

Приручник о буџету за локалну управу

за чланове општинских
скупштина и јавност

www.bihgap.ba

Приручник о буџету за локалну управу

за чланове ОПШТИНСКИХ
СКУПШТИНА И ЈАВНОСТ

Аутор:
Governance Accountabilty Project (GAP)

Издавачи:
Governance Accountabilty Project (GAP)
Савез општина и градова Републике Српске
Савез општина и градова Федерације БиХ

Мишљења која су изражена у овој публикацији представљају искључиво мишљење аутора, и не морају нужно одражавати ставове Америчке агенције за међународни развој, Владе Сједињених Америчких Држава, Шведске агенције за међународни развој и сарадњу, Владе Шведске или Владе Краљевине Холандије.

Садржај

Припремање буџета за локалну самоуправу	4
Улоге и одговорности везане за буџет	8
Планирање и припремање буџета	15
Буџетски календари	21
Процјена прихода	23
Процјена и предвиђање расхода	27
Учешће грађана у буџетском процесу	41
Јавне расправе	42
Родно-осјетљиво буџетирање	46
Процес извршења буџета	54
Извјештавање грађана	57
Ревизија и процјена буџета	64
Рјечник буџетских термина	65

Припремање буџета за локалну самоуправу

Буџетски водич за одборнике и грађане осмишљен је као практични водич за општинске одборнике и јавност, који би им помогао да боље разумију и препознају појединачне улоге и обавезе у процесу припремања и планирања буџета. Буџетски процес је компликован: има своју терминологију, усавршен сет вјештина, подијељену улогу и функцију, а све то отежава разумијевање за оне који нису директно укључени у његово припремање и извршење.

Међутим, напори на унапређењу разумијевања су веома исплативи, јер је буџет више од рачуноводствене вјежбе: то је средство помоћу којег управа утврђује и имплементира своје приоритете. Није претјерано рећи да је припремање и усвајање годишњег буџета најважнији задатак који управа редовно обавља; интензивније учешће одборника и грађана у буџетском процесу је неопходно за унапређење буџета и, начелно, управу. Бивши предсједник Одбора за буџет Сената САД-а је једном приликом изјавио: “Буџет је управљање.”

Да ли сте знали?

Ријеч “буџет” долази од старе француске ријечи за малу кожно торбицу. Касније је значење промијењено, па је иста ријеч означавала краљеву кесу, тј. бити плаћен из буџета значило је добити новац из краљеве кесе.

Шта је буџет?

За управу, буџет је посебан закон који појединцима или тијелима (буџетским корисницима) додјељује овлашћења за трошење средстава из јавних фондова и који, у неким случајевима, прописује на који начин ће ресурси бити распоређени. Овај закон о годишњем буџету се обично припрема у оквиру још једног релевантног закона, који се обично назива закон, или акт о органском буџету, који

прецизира на који начин годишњи буџет мора бити припремљен, усвојен, проведен и ревидиран. У ФБИХ, овај закон је Закон о буџетима у Федерацији Босне и Херцеговине; у РС, то је Закон о буџетском систему Републике Српске.

У демократији, овлашћења за прикупљање и трошење одређених фондова изабраном тијелу додјељује јавност, чиме је том тијелу повјерено да обавља своје дужности у најбољем интересу јавности и у прикупљању и приликом подјеле ових средстава. У случају општинских буџета, то овлашћење је дато скупштини, са улогом извршне власти или начелника, ограниченој на припремање буџета и затим овлашћења над извршавањем буџета или трошењем новца. Јавност, према томе, има централну улогу у буџетском процесу, и као извор средстава и као извор овлашћења за њихово прикупљање и подјелу. Читав буџетски процес би, зато, требало да функционише у најбољем интересу јавности, што значи да би процес требао бити транспарентан да би омогућио учешће јавности и у потпуности одговоран према јавности, путем редовног извјештавања и независне гаранције интегритета.

Буџетски документ – Закон о буџету – одређује износ расположивих средстава, извор ових средстава, пореских и непореских и њихову подјелу буџетским корисницима. Обично обухвата период од једне године, најчешће календарске, иако је често укључено и дугорочно планирање (што је веома добра пракса). С обзиром да су средства ограничена, једнако морају бити ограничени и расходи да би буџет био избалансиран. Ова ограничења су обично изражена у монетарним терминима, и то као максимум расхода по буџетском кориснику и према класификацији расхода. Буџет (или други пропис) може такође ограничавати расходе на други начин, укључујући упутства о томе како новац може бити потрошен, о временском оквиру расхода и, све чешће, о резултатима који би требали бити постигнути овим расходима.

Буџетски циклус

У буџетском циклусу постоје четири фазе, као што је приказано на слици:

Слика 1: Буџетски циклус



Припремање буџета је процес који се састоји од процјене средстава, анализе политика, развоја циљева и подјеле средстава међу буџетским корисницима. То је обично дужност начелника, или се повјерава једном од одјељења, као што је одјељење за финансије и самим буџетским корисницима. С обзиром да се буџет припрема према овлашћењима које је додијелила јавност, обавеза оних који су укључени у припремање буџета је да омогуће учешће јавности, тј. њихове приоритете и жеље.

Разматрање и усвајање буџета су процеси процјене предложеног буџета, измјена или прилагођавање тог приједлога на неки други начин (или одбијање, у неким случајевима) и коначно одобравање. Ово је обавеза скупштине. Наравно, скупштина функционише према овлашћењима јавности у одобравању буџета, па је јавно учешће у процесу разматрања буџета неопходно, а често се проводи кроз буџетске јавне расправе.

Извршење и извјештај су процеси трошења буџетских фондова, надгледање имплементације буџета и извјештавање о расходима, и јавности и вишим нивоима управе, према законима о органском буџету. Надгледање имплементације је обично обавеза буџетских корисника и одјељења за финансије. С обзиром да се ради о јавним средствима, ови расходи би требало да буду транспарентни, а јавност, кроз редовне извјештаје, информисана о њиховим утицајима и ефикасности.

Ревизија и процјена су завршне фазе буџетског процеса, и обично слиједу након његовог закључивања, како је прописано законима о органском буџету. Ревизија нуди независно обезбјеђење интегритета, тј. потврду да су јавна средства потрошена у складу са буџетом и другим законом, и да су извјештаји прецизни. Ревизију обично обавља независна агенција, виши ниво управе или посебна агенција у оквиру управе. Процјеном се утврђује ефекат буџетских расхода, да ли су програми испунили своје утврђене циљеве и трошкови у вези са програмима, информације значајне за припремање следећег буџета. Процјену може извршити свако ко учествује у буџетском процесу, а нарочито уз надзор начелника или скупштине. Јавни приступ информацијама о ревизији је кључан за обезбјеђење интегритета, и да би програмски циљеви били утврђени кроз учешће јавности, учешће у процјени је такође важно у ревизији ових програма.

Улоге и одговорности везане за буџет

Да би разумјели буџетски процес, важно је разумјети ко шта ради у оквиру тог процеса. Закони о органском буџету намећу минимум законске одговорности, али су се улоге много више развиле кроз традицију и одговорност јавности за одлуке у вези са буџетом.

Грађани

У демократији, сва овлашћења у вези са буџетом потичу од јавности и сви актери у буџетском процесу су, према томе, одговорни пред јавношћу. Грађани, такође имају одређене одговорности, и учествују у буџетском процесу објављивањем својих приоритета и захтијевањем одговорности од оних којима су дали ова овлашћења. У томе им помажу медији, који их редовно информишу о активностима управе, али и цивилно друштво и сличне организације које их представљају у буџетским процесима.

