

Uputstvo o budžetu i finansijama za općine u Bosni i Hercegovini rezultat je udruženih napora eksperata USAID/Sida projekat upravne odgovornosti i Odjela za demokratizaciju i reformu javne uprave Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini koji su blisko saradivali s predstavnicima javne uprave širom zemlje. Ostvarenje ovog projekta ne bi bilo moguće bez finansiranja od USAID, Sida i Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini. Također, želimo se zahvaliti Rudy F. Runko, direktoru USAID/ Sida/Gap projekta i Treforu Williamsu, direktoru Odjela za demokratizaciju i reformu javne uprave, čija je podrška u ovom poduhvatu bila od neprocjenjive vrijednosti.

Posebnu zahvalnost dugujemo svim partnerima iz općina i osoblju koje je doprinijelo u radu na ovom *Uputstvu*, a naročito:

***USAID/SIDA
Projekat upravne odgovornosti***

Charles Jokay
Hakan Gustafsson
Anesa Šehalić
Vera Macura
Senada Mehdić
Tanja Mihajlović
Damir Ahmetović
Aleksandar Eskić
Edina Hadziahmetović
Marek Jefremienko
Saša Leskovac
Slavica Rokvić
Edvin Smajić
Rasim Tulumović

***Misija OSCE u Bosni i Hercegovini,
Odjel za demokratizaciju i
reformu javne administracije***

Britt Tryding	Vesna Kijac
Renée Carrico	Emilija Kuljanac
Željko Lončar	Karl-Erik Lindberg
Novka Blagojević	Muamer Obarčanin
Snežana Dačić	Dejan Ostojić
Džemil Didić	Zlatko Popović
Ognjen Djukić	Arlett Stojanović
Merdža Handalić	Milan Suzić
Samir Imamović	Mirjana Vasiljević
Branislav Jandrić	Ognjen Vukanović
	Kerim Žujo

Općine koje su doprinijele

Općina Bosanski Petrovac
Općina Jajce
Općina Konjic
Općina Kostajnica
Općina Lopare
Općina Lukavica
Općina Novo Sarajevo
Općina Novi Travnik
Općina Prnjavor
Općina Stari Grad Sarajevo

***Posebna zahvalnost
našim prevodiocima***

Saša Slijepčević
Amila Grebović
Amina Hadžisadić
Amra Kurtić
Svjetlana Marković
Nikica Lubura
Jagoda Ljuboja

ODB	Okvirni dokumenat za budžet
PKU/P	Plan kapitalnog ulaganja/poboljšanja
CUG	Centar za usluge građana
OKP	Odbor za kapitalno planiranje
TK	Tim za koordinaciju
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
BND	Bruto nacionalni proizvod
LJR	Ljudski resursi
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
IPSAS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (<i>International Public Sector Accounting Standards</i>)
IT	Informativna tehnologija
MMF	Međunarodni monetarni fond
OV/SO	Općinsko vijeće/Skupština opštine
MDPC	Municipal Development Planning Committee
MF	Ministarstvo finansija ili ministar finansija
NVO	Nevladine organizacije
SG/SN	Službeni glasnik/Službene novine
AJN	Agencija za javne nabavke
TRŽ	Tijelo za razmatranje žalbi
RS	Republika Srpska
KPOR	Komisija za planiranje općinskog razvoja
SWOT	Snage, slabosti, prijetnje i mogućnosti (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunitie and Threats</i>)
PDV	Porez na dodanu vrijednost

Općinski zvaničnici, načelnici i vijećnici/odbornici naglasili su potrebu sveobuhvatnog uputstva o budžetu za finansijsko osoblje općine, načelnike, općinske vijećnike/opštinske odbornike i građane. Udruženi naponi USAID/Sida projekat upravne odgovornosti (GAP), Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini Odjela za demokratizaciju i reformu Javne uprave (DPARD) i mnogih općina u BiH pretočili su ovo u stvarnost.

Uputstvo o budžetu i finansijama za općine u Bosni i Hercegovini uključuju glavne teme koje imaju važan utjecaj na općinski budžet. Nadamo se da ovo *Uputstvo* pruža informacije koje će imati praktičnu upotrebu u općinama. Cilj je da se pruži dovoljno detalja profesionalcu, te jasnoće laiku da razumije kako radi složeni sistem budžeta i kako se koriste javna sredstva za finansiranje aktivnosti koje treba da njihovu zajednicu učine boljim i dinamičnijim mjestom za život.

Uputstvo je sačinjeno kako bi pomoglo općinama da se uhvate u koštac s trenutnim i budućim izazovima. *Uputstvo* obrađuje promjene u procesu budžeta i daje detaljno uputstvo o ključnim aspektima njegove pripreme i realizacije. Na taj način *Uputstvo* pokriva i trenutni pravni okvir i najnoviji razvoj u oblasti budžetskog računovodstva, planiranja i priprema, izvještavanja Ministarstva finansija i javne nabavke.

Uputstvo naglašava važnost učešća građana i pruža savjete kako da općine ojačaju ovaj aspekt procesa budžeta. *Uputstvo* nudi praktične informacije o javnim raspravama i konsultacijama s građanima, kako ostvariti potrebe zajednice i provesti pravne obaveze općine. *Uputstvo* uvodi savremene prakse rukovođenja, uključujući upravljanje ljudskim resursima za kojima raste potreba u općinama u odgovoru na izazove decentralizacije i nezaobilaznog povećanja složenosti njihovih zadataka i odgovornosti.

Uputstvo je sačinjeno na način da se informacije mogu dodati u skladu s izmjenama pravnog okvira ili novog razvoja situacije. Kao podrška ovom *Uputstvu* pripremljen je i CD s korisnim dopunskim informacijama, dobrim primjerima i obrascima.

Budžet za lokalnu samoupravu

Namjera *Uputstva o budžetu i finansijama u Bosni i Hercegovini* je da bude praktičan vodič koji će pomoći općinskim zvaničnicima u razvoju i upravljanju budžetom kroz pravno propisane zahtjeve. Dodatno, ovo *Uputstvo* nudi pristupe upravljanja budžetom koji nadopunjuju one zahtjeve koji su eksplicitno propisani zakonom. Nadamo se da će na taj način *Uputstvu* pružiti praktične smjernice potrebne za približavanje općina BiH međunarodnim standardima lokalne samouprave.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- nove prakse u pristupu općinskim budžetima,
- uloge i odgovornosti ključnih aktera u procesu budžeta.

Razvijanje jasnog i transparentnog budžeta, zasnovanog na realnim procjenama prihoda, što uključuje korisne komentare građana i input općinskih predstavnika, zahtijeva veliku predanost i dosljedno ulaganje truda. Međutim, nagrada za zajednicu u cjelini je od neprocjenjive vrijednosti. Nadamo se da će ovo uputstvo pomoći općini u tom pravcu.

Faktori koji imaju snažan utjecaj na finansijsku i političku realnost

Sistem vlasti je složen i uključuje nekoliko nivoa (država, dva entiteta i Distrikt Brčko). U Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) postoje tri nivoa vlasti osim državnog: entitet, 10 kantona, 79 općina. U Republici Srpskoj (RS) postoje dva nivoa vlasti: entitet i 62 općine.

Nivo vlasti	Naziv i/ili broj jedinica	
Državni nivo	Bosna i Hercegovina	
Entitetski nivo	Republika Srpska	Federacija BiH
Kantonalni nivo	N/A	10
Općinski nivo	62	79

Uprkos zakonima koji reguliraju lokalnu samoupravu, ima mnogo toga da se uradi po pitanju usklađivanja podjela funkcija i odgovornosti na svim nivoima vlasti. Skoro sve funkcije (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, stambeno-komunalni sektor, poljoprivreda i šumarstvo, sport i kultura) dobijaju sredstva sa svih nivoa vlasti, uključujući i općine, i čak kada i ne postoji zakonska obaveza za takvo nešto. Zbog toga se javlja potreba da se povuče jasna linija razdvajanja između funkcija i finansijskih odgovornosti na svakom nivou vlasti.

Obaveza je da **neporeski prihodi** (kao što su nadoknade za potopljeno zemljište, građevinsko zemljište, poslovne prostore, nadoknade i lokalni porezi) povećaju udio u sveukupnim općinskim prihodima. Povećanje neporeskih prihoda treba pružiti općini finansijsku

sposobnost da neovisno zadovolji lokalne potrebe. Ovo će, zauzvrat, dovesti do povećanja odgovornosti u prikupljanju prihoda i u oblasti rashoda.

Općine moraju uspostaviti operativnu kontrolu kako bi smanjile rizik od rastućih **deficita**. Bez odgovarajućeg knjiženja dugova iz prethodne godine i odgovarajućeg plana za otplatu istih, općine se suočavaju s blokiranjem bankovnih računa, te stvaranjem novih dodatnih dugovanja. Ovaj začarani krug smanjuje sposobnost općine da investira na lokalnom nivou i ostane finansijski neovisna.

Pozajmljivanje sredstava ima određena ograničenja na svim nivoima vlasti, a revizija zakona o dugovanjima za FBiH i RS je još uvijek u toku. Ovo, kao i slabo tržište općinskih kredita, predstavlja prepreku za razvoj infrastrukture širom BiH. Donošenje spomenutih zakona i zdravije tržište općinskih kredita otvorilo bi put za modernizaciju infrastrukture.

Novi jednofazni porez na promet ili **porez na dodanu vrijednost (PDV)**, koji će zamijeniti sadašnji porez na promet, ubuduće će igrati značajnu ulogu u prikupljanju prihoda na svim nivoima vlasti. Međutim, u vrijeme objavljivanja ovog *Uputstva* zakon nije bio u potpunosti proveden, a pitanje u vezi s raspodjelom sredstava još uvijek nije bilo u potpunosti riješeno. Ovo je značajno pošto najveći dio ukupnih općinskih prihoda dolazi od poreza na promet.

Lokalne finansije

Osnovne karakteristike lokalnih finansija su složene. U RS stopa raspodjele poreza na promet (koji predstavlja najveći dio svih prihoda za općine) je različita od općine do općine i ovisi o procijenjenom nivou razvoja koji određuje vlada RS na godišnjem nivou. Ovisno o nivou razvoja, općina će primiti između 40% i 70 % poreza prikupljenih unutar njezinih granica.

U FBiH situacija je složenija zbog postojanja dodatnog nivoa vlasti. Kantonalna vlast djeluje kao regulatorna vlast u raspodjeli općinskih prihoda. Svaki kanton ima drugačiji sistem i drugačije stope. Kantoni ubiraju 100% poreza na promet i dijele ove poreze s općinama na nejednak način.

Općinski rashodi predstavljaju samo 8.4% svih javnih prihoda u FBiH, što je u poređenju s međunarodnim standardima krajnje nizak postotak. Također, postoji značajna razlika između općinskih prihoda unutar kantona i između pojedinih kantona. Standardizacija kantonalnih zakona i prakse bi osigurala jasnu podjelu nadležnosti između različitih nivoa vlasti i odgovarajuću raspodjelu poreza.

Svi gore spomenuti faktori utječu na budžetske aktivnosti. U zemljama u tranziciji širok dijapazon funkcija je prenesen s centralnog na lokalni nivo vlasti, što je povećalo značaj jasnoće i odgovornosti u prikupljanju i raspodjeli prihoda. Važnost općinskog budžeta postala je veća, kao i složenost općinskih odgovornosti i potreba za povećanjem efikasnosti i kompetentnosti lokalnih vlasti.

Proces planiranja i pripreme budžeta treba biti prilika za postavljanje pitanja i davanja odgovarajućih odgovora. Efikasno upravljanje budžetom zahtijeva donošenje velikog broja teških odluka uz korištenje ograničenih sredstava kako bi se odgovorilo na brojne potrebe (socijalne, ekonomske i administrativne prirode). Javna uprava treba odrediti prioritete na sistematičan i realan način, pri čemu istovremeno treba ostati usredsređena na strateške ciljeve koji vode ispunjavanju zahtjeva građana. Priprema budžeta je mehanizam koji usklađuje političke utjecaje, određivanje strateških prioriteta te pravnih zahtjeva kako bi se zadovoljile potrebe lokalne zajednice.

Svrha budžeta

Budžet predstavlja važno sredstvo kojim se građani obavještavaju o ciljevima, politikama, programima i uslugama koje općina namjerava provesti u narednoj godini. Budžet pokazuje kako se prikupljaju sredstva putem poreza, doprinosa, naknada i drugih oblika javnih prihoda, a, također, daje okvir za trošenje ovih prihoda. Budžet, također, služi kao osnova za izvještavanje.

Primjena *principa budžetske specifikacije* osigurava budžetsku disciplinu. Ovaj princip znači da je budžet podijeljen u sekcije, poglavlja, dijelove itd. Podaci o prihodima i rashodima su prezentirani u skladu s ovim podjelama. Ovaj princip osigurava da izvršni organi troše sredstva samo u skladu s budžetom i da je ovo prikazano jasno u smislu:

- **kvantitativne specifikacije** određenog iznosa;
- **kvalitativne specifikacije** određene svrhe ili cilja;
- **vremenske specifikacije** za određeni vremenski period.

Kvantitativna specifikacija znači da se prihodi mogu trošiti samo u skladu s predviđanjima budžeta, tj. iznos potrošenih sredstva ne može biti veći od iznosa koji je dat u budžetu.

Kvalitativna specifikacija znači da sredstva mogu biti korištena samo za rješavanje obaveza koje su naznačene budžetom. Glavna svrha je sprečavanje izvršne vlasti u odstupanju od plana budžeta.

Vremenska specifikacija znači da sredstva mogu samo biti osigurana i korištena unutar vremenskog okvira za koji je budžet usvojen.

Demokratija zahtijeva transparentnost budžeta, počevši od njegovog planiranja i priprema, do usvajanja i realizacije. Realizacija, kontrola realizacije budžeta i konačni izvještaji o budžetu moraju biti javno predstavljeni. Predstavnici u izvršnim organima i općinskim/opštinskim vijećima/skupštinama (OV/SO) predstavljaju i služe građane. Oni su odgovorni za zaštitu i upotrebu novca ljudi za dobrobit cjelokupne zajednice. Postojeći zakoni zahtijevaju da lokalni budžeti budu sveobuhvatni, precizni, blagovremeni i transparentni.

Vrlo je teško dati samo jednu definiciju budžeta i procesa kreiranja budžeta koja uključuje sve njegove karakteristike. Ključno pitanje u efikasnom kreiranju budžeta je pogledati “šta se krije iza brojeva” i priznati da proces budžeta ima mnoge funkcije i ciljeve:

- ***Vodenje lokalne ekonomije***

Lokalna vlast može imati značajan utjecaj na lokalnu ekonomiju i treba da ima odraza u budžetu. Koraci koje preduzima lokalna vlast da poveća iznos općinskih sredstava koja se troše na kapitalne investicije može imati pozitivan utjecaj u ovom smislu.

- ***Uravnoteženo raspoređivanje resursa***

Na osnovu procjene potreba zajednice do koje se dolazi putem otvorenog dijaloga, sredstva se raspređuju u određena područja koja trebaju pomoć, što treba imati pozitivan utjecaj na lokalnu ekonomiju. Prilikom donošenja odluka o dodjeli sredstava važno je da građani učestvuju u procesu donošenja tih odluka. Posljedice donošenja odluka o dodjeli sredstava trebaju biti razumljive. Naprimjer, odluka o finansiranju lokalnog festivala umjetnosti može biti polazna tačka za turističke aktivnosti u gradu ili općini; odluka o dodjeli sredstava za podršku lokalnog poslovnog centra mogla bi stimulirati rast novih ili postojećih preduzeća u zajednici.

- ***Kontrola lokalnih javnih preduzeća i drugih budžetskih korisnika***

Lokalna vlada treba imati uvid u pregled bilansa stanja i druge finansijske izvještaje lokalnih javnih preduzeća i drugih budžetskih korisnika. Samo na taj način lokalna vlada ima utjecaj na efikasnost i efektnost lokalnih agencija. Da bi se ovo postiglo, OV/SO moraju insistirati na pravilnom izvještavanju, uključujući izvještaje o izvršenju kako bi se osigurali dokazi za sljedeće finansijske zahtjeve.

- ***Kontrola prihoda i rashoda***

Budući da budžet predstavlja plan i stanje prihoda i rashoda za fiskalnu godinu, kao takav nudi priliku za poređenje plana sa stvarnim dostignućima i utvrđivanje uzroka određenih varijacija. Takva analiza nudi lokalnoj vladi priliku da dobije veći stepen kontrole nad njenim rashodima i prihodima.

- ***Utvrdjivanje prioriteta***

Utvrdjivanje prioriteta je važno pitanje za svaku vladu, pošto nikad nema dovoljno novca da se zadovolje sve potrebe. Važno je da općina razvije kriterije za utvrđivanje prioriteta. Uvijek kad potrebe i zahtjevi prevazilaze dostupna sredstva, vodi se borba za određivanje stvarnih potreba i zahtjeva za dodjelu odgovarajućeg iznosa sredstava. Upravo zbog toga je sposobnost donošenja kompromisa izuzetno važna u procesu donošenja budžeta.

Proces budžeta je jedina i najznačajnija aktivnost u kalendaru općine na godišnjem nivou i predstavlja centralni element u procesu donošenja odluka. Budžet određuje način trošenja i raspodjelu sredstava i služi i kao radni plan za lokalnu vladu. Kroz svoj budžet općina definira broj projekata te stepen do kojega će ovi projekti biti realizirani. Većina odluka u vezi s aktivnostima i uslugama lokalne vlade podrazumijeva određeno finansiranje. Naravno, postoje i druge vrste odluka koje donosi načelnik i OV/SO, no, ipak, najveći broj njihovih odluka je u direktnoj vezi s budžetom i ima budžetske implikacije.

Posebni obziri prema Bosni i Hercegovini

Entitetske vlade su zadužene za raspored prihoda u Bosni i Hercegovini. Međutim, u posljednje vrijeme jača uloga države u raspodjeli prihoda s ciljem ostvarivanja finansijske stabilnosti u zemlji.

Od općina se svakodnevno zahtijeva rješavanje složenijih problema upotrebom veoma ograničenih sredstava. Općinski zvaničnici se nalaze pred izazovom iznalaženja sve efektivnijih načina upravljanja s ciljem kratkoročnog ali i dugoročnog maksimiziranja upotrebe raspoloživih sredstava.

Cjelokupne reforme koje su trenutno u toku u BiH će pomoći općinama u institucionalizaciji značajnih promjena u općinskom radu i iznalaženju novih rješenja koja zahtijevaju izazovi s kojima se lokalne vlasti suočavaju posebno u oblasti lokalnih finansija i budžeta. Općinske vlasti imaju najdirektniji utjecaj na živote građana u pružanju usluga i ispunjavanju potreba lokalnih zajednica. Javna uprava treba uvijek nastojati da razvije i poboljša usluge, te da se prilagodi promjenama potreba u zajednici. Budžeti su veoma važni, budući da pripremljeni i realizirani na pravilan način pokazuju građanima kako će njihov novac biti trošen, ko će imati koristi od toga i koliko građani treba da plate. Transparentan budžetski sistem, koji u obzir uzima funkcije i ciljeve koji su prethodno opisani, ključni je element demokratske reforme.

Općinski budžeti osiguravaju mehanizme za kontrolu finansijskih transakcija, dodjelu i upravljanje finansijama. Budžetski dokumenti koji uključuju radne standarde i ciljeve pružanja usluga transformiraju budžetski dokument od prostog računovodstvenog dokumenta u izjavu o lokalnoj javnoj politici.

Osnovni formati budžeta

Postoji nekoliko načina da se predstavi budžet i politike koje se finansiraju preko toga. Tekstualni dio budžeta je najvažniji za objašnjavanje ključne vizije i politike. Korištenje triju osnovnih formata budžeta osigurava veću transparentnost i pomaže OV/SO i građanima da jasnije vide šta se dešava s njihovim novcem. Tri osnovna tipa budžeta su:

- linearni budžet, koji se fokusira na ono što je kupljeno;
- budžet podijeljen po zadacima omogućava bolju raspodjelu finansijskih i imovinskih dobara, te povezuje rashode s aktivnostima na način koji je jasan građanima;
- izvršni budžet, koji je podijeljen po zadacima i naglašava izvršenje kao što je broj usluženih građana.

Svaki od triju prethodno spomenutih formata ima svoje dobre strane i svoje slabosti, budući da je svaki od njih načinjen da pokaže specifične karakteristike javne politike i da pruži potrebne informacije onima koji donose odluke. Mi preporučujemo korištenje sva tri formata kao što je to slučaj u mnogim zapadnim zemljama i zemljama u tranziciji.

Promjena uloga i odgovornosti

Stvaranje transparentnijeg budžetskog procesa i uključivanje građana u proces razvoja zahtijeva promjene u razumijevanju uloge i odgovornosti svih koji su uključeni u pripremanje lokalnog budžeta. Načelnik, vijećnici/odbornici, osoblje koje radi u odjeljenju za finansije i budžet, šefovi drugih odjeljenja, direktori lokalnih javnih preduzeća i fondova moraju pružiti više informacija o svojim finansijskim aktivnostima te poboljšati kontrolu trošenja, dok građani, u isto vrijeme, moraju aktivno učestvovati u davanju prijedloga zahtijevajući informacije o izvršenju budžeta. Budući da postoji veliki broj učesnika u procesu, s pogledima i stavovima koji mogu biti oprečni, moraju biti pronađeni kompromisi i konstruktivna rješenja.

Uloga općinskog vijeća/skupštine

OV/SO treba razmotriti sve programske politike i budžetske posljedice zasnovane na prijedlozima i preporukama izvršne vlasti (načelnika). Prilikom usvajanja budžeta, OV/SO utvrđuje politiku i određuje tok aktivnosti koje općina slijedi kako bi ispunila potrebe građana koristeći dostupna sredstva na najefikasniji mogući način. OV/SO je odgovorno/a za sljedeće aktivnosti u stvaranju procesa budžeta:

- utvrđivanje prioriteta,
- informiranje javnosti i komunikacija s građanima,
- usvajanje budžeta,
- nadzor provođenja programa, projekata i politike,
- stalna podrška usvojenom budžetu.

Gradani

Javnost treba da ima svoju ulogu u procesu kreiranja budžeta pružajući prijedloge za plan budžeta i proaktivno traženje informacije o tome kako se koriste njihova sredstva. Iako se mnoga poglavlja odnose na učešće građana, poglavlja 5,10 i 11 obrađuju ovu temu vrlo detaljno.

Uloga izvršne vlasti (načelnika)

Načelnik je odgovoran za određivanje vizije i sveukupnih politika naznačenih u budžetu. Ova važna funkcija je obaveza i odgovornost načelnika u skladu sa *Zakonom o lokalnoj samoupravi*. Uloga načelnika u procesu budžeta je krajnje važna u smislu davanja smjernica za sveukupnu općinsku organizacionu politiku. Načelnik treba da diskutira opću finansijsku politiku s članovima OV/SO, predstavnicima odjeljenja, direktnim ili indirektnim budžetskim korisnicima i drugim stranama koje su odgovorne za kontrolu i trošenje sredstava. Također, načelnik treba da zna koja će politika biti primjenjivana u oblasti plata i nadoknada, u kojoj mjeri će biti finansirani kapitalni projekti, te druga finansijska pitanja koja imaju utjecaja na općinu kao što je otplata duga. Ovo će osigurati da predstavljanje implementiranog budžeta bude u skladu s fiskalnom politikom i smjericama o ispunjavanju potreba zajednice.

Kada se prikupe zahtjevi za dodjelu sredstava, vrlo je vjerovatno da će ukupan iznos prevazići dostupne resurse. Načelnik će morati odrediti prioritete na osnovu onoga šta njegova administracija želi postići, onoga šta je pravna obaveza i onoga šta je izvodljivo. Načelnik je, uz podršku načelnika odjeljenja, odgovoran za:

- pripremu nacрта budžeta za raspravu na OV/SO,
- pripremu preciznog, detaljnog i usklađenog budžeta,
- objašnjenje lokalnog finansijskog okruženja,
- provođenje usvojenog budžeta,
- redovno izvještavanje i nadgledanje budžeta.

U nekim slučajevima načelnik može prenijeti ovlaštenja koja se odnose na budžet kompetentnom osoblju. Na osnovu općinske organizacione strukture načelnik može dodijeliti ta ovlaštenja zamjeniku načelnika (tamo gdje ta funkcija postoji), šefu finansija, šefu budžeta ili šefu računovodstva. Osim prijenosa ovlaštenja načelnik mora osigurati da pripremu budžeta obavi stručno osoblje. Obično se ova vrsta ovlaštenja daje šefu finansija. Ovlaštenja dodijeljena šefu finansija i drugom osoblju mogu uključivati sljedeće zadatke:

- razvoj i izdavanje uputstava za pripremu budžeta kao i smjernice za sve budžetske korisnike, uključujući sve detalje odluke koji su u vezi s planiranjem budžeta i procesom priprema, prag iznosa rashoda, ograničenja rashoda, ograničenja koja se odnose na povećanje ili smanjenje usluga; (u ovoj fazi, budžetski kalendar s preciznim datumima i svim potrebnim budžetskim aplikacijama i obrascima treba biti poslat svim budžetskim korisnicima),
- pripreme predviđanja prihoda i procjena rashoda,
- priprema finansijske strategije zasnovane na predviđanju i procjeni,
- osiguranje direktne pomoći svim budžetskim korisnicima u skladu s uputstvima o budžetu,
- ocjena zahtjeva budžetskih korisnika u skladu s uputstvima o budžetu,
- osiguranje preporuka koje će koristiti načelnik na osnovu analize zahtjeva budžetskih korisnika,
- pomoć načelniku u procesu usklađivanja zahtjeva prema budžetu sa stvarnim prihodima,
- priprema nacрта budžeta koji će biti predstavljen OV/SO,

- pomoć načelniku u predstavljanju nacрта budžeta OV/SO i građanima u toku javne diskusije,
- priprema, objavljivanje i podjela usvojenog godišnjeg budžeta svim budžetskim korisnicima i zainteresiranim stranama.

Uloga budžetskih korisnika

Budžetski korisnici igraju ključnu ulogu u procesu kreiranja budžeta. Budući da su oni najdirektnije uključeni i odgovorni za pružanje javnih usluga, u poziciji su da mnogo bolje razumiju potrebe za pružanjem usluga i zahtjeve. Zbog toga, pripreme preciznih zahtjeva za rashode, priprema potrebne dokumentacije koja se odnosi na zahtjeve za dodjelu sredstava, te pravovremeno i precizno podnošenje svih potrebnih budžetskih obrazaca je od ključne važnosti za šefa finansija kako bi bio u stanju da pripremi precizan budžet koji će načelnik pregledati.

Završna riječ

Nadamo se da će uz pomoć ovog *Uputstva* čitalac, bilo da se radi o načelniku, šefu finansija, članu općinskog vijeća/skupštine opštine ili građaninu, razumjeti način na koji su oni uključeni u razvoj bolje općinske uprave, koristeći budžet kao sredstvo za određivanje politike i, u krajnjoj liniji, pružanje kvalitetne usluge na efektivniji i efikasniji način.

Zakon o budžetu i Zakon o budžetskom sistemu

U Bosni i Hercegovini budžetski sistem je reguliran zakonom. Ovo poglavlje pruža pregled entitetskih zakona o budžetu, te njihove pravne utjecaje na općinske budžete.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete

- ključne tačke Zakona o budžetu Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH),
- budžetski kalendar u FBiH,
- ključne tačke zakona o budžetskom sistemu u RS,
- budžetski kalendar u RS.

Zakon o budžetima Federacije Bosne i Hercegovine

Zakon o budžetima/proračunima u FBiH (u tekstu: Zakon) stupio je na snagu 21. maja 1998. godine, a u primjeni je od 1. juna 1998. godine.

Suština ovog Zakona je da promovira precizno planiranje budžeta sa stanovišta prihoda. Nivo planiranih prihoda je uzet kao ograničavajući faktor u planiranju određenih troškova. Osnovna linija ovog Zakona je princip *označenog trošenja sredstava* unutar precizno utvrđenog djelokruga kako bi se postiglo realno i ekonomično planiranje budžeta. Slijedi pregled najvažnijih članova za budžetske aktivnosti u općinama.

Osnovne odredbe su prikazane u članovima od 1 do 14 Zakona o budžetima. Ove odredbe se odnose na: sadržaj i djelokrug Zakona, definicije, budžetska sredstva, usklađivanje budžetskih sredstava i rashoda, budžetske prihode, budžetske suficite i budžetske deficite.

Budžetski sistem se sastoji od:

- budžeta Federacije Bosne i Hercegovine,
- budžeta kantona,
- budžeta općina i gradova,
- finansijskih planova fondova.

Ovaj Zakon regulira sljedeće oblasti:

- pripreme, planiranje, usvajanje i stvaranje budžetske prakse u Federaciji BiH, kantonima, općinama i gradovima,
- izvršenje budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine, zaduženost i upravljanje dugovima,
- budžetsko računovodstvo, kontrolu i reviziju budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine, općinama i gradovima.

Članovi od 2 do 14 definiraju jedinstvenost budžetskog sistema koji je stvoren općom pravnom osnovom, jedinstvenu budžetsku klasifikaciju, upotrebu jedinstvene budžetske dokumentacije, dosljedne kriterije za kontrolu i reviziju budžeta i dosljedne principe budžetske procedure.

Član 2 definiira osnovne termine: budžet, budžet Federacije Bosne i Hercegovine, budžet općina i gradova.

Član 8 definiira budžetska sredstva koja se koriste za finansiranje rada budžetskih korisnika i obavljanje njihovih zadataka. Međutim, ovaj član nalaže obavezu usklađivanja budžetskih sredstava i budžetskih rashoda.

Član 9 definiše prihode i rashode Federacije, kantona, općina i gradova tj. njihovi budžeti se sastoje od poreskih prihoda, neporeskih prihoda i prihoda prikupljenih od obavljanja osnovnih aktivnosti koje pripadaju lokalnoj zajednici. Poreski prihodi se raspoređuju u skladu s posebnim Zakonom (Zakon o dodjeli javnih prihoda. Više detalja o ovom Zakonu, prihodima koji pripadaju FBiH, prihodima koji pripadaju gradovima/općinama mogu se naći na kraju ovog poglavlja).

Član 10 objašnjava da se izdaci sastoje od tekućih i kapitalnih rashoda, zajmova i udjela u registriranom kapitalu koji je umanjen za iznos otplate zajma kako je definirano članovima 10.b, 13, 17.4 i 5.20, paragrafima 3.29 i 5. Očekivanja u sferi investicionih prihoda i rashoda su predstavljena u dijelu o kapitalnom budžetu.

Član 11 definiira višak prihoda u odnosu na rashode (*suficit*), višak rashoda u odnosu na prihode (*deficit*) i praksu raspodjele viška prihoda, kao i način pokrivanja deficita.

Član 12 definiira pokrivanje deficita u skladu s članovima od 37 do 44.

Član 16 određuje da je ministar finansija (MF) obavezan da sastavi preliminarni izvještaj o ekonomskoj i fiskalnoj politici prije 30 juna. Također, isti član obavezuje ministra da, u saradnji s drugim vladinim tijelima, predloži procjenu zasnovanu na glavnim kategorijama prihoda i rashoda za narednu fiskalnu godinu. Ovaj izvještaj nazvan Okvirni dokument za budžet (ODB) utvrđuje ključne projekcije prihoda, rashoda, politika i strategija potrebnih za vođenje priprema budžeta entiteta, kantona i općina.

Članovi od 16 do 19 definiraju procedure usvajanja budžeta u formi **Budžetskog kalendara** koji definiira krajnje rokove za završetak raznih faza u budžetskoj proceduri.

Budžetski kalendar počinje 1. jula. U ovom mjesecu lokalne zajednice obavezne su početi proces analiziranja ODB-a MF.

Do 22. jula općine trebaju osigurati *Uputstvo o nacrtu priprema budžeta* za sve budžetske korisnike.

Do polovine septembra budžetski korisnici moraju podnijeti Odjeljenju za finansije zahtjeve za narednu godinu.

Do 15. oktobra Odjeljenje za finansije priprema nacrt budžeta u skladu sa smjericama iz Uputstva, dajući posebnu pažnju potrebama budžetskih korisnika.

Do 15. novembra nadležno općinsko izvršno tijelo usvaja prijedlog budžeta i podnosi ga Ministarstvu finansija.

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

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske je stupio na snagu u decembru 2003. godine, a u primjeni je od januara 2004. godine.

Suština ovog Zakona je precizno i detaljno planiranje budžeta u pogledu prihoda koji su ograničavajući faktor za potencijalne rashode. Namjensko trošenje sredstava unutar precizno utvrđenog iznosa sredstva predstavlja polazište za ovaj Zakon u pogledu stvaranja realnog i ekonomičnog plana.

Osnovne odredbe su predstavljane u članovima od 1 do 12. Ove odredbe se odnose na: sadržaj i djelokrug Zakona, definicije, usklađivanje budžetskih sredstava i rashoda, budžetske prihode, budžetski deficit i suficit.

Budžetski sistem čine:

- budžet Republike Srpske,
- budžet općina i gradova,
- plan finansijskih sredstava.

Ovaj Zakon regulira sljedeće oblasti:

- pripreme, planiranje, stvaranje i usvajanje budžetske prakse u RS, te budžete općina i gradova i plan finansijskih sredstava;
- provođenje budžeta u Republici Srpskoj, budžeta općina, gradova i plan finansijskih sredstava, zaduženost, upravljanje dugovima;
- budžetsko računovodstvo, kontrola i revizija budžeta u Republici Srpskoj, budžeti općina i gradova i plan finansijskih sredstava.

Član 2 daje definiciju osnovnih termina: budžet, budžet Republike, budžet općina i gradova, budžetska rezerva, Memorandum o budžetu, fiskalna godina, Odluka o usvajanju budžeta, javni prihodi, pomoć, dugoročni i kratkoročni krediti i zajmovi, budžetski rashodi, dugoročne obaveze, budžetski višak, račun javnih prihoda, glavna knjiga trezora, jedinstveni račun trezora i račun za posebne namjene.

Član 3 navodi da je cjelovitost budžetskog sistema osigurana općom pravnom osnovom, jedinstvenom budžetskom klasifikacijom, upotrebom jedinstvene budžetske dokumentacije, dosljednim kriterijima za kontrolu i reviziju budžeta, te dosljednim principima budžetske procedure.

Članovi od 4 do 6 definiraju da se budžetska sredstva koriste za finansiranje budžetskih korisnika i obavljanje njihovih poslova i zadataka, te usklađivanje budžetskih sredstava i rashoda. Budžetska sredstva, koja su dio budžeta RS i koja se dijele između budžeta Republike Srpske i budžeta općina, automatski se isplaćuju s računa javnih prihoda na jedinstveni račun trezora Republike, općina i gradova.

Članovi od 7 do 9 navode koja budžetska sredstva pripadaju RS, kako se dijele prihodi između RS i općina i koji prihodi pripadaju samo budžetima općina i gradova. Više informacija o raspodjeli prihoda može se naći na kraju ovog poglavlja.

Član 12 definira metode korištenja suficita i metode finansiranja deficita.

Članovi od 13 do 17 navode da pripreme budžeta počinju sastavljanjem Okvirnog dokumenta za budžet (ODB) s 30. junom (definirano u članu 2 stav 5), što treba da osigura makroekonomsku projekciju predviđanja prihoda i rashoda za narednu fiskalnu godinu i sljedeće dvije (ovo se razlikuje od Zakona o budžetu FBiH koji predviđa samo jednu godinu).

Član 15 jasnije navodi Budžetski kalendar koji predstavlja vremenski okvir za pripremni period budžeta, i to na sljedeći način:

Budžetski kalendar počinje od **jula** (5. juli), što znači da su lokalne zajednice obavezne da do ovog datuma otpočnu proces analize preliminarnog ODB-a.

Do **20. jula** lokalne zajednice treba da dostave *Priručnik za pripremu nacrtu budžeta* korisnicima budžeta.

Do **polovine septembra** budžetski korisnici podnose svoje zahtjeve za narednu godinu Odjeljenju za finansije.

Do **15. oktobra** Odjeljenje za finansije će sačiniti nacrt budžeta uzimajući u obzir potrebe budžetskih korisnika te uputstva, kako je navedeno u ODB-u.

Do **1. novembra** nadležno izvršno općinsko tijelo usvaja prijedlog budžeta i podnosi ga Ministarstvu finansija.

