financije će načiniti nacrt proračuna uzimajući u obzir potrebe korisnika proračuna te upute, kako je navedeno u ODB-u.

Do **1. studenog** nadležno izvršno općinsko tijelo usvaja prijedlog proračuna i dostavlja ga Ministarstvu financija.

Ministarstvo financija može dati preporuke i odobrenje za usvajanje predloženog nacrt do **20. studenog**.

Do **5. prosinca** nadležno izvršno općinsko tijelo usvaja nacrt proračuna koji onda SO treba donijeti/usvojiti do **15. prosinca**.

Odjel za financije je dužan podnijeti usvojeni proračun za sljedeću godinu Ministarstvu financija najkasnije do 15. prosinca. Isti postupak se primjenjuje i za proračun entitetske vlade, što stvara osnovu za potpuno usklađivanje vremenskih okvira za usvajanje svih proračunskih dokumenata u RS.

Procjena prihoda

Proces pripremanja proračuna počinje od procjene raspoloživih sredstava, ili predviđanja prihoda, u kontekstu lokalnog poreznog i ekonomskog okvira. Iako je možda moguće ili poželjno povećati ili smanjiti prihode, početno pripremanje proračuna bi trebalo biti utemeljeno na procjeni raspoloživih sredstava.

Osnovni proračunski prihodi uključuju:

- Porezne prihode, kako je propisano zakonom
- Neporezne prihode, poput prihoda od poduzetništva, imovine, prihoda od administrativne takse i novčanih kazni
- Prihode od obavljanja aktivnosti korisnika proračuna, u skladu s posebnim odredbama
- Domaći i inozemni grantovi (novčane i druge vrste pomoći)
- Ustupljeni javni prihodi (porezni prihodi)
- Javni prihodi iz primarnih izvora (neporezni prihodi)
- Financijska pomoć i dodatna sredstva sa viših razina vlasti (grantovi)

U BiH, predviđanje svih većih prihoda pripremaju više razine uprave i prosljeđuju lokalnim upravama. Općine, u većini slučajeva, nemaju potrebne informacije niti ovlasti da prilagođavaju ova predviđanja; međutim, važno je razumjeti rizike i pretpostavke uzete u obzir pri njihovom pripremanju, kako bi se mogle napraviti odgovarajuće izmjene ukoliko su prihodi viši ili niži od predviđenih. Okvirni proračunski dokument je dobar izvor ovih informacija, ali bitna ministarstva financija bi trebala osigurati detaljnije informacije na zahtjev općine. Takva informacija bi trebala sadržavati procjenu svakog od osnovnih izvora prihoda u proračunu – direktne i indirektno poreze – pojedinačno.

Iako općine ne bi trebale prilagođavati procjenu naplate, važno je napraviti procjenu svih poreza, kako bi se omogućilo razumijevanje bitnih rizika, a u isto vrijeme pomoglo u pripremanju procjena općinskih vlastitih prihoda. Za ovu procjenu se može koristiti jednostavan proces koji se sastoji od četiri koraka:

Prvo, prikupiti precizne podatke o naplati po prihodima za nekoliko prethodnih godina. Unijeti ove podatke u jednostavnu tablicu, sa izvorima prihoda u redovima i godinama u stupcima, uključujući povećanje po godinama izraženo u postotcima. U dnu tablice, unijeti indikatore iz okvirnog proračunskog dokumenta, poput inflacije, potrošnje ili rast BDP-a, ako i procjene promjena broja stanovnika u općini.

Drugo, unijeti promjene zakona ili druge važne vanjske utjecaje koji utječu na naplatu. Predviđanje mora uzimati u obzir trenutnu politiku jer je, u suprotnom, nemoguće prepoznati trendove. Jedan od načina da se to uradi je prilagoditi povijesne podatke vezane za određene događaje ili izmjenu zakona. Ovo se može uraditi dodavanjem trećeg stupca koji prikazuje prilagođenu naplatu, dodajući ili oduzimajući promjenu u prihodima koja je rezultat takvih događaja.

Treće, usporediti promjenu izraženu u postotcima za svaki prihod, prilagođenu vanjskom događaju, sa promjenom izraženom u postotcima, u indikatorima u dnu tablice. Za svaki prihod iz vlastitih izvora uzeti u obzir one čimbenike koji su utjecali na povećanje: za naknade ili prihode od rente, promjenu broja stanovnika ili inflaciju; za prihode od investicija,

Dokument okvirnog proračuna:

Oba entiteta pripremaju dokument okvirnog proračuna, pripremljen u lipnju, prethodni proračun koji sadrži stvarne prihode i rashode i procjene za ovu i sljedeće tri godine. Ovaj dokument može poslužiti kao vodič za općine u pripremanju njihovog proračuna, a posebno procjene prihoda i rashoda.

Procjena i predviđanje rashoda

Po završetku projekcije proračunskih prihoda, sljedeći korak je predviđanje troškova pružanja postojeće razine usluga u proračunskom razdoblju. Ove procjene služe kao početna osnova za procjenu rashoda koja će omogućiti izdavanje završnih uputa za pripremanje proračuna i pregovaranje između Odjela za financije i korisnika proračuna. Ova procjena počinje jednostavnom projekcijom trenutnih troškova, tj. povećanje plaća, beneficije, materijale, itd. za inflaciju koristeći parametre uvećane prema ovoj procjeni prihoda. U ovom razdoblju, Odjel za financije bi trebao imati prvu realnu procjenu statusa proračuna u smislu ukupnih potencijalnih višaka i manjaka. Ovo je važan trenutak za prenošenje ove informacije načelniku, općinskom vijeću/skupštini i javnosti, naročito ukoliko postoji ozbiljan problem. Ne samo da će to pomoći pripremanju nadolazećih proračunskih rasprava, nego će veoma brzo postati poznato kada se poduzmu akcije rješavanja problema. Projekcija rashoda je osnova kreiranja proračuna i osnovna odrednica korisnicima proračuna za kreiranje njihovih vlastitih prijedloga financijskih planova i pripremanja zahtjeva za dodjelu sredstava, i u skladu sa svim procedurama i vremenskim rokovima. Ukoliko postoji potencijalni manjak, korisnike proračuna bi trebalo uputiti na pripremanje i procjena proračuna za trenutačnu razinu usluga i alternative za različite faze smanjenja ovisno o manjku.

Proračunski zahtjevi

Dostavljanje proračuna korisnikâ proračuna čini nekoliko sastavnica, kako stoji u uputstvima za proračun. Prva je **proračun za stalne usluge**, koji može biti različit od početne procjene koja sadrži samo prilagodbe troškova i ne pretpostavlja promjene u broju osoblja ili drugim troškovima. Zahtjev za financiranje ovih rashoda sadrži informacije o poslovanju i uslugama koje korisnik proračuna može financirati iz predloženog iznosa sredstava i drugih izvora financiranja.

Zahtjev prikazuje organizacijsku strukturu, kvalifikacijsku strukturu, broj osoblja, mjesta i usluga koje osoblje pruža. U zahtjev su uključeni troškovi osoblja, uključujući neto plaću, (na osnovi platne liste koja sadrži ime, koeficijent mjesta, osnovu za mjesečni obračun plaće i drugih naknada) te ukupni porez i doprinose, kao i ostale troškove osoblja, uz informacije za utvrđivanje godišnjeg **bruto iznosa plaće**.

U razmatranju prijedloga proračuna za stalne usluge, važno je uzeti u obzir sve moguće učinkovitosti (ili eventualna povećanja troškova). Iako inflacijsko povećanje plaća, beneficija i drugih troškova može poslužiti kao osnova pri takvom obračunu, ova povećanja ne treba smatrati automatskim.

Osim ovog zahtjeva za proračun za stalne usluge, može se dostaviti i zahtjev za dodatno financiranje, što korisniku proračuna pruža mogućnost da traži dodatna sredstva za financiranje budućih aktivnosti koje ne mogu biti financirane ograničenim sredstvima kojim se plaćaju tekući rashodi. Osim toga, ukoliko se zatraži, u prilogu treba dostaviti i listu potencijalnih smanjenja proračuna.

Zahtjev za financiranje glavnih troškova pruža korisniku proračuna priliku da zatraži sredstva za kupovinu opreme, realizaciju projekata koji su u tijeku i poticanje novih kapitalnih ulaganja. *Nabavka stalnih sredstava* za srednjoročnu upotrebu, kao što su vozila i oprema (računala, ispisnici itd.) može biti stavka tekućeg ili kapitalnog dijela proračuna. Kupovina sredstava za dugoročnu upotrebu, kao što je zemljište, zgrade i infrastruktura, u vrijednosti koja prelazi KM 25.000,00 planira se i traži se kao dio zahtjeva kapitalnog proračuna.

Kao dio zahtjeva korisnika proračuna, program za kapitalno ulaganje treba sadržavati:

- ekonomski kod (konto),

Proračunski izazov:

Kako nema dovoljno novca da se sve uradi, kako odlučujete što uraditi?

- vrstu kapitalnog rashoda,
- proračunski rashod, koji se odnosi na aktualne glavne troškove u prošloj godini ili u prošlom razdoblju, kao i procjenu za sljedeću godinu,
- rashode od vlastitih prihoda i donacija, koji potječu iz prethodne godine ili
- prethodnog razdoblja, kao i procjenu rashoda za sljedeću godinu.