Иако се разматрање и усвајање буџета одвијају у релативно кратком временском периоду, могућност учествовања јавности би требала бити обезбијеђена много прије и након овог периода. Грађани имају обавезу да објаве своје приоритете онима који су одговорни за припремање буџета, да учествују у разматрању и усвајању буџета, да надгледају извршење буџета, припремање извјештаја и ревизију, и да буду укључени у разматрање и процјену програма.

Начелник

Начелник је водећа особа одговорна за припремање буџета, креирање визије и опште политике представљене у том документу, у складу са јавним интересима. Ова основна функција је обавеза и одговорност начелника у складу са *законима о локалној самоуправи* у оба ентитета. Што више интереса начелник узме у обзир, већи је квалитет

буџета, као и сигурност да ће скупштина одобрити нацрт буџета. Резултат тога је да је комуникација са јавношћу у идентификовању приоритета – који резултати управе су пожељни – одлучујући фактор буџетског успјеха начелника.

Приоритети јавности су обично представљени као жељени резултати или исход, а не, нужно, програми или активности. Зато је одговорност начелника да ове резултате претвори у програме провођења и да у смислу ефикасности утврди најбољи начин постизања ових приоритета које јавност тражи. Начелник мора балансирати противријечне и конкурентне захтјеве, захтјеве који су често нејасни, одлучивати о општим приоритетима, а све у оквиру ограничених средстава. Улога начелника је, зато, најзахтјевнија од свих улога у читавом буџетском процесу.

Уз савјетовање са јавношћу, начелник би о општој финансијској политици требало да разговара са члановима скупштине, представницима одјељења, директним и индиректним буџетским корисницима и другим странама које су одговорне за контролисање и трошење буџетских фондова. Уз то, начелник треба да утврди политику која ће бити примјењивана на плате и надокнаде, да утврди у којој мјери ће бити финансирани капитални пројекти, и друга финансијска питања која су значајна за општину, као што је отплаћивање дугова. Ове активности ће обезбиједити да представљање планираног буџета буде у складу са смјерницама фискалне политике и да задовољи потребе заједнице. Када буду прикупљени захтјеви за финансирање, скоро је потпуно сигурно да ће укупан износ превазићи расположива средства. Начелник мора одредити приоритете на основу захтјева управе, у складу са оним што је прописано законом и што је изводљиво.

Начелник:

Је главни покретач развоја буџета, контроле буџетског процеса и одговоран је за његове резултате.

Начелник је, уз подршку начелника одјељења и других буџетских корисника, одговоран за:

- Разматрање економских и финансијских перспеката који утичу на рад општине у току буџетског периода и након тога;
- Процјену расположивих средстава за општину (укључујући, ако је могуће и пожељно, повећања или смањења ових средстава);
- Утврђивање приоритета јавности и претварање ових приоритета у програме и друге активности општине;
- Припремање детаљног, избалансираног и одговорног нацрта буџета за дискусију скупштине;
- Пружање помоћи скупштини у разматрању тог нацрта буџета и стављање на располагање детаља буџета јавности и медијима;
- Провођење усвојеног буџета укључујући преглед и надзор буџета и редовно извјештавање скупштини, вишим нивоима управе и јавности;
- Припремање препорука за прелазна прилагођавања буџета, ако су потребна;
- Омогућавање ревизије и прегледа, на захтјев;
- Процјену извођења програма и извјештавања јавности; и
- Коришћење резултата процјене и ревизије програма за прилагођавање будућих буџета.

У одређеним случајевима, начелник може пренијети одређена овлашћења у вези са буџетом на компетентно особље. На основу организационе структуре општине, начелник може пренијети овлашћења на помоћника начелника (тамо гдје ова позиција постоји), начелника Одјељења за финансије, начелника Одјељења за буџет или

начелника Одјељења за рачуноводство. Осим додјељивања овлашћења, начелник мора обезбиједити да припремање буџета врши компетентно особље, јер, иако се овлашћења преносе, одговорност остаје на начелнику. Начелник обично преноси овлашћења на начелника Одјељења за финансије.

Начелник одјељења за финансије

Додјељивање овлашћења начелнику Одјељења за финансије или другом релевантном особљу обично укључује следеће задатке:

- Припремање и издавање упутстава и смјерница за припремање буџета за све буџетске кориснике, укључујући све детаље који се односе на процес планирања и припремања, као:
 - Буџетског календара, са датумима подношења захтјева за буџет или других материјала од стране буџетских корисника;
 - Прелиминарна упутства о припремању буџета (тј. максимум расхода или ограничења трошкова); и
 - Приоритете у вези са расходима или друге политике које одређује начелник.
- Припремање фискалног и економског перспекта општине;
- Прелиминарно предвиђање прихода и процјена расхода;
- Коначне смјернице у вези са припремањем буџета за буџетске кориснике;
- Преглед поднесеног буџета и провјера усклађености са упутствима о буџету;
- Процјена захтјева буџетских корисника и препоруке начелнику за финансирање;

- Пружање помоћи начелнику у усаглашавању буџетских захтјева са стварним приходима;
- Припремање нацрта буџета који се подноси скупштини;
- Пружање помоћи начелнику у представљању нацрта буџета скупштини и грађанима током јавне расправе или других процедура које укључују учешће јавности;
- Припремање, објављивање и дистрибуција усвојеног годишњег буџета свим буџетским корисницима и интересним странама;
- Имплементација буџета, укључујући усклађивање са буџетским документом, праћење расхода, припремање потребних извјештаја и пружање помоћи начелнику у утврђивању потребе за прелазним исправкама;
- Пружање помоћи независним ревизорима или процјенитељима; и
- Пружање помоћи или вођење процјене општинских програма.

Буџетски корисници

Буџетски корисници играју кључну улогу у буџетском процесу. Због тога што су директније укључени у (и често се сматрају директно одговорнима за) пружање јавних услуга, буџетски корисници су у позицији да разумију потребе и захтјеве за пружањем услуга. Зато је њихова улога у буџетском процесу:

- Припремање прецизних захтјева за расходе и пратећих информација, у складу са буџетским упутствима;
- Пружање помоћи начелнику одјељења за финансије и начелнику у припремању буџета;

- Пружање помоћи у припремању пратећих информација за јавност и скупштину;
- Имплементацију пројеката који су финансирани из буџета и припремање потребних извјештаја; и
- Пружање помоћи прилоком ревизије и процјене програма.

Улога скупштине

Скупштина представља глас јавности у усвајању буџета. Због своје представничке природе, сједнице скупштине су мјесто на којем се усклађују конфликтни интереси различитих сегмената становништва и јавним расправама и дискусијама обезбјеђује легитимност буџета. Њихово одобрење утврђује општинску политику и активности општине у процесу задовољавања потреба грађана уз помоћ расположивих средстава и на најефикаснији начин.

Скупштина је одговорна за следеће активности у буџетском процесу:

- Јавни преглед и анализа економског и фискалног оквира у којем ће буџет бити имплементиран;
- Утврђивање приоритета у буџету који предлаже начелник;
- Обавјештавање јавности и појединих грађана о питањима у вези са буџетом;
- Прихватање формалног учешћа јавности у вези са буџетским питањима и сарадња са начелником на евентуалним измјенама и унапређењима;
- Усвајање буџета;

Скупштина:

Је глас јавности у буџетском процесу, који обезбјеђује подршку политике коју је утврдио начелник.