Ministarstvo finansija može dati preporuke i odobrenje za usvajanje predloženog nacrtu do **20. novembra**.

Do **5. decembra** nadležno izvršno općinsko tijelo usvaja nacrt budžeta koje onda skupština općine treba da donese/usvoji do **15. decembra**.

Odjeljenje za finansije je dužno da podnese usvojeni budžet za narednu godinu Ministarstvu finansija najkasnije do 15. decembra. Ista procedura se primjenjuje i za budžet entitetske vlade, koja stvara osnovu za pravovremeno usklađivanje i razmjenu kvalitetnih informacija.

Ko posjeduje i kako se dijele prihodi u FBiH

U Federaciji Bosne i Hercegovine ovo se bazira na odredbama Zakona o dodjeli javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i sličnim zakonima kantona osim Kantona 9 (Sarajevo).

Sljedeći prihodi se dodjeljuju Federaciji:

- sve carinske obaveze;
- posebni porezi – akcize;
- korporativni porez na prihod banaka i drugih finansijskih organizacija, osoba i osiguravajućih i reosiguravajućih društava, pravnih lica u oblasti proizvodnje električne energije, pošta, telekomunikacija te pravnih subjekata u oblasti igara na sreću i industrije zabave gdje su takve aktivnosti jedine koje oni obavljaju;
- federalne administrativne takse;
- takse federalnih sudova;
- prihodi od prirodnih resursa;
- donacije i
- ostali prihodi (od imovine itd.).

Sljedeći javni prihodi će biti dodijeljeni kantonima, a propisuju ih zakoni o federalnim jedinicama (kantonima):

- porez na promet roba i usluga,

- porez na dobit preduzeća *izuzev korporativnog poreza na prihod koji se spominje u članu 1, potparagraf 4 ovog Zakona,*
- porez na plate,
- novčane kazne po propisima kantona,
- donacije,
- ostali prihodi.

Zakonodavna tijela kantona usvajaju zakone o kantonalnim taksama (sudske, administrativne takse itd.).

Javni prihodi se dodjeljuju općinama u skladu s kantonalnim propisima.

Općinska vijeća usvajaju propise o općinskim taksama (komunalne takse, novčane kazne itd.), kao i propise o taksama (porez na poljoprivredu, porez na imovinu, itd.) i na druge načine osiguravaju potrebna sredstva.

Ko posjeduje i kako se dijele prihodi u RS na osnovu Zakona o budžetskom sistemu RS?

Prihodi koji pripadaju RS su:

- carine,
- akcize, *izuzev akciza na naftne derivate,*
- porez na dobit,
- porez na dohodak,
- porez na pokretnu imovinu,
- porez na priređivanje igara na sreću i zabavnih igara,
- takse,
- nadoknade ili naknade,
- novčane kazne,
- prihodi od nelegalno stečene imovine i imovinske koristi,
- drugi prihodi.

Prihodi koji se dijele između budžeta Republike Srpske i budžeta općina i gradova:

- porez na promet roba i usluga,
- akcize na naftne derivate,
- nadoknade za puteve,
- porez na dohodak građana,
- nadoknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta,
- nadoknade za korištenje mineralnih sirovina,
- oduzeta imovinska korist.

Prihodi koji pripadaju budžetu općine su predstavljeni u članu 9 ovog Zakona kao primarni izvor prihoda lokalne zajednice i oni nisu ograničeni budžetom. To su:

- porez na imovinu,
- porez na dohodak građana,
- novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku,
- općinske administrativne takse,

- komunalne takse,
- općinske nadoknade za upotrebu prirodnih i drugih resursa od općeg interesa,
- porez na dobitak od igara na sreću,
- drugi općinski prihodi.

Budžetsko računovodstvo

Budžetsko računovodstvo je sistem koji prikuplja, registrira, analizira i izvještava o finansijskim aktivnostima koje provode organizacije, preduzeća, institucije u svom radu pri obavljanju finansijskih transakcija. Postoje različite definicije računovodstvenog sistema, ali sve one sadrže iste osnovne elemente:

- Sistem je uspostavljen za računovodstvo;
- Podaci o poslovnim događajima se prikupljaju radi analize, sistematizacije, klasifikacije i mjerenja;
- Podaci se obrađuju i prezentiraju korisnicima.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- važnost sistema računovodstva u budžetskom sistemu,
- specifičnosti koje karakteriziraju budžetsko računovodstvo.

Za adekvatno razumijevanje budžetskog računovodstva postoje dva glavna aspekta budžetskog sistema u općini:

- Računovodstvo je informativni sistem koji procjenjuje, obrađuje i prikazuje finansijske podatke o pravnom licu;
- Knjigovodstvo podrazumijeva evidentiranje, klasificiranje i sumiranje poslovnih transakcija pravnog lica, te čuvanje originalne poslovne dokumentacije koja pruža dokaze o ovim transakcijama.

Budžetsko računovodstvo je pravna obaveza svih općina u BiH. Na kraju ovog poglavlja naći ćete listu trenutno važeće legislative i standarda koji se preporučuju.

Sistem budžetskog računovodstva

Za razliku od međunarodnog standardnog računovodstva, budžetsko računovodstvo u BiH prepoznaje i potvrđuje prihode po osnovu gotovine, u momentu kada je prihod dostupan i može biti izmjeren. Općina evidentira sve prihode u svojim računovodstvenim knjigama. U isto vrijeme, rashodi se potvrđuju u momentu početka poslovnog događaja i to po osnovu razgraničenja. Uopćeno govoreći, računovodstveni sistem budžetskih korisnika se zasniva na *načelu modificiranog nastanka događaja*. Finansijski izvještaji se pripremaju na osnovu modificirane metode računovodstva koja je u skladu s odredbama budžetskog računovodstva u oba entiteta. Za više detalja vidi poglavlje 9 - Finansijsko izvještavanje Ministarstvu finansija.

Kvalitet finansijskih izvještaja (popunjavanje obrazaca i izrada popratnih dokumenata) za sve budžetske korisnike ovisi o kvalitetu uspostavljenog računovodstvenog sistema. Prije sastavljanja svih izvještaja koji se šalju Ministarstvu finansija ili OV/SO, potrebno je uraditi

predbilansne radnje, uključujući sravnjavanje i preglede. Jedan takav primjer je pregled inventure ili usklađivanje salda (stanja) računa i evidentiranje inventurnih razlika. Nivo verifikacije ovisi o kvaliteti uspostavljenih računovodstvenih politika i procedura i kvaliteti mehanizama interne kontrole.

Odjeljenje za finansije treba redovno vršiti pregled računovodstvenih glavnih knjiga, njihovu preciznost i potpunost za vrijeme tog računovodstvenog perioda. Posebnu pažnju treba obratiti sravnjavanju kapitalnih i finansijskih transakcija prije nego što počne izrada izvještaja. Odjeljenje za finansije treba imati u vidu da procedure pregleda zahtijevaju manje vremena ako se vrše redovno tokom godine. Ovo smanjuje nivo grešaka, tj. nepravilnosti ili ispuštenih evidencija, a završni pregled na kraju godine je mnogo brži. Korištenjem odgovarajućeg računovodstvenog softvera, broj grešaka može biti smanjen, a preciznost glavnih knjiga i računovodstvenih knjiga će biti značajno poboljšana.

Dvojno računovodstvo/knjigovodstvo

U računovodstvu budžetski korisnici primjenjuju princip dvojnog računovodstva. Dvojno računovodstvo je metod evidentiranja transakcija koje dopušta provjeru preciznosti evidentiranih podataka. U računovodstvu se knjiženja dijele na dugovna i potražna. Na dugovnim se evidentiraju transakcije koje su u vezi s primljenim uplatama, troškovima i povećanjem potraživanja ili sredstava općine. Na potražnim se evidentiraju transakcije koje su u vezi s prihodima, plaćanjem roba i povećanjem obaveza općine. Evidentiranje transakcija uvijek zahtijeva i dugovna i potražna knjiženja. Ako su knjiženja pravilno unesena, kada se sravne, dugovna i potražna knjiženja u glavnoj knjizi treba da se slažu.

Standardna budžetska klasifikacija

Budžetska klasifikacija pruža okvir koji definira i evidentira finansijske aktivnosti. Standardna budžetska klasifikacija data je u tabeli koja slijedi:

Fondovska	Identificira izvore finansiranja i sredstava.
Ekonomska	Predstavlja identifikaciju svih vrsta prihoda, rashoda, obaveza i izvora sredstava.
Organizaciona	Identificira transakcije po mjestu nastanka.
Funkcionalna	Identificira svrhu transakcije.
Pod ekonomska	Pružava više detalja o vrsti transakcije.
Programska	Omogućava praćenje projekata i programa koji se odnose na određenu transakciju.

Za neke od klasifikacija potrebna su dodatna objašnjenja koja su data u daljem tekstu.

Fondovska klasifikacija

Iako ova klasifikacija nije toliko značajna za finansijske aktivnosti općine, nekada može biti od koristi. Fondovska klasifikacija se može koristiti kada općina ima ograničen iznos sredstava koji treba biti utrošen za određenu svrhu.

Ekonomska budžetska klasifikacija

Kako bi se na jedinstven način evidentirali prihodi, rashodi, sredstva i resursi, budžetski korisnici su dužni da primjenjuju Kontni plan. Budžetski korisnici moraju primjenjivati Pravilnik o računovodstvu budžetskih korisnika koristeći: klase, kategorije, potkategorije, glavne grupe, podgrupe i analitička konta Kontnog plana. Finansijske promjene, tj. budžetske transakcije su označene i evidentirane direktno u analitičnim kontima, dok se sintetičke oznake i knjiženje koriste u nalogima za knjiženje, ovisno o vrsti knjiženja. Budžetske institucije su dužne da knjiže budžetske transakcije direktno na propisani šestocifreni konto.

Organizaciona budžetska klasifikacija

Organizaciona klasifikacija omogućava utvrđivanje finansijskih odgovornosti na nivou primarnih, sekundarnih i tercijarnih budžetskih korisnika, a organizirana je hijerarhijski na osnovu entitetskih, kantonálnih i općinskih propisa.

Funkcionalna budžetska klasifikacija

Funkcionalna klasifikacija omogućava evidentiranje finansijskih transakcija pomoću funkcija propisanih zakonom.

Računovodstvena načela i pravila

Načelnik odjeljenja za finansije na prvom mjestu i ured za računovodstvo budžetskog korisnika su odgovorni za poslove računovodstva i knjigovodstva. Odgovorna osoba treba osigurati da se:

- izrada finansijskih izvještaja obavlja na bazi podataka dobivenih iz poslovnih knjiga;
- vođenje evidencija u zvaničnim poslovnim knjigama obavlja isključivo uz odgovarajuće adekvatno identificiranje transakcija;
- evidentiraju samo postojeće vrijednosti;
- knjiženje obaveza i potraživanja obavlja isključivo kod tačno identificiranih poslovnih događaja;
- ne prave ili ne koriste lažni dokumenti;
- knjigovodstvene evidencije i dokumenti pravilno pohranjuju i čuvaju;
- ne mogu potpisivati izvještaji koji nisu urađeni u skladu s računovodstvenim standardima i profesionalnom etikom;
- finansijske izvještaje moraju potpisati osobe koje su pripremile i vodile poslovne knjige.

Izrada računovodstvenih politika i Pravilnika

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS) treba da se koriste kao osnova za propisivanje računovodstvene politike. Računovodstvene politike su posebni principi, osnove, konvencije, pravila i prakse koje usvaja organizacija u pripremi i prezentaciji finansijskih izvještaja. Računovodstvene politike trebaju ponuditi informacije koje su od važnosti za potrebe korisnika. Informacije moraju biti pouzdane, istinite i u potpunosti trebaju odražavati finansijsku situaciju, pokazujući ekonomsku suštinu događaja i transakcija. Konačno, informacije moraju biti neutralne, nepristrasne, jasne i razumne.

Svaka općina mora usvojiti knjigovodstvene politike u skladu s *Uputstvima o internoj kontroli budžetskih korisnika (SN FBiH 19/05)*; međutim, u skladu sa *Zakonom o budžetu/proračunu član 46 i 47*, vlada Federacije i Ministarstvo finansija donose pravila koja se koriste na svim nivoima vlasti. Isto je i za Republiku Srpsku u skladu sa *Zakonom o budžetu RS, član 58*. Politike trebaju biti usklađene s Pravilnikom o računovodstvu budžeta koje izdaju entitetske vlade. Općinski Pravilnik o računovodstvu mora biti vodič za sve računovodstvene aktivnosti u knjigovodstvenom odjelu za vrijeme evidentiranja svih općinskih transakcija.

Prilikom razvoja politika i pravilnika budžetski korisnici moraju imati relevantnu i pouzdanu informaciju kako bi donijeli realne i jasne ekonomske odluke; radi toga, finansijski izvještaj mora:

- tačno odražavati finansijsku poziciju budžetskog korisnika,
- odražavati ekonomsku suštinu transakcija, drugih događaja i uvjeta, a ne samo njegovu pravnu formu;
- biti neutralan i oslobođen svake vrste neprofesionalne aktivnosti;
- biti jasan;
- biti kompletan i sadržavati sve relevantne podatke.

Računovodstvene evidencije

Računovodstvene evidencije se vode primjenom kontnog okvira propisanog Pravilnikom o sadržini pojedinih računa u kontnom okviru za korisnike budžeta entiteta, kantona, općina i gradova, budžetskih fondova i fondova.

Kontni plan sadrži 10 osnovnih klasa čiji su detalji opisani u daljem tekstu. Kontni plan nije isti u RS i FBiH. Oba kontna plana sadrže 10 klasa sa istim naslovima, ali drugačijim brojevanim oznakama.

Naziv	Opis ¹	Broj klase RS i FBiH
Stalna sredstva	Stalna sredstva se koriste u pružanju javnih usluga i/ili za administrativne svrhe, za koje se očekuje da će se koristiti u toku godine.	Klasa 0: RS Klasa 0: FBiH
Zalihe	Rashodi koji su u vezi s osnovnim materijalima i sitnim inventarom koji je uvijek u visini troška (nabavne vrijednosti) tog materijala i inventara, tj. u visini cijene po kojoj je nabavljen. Rashodi se terete po nabavci, a to znači da se ne vrši djelimična ispravka zaliha materijala i sitnog inventara na nivou neto prodajne vrijednosti, jer knjigovodstvena vrijednost zaliha ne postoji.	Klasa 1: RS Klasa 2: FBiH

¹ Pravilnik o računovodstvu budžeta Federacije Bosne i Hercegovine(SN FBiH 6/99); Pravilnik o sadržaju pojedinih računa u kontnom planu za budžet (SG RS 18/99)

Gotovina, kratkoročna potraživanja i razgraničenja	<p>Depozitni novac se evidentira na transakcionim kontima u banci. Novčana sredstva po osnovu revolverajućih fondova i kredita evidentiraju se na posebnim računima. Na deviznim računima evidentira se novac u stranoj valuti, paralelno u KM. Sredstva se bilansiraju po kursu Centralne banke BiH.</p> <p>Kratkoročna potraživanja su potraživanja s rokom dospijeca manjim od godinu dana od dana nastanka poslovnog događaja.</p> <p>Kratkoročna razgraničenja obuhvataju aktivne kamate, zakupnine, rente i druge anticipativne pozicije aktive, kao i pasivne kamate, zakupnine i druge tranzitorne pozicije aktive, a sve na rok do godinu dana (što uključuje unaprijed proračunate prihode, koji nisu odmah prikupljeni, kao i unaprijed plaćene rashode koji će biti plaćeni kasnije).</p>	Klasa 2: RS Klasa 1: FBiH
Izvori stalnih sredstava	<p>Izvori stalnih sredstava su raspoloživi budžetskim korisnicima na neodređeno vrijeme. Redovni izvori stalnih sredstava uvećani za dio revalorizacionih efekata moraju biti jednaki vrijednosti stalnih sredstava.</p> <p>Neraspoređeni višak prihoda (suficit) prioritarno se koristi za pokriće deficita iz ranijeg perioda.</p>	Klasa 3: RS Klasa 5: FBiH
Dugoročne obaveze i razgraničenja	<p>Dugoročne obaveze predstavljaju obaveze koje dospijevaju u roku dužem od godinu dana od dana nastanka obaveze. Sredstva i izvori sredstava primljeni po posebnim zakonskim propisima mogu se dugoročno razgraničavati.</p>	Klasa 4: RS Klasa 4: FBiH
Kratkoročne obaveze i razgraničenja	<p>Sve obaveze iz trenutnih poslovnih operacija koje se javljaju na isti način i pod istim uvjetima. Kratkoročne trenutne obaveze stavljene su na odgovarajuće pojedinačne račune.</p> <p>Obaveze prema zaposlenim i obaveze prema dobavljačima se uvijek smatraju kratkoročnim obavezama, bez obzira kada dospijevaju za plaćanje. Svi prihodi plaćeni unaprijed proračunati i neplaćeni rashodi se registriraju na</p>	Klasa 5: RS Klasa 3: FBiH

	ovom kontu. Kratkoročna razgraničenja, ukoliko se odnose na period koji je kraći od godinu dana.	
Rashodi	Rashodi se knjiže po aktuelnoj osnovi, odnosno u periodu kada je obaveza za plaćanje i nastala, bez obzira da li je to plaćanje izvršeno ili ne. Doznake nižim potrošačkim jedinicama koriste se za evidentiranje transfera, doznaka na istom nivou vlasti, pri čemu se uključuju doznake iz budžeta budžetskim korisnicima, kao i doznake od budžetskih korisnika nižim potrošačkim jedinicama.	Klasa 6: RS Klasa 6: FBiH
Prihodi	Prihodi i primici se prikazuju u računovodstvenom periodu u kojem su mjerljivi i raspoloživi. Prihodi su mjerljivi kada ih je moguće vredonosno iskazati. Prihodi i primici su raspoloživi kada su ostvareni u okviru obračunskog perioda ili ubrzo nakon toga, kada su dostupni za plaćanje obaveza.	Klasa 7: RS Klasa 7: FBiH
Memorandum-ska evidencija o kapitalnim transakcijama	Memorandumska evidencija o kapitalnim transakcijama predstavlja zatvoren sistem konta za evidentiranje kapitalnih dobitaka i izdataka i ne predstavlja bilansne pozicije.	Klasa 8: RS Klasa 8: FBiH
Vanbilansne evidencije	U vanbilansnoj evidenciji nalaze se sredstva i izvori sredstava koji su značajni za budžetske korisnike, a ne nalaze se u bilansu.	Klasa 9: RS Klasa 9: FBiH

Računovodstvene knjige

Zakonska osnova za vođenje računovodstvenih knjiga je *Zakon o budžetu u FBiH* i *Zakon o budžetskom sistemu u RS*.

Računovodstvene knjige budžetskih korisnika su:

- dnevnik transakcija,
- glavna knjiga ili GKT - čine je knjiga prihoda i rashoda i knjiga imovine, obaveza i izvora vlasništva,
- pomoćne knjige: uključuju knjige ulaznih i izlaznih faktura, knjige stalnih sredstava, knjige blagajne, knjige izvoda sa žiroračuna, knjige zaliha materijala, evidencija duga i evidencija plata.

Računovodstvene knjige imaju vrijednost javnog dokumenta. Na kraju fiskalne godine računovodstvene knjige se poravnavaju, zaključuju i povezuju. Ako se knjigovodstvena

obrada vrši elektronski, glavna knjiga i dnevnik se štampaju i uvezuju. Dnevnik transakcija i Glavna knjiga moraju se čuvati najmanje 10 godina, a pomoćne knjige 5 godina.

Knjigovodstvene isprave

Knjigovodstvena isprava je zapis o nastaloj poslovnoj promjeni. Poslovne promjene su:

- kada izvršite uplatu,
- kada podignete novac,
- kada kupujete,
- kada nešto dobijete,
- svaka aktivnost čiji se rezultat mora reflektirati u glavnoj knjizi.

Knjiženje poslovnih promjena u računovodstvenim knjigama vrši se isključivo na osnovu knjigovodstvenih isprava. Knjigovodstvenu ispravu mora verificirati odgovorna osoba kao pravno tačnu, validnu i istinitu, te računski ispravnu. Knjigovodstvena isprava se može dobiti elektronskim putem, uključujući i elektronsku razmjenu podataka u skladu s odgovarajućim UN/EDIFACT² standardima. Knjigovodstvena isprava se može dobiti i telekomunikacijskim putem, uključujući i elektronsku razmjenu podataka između kompjutera u skladu s odgovarajućim UN/EDIFACT standardima. U FBiH *Pravilnikom o budžetskom knjigovodstvu u FBiH (SG BiH 56/02, član 5)* dozvoljena je elektronska obrada podataka.

Budžetski korisnici određuju osobe koje su odgovorne za zakonitost i ispravnost nastanka poslovnih promjena i izradu isprava o poslovnim promjenama i uređenje kretanja knjigovodstvenih isprava, kao i postupke interne kontrole. Knjigovodstvena isprava mora se dostaviti na knjiženje najkasnije u roku od 8 dana od dana nastanka poslovne promjene.

Svi budžetski korisnici su obavezni da vode i čuvaju knjigovodstvene evidencije i dokumente koje pružaju dovoljne, adekvatne i kompletne dokaze o njihovim transakcijama u periodu koji nije kraći od 6 godina, ili u dužem vremenskom periodu, ako to zahtijevaju poreski zakoni.

Pripreme za izradu godišnjeg finansijskog izvještaja

Na kraju računovodstvenog perioda budžetski korisnici su dužni:

- evidentirati sve finansijske transakcije nastale za vrijeme određenog vremenskog perioda,
- sravniti analitička i potkategorije konta,
- provjeriti sve prethodno uknjižene transakcije,
- sravniti konto dobavljača i podatke u Glavnoj knjizi,
- sravniti kratkoročna konta potraživanja i podatke u Glavnoj knjizi,
- završiti inventuru sredstava, dugovanja i potraživanja,
- završiti sva potrebna predbilansna knjiženja,
- sačiniti preliminarni konto dobitka ili gubitka.

Procedura za inventuru sredstava, dugovanja i potraživanja

⁴UN/EDIFACT predstavljaju pravila Ujedinjenih naroda o razmjeni elektronskih podataka za administraciju, trgovinu i transport. To je set međunarodno usaglašenih standarda, direktiva i uputstava za elektronsku razmjenu kompjuterski standardiziranih podataka.

Na kraju fiskalne godine budžetski korisnici su dužni da formiraju Komisiju za inventuru sredstava, dugovanja i potraživanja. Sve promjene u inventuri moraju biti evidentirane putem inventure i imati popratne informacije u računovodstvenim knjigama.

Sljedeći propisi na entitetskom nivou striktno su uredili sve potrebne aktivnosti u vezi s ovim pitanjem:

- Pravilnik o računovodstvu budžeta, član 74, SN FBiH 56/02;
- Pravilnik o modelima i vremenskim rokovima za inventuru i usklađivanje računovodstvenih evidencija sa stvarnim evidencijama, SG RS 37/00.

Bilans stanja kao rezultat godišnjeg budžetskog procesa

Bilans stanja se kompletira nakon što se stanje konta sravni sa stvarnim stanjem. Ovo kasnije potvrđuje kontrola sredstava, dugovanja i potraživanja; te po okončanju svih računovodstvenih operacija koje su u vezi s raspodjelom prihoda i rashoda i raspodjelom viškova koji su nastali kao rezultat poređenja prihoda i rashoda; po okončanju provedenih računovodstvenih operacija u vezi s deficitom koji je nastao usljed većih rashoda u odnosu na prihode; i poslije istovremenog zatvaranja konta prihoda i rashoda.

Kvalitet bilansa stanja je direktno povezan s efikasnošću interne kontrole u općini. Ako propisane procedure za evidentiranje i sravnjavanje osnovnih resursa, finansijskih resursa, sredstava i obaveza nisu ispoštovane, bilans stanja neće dati preciznu sliku finansijskog stanja općine.

Stoga, Odjeljenje za finansije treba prvo pregledati procedure propisane *Pravilnikom o inventuri*. Često je propust da se uradi pravilna inventura rezultat nedostatka priprema plana inventure s definisanim zadacima, rokovima i konačnog izvještaja o inventuri. Ovo uzrokuje kašnjenja u završetku izrade bilansa stanja ili daje nepouzdanu i nepreciznu informaciju koje stvaraju nerealnu ili lažnu sliku finansijskog stanja općine.

Pravni okvir za budžetsko računovodstvo

Pravni okvir za budžetsko računovodstvo se utvrđuje na entitetskom nivou, tj. u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Pravni okvir obuhvata zakone, uredbe, pravilnike i računovodstvene standarde.

FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE (FBiH)

- Zakon o proračunima/budžetima u Federaciji BiH (SN FBiH 20/98);
- Zakon o trezoru (SN FBiH 58/02);
- Zakon o računovodstvu (FBiH SN2/95 i 12/98);
- Uredba o knjigovodstvu budžeta u FBiH (SN 47/98);
- Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH (SN 56/02);
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem finansijskom izvještaju za budžet u FBiH (SN 30/99, 54/99, 17/05);
- Pravilnik o računovodstvu budžeta u FBiH (SN 56/02);
- Računovodstveni standardi u FBiH (SN 50/98; 52/99; 54/00);

- Međunarodni računovodstveni standardi br. 27 (pošto BiH nije usvojila računovodstvene standarde za računovodstvo budžetskih korisnika, pravni okvir za ovo pitanje su međunarodni standardi);
- Također, u skladu s pravnim propisima u FBiH, (Uputstva o uspostavljanju i jačanju interne kontrole budžetskih korisnika, SN FBiH 19/05) općinske vlasti trebaju usvojiti interne knjigovodstvene politike za budžetske korisnike (čije poslovanje uključuje posebne odnose i poslovne promjene koje zahtijevaju dodatna pravila za njihovo korištenje, vodeći računa da isti ne trebaju odstupati od zakona i drugih propisa).

REPUBLIKA SRPSKA (RS)

- Zakon o budžetskom sistemu RS (SG RS 96/03; 14/04;/05);
- Zakon o trezoru (SG RS 16/05);
- Zakon o računovodstvu (SG RS 18/99 i 62/02);
- Pravilnik o sadržini pojedinih računa u kontnom okviru za korisnike prihoda budžeta (Republike, općina i gradova, budžetskih fondova i fondova) (SG RS br. 86/02 i 1/04);
- Pravilnik o računovodstvenoj politici za korisnike budžeta RS (SG RS br. 109/03 i 07/05);
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, općina, gradova i fondova (SG RS br 56/04;62/04 i 11/05);
- Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor;
- Računovodstveni standardi RS (SG RS 18/99);
- Pravilnik o implementaciji međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (SG RS 06/05);
- Pravilnik o modelima i vremenskim rokovima za inventuru i usklađivanje računovodstvenih evidencija sa stvarnim evidencijama SG RS (37/00).

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama za ovo poglavlje naći ćete:

Odluku o općinskim računovodstvenim politikama za budžetske korisnike

Referentni dokument o računovodstvenoj klasifikaciji koju je objavio PADCO

Planiranje i pripreme budžeta

Planiranje i priprema budžeta je jedna od ključnih faza ciklusa budžeta. Od budžetskih korisnika se očekuje da planiraju svoje aktivnosti za narednu/e godinu/e i da utvrde troškove koji idu s implementacijom njihovih aktivnosti. Prihodi se procjenjuju na osnovu prikupljanja prihoda iz prethodne godine i predviđanja njegovog povećanja na osnovu poreskih i neporeskih prihoda. Prioriteti u općinskim operacijama su utvrđeni, a planirana sredstva dodijeljena na osnovu ovih prioriteta. Budžet je politički dokumenat i finansijska ocjena općinskih planova za narednu godinu. Ukoliko pokaže pozitivnu i odgovarajuću upotrebu sredstava, a urađen je na profesionalan, transparentan i ekonomičan način, budžet može pomoći da administracija zadobije povjerenje građana.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- kada počinje proces planiranja;
- kako budžetski korisnici učestvuju u procesu planiranja i pripreme;
- važnost rokova;
- strukturu budžeta.

Pripreme budžeta

Proces budžeta uključuje mnoge aktivnosti koje trebaju biti urađene unutar precizno određenog vremenskog perioda koji je naznačen u *budžetskom kalendaru*. *Budžetski kalendar* je vremenski raspored raznih aktivnosti potrebnih za pripreme, planiranje i usvajanje budžeta. Kalendar utvrđuje raspored različitih faza i procedura unutar svake pojedinačne faze. On jasno određuje ko su učesnici i koje su njihove odgovornosti (vidi poglavlje 2 Zakona o budžetu).

Uloga i funkcije općinskog odjeljenja finansija

Općinsko odjeljenje zaduženo za budžet i finansije (u daljem tekstu: *Odjeljenje za finansije*) ima značajne dužnosti kao što su:

Pružalac informacija: Odjeljenje za finansije treba da pruži visokokvalitetnu i preciznu informaciju o ciljevima budžetske politike, informirajući sve budžetske korisnike o istom, te koja su očekivanja i obaveze preuzete kao podrška ovoj politici. Osim toga, odjeljenje za finansije dostavlja potrebne informacije OV/SO i njihovim odborima i komisijama.

Onaj koji donosi odluke: Odjeljenje za finansije treba da utvrdi prioritete među zahtjevima budžetskih korisnika, te da o tome savjetuje načelnika.

Promoter fiskalne odgovornosti Mnogi budžetski korisnici zahtijevaju više sredstava nego što je stvarno potrebno. Odjeljenje za finansije treba da motivira

budžetske korisnike da planiraju realno i ekonomično, te da demonstriraju sposobnost štednje i profesionalizam. Ovo se može postići samo kroz otvorenu komunikaciju i jasnu analizu, uspostavljajući kontrolne mehanizme i nadzor izvršenja budžeta.

Promoter javne odgovornosti Odjeljenje za finansije ima odgovornost da pouči općinske vijećnike/opštinske odbornike i građane o brojnim fiskalnim pitanjima, uključujući prezentaciju prijedloga budžeta građanima.

Osnovne faze pripreme budžeta

Priprema budžeta treba da slijedi sljedeće osnovne faze:

- pripremanje uputstava o budžetu;
- pripremanje procjene prihoda;
- prikupljanje budžetskih zahtjeva od budžetskih korisnika, pregled i analiza zahtjeva, naknadni razgovori s korisnicima i prilagođavanje zahtjeva smanjenju planiranih budžetskih sredstava;
- organiziranje javnih rasprava o nacrtu budžeta.

Uputstva o budžetu: Okvirni dokument o budžetu u FBiH i RS

U skladu sa Zakonom o budžetima/proračunima u FBiH i Zakonom o budžetskom sistemu RS, Ministarstvo finansija priprema *Okvirni dokument o budžetu* (ODB). Glavni cilj ovog dokumenta je da pruži sveukupni okvir resursa, uključujući budžetska i vanbudžetska sredstva za koja se očekuje da će biti prikupljena u toku naredne godine u FBiH i u naredne 3 godine u RS. Stvarni domaći prihodi, uključujući poreske prihode, neporeske prihode i prihode od vanbudžetskih korisnika, čine najvažniji dio ovog okvirnog resursa. Drugi cilj ovog dokumenta je da unaprijedi koordinaciju među entitetima, kantonalnim i općinskim vlastima prilikom pripreme programa javne potrošnje. Ova uputstva su, također, u vezi s budžetima društvenih fondova (zdravstveni, fond zapošljavanja, penzioni fond).

Ključne oblasti fiskalnih uputstava:

- makroekonomske pretpostavke,
- procjena prihoda, zasnovana na očekivanjima koja su u vezi s realnim rastom BDP,
- procjene rashoda, prilagođene okviru procijenjenih prihoda.

Na osnovu ovih uputstava i instrukcija, općina mora osigurati uputstvo za svoje budžetske korisnike i sačiniti svoje vlastite prijedloge plana budžeta.

Zakon o budžetima/proračunima i Zakon o budžetskom sistemu precizno definiraju rokove u vezi s procedurama priprema i planiranje budžeta putem *kalendara budžeta*³. Kada općine dobiju ODB, svaka od njih mora pripremiti vlastita uputstva za svoje budžetske korisnike. Uputstvo sadrži sljedeće:

- osnovne pretpostavke i uputstva za pripremu nacrtu budžeta,
- opis planirane politike općine,
- procjenu budžetskih sredstava i općinskih rashoda,
- predloženu procjenu rashoda za svakog budžetskog korisnika,
- proceduru i dinamiku budžetskih priprema.

Pravilno sačinjena uputstva pružaju uobičajenu osnovu s koje budžetski korisnici mogu planirati i osigurati da svi budžetski korisnici razumiju prioritete administracije.

Zahtjevi budžetskih korisnika

U skladu sa članom 17 Zakona o budžetu FBiH i članom 20 *Zakona o budžetskom sistemu RS*, zahtjevi budžetskih korisnika treba da sadrže sljedeće:

- prihode (uključujući i one koje se smatraju prihodima budžetskih korisnika) i rashode pokrivene svim izvorima prihoda; planirane rashode za budžetsku godinu po kategorijama kako je propisano u konsolidiranom planu budžeta,
- kratak pregled strukture osoblja, te broj osoblja koje se plaća,
- objašnjenje procijenjenih potreba, tako da Odjeljenje za finansije može pregledati i analizirati sve prijedloge budžetskih korisnika,
- prijedlog zahtjeva koji su u vezi s budućim obavezama i dugoročnim rashodima, uključujući investicione projekte, kao i potrebe koje treba podnijeti odvojeno od procjena rashoda za svaku narednu godinu,
- kapitalni projekti s procjenom iznosa kojim će biti opterećen budžet u nekoliko godina po okončanju projekta.

Izvori prihoda općinskog budžeta

Proces pripreme budžeta počinje od procjene raspoloživih sredstava, što znači da planirana potrošnja mora biti prilagođena okvirima raspoloživih sredstava.

Osnovni budžetski prihodi uključuju:

- poreske prihode, kako je opisano zakonom,
- neporeske prihode, kao što su prihodi od preduzetništva, prihodi od imovine, prihodi od administrativnih naknada i novčanih kazni,

³ Članovi od 15-18 Zakona o budžetu/proračunu FBiH (SGFBiH 20/98) i članovi 22 i 23 Zakona o sistemu budžeta (SG RS 96/03; 14/04; 67/05) definiraju pripremu nacrtu općinskog budžeta i prijedloga budžeta. Za više detalja o oba kalendara budžetskih aktivnosti vidi poglavlje 2.

- prihode od obavljanja osnovnih djelatnosti budžetskih korisnika u skladu s posebnim propisima,
- domaće i strane grantove u gotovom novcu i materijalne grantove.

U skladu s Poglavljem o lokalnoj samoupravi, usvojenom od države (SG 31/94) i onda 12. jula 2002. godine ratifikovanom.

- Stečeni javni prihodi (poreski prihodi)
- Javni prihodi iz primarnih izvora (neporeski prihodi)
- Finansijske podrške, kao dodatna sredstava s većeg nivoa vlasti (grantovi)

U **FBiH** prihodi koji se prikupe na teritoriji općine dijele se između kantona i općine u skladu s odgovarajućim kantonalnim zakonima o dodjeli javnih sredstava. Ovi zakoni variraju od kantona do kantona, s izuzetkom Kantona 9 (Sarajevo), koji nema zakona koji regulira dodjelu sredstava.

U **RS** *Zakon o budžetskom sistemu* predviđa radikalne promjene, što je, ustvari, prijelaz sa budžeta zasnovanog na rashodima na budžet koji je zasnovan na prihodima.

Takav prijelaz treba da je zasnovan na:

- finansijskoj analizi koju obavlja Odjeljenje za finansije,
- analizi strukture prihoda i potencijalne pravne izmjene,
- procjeni prihoda za narednu godinu.

Od najveće je važnosti da se osnovni budžetski prihodi (porez na promet, porez na imovinu) procjenjuju pojedinačno, uključujući obaveznu analizu trendova (najmanje dvije godine unazad). Prihodi koji su niže procijenjeni su obično obračunati, a onda procijenjeni putem godišnjeg prosjeka ili na neki drugi način.

Zakon regulira dodjelu sredstava među općinama i gradovima u skladu s nivoom razvoja općine. Glavni cilj dodjele je dopuna općinskih vlastitih resursa kako bi se osiguralo efikasno obavljanje dužnosti i zadataka. Dodjela sredstava na ovoj osnovi je stabilnija i lakša za planiranje od strane lokalne uprave.

Procjena budžetskih prihoda

Postoji više metoda za efikasno procjenjivanje budžetskih prihoda u budućnosti. Zbog same rasprave i naglašene potrebe da se ispravno procijene prihodi, proces je opisan u 4 faze.