Odluka o zahtjevu za sredstva za kapitalno ulaganje uključuje sljedeće: stupanj hitnosti projekta, ciljeve projekta, utjecaj projekta na financijski položaj korisnika proračuna te spremnost građana da podrže takav projekt. Na osnovi ovih kriterija, odlučit će se o tomu postoji li potreba za takvim projektom. Bit će napravljen popis prioriteta koji će uključivati početne i završne točke projekta. Nakon što se ovaj popis napravi, treba pripremiti srednjoročni plan kapitalnih ulaganja koji će uključivati vremenske okvire i troškove projekata koji se razmatraju.

Dostavljanje financijskih zahtjeva na razmatranje i dodjelu sredstava

Korisnici proračuna su obvezni dostaviti svoje zahtjeve za dodjelu sredstava Odjelu za financije u okviru određenog roka. Ukoliko korisnici proračuna ne dostave zahtjev, Odjel za financije je obvezan kreirati dodjelu prihoda u ime tog korisnika proračuna u skladu s rashodom iz prethodne godine. Ako Odjel za financije utvrdi da iznos raspoloživih prihoda nije dovoljan da pokrije realne zahtjeve korisnika proračuna, načelnik Odjela će, u tom slučaju, predložiti ponovno razmatranje zahtjeva (smanjenje), tako što će od svakog korisnika proračuna tražiti da postavi svoje prioritete. Ako i nakon ovog koraka budu prisutne razlike, razmatrat će se druge mogućnosti (grantovi od viših razina vlasti, zajmovi/posuđivanje).

Nakon pripremanja zahtjeva za proračun, obično se organiziraju pojedinačni sastanci s korisnicima proračuna, kako bi se ovi zahtjevi prečistili. Na ovim sastancima, očekuje se učinkovitost, alternativne metode postizanja istih ili sličnih rezultata i procjena djelotvornosti programa u postizanju ovih rezultata. Ukoliko su neizostavna smanjenja, može biti procijenjen utjecaj ovih promjena, i pripremljena lista mogućnosti za one koji donose odluke. Osnovni problem je svakako to što je za detaljnu analizu potrebno dosta vremena, mnogo više od relativno kratkog vremenskog razdoblja koje je na raspolaganju za pripremanje proračuna. Dugoročna analiza pomogla bi pri osiguravanju sljedećih informacija: općinsko vijeće/skupština općine bi mogla održati rasprave na tu temu, grupe građana mogu surađivati s načelnikom u pronalaženju alternativnih načina pružanja usluga, ili načelnik ili načelnik Odjela mogu obaviti ovu analizu.

Pripremanje programskog proračuna i mjerenje rezultata rada

Pripremanje proračuna je mnogo više od računovodstvene vježbe: to je alat pomoću kojeg uprava dodjeljuje sredstva za postizanje rezultata koje javnost traži i koje je spremna platiti. Kako nema dovoljno novca da bi se uradilo sve, izazov u pripremanju proračuna je donošenje odluke što uraditi s ograničenim sredstvima koja su na raspolaganju. Osnovni proračunski izazov je određivanje prioriteta i utvrđivanje najučinkovitije i najdjelotvornije metode postizanja tih prioriteta u kontekstu ograničenih sredstava.

Većinu proračunaodjel priprema u takozvanom formatu linijskih stavki, sa troškovima poput plaća, beneficija, usluga, opskrbe, itd., navedenih pojedinačno i u ukupnom iznosu proračuna. Iako je ova vrsta formata potrebna za proračunsku kontrolu i disciplinu, ona onomu tko je čita, govori malo o rezultatima koji se kroz ove izdatke namjeravaju postići. Slično, većina proračuna se također priprema koristeći rashode iz prethodne godine, što znači da je raspodjela iz prethodne

godine osnova utvrđivanja iznosa proračuna za sljedeću godinu. Ukoliko je na raspolaganju manje sredstava, smanjenja se često dijele na sve; ukoliko je na raspolaganju više sredstava, novi program ili povećanje postojećeg programa se često provodi bez revizije postojećih rashoda ili prioriteta.

Ovakav pristup pripremanju proračuna samo slučajno može rezultirati optimalnom raspodjelom sredstava. Bez potrebnog razumijevanja koje rezultate ovi rashodi kupuju i koliko su pri tome učinkoviti, nema načina usporedbe rashoda iz jednog područja sa drugim i mjerenja učinkovitosti ovih rashoda. Pripremanje programskog proračuna i prateće mjerenje rezultata rada je kreirano kao odgovor na taj problem.

Program je paket povezanih aktivnosti uprave čiji je cilj postizanje zajedničkog rezultata. Umjesto liste rashoda za plaće i nabavku, rashodi su kategorizirani prema planiranim rezultatima: asfaltirane ulica umjesto rashoda za plaće i građevinski materijal, vodovod umjesto troškova struje, plaća, popravaka, itd. Ovakvim klasificiranjem rashoda, njihovi rezultati mogu biti jasno prikazani, što omogućava i mjerenje napretka: kilometri asfaltiranog puta i cijena po kilometru, milioni litara vode za domaćinstvo, kvaliteta vode i cijena po litru. Ovakvo mjerenje povećava transparentnost proračuna i omogućava i vijećnicima/odbornicima i javnosti utvrditi učinkovitost ovih aktivnosti, te dozvoljava prijenos sredstava sa nisko-prioritetnih, projekata slabog učinka, na visoko-prioritetne učinkovite programe.

Pripremanje programskog proračuna ne mora biti komplicirano. Ono može početi od davanja odgovora na nekoliko jednostavnih pitanja:

1. Što rade korisnici proračuna ili zašto postoji korisnik proračuna?
2. Što proizvodi korisnik proračuna ili koji su njegovi rezultati?
3. Zašto korisnik proračuna proizvodi te rezultate? Što se time namjerava postići?

4. Koliko stoji postizanje tih rezultata?

Zajednički rezultati – odgovori na pitanje broj 3 – mogu sačinjavati program, a trošak proizvodnje danih rezultata – odgovori na pitanje broj 4 – sačinjava troškove programa. Ako se ovo prenese na sve programe, rezultat je programski proračun: svi troškovi općine vezani za rezultate koje namjeravaju postići. Većina ovih prednosti se može realizirati bez prolaženja kroz cijeli ovaj proces, počevši od većih i viših prioriteta vezanih za rashode i postavljanjem ovih jednostavnih pitanja.

Kako bi se u potpunosti iskoristile prednosti pripremanja programskog proračuna, svakom korisniku proračuna se mora postaviti još jedno pitanje: Kako vi, kao korisnik proračuna, znate da ste uspješni u postizanju ovih rezultata? Odgovor na ovo pitanje bi trebao biti paket mjerenja rezultata rada, kako je ranije navedeno. Ako je cilj programa prikupljanje čvrstog otpada, mjerenja mogu uključivati broj tona prikupljenog otpada – ishod – i čistoću ulica koja se mjeri zadovoljstvom građana – rezultat. Prednosti pripremanja proračuna i unaprijeđene raspodjele sredstava mogu biti ostvarene upućivanjem korisnika proračuna da budu spremni ponuditi ove odgovore – i postavljanje danih pitanja na javnim sastancima. Tijekom vremena, kada se razvije sustav mjerenja rezultata rada koji se može objaviti, rezultati se mogu pratiti, a unaprijeđenja i problemi će biti mjerljivi. Slično tomu, indikatori se mogu usporediti među općinama i drugim razinama uprave, ili čak između različitih metoda provedbe.

Pripremanje proračuna u vrijeme financijskog stresa

Često se događa da se trenutni rashodi ne mogu pokriti raspoloživim sredstvima, ili zbog sporog rasta (ili pada) prihoda, brzog rasta rashoda, ili iz oba razloga. Nema jednostavnih načina smanjenja proračuna, a u samom procesu postoje mnoge zamke. U takvim slučajevima, može se primjeniti

nekoliko pravila:

Dugoročni ili kratkoročni? Odgovor na kratkoročne probleme bi trebao biti različit od odgovora na dugoročne probleme. Kratkoročni problemi traže kratkoročna rješenja poput smanjenja gotovinskog salda, privremenom obustavljanju zapošljavanja novih uposlenika, odgodu kupovine, itd. Međutim, važno je spomenuti da se stvarni troškovi mnogih kratkoročnih rješenja udvostručuju: ukoliko se nabavka neizostavne opreme odgodi za jednu godinu, ukoliko takvo odgađanje nije konačno, sljedeće godine se mora kupiti oprema za dvije godine. Ukoliko se gotovinski saldo smanjuje, mora se napraviti trošak kako bi se obnovio, itd.

Usredotočenje na novac. Smanjenja proračuna se često usredotočuju na politički nepopularne, ali relativno beznačajne programe, lako je govoriti o smanjenju troškova mobilnih telefona, goriva, obuke, itd. Politički popularno, iznos uštede potpunim ukidanjem, gdje je to moguće, je nizak. Umjesto toga, treba obratiti pažnju na najveće programe i najveće troškove; smanjenja u ovim drugim dijelovima su više simbolična i ne treba ih previše uzimati u obzir.