- Надзор и имплементација програма, пројеката и политика из буџета;
- Прихватање и преглед извјештаја ревизије и процјена и припремање препорука за промјене будућих буџета.

Планирање и припремање буџета

Планирање и припремање буџета је најважнији аспект буџетског процеса. Од буџетских корисника се очекује да планирају своје активности за сљедеће три године и утврде трошкове у вези са имплементирањем на бази програма. Приходи се процјењују на основу наплате прихода из претходних година и предвиђања повећања базираних на пореским и непореским приходима. Приоритети општине су утврђени и средства се додјељују на основу тих приоритета. Буџет је политички документ и финансијска процјена општинских планова за сљедеће три године. Ако указује на позитивну и одговарајућу употребу средстава, креирану професионално, транспарентно и ефикасно, буџетски процес ће унаприједити квалитет управљања и повјерење грађана према управи.

Припремање буџета

Буџетски процес укључује многе активности које би требале бити завршене у оквиру прецизно утврђеног периода, одређеног *"Буџетским календаром"*. Буџетски календар је распоред различитих активности неопходних за припремање, планирање и усвајање буџета. Календар утврђује распоред различитих фаза и процедура у оквиру сваке фазе.

Буџетски календар је дио првог сета буџетских упутстава, који се обично припрема на почетку године. Календар утврђује када активности неопходне за припремање морају бити спремне и нуди додатна упутства у којима су одређени учесници и њихове обавезе. Почетни сет упутстава такође обично укључује упутства о форми и формату подношења буџета, а може садржавати и индикације о параметрима почетне горње границе, тј. повећању плата, инфлацији, итд.

Улога и функција општинског одјељења за финансије

Општинско одјељење задужено за буџет и финансије (даље у тексту: *одјељење за финансије*) има значајне дужности у буџетском процесу. На првом мјесту, оно служи као **извор информација**, које обезбјеђује високо-квалитетне и прецизне информације о циљевима буџетске политике; информише све буџетске кориснике о истима и о томе која очекивања и обавезе су креиране као подршка овој политици. Поред тога, одјељење за финансије пружа неопходне информације скупштини и њиховим одборима и комисијама.

Друго, **пружање помоћи онима који доносе одлуке**: Одјељење за финансије је на располагању начелнику у утврђивању приоритета међу захтјевима буџетских корисника, а такође и за савјетовање начелника. Буџетски корисници, наравно, заговарају своје властите програме и установе; одјељење за финансије нуди независну процјену потреба у сврху доношења начелникове одлуке.

Треће, **заговарач фискалне одговорности**: Одјељење за финансије би требало помоћи буџетским корисницима да планирају реално и исплативо, демонстрирајући способност уштеде и професионализам. Ово се може постићи само отвореном комуникацијом и сврсисходном анализом, утврђујући механизме контроле и надзор извршења буџета

Четврто, **заговарач јавне одговорности**: Одјељење за финансије има одговорност да образује одборнике и грађане о различитим фискалним питањима, укључујући заједницу.

Основне фазе у припремању буџета

1. Припремање буџетских смјерница које утврђују опште захтјеве за календар и подношење захтјева;
2. Припремање иницијалне процјене прихода и фискалног и економског перспекта;
3. Припремања упутстава за подношење буџета које садрже горње границе, захтјеве и друга ограничења;
4. Прикупљање буџетских захтјева од буџетских корисника, преглед и анализа захтјева;
5. Дискусија са корисницима и прилагођавање захтјева у складу са ограничењима средстава планираног буџета и политиком начелника;
6. Организовање јавних расправа о нацрту буџета;
7. Финализација нацрта буџета за подношење начелнику на разматрање и коначну одлуку, укључујући финализацију процјене средстава; и
8. Подношење нацрта буџета скупштини, уз пратеће информације.

Принцип спецификације буџета

Примјена *принципа спецификације буџета* обезбјеђује буџетску дисциплину. Овај принцип значи да је буџет подијељен на дијелове, категорије, агенције итд., према начину на који ова средства могу бити потрошена (или наплаћена). Приходи и расходи су приказани у складу са овом подјелом. Овај принцип обезбјеђује да извршни орган средства троши само у складу са буџетом и да је ово јасно приказано у смислу:

Квантитативне спецификације: приходи се могу трошити само у складу са процјеном буџета, тј. износ потрошених средстава не може бити већи од износа који је наведен у буџету за одређену категорију.

Квалитативна спецификација: средства могу бити коришћена само за плаћање обавеза наведених у буџету, у складу са тзв. правилима преноса која регулишу кретања међу буџетским класификацијама (нпр. новац предвиђен за унајмљивање може се потрошити за набавку материјала). Основна сврха овога је спречавање извршних органа у одступању од буџетског плана.

Временска спецификација: средства могу бити обезбјеђена и коришћена само у периоду за који је буџет усвојен. Закон о буџету обично садржи одредбе које прописују да неискоришћена средства не могу бити пренесена у сљедећи буџетски период, него морају бити враћена као баланс средстава.

Транспарентност буџета

Демократија захтијева транспарентност буџета, од планирања и припремања, до усвајања и реализације. Међународни монетарни фонд је креирао *Кодекс добрих пракса транспарентности монетарне политике*, у којем је наведено:

ЈАВНА РАСПОЛОЖИВОСТ ИНФОРМАЦИЈА

3.1 Јавности треба представити свеобухватне информације о прошлим, тренутним и предвиђеним фискалним активностима и водећим фискалним ризицима.

3.1.1 Буџетска документација, укључујући завршни обрачун и друге фискалне извјештаје треба да обухвати све буџетске и ванбуџетске активности централне управе.

3.1.2 На располагању требају бити информације упоредиве са информацијама из годишњег буџета, у вези са остварењем из најмање двије претходне фискалне године, уз предвиђања и анализу

осјетљивости за укупни буџет за најмање двије године након буџета.

...

3.2 Фискална информација треба бити приказана на начин који омогућава анализу политике и залаже се за одговорност.

3.2.1 Јасан и једноставан збирни водич за буџет треба бити дистрибуиран за вријеме циклуса годишњег буџета.

...

3.3. Благовремено објављивање фискалних информација мора бити обавезно.

И начелник и скупштина имају водећу улогу у обезбјеђивању транспарентности, у складу са својим позицијама изабраних функционера. Они су одговорни за чување јавних средстава и њихову употребу за добробит цијеле заједнице. Постојећи закони прописују да локални буџет мора бити свеобухватан, прецизан, благовремен и транспарентан. Веома је тешко одабрати једну дефиницију буџета и процеса креирања буџета, која би укључивала све њихове карактеристике.

Буџет у локалном контексту

У току припремања буџета, кључно питање је гледати "иза цифара", те препознати да буџет може имати много већи утицај на квалитет живота и управљање од оног директно финансираног кроз пружање општинских услуга. Неки од ових утицаја укључују:

- **Утицај на локалну економију:** Локална управа може значајно утицати на локалну економију путем инвестирања у капиталне пројекте, подстицаја економског развоја, набавке роба и

услуга, итд. Овај економски утицај треба узети у обзир приликом припремања буџета.