Faza 1

Glavni cilj faze 1 procjene prihoda je da utvrdi koji su prihodi u prošlosti bili najstabilniji, pošto ovi prihodi predstavljaju polaznu osnovu za procjenu budućih prihoda. Poslije toga analiziraju se odnosi između pojedinih prihoda kako bi se utvrdili faktori koji imaju utjecaja na njihove izvore. Analiziraju se sljedeće grupe prihoda:

- Trenutni prihodi koji uključuju:
 - poreske prihode,
 - neporeske prihode,

- druge prihode (naknade, nadoknade za korištenje sredstava od općeg interesa, kazne i zaplijenjena materijalna dobra, prihodi od imovine, prihod od prodaje roba i usluga),
- grantove primljene od višeg nivoa vlasti,
- sredstva od zajmova.

Faza 2

Faza 2 procjene prihoda analizira početne resurse, ispitujući:

Tačnost: ispravnost podataka koji su korišteni u analizi; podaci moraju biti usaglašeni s trenutnim ekonomskim i finansijskim propisima (formalna preciznost podataka), te moraju biti tačni i objektivni (materijalna tačnost podataka).

Usklađenost: Pouzdanost finansijskih podataka znači da oni moraju zadovoljiti *Test kontinuiteta* koji zahtijeva prethodno (unaprijed) utvrđivanje svih faza i metoda za prikupljanje informacija. Prikupljeni podaci se ne bi trebali mijenjati ili modificirati, a korisnici ih moraju upotrebljavati u obliku u kojem su ih i dobili.

Poslije provjere podataka na tačnost i usklađenost, analitičar utvrđuje strukturu sveukupnih planiranih budžetskih sredstava, počevši od onih koji imaju najveći utjecaj ili značaj u vezi sa sveukupnim resursima i koji su prikupljeni od:

- poreza na promet roba i usluga,
- poreza na vlastite prihode,
- poreza na imovinu,
- poreza na komunalne usluge,
- naknade za korištenje građevinskog zemljišta.

Faza 3

U fazi 3 procjene prihoda, općina pregleda ODB kako bi provjerila obračun i utvrdila da li je bilo previda, imajući u vidu vanjske faktore. ODB poklanja posebnu pažnju sljedećim indikatorima:

- povećanju stope bruto društvenog proizvoda,
- povećanju stope cijena,
- stopi inflacije,
- stopi nominalnog rasta budžetskih prihoda.

Faza 4

U fazi 4 procjene prihoda, prihodi koji su procijenjeni za budućnost trebaju biti planirani u skladu s historijom podataka o prikupljenim prihodima iz prethodnog perioda. Sljedeća pitanja su uzeta u obzir:

- mogućnost povećanja broja budžetskih korisnika ili proširenje poreske osnove,
- procenat prikupljanja javnih prihoda (porezi, naknade, nadoknade).

Procjena budžetskih rashoda

Po okončanju projekcije budžetskih prihoda, proces pripreme budžeta se nastavlja procjenom budžetskih rashoda. Ovaj složeni proces se izvodi u saradnji s budžetskim korisnicima. Prilikom sastavljanja uputstava, Odjeljenje za finansije mora ponovo slijediti osnovne makroekonomske i fiskalne ciljeve entiteta, kantona, općina i gradova.

Slijede mjere za postizanje ciljeva budžetske politike u oblasti javnih rashoda:

- ekonomično trošenje javnih prihoda, uključujući pregled rashoda,
- ispitivanje ekonomske opravdanosti rashoda,
- osiguravanje boljeg i efikasnijeg upravljanja ljudskim resursima,
- politika zapošljavanja s ograničenjima zapošljavanja i upotreba sredstva za smanjeni prije nego za povećani broj osoblja.

Projekcija rashoda je osnova za sastavljanje budžeta i polazna osnova za budžetske korisnike da sastave vlastite prijedloge finansijskih planova i popune zahtjeve za dodjelu sredstava u skladu sa svim procedurama i rokovima zahtjeva. Zahtjevi trebaju biti usklađeni s procijenjenim okvirom prihoda. U završnoj fazi ovi zahtjevi trebaju biti sastavni dio nacrtu budžeta.

Zahtjevi za finansiranje trenutnih rashoda

Zahtjevi za finansiranje trenutnih rashoda sadrže informacije o poslovima i uslugama koje su budžetski korisnici sposobni da finansiraju iz predloženog iznosa i drugih izvora sredstava. Ovi zahtjevi pokazuju organizacionu strukturu, kvalifikacionu strukturu, broj osoblja, poslova i usluga koje osoblje pruža. Zahtjev uključuje:

Troškovi osoblja: uključuju neto plate, (na osnovu platnih lista koje sadrže ime, poziciju, koeficijent, osnovu za obračun plate i druge nadoknade na mjesečnoj osnovi), plus ukupan porez i doprinose, te druge troškove osoblja; može se odrediti **iznos godišnje bruto plate**.

Zahtjev za dodatno finansiranje nudi budžetskom korisniku priliku da zatraži dodatna sredstva za finansiranje budućih aktivnosti koje ne mogu biti pokrivena ograničenim sredstvima koja imaju za cilj pokrivanje trenutnih rashoda.

Zahtjev za finansiranje kapitalnih troškova pruža budžetskom korisniku priliku da zatraži sredstva za kupovinu opreme, realizaciju projekata koji su u toku i iniciranje novih kapitalnih ulaganja.

Nabavka stalnih sredstava za srednjoročnu upotrebu, kao što su vozila i oprema (kompjuteri, štampači itd.) može biti stavka tekućeg ili kapitalnog dijela budžeta. 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 budžeta.

Zahtjev za kapitalno investiranje

Kao dio zahtjeva budžetskog korisnika, zahtjev za kapitalno ulaganje treba da sadrži:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• ekonomski kod (konto),• vrstu kapitalnog rashoda,• budžetski rashod, koji se odnosi na aktuelne kapitalne troškove u protekloj |
|--|

godini ili u proteklom periodu, kao i procjenu za tekuću godinu,

- rashode od vlastitih prihoda i donacija, koji datiraju od prethodne godine ili prethodnog perioda, kao i procjenu rashoda za tekuću godinu.

Odluka o zahtjevu za sredstva za kapitalno ulaganje uključuje sljedeće: stepen hitnosti projekta, ciljeve projekta, utjecaj projekta na finansijski položaj budžetskog korisnika, te spremnost građana da podrže takav projekat. Na osnovu ovih kriterija, odlučit će se o tome da li postoji potreba za takvim projektom. Bit će napravljen spisak prioriteta koji će uključivati početne i završne tačke projekta. Nakon što se ovaj spisak napravi, treba pripremiti srednjoročni plan kapitalnih ulaganja koji će uključivati vremenske okvire i troškove projekata koji se razmatraju.

Podnošenje finansijskih zahtjeva za razmatranje i dodjelu sredstava

Budžetski korisnici su obavezni da podnesu svoje zahtjeve za dodjelu sredstava Odjeljenju za finansije u okviru određenog roka. Ukoliko budžetski korisnici ne podnesu zahtjev, Odjeljenje za finansije je obavezno da kreira dodjelu prihoda u ime tog budžetskog korisnika u skladu s rashodom iz prethodne godine. Ako Odjeljenje za finansije ustanovi da iznos raspoloživih prihoda nije dovoljan da pokrije realne zahtjeve budžetskog korisnika, šef odjeljenja će, u tom slučaju, predložiti ponovno razmatranje zahtjeva (smanjenje), tako što će od svakog budžetskog korisnika tražiti da postavi svoje prioritete. Ako i nakon ovog koraka budu prisutne razlike, razmatrat će se druge mogućnosti (grantovi od viših nivoa vlasti, zajmovi/posuđivanje).

Nacrt budžeta

Nacrt budžeta treba da sadrži podudarne podatke za prošlu fiskalnu godinu, nove ili izmijenjene procjene za tekuću godinu, te iznose predviđene za narednu fiskalnu godinu. Sveukupni pregled troškova treba biti jasan i razumljiv, ne samo izabranim vijećnicima/odbornicima, već i običnim građanima.

Kako je realizacija budžeta politički proces, nivo i kvalitet usluga treba da određuju izabrani službenici koji su, u krajnjoj liniji, odgovorni građanima. Državni službenici treba da razmotre ravnotežu između usluga koje pruža općina, uključujući one budžetske korisnike koje treba finansirati tokom te budžetske godine.

Načelnik općine odobrava predložene finansijske planove, odlučuje o amandmanima na nacrt budžeta uz savjet šefa finansija, određuje predloženi budžet, te ga podnosi OV/SO.

Pitanja koja načelnik općine i šef finansija treba da postavljaju:

- Zbog čega trebamo ovu budžetsku stavku ili program?
- Kada je potrebna?
- Zašto je ovo potrebno upravo u ovo vrijeme?
- Koji je direktni, indirektni i kompenzacioni trošak?
- Koji je cilj te budžetske stavke?
- Da li su uključeni troškovi dodatnog osoblja?
- Koje je vrijeme trajanja tog projekta?
- Koliko i koja vrsta obuke će biti potrebna zaposlenima?
- Koja dodatna oprema će biti potrebna?
- Koja vrsta zahtjeva bi mogla "isplivati" ako se program ne odobri?

- Šta je prioritet ovog projekta u odnosu na druge prioritete?
- Ko će imati koristi od ovog programa?
- Koji bi se budžetski korisnik mogao odreći sredstava?
- Mogu li se ti ciljevi postići na neki drugi način?
- Koji su ostali dobri razlozi za provođenje ovog programa?
- Da li je analiza rashoda provedena na odgovarajući način?
- Koji su alternativni pristupi za pružanje usluga razmotreni?
- Kako smo funkcionirali u prethodnom periodu bez takvog programa?
- S kakvim se posljedicama možemo suočiti ako program ne bude financiran?

Kada se odgovori na ova pitanja, Odjeljenje za finansije će imati neophodne informacije za nacrt balansiranog budžeta, 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, neophodno je odrediti prioritete i uspostaviti balans između očekivanih prihoda i planiranih troškova.

Struktura budžeta

Da bi se poboljšala transparentnost, budžetski dokument, koji je predstavljen javnosti i podnesen OV/SO, mora biti detaljniji. Budžetske 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, organizacionom klasifikacijom (kombinirana s kontovima) i funkcionalnom klasifikacijom. To su:

- tekući rashodi, kao što su plate, 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, umanjeni za iznos otplate pozajmice.

Organizaciona klasifikacija (kombinirana s kontima) treba osigurati detaljno predstavljanje rashoda svih općinskih jedinica i budžetskih korisnika.

Plan budžeta treba da uključuje uporedive podatke i pokazatelje smjera poređenja, predočavajući tekući budžetski plan i realizaciju u odnosu na onaj iz prethodnog perioda.

I tekstualni dio, koji podržava budžet, mora biti u nacrtu. Tekstualni dio prikazuje viziju općine iz perspektive uprave, ali i više od toga, tekstualni dio nije ponavljanje finansijskih brojki u formi paragrafa, već objašnjenje koje jasno opravdava i pojašnjava sva značajna odstupanja (stavku po stavku) između stvarne realizacije u proteklom periodu i planiranih iznosa za sljedeću budžetsku godinu. Tekstualni dio daje objašnjenja o značajnim povećanjima ili smanjenjima u budžetu, objašnjenje o tome kako će budžet biti ostvaren.

Na kraju, kapitalni dio budžeta mora biti odvojen i prikazan posebno po projektima s procjenom specifičnih troškova za svaki od njih.

Prezentacija i elaboriranje budžeta građanima

Kada je kompletiran, predloženi plan budžeta treba se podijeliti s javnošću. OV/SO, uz podršku odjeljenja za finansije, treba organizirati javne rasprave da bi podijelila ideje uprave o budžetu i primila komentare građana. Tada budžet može biti promijenjen na osnovu

prioriteta građana, uzimajući u obzir mandate općine, onako kako su propisani zakonom. (Za više informacija o ovom procesu pogledajte Poglavlje 5: Učešće građana).

Prihvatanje i usvajanje od strane OV/SO-e

Konačna faza planiranja, pripreme, predstavljanja i elaboriranja budžeta OV/SO zahtijeva da izvršna vlast i OV/SO donesu odluku koja je u interesu svih građana.

Tehničke procedure moraju biti ispoštovane; osam dana prije sjednice vijeća/skupštine kompletni materijali moraju biti dostavljeni svim vijećnicima/odbornicima, kako bi imali dovoljno vremena da dobro pregledaju sve dokumente. Kada predstavlja i elaborira budžet OV/SO, šef finansija treba napraviti grafički prikaz budžeta, uključujući trendove iz prethodnih godina. Ova prezentacija omogućava vijećnicima/odbornicima da vizualiziraju određene finansijske vrijednosti kroz grafikon, te da odrede dinamiku razvoja budžeta.

Ukoliko postoji *Odbor za budžet i finansije* koji nadgleda planiranje, pripremu i izvršenje budžeta, on je obavezan da podnese svoje mišljenje o budžetskom prijedlogu.

Odbor je obavezan da u svom izvještaju navede:

- da li su ispoštovane zakonske procedure,
- da li je ispoštovana knjigovodstvena klasifikacija,
- da li su ispoštovani budžetski rokovi,
- da li je izvršen odgovarajući prijenos sredstava budžetskim korisnicima,
- da li je ispravno izvršen budžet i podnesen izvještaj.

Odbor za budžet i finansije je veza između načelnika Odjeljenja za finansije i OV/SO-e, jer su članovi odbora ujedno i vijećnici/odbornici, a Odbor je odgovoran OV/SO koje ujedno i savjetuje. To su obično, ali ne i obavezno, ljudi s iskustvom u ekonomiji. Jedna od dužnosti Odbora je da prezentira cijeli proces budžeta OV/SO kroz svoje izvještaje. Ukoliko radi pravilno, Odbor je, također, u poziciji da pruži OV/SO značajne finansijske informacije. Potpuno funkcionalan i profesionalan Odbor za budžet i finansije, kroz svoju saradnju s rukovodstvom, treba da doprinese povjerenju između zakonodavne i izvršne vlasti.

Odgovornost šefova odjeljenja mora se odražavati kroz stalni proces u komunikaciji između izvršnih i zakonodavnih tijela, tako da su oni, u čijoj je nadležnosti kreiranje finansijske politike, informirani o potpunom utjecaju njihovih finansijskih odluka.

Općinsko vijeće/Skupština opštine i načelnik snose najveću odgovornost za uspjeh ili neuspjeh u funkcioniranju općine. Zbog toga je neophodno da šef finansija osigura pravovremene i konkretne informacije s ciljem realizacije dobre poslovne politike.

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama za ovo poglavlje naći ćete:

Uputstvo o sastavljanju budžeta

Učešće građana u procesu budžeta

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

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- važnost procesa uključivanja građana u proces budžeta,
- različite metode uključivanja građana,
- kako provoditi javne rasprave kao dio budžetskog procesa.

Općine treba da vide učešće građana kao prednost, a ne kao prijetnju njihovom radu. Ako općina razumije šta su prioriteta građana i njihove poglede na pružene usluge, to povećava vjerovatnoću da će javna sredstva biti usmjerena u oblasti s najvećim potrebama. Utvrđivanje pravila za učešće građana u budžetskom procesu je ključ uključivanja građana u proces donošenja odluka. Javne diskusije ne samo da pružaju građanima bolji uvid o tome šta lokalna vlast radi u zajednici, već mogu i da razviju osjećaj vlasništva, ako se prijedlozi koje oni daju uzmu u razmatranje pri razvoju plana budžeta.

Pravni propisi

Ne samo da općinska vijeća/skupštine opština treba da otvore svoja vrata prilikom zasjedanja, već je i neophodno da općinski statuti odražavaju potrebe za javnim raspravama. Ovo je ključni korak naprijed ka cilju da učešće javnosti postane pravna obaveza za osoblje općine, bez obzira ko je na vlasti.

Odgovornost načelnika

Odgovornost načelnika je da podrži javne rasprave o budžetu. Svaki akcioni plan učešća javnosti treba potpisati načelnik. Osim toga, načelnik i načelnici odjeljenja općinske uprave trebaju biti aktivni učesnici u razvoju strategije o informiranju javnosti i njenog predstavljanja javnosti.

Organizacija javnih rasprava

Postoje razni pristupi održavanju javnih rasprava ili pružanju informacija javnosti. Kako općinsko osoblje stiče 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. Naknadne aktivnosti.

Planiranje

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

Tim za javnu raspravu

Načelnik prvo mora utvrditi ko će preuzeti sveukupnu 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 budžetu učešće odjeljenja za finansije je ključno. Odabir ostalih članova uveliko 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, također, biti dio tima. Osim toga, treba razmotriti uključivanje članova zajednice za posebne aktivnosti.

Posao tima je da razvije akcioni plan i pripremi prezentaciju o budžetskom dokumentu.

Akcioni plan

Akcioni plan treba da sadrži sve osnovne informacije potrebne za organizaciju i koordiniranje općinskih aktivnosti za javne rasprave.

- Faze razvoja budžeta (preporučuje se konačna faza nacрта budžeta)
- Cilj javne rasprave
- Aktivnosti (sredstva javnog učešća)
- Raspored
- Osoba odgovorna za svaku aktivnost
- Moguća podrška izvana, ukoliko je potrebna

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

Mjesto je važno

Općina može odabrati da ima jednu ili više rasprava. No, kod određivanja mjesta održavanja javnih rasprava, bolje je koristiti postojeću teritorijalnu podjelu lokalne zajednice. Ovo pruža priliku da se iskoristi prednost prisustva predstavnika zajednice koji mogu pomoći u motiviranju i informiranju ljudi u njihovim područjima. Velike općine mogu okupiti predstavnike nekoliko zajednica na jednoj javnoj raspravi.

Općinama se preporučuje da održe centralnu javnu raspravu u centru grada, osim posjeta mjesnim zajednicama. Javnu raspravu treba održati na općinskoj imovini, tj. mjestu kao što je škola ili zgrada mjesne zajednice. Važno je da je to mjesto blizu centra oblasti za koju je rasprava organizirana i da ima dovoljno mjesta.

Vrijeme održavanja javne rasprave

Postoje tri vremenska aspekta koja treba imati na umu kada je u pitanju razvijanje akcionog plana za javne rasprave o budžetu.

- **Najbolje vrijeme za održavanje javne rasprave**

Ako se javna rasprava održava vikendom, najbolji su večernji sati, idealno od 18.00 ili 19.00, ali zbog očiglednih razloga vrijeme treba odrediti u skladu s onim što je najprihvatljivije za javnost. Zaposleni u općini koji su uključeni u rad treba da dođu prije početka događaja, a događaj treba da počne u roku od 15 minuta od zakazanog vremena.

- **Kada informirati javnost o javnoj raspravi ili raspravama**

Javnu raspravu treba oglasiti unaprijed, a savjetuje se 10 dana. Ovo bi trebalo dati dovoljno vremena za pokretanje javne informativne kampanje, raspodjelu svih materijala prije sastanka, te kontaktiranje pojedinaca preko predstavnika mjesne zajednice. Ovo će osigurati da su ljudi informirani na vrijeme i ne prerano da bi zaboravili na sastanak.

- **Najbolje vrijeme za održavanje javne rasprave imajući u vidu budžetski ciklus**

Sa pravne tačke gledišta OV/SO trebaju usvojiti budžete do kraja decembra za narednu godinu. Stoga, ukoliko nema nekih otežavajućih okolnosti, te je općina prisiljena na privremeno finansiranje u sljedećoj godini, javna rasprava o nacrtu budžeta treba biti provedena prije njegovog usvajanja kako bi se uključile preporuke.

Informativna kampanja prije javne rasprave

Informativna kampanja do javne rasprave će se pomalo mijenjati, ovisno o tome koji su resursi na raspolaganju. Idealno bi bilo uključiti brošure, pozivnice te isticanje javnog obavještenja, pri čemu je ovo posljednje najvažnije.

Općine bi trebalo da koriste lokalne medije kako bi informirale svoje građane o procesu pripreme budžeta s ciljem podizanja svijesti građana o važnosti učešća i o tome kako općinski budžet ima utjecaja na svakodnevni život. Prava informacija o samoj svrsi javne rasprave, te zašto je ona važna, može proces javne rasprave učiniti lakšim i produktivnijim. Važno je ohrabriti građane svih uzrasta, grupa, spolova da učestvuju u procesu.

Oprema

Važno je da javne rasprave predstave predloženi budžet što jasnije i da se vode zapisnici o pogledima građana. Kompjuterski projektor ili oprema za elektronsko vođenje zapisa za prezentaciju mogu učiniti prezentaciju jasnom, a zapise o raspravi preciznim.

Implementacija

Faza implementacije predstavlja realizaciju akcionog plana, prezentaciju budžeta od relevantnih općinskih predstavnika i bilježenje prijedloga građana.

Odabir predstavnika vlasti

Predstavnici općine, uključujući načelnika, načelnike odjeljenja, te druge relevantne općinske zvaničnike, trebaju biti prisutni da bi dali pojašnjenja na pitanja, te stručne i informacijama potkrijepljene komentare. Prisustvo općinskih zvaničnika daje javnoj raspravi viši stepen važnosti i odražava želju uprave da od javnosti dobije komentare o ključnim pitanjima općine.

Prezentacija budžeta

Prezentaciju budžeta treba obaviti predstavnik odjeljenja za finansije (idealno načelnik odjeljenja ili njegov zamjenik). Važno je da rasprave ostanu usredsređene na svoj cilj: dobijanje informacija od javnosti za nacrt budžeta. Rasprava o drugim pitanjima može preusmjeriti cijeli sastanak i udaljiti ga od cilja. Primjer kako sastanak može krenuti u pogrešnom smjeru je kada načelnik želi izložiti svoje mišljenje o skoro svakom pitanju koje je otvoreno za vrijeme trajanja sastanka, što sastanak čini manje javnom raspravom, a više otvorenim sastankom.

Dobra prezentacija uključuje ne samo tabele već i grafikone i dijagrame koji ilustriraju ključne aspekte budžeta i naglašava trendove, prihode i rashode. Govornik treba da se fokusira na naglašavanje ključnih pitanja prije nego da se izgubi u detaljima. Ovo, također, znači da rasprava ne treba da je preduga.

Prilikom pripreme i prezentacije treba imati na umu:

- Šta je relevantno?
- Šta treba objasniti detaljnije?
- Šta treba preskočiti?

Brošure budžeta i kopije kompletnog nacrta budžeta treba da budu dostupne u toku trajanja sastanka.

Korištenje moderatora

Moderator treba da je osoba imenovana za vođenje javne rasprave. Uloga moderatora je posebno važna tokom diskusije nakon prezentacije, kada je potrebno prikupiti mišljenje javnosti. Moderator bi trebalo da bude član tima za javnu raspravu, ali, po mogućnosti, to ne treba biti načelnik Odjeljenja za finansije. Moderator treba biti osoba u koju javnost ima povjerenja. Kada se dovedu u pitanje vještine moderatora, načelnik ili neki drugi zvaničnik treba da mu pruže podršku. Konačno, moderator mora biti dovoljno jak da usmjeri učesnike, pa čak i načelnika, nazad na temu, ukoliko rasprava skrene od onoga što je njezin cilj.

Na početku sastanka moderator treba pozdraviti sve prisutne i otvoriti sastanak predstavljajući učesnika. Potom moderator objašnjava svrhu sastanka i objašnjava glavna pravila. Tokom diskusije moderator sluša mišljenja učesnika i vodi računa da su sva zapažanja zabilježena. Pomoćnik moderatora treba registrirati sva izložena mišljenja.

Trajanje skupa i zaključak

Trajanje skupa varira, ali poželjno je da ovaj sastanak ne traje više od dva sata. Trajanje sastanka uveliko ovisi o vremenu koje je potrebno za prezentaciju budžeta i diskusije koja potom slijedi. Moderator treba naglasiti na samom početku predviđeni kraj rasprave, te odrediti kada je diskusija zaključena i sastanak završen.

Sumiranje i zatvaranje rasprave će ostaviti trajni utisak na prisutne, te je stoga kraj sastanka posebno važan. Bez pružanja neke vrste osvrta ili zaključka o diskusiji, kao što je osvrst na ključna diskutirana pitanja, potvrđivanje iznesenih zebnji itd., građani će otići sa sastanka nezadovoljni, s negativnim utiskom ne samo o procesu već, moguće, i o cjelokupnoj upravi.

Naknadne aktivnosti

Važno je da građani vide da su njihovi prijedlozi uzeti ozbiljno. Ne mogu svi komentari biti ugrađeni u budžet, ali je podjela brošura o usvojenom budžetu najočigledniji metod koji pokazuje da su prijedlozi građana za vrijeme javnih rasprava uzeti u razmatranje. Ove brošure trebaju biti dostupne u općinskim centrima za pružanje usluga građanima, informativnim uredima u općinama i centrima mjesnih zajednica. Druge metode, kao što je medijska prezentacija, distribucija izvještaja o javnim raspravama, također, mogu biti korištene da pokažu da su prijedlozi koji nisu našli mjesto u budžetu, također, ozbiljno razmotreni. Neke općine koriste različite metode za informiranje građana: izrada posebnog izvještaja o rezultatima javne rasprave, štampanje i distribucija brošura o usvojenom budžetu, konferencije za novinare i radioemisije.

Neke ideje, uputstva i naučene lekcije

Planiranje i priprema

- Uključiti sljedeće osobe u Tim za javnu raspravu:
 - načelnik službe/Odjeljenja za finansije;
 - načelnik službe/Odjeljenja za opću upravu;
 - 2 pomoćnika za pisanje zabilješki;
- Poslati pozivnice u pisanoj formi na pojedinačne adrese (ako sredstva dozvoljavaju),
- Informirati građane o rasporedu javne rasprave u pisanoj formi (putem obavještenja),
- Izvršiti ispitivanje javnog mnijenja prije nego što je izrađen prvi nacrt budžeta,
- Izraditi formular za bilježenje prijedloga građana,
- Uključiti sve pomoćnike načelnika u proces pripreme javnih rasprava,
- Koristiti nevladine organizacije u pripremi javnih rasprava,
- Odrediti koje bi budžetske stavke mogle biti zanimljive omladini i ženskoj populaciji (kako bi ih ohrabрили da prisustvuju raspravama),
- Biti kreativan u postavljanju i distribuciji obavještenja na mjestima koja ciljane grupe često posjećuju,
- Organizirati rasprave redovno, kako bi se kod građana izgradila navika da učestvuju u javnim raspravama,
- Biti svjestan važnosti timskog rada tokom procesa planiranja i pripreme,
- Osigurati dovoljno vremena za pripremu javnih rasprava,
- Održavati redovne sastanke s predstavnicima lokalnih zajednica,
- Osigurati kopije cjelokupnog nacrta budžeta koje trebaju biti dostupne građanima prije javnih rasprava,
- Razmotriti mogućnost distribucije pozivnica koje bi bile priložene uz korisničke račune,
- Detaljno razraditi sve elemente pripreme.

Prezentacija budžetskih informacija

- Slijediti reakcije građana,
- Izraditi prezentaciju koja je razumljiva običnim građanima.

Posredovanje u iznošenju mišljenja, zabilješke i prikupljanje komentara

- Obučite moderatora ili angažirajte obučenog moderatora za posao,
- Osigurajte papir na kojem bi građani mogli zabilježiti svoje komentare,

- Utvrdite jasan i razuman vremenski okvir za javne rasprave,
- Budite svjesni da dobar uvodni govor moderatora predstavlja ključ uspjeha,
- Osigurajte i distribuirajte pravila i strukturu javne rasprave u pisanom obliku,
- Ne donosite striktna opća pravila – prilagodite ih pojedinačnim učesnicima,
- Osigurajte sredstva za audiosnimanje zajedno s pano-tablom za prezentacije.

Uključivanje komentara i mišljenja građana u nacrt budžeta i kompletiranje ciklusa

- Dostaviti rezultate javne rasprave građanima na njihove kućne adrese,
- Odrediti rok za dostavljanje povratnih informacija građanima,
- Osigurati da su građani informirani o rezultatima javne rasprave,
- Izraditi kvalitetan izvještaj o prijedlozima građana.

Drugi oblici javnog učešća

Osim javnih rasprava, postoje i drugi oblici javnog učešća koje općine mogu koristiti prije i poslije kompletiranja procesa pripreme budžeta. Važno je određivanje slijeda događaja i određivanje oblika javnog učešća koji dolaze prije procesa pripreme budžeta, naročito 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 efekat, a građani će izgubiti interes. Drugi oblici koji podstiču učešće javnosti su:

Javni sastanci

Javni sastanci se mogu koristiti prije početka pripreme budžeta. Cilj ovih sastanaka je da se građani informiraju o predstojećim aktivnostima u pripremi budžeta (ispitivanje javnog mnijenja, javna rasprava, itd.). Načelnik i/ili šefovi službi/odjeljenja mogu biti prisutni na ovim sastancima. Ovi sastanci obično imaju nešto kraći dnevni red, osim ako je diskusija o pripremi budžeta u vezi s diskusijom o nekom drugom pitanju.

Ispitivanja javnog mnijenja

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

Fokusne grupe

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

Forum odgovornosti

Predstavlja praksu javnog učešća koja se obično dešava tokom provedbe usvojenog budžeta, tj. nakon što je cjelokupan budžetski proces završen i usvojen. To je obično jedan sastanak. Ovaj forum se može koristiti za prezentiranje različitih važnih pitanja kao što su izvršene i planirane aktivnosti općinskih zvaničnika (načelnik, predsjedavajući Vijeća/Skupštine), pregled završenih aktivnosti ili status programa za kapitalna ulaganja. U smislu budžeta, ovaj forum se koristi za prezentaciju budžetskih podataka nakon završetka jednog perioda fiskalne godine (kao što je kvartalno izvještavanje). U političkom smislu ova vrsta okupljanja mogu biti osjetljiva, s obzirom da općinske zvaničnike izlaže javnoj kritici. Stoga, snažna politička volja za organiziranjem ovakvih sastanaka mora postojati prije nego su ovakvi forumi organizirani.

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama za ovo poglavlje naći ćete:

Uputstvo o najboljim praksama u javnim raspravama o budžetu koje je objavio PADCO

Interna kontrola i Revizija

Interna kontrola je proces koji usvaja rukovodstvo općine (načelnik, šefovi odjeljenja i sekretar općine) kako bi osigurali praktične garancije da javna uprava postiže svoje ciljeve kao što su efikasan i djelotvoran rad, pouzdani finansijski izvještaji, usklađenost s utvrđenim politikama, zakonima i propisima, zaštita imovine, osiguranje integriteta i pouzdanosti informacija i podataka.

Revizija, s druge strane, predstavlja pregled i provjeru finansijskih aktivnosti javne uprave. Internu reviziju provode zaposleni u upravi kako bi procijenili finansijsko i operativno stanje općine u cilju poboljšanja sistema. Eksterna revizija, koju provodi nezavisno tijelo, pregleda to isto, ali detaljnije pregleda pravne implikacije, naprimjer, grešaka, potencijalnih prevara i daje listu potrebnih ispravki.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da shvatite:

- ko je odgovoran za internu kontrolu,
- širi pregled sistema interne kontrole,
- razlike između interne kontrole i revizije.

Cilj ovog poglavlja je da pruži širi pregled interne kontrole. Budžet je okvir za sve administrativne aktivnosti općine. Uspostavljanjem sistema unutrašnje kontrole, načelnik i drugi općinski zvaničnici proaktivno upravljaju događajima i aktivnostima koji su posljedica izvršenja budžeta. Ovo bi trebalo poboljšati sposobnost općinskog rukovodstva da ostvari planove budžeta kako bi se efikasnije i djelotvornije upravljalo ograničenim resursima koji stoje na raspolaganju općini. (Opširnije uputstvo o uspostavljanju interne kontrole može se naći u Uputstvu o internoj kontroli koje će objaviti OSCE Misija u BiH).

Odgovornosti oko interne kontrole

Općinski rukovodioci, počevši od načelnika, imaju krajnju odgovornost za uspostavu i održavanje adekvatne i efikasne interne kontrole u općinama. Kada se uspostave politike i procedure interne kontrole, rukovodstvo uspostavlja etičke standarde rada općine gdje će oni biti primjer i ponašati se odgovorno u svim aktivnostima koje općina provodi.

Načelnik utvrđuje politiku i ciljeve općine u skladu sa strategijom uprave, planovima i odobrenim budžetom. Načelnik je u krajnoj liniji odgovoran da osigura usklađenost ovih procedura i politike kroz ovlaštenja data šefovima odjeljenja. On/ona mora biti siguran/a da se osobljem rukovodi na kompetentan način, a resursi koriste na djelotvoran, efikasan i ekonomičan način.

Načelnici odjeljenja u općinama su odgovorni za implementaciju politike o internoj kontroli i upravljanju rizikom, praćenje provođenja kontrole, provođenje redovnih pregleda rizika i kontrola, kao i propisivanje aktivnosti ispravki. Menadžeri su odgovorni da osiguraju dostupnost adekvatnih informacija svom osoblju u odjeljenju, kako bi osoblje bilo u stanju da radi svoj posao. Načelnik svakog odjeljenja treba osigurati postojanje ispravnog procesa izvještavanja odozdo prema gore i obrnuto.

Svi zaposleni, u skladu s dužnostima koje su im dodijeljene u općini, svaki su na svoj način odgovorni za internu kontrolu. Zaposleni obavljaju svoj posao u skladu s važećim zakonima, politikama i procedurama, kao i ulogama i odgovornostima koje im je dodijelilo rukovodstvo. Zaposleni trebaju biti obučeni za posao koji rade i/ili trebaju zahtijevati obuku kako bi

zadovoljili zahtjeve posla i zadržali svoju stručnost. Kao dio svoga posla, zaposleni trebaju doprinijeti procjeni i reviziji internih kontrola, te štititi općinsku imovinu.

Elementi interne kontrole

Interna kontrola je sredstvo rukovođenja. To je opširan sistem načinjen da poboljša efikasnost i efektivnost općine. Postoji pet međusobno povezanih komponenata interne kontrole, detaljnije opisanih u daljem tekstu:

- kontrolno okruženje,
- procjena rizika,
- kontrolne aktivnosti,
- informacije i komunikacije,
- nadgledanje.

Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje uključuje sveukupni stav, svijest i akcije rukovodstava i zaposlenih u vezi s internom kontrolom. Lični i profesionalni integritet i etičke vrijednost rukovodstva i osoblja u cjelini, zajedno s filozofijom rukovođenja i operativnim stilom, pomažu da se ojača ili oslabi kontrolno okruženje. Nije dovoljno samo imati pravilnik o internoj kontroli. Rukovodstvo mora djelovati na način da podržava upotrebu procedura interne kontrole. Drugi faktori, koji imaju utjecaj na kontrolno okruženje, uključuju organizacionu strukturu i metode prijenosa i dodjele ovlaštenja i odgovornosti, te politike i prakse u upravljanju ljudskim resursima.

Procjena rizika

Rizik je prijetnja ili mogućnost da djelovanje ili događaj negativno utječe na sposobnost općine da ostvari svoje ciljeve. Rukovodstvo općine mora biti upoznato s prijetnjama s kojima se općina može suočiti kako bi prilagodila svoje operacije i smanjila nivo prijetnji u okruženju koje se stalno mijenja i koje je neizvjesno.

Kontrolne aktivnosti

Po okončanju samoprocjene i identifikacije rizika, rukovodstvo treba istražiti opcije za kontrolu rizika koje ima na raspolaganju. Obično postoje tri vrste kontrole.

- **Kontrola otkrivanja** je osmišljena da identificira neželjene događaje;
- **Preventivne kontrole** su osmišljene da smanje učestalost neželjenih događaja;
- **Korektivne kontrole** su osmišljene da poboljšaju utvrđene loše uvjete.

U ovom poglavlju naći će se opisi uobičajeno korištenih kontrolnih aktivnosti kao što su dokumentacija, odobrenje i ovlaštenje, verifikacija, podjela dužnosti, kadrovska služba, nadzor, zaštita imovine, podnošenje izvještaja, ispravna matematika.

Informacije i komunikacije

Interna kontrola zahtijeva pouzdan informacioni sistem koji će pružiti pravovremenu i kompletnu informaciju i efikasne kanale komunikacija koji osiguravaju da relevantna

informacija dođe do odgovarajućih zaposlenika. Treba postojati efikasna komunikacija u širem smislu koja će funkcionirati u svim pravcima vertikalno i horizontalno. Općina može razviti odličnu politiku interne kontrole i procedura, ali neće biti efikasna ukoliko s njom nisu upoznati zaposleni koji obavljaju ove dužnosti.