Smanjenja moraju biti stvarna. Vrlo mali broj organa uprave potroši čitav svoj proračun; većina sačuva jedan dio za potpuno nepredviđene situacije, a zatim se ta stavka otkaže na kraju financijskog razdoblja. Ovo je razumljivo, jer su problemi vezani s prekoračenjem proračuna veći nego problemi vezani za njegovo netrošenje. Međutim, početni pritisak za smanjenje proračuna može rezultirati ranim prepoznavanjem ovih otkazivanja, bez stvarnih ušteda. Korisnici proračuna bi trebali pripremiti popis s prijedlozima uštede sredstava za svako predloženo smanjenje proračuna, a te predložene uštede bi trebale biti realne, precizno utvrđene i održive.

Upotreba programske osnove. Uprava, sa svim uslugama koje pruža, nije stvorena preko noći. Uprava se izgrađuje po načelu nadogradnje usluga, u skladu s potrebama građana. Smanjenja bi trebala pratiti isti oblik, kako bi uštede bile realne

i održive. Potrebno je odrediti prioritete među programima, ili oni s najnižim prioritetima ili oni koji su ocijenjeni kao najmanje učinkoviti bi trebali biti među prvima na meti smanjenja.

Traženje sudjelovanja javnosti. Odluke o smanjenju obujma usluga ne bi trebale biti donesene u izolaciji jer će svako značajnije smanjenje najvjerojatnije biti primijećeno, a bez sudjelovanja javnosti u donošenju takve odluke vrlo lako bi se moglo dogoditi da se to negativno odrazi na upravu, ili čak da se zahtijeva vraćanje iste usluge. Kritični minimum koji je potreban su javne rasprave, ali bi bilo korisno donijeti odluku na osnovi rezultata ispitivanja mišljenja građana, ciljanih grupa ili drugih o prioritetima koje oni daju određenim uslugama, te, eventualno, s njima pokušati utvrditi različite mogućnosti smanjenja određenih usluga.

Pitanja koja načelnik općine i načelnik financija treba postaviti korisnicima proračuna:

- Opća
 - Na koji način vaš prijedlog proračuna održava učinkovitosti u pružanju usluga, u usporedbi s prethodnim godinama? Koliko ćete uštedjeti?
 - Postoje li dodatne stavke u vašem proračunu, i ukoliko postoje, koje su to stavke i koliko utječu na vaš prijedlog proračuna?
 - Ukoliko bi bilo potrebno umanjiti vaš proračun za deset posto, koje programe biste ukinuli?
 - Ukoliko bi za program mogla biti odobrena dodatna sredstva, koji program biste preporučili i zašto? Biste li bili voljni smanjiti troškove postojećeg programa kako bi pomogli njegovo financiranje?
- Za sve programe:

- Koji je prioritet ovog programa u odnosu na druge prioritete?
- Koje bi trebale biti posljedice ukoliko program bude ukinut?
- Postoji li učinkovitiji način postizanja istih rezultata?
- Za postojeće programe:
 - Zbog čega trebamo ovu proračunsku stavku ili program? Koji rezultat se namjerava postići?
 - Kako možete dokazati da se ovi rezultati postižu? Mogu li ovi ciljevi biti postignuti na drugi način?
- Za nove prijedloge:
 - Kada je ovo potrebno ili zašto je ovo potrebno u određenom trenutku?
 - Tko će imati koristi od ovog programa i kako možete dokazati da će imati koristi?
 - Hoće li se troškovi povećati u budućnosti i jesu li uključeni dodatni dugoročni troškovi osoblja?
 - Koliko će trajati taj projekt?
 - Kako smo funkcionirali u prethodnom periodu bez takvog programa?

Nacrt proračuna

Nacrt proračuna treba sadržavati podudarne podatke za prošlu financijsku godinu, nove ili izmijenjene procjene za ovu godinu te iznose predviđene za sljedeće dvije godine. Cjelokupni

pregled troškova treba biti jasan i razumljiv, ne samo izabranim vijećnicima/odbornicima, već i običnim građanima.

Kako je ostvarenje proračuna politički proces, izabrani službenici, koji su odgovorni prema građanima, moraju utvrditi razinu i kvalitetu usluga. Općinski službenici moraju uzeti u obzir ravnotežu usluga koje pruža općina, uključujući one korisnike proračuna koje je potrebno financirati tijekom te proračunske godine.

Načelnik odobrava predloženi financijski plan, odlučuje o amandmanima za nacrt proračuna, uz savjet načelnika odjela za financije, određuje predloženi proračun i dostavlja ga općinskom vijeću/skupštini.

Kada se odgovori na ova pitanja, odjel za financije će imati potrebne informacije za nacrt ujednačenog proračuna, jer neki prijedlozi će biti odbijeni, neki će biti umanjeni, neki mogu stvoriti nove prihode koji bi bili dovoljni da pokriju troškove, dok se neki prihodi mogu povećati, što će pokriti ove troškove. Dugoročno posmatrano, općina može trošiti samo ono što općina posjeduje. Kako zahtjev uvijek prekorači raspoloživa sredstva, potrebno je odrediti prioritete i uspostaviti ravnotežu između očekivanih prihoda i planiranih troškova.

Struktura proračuna

Da bi se poboljšala transparentnost, proračunski dokument, koji je predstavljen javnosti i dostavljen općinskom vijeću/skupštini općine, mora biti detaljniji. Proračunske stavke moraju biti raščlanjene (u skladu sa strukturom Kontnog plana) i odgovarajuća konta trebaju biti pravilno korištena. To znači da svi javni rashodi trebaju biti predstavljeni ekonomskom klasifikacijom, organizacijskom klasifikacijom (kombinirana s kontima) i funkcionalnom klasifikacijom. To su:

- tekući rashodi, kao što su plaće, kompenzacije, materijalni troškovi i troškovi usluga, tekući transferi i plaćanja kamate,

- kapitalni rashodi, kao što su nabavka imovine, kapitalni transferi,
- pozajmice i udjeli u registriranom kapitalu, umanjani za iznos otplate pozajmice.

Organizacijska klasifikacija (kombinirana s ekonomskim kontima) treba osigurati detaljno predstavljanje rashoda svih općinskih jedinica i korisnika proračuna.

Plan proračuna treba uključivati **usporedive podatke i pokazatelje** smjera usporedbe, predstavljajući tekući proračunski plan i **realizaciju** u odnosu na onaj iz prethodnog razdoblja. I tekstualni dio, koji podržava proračun, mora biti u nacrtu. **Tekstualni dio** prikazuje viziju općine iz perspektive uprave, ali i više od toga, tekstualni dio nije ponavljanje financijskih brojki u obliku paragrafa, već objašnjenje koje jasno opravdava i pojašnjava sva značajna odstupanja (stavku po stavku) između stvarne realizacije u proteklom razdoblju i planiranih iznosa za sljedeću proračunsku godinu. Tekstualni dio daje objašnjenja o značajnim povećanjima ili smanjenjima u proračunu, objašnjenje o tomu kako će proračun biti ostvaren. Na kraju, kapitalni dio proračuna mora biti odvojen i prikazan posebno po projektima s procjenom specifičnih troškova za svaki od njih.

Pripremanje višegodišnjeg proračuna

Oni koji su uključeni u proces pripremanja proračuna ubrzo shvate da su mogućnosti promjene smjera ili značajnijeg utjecaja na proračun veoma ograničene u sljedećoj godini. Do trenutka kad je proračun usvojen, većina rashoda je već utvrđena: troškovi poput plaća, materijala, komunalnih usluga, itd. Ne mogu se radikalno mijenjati u kratkom vremenskom razdoblju. Zatim, poznato je da troškovi i utjecaj niti počinju niti završavaju u samo jednoj godini, te da preuzimanje obveza vezanih za određeni program može podcijeniti buduće troškove. Treće, dugoročni proračun također pruža ustaljen okvir odlučivanja, koji organima omogućava dugoročnije

planiranje i razmatranje šireg utjecaja rashoda, ne samo linijski ili po odjelima.

Iz ovih razloga, od uprava se traži da pripreme proračun za sljedeće tri godine. Ukoliko se to pravilno uradi, sljedeće godine nude mogućnost prilagođavanja rashoda u skladu sa zahtjevima javnosti: sredstva se mogu prenositi sa programa nižeg prioriteta i učinka na one višeg prioriteta i većeg učinka. Ovakvo planiranje omogućava dugoročnije planiranje i rezultira boljim implementiranjem politike.

Prezentacija i elaboriranje proračuna građanima

Kada je cjelovit, predloženi plan proračuna treba podijeliti s javnošću. Općinsko vijeće/skupština općine, uz podršku Odjela za financije, treba organizirati javne rasprave da bi podijelila ideje uprave o proračunu i dobila komentare građana. Tada proračun može biti promijenjen na osnovi prioriteta građana, uzimajući u obzir mandate općine onako kako su propisani zakonom.