- **Локална јавна предузећа и комунална предузећа:** Локална влада треба имати увид у преглед биланса стања и друге финансијске извјештаје локалних јавних предузећа и других буџетских корисника. Само на тај начин локална влада има утицај на ефикасност локалних агенција. Да би ово било постигнуто, **скупштине општина морају инсистирати на правилном извјештавању**, уз извјештаје о извршењу да би били обезбијеђени докази за сљедеће финансијске захтјеве.
- **Учешће јавности и цивилно друштво:** Партиципацијско буџетско окружење резултира не само добрим буџетом, него и јачањем веза између јавности, цивилног друштва и управе. Боље познавање питања са којима се локална управа сусреће може повећати разумијевање донесених одлука; Стручност у цивилном друштву може унаприједити квалитет одлука управе и обезбиједити средства за њихову имплементацију; свијест да управа слуша грађане унапређује подршку јавности.

Буџетски календари

Буџетски календар је обично прва формална комуникација у вези са припремањем буџета. Издаје га одјељење за финансије на основу законских услова за формално подношење, а у њему су приказани датуми до којих је потребно припремити информације. Два законом прописана календара су:

Федерација Босне и Херцеговине

Буџетски календар почиње најкасније у мају. У овом мјесецу, општине су обавезне да почну процес анализирања документа оквирног буџета Министарства финансија.

До **30. јуна**, општине треба да својим буџетским корисницима прослиједи *Приручник о припремању нацрта буџета*.

До **1. августа** текуће године, буџетски корисници морају поднијети захтјев одјељењу за финансије за сљедећу годину.

До **1. октобра**, одјељење за финансије припрема нацрт буџета који је усклађен са смјерницама из Приручника, у којем се посебно обраћа пажња на потребе буџетских корисника.

До **31. децембра** надлежни општински извршни орган усваја приједлог буџета и подноси га Министарству финансија.

Такав календар пружа прилику за усклађивање свих временских оквира који су у вези с усвајањем свих буџетских докумената.

Република Српска

Буџетски календар почиње од **јула** (5. јули), што значи да су локалне заједнице обавезне да до овог датума почну процес анализе прелиминарног ОДБ-а.

До **20. јула** локалне заједнице треба да доставе *Упутства за припрему нацрта буџета* корисницима буџета.

До **половине септембра** буџетски корисници подносе своје захтјеве за наредну годину Одјељењу за финансије.

До **15. октобра** Одјељење за финансије ће направити нацрт буџета узимајући у обзир потребе буџетских корисника, те упутства, како је наведено у ОДБ-у.

До **1. новембра** надлежни извршни општински орган усваја приједлог буџета и подноси га Министарству финансија.

Министарство финансија може дати препоруке и одобрење за усвајање предложеног нацрта до **20. новембра**.

До **5. децембра** надлежни извршни општински орган усваја нацрт буџета које онда СО треба да донесе/усвоји до **15. децембра**.

Одјељење за финансије је дужно поднијети усвојени буџет за наредну годину Министарству финансија најкасније до 15. децембра. Иста процедура се примјењује и за буџет Владе РС, што ствара основу за потпуно усклађивање временског оквира за усвајање свих буџетских докумената у РС.

Процјена прихода

Процес припремања буџета почиње од процјене расположивих средстава, или предвиђања прихода, у контексту локалног фискалног и економског оквира. Иако је могуће или пожељно повећати или смањити приходе, почетно припремање буџета би требало бити базирано на процјени расположивих средстава.

Основни буџетски приходи укључују:

- Пореске приходе, како је прописано законом,
- Непореске приходе, као што су приходи од предузетништва, имовине, приходи од административне таксе и новчане казне,
- Приходе од обављања активности буџетских корисника, у складу са посебним одредбама,
- Домаћи и инострани грантови (новчане и друге врсте помоћи),
- Уступљени јавни приходи (порески приходи),
- Јавни приходи из примарних извора (непорески приходи),
- Финансијска помоћ и додатна средства са виших нивоа власти (грантови)

У БиХ, предвиђање свих већих прихода припремају виши нивои управе и просљеђују локалним управама. Општине у већини случајева, немају потребне информације нити овлашћења да прилагођавају ова предвиђања; међутим,

Документ оквирног буџета:

Оба ентитета припремају документ оквирног буџета, припремљен у јуну, прелиминарни буџет који садржи стварне приходе и расходе и процјене за текућу и сљедеће три године. Овај документ може послужити као водич за општине у припреми њиховог буџета, а нарочито процјени прихода и расхода.

важно је разумјети ризике и претпоставке узете у обзир приликом њиховог припремања, да би могле бити направљене одговарајуће промјене ако су приходи виши или нижи од предвиђених. Оквирни буџетски документ је добар извор ових информација, али релевантна министарства финансија би такође требала обезбиједити детаљније информације на захтјев општине. Таква информација би требала садржати процјену сваког од основних извора прихода у буџету – директне и индиректне порезе – појединачно.

Иако општине не би требале прилагођавати процјену наплате, важно је направити процјену свих пореза, да би се омогућило разумијевање релевантних ризика, а у исто вријеме помогло у припремању процјена општинских властитих прихода. За ову процјену се може користити једноставан процес од четири корака:

Прво, прикупити прецизне податке о наплати по приходима за неколико претходних година. Унијети ове податке у једноставну табелу, са изворима прихода у редовима и годинама у колонама, укључујући повећање по годинама исказано у процентима. На дну табеле, унијети индикаторе из оквирног буџетског документа, попут инфлације, потрошње, или раста БДП-а, као и процјене промјена броја становника у општини.

Друго, унијети промјене закона или друге важне спољне факторе који утичу на наплату. Предвиђање мора узимати у обзир тренутну политику јер је, у супротном, немогуће препознати трендове. Један од начина да се то уради је прилагодити историјске податке у вези са одређеним догађајима или измјенити законе. Ово се може урадити додавањем треће колоне која приказује прилагођену наплату, додајући или одузимајући промјену у приходима која је резултат таквих догађаја.

Треће, упоредити промјену изражену у процентима за сваки приход, прилагођену спољном догађају, са

промјеном, израженом у процентима, у индикаторима на дну табеле. За сваки приход из властитих извора, узети у обзир оне факторе који су утицали на повећање: за накнаде или приходе од ренте, промјену броја становника или инфлацију; за приходе од инвестиција, инфлацију (и, ако су на располагању, каматне стопе). Употребом промјене изражене у процентима која је најприкладнија за сваки од ових прихода, унијети предвиђање у колоне за следеће године. За оне приходе на које су утицали неуобичајени догађаји, попут прихода од концесија, могу се вршити прилагођавања и на основу претходних наплата и на основу процјене будућих концесија које ће бити одобрене.

Четврто, прилагодити те наплате измјенама или другим политикама које ће бити примијењене у периоду предвиђања. Ако ће, на примјер, доћи до повећања накнада, приходе од ових наплата треба повећати тако да одражавају ову промјену (иако вјероватно мање од пуног износа стопе повећања). Ову промјену унијети у исти ниво са прилагођеним подацима о наплати, уз објашњење испод табеле. За предвиђање прихода на вишим нивоима управе, ова прилагођавања ће већ бити унесена у процјене. У укупном износу, ове прилагођене наплате су процјена прихода за сваку годину. Иако би приходи од ПДВ-а и других директних и индиректних пореза требали бити унесени у предвиђању виших нивоа управе, поређење ових наплата са претходним трендовима и трендовима за друге порезе може понудити информације о релативним кретањима ризика губитка вриједности трансакција, тј. да ли наплате могу бити превисоке или прениске, што би помогло у припремању за непредвиђене ситуације. Ова табела би требала бити укључена у буџетску документацију, уз другу табелу која приказује само стварна и предвиђања наплате по порезима.