Nadgledanje

Proces interne kontrole treba biti nadziran i modificiran, ako je to potrebno, tako da sistem može reagirati dinamički na promjenu uvjeta u administraciji i izvan nje. Nadgledanje je dio svakodnevnih aktivnosti rukovodstva kao što su redovan nadzor, izvještaji i periodične ocjene.

Vrste kontrolnih aktivnosti

Dokumentacija

Dokumentacija uključuje čuvanje dokaza kako bi se potkrijepila odluka, događaj, transakcija ili sistem. Sva dokumentacija treba biti kompletna i precizna i blagovremeno evidentirana. Ona treba pomoći rukovodiocima u kontroli i analizi općinskih operacija. Naprimjer, dokumentacija o transakcijama treba omogućiti rukovodiocima da prate svaku transakciju od početka do kraja.

Odobrenje i ovlaštenje

Rukovodstvo treba osigurati da su uvjeti i okolnosti koji određuju ko ima ovlaštenje za odobrenje transakcija jasni i proslijeđeni za to odgovornom osoblju. Značajne događaje i transakcije trebaju odobravati i izvršavati samo one osobe koje rade u okviru svojih ovlaštenja. Naprimjer, rukovodilac može imati ovlaštenje da odobri zahtjev za kupovinu, ali samo do određenog iznosa.

Verifikacija

Verifikacija je utvrđivanje kompletnosti, preciznosti, autentičnosti i/ili validnosti transakcija, događaja ili informacija. Rukovodstvo treba odrediti šta verificirati na osnovu rizika kome se općina izlaže, ukoliko se ne izvrši verifikacija u općini. Naprimjer, u toku procedure zapošljavanja treba provjeriti kvalifikacije kandidata kako bi se smanjio rizik od zapošljavanja osobe koja nije sposobna da obavlja posao ili koja ne ispunjava postavljene zahtjeve. Drugi primjer verifikacije može biti kod kupovine opreme. Neko mora provjeriti da li postoji potreba za kupovinom, da li se nabavlja po razumnoj cijeni kroz proceduru tendera (vidi Poglavlje 13), da li postoje namijenjena sredstva za kupovinu i da li je oprema isporučena u skladu s potpisanim ugovorom.

Podjela dužnosti

Podjela dužnosti je podjela ključnih zadataka između zaposlenih i općinskih odjeljenja. Podjela dužnosti ima za cilj da smanji mogućnost dovođenja bilo koga u poziciju da napravi i prikrije greške i nepravilnosti pri obavljanju svoga posla. U svakom ciklusu transakcija uvijek postoje drugi zaposleni koji vrše provjere ili imaju komplementarne dužnosti koje svode na minimum grešku ili mogućnost prevare.

Kadrovska služba

Treba uspostaviti procedure koje će osigurati da kadrovska služba ima potrebne kvalifikacije u skladu s njihovim odgovornostima. Rukovodstvo treba osigurati da je općinsko osoblje efikasno obučeno, da postiže rezultate i da se ocjena efikasnosti rada osoblja ocjenjuje periodično. (Za više detalja vidi Poglavlje 14 - Upravljanje ljudskim resursima).

Nadzor

Svaki sistem interne kontrole treba da uključi kompetentni nadzor od strane odgovornog zaposlenika. Treba nadzirati rutinske transakcije i operativne procedure. Greške ili propuste u sistemu treba ispravljati, a zaposleni trebaju biti upozoreni ukoliko ne provode ili ignoriraju kontrolne procedure.

Zaštita imovine

Zaštita imovine znači organičenje pristupa resursima i informacijama kako bi se smanjio rizik neovlaštene upotrebe ili gubitka. Takve kontrole uključuju procedure i sigurnosne mjere osmišljene da na adekvatan način zaštite općinsku imovinu, fajlove, dokumente i druge resurse koji bi mogli biti nezakonito korišteni, oštećeni ili ukradeni.

Podnošenje izvještaja

Podnošenje izvještaja je sredstvo kontrole kroz nadzor aktivnosti odjeljenja, posebno kada to uključuje pitanja u vezi sa statusom budžeta, vremenske okvire za provođenje aktivnosti i postizanje ciljeva.

Ispravna matematika

Matematička i računovodstvena kontrola uključuje tačnost evidencija, održavanje i provjeru totala, sravnjavanje i ovjeru dostupnosti i tačnosti svih dokumenata. Funkcija evidencije treba da uključuje provjeru da su transakcije koje se trebaju evidentirati i procesuirati odobrene, te da su ispravno procesuirane i precizno evidentirane.

Općinska pravila i procedure

Kada se završi procjena rizika i kada se identificiraju potrebne kontrole, općina treba sačiniti i usvojiti Pravilnik o unutrašnjoj kontroli. Ovo je primarni općinski dokument koji uspostavlja internu kontrolu unutar općine. Namjera je da se podigne svijest općinskog osoblja i formalizira važnost interne kontrole u općini. No, ovo nije jedini pravilnik koji utvrđuje kontrolne procedure. Osim ovog, mnogi drugi općinski pravilnici i procedure utvrđuju elemente interne kontrole, uključujući, ali ne ograničavajući se na sljedeće:

- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta,
- Pravilnik o radnim odnosima,
- Pravilnik o obrazovanju i profesionalnom razvoju zaposlenih,
- Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih,
- Pravilnik o platama, nadoknadama za plate i druga materijalna prava zaposlenih,
- Procedure za pristup informacijama,
- Pravilnik o kancelarijskom poslovanju,
- Pravilnik o čuvanju i upotrebi pečata,
- Procedure u vezi s izdavanjem, sortiranjem i arhiviranjem radnih dokumenata,
- Procedure i pravila upotrebe, sigurnosti i kompjuterski sistem zaštite podataka,

- Procedure za rukovanje gotovim novcem,
- Procedure načina evidentiranja i plaćanja prispjelih računa,
- Procedure za stvaranje odgovornosti,
- Instrukcija o kretanju računovodstvenih dokumenata,
- Procedure o uvjetima i načinu upotrebe službenih vozila; Pravilnik o nadoknadama putnih troškova za zaposlene,
- Procedure i načini upotrebe mobilnih i fiksnih telefona,
- Pravilnik o inventurnoj listi, primicima, zalihama i odgovornostima,
- Pravilnik o poklonima i reprezentaciji,
- Pravila ponašanja.

Revizija

Interna revizija

Interna revizija je neovisna, objektivna i konsultantska aktivnost čiji je cilj povećanje vrijednosti i unapređenje poslovanja jedne organizacije. Ona pomaže organizaciji da postigne svoje ciljeve uvodeći sistematski, discipliniran pristup u ocjenjivanju i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontroli i upravnim procesima. Interna revizija nije odgovorna za uspostavljanje i provođenje interne kontrole.

Da bi bila efikasna, interna revizija mora biti neovisna i provedena unutar odgovarajućih pravnih i organizacionih okvira u skladu s visokim profesionalnim standardima. Novi pristup funkciji interne revizije, koji je odvojen od inspekcije, već je razvijen u nekim zakonima u BiH. Međutim, još uvijek nisu jasne određene uloge interne revizije i mnogih drugih agencija za kontrolu. Iako postoje inspektori za budžet (vidi Poglavlje 7 - Kontrola budžeta), kao i općinski inspektori za razne aktivnosti, trenutno ne postoji zakon koji definira funkciju unutrašnje revizije u općini.

Eksterna revizija

Eksterna revizija Glavnog ureda za reviziju uključuje i općine. Ciljevi, djelokrug i funkcije eksterne revizije su definirane u relevantnim zakonima⁴ o Glavnom uredu za reviziju. Obaveza je općinskog rukovodstva da osigura preduzimanje odgovarajućih mjera na osnovu preporuka iz izvještaja o eksternoj reviziji.

Revizija pruža organizaciji detaljan pregled problema unutar sistema, te ukazuje na oblasti u kojima je potrebno unapređenje. Općina u kojoj je izvršena revizija ima obavezu da preduzme potrebne mjere koje su u skladu sa zakonima i propisima. Razvoj formalnog sistema interne kontrole će pomoći poboljšanju obavljanja poslova, usklađenosti s propisima, te finansijsku pouzdanost.

Revizija budžeta u FBiH i RS

Prema *Zakonu o budžetu FBiH (članovi 65-71)*, *Zakonu o budžetu RS (SG 96/03, 04/04, 67/05)*, *Zakonu o računovodstvu i reviziji (SG 67/05)*, *Zakonu o reviziji*

⁴ Na entitetskom nivou, ovlasti Glavnog ureda za reviziju (Ured za reviziju budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine; Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske) su regulirane Zakonom o reviziji budžeta u FBiH (FBiH SG 48/99) i Zakonom o reviziji javnog sektora RS (SG RS 18/99 i 39/03).

budžeta FBiH i Zakonu o reviziji javnog sektora u RS, reviziju budžeta i finansijskih izvještaja vrše za to ovlašteni revizori u skladu s međunarodnim standardima. Reviziju svih organa svih ministarstava, sudova, općinskih organa, javnih fondova i drugih javnih institucija vrše glavne službe za reviziju dva entiteta.

Općine su dužne dostaviti svu relevantnu dokumentaciju uvijek kada to zahtijeva Ured za reviziju i osigurati pristup svojoj općinskoj imovini i prostorijama. Zadaci Glavne revizorske službe su revizija godišnjih izvještaja i ostalih relevantnih budžetskih dokumenata i izražavanje mišljenja o tim izvještajima. Izvještaji će naročito razmotriti sljedeće:

- Da li izvještaji odražavaju tačan i istinit prikaz poslovanja tokom godine i stanja na kraju godine?
- Da li su u skladu sa zakonom?
- Da li su općine koristile svoja sredstva ekonomično, uspješno i efektivno u obavljanju svojih funkcija?

Po obavljenoj reviziji Ured za reviziju pravi nacrt izvještaja o nalazima izvršene revizije i propisuje uputstvo za ispravljanje propusta. Ured za reviziju je dužan dostaviti kompletan izvještaj općini i razmotriti sve moguće primjedbe koje uloži općina. Ured za reviziju provjerava primjedbe budžetskog korisnika u svjetlu stvarne situacije kako bi se ustanovilo da li su propusti ispravljeni ili su nalazi bili netačni.

Nakon završetka revizije izvještaj se podnosi u roku od 30 dana od izvršene revizije Parlamentu FBiH i Narodnoj skupštini RS. Istovremeno, izvještaj treba podnijeti Ministarstvu finansija i resornom ministarstvu kao i kantonu, gradu ili općini.

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama za ovo poglavlje naći ćete:

Prijedlog Procedure za rukovanje gotovim novcem;

Procedure načina evidentiranja i plaćanja prispjelih računa;

Pravilnik o kancelarijskom poslovanju.

Kontrola budžeta

Budžetski sistem predstavlja proces planiranja i izvršavanja budžeta. Kontrola budžeta je dio ukupnog procesa koji treba osigurati ostvarenje plana budžeta. Pravilna kontrola budžeta znači da je realizacija plana budžeta u skladu s usvojenim kriterijima i standardima za efikasno i djelotvorno izvršenje budžeta.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- principe kontrole budžeta,
- pristupe internoj kontroli i reviziji budžeta.

Bitno je naglasiti razliku između kontrole budžeta i interne kontrole. Interna kontrola je opsežniji proces koji obuhvata sve kontrolne aktivnosti koje su podrška općinskim ciljevima upravljanja. Kontrola budžeta je specifična aktivnost i posvećeno joj je posebno poglavlje u ovom *Uputstvu*, zbog toga što je pravilno ostvarenje plana budžeta i osiguranje da su općinske aktivnosti u skladu s predviđenim budžetom od ključnog značaja za pravilno upravljanje finansijama općine.

Kontrola budžeta

Interna kontrola budžeta je proces koji uspostavlja rukovodstvo općine s ciljem pravilnog izvršenja budžeta. Općine rade s javnim sredstvima kroz budžetski proces (planiranje i izvršenje budžeta); međutim, na ovaj proces utječu, i pozitivno i negativno, vanjski faktori i unutrašnji faktori. Vanjski faktori, poput makroekonomskih faktora, uključujući inflaciju, rast bruto nacionalnog proizvoda, vanjskotrgovinska razmjena, mogu utjecati na općinske budžete; kao i unutrašnji, poput domaćih ekonomskih planova i primjene odgovarajuće ekonomske politike.

Kao i u slučaju interne kontrole, općinske vlasti, počevši od načelnika, moraju posmatrati internu kontrolu budžeta kao sredstvo za uspješno i djelotvorno upravljanje realizacijom budžeta. Ovo utječe na većinu općinskih aktivnosti te na mogućnost općine da postigne ključne ciljeve kao što su:

- efikasan rad,
- usklađenost s politikama upravljanja,
- provođenje zakona, propisa, odluka i procedura,
- zaštita imovine i investicija od gubitaka, zloupotrebe, lošeg upravljanja, prevare i korupcije,
- besprijekornost i pouzdanost informacija, računa i podataka, i primjereno objavljivanje ovih podataka u pravovremenim izvještajima.

Kontrola izvršenja budžeta

Kontrola izvršenja budžeta je najvažniji dio budžetskog procesa i dio na koji općina može imati najveći utjecaj. Općinske vlasti direktno kontroliraju izvršenje budžeta i u tom smislu možemo reći da putem kontrole budžeta općina upravlja izvršenjem budžeta. Izvršenje budžeta je detaljno opisano u Poglavlju 8, ali je važno da sistem ima dva cilja:

- **Promocija efikasnosti** preko osiguranja razumne potrošnje i kontrole rashoda;

- **Promocija djelotvornosti**, odnosno postići s raspoloživim sredstvima najveću korist od potrošenih sredstava.

Principi kontrole budžeta

Efikasna kontrola budžeta zasniva se na četiri osnovna principa:

- odgovarajuća raspodjela dužnosti,
- posjedovati kvalificirano osoblje,
- jasne procedure za autorizaciju, evidenciju i izvještavanje o transakcijama,
- stvarno funkcioniranje.

Prvi princip: Odgovarajuća raspodjela dužnosti

Odgovarajuća podjela dužnosti podrazumijeva da nijedna osoba ili odjeljenje ne obavlja datu transakciju od početka do kraja. Osnovna ideja ovog principa je da se odgovornosti u oblasti vladinih finansija, prihoda i rashoda razdvoje. Kada ista osoba obavlja dvije ili više funkcija, ne postoji nezavisna provjera grešaka. Velika je vjerovatnoća da će greške proći nezapaženo duži period vremena, što otvara mogućnost prevara.

Primjer prvog principa

U upravljanju gotovinom trebala bi postojati podjela dužnosti između pojedinih zaposlenika zaduženih za upravljanje gotovinom (isplate/prihodi/transferi novca) i zaposlenika koji vode računovodstvo, glavne knjige i funkcije bankovnog poravnanja.

Platna lista je drugo područje u kojem je preporučljiva podjela dužnosti. U ovom slučaju radi se o razdvajanju između odjeljenja. Opće službe trebaju rukovoditi procedurama zapošljavanja, šefovi odjeljenja trebaju vršiti provjeru i odobravanje satnica, pripremu platnih lista osoblje iz odjeljenja za finansije, a isplatu treba vršiti osoba koja je odgovorna za općinske isplate.

Drugi princip: Posjedovanje kvalificiranog osoblja

Radna mjesta trebaju biti popunjena najkvalificiranijim i najsposobnijim ljudima koji su dostupni. Posao će se obavljati mnogo bolje ako osoblje dobro razumije svoje dužnosti i odgovornosti i ako se zaposlenici međusobno dobro razumiju. Opis radnog mjesta za svako radno mjesto mora biti utvrđen kao okvir za prepoznavanje područja odgovornosti za svakog zaposlenika. Detaljan opis posla treba da sadrži: relevantno obrazovanje i zahtjeve profesionalnih kvalifikacija, detaljan opis zadataka i red podređenosti i izvještavanja.

Općinska uprava treba podsticati i unapređivati stalno obrazovanje kroz seminare i radionice, zatim treba osigurati dostupnost stručnih časopisa i drugih materijala kao pomoćnih sredstava za profesionalno usavršavanje. Zajedno sa zaposlenicima se trebaju napraviti planovi njihovog profesionalnog usavršavanja i oni se trebaju obnavljati periodično. Izabrani zaposlenici trebaju prisustvovati treninzima i potom stečeno znanje prenositi na druge zaposlenike putem izvještaja/informacija o seminarima/treninzima na kojima su prisustvovali. (Upravljanje ljudskim resursima se detaljnije diskutira u poglavlju 14).

Treći princip: Jasne procedure za autorizaciju, evidenciju i izvještavanje o transakcijama

Procedure moraju osigurati protok podataka ne samo da bi sistem bio efikasniji, nego i da pruže potrebne informacije za pravilno praćenje ovih aktivnosti. Pisane procedure trebaju, također, detaljno opisivati poslove koji se trebaju obaviti, način na koji se trebaju obaviti i ko će ih obaviti (pozicija).

Procedure trebaju biti usmjerene na sljedeće:

- upotreba i kontrola prethodno numerisanih formulara unutar procesa računovodstva,
- periodično sravnavanje pomoćnih evidencija,
- odgovarajuća raspodjela poslova u skladu s brojem zaposlenika i njihovim vještinama,
- valjane autorizacije transakcija,
- pravovremeno izvještavanje o transakcijama,
- mjere za zaštitu imovine,
- odgovarajući i efikasan protok dokumentacije,
- razuman sistem verifikacije revidiranja rada drugih.

Primjer trećeg principa

Svi nalozi za poslovna putovanja moraju biti numerisani i evidentirani u Knjizi putnih naloga. Nalog mora sadržavati: ime putnika, datum, odredište, svrhu putovanja, prijevozna sredstva, trajanje putovanja i iznos avansa koji se daje. Ukoliko načelnik ne odredi drugačije, naloge potpisuju načelnici odgovarajućih odjeljenja (za zaposlenike), a za načelnike odjeljenja potpisuje ih načelnik. Zaposlenik može dobiti avans samo na osnovu popunjenog naloga. Zaposlenik je dužan podnijeti izvještaj o obavljenom poslu u roku od sedam dana od povratka s poslovnog puta. Drugi dio naloga za potrošeni novac, svi računi i računi za hranu i smještaj se moraju predočiti načelnicima odgovarajućih odjeljenja i načelniku da ih potpišu, u roku tih istih sedam dana. Kada se obave sve spomenute radnje, blagajnik pregledava dokumente, upoređuje ukupni iznos s datim avansom i isplaćuje razliku zaposleniku ili traži povrat sredstava od zaposlenika ukoliko je avans veći od troškova. Blagajnik prosljeđuje nalog i svu prateću dokumentaciju u računovodstvo na knjiženje.

Novi putni nalog se ne treba izdati zaposleniku koji nije osigurao potrebnu dokumentaciju za pravdanje troškova prethodnog putovanja. Svaki zaposlenik koji ne osigura relevantnu dokumentaciju u vezi s poslovnim putovanjem mora vratiti ukupan iznos dobivenog avansa. Općina treba tražiti naknadu materijalne štete ukoliko zaposlenik ne vrati novac.

Četvrti princip: Stvarno funkcioniranje

Nadzor funkcioniranja prva tri principa je stalan i zahtijeva obuku i nadzor. Novi zadaci, nove procedure i procesi se moraju dizajnirati i provoditi u skladu s promjenama potreba općine. Svim zaposlenicima se moraju dati relevantne pisane procedure i priručnici. Zatim, potrebno je osigurati da svi zaposlenici razumiju politike i procedure koje se tiču njihovih dužnosti i odgovornosti i da postoji odgovarajući protok informacija prema odgovarajućem nivou uprave, kao i prema svim nivoima zaposlenika u cijeloj općini, tako da informacije koje ima jedno odjeljenje budu podijeljene s drugim odjeljenjima.

Primjer četvrtog principa

Kada neko općinsko odjeljenje izda neku dozvolu pravnom licu, Odjeljenje za finansije mora dobiti kopiju tog dokumenta. Odjeljenje za finansije treba zvesti taj dokument u računovodstvene knjige pod stavkom potraživanja. Kada to lice plati svoje obaveze (npr. komunalnu taksu), odjeljenje za finansije treba evidentirati tu uplatu i obavijestiti odjeljenje koje je izdalo dozvolu o primljenoj uplati. Ako lice obustavi svoje aktivnosti, onda odjeljenje koje je izdalo dozvolu mora obavijestiti odjeljenje za finansije. Samo na taj način, Odjeljenje za finansije može prekinuti knjiženje novih potraživanja prema tom licu.

Kontrola prihoda

Kontrola prihoda treba uključivati realistično planiranje budžeta zasnovano na realizaciji prihoda iz prethodne godine, proračunu, te prikupljanju prihoda.

Debalans budžeta može biti uzrokovan zbog različitih razloga:

- nerealno (loše) planiranje prihoda,
- neobračunati i neprikupljeni prihodi,
- netačna dokumentacija,
- političke prepreke.

S ciljem uspostavljanja efikasne kontrole prihoda, nužno je:

- odvojiti dužnosti uposlenika (tj. da odgovornost za obračun prihoda bude odvojena od odgovornosti za knjiženje prihoda),
- obračunati i prikupiti prihode u skladu s primjenjivim zakonima i odlukama,
- osigurati da odjeljenje koje je odgovorno za sve dozvole i odluke registrira iste u pomoćne knjige tog odjeljenja i da proslijedi kopije dokumenata Odjeljenju za finansije,
- osigurati da se sve pomoćne knjige redovno ažuriraju i usklađuju s evidencijama odjeljenja za finansije,
- osigurati da Odjeljenje za finansije pruža informacije o plaćenim obavezama u vezi s izdatim dozvolama i odlukama svim odjeljenjima,
- iznaći drugačije načine naplate (upozorenje, sudska odluka) kada se ne plaćaju obaveze koje proizilaze iz registriranih dozvola i odluka,
- raspodijeliti namjenske prihode u skladu s određenim svrhama koje su navedene u planu budžeta.

Kontrola potrošnje

Sistem potrošnje budžeta treba osigurati uvjete za upravljanje odobrenim budžetom; odobreni budžet treba se poklapati s realnim prikupljanjem prihoda i planiranim rashodima koliko god je to moguće. Međutim, realnost provođenja budžeta predviđa neke neočekivane događaje (nizak priliv prihoda, prekomjerna potrošnja budžetskih korisnika itd).

Debalans budžeta mogu uzrokovati različiti razlozi:

- loša priprema budžeta,
- nedisciplinirani budžetski korisnici,
- „posebni dogovori“ sačinjeni izvan plana budžeta,
- politički razlozi.

Realno planiranje

Prvi korak ka izbalansiranom budžetu je pokretanje pravilnog procesa planiranja budžeta (kako je naznačeno u poglavlju 3). Plan budžeta se treba pripremiti na vrijeme, u skladu s budžetskim kalendarom i važećim zakonima, odredbama i procedurama. Budžet se mora planirati na realnim osnovama, a planirani prihodi povećati ili smanjiti na osnovu realne procjene ili prognoze o prilivu prihoda. Konačno, načelnik Odjeljenja za finansije treba na odgovarajući način podučiti članove OV/SO o njihovoj ulozi i odgovornosti u procesu usvajanja budžeta. Važno je objasniti članovima OV/SO i građanima da se grantovi koji dolaze od viših nivoa vlasti ne mogu planirati u budžetu ukoliko ne postoji garancija da će dobiti ta sredstva. Troškovi ne smiju biti veći od dobivenih sredstava, a puko povećanje **planiranih** prihoda nije rješenje za usvajanju budžeta, pogotovo kada ne postoji mogućnost da se dostigne taj nivo prihoda.

Disciplina budžetskih korisnika

Od budžetskih korisnika se zahtijeva da podnesu zahtjeve za sredstvima za sljedeću fiskalnu godinu, mjesečne izvještaje o potrošnji i tromjesečne izvještaje o izvršenju budžeta. Mjesečni izvještaji, s odgovarajućom prpratnom dokumentacijom, dostavljaju se Odjeljenju za finansije. Tromjesečni izvještaji, koji sadržavaju listu prioriteta svakog odjeljenja i detaljan prikaz izvršenja, upoređuju se s odobrenim budžetom da bi se provjerilo da li taj budžetski korisnik namjenski koristi sredstva u planiranom iznosu. Ukoliko postoji prekomjerna potrošnja, onda se daju preporuke i mjere za ispravku budžetskom korisniku, a mjere se nadziru da bi se osiguralo da dolazi do poboljšanja.

Kontrola kupovine, nabavke i plaćanja

Podjela dužnosti se čini s ciljem da bi se spriječilo da jedan zaposlenik naručuje robe/usluge, da ih prima i da daje naloge za plaćanje istih. Primjenjuju se procedure nabavki, a tražene robe/usluge moraju zadovoljavati odgovarajuće standarde i kvalitete i moraju imati prihvatljivu konkurentnu cijenu. Na ovaj način, mogućnost korupcije se svodi na minimum. Odobrava se plaćanje samo onih računa koji su naslovljeni na općinu za robe/usluge koje su u vezi s općinskim aktivnostima. Nalozi za isplatu se obrađuju samo na osnovu originalnih dokumenata koje su odobrili ovlašteni službenici. (Javne nabavke se obrađuju u Poglavlju 13).

Sažetak eksterne kontrole budžeta

Efikasan sistem kontrole budžeta će omogućiti pravovremeno i preventivno otkrivanje nedosljednosti i grešaka, tako da općina može poduzeti korektivne mjere. Proces kontrole budžeta mora uključivati mehanizme za prepoznavanje razloga pojavljivanja nepravilnosti u nekim aktivnostima i kako ih riješiti ukoliko se jave. Procedure aktivnosti kontrole budžeta prvenstveno uspostavlja Odjeljenje za finansije, a njima upravlja načelnik finansija. Općinske vlasti, također, moraju uskladiti kontrolu budžeta sa svim aktivnostima općine na koje utječe plan i izvršenje budžeta, uključujući izvještavanje. S dobro uspostavljenom kontrolom

budžeta općinske aktivnosti će se odvijati unutar okvira propisanog zakonom i budžet će ostati u planiranim granicama.

Eksterna kontrola budžeta

Eksterna kontrola budžeta je proces kontrole budžetskih korisnika od eksternih organa i mora se provoditi u skladu sa zakonskim okvirima usvojenim u oba entiteta. Svaki set pravne regulative je uspostavio mehanizme za kontrolu budžetskih korisnika putem njihovih ministarstava finansija. U nastavku ćemo opisati različite uloge koje entiteti imaju u procesu kontrole budžeta na općinskom nivou.

Bitno je napomenuti da je eksterna kontrola aktivnost koja se obavlja po okončanju događaja i, za razliku od procedura interne kontrole, ne može djelovati preventivno. Naime, nalazi eksterne kontrole/revizije predstavljaju naknadno evidentiranje događaja i procedura koje su se već desile. Nepravilnosti se mogu samo evidentirati i mogu se dati prijedlozi kako ih izbjeći u budućnosti. To ne umanjuje vrijednost eksterne kontrole jer, bez obzira na sistem interne kontrole budžeta koji je uspostavljen u općini, revizija ima dimenziju neutralnosti i objektivnosti.

Eksterna kontrola budžeta Ministarstva finansija u FBiH, Odjeljenje trezora; Grupa za internu reviziju i kontrolu

U skladu sa *Zakonom o budžetu FBiH, član 45*, Ministarstvo finansija, također, ima pravo da vrši nadzor i kontrolu budžeta kantona, gradova i općina, uključujući budžetske korisnike. Međutim, u skladu s *Pravilnikom Ministarstva finansija od 21. jula 20005.*, 407/05, Grupa za internu reviziju i kontrolu u sklopu Ministarstva samo provjerava sisteme kontrole za vanbudžetska sredstva općina i kantona.

Eksterna kontrola budžeta Odjeljenja za kontrolu budžeta Ministarstva finansija RS

Prema *Zakonu o budžetskom sistemu RS (članovi 65, 66, 67, 68 i 69)* Ministarstvo finansija RS kontrolira računovodstvene dokumente budžetskih korisnika, budžete općina, gradova i fondova.

Ministar finansija izdaje Rješenje o kontroli materijalno-finansijskog poslovanja budžetskih korisnika za određeni period. Inspektor iz Odjeljenja budžetske kontrole će posjetiti općinu i pregledati relevantnu dokumentaciju. Nakon završene kontrole inspektor sastavlja zapisnik o utvrđenom stanju u toj općini. Ako se zapisnikom konstatira povreda zakona, odnosno nepravilnosti u provođenju zakona, inspektor je obavezan da u roku od deset dana donese rješenje kojim nalaže otklanjanje utvrđenih povreda zakona. Inspektor, također, određuje rok za njihovo otklanjanje i propisuje druge, zakonom predviđene mjere.

Protiv rješenja inspektora može se podnijeti žalba ministru finansija - odjeljenju za budžetsku kontrolu u roku od osam dana. Rješenje ministra, doneseno po žalbi, konačno je. Ukoliko se utvrđene nepravilnosti ne otklone, inspektor je dužan da:

- donese rješenje o zabrani raspolaganja sredstvima s jedinstvenog računa trezora, poslovnih računa i računa posebnih namjena budžetskih korisnika;
- donese rješenje o zabrani raspodjele prihoda od poreza i doprinosa s računa javnih prihoda na račun općine ili grada;

- dostavi rješenje Ministarstvu - Sektoru za trezor, odnosno bankama kod kojih budžetski korisnik ima otvorene poslovne račune i račune posebnih namjena;
- zabrani raspolaganje sredstvima dok se ne otklone utvrđene nepravilnosti.

Revizija budžeta

Revizija budžeta je obrađena u Poglavlju 6 - Interna kontrola i revizija

Poreska uprava

Prema Zakonu o poreskoj upravi, poreski organi FBiH i RS su sastavni dio Ministarstva finansija. Poreska uprava vrši kontrolu primjene poreskih zakona, zakona o doprinosima i zakona o taksama. Kao takva, odgovorna je za obračunavanje, evidenciju i prijem uplata poreza i kamata, otkrivanje i sprečavanje krivičnih djela i poreskih prekršaja, te otkrivanje i sprečavanje korupcije. Poreski inspektori nadziru sve poreske obveznike (uključujući općine i gradove) koji su po poreskim zakonima dužni platiti porez, kaznu ili kamatu.

Izvršenje budžeta

Izvršenje budžeta ili realizacija budžeta je konačna faza procesa budžeta kada su sredstva prikupljena i raspodijeljena radi podrške aktivnostima općine, od čega, konačno, ima koristi cijela općina. Izvršenje budžeta je provođenje plana budžeta.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- pravni okvir za izvršenje budžeta,
- oblasti izvršenja budžeta,
- proces izvršenja budžeta (unutrašnji i vanjski faktori).

Pravni okvir

Izvršenje budžeta je zasnovano na pravnom okviru čiji su detalji dati u *Zakonu o budžetu FBiH (SN FBiH br. 20/98)* i *Zakonu o budžetskom sistemu RS (Službeni glasnik RS br. 96/03)*. Ova pravna regulativa daje okvir za sve budžetske aktivnosti, uključujući i one koje obavljaju OV/SO. S pravnog stanovišta, izvršenje budžeta počinje Odlukom OV/SO kojom se usvaja plan budžeta za sljedeću godinu ili Odlukom OV/SO o privremenom finansiranju kao i Odlukom o izvršenju budžeta koju OV/SO mora usvojiti istovremeno s usvajanjem plana budžeta. To znači da je budžet akt načelnika koji potvrđuje OV/SO, a poslije usvajanja načelnik ima ovlaštenje da izvrši plan.

Oblasti izvršenja budžeta

Kako bi općina na pravi način, uspješno i efikasno, izvršila budžet, plan budžeta mora biti pripremljen na realnim osnovama. Općina mora uspostaviti odgovarajuću unutrašnju strukturu i efikasne procedure za pravilno izvršenje budžeta. Općinska uprava mora dati isti značaj za oba aspekta općinskog budžeta; prikupljanje prihoda mora imati istu važnost kao i budžetski rashodi.

Prihodi

Izvršenje budžeta nije samo plaćanje obaveza i troškova, već i aktivnosti općinske uprave na prikupljanju prihoda. Prihodi uključuju sva prispjela 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 lokalnom nivou.

Godišnji prihodi u planu budžeta predstavljaju procijenjeni iznos sredstava koji općina očekuje da će prikupiti u periodu od jedne fiskalne godine.

Općina ima dva glavna izvora prihoda:

- prihodi po osnovu poreza,
- neporeski prihodi.

Druge vrste prihoda koje su često uključene u budžet su:

- grantovi s viših nivoa vlasti,

- donacije,
- zajmovi.

Prihodi po osnovu poreza

Značajan dio poreskih prihoda se realizira putem viših nivoa vlasti i zbog toga općina nema puno toga da uradi po pitanju njihovog prikupljanja. Međutim, općina može utjecati na poboljšanje njihovog prikupljanja. U FBiH ili RS općine treba da održavaju zvaničnu komunikaciju s kantonalnim ministarstvima finansija ili Ministarstvom finansija Republike Srpske koji su odgovorni za prijenos prihoda putem jedinstvenog računa Trezora, te potvrditi pravilnu raspodjelu poreza.

Procjene poreskih prihoda se mogu izvršiti na osnovu sredstava prikupljenih u prethodnoj godini. Po usvajanju plana budžeta, načelnik općinskog odjeljenja za finansije treba nadzirati depozite poreskih prihoda i obavještavati načelnika ako uoči značajna odstupanja od planiranog iznosa čak i van okvira mjesečnog ciklusa izvještavanja. Na osnovu instrukcije načelnika, načelnik odjeljenja finansija treba kontaktirati kantonalno Ministarstvo finansija ili poreske organe RS u vezi s transferom novca općini. Općinski organ (načelnik Odjeljenja za finansije) treba provjeriti, zajedno s poreskim organima, nivo prikupljenih sredstava koja pripadaju općinskom budžetu i iznos sredstava koji se treba prebaciti općini.

Neporeski prihodi

Neporeski prihodi su jedini izvori prihoda kojima općina direktno upravlja. Ipak, mnoge općine tek trebaju postaviti prikupljanje neporeskih prihoda kao prioritet. Za planirane neporeske prihode općina mora osigurati odgovarajući sistem praćenja i prikupljanja.

Općine moraju identificirati sve moguće izvore neporeskih prihoda. Ovo može uključiti provjeru trenutnih izvora prihoda kako bi se provjerilo da li se svi prihodi prikupljaju na odgovarajući način ili ne. Općina treba osigurati postojanje odgovarajućih mehanizama za prikupljanje naknada i odgovarajućeg sistema za evidentiranje 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 prevazišli padovi u prikupljanju, načelnik i načelnik Odjeljenja za finansije trebaju identificirati sve kritične tačke u lancu prikupljanja prihoda, osigurati instrukcije o ispravnom prikupljanju prihoda i moraju upozoriti odgovorno odjeljenje ili osobu (u pismenoj formi ili usmeno) da je potrebno poboljšanje u obavljanju posla.

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

Grantovi

Grant je posebna vrsta prihoda koju osigurava viši nivo 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 višem nivou vlasti kada ne može finansirati neke od osnovnih općinskih zadataka. Općina mora osigurati prijedlog projekta u pismenoj formi za finansiranje u skladu s budžetskom procedurom. U drugom slučaju, općine ponekad imaju

odgovornost održavanja puteva ili kulturnih spomenika što bi, ustvari, trebalo biti u nadležnosti višeg nivoa vlasti. Viši nivo vlasti prenosi ovlaštenja na općinu da organizira aktivnosti koje su finansijski 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 finansijsku podršku putem sveukupne općinske politike, strateških i kapitalnih planiranja i investicionih programa.

Donacije mogu biti planirane i tada se smatraju 'redovnim donacijama' ili 'vanredne', kada se dobiju neplanirano. Ako su donacije uključene u plan budžeta, po njihovom prispjeću trebaju biti evidentirane pod nazivom 'redovni prihodi'. 'Vanredni' prihodi nisu planirani i dobijaju se u toku budžetske godine. Ovi neočekivani prihodi moraju biti poravnati na strani rashoda. Materijalne donacije trebaju biti evidentirane u planu budžeta 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, kompjuterska oprema, itd.).