Prihvatanje i usvajanje od strane općinskog vijeća/skupštine općine

Završna faza planiranja, pripreme, predstavljanja i elaboriranja proračuna općinskog vijeća/skupštine općine zahtijeva od izvršne vlasti i općinskog vijeća/skupštine općine donošenje odluke koja je u interesu svih građana. Tehničke procedure moraju biti ispoštovane; osam dana prije sjednice vijeća/skupštine svi materijali moraju biti dostavljeni svim vijećnicima/odbornicima, kako bi imali dovoljno vremena dobro pregledati sve dokumente. Kada predstavlja i elaborira proračun općinsko vijeće/skupština općine, šef financija treba napraviti grafički prikaz proračuna, uključujući trendove iz prethodnih godina.

Ova prezentacija omogućava vijećnicima/odbornicima vizualiziranje određene financijske vrijednosti kroz grafikon, te određivanje dinamike razvoja proračuna. Ukoliko postoji *Odbor*

za proračun i financije koji nadgleda planiranje, pripremu i provođenje proračuna, on je obavezan dostaviti svoje mišljenje o proračunskom prijedlogu.

Odbor je obavezan u svom izvješću navesti:

- jesu li ispoštovane zakonske procedure,
- je li ispoštovana knjigovodstvena klasifikacija,
- jesu li ispoštovani proračunski rokovi,
- je li proveden odgovarajući prijenos sredstava korisnicima proračuna,
- je li ispravno proveden proračun i dostavljeno izvješće.

Odbor za proračun i financije je veza između načelnika Odjela za financije i općinskog vijeća/skupštine općine, jer su članovi odbora ujedno i vijećnici/odbornici, a Odbor je odgovoran općinskom vijeću/skupštini općine, koje ujedno i savjetuje. To su obično, ali ne i obvezno, ljudi s iskustvom u ekonomiji. Jedna od dužnosti Odbora je predstavljanje cijelog procesa proračuna OV/SO kroz svoja izvješća. Ukoliko radi pravilno, Odbor je u poziciji pružiti OV/SO značajne financijske informacije. Potpuno funkcionalan i profesionalan Odbor za proračun i financije, kroz svoju suradnju s rukovodstvom, treba doprinijeti povjerenju između zakonodavne i izvršne vlasti. Odgovornost načelnika odjela mora se odražavati kroz stalni proces u komunikaciji između izvršnih i zakonodavnih tijela, tako da su oni, u čijoj je nadležnosti kreiranje financijske politike, informirani o potpunom utjecaju njihovih financijskih odluka.

Općinsko vijeće/skupština općine i načelnik snose najveću odgovornost za uspjeh ili neuspjeh u funkcioniranju općine. Zbog toga je potrebno da šef financija osigura pravovremene i konkretne informacije s ciljem ostvarenja dobre poslovne politike.

Sudjelovanje građana u proračunskom procesu

Sudjelovanje građana je demokratska praksa u kojoj javnost utječe na načine kojima vlada donosi odluke. Većina općinskih odluka ima i svoju financijsku stranu i općine koriste javna sredstva kako bi provele ove odluke. Općinski proračun izaziva interes javnosti i navodi građane na uključivanje u sam proces odlučivanja na lokalnoj razini. Općenito gledano, građani su veoma zainteresirani za načine trošenja njihovih sredstava, a javna rasprava o proračunu je jedan od načina na koji se građani mogu uključiti u proces donošenja odluka na lokalnoj razini.

Utvrđivanje pravila za sudjelovanje građana u proračunskom procesu je ključ uključivanja građana u proces **donošenja odluka**. Javne rasprave ne samo da pružaju građanima bolji uvid u to što lokalna vlast radi u zajednici, već mogu i razviti osjećaj vlasništva, ako se prijedlozi koje oni daju uzmu u razmatranje pri razvoju plana proračuna.

Zakonski propisi

Ne samo da općinska vijeća/skupštine općina trebaju otvoriti svoja vrata prilikom zasjedanja, već je potrebno i da općinski statuti izražavaju potrebe za javnim raspravama. Ovo je ključni korak naprijed ka cilju da sudjelovanje javnosti postane pravna obveza za osoblje općine, bez obzira tko je na vlasti.

Odgovornost načelnika

Odgovornost načelnika je podržavanje javne rasprave o proračunu. Svaki akcijski plan sudjelovanja javnosti treba potpisati načelnik. Osim toga, načelnik i načelnici odjela općinske uprave trebaju biti aktivni sudionici u razvoju strategije o informiranju javnosti i predstavljanja proračuna javnosti.

Javne rasprave

Organiziranje javnih rasprava

Postoje razni pristupi održavanju javnih rasprava ili pružanju informacija javnosti. Kako općinsko osoblje stječe više iskustva o održavanju rasprava i sastanaka, planovi se mogu mijenjati. Sljedeća lista se nudi kao prijedlog i usmjerenje na tri glavna koraka u ovom procesu:

1. Planiranje,
2. Provođenje,
3. Aktivnosti koje slijede.

Planiranje

Faza planiranja počinje imenovanjem tima za javne rasprave i nastavlja se razvojem strategije i akcijskog plana. Opći pristup, mjesto i vrijeme javnih rasprava, način informiranja građana o javnim raspravama i druga bitna pitanja obrađuju se u ovoj fazi.

Tim za javnu raspravu

Načelnik prvo mora utvrditi tko će preuzeti cjelokupnu odgovornost za proces javne rasprave. Neke općine formiraju tim koji će nadzirati proces javnih rasprava. Sastav ovog tima varira; međutim, u slučaju javnih rasprava o proračunu sudjelovanje Odjela za financije je ključno. Odabir ostalih članova u velikoj mjeri ovisi o povjerenju koje načelnik ima u osobe u upravi te od toga koje zadatke treba obaviti. Ukoliko općina ima zaposlenika koji radi na odnosima s javnošću, on/ona će biti dio tima. Osim toga, treba razmotriti uključivanje članova zajednice za posebne aktivnosti.

Posao tima je razvijanje akcijskog plana i pripremanje prezentacije o proračunskom dokumentu.

Akcijski planovi

Akcijski plan treba sadržavati sve osnovne informacije potrebne za organiziranje i koordiniranje općinskih aktivnosti za javne rasprave, uključujući:

- Faze razvoja proračuna (preporučuje se završna faza nacрта proračuna)
- Cilj javne rasprave;
- Aktivnosti (sredstva javnog sudjelovanja);
- Raspored;
- Osoba odgovorna za svaku aktivnost i
- Moguća podrška izvana, ukoliko je potrebna.

Važno je imenovati one zaposlenike koji su neposredno odgovorni za svaki od zadataka. Dodjeljivanje odgovornosti pojedincima daje više sigurnosti da će zadaci biti urađeni na vrijeme.

Drugi oblici javnog sudjelovanja

Osim javnih rasprava, postoje i drugi oblici javnog sudjelovanja koje općine mogu koristiti prije i poslije kompletiranja procesa pripreme proračuna. Važno je određivanje slijeda događaja i određivanje oblika javnog sudjelovanja koji dolaze prije procesa pripreme proračuna, posebno za vrijeme održavanja javnih rasprava i onih koji dolaze kasnije. Previše sastanaka o istom pitanju (posebno ako su održani u kratkom vremenskom roku) mogu dati suprotan učinak, a građani će izgubiti zanimanje. Drugi oblici koji potiču sudjelovanje javnosti su:

Javni sastanci

Javni sastanci se mogu koristiti prije početka pripreme proračuna. Cilj ovih sastanaka je obavještavanje građana o nadolazećim aktivnostima u pripremi proračuna (ispitivanje javnog mišljenja, javna rasprava, itd.). Načelnik i/ili načelnici odjela mogu biti prisutni na ovim sastancima. Ovi sastanci

obično imaju nešto kraći dnevni red, osim ako je rasprava o pripremi proračuna vezana za raspravu o nekom drugom pitanju.

Ispitivanja javnog mišljenja

Ispitivanja javnog mišljenja se najčešće koriste za prikupljanje podataka o različitim pitanjima koja se odnose na općinski proračun prije pripreme proračuna. U procesu pripreme proračuna važno je razgraničiti prikupljanje podataka od javnosti, prikupljanje podataka od strane korisnika proračuna - što je zakonski propisana praksa (informacije o financijskim potrebama), i spontano prikupljanje podataka o ispitivanju javnog mišljenja. NVO organizacije, udruženja građana i druge interesne skupine mogu biti korištene za ispitivanja javnog mišljenja. Na ovaj način općinsko osoblje će biti zaduženo za analizu prikupljenih podataka i izradu konačnog izvješća, što je mnogo bolje raspoređivanje vremena i truda nego da općinski zaposlenici obavljaju sve sami.

Ciljane grupe

Ciljane grupe su vrsta javnih sastanaka, ali sa specifičnom grupom ljudi. S ciljem pripreme proračuna, ovi sastanci se mogu održati s lokalnim poduzetnicima, raseljenim građanima, školskim odborima, poljoprivrednim udruženjima itd. Cilj ovih sastanaka je prikupljanje specifične informacije o specifičnim pitanjima; npr. planiranje pomoći za poljoprivrednu proizvodnju, dodjela sredstava za školski prijevoz učenika, itd.