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Стварни	Прилагођени %	Стварни	Прилагођени %	Стварни	Прилагођени %	Стварни	Прилагођени %	Стварни	Прилагођени %
ПДВ		5512								
Порез на приходе		1241								
Накнаде		756								
Концесије		552								
Инвестиције										
БДП										
Инфлација										
Потрошња										

Процјена и предвиђање расхода

По окончању пројекције буџетских прихода, следећи корак је предвиђање трошкова пружања постојећег нивоа услуга у буџетском периоду. Ове процјене служе као почетна основа за процјену расхода који ће омогућити издавање коначних упутстава за припремање буџета и преговарање између одјељења за финансије и буџетских корисника. Ова процјена почиње једноставном пројекцијом тренутних трошкова, тј. повећањем плата, бенефиција, материјала, итд. за инфлацију користећи параметре увећане према овој процјени прихода. У овом периоду, одјељење за финансије би требало имати прву реалну процјену статуса буџета у смислу укупних потенцијалних вишкова и мањака. Ово је важан тренутак за преношење ове информације начелнику, скупштини и јавности, нарочито ако постоји озбиљан проблем. Не само да ће то помоћи припремању предстојећих буџетских расправа, него ће веома брзо постати познато када се предузму акције рјешавања проблема. Пројекција расхода је основа креирања буџета и основна одредница буџетским корисницима за креирање њихових властитих приједлога финансијских планова и припремања захтјева за додјељивање средстава, и у складу са свим процедурама и временским роковима. Ако постоји потенцијални дефицит, буџетске кориснике би требало упутити на припремање и процјену буџета за тренутни ниво услуга и алтернативе за различите фазе смањења зависно од дефицита.

Буџетски захтјеви

Подношење буџета од стране буџетских корисника чини неколико компоненти, како је наведено у упутствима за

Буџетски изазов:

Ако нема довољно новца да се уради све, како одлучујете шта урадити?

буџет. Прва је **буџет за сталне услуге**, који може бити различит, од почетне процјене која садржи само прилагођавања трошкова и не претпоставља промјене у броју особља или другим трошковима. Захтјев за финансирање текућих расхода садржи информације о пословању и услугама које буџетски корисник може финансирати из предложеног износа средстава и других извора финансирања. Захтјев приказује организациону структуру, квалификациону структуру, број особља, позиција и услуга које особље пружа. У захтјев су укључени трошкови особља, укључујући нето плату, (на основу платне листе која садржи име, коефицијент позиције, основу за мјесечни обрачун плате и других накнада) те укупни порез и доприносе, као и остале трошкове особља, уз информације за утврђивање годишњег **брutto износа плате**.

У разматрању приједлога буџета за сталне услуге, важно је да буду узете у обзир све могуће ефикасности (или евентуална повећања трошкова). Иако инфлационо повећање плата, бенефиција и других трошкова може послужити као основа при таквом обрачуну, ова повећања не треба сматрати аутоматским.

Поред овог захтјева за буџет за сталне услуге, може се поднијети и захтјев за додатно финансирање, што буџетском кориснику омогућава да тражи додатна средства за финансирање будућих активности које не могу бити финансиране ограниченим средствима којим се плаћају текући расходи. Поред тога, ако се затражи, у прилогу треба доставити и листу потенцијалних смањења буџета.

Захтјев за финансирање капиталних трошкова пружа буџетском кориснику прилику да затражи средства за куповину опреме, реализацију пројеката који су у току и иницирање нових капиталних инвестиција. *Набавка сталних средстава* за средњорочну употребу, као што су возила и опрема (компјутери, штампачи итд.) може бити

ставка текућег или капиталног дијела буџета. Куповина средстава за дугорочну употребу, као што је земљиште, зграде и инфраструктура, у вриједности која прелази КМ 25.000,00 планира се и тражи као дио захтјева капиталног буџета.

Као дио захтјева буџетског корисника, програм за капиталне инвестиције треба да садржи:

- економски код (конто),
- врсту капиталног расхода,
- буџетски расход, који се односи на актуелне капиталне трошкове у протеклој години или у протеклом периоду, као и процјену за текућу годину,
- расходе од властитих прихода и донација, који датирају из претходне године или претходног периода, као и процјену расхода за текућу годину.

Одлука о захтјеву за средства за капиталне инвестиције укључује: степен хитности пројекта, циљеве пројекта, утицај пројекта на финансијски положај буџетског корисника, и спремност грађана да подрже такав пројекат. На основу ових критеријума, биће одлучено да ли постоји потреба за таквим пројектом. Биће направљен списак приоритета који ће укључивати почетне и завршне тачке пројекта. Након што овај списак буде направљен, треба припремити средњорочни план капиталних инвестиција који ће укључивати временске оквире и трошкове пројеката који се разматрају.

Подношење финансијских захтјева за разматрање и додјељивање средстава

Буџетски корисници су обавезни да поднесу своје захтјеве за додјељивање средстава одјељењу за финансије у одређеном року. Ако буџетски корисници не поднесу

захтјев, одјељење за финансије је обавезно да креира додјелу прихода у име тог буџетског корисника у складу с расходом из претходне године. Ако одјељење за финансије установи да износ расположивих прихода није довољан да покрије реалне захтјеве буџетског корисника, начелник одјељења ће, у том случају, предложити поновно разматрање захтјева (смањење), тако што ће од сваког буџетског корисника тражити да постави своје приоритете. Ако и након овог корака буде разлика, биће размотрене друге могућности (грантови од виших нивоа власти, зајмови/посуђивање).

Након припремања захтјева за буџет, обично се организују појединачни састанци са буџетским корисницима, да би ови захтјеви били пречишћени. На овим састанцима, очекује се ефикасност, алтернативне методе постизања истих или сличних резултата и процјена ефикасности програма у постизању ових резултата. Ако су неопходна смањења, може бити процијењен утицај ових промјена, и припремљена листа опција за оне који доносе одлуке. Основни проблем је, свакако, то што је за детаљну анализу потребно доста времена, много више од релативно кратког периода који је на располагању за припремање буџета. Дугорочна анализа помогла би при обезбјеђивању сљедећих информација: скупштина општине би могла одржати расправе на ту тему, групе грађана могу сарађивати са начелником у проналажењу алтернативних начина пружања услуга, начелник или начелник одјељења могу обавити ову анализу.

Припремање програмског буџета и мјерење резултата рада

Припремање буџета је много више од рачуноводствене вјежбе: то је алат којим управа додјељује средства за постизање резултата које јавност тражи и које је спремна платити. Како нема довољно новца да би се урадило све, изазов у припремању буџета је доношење одлуке шта

урадити са ограниченим средствима која су на располагању. Основни буџетски изазов је дефинисање приоритета и утврђивање најефикасније методе постизања тих приоритета у оквиру ограничених средстава.

Већину буџета одјељење припрема у такозваном формату линијских ставки, са трошковима попут плата, бенефиција, услуга, снабдјевености, итд. наведених појединачно и у укупном износу буџета. Иако је ова врста формата неопходна за буџетску контролу и дисциплину, она ономе ко је чита, говори мало о резултатима који се овим издацима намјеравају постићи. Слично, већина буџета се такође припрема користећи расходе из претходне године, што значи да је подјела из претходне године основа утврђивања износа буџета за сљедећу годину. Ако је на располагању мање средстава, смањења се често дијеле на све; ако је на располагању више средстава, нови програм или повећање постојећег програма, често се проводи без ревизије постојећих расхода или приоритета.