Zajmovi

Postoji precizna pravna regulativa koja daje uputstva općinama kako da traže zajmove i opisuje način na koji ovaj novac može biti potrošen. Ukaz MMF-a⁵ postavlja ograničenja kad su u pitanju pozajmice. Pravni okvir⁶ daje mogućnost općinama da mogu zatražiti zajam⁷ od komercijalnih banaka ili entiteta (FBiH, RS). Također, postoje nacrti zakona o dugovima za državni nivo oba entiteta; međutim, u vrijeme objavljivanja ovi zakoni nisu bili usvojeni. Pozajmice od domaćih ili stranih komercijalnih banaka su moguće kako bi se realizirali kapitalni projekti u skladu s posebnim kriterijima, uključujući nivo pozajmice i budžetske aktivnosti. Ako općina ima kratkoročni deficit, može tražiti zajam iz budžeta FBiH ili budžeta RS u toku jedne budžetske godine, ali općina u tom slučaju mora otplatiti dug u potpunosti u toku 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 s pravnom regulativom.

Rashodi

Korištenje budžetskih sredstava ili stvaranje rashoda je posljednji korak u provođenju općinskog plana budžeta. Načelnik općinskog Odjeljenja za finansije je odgovoran za kontrolu ovog procesa. On osigurava precizan i ispravan transfer budžetskih sredstava, poštujući planirani budžet, te osigurava:

- da su budžetska sredstva prebačena planiranim korisnicima na vrijeme;
- da je prebačeni iznos u skladu s planom.

⁵ Bosna i Hercegovina – MMF Pismo namjere, dodatni Memorandum o ekonomskim i finansijskim politikama, dodatni tehnički Memorandum o razumijevanju, Sarajevo i Banja Luka, Bosna i Hercegovina, 24. april 2003.

⁶ FBiH Zakon o budžetu/proračunu, član 38i 39, i RS Zakon o Budžetskom sistemu, članovi 53-57

⁷ Izuzeci su USAID, KFW i Svjetska banka

Načelnik odjeljenja za finansije mora u pisanoj formi upozoriti načelnika i budžetske korisnike da je svaka vrsta prijenosa sredstava koja nije u skladu s planom budžeta nezakonita.

Rashodi i druge isplate iz općinskog budžeta se sastoje od:

- tekućih rashoda, kao što su plate, nadoknade, materijalni troškovi, tekući transferi i plaćanje kamata i sve usluge i aktivnosti za tekuću fiskalnu godinu;
- kapitalnih rashoda za finansiranje nabavki i poboljšanje glavnih općinskih objekata i struktura (kapitalni budžet) i
- datih zajmova i udjela u kapitalu smanjenom za otplatu zajmova.

Prioriteti u izvršenju budžetskih rashoda se moraju pomno ispitati u skladu s iznosom stvorenih prihoda. Kada je iznos prikupljenih prihoda niži od planiranog, načelnik i načelnik Odjeljenja za finansije moraju odlučiti koji rashodi imaju prednost u izvršenju. 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 izvršenju budžeta predviđenog za taj period, uzimajući u obzir i sve prethodne deficite koji trebaju biti uključeni u plan budžeta. Ukoliko općina ima više vrsta dugova i obaveza prema dobavljačima, a postoji mogućnost ugrožavanja likvidnosti, općina mora odlučiti šta su njeni prioriteti: računi za struju, obaveze po osnovu ugovora, doznake budžetskim korisnicima (biblioteka, obdanište, vatrogasna jedinica itd).

Općinske vlasti koje su odgovorne za izvršenje budžeta određuju prioritete na osnovu kriterija, po redoslijedu koji je naveden u daljem tekstu:

- **Unutrašnje obaveze:** plate, porezi i doprinosi kao pravna obaveza,
- **Dugovi** koje je općina dužna platiti za uključenje kapitalnih investicija, usluge, robe ili radove,
- **Uplate** budžetskim korisnicima i korisnicima grantova.

Načelnik ili načelnik Odjeljenja za finansije moraju o takvoj situaciji informirati budžetske korisnike i korisnike grantova i dati prijedloge o rješavanju problema. Općinske vlasti trebaju pružiti relevantne informacije budžetskim korisnicima u vezi s transferom novca koje budžetski korisnici očekuju u narednom periodu. Kasni transferi mogu ugroziti funkcioniranje redovnog posla budžetskih korisnika i oni moraju biti sposobni odrediti prioritete kada se javi manjak sredstava.

Proces izvršenja budžeta

Vremenski okvir

Iako izvršenje budžeta ne počinje prije nego OV/SO donese odluku o izvršenju budžeta, kraj izvršenja budžeta je definiran pravnom regulativom. Fiskalna godina se poklapa s kalendarskom, tako da je 31. decembar posljednji dan za izvršenje budžetskih prihoda, dok se budžetski rashodi nastavljaju realizirati do 31. januara sljedeće godine. Svi računi primljeni do kraja januara trebaju se obraditi kao budžetski rashodi. Općina mora pomno pratiti sredstva u ovom periodu kako bi isplatila sve obaveze.

Kada se budžet ne usvoji na vrijeme

U Federaciji, kada OV ne usvoji plan budžeta, OV mora usvojiti odluku o privremenom finansiranju za period koji nije duži od prva tri mjeseca te godine. Privremeno finansiranje mora biti planirano i izvršeno za iznos koji nije veći od iznosa koji je bio planiran za isti tromjesečni period prethodne godine na strani rashoda, bez obzira na prikupljanje prihoda. Za vrijeme tog prvog kvartala (1. januar - 31. mart) općinska uprava mora ispraviti neprihvatljive stavke u planu budžeta. Predložene budžetske stavke moraju biti realne i opravdane. Ako OV ne usvoji Plan budžeta prije isteka tog kvartala, općina, pravno gledajući, ne može dijeliti bilo kakva budžetska sredstva za potrošnju poslije 31. marta.

U RS regulativa u ovom pogledu je nešto drugačija; SO može usvojiti odluku o privremenom finansiranju do šest, ali ne i više od šest mjeseci ili za period od 1. januara do 30. juna. Privremeno finansiranje mora biti planirano i izvršeno u srazmjeri sa sredstvima korištenim za isti period prethodne fiskalne godine, i to u maksimalnom iznosu do jedne polovine od ukupnih sredstava dodijeljenih u budžetu za prethodnu fiskalnu godinu.

Obavještenje

Po usvajanju Odluke o izvršenju budžeta za privremeno finansiranje ili Odluke o izvršenju budžeta, općina mora u pismenoj formi obavijestiti sve budžetske korisnike i korisnike grantova u vezi s iznosima odobrenih sredstava u skladu s usvojenim budžetom. Onog momenta kada su budžetski korisnici obaviješteni, ispunjeni su svi uvjeti za stvarno izvršenje plana.

Praćenje izvršenja

Načelnik Odjeljenja za finansije mora uspostaviti finansijski plan koji treba pružiti i osigurati likvidnost općine, pošto priliv novca nije isti svakog mjeseca. U skladu s planovima i izvršenim uslugama općina mora uskladiti mjesečno izvršenje budžetskih sredstava s godišnjim budžetom.

Načelnik Odjeljenja za finansije mora uspostaviti procedure za rad s internim i eksternim dokumentima na osnovu kojih se plaćaju obaveze (rashodi). Svaka aktivnost plaćanja mora imati pisanu dokumentaciju, kao osnovu za plaćanje, i mora biti odobrena od nadležnih organa u skladu s općinskim/opštinskim procedurama.

Općinska uprava mora, također, definirati tehničke aspekte transfera budžetskih sredstava budžetskim korisnicima i korisnicima grantova. Obično postoje dvije mogućnosti: jedna je direktan transfer sredstava dobavljaču koji pruža usluge budžetskim korisnicima ili korisnicima grantova i druga je da općina vrši transfer sredstava budžetskim korisnicima i korisnicima grantova koji onda sami plaćaju svoje račune.

Neke od aktivnosti izvršenja budžeta su rutinske i izgledaju prilično jednostavno, kao što je transfer sredstava budžetskim korisnicima koji se smatraju stalnim i tekućim. No, čak i redovni transferi moraju biti praćeni i izvršeni na pažljiv i sistematičan način koji osigurava da budžetski korisnici koriste sredstva za ono što je naznačeno u planu budžeta. Budžetski korisnici i korisnici grantova moraju mjesečno i na vrijeme dostavljati svoje pismene zahtjeve, te osigurati mjesečne izvještaje o realizaciji rashoda u formi koje propisuje općinski odjel za finansije u skladu s procedurama uspostavljenim kroz sistem interne kontrole.

Rashodi po osnovu ugovora zaslužuju poseban status, kada dobavljači uručuju račune ili drugu finansijsku dokumentaciju za isplate. Verifikacija i sistem unutrašnje kontrole moraju biti uspostavljeni kako bi se osiguralo da se isplate vrše **na osnovu verificiranog ispunjenja ugovora, da nema prekoračenja troškova i da rashodi ostaju u planiranim granicama.**

Izvjestavanje

Iako je izvještavanje detaljnije diskutirano u poglavljima 9 i 10, namjera ovog dijela je da naglasi važnost izvještavanja o izvršenju budžeta kao sredstva za uspješnu implementaciju plana budžeta ili jasnije i efikasnije upravljanje finansijama.

Kao osnovu za precizno i efikasno izvještavanje općinska uprava mora razviti efikasnu i odgovarajuću knjigovodstvenu jedinicu koja će bilježiti sve budžetske transakcije. Knjigovodstvena jedinica koja ima odgovarajuće i precizne informacije može osigurati kvalitet u procesu praćenja izvršenja budžeta i procesu izvještavanja kao zakonske obaveze. Isto tako, općina mora razviti sistem izvještavanja 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 da prati izvršenje budžeta u skladu s planiranim budžetom. To je ključ priprema budžeta za narednu godinu, pošto mjesečni izvještaji daju preciznu sliku izvršenja budžeta po svim prihodima i rashodima.

Nadalje, u stvarnom pisanju izvještaja posebnu pažnju treba obratiti na tekstualni dio izvještaja o izvršenju budžeta. Tekstualni dio mora jasno opravdati, pojasniti i objasniti sva neslaganja između plana i realizacije, stavku po stavku. Plaćene i neplaćene obaveze trebaju, također, biti uključene u izvještajima o izvršenju.

Budžetski višak i manjak

Jedan od najvažnijih aspekata rukovođenja izvršenjem budžeta je pitanje budžetskog viška i manjka. Pravni okvir dozvoljava općini da izvrši rebalans budžeta u procesu izvršenja budžeta kako bi se ispravili prihodi ili rashodi, ali bi cilj svih finansijskih rukovodilaca trebao biti što veće poštivanje plana budžeta. Općinske vlasti imaju mogućnost da balansiraju rashode kada postoje neadekvatni budžetski prihodi. Kako je ranije spomenuto, ako su prihodi niži od očekivanog, općina može zatražiti zajam ili smanjiti rashode.

Budžetska rezerva

U skladu s pravnom regulativom općina mora imati rezervna sredstva. Ova sredstva se koriste za vanredne situacije, hitne i nepredviđene troškove koji nastaju tokom godine. Načelnik ima ekskluzivno pravo da odluči o trošenju budžetskih rezervi. Budžetske rezerve odgovaraju iznosu od 5% prihoda u FBiH ili iznosu od 2.5% u RS. Načelnik je ovlašten da odredi korištenje rezervnih sredstava, ali mora kvartalno izvještavati OV/SO o tome na šta su sredstva potrošena.

Komunikacija između odjeljenja

Kako bi se unaprijedilo svukupno izvršenje budžeta, kako na strani prikupljanja prihoda, tako i na strani uspješnog i efikasnog korištenja rashoda, općina mora uspostaviti dobru komunikaciju između svojih odjeljenja. Iako općinska odjeljenja ne upravljaju finansijama u okviru svog djelokruga, svi oni imaju utjecaj na njegovo izvršenje. Svako odstupanje u radu ili propust u primjeni pravila procedura za prikupljanje ili potrošnju sredstava može uzrokovati pad u izvršenju budžeta, što može dovesti do dugoročnog negativnog utjecaja na finansijsko stanje u općini. Iako komunikacija možda nije najvažnija oblast izvršenja budžeta, ona je važna za razvoj sveukupne politike budžeta, što uključuje planiranje, nabavke, izvještavanje, kontrolu i mnoga druga pitanja.

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama za ovo poglavlje naći ćete:

Objašnjenje izvještaja o izvršenju budžeta za period januar – mart 2004.

Dobar primjer: Prikupljanje potraživanja – slučaj u Konjicu.

Finansijsko izvještavanje prema ministarstvima finansija

Izvještavanje je neophodan dio u odražavanju transparentnosti i kontrole nad javnim sredstvima. U poglavlju 10 obradili smo finansijsko izvještavanje prema građanima i OV/SO. Izvještavanje prema Ministarstvu finansija nije ništa manje bitno.

Dok budete čitali ovo poglavlje, imajte na umu jaku vezu koja postoji između Poglavlja 3 o računovodstvu budžeta i aktivnosti u vezi s izvještavanjem u ovom poglavlju. Računovodstvo budžeta je proces i sistem koji omogućava izvještavanje o izvršenim aktivnostima.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- pripreme za izvještaje za Ministarstvo finansija,
- vrste obrazaca i ključne informacije koje se moraju navesti.

Pravni okvir za finansijsko izvještavanje prema Ministarstvu finansija

S ciljem besprijekornog izvještavanja prema Ministarstvu finansija općina mora imati efikasan sistem računovodstva zasnovan na važećim zakonskim odredbama i računovodstvenim standardima. Općinska odjeljenja za finansije su dužna pratiti instrukcije nadležnih ministarstava finansija i drugih ministarstava na svim nivoima u pogledu rokova, načina pripreme i dostavljanja finansijskih izvještaja, kao što su i budžetski korisnici dužni osigurati primjenu zakona i propisa u oblasti poreske politike, radnih odnosa, plata, doprinosa i naknada. Zbog toga Odjeljenje za finansije mora pratiti promjene u zakonodavstvu i držati korak s promjenama u računovodstvenim standardima.

Ko je odgovoran za izvještavanje?

Načelnik odjeljenja za finansije, osobe odgovorne za računovodstvo i načelnik općine su odgovorni za pripremanje finansijskih izvještaja. Finansijske izvještaje potpisuju osobe/osoba koje su ovlaštene za budžet i osoba koja je ovlaštena za finansije, kao što su načelnik odjeljenja za finansije ili šef računovodstva s odgovarajućom dozvolom (Računovodstvena dozvola koju izdaje Udruženje računovođa u FBiH i RS).

Periodično i godišnje izvještavanje

Cilj finansijskog izvještavanja je pružanje informacija o finansijskom stanju i transakcijama budžetskih korisnika, s posebnim naglaskom na sljedeće:

- sredstva, obaveze i neto imovina (kapital),
- prihodi, rashodi i ostvareni finansijski rezultati,
- tok gotovine,
- kapitalno finansiranje.

Finansijski izvještaji pružaju informacije o kvaliteti upravljanja finansijskim sredstvima općine. Oni, također, pružaju osnovu za utvrđivanje finansijske moći za otplaćivanje dugoročnih i kratkoročnih finansijskih obaveza. U nastavku je dato detaljnije objašnjenje o periodičnim i godišnjim izvještajima, kao i o konsolidiranim izvještajima i drugim propisanim obrascima.

Periodično izvještavanje

Periodični izvještaji pokrivaju period kraći od jedne godine. Pripremaju se i podnose u propisanim obrascima koji su navedeni u nastavku teksta. Obrasci se popunjavaju na kumulativnoj osnovi i služe kao osnova za pripremu izvještaja o realizaciji budžeta. Evo pregleda vremenskih okvira za svaki od perioda za izvještavanje, počevši od prvog januara tekuće godine do kraja svakog perioda za izvještavanje:

- Tromjesečni izvještaj (01.01. - 31.03. tekuće godine),
- Šestomjesečni izvještaj (01.01. - 30.06. tekuće godine),
- Devetomjesečni izvještaj (01.01. - 30.09. tekuće godine).

Prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju u FBiH, općine su dužne dostaviti svoje obrasce načelniku/gradonačelniku i Ministarstvu finansija u roku od 30 dana po isteku izvještajnog perioda. U RS općinske i gradske službe za finansije dostavljaju svoje obrasce u roku od 20 dana po isteku izvještajnog perioda načelniku/gradonačelniku i Ministarstvu finansija.

Tekstualni dio (analiza) periodičnih izvještaja

Priprema tekstualnog dijela, koji se zahtijeva u periodičnim izvještajima, propisana je odredbama članova 27 i 29 Pravilnika o finansijskom izvještavanju u FBiH, a u RS članom 23 Pravilnika o finansijskom izvještavanju za korisnike budžeta. Tekstualni dio je objašnjenje, pojašnjenje i analiza indikatora u obrascima periodičnih izvještaja i treba da pruži:

- objašnjenje uzroka nesrazmjernog izvršenja godišnjeg plana posmatranog u toku jednog kvartala,
- procjenu rezultata koji se očekuju do kraja godine,
- procjenu priliva i odliva gotovine (od kraja izvještajnog perioda do kraja godine),
- objašnjenje razlike u izvršenju budžeta u tekućem periodu u poređenju s istim periodom prethodne godine.

U nastavku je data lista potrebnih obrazaca koji se moraju popuniti i dostaviti načelniku/gradonačelniku i Ministarstvu finansija (u FBiH kantonalno ministarstvo finansija).

Obrasci periodičnih izvještaja (FBiH)

Obrazac broj 1	Pregled prihoda, primitaka i finansiranja
Obrazac broj 2	Konsolidirani pregled prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama
Obrazac broj 3	Rashodi i doznake iz budžeta po ekonomskim kategorijama
Obrazac broj 4	Rashodi po ekonomskim kategorijama
Obrazac broj 5	Posebni podaci o plaćama i broju zaposlenih
Obrazac broj 6	Posebni podaci o tekućim i kapitalnim grantovima
Obrazac broj 7	Unakrsna klasifikacija rashoda budžeta po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji
Obrazac broj 8	Registar doznaka iz tekuće reserve
Obrazac broj 9	Registar grantova političkim partijama, društvenim organizacijama i javnim medijima
Obrazac broj 10	Registar neizmirenih obaveza
Obrazac broj 11	Zbirni pregled prihoda i rashoda po ekonomskim kategorijama

Obrasci periodičnih izvještaja (RS)

Obrazac broj 1	Zbirni pregled prihoda i rashoda po ekonomskim kategorijama
Obrazac broj 2	Rashodi budžeta po funkcionalnoj klasifikaciji
Obrazac broj 3	Pregled neizmirenih obaveza
Obrazac broj 4	Posebni podaci o platama i o broju zaposlenih
Obrazac broj 5	Pregled doznaka iz budžetske rezerve
Obrazac broj 6	Posebni podaci o tekućim i kapitalnim pomoćima

Ako želite više detalja o ovim obrascima, možete ih naći u pravilnicima o finansijskom izvještavanju za RS i FBiH.

Godišnji izvještaj

Godišnji izvještaj se sastoji od svih izvještaja iz te godine i uključuje:

- računovodstveni izvještaj,
- konsolidirani računovodstveni izvještaj,
- tekstualni dio izvještaja.

Godišnji izvještaj se priprema po završetku godišnjeg finansijskog obračuna, a najkasnije do kraja februara sljedeće godine. Svi budžetski korisnici su dužni dostaviti svoje godišnje izvještaje općinskim odjeljenjima za finansije, koji su obavezni pregledati, uskladiti i konsolidirati sve izvještaje.

Godišnji računovodstveni izvještaj

Godišnji računovodstveni izvještaj se sastoji od nekoliko dokumenata i uključuje:

- bilans stanja,
- bilans uspjeha (bilans prihoda i rashoda),
- bilans novčanih tokova,
- izvještaj o kapitalnim troškovima i finansiranju,
- godišnji izvještaj o izvršenju budžeta,
- obrazac o posebnim podacima o platama (koji se, također, mora poslati Zavodu za statistiku).

Pošto je godišnji izvještaj veoma bitan, u nastavku su data detaljnija objašnjenja svih komponenti.

Bilans stanja

Bilans stanja predstavlja pregled rezultata na kraju kalendarske godine (za godišnji izvještaj 31.12. godine za koju se izvještava). Ovo pruža informacije o svim vrijednostima (imovina) i o svemu što se duguje (obaveze), kao i razliku između ove dvije kategorije, odnosno iznos koji bi preostao kada bi se platile sve obaveze (vlastiti kapital). Svaka kategorija (imovina, obaveze i vlastiti kapital) ima svoju potkategoriju koja je dalje raščlanjena do nivoa koji daje detaljnije informacije. Obrazac za bilans stanja je isti u FBiH i RS.

Posebna pažnja se treba obratiti na posljednje dvije stavke bilansa stanja u kojima je predstavljen akumulirani neraspoređeni višak prihoda i akumulirani nepokriveni višak rashoda na dan 31.12. godine za koju se izvještava. Kolona „AOP“ se nalazi na sredini obrasca bilansa stanja s dva reda (216 i 217) koji predstavljaju rezultat izvršenja budžeta kao suficit ili deficit. Općine predstavljaju suficit u akumuliranom iznosu pod ekonomskim kodom AOP 216, a akumulirani deficit po istom datumu predstavljaju pod ekonomskim kodom 217. Ovo je u direktnoj vezi s glavnom knjigom i ekonomskim kodom u Kontnom planu pod brojem 590000. Informacije o suficitu i deficitu se moraju sravniti s podacima u izvještaju o izvršenju budžeta za isti izvještajni period.

Izveštaj o računu prihoda i rashoda

Ovim računovodstvenim izvještajem se prikazuju informacije o prihodima i rashodima ili suficitu i deficitu prihoda i rashoda koji su se desili u procesu računovodstva za tu fiskalnu godinu. Izveštaj ne uzima u obzir prihode i rashode u vezi s transakcijama kapitalnog finansiranja. Pošto u bilansu stanja nisu prikazani kapitalni prilivi i odlivi (klasa 8), finansijski rezultati u bilansu uspjeha se razlikuju od finansijskih rezultata predstavljenih u godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta (gdje su ukalkulirani kapitalni prilivi i odlivi).

Bilans novčanih tokova

Bilans novčanih tokova pruža podatke o novčanim tokovima kao i podatke o kretanju novčanih ekvivalenata u toku izvještajnog perioda. Saldo novčanih sredstava (koji na kraju godine čini zbir novčanih priliva u toku godine i salda novca i novčanih ekvivalenata na početku godine) odgovara stanju novčanih tokova u glavnoj knjizi i gotovini koja je prikazana u bilansu stanja.

Obrazac za izvještavanje o kapitalnim troškovima i finansiranju

Izveštaj o kapitalnim troškovima i finansiranju se popunjava na osnovu konta klase 8 koja predstavlja zatvoreni sistem konta koji ne pokazuju saldo na kraju godine. Na kontima 810000 se vrši evidentiranje primljenih iznosa za kapitalna ulaganja, primljene rate datih zajmova, povrat od učešća u kapitalnim ulaganjima i primljeni iznosi po osnovu datih dugoročnih i kratkoročnih zajmova. Na kontima 820000 se vrši evidentiranje isplaćenih iznosa za investicije, iznosa za nabavku stalnih sredstava, datih zajmova, datog učešća u kapitalnim ulaganjima i izdataka za otplatu dugova.

Obrazac za godišnji izvještaj o izvršenju budžeta

Obrazac za godišnji izvještaj o izvršenju budžeta ističe informacije o odobrenim planiranim prihodima i rashodima i podatke o finansiranju, kao i podatke dobivene u toku izvještajne godine. Obrazac sadrži komparativne elemente odstupanja i procenite planiranih iznosa i onoga što je ostvareno.

Prihodi i rashodi su predstavljeni prema ekonomskoj klasifikaciji u dijelu obrasca predviđenog za finansiranje s podacima o primljenim dugoročnim i kratkoročnim kreditima, kao i otplatama istih. Rashodi su, također, predstavljeni po funkcionalnoj klasifikaciji. Istovremeno, na kraju obrasca su prikazane mogućnosti koje se mogu iskoristiti za prekrivanje deficita koji je nastao (ugovori o kreditiranju, viškovi iz prethodnih godina ili drugi izvori).

Obrasci od A do F (FBiH)

Budžetski korisnici dužni su dostaviti „dodatne finansijske podatke“ kojima se pobliže objašnjavaju određene stavke finansijskog izvještaja. Ovi izvještaji se sastavljaju do 31.12. izvještajne godine i služe kao osnova za:

- pripremu tekstualnog dijela izvještaja,
- konsolidaciju godišnjeg izvještaja.

Obrazac A	Stalna sredstva: predmeti i prava
Obrazac B	Ostala dugotrajna imovina
Obrazac C	Salda i transakcije s drugim vladinim tijelima
Obrazac D	Dugoročne obaveze
Obrazac E	Potencijalne obaveze
Obrazac F	Izuzetne stavke i postbilansni događaji

Bilješke u vezi s finansijskim izvještajima

Potrebno je priložiti bilješke ili kraći opis i analizu određenih stavki koje su predstavljene u bilansu stanja, bilansu uspjeha, bilansu novčanih tokova, izvještaju o kapitalnim troškovima i finansiranju. Bilješke daju potrebna objašnjenja o strukturi i sadržaju pojedinih finansijskih stavki kada informacije koje su date u izvještaju nisu dovoljne. U bilješkama je neophodno objaviti barem one informacije koje su naznačene u međunarodnim i domaćim računovodstvenim standardima i one koju su važne za pravilno razumijevanje.

Računovodstvene politike

Načelnik Odjeljenja za finansije treba revidirati računovodstvene politike Odjeljenja usvajanjem novog pravilnika usklađenog s važećim propisima i računovodstvenim standardima. Pri određivanju računovodstvenih politika posebna pažnja se treba posvetiti sljedećem: prihodima i rashodima, trajnoj imovini, ispravci vrijednosti trajne imovine, procjeni vrijednosti trajne imovine, memorandumskoj evidenciji, dugoročnim transferima (kredit i zajmovi), izvorima imovina, zalihama materijala i priručnih blagajni s ciljem jednakog postupanja prema imovinama i izvorima imovine i mogućnosti poređenja finansijskih izvještaja u javnom sektoru.

Konsolidirani finansijski izvještaji

Konsolidacija finansijskih izvještaja je rezultat procedure u toku koje se računovodstveni dokumenti iste vrste svih budžetskih korisnika objedinjuju u jedan dokument. S druge strane, bitno je naglasiti da taj objedinjeni dokument nije tek obični zbir računovodstvenih dokumenata svih budžetskih korisnika. U procesu konsolidacije neophodno je eliminirati iznose koji potječu od međusobnih odnosa učesnika u konsolidaciji, uključujući potraživanja i obaveze, kredite i zajmove, prihode i rashode itd.

Obaveza pripremanja konsolidiranih finansijskih izvještaja je definirana zakonskim okvirom FBiH i RS i detaljno je objašnjena u računovodstvenim standardima. Da bi se postigla pravilna i tačna konsolidacija i da bi se pripremio tačan konsolidirani finansijski izvještaj, trebaju se poštovati sljedeći principi:

- princip ekonomskog jedinstva,
- principi jedinstvenog roka konsolidacije,
- princip kontinuiteta u primjeni metoda konsolidacije,

- princip metode modificiranog nastanka događaja (princip procjene jedinstvenog stajališta i jedinstvene izabrane računovodstvene osnove za predstavljanje poslovnih događaja).

Princip ekonomskog jedinstva

Ovaj princip naglašava da konsolidirani finansijski izvještaji obuhvataju sve finansijske izvještaje međusobno povezanih korisnika; istovremeno, informacije se trebaju predstaviti kao da su pripremljene za jednog budžetskog korisnika.

Princip jedinstvenog roka konsolidiranja

Ovaj princip naglašava potrebu da se svi konsolidirani izvještaji pripreme do istog datuma (31. decembra tekuće godine). U praksi, to znači da su općine, kao budžetski korisnici, dužne dostaviti svoje konsolidirane finansijske izvještaje u roku definiranom zakonom. Po dobijanju konsolidiranih izvještaja od svih budžetskih korisnika, Ministarstvo finansija priprema svoj godišnji izvještaj budžeta.

Princip kontinuiteta u primjeni metoda konsolidacije

Prilikom izrade konsolidiranih finansijskih izvještaja, svi budžetski korisnici su dužni primjenjivati iste računovodstvene politike za finansijske transakcije istih vrsta. Veoma je važno da svi korisnici budžeta primjenjuju iste računovodstvene politike u procesu konsolidacije da bi se mogli upoređivati pojedinačni konsolidirani izvještaji i pripremiti cjelokupni konsolidirani finansijski izvještaj, te pratiti ukupna finansijska kretanja kroz duži vremenski period.

Princip metode modificiranog nastanka događaja

U toku pravljenja konsolidiranog izvještaja bitno je da se strogo poštuje princip metode modificiranog nastanka događaja. Prema ovoj računovodstvenoj metodi prihodi se priznaju samo u onim iznosima koji su realno naplativi. To znači da prihodi moraju biti mjerljivi i raspoloživi. Prihodi su mjerljivi samo kad su obračunati po određenoj vrijednosti, tj. kada su evidentirani u vrijednosti gotovine, jer je gotovina pouzdana mjera. Raspoloživost prihoda se odnosi na njihovu realnu naplativost u toku obračunskog perioda, što drugim riječima znači da su sredstva u potpunosti dostupna za otplaćivanje prispjelih finansijskih obaveza. S druge strane, modificirana metoda nastanka računovodstvenog događaja pretpostavlja evidentiranje i rasknjižavanje svih rashoda koji su nastali u tom obračunskom periodu, bez obzira da li je plaćanje nastalih rashoda izvršeno u tom obračunskom periodu.

Cilj konsolidacije je uvijek isti: eliminacija podataka koji su zajednički, tj. zajedničkih transakcija između učesnika u procesu konsolidacije. Slično godišnjim računovodstvenim izvještajima, set konsolidiranih računovodstvenih izvještaja je u suštini set sljedećih izvještaja:

- konsolidirani bilans stanja,
- konsolidirani bilans prihoda i rashoda (bilans uspjeha),
- konsolidirani bilans novčanih tokova,
- konsolidirani izvještaj o kapitalnim izdacima i finansiranju,
- konsolidirani godišnji izvještaj o izvršenju budžeta.

Da bi se konsolidirani izvještaj mogao pravilno pripremiti, redovni finansijski godišnji izvještaj se mora uraditi tačno i precizno. Ako nije ispunjen ovaj preduvjet, proces konsolidacije neće dati tačne i valjane informacije o budžetu u cjelini.

Konsolidirani godišnji izvještaj općinskog budžeta se podnosi najkasnije do 31. marta Ministarstvu finansija.

Konsolidirani bilans stanja – Obrazac K-BS

Osnova za pripremu konsolidiranog bilansa stanja (K-BS) je pravilno pripremljen pojedinačni bilans stanja (BS). Slično tome, BS i K-BS se pripremaju na isti datum (isti datum kada i bilans stanja, a to je 31. decembar) i pružaju pregled raspoložive imovine i izvora iz kojih se ta imovina finansira. Također se treba izvršiti prethodno poravnanje i usklađivanje obaveza i potraživanja pojedinačnih budžetskih korisnika u procesu konsolidacije. Razlika između pojedinačnih i konsolidiranih bilansa stanja je u tome što K-BS u potpunosti eliminira zajednička potraživanja i dugovanja između povezanih budžetskih korisnika, uključujući kredite, zajmove, kapitalne transakcije itd.

Prema važećem zakonodavstvu i računovodstvenim standardima, potraživanja s jedne strane u procesu konsolidacije moraju se u potpunosti poklapati s finansijskim obavezama s druge strane. Međutim, u praksi to često izaziva probleme zbog različitih razloga, od kojih su neki: jedna strana ne priznaje obaveze, iako je druga strana u svojim kontima već stvorila potraživanja; ili jednostavno se može desiti da jedna od povezanih jedinica ne obavijesti drugu jedinicu o stvaranju potraživanja/obaveze.

U FBiH, prilikom izrade konsolidiranih bilansa stanja, konsolidiraju se sljedeća konta: 160000 Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama (potraživanja) i 360000 Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama (dugovanja).

U RS konsolidacija bilansa stanja se vrši po istom principu i to na sljedećim kontima: 260000 Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama (potraživanja) i 360000 Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama na strani dugovanja.

Konsolidirani balans prihoda i rashoda (K-PR)

Slično kao kod pojedinačnih računa prihoda i rashoda, konsolidirani bilanci prihoda i rashoda K-PR prikazuju konsolidirane prihode i rashode, kao i informacije o suficitu i deficitu koji su predstavljeni u računovodstvenom obrascu za fiskalnu godinu, ne uzimajući u obzir primitke i troškove u vezi s kapitalnim finansijskim transakcijama.

Razlika između konsolidiranog računa prihoda i rashoda i godišnjeg računa prihoda i rashoda se ogleda u iznosima određenih stavki koje se moraju eliminirati u procesu konsolidacije. To su doznake iz budžeta (rashodi davaoca) i prihodi iz budžeta (prihodi primaoca).

U procesu konsolidacije, svi prihodi i rashodi koji su nastali između općine i viših nivoa vlasti se eliminiraju. U skladu s Kontnim planom, u toku pripreme pojedinačnih bilansa prihoda i rashoda, prihodi i rashodi se knjiže pod ekonomskim kodom 680000 - doznake nižim potrošačkim jedinicama (rashodi viših nivoa u procesu konsolidacije) i 780000 - prihodi iz budžeta (prihodi općine u procesu konsolidacije ili primljenih doznaka).

Zakonodavstvo nalaže poravnanje i konsolidaciju ovih prihoda i rashoda na sintetičkom nivou. Iako je struktura ove dvije kategorije potpuno identična u skladu s Kontnim planom, zakonom se ne traži poravnanje svake pojedinačne stavke unutar strukture, već samo konsolidacija ukupnih prihoda i rashoda na nivou glavnih kategorija.

Konsolidirani bilans novčanih tokova

Konsolidirani bilans novčanih tokova se podnosi na propisanom obrascu K-NT i na njemu se naglašava kretanje novčanih tokova, prihoda i rashoda i plaćanja između jedinica povezanih u procesu konsolidacije, kao i kretanje između sistema i njegovog okruženja.

Da bi konsolidacija bila uspješna, moraju se ispuniti dva osnovna preduvjeta. Prvo, neophodno je poravnati pojedinačne obrasce novčanih tokova za one transakcije gotovine koje se odvijaju između budžetskih korisnika u konsolidaciji i drugi uvjet je pravovremeno dostavljanje podataka koji su u vezi sa zajedničkim primicima i izdacima između svih budžetskih korisnika u konsolidaciji. Jednostavno rečeno, u procesu konsolidacije eliminira se sav tok novca između učesnika koji su na istom nivou.

Konsolidirani izvještaji o kapitalnim izdacima i finansiranju K-KIF

Analogno procesu konsolidacije, prilikom izrade drugih konsolidiranih izvještaja, i kod izrade K-KIF izvještaja, kapitalni primici (prihodi) i izdaci koji su realizirani između pojedinačnih učesnika u procesu konsolidacije se međusobno poništavaju. Prije pripreme izvještaja K-KIF, kapitalni primici i izdaci se trebaju poravnati na općinskom nivou u procesu konsolidacije.

Slično kao i kod pojedinačnog KIF-a na kojem se evidentiraju stanja konta klase 8, u konsolidiranom KIF-u se evidentiraju samo stanja konta 810000 i 820000. Razlika između pojedinačnog stanja kapitalnih izdataka i finansiranja i konsolidiranog stanja kapitalnih izdataka i finansiranja se čuva u kontima klase 810000 i 820000 u kojima se evidentira protok kapitalnih transakcija (izdataka i primitaka) koje su izvršene između budžetskih korisnika u procesu konsolidacije. K-KIF ne sadrži stanje konta kapitalnih transakcija koje su izvršene između pojedinačnih učesnika u procesu konsolidacije.

Konsolidirani godišnji izvještaj o izvršenju budžeta – obrazac K-GIB

Posljednji propisani izvještaj koji je potrebno sačiniti je Konsolidirani godišnji izvještaj o izvršenju budžeta koji se podnosi na obrascu K-GIB. Ovaj obrazac sadrži kolone u kojima se prikazuju izvršenja prihoda i rashoda za prethodnu i tekuću godinu; kolonu plana za tekuću godinu, odstupanje od izvršenja i kolonu s indeksom izvršenja u odnosu na plan. Izvještaj daje kompletnu sliku budžeta. Zbog toga K-GIB predstavlja najvažniji finansijski izvještaj budžeta.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, prilikom izrade K-GIB izvještaja potrebno je obaviti sljedeće:

- poravnati podatke između pojedinačnih izvještaja o realizaciji budžeta (GIB) s podacima iz konta prihoda i rashoda (PR) i KIF podataka;
- poravnati podatke iz pojedinačnih GIB izvještaja budžetskih korisnika s vlastitim podacima o izvršenju budžeta;
- uporediti podatke pojedinačnih GIB izvještaja s konsolidiranim K-PR i K-KIF obrascima.