Forum odgovornosti

Predstavlja praksu javnog sudjelovanja koja se obično odvija tijekom provedbe usvojenog proračuna, tj. nakon što je cjelokupan proračunski proces završen i usvojen. To je obično jedan sastanak. Ovaj forum se može koristiti za predstavljanje različitih važnih pitanja kao što su provedena i planirane aktivnosti općinskih službenika (načelnik, predsjedavajući općinskog vijeća/skupštine), pregled završenih aktivnosti ili status programa za kapitalna ulaganja. U smislu proračuna, ovaj

forum se koristi za predstavljanje proračunskih podataka nakon završetka jednog razdoblja porezne godine (kao što je kvartalno izvještavanje). U političkom smislu ova vrsta okupljanja mogu biti osjetljiva s obzirom na to da općinske službenike izlaže javnoj kritici. Stoga, snažna politička volja za organiziranjem ovakvih sastanaka mora postojati prije nego su ovakvi forumi organizirani.

Rodno-osjetljivi proračun

Proračun je sredstvo pomoću kojeg uprava implementira svoje prioritete, i važno je u demokratskom, odgovornom sustavu da uprave vode računa o tome da prioritete budu uravnoteženi i po pitanju gendera. Programi uprave imaju utjecaja na žene na način koji se razlikuje od utjecaja na muškarce; rodno-osjetljivi proračun je proračun koji ova pitanja uzima u obzir, koji prepoznaje i podržava potrebe i interese svih građana, muškaraca i žena jednako.

Rodno-osjetljivi proračun je proračun koji uzima u obzir različite utjecaje rashoda i programa na različite dijelove društva i koji se trudi izjednačiti rashode u skladu s tim. Uzimanje gendera u obzir unaprjeđuje raspodjelu sredstava kroz eksplicitno razmatranje različitih utjecaja, što rezultira osiguravanjem većih dobiti većem broju građana. Rodno-osjetljivi proračun je odgovorniji jer se prikazuju eksplicitni učinci rashoda koji su mjerljivi. Konačno, rodno-osjetljivi proračun potiče sudjelovanje: žene i drugi marginalizirani dijelovi društva (hendikepirane osobe, osobe sa problemima u razvoju, manjine i sl.) mogu biti uključene i dati svoje mišljenje.

Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini obvezuje vlasti da izrade programe mjera zbog postizanja jednakosti i ravnopravnosti spolova u svim oblastima i na svim razinama vlasti. Rodno-osjetljivi proračun je takav program.

Uspostavljanje rodno-osjetljivog proračuna

Proces kreiranja rodno-osjetljivog proračuna bi uvijek trebao uzeti u obzir svrhu takvog pripremanja proračuna, a to je unaprjeđenje politike sektora čiji je cilj postizanje:

- Smanjenja siromaštva
- Povećanja stupnja demokratizacije društva, javnosti i transparentnosti
- Kao i smanjenja diskriminacije na osnovi spola u

završnici, a time i implementacija principa jednakosti i ravnopravnosti spolova i njegova integracija u porezni sustav države i entiteta.

Rodno-osjetljivi proračun nije poseban proračun; to je ista vrsta programski utemeljenog proračuna koji je već pripremljen, ali koji teži ka mjerenju različitih utjecaja i koji svjesno uključuje žene u donošenje odluka vezanih za proračun. Ovakav proračun, makar na početku, može uključivati samo listu osnovnih programa koji se financiraju iz proračuna i listu značajnih izvora prihoda s procjenom utjecaja programa i naplate prihoda na muškarce i žene i procjenu može li ovaj program smanjiti nejednakosti između muškaraca i žena.

Kako ova početna analiza proračuna koristi postojeće rashode, bez utjecaja na raspodjelu, nastavak ovog procesa bi bilo uključivanje žena i drugih nedovoljno zastupljenih skupina u drugim fazama proračunskog procesa, od pripremanja, kroz usvajanje, do provedbe i nadzora, revizije i procjene, kako bi se osigurao bolji gender- ravnoteža.

Provođenje proračuna

Provođenje proračuna ili realizacija proračuna je konačna faza procesa proračuna kada su sredstva prikupljena i raspodijeljena zbog podrške aktivnostima općine, od čega ima koristi cijela općina. Provođenje proračuna je provođenje plana proračuna.

Zakonski okvir

S pravnog gledišta, provođenje proračuna počinje odlukom OV/SO kojom se usvaja plan proračuna za sljedeću godinu ili odlukom OV/SO o privremenom financiranju kao i odlukom o provođenju proračuna koju OV/SO mora usvojiti istovremeno s usvajanjem plana proračuna. To znači da je proračun akt načelnika koji potvrđuje OV/SO, a poslije usvajanja načelnik ima ovlast provođenja plan.

Područja provođenja proračuna

Kako bi općina učinkovito provela proračun, plan proračuna mora biti pripremljen realistično. Općina mora utvrditi prikladnu unutarnju strukturu i učinkovite procedure odgovarajućeg provođenja proračuna. Osim toga, općinska administracija mora jednaku važnost pridavati i prikupljanju prihoda, kao i drugoj strani općinskog proračuna - rashodima.

Prihodi

Provođenje proračuna nije samo plaćanje obveza i troškova, već i aktivnosti općinske uprave na prikupljanju prihoda. Prihodi uključuju sva dospjela sredstva koja se uplaćuju općini putem bankovnih računa ili u gotovini. Prikupljanje prihoda se zasniva na primjeni Zakona o raspodjeli prihoda, Zakona o porezima i provedbi općinskih odluka koje reguliraju prikupljanje prihoda stvorenih na lokalnoj razini. Godišnji prihodi u planu proračuna predstavljaju procijenjeni iznos sredstava koji općina očekuje da će prikupiti u razdoblju od jedne porezne godine.

Općina ima dva glavna izvora prihoda, prihode na osnovi poreza i neporezne prihode. Druge vrste prihoda koje su često uključene u proračun su grantovi s viših razina vlasti, donacije i zajmovi.

Prihodi na osnovi poreza

Značajan dio poreznih prihoda se realizira putem viših razina vlasti i zbog toga općina nema puno toga uraditi po pitanju njihovog prikupljanja. Međutim, općina može utjecati **na poboljšanje njihovog prikupljanja**. U FBiH ili RS općine trebaju održavati službenu komunikaciju sa županijskim ministarstvima financija ili Ministarstvom financija Republike Srpske koji su odgovorni za prijenos prihoda putem jedinstvenog računa Trezora te potvrditi pravilnu raspodjelu poreza.

Neporezni prihodi

Neporezni prihodi su jedini izvori prihoda kojima općina direktno upravlja. Ipak, mnoge općine tek trebaju postaviti prikupljanje neporeznih prihoda kao prioritet. Za planirane neporezne prihode općina mora osigurati odgovarajući sustav praćenja i prikupljanja. Općine moraju identificirati sve moguće **izvore neporeznih prihoda**. Ovo može uključiti provjeru trenutnih izvora prihoda kako bi se provjerilo prikupljaju li se svi prihodi na odgovarajući način ili ne.

Općina treba osigurati postojanje odgovarajućih **mehanizama za naplatu naknada** i odgovarajućeg sustava za bilježenje prikupljenih prihoda. Praćenje prikupljanja prihoda mora biti redovna aktivnost, a bilo koje odstupanje planiranih od prikupljenih sredstava treba odmah biti uzeto u razmatranje. Kako bi se nadišli padovi u prikupljanju, načelnik i načelnik Odjela za financije trebaju identificirati sve kritične točke u lancu prikupljanja prihoda, osigurati instrukcije o ispravnom prikupljanju prihoda i moraju upozoriti odgovorni odjel ili osobu (u pismenoj formi ili usmeno) da je potrebno poboljšanje u obavljanju posla.

Ako potraživanja na osnovi ugovora nisu prikupljena u odgovarajućem vremenskom okviru, šef financija treba istražiti i identificirati u čemu je problem. Ovo može značiti agresivnije prikupljanje prihoda, promjene u sustavu ili disciplinske akcije. Odlaganje rješavanja problema može dugoročno imati negativan utjecaj na proračun.

Grantovi

Grant je posebna vrsta prihoda koju osigurava viša razina vlasti. Za razliku od zajmova koje općina mora otplatiti s kamatom, grantovi se ne moraju otplaćivati. Općini se mogu dodijeliti grantovi kao podrška za funkcioniranje uprave (ako se radi o siromašnoj općini) ili ako je u pitanju podrška dodijeljenom projektu. Općina može podnijeti zahtjev za grantove višoj razini vlasti kada ne može financirati neke od osnovnih

općinskih zadataka. Općina mora osigurati prijedlog projekta u pismenoj formi za financiranje u skladu s proračunskom procedurom. U drugom slučaju, općine ponekad imaju odgovornost održavanja putova ili kulturnih spomenika što bi, ustvari, trebalo biti u nadležnosti više razine vlasti. Viša razina vlasti prenosi ovlaštenja na općinu da organizira aktivnosti koje su financijski podržane u formi grantova radi obavljanja ovih zadataka.

Donacije

Općina prikuplja donacije uz pomoć domaćih ili stranih donatora. Iako općina ne može odrediti uspjeh u prikupljanju ove vrste prihoda, ipak može stvoriti odgovarajuće uvjete za povećanje interesa za financijsku podršku putem sveukupne općinske politike, strateških i kapitalnih planiranja i investicijskih programa.