Овакав приступ припремању буџета само случајно може резултирати оптималном подјелом средстава. Без потребног разумијевања које резултате ови расходи купују и колико су при томе ефикасни, нема начина поређења расхода из једног подручја са другим и мјерења њихове ефикасности. Припремање програмског буџета и пратеће мјерење резултата рада је креирано као одговор на тај проблем.

Програм је сет повезаних активности управе, чији је циљ постизање заједничког резултата. Умјесто листе расхода за плате и набавку, расходи су категорисани према планираним резултатима: асфалтирање улица умјесто расхода за плате и грађевински материјал, водовод умјесто трошкова струје, плата, поправака, итд. Оваквим класификовањем расхода, њихови резултати могу бити јасно приказани, што омогућава и мјерење напретка: километри асфалтираног пута и цијена по километру,

милиони литара воде за домаћинство, квалитет воде и цијена по литри. Овакво мјерење повећава транспарентност буџета и омогућава и одборницима и јавности да утврде ефикасност текућих активности, те дозвољава трансфер средстава са ниско-приоритетних пројеката слабе ефикасности на високо-приоритетне ефикасне програме.

Припремање програмског буџета не мора бити компликовано. Оно може почети од давања одговора на неколико једноставних питања:

1. Шта раде буџетски корисници, или зашто постоји буџетски корисник?
2. Шта производи буџетски корисник, или који су његови резултати?
3. Зашто буџетски корисник производи те резултате? Шта се тиме намјерава постићи?
4. Колико кошта постизање тих резултата?

Заједнички резултати – одговори на питање број 3 – могу сачињавати програм, а трошак производње датих резултата – одговори на питање број 4 – сачињава трошкове програма. Ако се ово пренесе на све програме, резултат је програмски буџет: сви трошкови општине везани за резултате које намјеравају постићи. Већина ових предности се може реализовати без проласка кроз цијели овај процес, почевши од већих и виших приоритета везаних за расходе и постављањем ових једноставних питања.

Да би се у потпуности искористиле предности припремања програмског буџета, сваком буџетском кориснику се мора поставити још једно питање: Како Ви, као буџетски корисник, знате да сте успјешни у постизању ових резултата? Одговор на ово питање би требао бити сет мјерења резултата рада, како је раније наведено. Ако је циљ програма прикупљање чврстог отпада, мјерења могу укључивати број тона прикупљеног отпада – исход – и

чистоћу улица која се мјери задовољством грађана – резултат. Предности припремања буџета и унапријеђене расподјеле средстава могу бити остварене упућивањем буџетских корисника да буду спремни да понуде ове одговоре – и постављање датих питања на јавним састанцима. Током времена, када се развије систем мјерења резултата рада који се може објавити, резултати се могу пратити, а унапређења и проблеми ће бити мјерљиви. Слично томе, индикатори се могу упоредити међу општинама и другим нивоима управе, или чак између различитих метода провођења.

Припремање буџета у вријеме фискалног стреса

Често се дешава да се тренутни расходи не могу покрити расположивим средствима, или због спорог раста (или пада) прихода, брзог раста расхода, или из оба разлога. Нема једноставних начина смањења буџета, а у самом процесу постоје многе замке. У таквим случајевима, може се примijenити неколико правила:

Дугорочни или краткорочни? Одговор на краткорочне проблеме би требало да буде различит од одговора на дугорочне проблеме. Краткорочни проблеми траже краткорочна рјешења као што су: смањења готовинског салда, привремена обустављања запошљавања нових радника, одгађање куповине итд. Међутим, важно је напоменути да се стварни трошкови многих краткорочних рјешења удвостручују: ако се набавка неопходне опреме одгоди за једну годину, ако такво одгађање није коначно, сљедеће године се мора купити опрема за двије године. Ако се готовински салдо смањује, мора се направити трошак да би био обновљен итд.

Фокусирање на новац. Смањења буџета се често фокусирају на политички непопуларне, али релативно безначајне програме. Иако је говорити о смањењу

трошкова мобилних телефона, горива, обуке, итд. политички популарно, износ уштеде потпуним укидањем, гдје је то могуће, је низак. Умјесто тога, треба обратити пажњу на највеће програме и највеће трошкове; смањења у овим другим сегментима су више симболична и не треба их превише узимати у обзир.

Смањења морају бити стварна. Веома мали број органа управе потроши читав свој буџет; већина сачува један дио за потпуно непредвиђене ситуације, а затим се та ставка откаже на крају фискалног периода. Ово је разумљиво, јер су проблеми у вези са прекорачењем буџета већи него проблеми у вези са његовим нетрошењем. Међутим, почетни притисак за смањењем буџета може резултирати раним препознавањем ових отказивања, без стварних уштеда. Буџетски корисници би требало да припреме листу са приједлозима уштеде средстава за свако предложено смањење буџета, а те предложене уштеде би требало да буду реалне, прецизно утврђене и одрживе.

Употреба програмске основе. Управа, са свим услугама које пружа, није створена преко ноћи. Управа се изграђује по принципу надоградње услуга, у складу са потребама грађана. Смањења би требало да прате исти формат, да би уштеде биле реалне и одрживе. Потребно је одредити приоритете међу програмима, и они са најнижим приоритетима или они који су оцијењени као најмање ефикасни, требало би да буду међу првима на мети смањења.

Тражење учешћа јавности. Одлуке о смањењу обима услуга не би требало да буду донесене у изолацији, јер ће свако значајније смањење највјероватније бити примијећено, а без учешћа јавности у доношењу такве одлуке веома лако би се могло десити да се то негативно одрази на управу, или чак да се захтијева да се исте услуге врате. Критични минимум који је неопходан су јавне

расправе, али би било корисно донијети одлуку на основу резултата испитивања мишљења грађана, фокусних или других група о приоритетима које они дају одређеним услугама, те, евентуално, са њима покушати утврдити различите могућности смањења одређених услуга.

Питања која начелник општине и начелник финансија треба да поставе буџетским корисницима:

- Општа
 - На који начин ваш приједлог буџета одржава ефикасност у пружању услуга, у поређењу са претходним годинама? Колико ћете уштедјети?
 - Да ли постоје додатне ставке у вашем буџету, и, ако постоје, које су то ставке и колико утичу на ваш приједлог буџета?
 - Ако би било потребно да умањите ваш буџет за десет посто, које програме би укинули?
 - Ако би за програм могла бити одобрена додатна средства, који програм би препоручили и зашто? Да ли бисте били вољни да смањите трошкове постојећег програма да би помогли његово финансирање?
- За све програме:
 - Који је приоритет овог програма у односу на друге приоритете?
 - Које би посљедице требале бити ако програм буде укинут?
 - Да ли постоји ефикаснији начин постизања истих резултата?

- За постојеће програме:
 - Због чега требамо ову буџетску ставку или програм? Који резултат се намјерава постићи?
 - Како можете доказати да се ови резултати постижу? Могу ли ови циљеви бити постигнути на други начин?
- За нове приједлоге:
 - Када је ово потребно, или, зашто је ово потребно у одређеном тренутку?
 - Ко ће имати користи од овог програма, и како можете доказати да ће имати користи?
 - Да ли ће трошкови бити повећани у будућности, и да ли су укључени додатни дугорочни трошкови особља?
 - Које је вријеме трајања тог пројекта?