Prilikom pripreme konsolidiranog K-GIB izvještaja pripremni koraci koji su prethodno opisani moraju se strogo pratiti. Praksa u BiH pokazuje da postoje općine kod kojih su konsolidirani izvještaji K-GIB identični redovnim godišnjim izvještajima o izvršenju budžeta. Ukoliko je bilo aktivnosti na kontima klasa 68 i 78, ta situacija je nemoguća jer predstavlja

kontrolni mehanizam za tačnost konsolidacije. Posmatrano iz ugla budžeta, ovakva situacija stvara iluziju ukupnih prihoda i rashoda i realizacija budžeta će prikazivati da je ostvareno više od onoga što je stvarno ostvareno. Zbog toga, eliminacija podataka s pozicija 680000 i 780000 ovisi o nivou na kojem se vrši konsolidacija. Putem procesa konsolidacije, bez obzira na nivo na kojem se vrši, stanje na kontima 68000 se eliminira jer se poništava s kontima koji pripadaju kategoriji 78000.

Lista trenutno važećih zakona može se naći u poglavlju 3, Budžetsko računovodstvo

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama za ovo poglavlje naći ćete:

Primjere popunjenih obrazaca

Izvještavanje građana

Budući da budžet općine uključuje finansijske resurse, zadatke i projekte koji su od vitalnog interesa za građane, postoji potreba periodičnog izvještavanja građana i onih koji donose odluke o provođenju budžeta. *Zakon o budžetu u FBiH i Zakon o budžetskom sistemu RS* utvrđuje sadržaje okvira izvještaja koji se podnose OV/SO i nadležnom ministarstvu finansija (vidi prikaz 3 i 4).

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- važnost izveštaja koji se podnose OV/SO,
- zašto građani trebaju imati pristup izvještajima.

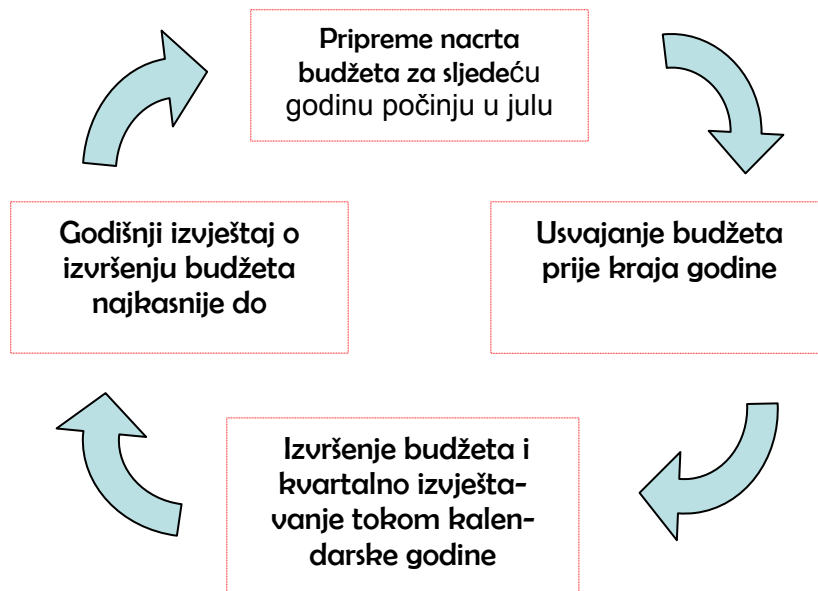
Tranzicija u demokratsko društvo

Postoji jedna osnovna konceptualna razlika između nedemokratskog i demokratskog sistema kada je u pitanju uključivanje građana u proces donošenja odluka, te izvještavanje građana od strane vlasti o prijedlozima i odlukama koje im se podnose. U nedemokratskim sistemima odluke i planove donose specijalizirane institucije. Građani ostaju van sfere informacija o korištenju javnih sredstava. Proces donošenja odluka je brži, jer nema potrebe uvoditi ostale učesnike u taj proces. Međutim, osnovni problem je taj da ovo vodi do stvaranja razlike između donesenih odluka i onoga što su stvarne potrebe populacije. U demokratskom sistemu se posvećuje više vremena procesu donošenja odluka uključivanjem većeg broja ljudi u sam proces. Proces konsultacija i donošenja odluka treba biti sastavni dio priprema nacarta budžeta od sastavljanja do izvještavanja o izvršenju budžeta prema OV/SO i građanima.

Postoje četiri faze u ciklusu budžeta i u svakoj od njih treba biti neka vrsta učešća javnosti:

1. Priprema nacarta budžeta
2. Usvajanje budžeta
3. Izvršenje budžeta
4. Izvještavanje o izvršenju budžeta

Prikaz 1: ciklus budžeta

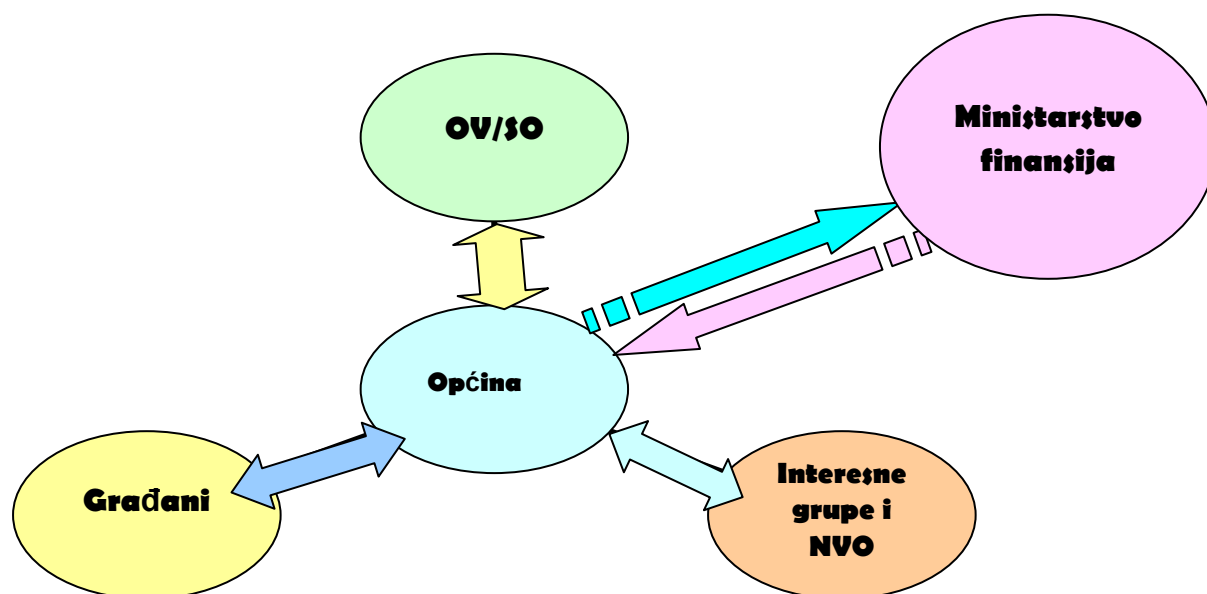


Izvještavanje u toku priprema nacrt budžeta

Općinsko odjeljenje za finansije u toku procesa priprema nacrt budžeta treba konsultirati sve strane uključene u ovaj process, a to su: nadležno ministarstvo finansija, općinski vijećnici/opštinski odbornici, budžetski korisnici, poslovna udruženja, civilne organizacije itd. Priprema nacrt budžeta zahtijeva posjedovanje adekvatnih informacija koje će doprinijeti donošenju odluke o budžetu. Budžet treba posmatrati kao rezultat usklađivanja odluka koje donose lokalne vlasti na osnovu potreba koje su izrazili građani. Zbog toga komunikacija s građanima ne može bit jednosmjerna.

Mehanizam koji građani koriste kako bi utjecali na donošenje odluka u općini mora biti interaktivan. Lokalne vlasti trebaju donositi odluke na osnovu prioriternih potreba građana, imajući u vidu naložene pravne obaveze. 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.

Prikaz 2: dvosmjerna komunikacija lokalne samouprave s vijećem/skupštinom, javnošću, te nadležnim ministarstvom finansija



Izvještavanje u toku izvršenja budžeta

Općine nisu pravno obavezne da informiraju građane o izvršenju budžeta ukoliko to nije regulirano na lokalnom nivou odlukom općinskog vijeća/skupštine opštine. Time se objašnjava zašto još uvijek postoji potreba da se naglasi **značaj** periodičnog podnošenja izvještaja OV/SO, građanima i civilnim grupama.

Izvještavanje je način na koji se građanima pruža mogućnost **povratne informacije** o tome kako su općina i njeni predstavnici (OV/SO) razumjeli njihove potrebe u toku priprema nacrt budžeta i usvajanja koje je poslije toga slijedilo. Općine trebaju osigurati kvartalne, pa čak i mjesečne izvještaje o izvršenju budžeta za OV/SO, koji, također, trebaju biti dostupni javnosti.

Mjesečni izvještaji

Odjeljenje za finansije podnosi načelniku mjesečno, a ponekad i češće, najnoviji pregled rashoda i prihoda u skladu s budžetskom klasifikacijom i daje objašnjenja o odstupanjima od plana budžeta. Ovo pruža mogućnost načelniku i načelniku Odjeljenja za finansije da nadziru aktivnosti i vrše potrebne promjene u trošenju sredstava. Ovi izvještaji, također, pružaju načelniku mogućnost da informira građane o statusu općinskih finansija.

Kvartalno izvještavanje

Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta ne samo da informiraju načelnika i načelnika Odjeljenja za finansije, već pružaju OV/SO redovne povratne informacije o aktivnostima općinske administracije. Izvještaji se, također, proslijeđuju i nadležnom ministarstvu finansija. Ovi izvještaji treba da sadrže:

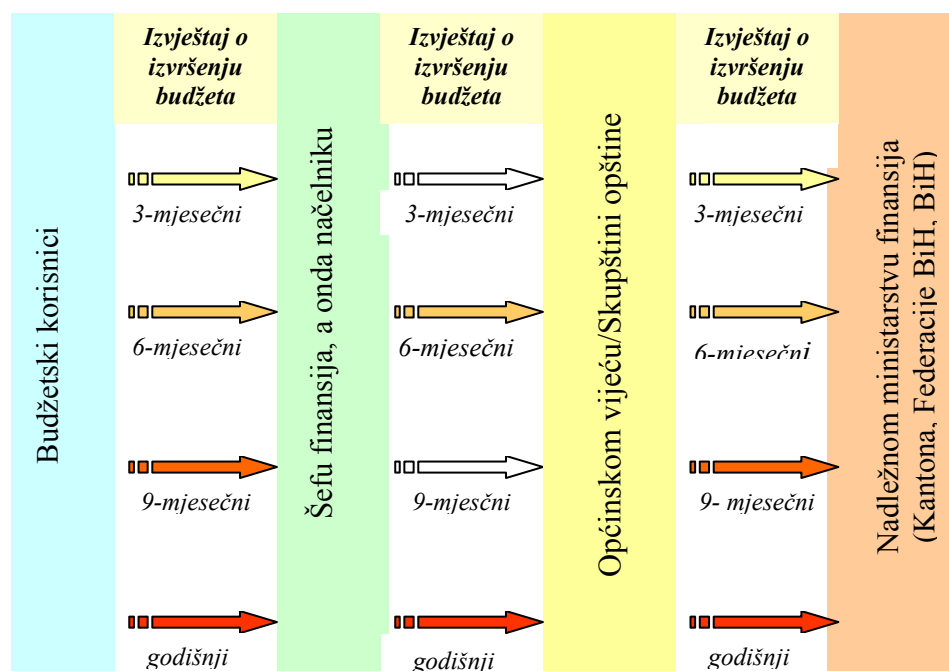
- finansijsko stanje općine za period za koji se izvještava,
- uporedni pregled planiranih i realiziranih prihoda i rashoda, stanje grantova i finansiranja, te objašnjenje bilo kakvih odstupanja u tom pogledu,
- preporučene mjere za poboljšanje, ako su uočena odstupanja.

Kvartalni izvještaji pružaju solidnu osnovu za pregled sezonskih utjecaja na neke tipove prihoda i rashoda poređenjem u toku određenih perioda. Ovo može biti korisno kada budžetske stavke značajno variraju u toku budžetske godine.

Izvještavanje o izvršenju budžeta u FBiH

Zakon o budžetu u FBiH i Pravilnik o finansijskom izvještavanju FBiH (31.3.2005.) regulira izvještavanje prema Ministarstvu finansija i zahtijeva kvartalno podnošenje izvještaja o izvršenju budžeta gradova i općina (za detalje vidi Poglavlje 9 - Izvještavanje prema Ministarstvu finansija). Ovi izvještaji trebaju biti podneseni nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija, i to u roku od 15 dana od dana usvajanja izvještaja o izvršenju budžeta.

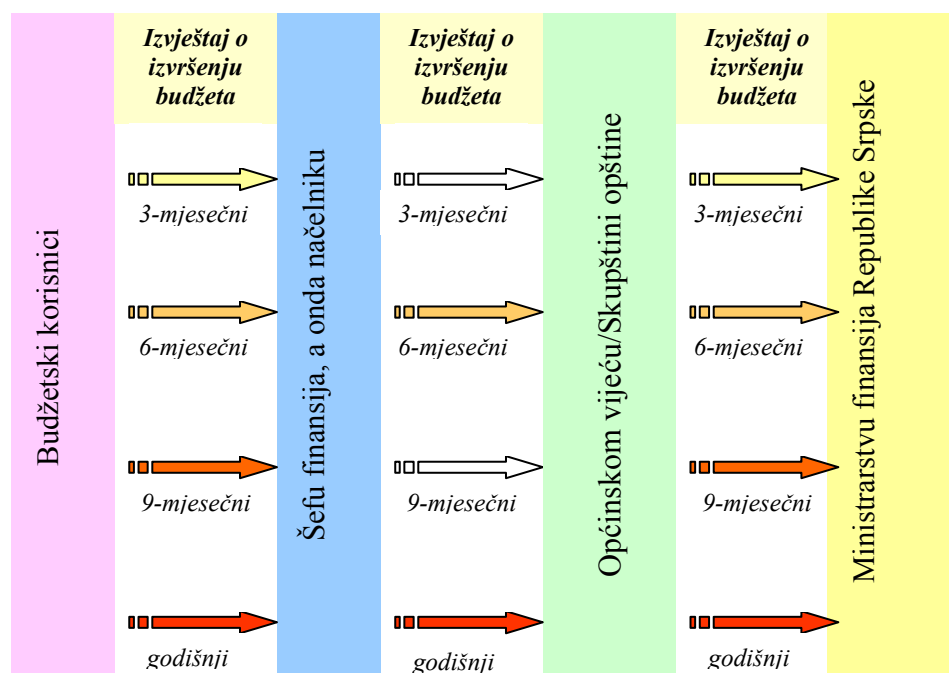
Prikaz 3: Dinamika izvještavanja o izvršenju budžeta u općinama Federacije BiH



Izvršenje budžeta u RS

U skladu sa *Zakonom o budžetskom sistemu u RS*, izvještaje o izvršenju budžeta općina i gradova treba prosljediti nadležnom ministarstvu finansija kvartalno za tekuću fiskalnu godinu u roku od 15 dana od dana usvajanja (za detalje vidi Poglavlje 9 - Izvještavanje prema Ministarstvu finansija).

Prikaz 4: Dinamika izvještavanja o izvršenju budžeta u općinama RS



Godišnji izvještaji

Godišnji izvještaji koji su potrebni za nadzor izvršenja budžeta trebaju se podijeliti građanima prije prosljeđivanja OV/SO, te nadležnim ministarstvima finansija. Ovi izvještaji treba da sadrže:

- budžetske prihode i rashode odobrene i dodijeljene od OV/SO u toku prethodne i tekuće godine,
- budžetske prihode i rashode ostvarene u toku prethodne i tekuće fiskalne godine jasno predstavljene kako bi se razdvojio odobreni budžet od dijela budžeta koji je izvršen,
- objašnjenje glavnih neslaganja između planiranih i ostvarenih budžetskih stavki,
- informacije o akumuliranju duga i upravljanje dugom,
- informacije o upotrebi budžetskih rezervi.

Godišnji izvještaj treba pokazati utjecaj pravnih promjena ili propisa koji su usvojeni u toku fiskalne godine i njihov utjecaj u bliskoj budućnosti. Građani trebaju imati pristup sadržaju ovih izvještaja s jasnim objašnjenjima. Ovo se može osigurati putem Centra za informiranje građana ili putem neke druge općinske/opštinske kancelarije/ureda za informiranje, putem internet stranice općine/opštine, itd. Praćenje prethodnog budžeta daje adekvatnu polaznu osnovu za planiranje budžeta 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 u toku budžetske godine. Informacije, također, treba da su dostupne kada se dese neočekivani događaji koji imaju značajan utjecaj na izvršenje budžeta i planiranih aktivnosti. Postoje različiti načini odgovaranja na takva pitanja:

- Zašto planirani projekat rekonstrukcije puta od tačke A do tačke B nije realiziran?
- 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 budžetu, dok je u isto vrijeme izgrađen sportski centar u mjestu E iako nikad nije bio planiran u budžetu?
- Zašto nije prezentirana informacija o troškovima komunalnog preduzeća za ovu godinu?
- Zašto je sportski klub AS primio izvos dvostruko veći od iznosa planiranog u budžetu?

Izvještaji koji se prosljeđuju OV/SO trebaju biti u prihvatljivom formatu i odgovarajuće ilustrirani kako bi pružili objektivnu i tačnu informaciju o stanju općinskih finansija i izvršenju planiranih zadataka.

Strateško planiranje

Strateško planiranje je organiziran način mijenjanja trenutne situacije u željeni cilj. To je proces postavljanja ciljeva, kreiranja i provođenja planova kako bi se ti ciljevi postigli. Iako se ovo Poglavlje nalazi pri kraju našeg *Uputstva*, općina ili bilo koja druga organizacija treba imati strateški plan kao polaznu tačku tako da može zauzeti proaktivan pristup u upravljanju resursima i pružanju usluga. Strateški plan pruža osnovu s kojeg projekat, budžet ili neka druga aktivnost, kreće. Iz općinskog strateškog plana općinska/opštinska odjeljenja trebaju razviti svoje radne planove koje će općinski/opštinski zaposlenici imati kao smjernice i polaznu osnovu u rukovođenju.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da shvatite:

- šta je strateško planiranje,
- ko treba pokrenuti proces strateškog planiranja,
- kako funkcioniра proces strateškog planiranja.

Šta je strateško planiranje?

Strateško planiranje je sredstvo upravljanja koje pomaže općinama da fokusiraju svoj trud. Proces je osmišljen tako da osigurava da svi zaposlenici rade za iste ciljeve. Ovo bi trebao biti stalan proces s ciljem pomaganja u procjeni i prilagođavanju općinskih ciljeva okruženju koje se stalno mijenja.

Strateški plan s jasnim ciljevima će pomoći općini da utvrdi prioritete, donoseći teške odluke šta je ključno, a šta nije. To je važno sredstvo pri odlučivanju kako raspodijeliti resurse. Strateški planovi se mogu razviti za različite ciljeve. Strateški plan se može raditi za cijelu općinu ili za pojedine oblasti kao što je razvoj sistema za upravljanje čvrstim otpadom za općinu ili regionalno za grupu općina.

Najefikasniji oblik strateškog planiranja je učešće.

Strateško planiranje:

- osigurava usmjerenost na buduće ciljeve,
- usklađuje lokalne i ponekad oprečne interese,
- utvrđuje razilaženje između trenutnih i željenih aktivnosti,
- daje osnovu s koje se može mjeriti napredak,
- povećava učinak ulaganja oskudnih općinskih resursa,
- dodjeljuje i definira odgovornosti,
- jača osjećaj vlasništva u općinskim aktivnostima.

Ovaj proces je osmišljen tako da omogući općinskim planerima da razviju plan zasnovan na analizi prethodnog iskustva, trenutne situacije u općini, vjerovatnih budućih trendova,

procjenjujući okruženje u kome će općina raditi u budućnosti. Ili, jednostavnije rečeno, to je proces donošenja ključnih odluka o tome:

- šta se treba raditi,
- zašto se to treba raditi i
- kako to raditi.

Budžet je jedan od ključnih instrumenata provođenja strateškog plana u stvarnost osiguranjem resursa neophodnih za obavljanje aktivnosti postizanja ciljeva zacrtanih u strateškom planu.

Početak procesa strateškog planiranja

Postoji mnogo različitih pristupa strateškom planiranju. U nastavku teksta slijedi pregled jednog procesa strateškog planiranja.

Postizanje razumijevanja i posvećenost

Važno je da prije početka bilo kojeg procesa poput ovog postoji razumijevanje i posvećenost onih na koje će plan imati utjecaj. Bez obzira na to ko će pokrenuti inicijativu strateškog planiranja, on mora objasniti njegov cilj, ulogu učesnika, očekivanu posvećenost, te cijenu i koristi od rada na jednom takvom projektu.

Radna grupa, Odbor ili Komisija za planiranje općinskog razvoja KPOR⁸

je formalno zvanično tijelo koje odobrava OV/SO. Ono je uspostavljeno da preduzme strateško planiranje u partnerskom odnosu s građanima. Pristup učešća u planiranju je ključan pošto omogućava općini i građanima da rade zajedno na razvoju vizije općine i višegodišnjeg plana razvoja. Na ovaj način građani će postati svjesniji teškoća u kojima općina radi, a općina će bolje razumjeti potrebe i prioritete građana. Kao rezultat tako se mogu utvrditi prioritete koji će odražavati stvarne potrebe zajednice. Općina može donijeti mudre odluke o razvoju zajednice koje istinski odražavaju interes njezinih građana, a onda dodijeliti resurse za njihovo ostvarenje.

Više od 60 općina u BiH je formiralo radne grupe ili odbore poznate pod različitim nazivima. Ovo *Uputstvo* koristi naziv Komisija. Idealan broj ljudi u Komisiji je do 15, ali općinske vlasti donose konačnu odluku o broju članova u timu. Ovo tijelo treba i formalno biti ustanovljeno unutar općine. Treba postojati dobra ravnoteža predstavnika koji predstavljaju presjek interesa i nivoa iz i izvan općinske administracije.

Treba postići dogovor o vremenskom rasporedu. Bez obzira kakav se vremenski raspored uspostavi, on treba ostaviti dovoljno vremena između sastanaka da bi komisija mogla razmotriti sadržaj, provjeriti činjenice i dobiti mišljenje od drugih. Treba podnositi izvještaje periodično i provjeriti svoj rad kod OV/SO i lokalnih partnera. Završen strateški plan će biti dat na raspravu i usvajanje OV/SO, a potom dat na uvid javnosti.

Uloga načelnika i ostalog općinskog osoblja

⁸ OSCE koristi termin Komisija za planiranje općinskog razvoja KPOR; USAID/Sida GAP koristi termin Odbor za planiranje kapitalnog razvoja

Uz podršku načelnika odjeljenja i ostalog osoblja načelnik mora osigurati svu potrebnu tehničku podršku i pomoći KPOR-u u realizaciji strateškog plana općine. Općinska odjeljenja su primarni izvor informacija KPOR-u i od vitalnog su značaja za izradu strateškog plana, jer pružaju sve relevantne podatke, planove i dokumente. Oni, također, trebaju osigurati odgovarajuće okruženje za razvoj strateškog plana podsticanjem transparentnog procesa koji uključuje građane i predstavnike biznisa.

Procjena trenutne situacije

U procesu strateškog planiranja nužna je analiza. Bez ispitivanja trenutne situacije skoro je nemoguće promijeniti ili poboljšati situaciju u zajednici. Analiza podrazumijeva prikupljanje podataka i činjenica od različitih izvora i provjeru tačnosti informacija, identifikaciju i provjeru pretpostavki. Relevantne informacije, koje nisu poredane po značaju, mogu uključivati:

- geografski položaj,
- demografske trendove i tržište rada,
- privredu i biznis,
- zaštitu prirodne okoline,
- infrastrukturu,
- obrazovanje,
- zdravstvenu i socijalnu zaštitu,
- kulturu i sport,
- političke procese.

Zatim se prikupljene informacije trebaju organizirati i pomno istražiti putem procesa koji se zove „SWOT analiza“. To je analiza snaga, slabosti, mogućnosti i prijetnji općini, koja se radi s ciljem prepoznavanja komparativnih prednosti općine.

Snage: Stručno osoblje Resursi	Slabosti: Slaba saradnja među odjeljenjima Stil rukovođenja
Mogućnosti: Rastuće tržište	Prijetnje: Promjena vladinih politika

Prepoznavanje snaga i slabosti

U ovom dijelu SWOT analize prepoznaju se snage i slabosti ili unutrašnji faktori nad kojima općinska administracija i uprave imaju kontrolu. Ovi faktori obuhvataju pitanja kao što su stručno osoblje, resursi, struktura, zajedničke vrijednosti, otvorene mreže komunikacija, saradnju među odjeljenjima i stil rukovođenja. Važno je prodiskutirati kakav utjecaj imaju ovi faktori na sposobnost općine da obavlja svoj posao ili da ostvari svoju misiju.

Prepoznavanje mogućnosti i prijetnji

U ovom dijelu SWOT analize se procjenjuju mogućnosti i prijetnje, ili vanjski faktori nad kojima općina ima slabu kontrolu. Oni mogu biti pozitivni i negativni i uključivati politike

vlade, prirodno okruženje, tržište, privredu, društvene/kulturološke faktore i demografiju koja se mijenja. Kao i u prethodnom slučaju, treba prodiskutirati njihov utjecaj na rad i misiju općine.

Prepoznavanje kritičnih pitanja

Kritična pitanja vaše općine trebaju proizaći iz SWOT analize i ona mogu biti i pozitivna i negativna. Komisija mora razmotriti ove probleme, a ukoliko to ne učini, ova pitanja će postati prepreka općini u ispunjavanju njezine misije.

Stvaranje vizije vaše općine⁹

Vizija općine je ključna za stvaranje ideje o tome kako općina treba izgledati u budućnosti. Kako bi sastavila viziju općine, Komisija treba postaviti sljedeća pitanja:

- Kako želite da vaša općina izgleda za pet godina?
- Kako želite da izgleda općinska administracija?
- Šta građani očekuju od općine?

Svrha izjave o misiji je da razvije jasnu sliku kako općina treba izgledati nakon provođenja strategija i dostizanja punog potencijala. Vizija treba obuhvatati osnovne vrijednosti, osnovne strategije i kriterije za izvršenje, etičke standarde, naglašavajući bitnu društvenu svrhu kojoj općina služi i koja opravdava njezino postojanje.

Primjeri izjave o viziji:

„Općina će biti prepoznatljiva kao raznolik i napredan grad, kao najpoželjnije mjesto za život, učenje, rad i igru.“

„Modernizirati općinu tako da ona bude čista i lijepa i da postane primjer grada u svim aspektima na nacionalnom nivou.“

Razvoj općinske strategije

Nakon što se prikupe sve informacije i izvrši SWOT analiza, komisija će razviti strategiju putem utvrđivanja strateških ciljeva koji su izraz onoga što općina treba postići kako bi ostvarila svoju viziju.

⁹ Neke metode strateškog planiranja koriste izraz izjava o misiji ili izjava o viziji i misiji. Bez cilja kome se teži, općina je bez pravca u kome treba da se kreće. Resursi mogu biti rasipani na aktivnosti koje ne zadovoljavaju potrebe zajednice. Štaviše, radeći na ad hoc osnovi, ostaje malo prostora za dugoročno planiranje i razvoj jasnih ciljeva i mjerenje uspjeha.

Primjeri ciljeva:

„Podsticati učešće građana u procesima donošenja odluka za grad i poboljšati komunikaciju između grada i njegovih građana.“

„Povećati svijest i razumijevanje javnosti o funkcijama gradskih vlasti, resursima, događajima, aktivnostima i pitanjima o kojima se diskutira.“

„Prepoznati i promovirati nove atrakcije i razvoj koji se mogu iskoristiti za dalje učvršćivanje i nadgradnju istaknute uloge turizma u regionu.“

„Očuvati otvorene prostore, drvorede i farme.“

„Njegovati dinamičnost poslovnog centra grada.“

„Povećati prihode i/ili operativnu efikasnost.“

Komisija mora razmotriti akcije kako bi postigla ciljeve plana. U svakom slučaju, prepreke poput nedostatka resursa (ekonomskih ili ljudskih), fizička ograničenja, proturječnost s drugim ciljevima općine moraju se prepoznati. Nakon razmatranja različitih scenarija **rješenja koje imaju najveću mogućnost realizacije trebala bi postati dio strateškog plana.**

Planiranje aktivnosti

Da biste proveli vaš strateški plan, potrebno je planirati aktivnosti za ostvarivanje ciljeva općinske strategije. Zatim se planirane aktivnosti moraju provjeriti da bi se vidjelo da li su u skladu s vizijom općine, da nisu u proturječnosti sa zakonskim odredbama i statutom općine, te provjeriti da li postoji dovoljno dostupnih sredstava. Svaka od predloženih aktivnosti se mora podijeliti na izvodljive zadatke. Stvari koje treba uključiti su sljedeće:

- Šta će se uraditi?
- Ko će to uraditi?
- Koji su resursi potrebni (vrijeme, novac, stručnost)?
- Kada će biti završeni?
- Na koji način će se nadzirati napredak?
- Na koji način će se mjeriti uspješnost?

Konačni dokument

Strateški plan se mora napisati i dostaviti općinskom vijeću/skupštini opštine na usvajanje i predstaviti javnosti. U nastavku su dati neki prijedlozi za oblik plana, imajući u vidu da je to dokument koji se može mijenjati, održavati, obnavljati i prilagođavati okruženju koje se neprekidno mijenja. Predloženi oblik dokumenta treba sadržavati sljedeće:

- uvod (uključujući svrhu, proces i učesnike),
- sažetu procjenu trenutne situacije (s mapama i shemama koje ilustriraju ključne tačke),
- sažetak SWOT analize,
- kritična pitanja za općinu,
- izjavu o viziji,
- strateške pravce: ciljevi i aktivnosti,
- prioritete,

- planove nadziranja i ocjenjivanja.

Provođenje i ocjena plana

Kada se napravi plan i kada se dodijele resursi kroz plan budžeta ili usvojeni Plan kapitalnih ulaganja/unapređenja (vidi Poglavlje 12), općina i njezini lokalni partneri su odgovorni za njegovo provođenje. U nastavku je prijedlog stvari koje se trebaju uraditi da bi se plan proveo:

- Aktivnosti se trebaju poredati po prioritetima za dugoročne i kratkoročne vremenske okvire.
- Plan ili najznačajnije dijelove plana treba podijeliti sa svima koji su uključeni u dobijanje podrške ili pomaganje u provođenju plana.
- Općinska izjava o viziji se može koristiti kao marketinško sredstvo općine.
- Odrediti ko će nadgledati napredak općine u ispunjavanju strateškog plana.
- Redovno ocjenjivati napredak plana s javnom upravom.
- Raditi šestomjesečne provjere s KPOR-om ili nekom relevantnom drugom komisijom i ocjenjivati napredak, te dijeliti rezultate s OV/SO.
- Ako su potrebne promjene, uraditi ispravke u isto vrijeme kada i prethodno navedenu aktivnost i predstaviti to OV/SO.
- Nastaviti stalno provođenje, provjeru i ocjenu plana.

Završna riječ

Iako je već spomenuto, važno je ponoviti da kada OV/SO usvoji konačni strateški plan, taj plan nije nepromjenjiv kao neki dugoročni zakon. Općine i uvjeti u kojima one rade se stalno mijenjaju. Strateški plan se mora redovno revidirati i izvršiti potrebne promjene, koristeći se istim procesom koji je opisan u prethodnom dijelu.

Plan za kapitalna ulaganja/unapređenja

Ovo poglavlje pruža uputstva kako razviti i provesti Plan za kapitalna ulaganja/unapređenja (PKU). Podrazumijeva se da PKU, bilo da je dio većeg strateškog plana ili ne, podržava dugoročne ciljeve općine. Nadalje, PKU treba da ima odraza i u godišnjem budžetu i to u njegovom kapitalnom dijelu, raščlanjenom na pojedinačne projekte.

Poslije čitanja ovog poglavlja trebalo bi da razumijete:

- kako razviti plan kapitalnog unapređenja,
- kako provesti plan kapitalnog unapređenja.

Općinski rukovodioci (načelnik, načelnici odjeljenja) imaju potrebu za savremenim sredstvima rukovođenja kao i svaka druga organizacija, a to su: strateško planiranje, upravljanje finansijama, upravljanje ljudskim resursima i kontrola kvaliteta. Korištenjem metodologije Plana za kapitalna ulaganja/unapređenja (PKU), uključujući Komisiju za kapitalno planiranje ili Tim za koordinaciju (KKP/TK), utvrdit će se potrebe građana, a općinski ograničeni resursi bit će efikasno korišteni.

USAID/Sida GAP i OSCE DPAR pružaju tehničke usluge za razvoj kapitalnih ulaganja. Kao i za većinu stvari, postoji više metodologija i/ili definicija kako uraditi određene aktivnosti. Ovo poglavlje pruža širi pregled ključnih tačaka PKU-a, a CD *Uputstvo o budžetu i finansijama* sadrži sve popratne dokumente za svaku metodologiju. Nadamo se da će svaka općina uzeti za sebe ono što je najkorisnije prilikom razvoja svojih planova kako bi zadovoljili potrebe zajednice.

Konkurencija koja postoji između pojedinih investicionih planova nikada neće nestati s obzirom da je uvijek prisutan manjak sredstava za finansiranje svih potreba u općini. Općinsko rukovodstvo mora koristiti raspoloživa sredstava na najefikasniji način. Praksa je pokazala da je PKU efikasan instrument u ostvarenju ovog cilja. Bilo da se radi o samofinansiranju, zajmovima, donacijama ili kofinansiranju grupe građana i općine, PKU predstavlja sredstvo za “kupovinu” plana u zamjenu za moguće izvore finansiranja i pokazuje zajednici za koje akcije se općina obavezala da preduzme s raspoloživim sredstvima.

U planiranju kapitalnih ulaganja, lokalna vlast centralizira planove za kapitalna ulaganja i pravi prioritet projekata kako bi osigurala dodjelu sredstava najvažnijim projektima od kojih će veći broj građana imati koristi. Općine, potom, moraju nadzirati provođenje projekata i povremeno ažurirati prioritete kapitalnih projekata u skladu s promjenama u općini.

Ko učestvuje u planiranju?

U idealnim uvjetima, sve zainteresirane strane, u određenoj fazi, trebaju učestvovati u definiranju načina na koji će se trošiti javna sredstva. Lokalne vlasti treba precizno da utvrđuju prioritete građana; pružajući informacije o stanju finansija u općini, te uspostavljanjem većeg povjerenja između vlasti i građana.

Mehanizmi: Odbor za kapitalna planiranja/Tim za koordinaciju

Cilj Odbora za kapitalna planiranja/Tima za koordinaciju (OKP/TK)¹⁰ je da sve zainteresirane strane (vijećnici/odbornici, načelnik ili izabrani predstavnik, predstavnik odjeljenja finansija, budžetski korisnici i građani), dovede zajedno. OKP/TK priprema PKU i prezentira svoje preporuke načelniku za odobrenje.

OKP/TK će dobiti najbolje rezultate ukoliko radi u skladu s Pravilnikom koji je usvojio načelnik ili sam tim, te korištenjem jednostavnih standardiziranih kriterija za odabir projekata. Pošto često postoje sukobljeni stavovi unutar tima, utvrđivanje jasne i dosljedne radne metodologije će pomoći u prevazilaženju potencijalnih prepreka.

Slijedi detaljan pregled svake grupe koja je uključena u ovaj proces (općinski vijećnici/općinski odbornici, načelnik, odjeljenje za finansije, budžetski korisnici, građani).