Donacije mogu biti planirane i tada se smatraju 'redovnim donacijama' ili 'izvanredne', kada se dobiju neplanirano. Ako su donacije uključene u plan proračuna, po njihovom dospjeću trebaju biti pribilježene pod nazivom 'redovni prihodi'. 'Izvanredni' prihodi nisu planirani i dobivaju se tijekom proračunske godine. Ovi neočekivani prihodi moraju biti poravnati na strani rashoda.

Materijalne donacije trebaju biti pribilježene u planu proračuna i knjigama nakon što se izvrši njihova pravilna procjena (to bi mogao biti slučaj s vozilom koje se koristi u nekom projektu i to se vozilo poslije donira općini ili vatrogasno vozilo koje neka organizacija daje općini, računalna oprema, itd.).

Zajmovi

Postoji precizna pravna regulativa koja daje upute općinama kako tražiti zajmove i opisuje način na koji ovaj novac može biti potrošen. Zakonski okvir¹ daje mogućnost općinama da

¹ FBiH Zakon o budžetu, članovi 46., 47., 48. i RS Zakon o budžetskom sistemu, članovi 53. do 57.

mogu zatražiti zajam od komercijalnih banaka ili entiteta (FBiH, RS). Također, postoje zakoni o dugu, zaduživanju, jamstvima u FBiH (SN FBiH 86/07) i u RS (OG RS, 30/07) na osnovi kojeg se općine mogu dugoročno zadužiti.

Pozajmice od domaćih ili stranih komercijalnih banaka su moguće kako bi se realizirali kapitalni projekti u skladu s posebnim kriterijima, uključujući razinu pozajmice i proračunske aktivnosti. Ako općina ima kratkoročni deficit, može tražiti zajam iz proračuna FBiH ili proračuna RS tijekom jedne proračunske godine, ali općina u tom slučaju mora otplatiti dug u potpunosti tijekom te godine.

Općinska uprava priprema sve dokumente potrebne za podnošenje zahtjeva za zajam i osigurava stvaranje uvjeta potrebnih za pozajmicu i otplatu; OV/SO mora donijeti odluku o pozajmljivanju u skladu sa zakonskom regulativom.²

Rashodi

Korištenje proračunskih sredstava ili stvaranje rashoda je posljednji korak u provođenju općinskog plana proračuna. Načelnik odjela za financije je odgovoran za kontrolu ovog procesa. On osigurava precizan i ispravan prijenos proračunskih sredstava, poštuje planirani proračun te osigurava prebacivanje proračunskih sredstava planiranim korisnicima na vrijeme i da je prebačeni iznos u skladu s planom. Načelnik odjela za financije mora u pisanoj formi upozoriti načelnika i korisnike proračuna da je svaka vrsta prijenosa sredstava koja nije u skladu s planom proračuna nezakonita.

Rashodi i druge isplate iz općinskog proračuna se sastoje od tekućih rashoda, kao što su plaće, naknade, materijalni troškovi, tekući transferi i plaćanje kamata i sve usluge i aktivnosti za ovu poreznu godinu; kapitalnih rashoda za financiranje nabavki i poboljšanje glavnih općinskih objekata i struktura (kapitalni proračun) i danih zajmova i udjela u kapitalu smanjenom za

² Izuzeci za zaduživanje kod USAID-a, KFW i Svjetske banke.

otplatu zajmova.

Prioriteti u provedbi proračunskih rashoda se moraju pažljivo ispitati u skladu s iznosom stvorenih prihoda. Kada je iznos prikupljenih prihoda niži od planiranog, načelnik i načelnik Odjela za financije moraju odlučiti koji rashodi imaju prednost u provođenju. Mora se napraviti razlika između rashoda koji bi mogli ugroziti funkcioniranje općinske uprave i rashoda koji ugrožavaju pružanje usluga namijenjenih građanima, a ona mora biti temeljena na općoj ocjeni o provođenju proračuna predviđenog za to razdoblje, uzimajući u obzir i sve prethodne deficite koji trebaju biti uključeni u plan proračuna. Ukoliko općina ima više vrsta dugova i obveza prema dobavljačima, a postoji mogućnost ugrožavanja likvidnosti, općina mora odlučiti što su njeni prioriteti: računi za struju, obveze na osnovi ugovora, doznake korisnicima proračuna (knjižnica, vrtić, vatrogasna jedinica itd).

Općinske vlasti koje su odgovorne za provođenje proračuna određuju prioritete na osnovi kriterija, po redoslijedu koji je naveden u daljnjem tekstu:

- **Unutrašnje obveze:** plaće, porezi i doprinosi kao zakonska obveza;
- **Dugovi** koje je općina dužna platiti za uključanje kapitalnih investicija, usluge, robe ili radove; i
- **Uplate** korisnicima proračuna i korisnicima grantova.

Načelnik ili načelnik Odjela za financije moraju o takvoj situaciji informirati korisnike proračuna i korisnike grantova i dati prijedloge o rješavanju problema. Općinske vlasti trebaju pružiti bitne informacije korisnicima proračuna u vezi sa prijenosom novca koji korisnici proračuna očekuju u sljedećem razdoblju. Zakašnjeli prijenosi mogu ugroziti funkcioniranje redovnog posla korisnika proračuna i oni moraju biti sposobni odrediti prioritete kada se javi manjak sredstava.

Proces provođenja proračuna

Vremenski okvir

Iako provođenje proračuna ne počinje prije nego OV/SO donese odluku o provođenju proračuna, kraj provođenja proračuna je definiran zakonskom regulativom. Porezna godina se poklapa s kalendarskom, tako da je 31. prosinac posljednji dan za provođenje proračunskih prihoda, dok se proračunski rashodi nastavljaju realizirati do 31. siječnja sljedeće godine. Svi računi primljeni do kraja siječnja trebaju se obraditi kao proračunski rashodi. U RS Proračunski izdaci predstavljaju ukupne rashode i druge isplate iz proračuna, nastale do 31. prosinca porezne godine. Općina mora pomno pratiti sredstva u ovom razdoblju kako bi isplatila sve obveze.

Kad se proračun ne usvoji na vrijeme

U Federaciji, kad OV/SO ne usvoji plan proračuna, OV/SO mora usvojiti Odluku o privremenom financiranju za razdoblje koje nije duže od prva tri mjeseca te godine. Privremeno financiranje mora biti planirano i izvršeno za iznos koji nije veći od iznosa koji je bio planiran za isto tromjesečno razdoblje prethodne godine na strani rashoda, bez obzira na prikupljanje prihoda.

Za vrijeme tog prvog kvartala (1. siječnja - 31. ožujka) općinska uprava mora ispraviti neprihvatljive stavke u planu proračuna. Predložene proračunskestavke moraju biti realne i opravdane. Ako OV/SO ne usvoji plan proračuna prije isteka tog kvartala, općina, pravno gledajući, zakonski ne može dijeliti bilo kakva proračunska sredstva za potrošnju poslije 31. ožujka, osim otplaćivanja kredita.

U RS regulativa u ovom pogledu je nešto drugačija; OV/SO može usvojiti odluku o privremenom financiranju do šest, ali ne i više od šest mjeseci ili za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja. Privremeno financiranje mora biti planirano i izvršeno u

razmjeri sa sredstvima korištenim za isto razdoblje prethodne porezne godine i to u maksimalnom iznosu do jedne polovice od ukupnih sredstava dodijeljenih u proračunu za prethodnu poreznu godinu.

Obavijest

Po usvajanju Odluke o provođenju proračuna za privremeno financiranje ili Odluke o provođenju proračuna, općina mora u pismenoj formi obavijestiti sve korisnike proračunai korisnike grantova u vezi s iznosima odobrenih sredstava u skladu s usvojenim proračunom. Onog trenutka kad su korisnici proračuna obaviješteni, ispunjeni su svi uvjeti za stvarno provođenje plana.

Praćenje provođenja

Načelnik Odjela za financije mora uspostaviti financijski plan koji treba pružiti i osigurati likvidnost općine, pošto dotok novca nije isti svakog mjeseca. U skladu s planovima i izvršenim uslugama općina mora uskladiti mjesečno provođenje proračunskih sredstava s godišnjim proračunom. Korisnici proračuna i korisnici grantova moraju mjesečno i na vrijeme dostavljati svoje pismene zahtjeve, te osigurati mjesečna izvješća o realizaciji rashoda u obliku koji propisuje općinski odjel za financije u skladu s procedurama uspostavljenim kroz sustav interne kontrole.

Izvjешavanje

Iako je izvješavanje detaljnije objašnjavano u poglavljima 9 i 10, namjera ovog dijela je naglasiti važnost izvješavanja o provođenju proračuna kao sredstva za uspješnu implementaciju plana proračuna ili jasnije i učinkovitije upravljanje financijama.

Općina mora razviti sustav izvješavanja prema OV/SO u skladu s najboljom praksom **barem kvartalno**, dok bi idealno bilo izvještavati na mjesečnoj osnovi. Samo na ovaj način OV/SO

ima mogućnost pratiti provođenje proračuna u skladu s planiranim proračunom. To je bit priprema proračuna za sljedeću godinu, pošto mjesečna izvješća daju preciznu sliku provođenja proračuna po svim prihodima i rashodima.

Tekstualni dio mora jasno opravdati, pojasniti i objasniti sva neslaganja između plana i realizacije, stavku po stavku. Plaćene i neplaćene obveze trebaju biti uključene u izvješćima o provođenju.