Нацрт буџета

Нацрт буџета треба да садржи подударне податке за прошлу фискалну годину, нове или измијењене процјене за текућу годину, и износе предвиђене за наредне двије године. Укупни преглед трошкова треба бити јасан и разумљив, не само изабраним одборницима, већ и обичним грађанима.

Како је реализација буџета политички процес, изабрани функционери, који су одговорни према грађанима, морају утврдити ниво и квалитет услуга. Општински званичници морају узети у обзир баланс услуга које пружа општина,

укључујући оне буџетске кориснике које је потребно финансирати током те буџетске године.

Начелник одобрава предложени финансијски план, одлучује о амандманима на нацрт буџета, уз савет начелника одјељења за финансије, одређује предложени буџет и подноси га скупштини.

Када се одговори на ова питања, одјељење за финансије ће имати неопходне информације за нацрт балансираног буџета, јер ће неки приједлози бити одбијени, неки ће бити умањени, неки могу створити нове приходе који би били довољни да покрију трошкове, док неки приходи могу бити повећани, што ће покривати ове трошкове. Дугорочно посматрано, општина може трошити само оно што посједује. Како захтјев увијек прекорачи расположива средства, неопходно је одредити приоритете и успоставити баланс између очекиваних прихода и планираних трошкова.

Структура буџета

Да би транспарентност била побољшала, буџетски документ, који је представљен јавности и поднесен скупштини општине, мора бити детаљнији. Буџетске ставке морају бити рашчлањене (у складу са структуром Контног плана) и одговарајући конти требају бити правилно коришћени. То значи да сви јавни расходи требају бити представљени економском класификацијом, организационом класификацијом (комбинована с контима) и функционалном класификацијом. То су:

- текући расходи, као што су плате, компензације, материјални трошкови и трошкови услуга, текући трансфери и плаћања камате,
- капитални расходи, као што су набавка имовине, капитални трансфери,
- позајмице и учешћа у регистрованом капиталу, умањени за износ отплате позајмице.

Организациона класификација (комбинована с економским контима) треба обезбиједити детаљно представљање расхода свих општинских јединица и буџетских корисника.

План буџета треба да укључује **упоредиве податке** и **показатеље** смјера поређења, предочавајући текући буџетски план и **реализацију** у односу на онај из претходног периода. И текстуални дио, који подржава буџет, мора бити у нацрту. **Текстуални дио** приказује визију општине из перспективе управе, али и више од тога, текстуални дио није понављање финансијских бројева у форми параграфа, већ објашњење које јасно оправдава и појашњава сва значајна одступања (ставку по ставку) између стварне реализације у протеклом периоду и планираних износа за сљедећу буџетску годину. Текстуални дио даје објашњења о значајним повећањима или смањењима у буџету, објашњење о томе како ће буџет бити остварен. На крају, капитални дио буџета мора бити одвојен и приказан посебно по пројектима, с процјеном специфичних трошкова за сваки од њих.

Припремање вишегодишњег буџета

Они који су укључени у процес припремања буџета убрзо схвате да су могућности промјене смјера или значајнијег утицаја на буџет веома ограничене у сљедећој години. До тренутка када је буџет усвојен, већина расхода је већ утврђена: трошкови као што су плате, материјали, комуналне услуге, итд. не могу бити радикално измијењене у кратком периоду. Затим, познато је да трошкови и утицај не почињу нити завршавају у само једној години, и да преузимање обавеза у вези са одређеним програмом може потцијенити предстојеће трошкове. Треће, дугорочни буџет такође пружа конзистентан оквир одлучивања, који органима омогућава дугорочније планирање и разматрање ширег утицаја расхода, не само линијски или по одјељењима.

Из ових разлога, од управа се тражи да припреме буџет за наредне три године. Ако то буде правилно урађено, наредне године нуде могућност прилагођавања расхода у складу са захтјевима јавности: средства се могу преносити са програма нижег приоритета и ефикасности на оне вишег приоритета и веће ефикасности. Овакво планирање, такође, омогућава дугорочније планирање и резултира бољом имплементацијом политике.

Презентација и елаборирање буџета грађанима

Када је комплетиран, предложени план буџета треба бити подијељен са јавношћу. Скупштина општине, уз подршку одјељења за финансије, треба организовати јавне расправе да би подијелила идеје управе о буџету и добила коментаре грађана. Тада буџет може бити промијењен на основу приоритета грађана, узимајући у обзир мандате општине, онако како су прописани законом.

Прихватање и усвајање од стране скупштине општине

Коначна фаза планирања, припреме, представљања и елаборирања буџета скупштине општине захтијева да извршна власт и скупштина општине донесу одлуку која је у интересу свих грађана. Техничке процедуре морају бити испоштоване; осам дана прије сједнице скупштине комплетни материјали морају бити достављени свим одборницима да би имали довољно времена да добро прегледају све документе. Када скупштина општине представља и елаборира буџет, шеф финансија треба направити графички приказ буџета, укључујући трендове из претходних година.

Ова презентација омогућава одборницима да визуализују одређене финансијске вриједности путем графикана, и да одреде динамику развоја буџета. Ако постоји *Одбор за*

буџет и финансије који надгледа планирање, припрему и извршење буџета, он је обавезан да поднесе своје мишљење о буџетском приједлогу.

Одбор је обавезан да у свом извјештају наведе:

- да ли су испоштоване законске процедуре,
- да ли је испоштована књиговодствена класификација,
- да ли су испоштовани буџетски рокови,
- да ли је извршен одговарајући пренос средстава буџетским корисницима,
- да ли је исправно извршен буџет и поднесен извјештај.

Одбор за буџет и финансије је веза између начелника одјељења за финансије и скупштине општине, јер су чланови одбора уједно и одборници, а Одбор је одговоран скупштини општине, које уједно и савјетује. То су обично, али не и обавезно, људи с искуством у економији. Једна од дужности Одбора је да презентује цијели процес буџета СО у својим извјештајима. Ако ради правилно, Одбор је, такође, у позицији да пружи СО значајне финансијске информације. Потпуно функционалан и професионалан Одбор за буџет и финансије, кроз своју сарадњу с руководством, треба да допринесе повјерењу између законодавне и извршне власти. Одговорност начелника одјељења мора се одражавати сталном комуникацијом између извршних и законодавних органа, тако да су они, у чијој је надлежности креирање финансијске политике, информисани о потпуном утицају њихових финансијских одлука.

Скупштина општине и начелник сnose највећу одговорност за успјех или неуспјех у функционисању општине. Због тога је неопходно да шеф финансија обезбиједи благовремене и конкретне информације с циљем реализације добре пословне политике.

Учешће грађана у буџетском процесу

Учешће грађана је демократска пракса у којој јавност утиче на начине којима влада доноси одлуке. Већина општинских одлука има и своју финансијску страну и општине користе јавна средства да би провеле ове одлуке. Општински буџет изазива интерес јавности и наводи грађане да се укључе у процес одлучивања на локалном нивоу. Генерално, грађани су веома заинтересовани за начине трошења њихових средстава, а јавна расправа о буџету је један од начина на који се грађани могу укључити у процес доношења одлука на локалном нивоу.