Načelnik

Načelnik je zadužen za sveukupno vođenje i viziju za vrijeme trajanja mandata i direktno je odgovoran javnosti. Načelnik u tom svojstvu pruža okvir za proces PKU i sastavlja prijedlog za uspostavljanje OKP/TK. Načelnik, također, pregleda rang liste i prijedloge koje podnosi OKP/TK, te predstavlja PKU OV/SO za usvajanje.

Općinski vijećnici/ Odbornici u skupštini opštine

Vijećnici/odbornici u općini predstavljaju zajednicu i nadziru izvršni dio vlasti. Oni usvajaju plan i podržavaju sveukupnu politiku kapitalnih ulaganja.

Odjeljenje za finansije

Općinsko odjeljenje za finansije utvrđuje i savjetuje načelnika i OV/SO o fiskalnoj politici, nadzoru prihoda i rashoda, te izvještava o finansijskim aktivnostima. Osoblje odjeljenja za finansije podržava OKP/TK u procesu razvoja PKU. Oni su često članovi ove grupe.

Budžetski korisnici

Budžetski korisnici pružaju usluge zajednici. Oni mogu biti uključeni u planiranje te učestvovati u određenoj mjeri u određenom kapitalnom projektu i biti članovi OKP/TK.

Građani

Građani ne samo da koriste usluge, već putem plaćanja poreza i naknada oni plaćaju općinu. Dio tog "vlasništva" daje im pravo da iznesu mišljenje o tome šta se radi s novcem zajednice.

Obrasci za prijedloge

Za pripremu i obrađivanje PKU neophodno je utvrditi obrasce za prijedloge i predmete novih investicionih projekata.

Standardizirani obrasci za kapitalne projekte pomažu ne samo OKP/TK, već i aplikantima da razviju projekte na jasniji način, s detaljnim i pravilnim prikazom troškova, te preciznim tekstualnim pojašnjenjima. S jasnim uputstvima i detaljnim formatom, onaj koji pregleda može lako da analizira sadržaj. Poređenja su jednostavnija jer svaki zahtjev daje sličnu popratnu dokumentaciju i sva je dokumentacija prikupljena na jedno mjesto, a nalaženje i raspolaganje ranije prikupljenim podacima je lakše.

¹⁰ OSCE koristi termin Odbor za kapitalna planiranja, a USAID/Sida GAP koristi termin Tim za koordinaciju

Primjeri predloženih formulara i uputstava treba da su dostupni u općinskim uredima/kancelarijama, školama, kulturnim centrima itd. Općine, također, treba da razmotre mogućnost kampanje podizanja javne svijesti, te objavljivanje informacija u lokalnim novinama.

Kada se prikupe prijedlozi

Postoje tri glavne faze aktivnosti za OKP/TK poslije prikupljanja prijedloga.

- Određivanje oblasti za ulaganja,
- Utvrđivanje finansijskih parametara,
- Uspostavljanje fonda kapitalnih rezervi.

Određivanje oblasti za ulaganja

Ukoliko su starteški plan ili strateške smjernice pripremljeni, OKP/TK ima smjernice koje mogu biti ugrađene u kriterije za određivanje prioriteta projekata.

Neki prijedlozi kriterija za prioritete:

Dužina projekta	Da li je vrijedno vremena preduzeti ovaj projekat? Da li će, kada se završi, taj projekat predstavljati vrijednost i biti od koristi za zajednicu?
Cijena projekta	Imajući u vidu trenutnu finansijsku situaciju, da li je moguće provesti projekat? Ako neki drugi projekat košta manje, a malo manje je važan, koji izabrati?
Procenat populacije koja bi imala koristi od projekta?	Ako ovaj projekat plaćaju svi poreski obveznici, da li će od ovog projekta imati koristi svi poreski obveznici? Ako ne, da li će veliki broj obveznika imati koristi? Ako ne, kako možemo opravdati korištenje općih poreskih sredstava za ovaj projekat?
Utjecaj na operativni budžet	Da li će ovaj projekat isplatiti sam sebe ili će biti potrebna finansijska podrška?
Projekat koji daje prihode	Možemo li procijeniti da će ovaj projekat isplatiti sam sebe? Ukoliko moramo uraditi popravke na ovom projektu, ko će ih plaćati?
Jačanje ekonomije	Moguće je povećanje broja radnih mjesta u toku izgradnje, no da li će ovaj projekat povećati broj radnih mjesta po okončanju projekta? Da li će to doprinijeti da zajednica postane aktivnija? Kratkoročno posmatrano? Dugoročno posmatrano?
Dostupnost sredstava	Da li su dostupni grantovi/zajmovi? Da li postoji mogućnost podjele troškova? Postoje li kapitalna sredstva? Možemo li podijeliti usluge kako bismo platili kapitalni projekat?
Druge opcije	Postoje li dva uočena projekta koja postižu slične ciljeve, ali imaju drugačiju cijenu? Umjesto rušenja i ponovne izgradnje, postoji li mogućnost popravke i obnove?
Obavezanost na finansiranje jednog projekta naspram više njih	Ukoliko postoji opcija da se finansira samo jedan projekat, kao što je kanalizaciona mreža, ili više njih, npr. zgrada hitne pomoći ili rasvjeta za glavnu ulicu, koje od toga treba da je prioritet? Kada projekat otpočne, općina se mora obavezati da ga završi.

Aplikanti treba da razumiju da njihovi zahtjevi za projekte moraju pomoći postizanju ciljeva općine u smislu prioriteta i da će ovi prijedlozi biti ocijenjeni na osnovu kriterija koje je uspostavio OKP/TK.

Utvrđivanje finansijskih parametara

Važno je da općine utvrde finansijske parametre ne samo kako bi poboljšale svoju kreditnu sposobnost, već i da stvore više stabilnosti i održivosti. Općine trebaju početi dugoročno planiranje. Dio dugoročnog planiranja je trenutni iznos operativnih troškova i njihov očekivani iznos. Treba odrediti najniži nivo općinskih usluga i troškova koji idu uz njih.

Ograničenja kapaciteta duga, također, treba odrediti ukoliko to već nije urađeno i svi dugovi trebaju biti uračunati i uneseni u budžetske dokumente. Treba pripremiti i u potpunosti provesti plan otplate.

Uspostavljanje fonda kapitalnih rezervi

Pošto je trenutno pozajmljivanje za općine ograničeno, donacije opadaju, a neki izvori prihoda su nestabilni, predlaže se da OV/SO uspostave Sredstva kapitalnih rezervi koje bi poslužile za ostvarivanje ciljeva kapitalnog ulaganja.

Ocjenjivanje projekata¹¹

Poslije utvrđivanja kriterija za vrednovanje općinskih projekata kapitalnih ulaganja/unapređenja, svakoj kategoriji se mora dati neka vrijednost ili "težina". Postoji više modela za davanje "težine". Bez obzira za koje kriterije za odabir i vrednovanje projekta se odlučite, njih treba usvojiti OKP/TK.

Lista ne treba da sadrži više od 10 kriterija; višak kriterija čini politiku ulaganja disperzivnom. Poslije usvajanja kriteriji moraju biti objavljeni, a najbolje bi bilo zajedno s prijedlogom uputstava, tako da aplikanti znaju kako će njihov projekat biti ocijenjen i koja vrsta projekta će biti uzeta u razmatranje. Kriterije treba proslijediti predsjedavajućem OV/SO.

Sektorski i dodatni kriteriji

Kako bi se procijenilo u kojoj mjeri određeni projekat zadovoljava glavne kriterije, treba razviti sistem bodovanja. Funkcionalni kriteriji ne mogu biti korišteni (ponaosob za svaku grupu projekata) bez uzimanja u obzir glavnih kriterija. Svi predloženi projekti moraju biti ocijenjeni u skladu s istim kriterijima na samom početku vrednovanja i u procesu odabira treba poštovati politiku ulaganja.

Bodovanje

Prvo, potrebno je podijeliti sve prijedloge u sektore (grupe) u skladu s prethodno usvojenim principima podjele (najbolji način da se ovo uradi jeste prema klasifikaciji budžeta). Ukoliko su prijedlozi klasificirani na osnovu sličnih kriterija (npr. prijedlozi za razvoj puteva), bit će mnogo lakše izvršiti procjenu različitih aspekata ovih projekata. Donošenje odluka o ukupnom broju bodova koje treba dodijeliti za zadovoljavanje određenih kriterija oduzima manje vremena i obično daje bolje rezultate. Prilikom utvrđivanja uputstva za bodovanje važno je razmotriti uključivanje Odjeljenja za finansije.

¹¹ Za ocjenjivanje, kriterije i bodovanje vidi CD - Uputstvo o budžetu i finansijama

Niko ne zna niti razumije finansijsku situaciju u općini bolje od Odjeljenja za finansije. Odjeljenje za finansije ima uvid u bankovne račune, zna koji su bužetski korisnici prekoračili sredstva dodijeljena budžetom, zna koji su to neočekivani rashodi i ima historiju trenda prihoda.

Kada budžetski korisnik, odjeljenje ili grupa građana podnese zahtjev za projekat kapitalnog ulaganja, Odjeljenje za finansije treba obaviti administrativni pregled i verificirati da su svi popratni dokumenti dostavljeni. Ukoliko dokumentacija nije kompletna, treba biti vraćena odjeljenju (ili drugima) na doradu ili pojašnjenje grešaka ili propusta. Ako je dokumentacija kompletna, Odjeljenje za finansije treba dostaviti OKP/TK-u sljedeće:

- zbirnu tabelu zahtjeva za kapitalne projekte,
- kopije pojedinačnih zahtjeva za projekte,
- prethodne i tekuće finansijske izvještaje,
- preporuke za finansiranje kapitalnih projekata.

Ovo će olakšati neposredno ocjenjivanje zahtjeva za sve kapitalne projekte i pružiti finansijske informacije kako bi se pomoglo u procesu donošenja odluka.

Kada OKP/TK dobije sve dokumente od Odjeljenja za finansije, članovi moraju primijeniti sistem bodovanja. Sistem bodovanja, da ponovimo, pruža definirane kriterije za bodovanje pojedinačnih kapitalnih projekata. Na taj način **svaki projekat mora biti bodovan na isti način, a svaki projekat mora biti bodovan ponaosob**. Budući da su utvrđeni kriteriji, opravdavanje i racionalizacija za određivanje je mnogo lakša i transparentnija, a lista prioriteta kapitalnih projekata lakše sačinjena.

Posljednja aktivnost u ovoj fazi je sastavljanje liste projekata ulaganja, podijeljene po sektorima, na osnovu bodovanja. OKP/TK sortira informacije po osnovu zbira bodova kako bi sačinili preliminarnu listu prioriteta.

Važno je spomenuti da sljedeći faktori van procesa ocjenjivanja trebaju biti razmotreni u procesu utvrđivanja prioriteta:

- spoljni faktori (ulaganje je obavezno, hitno neophodno, poželjno, prihvatljivo ili može biti odloženo),
- sposobnost općine da plati (razne finansijske politike i mogućnosti finansiranja).

Kada je sačinjena lista prioriteta, OKP/TK šalje istu općinskom vijeću/skupštini opštine s analizom sposobnosti plaćanja, te mogućnostima finansiranja.

Javna svijest

Kampanja podizanja javne svijesti je važno sredstvo koje pomaže općini, njenim građanima i predstavnicima civilnih organizacija koje učestvuju u procesu razvoja, usvajanja, provođenja i poboljšanja PKU.

Cilj kampanje podizanja javne svijesti, koju koordinira OKP/TK, treba biti povećanje nivoa razumijevanja od strane zajednice i učesnika u procesu planiranja.

Više obraćanja građanima i njihovo shvatanje da ih općina ohrabruje i prihvaća njihove prijedloge povećat će povjerenje u općinske vlasti. Ako se uradi na ispravan način, kampanja podizanja javne svijesti će pokazati građanima dugoročni prospekt općinskog razvoja. Stvaranje dugoročne vizije i diskusija o tome će stvoriti bolju atmosferu u odnosima između građana i lokalne vlasti; građani će biti zadovoljniji, a time će i vlast biti stabilnija. Ova vizija stvara osnovu za uspješnu i privlačnu marketinšku strategiju za općinu, a sama strategija povećava šanse pronalaženja dodatnih izvora finansiranja za plan.

Ocjena i usvajanje

Imajući u vidu gore navedeno, OV/SO mora procijeniti finansijske politike koje je utvrdio OKP/TK, kako bi se odredilo koje politike se mogu provesti odmah, koje sljedeće godine ili koje nikada, te potom formalno usvojiti politiku ili politiku koja nije u vezi s OKP/TK.

Na osnovu informacija prikupljenih u kampanji podizanja javne svijesti, odnosno javnim raspravama, lokalna zajednica može doprinijeti određenim projektima. Kada se usvoje OKP prioriteta, OV/SO trebaju pripremiti pregled svih informacija u dokumentu o kapitalnom projektu.

Ažuriranje kapitalnog plana/plana poboljšanja

Plan kapitalnih ulaganja utvrđuje proces ulaganja u općini na dugoročnoj perspektivi zasnovanoj na razvoju i finansijskim sredstvima općine. Dugoročna ulaganja i finansijski planovi su svrsishodni samo pod jednim uvjetom: ukoliko se obavlja redovano godišnje ažuriranje. Ovo ažuriranje se regulira općinskom odlukom, s obzirom da se odnosi na raspodjelu finansijskih sredstava. Stoga načelnik, u saradnji s OKP/TK, predlaže OV/SO proceduru ažuriranja Plana kapitalnih ulaganja.

Godišnje ažuriranje Plana kapitalnih ulaganja omogućava modifikaciju razvojnih koncepata, porast efikasnosti realizacije projekata, efikasnost potrošnje i analizu odnosa između projekata i njihovih ciljeva.

Tehnike koje olakšavaju kapitalna ulaganja

PKU treba biti podržan dugoročnim planiranjem - za više informacija pogledajte Poglavlje 11 Strateško planiranje. Ovo će doprinijeti poboljšanju kreditne sposobnosti, pošto će ulaganje slijediti dugoročne ciljeve, a finansijska sposobnost postat će transparentnija. Ovo će, također, otvoriti put za uspostavljanje rezervnog fonda za investicije.

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama za ovo poglavlje naći ćete:

Poboljšanje kapitalnog planiranja u općinama - USAID/SIDA GAP

Planiranje općinskog razvoja OSCE DPARD

Javne nabavke u općinama

Iako javne nabavke same po sebi nisu dio budžetskog procesa, pravilna nabavka roba i usluga čiji je cilj dobiti „najbolje moguće za ponuđeni novac“ može imati značajan utjecaj na izvršenje budžeta. Uštede u javnim nabavkama mogu ostaviti novac koji je dostupan za druge općinske prioritete. Postoje, isto tako, troškovi koji idu uz javne nabavke koje moraju biti uključene u budžet za narednu godinu.

Javne nabavke se odnose na nabavke roba, usluga i radova koje provodi “ugovorni organ”¹² u skladu s propisima utvrđenim Zakonom o javnim nabavkama i pratećim podzakonskim aktima. Ova pravna regulativa daje detaljna uputstva koje općine trebaju poštovati u postupku javnih nabavki. Potpuno provođenje ovog Zakona predstavlja značajan izazov općinama.

Općina, kao jedinica lokalne samouprave, odgovorna je za transparentno, efikasno i racionalno upravljanje javnim sredstvima. Bitno je da sve javne institucije uspostave mehanizme za transparentno trošenje, smanjenje troškova, kao i zadovoljavanje potreba građana. Evropska unija je inicirala donošenje legislative o nabavkama, uključujući *Zakon o javnim nabavkama (SG BiH br. 49/04 i prateće Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama (SG BiH br.03/05)*¹³. Ova pravna regulativa daje precizna pravila o poboljšanju transparentnosti i odgovornijem trošenju javnih sredstava.

Namjera ovog poglavlja je da prodiskutira pravnu regulativu Zakona o javnim nabavkama u kontekstu primjene procesa javnih nabavki na općinskom nivou. Ovo poglavlje detaljno obrađuje utjecaj Zakona i uputstva na općinske uprave i njihova odjeljenja i/ili jedinice, iako sam Zakon govori o svim nivoima vlasti i javnim preduzećima.

Poslije čitanja ovog poglavlja treba da razumijete:

- sveukupni okvir za javne nabavke,
- ključnu internu organizaciju za efikasne nabavke na općinskom nivou,
- ključne elemente procesa nabavki koje općinski zvaničnici moraju slijediti.

Zakon o javnim nabavkama i prateći propisi i instrukcije na prvi pogled izgledaju komplikovano, ali zajedno s uputstvom daju transparentan i efikasan način trošenja javnih sredstava. Propisi u vezi s javnim nabavkama, također, imaju direktan utjecaj na druge aktivnosti u javnoj upravi u smislu boljeg i dugoročnijeg planiranja, kao i uključivanja drugih segmenata javne uprave u koordinaciju zadataka koji se javljaju prije i nego što proces nabavki može i krenuti.

Organizacija za implementaciju

Obaveza svih općina u BiH je da razviju ili izmijene svoje postojeće odluke i pravilnike kako bi uključili osnovne principe javnih nabavki. Ovi osnovni principi uključuju:

- osiguranje efikasnosti nabavki,
- transparentnost procedura nabavki,

¹² Zakon definira izraz “ugovorni organ” kao tijelo koje je dužno da provede pravne propise. Za više detalja o ugovornim organima, vidi SN BiH, 2. novembar 2004., 49/04, član 3

¹³ Za više informacija o Zakonu ili detaljnije uputstvo i novosti u vezi s javnim nabavkama vidi www.javnenabavke.ba

- nepristrasnost prema ponuđačima,
- jednak odnos prema svim stranama,
- konkurentnost.

Načelnik mora osnovati *Komisiju za javne nabavke*. Ovu Komisiju bi trebali činiti zaposlenici općine koji će posao u Komisiji obavljati kao dio svakodnevnih radnih obaveza. Važno je da Komisija ostane neutralna i objektivna. Prilikom odabira članova Komisije treba imati u vidu sve relevantne aktivnosti koje trebaju obavljati članovi Komisije.

Načelnik je, zasigurno, odgovoran za proces javnih nabavki. Načelnik je, također, odgovoran da se ugovori koji su dodijeljeni odabranim snabdjevačima na osnovu transparentne procedure nabavki pravilno primjenjuju. Ustvari, predsjedavajući Komisije za nabavke i sekretar služe kao načelnikovi agenti za realizaciju pojedinih budžetskih stavki kroz proces javnih nabavki. To znači da je načelnik odgovoran za sve greške, propuste ili slab rad koji se mogu javiti kao rezultat aktivnosti Komisije. Zbog toga načelnik mora osigurati uspostavu svih potrebnih procedura, kao i to da su uputstva za efikasno i odgovorno učešće u procesu javnih nabavki dostupna relevantnom općinskom osoblju.

Ugovor je krajnji dokument koji potvrđuje rezultat javne nabavke. Ugovor može izdati samo za to ovlaštena osoba u općini. Izvršenje ugovora trebalo bi biti koordinirano unutar općinske uprave i svi ugovori trebaju se čuvati na jednom mjestu.

Komisija za javne nabavke

Da bi proveo bilo koje proceduru javnih nabavki, ugovorni organ, koga predstavlja načelnik na način kako je to prethodno opisano, mora imenovati Komisiju za javne nabavke. Na osnovu Uputstva za primjenu *Zakona (SG BiH 03/05)*, koji regulira nadležnosti, zadatke i poslove Komisije, ugovorni organ definira i dodjeljuje zadatke Komisiji u pismenoj formi. Komisija ne može djelovati izvan definiranih zadataka i dodijeljenih nadležnosti.

Komisija mora imati **najmanje tri člana**, a u slučaju međunarodnog tendera najmanje pet članova. Broj članova Komisije koji imaju pravo glasa je uvijek neparan. Predsjedavajućeg Komisije, koji usmjerava rad Komisije i na taj način osigurava poštivanje odredbi Zakona i uputstva, sekretara Komisije, kao i ostale članove imenuje načelnik.

Sekretar Komisije, koji nema pravo glasa, obavlja administrativne poslove od pripremanja zapisnika i izvještaja, kao i druge zadatke koje zahtijeva predsjedavajući Komisije. Sekretar Komisije mora koordinirati sve aktivnosti između općine (kao ugovornog organa) i ponuđača, a, također, mora koordinirati rad unutar općinske uprave između pojedinih odjela i Komisije. Sve aktivnosti u vezi s procesom javnih nabavki moraju poštovati Zakon.

Prilikom imenovanja članova Komisije, načelnik mora osigurati da izabrani članovi dobro poznaju odredbe o javnim nabavkama i da bar jedan član Komisije ima posebnu kvalifikaciju u oblasti javnih nabavki. Ako predmet javnih nabavki zahtijeva posebna tehnička i druga specijalizirana znanja, radu Komisije se može pridružiti osoba izvan ugovornog organa, vodeći računa da ova osoba nema pravo glasa pri donošenju odluka i da radi na osnovu ugovora o djelu. U tom slučaju, predsjedavajući će se, u pismenoj formi, obratiti načelniku (preko sekretara Komisije) sa zahtjevom da osigura takvog stručnjaka koji će biti u stanju da se uhvati u koštac s prirodom zahtijevane nabavke. Načelnik, također, može imenovati stalne spoljne stručnjake, kao što su inženjeri ili arhitekti, koji učestvuju u nabavkama koje se po svojoj prirodi često javljaju, npr. za projekte vodosnabdijevanja, postavljanja ulične rasvjete ili izgradnju puteva.

Spoljni stručnjaci moraju biti registrirani kod općine kroz proces javnog konkursa koji provodi općina, tj. sekretar Komisije. Načelnik, kao predstavnik ugovornog organa, odobrava listu odgovarajuće kvalificiranih stručnjaka koji se stavljaju na raspolaganje Komisiji u oblastima gdje je takav stručnjak potreban za posebne nabavke.

Pravno uputstvo naročito objašnjava kada takva osoba ne može biti imenovana u Komisiju. Primjeri uključuju, ali se ne ograničavaju na osobe koje su krivično gonjene zbog korupcije, pranja novca i slično, osobe uključene u zloupotrebu položaja ili davanje pogrešnih informacija o dokumentima za javne nabavke.

Sve aktivnosti Komisije moraju biti dokumentirane u zapisnicima, preporukama i izvještajima koje predsjedavajući Komisije redovno podnosi načelniku.

Okvir za djelovanje Komisije

Prije nego što Komisija preduzme akciju, općina mora izdati procedure koje definiraju akcije nabavki. U skladu s planom budžeta ili drugim općinskim dokumentima, šefovi odjela zahtijevaju od načelnika otpočinjanje procesa javnih nabavki. Načelnici odjeljenja moraju osigurati da dokumentacija ponudi osnovne podatke u vezi s robama, radovima ili uslugama koje su predmet nabavki. To nalaže da načelnici odjeljenja, u skladu sa svojim uobičajenim aktivnostima, moraju pripremiti projekte ili planove koji daju precizne informacije u vezi s vrijednošću predmeta nabavke usluga ili radova, kao i dužinu ugovora.

Zašto je vrijednost važna

Vrijednost predmeta nabavke određuje način na koji će Komisija ili načelnik (na osnovu prijedloga Komisije) urediti proces javnih nabavki. U suštini postoji nekoliko različitih procedura javnih nabavki, koje su ukratko opisane u nastavku.

Postoje dva osnovna vrednosna razreda za javne nabavke:

1. Domaći vrednosni razred s dvije potkategorije
 - Vrijednost ugovora jednaka ili veća od 30.000,00 KM za robe i usluge, odnosno 60.000,00 KM za radove;
 - Vrijednost ugovora niža od 30.000,00 KM za robe i usluge, odnosno 60.000,00 KM za radove.
2. Međunarodni vrednosni razred, kod kojeg je vrijednost ugovora za robe i usluge jednaka ili veća od 500.000,00 KM za državne organe, odnosno 700.000,00 KM za lokalne organe i javne subjekte, ili kada je vrijednost radova jednaka ili veća od 2.000.000,00, KM

Agencija za javne nabavke može, po Zakonu, pokrenuti inicijativu za izmjenu ili dopunu domaćih vrednosnih razreda u opravdanim slučajevima, naročito kad:

- dođe do značajne promjene u inflaciji,
- dođe do značajnih promjena ekonomskih uvjeta u BiH,
- dođe do promjena Zakona o javnim nabavkama u Evropskoj uniji.

Inicijative za izmjene i dopune vrednosnih razreda moraju se podnijeti Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

Određivanje vrijednosti ugovora

Procijenjena vrijednost ugovora o robama, uslugama ili radovima treba da sadrži ukupni iznos koji treba platiti ugovorni organ. Za određivanje ugovorne vrijednosti uzima se procijenjena cijena po objavljivanju obavještenja o javnim nabavkama (ako je obavještenje potrebno), ili kada ugovorni organ inicira procedure (ako obavještenje nije potrebno).

Ako su robe, usluge ili radovi podijeljeni u nekoliko lotova, a svaki od lotova je predmet posebnog ugovora, sveukupna procijenjena vrijednost svih takvih lotova se koristi za određivanje vrednosnog razreda svakog ugovora.

Vrijednost ugovora o lizingu, zakupu ili najamnini, ili vrijednost predloženog ugovora o uslugama koji ne navode ukupnu vrijednost koja se uzima kao osnova za proračun određivat će se u skladu s:

- ukupnom vrijednošću ugovora, uključujući procijenjenu vrijednost na domaćem tržištu u slučaju zaključenja ugovora na određeno,
- mjesečnom vrijednošću pomnoženom sa 48, za ugovor na neodređni period ili kada trajanje ugovornog perioda ne može bit određeno.

Alternativne ponude (ponude koje pružaju drugačije specifikacije o predmetu ugovora u poređenju s onim što je navedeno u tenderskoj dokumentaciji po osnovu principa “može i“) mogu se prihvatiti samo ako su ispunjeni minimalni uvjeti predmeta ugovora i samo u slučaju kada je kriterij za dodjelu ugovora ekonomski najpovoljnija ponuda, a nikako najniža cijena. Osnova za određivanje procijenjene vrijednosti ugovora je najveći sveukupni mogući iznos kupovine, lizinga, zakupa ili najamne kupovine, uključujući sve naplative iznose zbog primjene klauzule o alternativnoj ponudi.

Kod usluga osiguranja, za procjenu vrijednosti može se koristiti naplativa premija, kod bankarskih usluga troškovi kamata, provizija i drugih vrsta naknada, a kod izrade idejnog rješenja iznos troškova ili naknade.

Procedure nabavki

Prije otpočinjanja konkretne procedure javnih nabavki Komisija se mora sastati kako bi prodiskutirala relevantne podatke i dokumente za objavljivanje obavještenja o javnim nabavkama koje je općinska uprava već ranije pripremila. Komisija mora pripremiti sve potrebne podatke koji će biti objavljeni, a poslije toga treba pripremiti izvještaj o zasjedanju s konkretnim zaključcima koji se trebaju uručiti načelniku i načelniku odjeljenja finansija za odobrenje tekućih aktivnosti. Načelnik odjeljenja mora imati ovlaštenje da plati poziv za javne nabavke putem Službenog lista, štampe ili ostalih medija. Sekretar Komisije treba koordinirati sve aktivnosti između Komisije i načelnika, kao i između Komisije i načelnika odjeljenja.

Komisija mora uzeti u obzir sve uvjete i potrebe koje mogu biti od važnosti za proces javnih nabavki. Komisija treba odlučiti šta treba raditi i objasniti sve relevantne faktore koji su utjecali na tako odabrane aktivnosti. Komisija mora imati profesionalan pristup u komunikaciji s potencijalnim dobavljačima i ponuđačima, a razmjena informacija treba biti povjerljiva.

Sadržaj obavještenja o javnoj nabavci

Ugovorni organ objavljuje sva obavještenja o javnim nabavkama, obavještenja o dodjeli ugovora, kao i obavještenja o poništenju u *Službenom glasniku/novinama*. Obavještenja mogu biti objavljena i u drugim publikacijama ili na web-stranicama, ali ne prije datuma njihovog objavljivanja u *Službenom glasniku/novinama* i sadržaj mora biti isti u svim publikacijama. Ovisno o tipu procedure, broj dana objavljivanja varira. S pravnog stanovišta minimum informacija u obavještenju o javnoj nabavci mora sadržati 12 podataka, među kojima su posebno značajni:

- mjesto podnošenja tenderske dokumentacije,
- vrsta postupka dodjele ugovora,
- alternativni tender (da ili ne),
- kriteriji za valorizaciju tendera (najniža ili ekonomsku najpovoljnija ponuda),
- iznos nadoknade koji se plaća za preuzimanje tenderske dokumentacije.

Tenderska dokumentacija

U tenderskoj dokumentaciji ugovorni organ mora dati potpunu informaciju o uvjetima ugovora i postupcima dodjele ugovora, što je dovoljno za ponuđače da pripreme svoje ponude na osnovu stvarnih konkurentskih uvjeta. Tenderska dokumentacija mora sadržavati barem niže pobrojane informacije:

- podatke o ugovornom organu, uključujući ime, adresu i telefon i/ili broj faksa i/ili e-mail kontak osobe,
- vremenske rokove za isporuku roba i usluga i završetak radova ili trajanje ugovora,
- minimum zahtjeva koje alternativna ponuda mora ispunjavati, ako je alternativna ponuda prihvatljiva,
- kriterij za odabir ponuđača,
- potkriterije za valoriziranje ekonomski najpovoljnije ponude,
- uvjete ugovora koje ugovarač nudi ponuđačima,
- vrijeme i mjesto otvaranja ponuda,
- informaciju o cijenama u ponudi i kursu strane valute ako su ponude izražene u stranoj valuti,
- informaciju u vezi s metodom i načinom proračuna cijene, tako da cijena uključuje sve potrebne poreze,
- informacije o garancijama banke ili nekim drugim instrumentima osiguranja u skladu s davanjem garancija za ponudu ili izvršenje posla,
- sklapanje podugovora (kada je podugovaranje dozvoljeno),
- zahtjeve u pogledu upotrebe jezika.

Tehničke specifikacije za tendere

Postoji potreba pripremanja kvalitetne tehničke specifikacije, pošto o njejoj preciznosti ovisi kvalitet nabavki. Iako se općine trebaju oslanjati na sopstvene resurse, ako općinski zaposlenici nisu dovoljno kompetentni za predmet određenih nabavki, bolje je angažirati spoljnog stručnjaka koji bi pomogao da se pripremi tehnička specifikacija.

Nekoliko podsjetnika pri sastavljanju tehničke specifikacije:

- tehnička specifikacija mora biti jasna i detaljna,

- ona treba uključivati bh. standarde, međunarodno prihvaćene standarde, tehničke propise i norme ili druge standarde koji su ekvivalent navedenim referencama,
- tehnička specifikacija mora biti nediskriminatorna, mora poštovati dobavljače i pružiti fer i aktivno takmičenje,
- ne treba navoditi proizvođača ili izvor, naročiti proces, marku, patente ili porijeklo proizvodnje s efektom favoriziranja ili eliminacije određenih dobavljača,
- samo u slučaju kada općina nije u stanju pružiti opis predmeta ugovora koji je dovoljno precizan i potpuno razumljiv, koristeći objektivne tehničke specifikacije, ugovorno tijelo mora navesti da će prihvatiti proizvod, usluge ili metode koji su ekvivalenti po svojim odlikama dodajući riječi "ili ekvivalent".

Razmjena informacija

Razmjena informacija između ugovornog organa i ponuđača se obavlja u pismenoj formi i treba pružiti zaštitu integriteta i povjerljivosti (ako je povjerljivost određenih informacija uključena u ponudu ili zahtjev za učešće u nabavkama). Pravno uputstvo daje jasne detalje o komunikaciji kada se koriste elektronska sredstva za razmjenu informacija. Ugovorni organ ima pravo odabrati način razmjene informacija, vodeći računa da je taj način dostupan svim zainteresiranim stranama u procesu nabavki i da ne postoje ograničenja u pristupu ponuđača u bilo kojoj fazi procedure.

Vrste procedura ugovaranja

Ugovori o javnoj nabavci roba, usluga i radova mogu se dodijeliti putem jedne od sljedećih procedura:

- Otvorena procedura,
- Ograničena procedura s pretkvalifikacijom,
- Procedure pregovaranja s obavještenjem o javnoj nabavci,
- Procedure pregovaranja bez obavještenja o javnoj nabavci,
- Konkurs za izradu idejnog rješenja.

Otvorena procedura

Otvorena procedura je procedura u kojoj bilo koji dobavljač može dostaviti svoju ponudu. Ugovorni organ je dužan da: pripremi tendersku dokumentaciju; objavi obavještanje o javnoj nabavci, pozivajući sve zainteresirane dobavljače da zatraže tendersku dokumentaciju i pripreme i podnesu ponude koje ispunjavaju uvjete tenderske dokumentacije; stavi tendersku dokumentaciju na raspolaganje dobavljačima; organizira i provede javno otvaranje na vrijeme prispjelih ponuda; ovjeri kvalificiranost ponuđača na osnovu kriterija postavljenih u tenderskoj dokumentaciji; procijeni ponude koje su dostavili kvalificirani ponuđači na osnovu ugovornih kriterija postavljenih u tenderskoj dokumentaciji i dodijeli ugovor onom ponuđaču koji je ponudio prihvatljivu ponudu s najnižom procjenom; obavijesti ponuđače o odluci donesenoj u vezi s procjenom tendera; ponudi ugovor najuspješnijem ponuđaču.

Ugovorni organ sklapa ugovor na osnovu **otvorene procedure**, izuzev za velike i složene nabavke koje zahtijevaju pretkvalifikacionu proceduru, poslije čega se može koristiti ograničena procedura.

Ograničena procedura

Ograničena procedura je procedura u kojoj bilo koji dobavljač, koji želi postati kandidat, može zahtijevati učešće, a u kojoj samo kvalificirani kandidati, koje je pozvao ugovorni organ, mogu dostaviti svoje ponude. Za provođenje ograničene procedure ugovorni organ je dužan da: pripremi tendersku dokumentaciju (tenderska dokumentacija se može pripremiti u dva dijela, koji odgovaraju pretkvalifikacionoj tenderskoj fazi procedure); objavi obavještenje o nabavci, pozivajući sve zainteresirane kandidate da zatraže pretkvalifikacionu dokumentaciju i da podnesu zahtjev za pretkvalifikaciju prilažući potrebne informacije i dokumente; dostavi kandidatima pretkvalifikacionu dokumentaciju (ukoliko se ona daje odvojeno od obavještenja o nabavci) i podnosi zahtjev za pretkvalifikaciju prilažući potrebne informacije i dokumente; ustupi kandidatima dokumentaciju za pretkvalifikacije (ukoliko se ona daje odvojeno od obavještenja o nabavci); izvrši odabir kandidata koji će biti pozvani da podnesu svoje ponude; informirati kandidate o odluci u vezi s pretkvalifikacijom (informiranje odabranih kandidata može biti obavljeno istovremeno s pozivanjem da podnesu svoje ponude); dostavi tendersku dokumentaciju svim odabranim kandidatima i istovremeno ih pozove da pripreme i podnesu ponude koje ispunjavaju zahtjeve postavljene u tenderskoj dokumentaciji; organizira i provede javno otvaranje na vrijeme prispjelih ponuda; procijeni i uporedi otvorene ponude na osnovu kriterija postavljenih u tenderskoj dokumentaciji i dodijeli ugovor ponuđaču koji je podnio prihvatljivu ponudu s najnižom prihvatljivom ponudom; informira ponuđače o donesenoj odluci o procjeni ponude; ponudi ugovor najuspješnijem ponuđaču.

Ugovor o konsultantskim uslugama će biti sklopljen na osnovu ograničene procedure.

Okvirni sporazumi

Ugovorni organ može sačiniti okvirni sporazum samo pošto se obavi otvorena ili ograničena procedura u skladu s odredbama Zakona. Na osnovu okvirnog sporazuma ugovorni organ će imati pravo da zaključi ugovor za cijelo vrijeme trajanja ugovornog perioda s uspješnim ponuđačem bez provođenja procedure propisane ovim Zakonom za svaki ugovor dodijeljen na osnovu okvirnog sporazuma. Ugovorni organ može razmotriti dodjeljivanje okvirnog sporazuma samo ako postoji jedna ili više niže navedenih okolnosti:

- predmet ugovora su svakodnevne usluge ili potrošna roba koji nisu klasificirani kao trajna sredstva,
- predmet ugovora su robe ili usluge čije se cijene i uvjeti isporuke često mijenjaju,
- predmet ugovora su stalne popravke ili radovi održavanja,
- kada ugovorni organ mora dodijeliti nekoliko istih ugovora u periodu od jedne godine, okvirnim ugovorom bi se omogućilo smanjenje troškova nabavke.