Proračunski višak i manjak

Jedan od najvažnijih aspekata rukovođenja provođenjem proračuna je pitanje proračunskog viška i manjka. Zakonski okvir dozvoljava općini da izvrši rebalans proračuna u procesu provođenja kako bi se ispravili prihodi ili rashodi, ali bi cilj svih financijskih rukovoditelja trebao biti što veće poštovanje plana proračuna. Općinske vlasti imaju mogućnost ujednačiti rashode kada postoje neprikladni proračunski prihodi. Kako je ranije spomenuto, ako su prihodi niži od očekivanog, općina može zatražiti zajam ili smanjiti rashode.

Proračunske rezerve

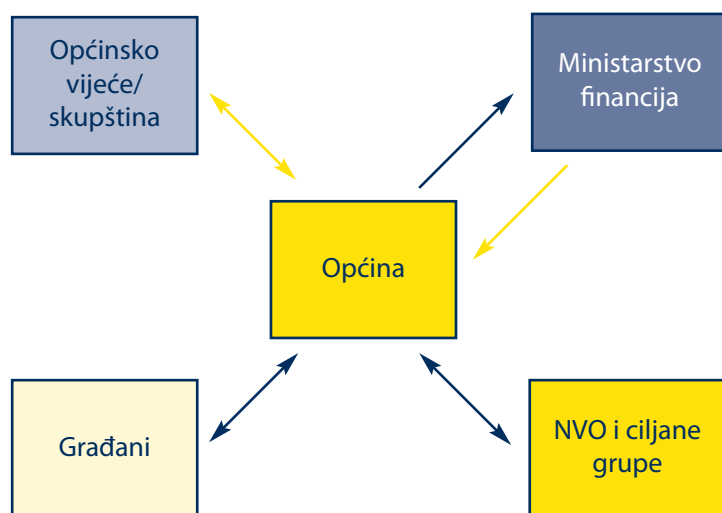
U skladu s pravnom regulativom općina mora imati rezervna sredstava. Ova sredstava se koriste za izvanredne situacije, hitne i nepredviđene troškove koji nastaju tijekom godine. Načelnik ima ekskluzivno pravo odlučiti o trošenju proračunskih rezervi. Proračunske rezerve odgovaraju iznosu od 3% proračunskih prihoda bez primitaka u FBiH ili iznosu od 2.5% u RS. Načelnik je ovlašten odrediti korištenje rezervnih sredstava, ali mora kvartalno izvještavati OV/SO o tomu na što su sredstava potrošena.

Izveštavanje građanima

Budući da proračun općine uključuje financijske izvore, zadatke i projekte koji su od vitalnog interesa za građane, postoji potreba povremenog izvještavanja građana i onih koji donose odluke o provođenju proračuna. *Zakon o proračunu u FBiH i Zakon o proračunskom sustavu RS* utvrđuje sadržaje okvira izvješća koji se dostavljaju OV/SO i nadležnom ministarstvu financija (vidi slike 3 i 4).

Slika 3

Dvosmjerna komunikacija lokalne samouprave s vijećem/skupštinom, javnošću, te nadležnim ministarstvom financija



Izveštavanje tijekom pripremanja nacrtu proračuna

Općinski odjel za financije tijekom procesa priprema nacrtu proračuna se treba posavjetovati sa svim stranama uključenim u ovaj proces, a to su: nadležno ministarstvo financija, općinski vijećnici/opštinski odbornici, korisnici proračuna, poslovna udruženja, civilne organizacije itd. Priprema nacrtu proračuna zahtijeva posjedovanje prikladnih informacija koje će doprinijeti donošenju odluke o proračunu. Proračun treba promatrati kao rezultat usklađivanja odluka koje donose lokalne vlasti na osnovi potreba koje su izrazili građani. Zbog toga komunikacija s građanima ne može biti jednosmjerna.

Mehanizam koji građani koriste kako bi utjecali na donošenje odluka u općini mora biti interaktivan. Lokalne vlasti trebaju donositi odluke na osnovi prioritarnih potreba građana, imajući u vidu naložene pravne obveze. Isto tako, oni trebaju izvještavati o uspjehu i usklađivanju planova svake godine. Ovo je prilika da se zajednički postignu najbolja moguća rješenja u vezi s problemima s kojima se općina suočava.

Izveštavanje tijekom provođenja proračuna

Općine nisu pravno obvezne informirati građane o provođenju proračuna ukoliko to nije regulirano na lokalnoj razini odlukom općinskog vijeća/skupštine općine. Time se objašnjava zašto još uvijek postoji potreba da se naglasi značaj povremenog dostavljanja izvještaja OV/SO, građanima i civilnim grupama.

Izveštavanje o provođenju proračuna je način na koji se građanima pruža mogućnost povratne informacije o tome kako su općina i njezini predstavnici (uključujući vijećnike/odbornike) razumjeli njihove potrebe tijekom priprema nacrtu proračuna i usvajanja koje je poslije toga slijedilo. Općine trebaju osigurati kvartalne, pa čak i mjesečna izvješća o provođenju proračuna za OV/SO, koji, također, trebaju biti dostupni javnosti.

Mjesečno izvještavanje

Odjel za financije podnosi načelniku mjesečno, a ponekad i češće, najnoviji pregled rashoda i prihoda u skladu s proračunskom klasifikacijom i daje objašnjenja o odstupanjima od plana proračuna. Ovo pruža mogućnost načelniku i načelniku Odjela za financije da nadziru aktivnosti i vrše potrebne promjene u trošenju sredstava. Ova izvješća pružaju načelniku mogućnost da obavještava građane o statusu općinskih financija.

Kvartalno izvještavanje

Kvartalna izvješća o provođenju proračuna ne samo da informiraju načelnika i načelnika odjela za financije, već pružaju OV/SO redovne povratne informacije o aktivnostima općinske administracije. Izvješća se proslijeđuju i nadležnom ministarstvu financija.

Ova izvješća trebaju sadržavati:

- financijsko stanje općine za razdoblje za koji se izvješćuje;
- usporedni pregled planiranih i realiziranih prihoda i rashoda, stanje grantova i financiranja te objašnjenje bilo kakvih odstupanja u tom pogledu i
- preporučene mjere za poboljšanje, ako su uočena odstupanja.

Kvartalna izvješća pružaju solidnu osnovu za pregled sezonskih utjecaja na neke tipove prihoda i rashoda usporedbom tijekom određenih razdoblja. Ovo može biti korisno kad proračunske stavke značajno variraju tijekom proračunske godine.

Izvještavanje o provođenju proračuna u FBiH

Zakon o proračunu FBiH i Pravilnik o financijskom izvještavanju FBiH (31. ožujak 2005.) reguliraju izvještavanje Ministarstvu financija i propisuju da se izvješća o provođenju proračuna gradova i općina dostavljaju kvartalno. Ova izvješća trebaju biti dostavljena nadležnom županijskom ministarstvu financija, i to u roku od 15 dana od dana usvajanja izvješća o provođenju proračuna.

Slika 4

Dinamika izvještavanja o realizaciji općinskog proračuna u FBiH



Provođenje proračuna u RS

U skladu sa *Zakonom o proračunskom sustavu u RS*, izvješća o provođenju proračuna općina i gradova treba proslijediti nadležnom ministarstvu financija kvartalno za ovu poreznu godinu u roku od 15 dana od dana usvajanja.

Slika 5

Dinamika izvještavanja o provođenju proračuna u općinama RS

Korisnici proračuna	Izvješće o provođenju proračuna	→	Izvješće o provođenju proračuna	→	Izvješće o provođenju proračuna	→
	3 mjeseca		3 mjeseca		3 mjeseca	
	→		→		→	
	6 mjeseci		6 mjeseci		6 mjeseci	
	→		→		→	
	9 mjeseci		9 mjeseci		9 mjeseci	
→		→		→		
godišnje		godišnje		godišnje		
	Načelniku odjela a zatim načelniku		Skupštini općine		Ministarstvu financija RS	

Godišnja izvješća koja su potrebna za nadzor provođenja proračuna trebaju se podijeliti građanima prije prosljeđivanja OV/SO, te nadležnim ministarstvima financija. Ova izvješća trebaju sadržavati:

- proračunske prihode i rashode odobrene i dodijeljene od OV/SO tijekom prethodne i ove godine,
- proračunske prihode i rashode ostvarene tijekom

prethodne i ove porezne godine jasno predstavljene kako bi se razdvojio odobreni proračun od dijela proračuna koji se provodi,

- objašnjenje glavnih neslaganja između planiranih i ostvarenih proračunskih stavki,
- informacije o akumuliranju duga i upravljanje dugom,
- informacije o upotrebi proračunskih rezervi.

Godišnje izvješće treba pokazati utjecaj zakonskih promjena ili propisa koji su usvojeni tijekom porezne godine i njihov utjecaj u bliskoj budućnosti. Građani trebaju imati pristup sadržaju ovih izvješća s jasnim objašnjenjima. Ovo se može osigurati putem Centra za informiranje građana ili putem nekog drugog općinskog ureda za informiranje, putem internetske stranice općine, itd. Praćenje prethodnog proračuna daje pogodnu polaznu osnovu za planiranje proračuna za sljedeću godinu.