Nije moguće mijenjati odredbe ugovora po njegovom sklapanju. Ugovorni organ nema pravo koristiti okvirni sporazum suprotno odredbama ili na način koji sprečava, ograničava ili ugrožava konkurencija.

Procedure pregovaranja sa obavještenjem ili bez obavještenja o javnoj nabavci

Pregovaranje s obavještenjem o javnoj nabavci može biti primijenjeno samo u izuzetnim i naročitim slučajevima i mora ispunjavati sljedeće uvjete:

Kao nastavak pretkvalifikacione procedure u skladu s uputstvom o ograničenoj proceduri, najmanje tri kvalificirana kandidata su pozvana da podnesu ponude i učestvuju u pregovorima o ugovoru; na osnovu rezultata pregovora ugovorni organ poziva učesnike da podnesu svoje konačne ponude, a potom bira uspješne ponuđače između njih.

Kada se primjenjuje procedura pregovaranja bez obavještenja o javnoj nabavci?

U slučaju kada je više od jednog kandidata pozvan da pregovara, ugovorni organ mora verificirati da su kvalifikacije kandidata u skladu s kriterijima postavljenim u pozivu, pregovarati tehničke, ekonomske, pravne i druge aspekte ugovora i na osnovu rezultata pregovora pozivati učesnike da podnesu svoje konačne ponude i odabiraju među njima uspješnog ponuđača. U slučaju da je samo jedan kandidat pozvan da pregovara, verificirati da su kvalifikacije kandidata u skladu s kriterijima navedenim u pozivu, pregovarati tehničke, ekonomske, pravne i druge aspekte ugovora kako bi se postigla ekonomski najprihvatljivija ponuda.

U toku procedure pregovaranja, ugovorni organ se drži sljedećih pravila:

- pregovori sa svakim od kandidata se obavljaju odvojeno,
- nijedna informacija primljena od kandidata niti informacija o rješenju koje je predložio kandidat ne smije biti ustupljena trećoj strani bez prethodnog pristanka kandidata,
- svi kandidati/ponuđači će imati iste uvjete i bit će im date iste informacije,
- mora se osigurati isti tretman za sve kandidate/ponuđače,
- zapisnici i izvještaji o procedurama pregovaranja će biti sačinjeni u skladu sa Zakonom.

Konkurs za izradu idejnog rješenja

Konkurs za izradu idejnog rješenja pruža mogućnost ugovornom organu da dobije plan ili dizajn koji predlaže konkursna komisija, poslije izdavanja takmičarskog tendera. Ova procedura se obično provodi u oblastima kao što su urbani dizajn, urbanizam, arhitektura, građevinarstvo ili obrada podataka. I u ovom slučaju se primjenjuju isti principi transparentnosti kao i u drugim procedurama javnih nabavki. Kriteriji ocjenjivanja su postavljeni u tenderskoj dokumentaciji i porota ili konkursna komisija je imenovana tako da nema veze ni s jednim od učesnika u takmičenju. Svi projekti se prezentiraju konkursnoj komisiji anonimno. Konkursna komisija bilježi svoje prijedloge zasnovane na valjanoj procjeni svakog projekta; svaki član odbora mora potpisati prijedlog. Kandidati ostaju anonimni dok se odluka ne objavi. Dodijeljeni ugovor će uključiti ukupan iznos cijena i isplata; obavještenje o dodjeli se publicira isto kao i u slučaju drugih procedura.

Direktni sporazum

Direktni sporazum je procedura u kojoj ugovorni organ prikuplja prijedloge cijena ili ponuda od pojedinačnih dobavljača, davalaca usluga ili izvođača radova i pregovara ili prihvata cijenu kao uvjet za konačan sporazum. Ova procedura bi trebala biti definirana u internom pravilniku ugovornog organa koji ga definira u skladu s modelom koji priprema Agencija za javne nabavke.

Vrste postupaka za dodjelu ugovora ispod domaćih vrednosnih razreda

Ugovori za nabavku roba, usluga i radova čiju je vrijednost procijenio ugovorni organ na iznos niži od kategorije lokalne vrijednosti mogu biti dodijeljeni samo u jednoj od sljedećih procedura:

- kroz jednu od procedura opisanih u Zakonu (otvorena procedura, ograničena procedura, itd.);
- kroz proceduru konkurentskog zahtjeva (za podnošenje tendera u skladu s odredbama).

Ugovor za nabavku roba, usluga i radova čiju je vrijednost procijenio ugovorni organ na iznos jednak ili niži od 3.000,00 KM može biti dodijeljen putem direktnog sporazuma. Ugovorni organ je dužan osigurati da sveukupna godišnja vrijednost takve kupovine ne pređe 10% ukupnog godišnjeg budžeta za nabavke.

Ugovorni organ priprema i podnosi izvještaje Agenciji za javne nabavke za svaki ugovor dodijeljen u skladu s odredbama Zakona i uputstva (i kako je to naglašeno u ovom poglavlju), i u obrascu za izvještaj koji utvrdi Agencija za javne nabavke.

Konkurentski zahtjev

Takmičarski zahtjev je procedura u kojoj ugovorni organ, u cilju dodjeljivanja posebnih ugovora, pravi zahtjev za podnošenje ponuda za robe, usluge ili radove određenom broju dobavljača, davalaca usluga ili izvođača radova u broju koji nije manji od tri. Ugovorni organ može objaviti odgovarajuće obavještenje u službenom glasniku/novinama. Zahtjev za tender mora sadržavati adekvatne informacije i informacije u dovoljnom broju na osnovu čega će dobavljač pripremiti ponude na istinski konkurentskoj osnovi. Zahtjev mora sadržavati precizan rok i mjesto za podnošenja ponuda. Dodjela ugovora je isključivo zasnovana na najnižoj cijeni. Svaki dobavljač, davalac usluga ili izvođač radova može ponuditi samo jednu cijenu koja se ne može mijenjati poslije podnošenja ponude. Ponuđena cijena ne može biti predmet pregovora. Ugovorni organ procjenjuje primljene ponude poslije rokova na osnovu zadatih kriterija. Ako su prikupljene najmanje tri odgovarajuće ponude, ugovorni organ dodjeljuje ugovor onom dobavljaču, pružaocu usluga ili izvođaču radova koji ispunjava uvjete spomenute u zahtjevu za dostavljanje ponuda.

U slučaju da su prikupljene manje od tri odgovarajuće ponude, ugovorni organ poništava proceduru i pokreće novu. Međutim, ako je ugovorni organ odlučio da objavi obavještenje o prethodnoj proceduri, onda ponovljena procedura nije potrebna. Ako su primljene manje od tri ponude, ugovorni organ može direktno dodijeliti ugovor. Agencija za javne nabavke će osigurati standardan obrazac i/ili standardne dokumente za korištenje u konkurentskom zahtjevu za podnošenje tendera.

Procedura otvaranja ponuda

Ponude se otvaraju na javnim sastancima neposredno po isteku roka za podnošenje ponuda, kao što je navedeno u tenderskoj dokumentaciji. Koverta otvara predsjedavajući Komisije pred prisutnim. Ponude koje nisu stigle u naznačenom roku neće biti otvarane i bit će odmah vraćene ponuđaču. Rezultati javnog otvaranja ponuda će biti uneseni u zapisnik koji će biti uručen svim ponuđačima poslije otvaranja ili najkasnije u roku od tri dana.

Za svaku prihvaćenu ponudu ugovorni organ je dužan obavijestiti ponuđače o:

- nazivu ponuđača,
- ukupnoj cijeni ponude,

- svakom popustu iskazanom u tenderu (ako popust nije uključen, bit će zanemaren na procjeni tendera).

Ispitivanje, procjena i poređenje ponuda

U skladu s minimalnim traženim kvalifikacijama koje kandidati i ponuđači moraju ispunjavati, što je detaljno navedeno u tenderskoj dokumentaciji, ugovorni organ procjenjuje i ispituje da li je kandidat ili ponuđač kompetentan, pouzdan i sposoban da izvrši ugovor. Ugovorni organ utvrđuje minimum zahtjeva za kvalifikaciju kandidata ili ponuđača u smislu njihovog ličnog statusa, njihove podobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti, ekonomske i finansijske situacije i njihovih tehničkih i/ili profesionalnih sposobnosti. Ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji zahtijeva kao obavezu od kandidata i ponuđača da dostave informacije i dokumente koji dokazuju da njihove kvalifikacije odgovaraju zahtjevima koje je postavio ugovorni organ.

Ponuda će se uzeti u razmatranje samo kada su ispunjeni traženi uvjeti navedeni u obavještenju o tenderu i pratećoj dokumentaciji; postoje, međutim, neki izuzeci. Ugovorni organ može smatrati da ponuda ispunjava tražene uvjete čak iako sadrži:

- greške koje mogu biti ispravljene bez promjene bitnih uvjeta,
- manja odstupanja kojima se bitno ne udaljava od zahtjeva postavljenih u tenderskoj dokumentaciji.

Važno je napomenuti da razgovori, obavještenja i pregovori između ugovornog organa i ponuđača u vezi s tenderom **nisu dozvoljeni** izuzev neophodnih pojašnjenja.

Kada Komisija donese odluku

Osnovni dokumenti koje izdaje Komisija i koji se prezentiraju ugovornom organu su preporuka i izvještaj, imajući u vidu da konačnu odluku o dodjeli ugovora donosi ugovorni organ. Načelnik, kao predstavnik ugovornog organa, može prihvatiti ili odbiti preporuku Komisije. U slučaju odbijanja, ugovorni organ je dužan dati pismeno objašnjenje o razlozima zbog kojih je izvještaj o preporukama odbijen.

Obavještenje o dodjeli ugovora

Obavještenje o dodjeli ugovora mora sadržavati minimum 11 tačaka od kojih sljedeće imaju posebnu važnost:

- vrsta ugovorne procedure,
- kriteriji za procjenu ponude,
- broj primljenih ponuda,
- ime i adresa izabranog ponuđača,
- cijena odabranog tendera,
- mogućnost podugovaranja.

Osiguranje ponude i izvršenja ugovora

Zakonom je predviđeno da ugovorni organ može raditi da osigura **poslovni kredibilitet ponuđača i stvarni interes u procesu putem odgovarajućih garancija**, s tim da iznos takvih garancija ne bude veći od 2% ponudene cijene. Isto tako, može se zatražiti i garancija za izvršenje ugovora koja ne može iznositi više od 10% vrijednosti ugovora. Iznos navedenih

garancija, kao i u slučaju konkursa za izradu idejne dokumentacije ne može biti manji od 2000 KM.

Ugovorni organ će zadržati garanciju u sljedećim slučajevima:

- kada ponuđač povuče ponudu po isteku roka za podnošenje ponuda, a prije isteka roka za ocjenu validnosti ponuda, što je navedeno u tenderskoj dokumentaciji,
- kada je ugovor dodijeljen ponuđaču, a ponuđač odbije da ga potpiše ili ne ispuni jedan od uvjeta koje je potrebno ispuniti prije potpisivanja ugovora, što je navedeno u tenderskoj dokumentaciji.

Sve tačke koje su u vezi s garancijama su navedene u tenderskoj dokumentaciji (novčani iznos garancija, period važenja, rok za dostavu garancija, izjava o uvjetima zadržavanja garancije). Uvjeti pod kojima ugovorni organ može zadržati garanciju su detaljno opisani u Zakonu.

Druga vrsta garancije je **garancija za dobro izvršenje posla** (ako je navedena u tenderskoj dokumentaciji). Iznos ove garancije može biti maksimalno 10% vrijednosti ugovora i treba biti dovoljan za osiguranje i troškove. Ova vrsta garancije se, također, vraća ponuđaču ako situacija ne zahtijeva zadržavanje garancije ili ako su uvjeti ugovora ispunjeni. Ova vrsta garancije je navedena u *Uputstvu o čekovima, obveznicama, bankovnim garancijama ili kreditnim pismima*.

Posebne povlastice za domaće ponuđače

Zakon u principu daje mogućnost posebnih povlastica za lokalne ponuđače, što je pojašnjeno u Uputstvu. Postoji dio koji kaže da u prijelaznom periodu (do kraja 2010.) ugovorni organ može dati prednost lokalnim ponuđačima u smislu davanja niže cijene u odnosu na tendere:

- u 2005. i 2006. za 15%,
- u 2007. i 2008. za 10%,
- u 2009. i 2010. za 5%.

Da bi se iskoristila ova pogodnost za robe, učešće lokalne komponente mora iznositi najmanje 50%, a za usluge i radove učešće domaće radne snage, također, mora biti najmanje 50%. Svako korištenje lokalnih preferenci mora biti navedeno u tenderskoj dokumentaciji. U slučaju ponuda za usluge i radove koje ne dolaze iz BiH, cijene ponuda se smanjuju za 5% ako je barem 50% radne snage za izvođenje ugovora porijeklom iz BiH.

Čuvanje općinskih zapisa

Zaključeni ugovori o nabavci, zahtjevi, ponude, tenderska dokumentacija i dokumentacija u vezi s procjenom zahtjeva i ponude moraju se čuvati. Svi dokumenti se trebaju čuvati na jednom mjestu i samo jedna osoba, kao što je sekretar komisije, treba biti odgovorna za njih. Treba imati u vidu odgovarajući Zakon o arhiviranju.

Dobavljači ulažu žalbu i Tijelo za razmatranje žalbi

Dobavljači koji smatraju da postoji kršenje Zakona u proceduri određene javne nabavke mogu uložiti žalbu tijelu za nabavke, u ovom slučaju općinskoj komisiji za nabavke, i to u roku od 5

dana od dana uočavanja kršenja Zakona i ne kasnije od godine dana od dana kada se pojavilo navodno kršenje.

Po prijemu primjedbe, općina će obustaviti proceduru nabavki dok se primjedba potpuno ispita. Općina ima rok od 5 dana, računajući i dan prijema, da ispita primjedbu i da izda odluku s obrazloženjem. Ako općina odbije primjedbu ili ne ispita primjedbu u propisanom vremenu, žalilac (dobavljač) može podnijeti pismenu žalbu Tijelu za razmatranje žalbi u roku od 5 dana od prijema prvostepene odluke ili po isteku roka od 5 dana kada općina ne ispita primjedbu. Kopija žalbe se istovremeno uručuje općini.

Tijelo za razmatranje žalbi može djelimično ili u potpunosti poništiti spornu, nezakonitu odluku ugovornog organa i naložiti im ispravljanje prekršaja. Tijelo za razmatranje žalbi, također, može poništiti javnu nabavku i odrediti isplatu nadoknade štete dobavljaču koji je oštećen prekršajem i to u formi novčane kazne do 4000 KM. Nadalje, ako se utvrdi da je došlo do prevare ili korupcije, Tijelo za razmatranje žalbi može o tome obavijestiti glavnog revizora ili javnog tužioca. Na odluku Tijela za razmatranje žalbi može se uložiti žalba nadležnom sudu u BiH u roku od 45 dana od dana upućivanja odluke žalioocu.

U vrijeme objavljivanja Tijelo za razmatranje žalbi nije bilo u potpunosti operativno; Ministarstvo finansija i trezora BiH i Ministarstva finansija i FBiH i RS su nadležna u ovoj oblasti dok Tijelo za razmatranje žalbi ne postane potpuno operativno.

Agencija za javne nabavke

Agencija za javne nabavke (AJN) je neovisno administrativno tijelo koje je odgovorno za provođenje Zakona o javnim nabavkama i odgovorno je Vijeću ministara BiH. Agencija je odgovorna za predlaganje amandmana na Zakon o javnim nabavkama i njegove propise; pripremanje uputstava za implementaciju; pružanje tehničke pomoći ugovornom organu i potencijalnim ponuđačima; izneđu ostalog i praćenje sveukupne provedbe ovog Zakona. U vrijeme objavljivanja ovog dokumenta Agencija za javne nabavke nije bila u potpunosti operativna i njene funkcije je obavljalo Ministarstvo finansija i trezora BiH.

Na CD-u Uputstvo o budžetu i finansijama naći ćete:

Primjeri za Općinu Stari Grad

Upravljanje ljudskim resursima

Općinski administrativni troškovi u Bosni i Hercegovini obično zauzimaju 60-80% ukupnih općinskih troškova. Plate i kompenzacije predstavljaju 90% tih administrativnih troškova i, samim tim, veliki dio općinskog budžeta. Ovo ilustrira važnost efikasnog i efektnog upravljanja ljudskim resursima na kojem je da zaposli i zadrži stručno osoblje koje bi provodilo aktivnosti navedene u općinskom budžetu, pomagalo administraciji u smanjenju troškova, održavalo internu kontrolu i nastavljalo da unapređuje i uvećava usluge. Upravljanje ljudskim resursima i investiranje u stručnu radnu snagu je ključno za stvaranje ekonomičnijih, djelotvornijih i efikasnijih općina.

Ovo poglavlje daje pregled ključnih koncepata upravljanja ljudskim resursima (ULJR) i utjecaj upravljanja ljudskim resursima na planiranje i izvršavanje općinskog budžeta.

Nakon čitanja ovog poglavlja trebalo bi da razumijete:

- šta je upravljanje ljudskim resursima,
- zbog čega je ULJR važno u budžetskom procesu.

Tradicionalni pristup upravljanju fokusira se samo na specifična uputstva i kontrolu zaposlenih. Moderni pristup je usmjeren na stvaranje sredine u kojoj je zaposleni motiviran i konstantno podstican da obavlja poslove na najbolji mogući način, prihvatajući ličnu odgovornost za posao koji ne obavi.

ULJR je formalna struktura unutar jedne organizacije koja upravlja odlukama, strategijom, principima i praksama koje se odnose na upravljanje ljudskim potencijalima. Usmjeren je na produktivno korištenje resursa, u ovom slučaju osoblja, u svrhu postizanja ciljeva organizacije kroz pozitivan rad sa zaposlenima, te na to da efikasnost i zadovoljstvo radom čini većim. Ovo je važno iz razloga što efikasnost organizacije ovisi o individualnoj efikasnosti. Zbog toga, ULJR se bavi koordinacijom i usmjeravanjem rada svakog pojedinca ka realizaciji uspostavljenih ciljeva organizacije i uobličavanjem odgovarajuće kulture same organizacije, uvodeći programe koji odražavaju i podržavaju najviše vrijednosti općine.

Upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi u BiH

Generalno, upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi je ograničeno. Tek se počinje uvoditi moderni pristup u upravljanju osobljem, postavljanju općinskih ciljeva, te uspostavljanju depolitizirane državne službe. Istovremeno, tu su zajedničke aspiracije ka pristupu Evropskoj uniji i, samim tim, i standardima u praksi Evropske unije, što zahtijeva promjene, poboljšanja i razvijanje općinske prakse upravljanja.

Nekakav napredak u afirmiranju važnosti ULJR-a u javnoj upravi, uopćeno, jeste načinjen kroz stupanje na snagu Zakona o državnoj službi i uspostavljanjem Agencije za državnu službu. Nažalost, zakoni nisu usaglašeni. Zakonodavstvo državne službe Federacije BiH je primjenjivo na općinskom nivou, dok u RS općinska uprava pada pod ingerencije Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu. Niti jedan od zaposlenih u općinama RS nema status državnog službenika, dok se u Federaciji BiH tek zaposleni na posebnim, stručnim pozicijama smatraju državnim službenicima.

ULJR u javnoj upravi je vođeno zakonom i podržano propisima. Pristup ULJR je gotovo u potpunosti jedan od onih koji zadovoljavaju zakonski minimum. Međutim, odgovarajuće upravljanje osobljem, motivacija zaposlenih, te promjene u stavu osoblja u pravcu afirmiranja uloge općine kao pružaoca usluga i čuvara javnih i osnovnih sredstava, ne može biti ozakonjeno. Općinski rukovodioci trebaju uložiti značajne napore u razvoj politike i procedure za pokretanje pitanja efikasnosti rada, kreiranja posla, specifikacije posla, obuke i usavršavanja osoblja, kompenzacije i profesionalnog postupanja.

Moderno upravljanje ljudskim resursima, detaljno

Postoji šest glavnih komponenti u modernom upravljanju ljudskim resursima, ovdje vrlo detaljno navedenih:

- planiranje ljudskih resursa,
- popunjavanje radnih mjesta,
- upravljanje radom,
- kompenzacija,
- razvijanje ljudskih resursa,
- profesionalna etika.

Planiranje upravljanja ljudskim resursima

Planiranje je proces predviđanja i zbrinjavanja budućih potreba u osoblju. Da bi se donijele dobre odluke u planiranju, rukovodilac treba imati lak pristup pouzdanim i ažuriranim podacima o osoblju, pozicijama i organizaciji. Konačni cilj procesa u planiranju upravljanja ljudskim resursima je osigurati da institucija ima, u svakom trenutku, odgovarajući broj ljudi koji posjeduju odgovarajuće vještine, iskustvo i kompetencije za odgovarajuće poslove, uz odgovarajuće troškove.

Efikasno planiranje ljudskih resursa (LJR) je neophodno. Bez toga, novac se baca na nepotrebno zapošljavanje i neodgovarajuću obuku, najbolji radnici mogu osjećati nezadovoljstvo svojom karijerom te, na kraju, napuštati organizaciju; ključne pozicije mogu ostajati upražnjene duže nego što je neophodno ili biti popunjene nedovoljno kvalificiranim ili neodgovarajućim osobljem. Ovo može imati značajan negativni utjecaj na mogućnost općine da osigura usluge.

U općinskoj upravi pojavljuje se vrlo malo planiranja. Planovi za osoblje, tamo gdje postoje, obično su zakopani unutar obimnijih odjeljskih planova bez ikakve razlike i važnosti. To je problem, ako se općina sukobi s potrebom smanjenja broja zaposlenih, otvaranja novog odjeljenja ili ispunjavanja uvjeta za novododijeljene nadležnosti.

Da bi bilo realno i efikasno, planiranje mora uzeti raspoložive finansijske izvore u obzir. Dobro planiranje treba omogućiti općinskom rukovodstvu da se bavi protokom osoblja, kao rezultatom penzioniranja, pojavom viška osoblja, ostavki ili prekida radnog odnosa. Isto tako, to je neophodno i kada se promijene općinski zadaci i potrebe, kao što je povećanje ili smanjenje obima poslova, promjene u zakonskim ovlaštenjima, itd.

Broj i vrsta općinskog osoblja navede se u Pravilniku o internoj organizaciji i sistematizaciji¹⁴. Pravilnik treba predstavljati stvarni broj radnih mjesta koja su popunjena ili se trebaju popuniti kroz interno ili eksterno oglašavanje upražnjenih radnih mjesta. Samo

¹⁴ Pravilnik o internoj organizaciji i sistematizaciji je dokument podložan promjenama, te se očekuje da će se mijenjati onako kako se mijenjaju potrebe općine

zaposleni čija su radna mjesta sistematizirana trebaju biti na platnom spisku, osim u slučajevima kada se zapošljavaju za posebne usluge, koje moraju biti propisno ponuđene ili oglasne. Dokument, također, treba jasno da navodi uvjete i opis posla za svaku pojedinačnu poziciju. Pravilnik mora propisivati mehanizme interne koordinacije i izvještavanja, kao i potrebe planiranja za administraciju po odjeljenjima. Nadalje, popis pozicija, na osnovu sistematizacije, treba biti uvršten u budžetski plan.

Popunjavanje radnih mjesta

Proces popunjavanja radnih mjesta sastoji se iz dva osnovna dijela: regrutiranja i odabira. Regrutiranje se odnosi na napore usmjerene na osiguravanje dovoljno velike grupe kvalificiranih kandidata za oglaseno radno mjesto. Odabir je proces kojim organizacija s liste kvalificiranih kandidata bira osobu koja najbolje ispunjava kriterije odabira za raspoloživu poziciju. **Jedan od ključnih elemenata za regrutiranje i odabir je da se isključivo usmjeri na vrijednosti kao osnovu odabira**, radije nego na utjecaj politike ili nepotizma.

Mnogo toga se treba uraditi, posebno u sferi **regrutiranja**, da se poveća baza kvalificiranih kandidata kao i njihova etnička raznolikost (u skladu s popisom stanovništva iz 1991.)¹⁵, da se umanje troškovi i ubrza proces.

Što se tiče **odabira** u kreiranju oglasa, oni trebaju biti vođeni samim poslom radije nego da se kroje prema kvalifikacijama određenog kandidata. Procjena kandidata treba biti zasnovana na pripremljenim pitanjima koja se odnose na odgovarajuće dužnosti i pristupe poslu. Mora se izvršiti provjera preporuka, a komisija za intervju se mora sastojati od odgovarajućih članova (direktno nadređeni, kvalificirani stručnjak za ljudske resurse, itd).

Pokretanje procesa popunjavanja radnih mjesta počinje zahtjevom u pisanoj formi koji sadrži jasnu specifikaciju vrste i broja potrebnog osoblja, te jasne naznake od kada je potrebno osoblje odjeljenju koje traži popunu pozicije. Ovaj zahtjev treba proslijediti za popunu otvorenog/novog radnog mjesta samo u slučaju kada se to mjesto ne može spojiti s nekom drugom pozicijom; ekonomičnost treba biti princip pri popunjavanju radnih mjesta u općinskoj upravi.

Primjereno bi bilo da zahtjev sadrži detaljan opis posla s traženim kvalifikacijama, iskustvom i razlogom za regrutaciju. Ako je pozicija nova, sredstva trebaju biti uvrštena u budžet, ili možda pozicija koja je zatvorena učini sredstva raspoloživim za novu poziciju. Zbog toga je planiranje izuzetno važno.

Ukratko: Proces zapošljavanja osoblja od početka do kraja

- Specifikacija vrste i broja potrebnog osoblja
- Jasna naznaka vremena kada je potrebno
- Zahtjev u pisanoj formi
- Detaljan opis posla
- Potvrditi raspoloživost sredstava
- Regrutiranje takmičarskog karaktera (interno i eksterno)
- Objavljanje konkursa
- Formirana komisija za odabir i pitanja za intervju pripremljena
- Nediskriminatorski odabir, zasnovan na kvalitetama
- Odluka o zapošljavanju

¹⁵ Izmjene i dopune Ustava BiH, nametnute 19. aprila 2002.

Mogući mehanizmi zapošljavanja osoblja uključuju odabir takmičarskog karaktera (otvoren ili ne za eksterne kandidate) i interne transfere (sa unapređenjem ili bez unapređenja). Kada organizacija odluči da treba dodatno osoblje, raspolaže opcijom da traži interne ili eksterne kandidate. U oba slučaja naziv i opis posla trebaju biti objavljeni (interno za sve potencijalne interne kandidate) ili u medijima za eksterne kandidate. Osnovna svrha odabira je da identificira kandidata koji u najvećoj mjeri zadovoljava potrebe organizacije u pogledu kvalifikacija i podsticajnog izvršavanja posla. U isto vrijeme, proces odabira mora biti nediskriminirajući.

Upravljanje radom

Upravljanje radom uključuje aktivnosti kojima se osigurava dosljedno ispunjavanje ciljeva na efektan i efikasan način. Upravljanje radom se može usmjeriti na izvršavanje zadataka od strane organizacije, odjeljenja, procesa ili zaposlenih. U kontekstu upravljanja ljudskim resursima, fokus je na radu zaposlenih pojedinačno i zbog toga i na procjeni rada.

Efikasan pristup upravljanju radom omogućava zaposlenima i timovima da **shvate viziju i misiju općine i ciljeve odjeljenja, te da vide kako njihov rad doprinosi postizanju istih.** Ovakav pristup identificira ili definira očekivanja od pojedinaca i timova u obavljanju posla, a to je nerazdvojni aspekt njihovog zapošljavanja. Ocjena rada i povratna informacija pomažu svim zaposlenima da razumiju šta rade dobro, te kako mogu poboljšati obavljanje poslova.

Pitanja koja mogu kočiti poboljšanja u upravljanju radom:

- **Odsustvo odgovarajućeg opisa posla:** izaziva konfuziju kod zadataka i odgovornosti kod zaposlenog, može negativno utjecati na cjelokupnu efektivnost i efikasnost općine, te da stvori još više troškova.
- **Odsustvo ciljeva u radu zaposlenog:** Bez jasnog opisa posla i jasnih odjeljenskih planova rada, osoblje i rukovodioci nemaju donju granicu od koje će usaglašavati akcioni plan za prevazilaženje nedostataka u obavljanju poslova ili zadovoljavati potrebe za obukom.
- **Neodgovarajuće niveliranje u rukovođenju radom:** Parametri za ocjenjivanje rada moraju biti relevantni, mjerljivi i realistični. Personalne karakteristike, pripadnost političkoj stranci ili porodična situacija ne trebaju se uzimati u obzir kod rukovođenja poslovima.
- **Nedosljednost u primjeni:** Ocjena rada, kao ključni element u upravljanju poslovima, mora se primjenjivati na sve osoblje bez izuzetka i s istim osnovnim kriterijima na umu (npr. timski rad, efikasnost, itd.).
- **Nedovoljno pridavanje značaja ocjenjivanju rada:** Iako obavezna po zakonu, ocjena rada se obično obavlja da bi se ispoštovali propisi, bez pravog ocjenjivanja ili dijaloga između osoblja i rukovodilaca. Ocjenjivanje rada mora biti konkretno i stvarno da bi se naglasila važnost procesa (npr. disciplinski postupak, stručno usavršavanje, itd.).
- **Nekorištenje disciplinskih mjera:** Disciplinske mjere imaju za cilj da uspostave odgovornost kod zaposlenih. Radnik treba biti potpuno odgovoran za svoje postupke na radnom mjestu, posebno ako se ti postupci mogu negativno odraziti

na organizaciju u cjelini. Disciplinske mjere koje se provode protiv zaposlenog trebaju biti shvaćene kao popravne, radije nego kao kaznene mjere, s obzirom da im je primarna svrha da kod zaposlenog usade visoke vrijednosti i norme organizacije i da spriječe dalje prekršaje.

Kompenzacija

Kompenzacija je plaćanje radnika u zamjenu za njegov doprinos organizaciji, za posao koji obavlja. Organizacija treba da poveže raspon kompenzacije/plate s opisom posla u organizaciji. Rasponi uključuju minimalni i maksimalni iznos novca koji se može zaraditi na toj poziciji na godišnjem nivou. Može uključivati osnovnu platu, koja se zasniva na vrijednosti tog posla u organizaciji i na potražnji za stručnošću potrebnom za obavljanje tog posla, ili varijabilnu platu, koja se zasniva na radu osobe koja je u toj ulozi, naprimjer, koliko dobro ta osoba ostvaruje ciljeve u toku godine, kao što je slučaj kod komisione prodaje. Planovi za stimulaciju ili bonus, isto tako, spadaju u promjenjivu platu. Neki sistemi kompenzacije sadrže i kombinaciju osnovne i varijabilne plate.

Kompenzacija u općinama je ustanovljena kroz raspone osnovne plate i koeficijenata, te ostalih primanja. Pri dodjeljivanju posla važno je da je koeficijent proporcionalan vještinama, nivou i vrijednosti. Praksa dodjeljivanja višeg nivoa isplate pojedincima koji ne posjeduju neophodne vještine i kvalifikacije opasna je po motivaciju zaposlenog i treba biti izbjegnuta po svaku cijenu. Zaposleni će kompenzaciju vidjeti kao korektnu, ako se ona temelji na sistematičnim komponentama. Različiti sistemi kompenzacije su razvijeni da bi se odredila vrijednost pozicije.

Komponente sistema kompenzacije

- **Analiza posla:** proces analiziranja posla iz kojeg se razvija opis poslova. Tehnike analize posla uključuju primjenu intervjuja, upitnika i opservacija.
- **Opisi posla:** kritična komponenta, kako procesa odabira, tako i sistema kompenzacije. Opis posla u pisanom obliku definira odgovornosti, zahtjeve, funkcije, dužnosti, uloge nadređenog položaja i sl. i treba biti osnova za određivanje raspona plate.
- **Ocjena posla.** Sistem upoređivanja poslova u svrhu određivanja adekvatnih nivoa kompenzacije za pojedinačne poslove ili elemente posla.
- **Strukture plaćanja:** Korisne za standardizaciju kompenzacione prakse. Većina struktura plaćanja uključuje nekoliko razreda, pri čemu svaki razred sadrži najnižu platu i povišice ili promjenu razreda.
- **Platna istraživanja:** prikupljanje podataka o platama i tržištu. Mogu uključivati prosječne plate, pokazatelje inflacije, pokazatelje troškova života, prosjek platnog budžeta. Organizacije mogu doći do rezultata istraživanja preko kompanija koje provode istraživanja, a mogu provoditi i svoja istraživanja o platama.

Potrebne su značajne promjene da bi se poboljšala kompenzaciona praksa na svim nivoima vlasti. Međutim, postoje mnoga ograničenja, uključujući i višak osoblja, što ograničava mogućnosti za povećanja plate u siromašnijim općinama, isplate korisnicima socijalne pomoći na vrijeme i pravilno primjenjivanje koeficijenata na osnovu sposobnosti, potrebnog obrazovanja i godina staža, radije nego odlučivanjem *ad hoc*.

Razvoj ljudskih resursa

Razvoj ljudskih resursa definira se kao **organizirano, sistematično učenje, koje se provodi u određenom vremenskom periodu, s ciljem povećanja mogućnosti da se obavljanje posla poboljša i razvije**. Generalno, razvoj je izgradnja pojedinca u smislu mogućnosti, razumijevanja i svijesti. Obuka je sistematičan razvoj stava, znanja i vještina koje osoba treba da bi adekvatno obavljala povjerene zadatke.

Opće shvatanje je da je obuka više luksuz nego potreba. Da bi zaposleni ostali konkurentni i raspolagali tačnim, ažuriranim informacijama, te radili na svojim vještinama, na ulaganje u osoblje treba gledati kao na prioritet općinskog menadžmenta.

Institucije šalju svoje zaposlene na seminare i radionice, koje obično organizira donator izvana. Ne postoje kriteriji po kojima se biraju učesnici seminara/obuka, niti postoji procjena različitih potreba po odjeljenjima. Važno je da zaposleni, koji rade na svim nivoima općinske administracije, imaju priliku prisustvovati obukama vani. Da bi se učenje proširilo, a interno uštedjelo, osoblje koje je obučeno može prenijeti svoje znanje kolegama putem interne obuke. Evidencija o obuci, obrazovanju i seminarima kojima je zaposleni prisustvovao treba se voditi u njegovom/njenom radnom dosjeu.

Da bi se osoblju omogućila potrebna obuka, sredstva trebaju biti doznačena u planu budžeta.

Profesionalna etika

Uopćeno, profesionalna etika definira šta je dobro ili loše na radnom mjestu. Mnogi ljudi misle da etika, u svojoj namjeri da “radi dobre stvari”, podrazumijeva samo očigledno “budi dobar”, “ne laži” itd., i tako zanemaruju negativni utjecaj neposjedovanja bilo kakvih pisanih standarda etike. Prestupi u poslovnoj etici ozbiljno narušavaju povjerenje građana u javne institucije u Bosni i Hercegovini.

Greške u poslovnoj etici se obično nalaze u sljedećim kategorijama:

Različiti oblici lošeg profesionalnog vladanja uključuju ilegalne, neetičke ili sumnjive prakse zaposlenih pojedinaca (uključujući rukovodstvo).

Nemoralno vladanje uključuje potencijalni sukob interesa, pogrešnu upotrebu resursa, nepoštovanje ugovora i sporazuma itd.

Općinsko osoblje radi direktno s građanima i njihovo profesionalno vladanje vrši direktni utjecaj na formiranje građanskog shvatanja usluga koje pruža uprava. Izvršne, kao i zakonodavne strane lokalne vlasti trebaju se držati visokih standarda, budući da se staraju o javnim sredstvima i pružaju usluge cjelokupnoj zajednici.

Teško je reći na kojem je nivou neetičko ponašanje u općinskoj upravi u BiH sada, ali učestalost pritužbi od građana (objavljenih u medijima), ukazuje na to da postoje slučajevi korupcije, nepotizma, sukoba interesa itd. Ovi slučajevi samo potvrđuju neophodnost uvođenja dosljednih normi etičkog kodeksa u općine širom zemlje.

Primjeri kodeksa ponašanja uključuju: *Kodeks ponašanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave RS*, koje je donijelo Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS (Službeni glasnik RS 37/05 od 08. aprila 2005.) i *Kodeks ponašanja za državne službenike u Federaciji BiH* (SG FBiH 07/05), koji je izdala Agencija za državnu upravu Federacije BiH.