Pitanja koja treba postaviti

OV/SO i građani trebaju na vrijeme biti obaviješteni o svim odstupanjima u vezi s prikupljenim prihodima i dodijeljenim rashodima tijekom proračunske godine. Informacije trebaju biti dostupne kada se dogode neočekivani događaji koji imaju značajan utjecaj na provođenje i planiranih aktivnosti.

Izvješća koji se prosljeđuju općinskom vijeću/skupštini općine i građanima bi trebali biti u prihvatljivom obliku i ilustrirani na odgovarajući način, kako bi pružili objektivne i točne informacije o stanju općinskih financija i realiziranju planiranih zadataka.

Pitanja za općinske vijećnike/odbornike i javnost:

- Zašto planirani projekat rekonstrukcije puta od točke A do točke B nije ostvaren?
- Zašto mjesto C još uvijek nema pitku vodu u skladu s važećim standardima, iako je rekonstrukcija vodovodne mreže završena?
- Zašto je došlo do povećanja administrativnih troškova, a pogotovo troškova za službena putovanja?
- Zašto nije počela izgradnja sportskog centra u mjestu D iako je planirana u proračunu, dok je u isto vrijeme izgrađen sportski centar u mjestu E iako nikad nije bio planiran u proračunu?
- Zašto nije objavljena informacija o troškovima komunalnog poduzeća za ovu godinu?
- Zašto je sportski klub AS primio iznos dvostruko veći od iznosa planiranog u proračunu?

Revizija i procjena proračuna

Proračunski ciklus nije potpun dok se ne obavi završna revizija i procjena rashoda. Revizija je potrebna kako bi se osigurala usuglašenost sa svim zakonima i propisima, uvjerila javnost da su sredstva potrošena u skladu sa zakonom i proračunom, uvjerali više razine vlasti da je izvještavanje točno i uvjerali oni koji ocjenjuju kreditnu sposobnost općina da su financijski podaci koje primaju točni. Iz ovih razloga, više razine vlasti inzistiraju na reviziji.

Osim toga, kao što je spomenuto, proces pripremanja proračuna je prekratak da bi se omogućila detaljna procjena rashoda koja je potrebna za utvrđivanje koji programi dobro funkcioniraju a koji ne, što bi omogućilo prijenos sredstava s neuspješnih nisko-prioritetnih programa na uspješnije i prioritetnije programe. Ovakve dugoročnije procjene, koje zajedno obavljaju načelnik, Odjel za financije i korisnici proračuna s ili u ime općinskog vijeća/skupštine, osiguravaju važne informacije u planiranju troškova i učinkovitosti programa, što rezultira boljim proračunom.

Općinska vijeća/skupštine imaju nekoliko metoda poduzimanja ovakvih pregleda. Jedna zajednička metoda je održavanje javne rasprave o određenom programu, na kojoj se prikupljaju informacije o troškovima, učinkovitosti, ciljevima i alternativama implementacije, uz mogućnost predstavljanja vanjskih interesnih strana i opće javnosti. Ovo može biti posebni sastanak sa samo tom svrhom, ili takvi sastanci mogu biti redovni. Obično počinju tako što načelnik ili načelnik relevantnog odjela predstavljaju program, nakon čega slijede pitanja, tumačenja stručnjaka i opća rasprava. Ove rasprave obično ne rezultiraju trenutnim aktivnostima, ali načelniku i odjelima koji sudjeluju u pripremanju proračuna nude smjernice i upućuju na mišljenje općinskog vijeća/skupštine o tom programu.

Rječnik proračunskih pojmova

1. **Aproprijacija** predstavlja zakonsko ovlaštenje koje daje zakonodavno tijelo, sadržano u proračunu za korisnike proračuna za preuzimanje obveza za nabavu roba, usluga radova ili objekata, koji će se koristiti u svrhe utvrđene u proračunu i to u iznosima koje ne mogu biti veći od iznosa odobrenog za te namjene tijekom porezne godine;
2. **Financijski plan** je akt korisnika proračuna kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primitci, te rashodi i izdatci za jednu godinu sukladno Zakonu o Proračunima;
3. **Financijsko izvještavanje** je skup informacija o financijskom položaju, uspješnosti poslovanja i novčanim tijekovima proračuna, te korisnika proračuna;
4. **Porezna godina** je razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca;
5. **Funkcionalna klasifikacija** je skup poslova, funkcija i programa svih razina vlasti razvrstanih prema namjeni kojoj služe;
6. **Glavna knjiga blagajne** je sustavna evidencija transakcija i poslovnih aktivnosti, prihoda, primitaka, rashoda i izdataka, te stanja imovine, obveza, tražbina i izvora vlasništva, što su nastali u vezi s proračunom tijekom porezne godine;
7. **Izvanproračunski korisnici** su gospodarska društva, organizacije i ustanove koje obavljaju javne usluge i obavljaju javni servis, a utemeljene su posebnim propisima, i druge pravne osobe u kojima općine imaju odlučujući utjecaj na upravljanje na osnovi strukture kapitala;
8. **Javna novčana sredstva** predstavljaju, bez ograničenja, sva novčana sredstva naplaćena na temelju prihoda, naknade i prihoda od pružanja javnih usluga i djelatnosti, kredita i grantova, koji se moraju položiti na Jedinstvenom računu blagajne i isplaćivati s Jedinstvenog računa blagajne;
9. **Jedinstveni račun blagajne** je sustav bankovnih računa proračuna, preko kojeg se vrše uplate prihoda i primitaka te isplate rashoda i izdataka i bilježe u sustavu Glavne knjige blagajne;

10. **Konsolidacija** je iskazivanje financijskih podataka više međusobno povezanih proračuna i/ili korisnika proračunate izvanproračunskih fondova kao da se radi o jedinstvenom subjektu;
11. **Modificirana računovodstvena osnova nastanka događaja** je računovodstvena osnova prema kojoj se prihodi bilježe u razdoblju u kojem postaju raspoloživi i mjerljivi, a rashodi se priznaju u trenutku nastanka obveze;
12. **Operativni plan** je iznos sredstava za pokriće rashoda i izdataka koji na prijedlog korisnika proračuna odobrava ministar financija;
13. **Plan razvojnih programa** je planiranje izdataka za investicije i kapitalne donacije;
14. **Prihodi** podrazumijevaju, bez ograničenja, porezne i neporezne prihode i ostale prihode utvrđene zakonima, odnosno radnjama proračunskih institucija;
15. **Proračunsko odobravanje sredstava** je okvirni iznos sredstava za pokriće rashoda i izdataka koji se korisniku proračuna utvrđuje mjesečno;
16. **Proračunski izdatci** su odljevi novca za financijsku i nefinancijsku imovinu i otplatu zajmova;
17. **Proračunska i izvanproračunska kontrola** je sustav kontrole materijalno-financijskog poslovanja korisnika proračuna, pravnih i fizičkih osoba kojima se sredstva osiguravaju u proračunu;
18. **Korisnici proračuna** su tijela uprave i ostali koji su u proračun uvršteni kao korisnici proračuna;
19. **Proračunski primitci** su priljevi novca od financijske imovine, nefinancijske imovine, domaće i inozemne potpore i zaduživanja;
20. **Projekcija proračuna** je procjena prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračuna za višegodišnje planiranje;

21. **Proračunsko računovodstvo** je dio računovodstvenog sustava kojim se uređuje planiranje, evidentiranje, analiziranje, nadzor i izvještavanje o poslovnim događajima korisnika proračuna i izvanproračunskih fondova;
22. **Proračunski rashodi** su propisani zakonom i propisima donesenim na temelju zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u proračunu i financijskim planovima korisnika proračuna;
23. **Interna kontrola** je organizacija, politike i procedure koje se koriste kako bi se osiguralo vladinim programima postizanje ciljanih rezultata; da su izvori korišteni u ovim programima podudarni postavljenim ciljevima određene organizacije; da su programi zaštićeni od gubitaka, prevare i lošeg upravljanja i da su na raspolaganju pouzdane i pravovremene informacije koje se koriste pri izvještavanju, potpori i donošenju odluka;
24. **Interna revizija** je neovisno tijelo koje osigurava objektivne analize s ciljem poboljšanja poslovanja određenog organa. Ova aktivnost pomaže organu da ostvari svoje ciljeve uvođenjem sustavnih i discipliniranih metoda procjene i poboljšanja učinkovitosti upravljanja rizikom kontrole i procesa upravljanja;
25. **Zaduživanje** je uzimanje zajma ili izdavanje vrijednosnih papira (za otplatu glavnice duga i financiranje proračunskog deficita te financiranje kapitalnih investicija i posebnih programa).
26. **Obveznica** je prijenosni dokument u nematerijaliziranom obliku – elektronskom zapisu, koji se prenosi u serijama, koji vlasnici koriste za pribavljanje prava od onih koji izdaju garancije u skladu sa zakonom i odlukom o izdavanju.
27. **Kapitalna investicija** je razvojni projekt, unapređenje projekta i izgradnja infrastrukture, koji uključuju pokretnu i nepokretnu imovinu, opremu i konzultantske usluge koji su dio takvog projekta, prethodno odobrenog od strane nadležnog upravnog organa i koji ima razdoblje amortizacije duže od pet godina te služi javnim interesima.