Утврђивање правила за учешће грађана у буџетском процесу је кључ укључења грађана у процес **доношења одлука**. Јавне дискусије не само да пружају грађанима бољи увид у то шта локална власт ради у заједници, већ могу и да развију осјећај власништва, ако приједлози које они дају буду размотрени при развоју плана буџета.

Законски прописи

Не само да скупштине општине треба да отворе своја врата приликом засједања, већ је и неопходно да општински статuti одражавају потребе за јавним расправама. Ово је кључни корак према циљу да учешће јавности постане правна обавеза за особље општине, без обзира ко је на власти.

Одговорност начелника

Одговорност начелника је да подржи јавне расправе о буџету. Сваки акциони план учешћа јавности треба потписати начелник. Осим тога, начелник и начелници одјељења општинске управе требају бити активни учесници у развоју стратегије о информисању јавности и представљању буџета јавности.

Јавне расправе

Организовање јавних расправа

Постоје разни приступи одржавању јавних расправа или пружању информација јавности. Како општинско особље стиче више искуства о одржавању расправа и састанака, планови се могу мијењати. Сљедећа листа се нуди као приједлог и усмјерење на три главна корака у овом процесу:

1. Планирање,
2. Провођење,
3. Активности које слиједе.

Планирање

Фаза планирања почиње именовањем тима за јавне расправе и наставља се развојем стратегије и акционог плана. Општи приступ, мјесто и вријеме јавних расправа, начин информисања грађана о јавним расправама и друга релевантна питања обрађују се у овој фази.

Тим за јавну расправу

Начелник прво мора утврдити ко ће преузети укупну одговорност за процес јавне расправе. Неке општине формирају тим који ће надzirати процес јавних расправа. Састав овог тима варира; међутим, у случају јавних расправа о буџету учешће одјељења за финансије је кључно. Избор осталих чланова у великој мјери зависи од повјерења које начелник има у лица у управи, и од тога које задатке треба обавити. Ако општина има запосленог који ради на односима с јавношћу, он/она ће, такође, бити дио тима. Осим тога, треба размотрити укључивање чланова заједнице за посебне активности.

Посао тима је да развије акциони план и припреми презентацију о буџетском документу.

Акциони планови

Акциони план треба да садржи све основне информације потребне за организовање и координацију општинских активности за јавне расправе, укључујући:

- Фазе развоја буџета (препоручује се коначна фаза нацрта буџета)
- Циљ јавне расправе;
- Активности (средства јавног учешћа);
- Распоред;
- Лице одговорно за сваку активност; и
- Могућа подршка извана, ако је потребна.

Важно је именовати оне запослене који су непосредно одговорни за сваки од задатака. Додјељивање одговорности појединцима даје више сигурности да ће задаци бити урађени на вријеме.

Други облици јавног учешћа

Осим јавних расправа, постоје и други облици јавног учешћа које општине могу користити прије и после комплетирања процеса припреме буџета. Важно је одређивање редослиједа догађаја и одређивање облика јавног учешћа који долазе прије процеса припреме буџета, нарочито за вријеме одржавања јавних расправа и оних који долазе касније. Превише састанака о истом питању (посебно ако су одржани у кратком року) могу дати супротан ефекат, а грађани ће изгубити интерес. Други облици који подстичу учешће јавности су:

Јавни састанци

Јавни састанци се могу користити прије почетка припреме буџета. Циљ ових састанака је да грађани буду информисани о предстојећим активностима у припреми буџета (испитивање јавног мњења, јавна расправа, итд.).

Начелник и/или начелници одјељења могу бити присутни на овим састанцима. Ови састанци обично имају нешто краћи дневни ред, осим ако је дискусија о припреми буџета у вези с дискусијом о неком другом питању.

Испитивања јавног мњења

Испитивања јавног мњења се најчешће користе за прикупљање података о различитим питањима која се односе на општински буџет прије припреме буџета. У процесу припреме буџета важно је разграничити прикупљање података од јавности, прикупљање података од стране корисника буџета - што је законски прописана пракса (информације о финансијским потребама), и прикупљање података о испитивању јавног мњења путем случајног узорка. НВО организације, удружења грађана и друге интересне групе могу бити коришћене за испитивања јавног мњења. На овај начин општинско особље ће бити задужено за анализу прикупљених података и израду коначног извјештаја, што је много боље распоређивање времена и труда него да запослени у општини обављају све сами.

Фокусне групе

Фокусне групе су врста јавних састанака, али са специфичном групом људи. С циљем припреме буџета, ови састанци се могу одржати с локалним предузетницима, расељеним грађанима, школским одборима, пољопривредним удружењима итд. Циљ ових састанака је прикупљање специфичне информације о специфичним питањима; нпр. планирање помоћи за пољопривредну производњу, додјељивање средстава за школски превоз ђака, итд.

Форум одговорности

Представља праксу јавног учешћа која се обично дешава током провођења усвојеног буџета, тј. након што је цјелокупан буџетски процес завршен и усвојен. То је обично

један састанак Овај форум се може користити за презентацију различитих важних питања као што су извршене и планиране активности општинских званичника (начелник, предсједник скупштине), преглед завршених активности или статус програма за капиталне инвестиције. У смислу буџета, овај форум се користи за презентацију буџетских података након завршетка једног периода фискалне године (као што је квартално извјештавање). У политичком смислу ова врста окупљања могу бити осјетљива, с обзиром да општинске функционере излаже јавној критици. Зато, снажна политичка воља за организовањем оваквих састанака мора постојати прије него што овакви форуми буду организовани.

Родно-осјетљиво буџетирање

Буџет је средство помоћу којег управа имплементира своје приоритете, и важно је у демократском, одговорном систему да управе воде рачуна о томе да приоритети буду балансирани и по питању гендера. Програми управе имају утицаја на жене на начин који се разликује од утицаја на мушкарце; родно-осјетљиви буџет је буџет који ова питања узима у обзир, који препознаје и подржава потребе и интересе свих грађана, мушкараца и жена једнако.

Родно-осјетљиви буџет је буџет који узима у обзир различит утицај расхода и програма на различите сегменте друштва, и који се труди да избалансира расходе у складу с тим. Узимање гендера у обзир унапређује расподјелу средстава кроз експлицитно разматрање различитих утицаја, што резултира обезбјеђењем већих добробити већем броју грађана. Родно-осјетљиви буџет је одговорнији, јер приказује експлицитне ефекте расхода, које је могуће измјерити. Коначно, родно-осјетљиви буџет подстиче учешће жена и других маргинализованих сегмената друштва (хендикепирана лица, лица са проблемима у развоју, мањине и сл.) да се укључе и дају своје мишљење.

Закон о равноправности полова у Босни и Херцеговини обавезује власти да израде програме мјера ради постизања једнакости и равноправности полова у свим областима и на свим нивоима власти. Родно-осјетљиво буџетирање је такав програм.

Успостављање родно-осјетљивог буџета

Процес креирања родно-осјетљивог буџета би увијек требало да узме у обзир сврху таквог припремања буџета, а то је унапређење политике сектора чији је циљ постизање:

- Смањења сиромаштва,

- Повећања степена демократизације друштва, јавности и транспарентности,
- Коначно, смањење дискриминације на основу пола, а тиме и имплементација принципа једнакости и равноправности полова и његова интеграција у фискални систем државе и ентитета.

Родно-осјетљиви буџет није посебан буџет; то је, радије, иста врста програмски базираног буџета који је већ припремљен, али који тежи ка мјерењу различитих утицаја и који свјесно укључује жене у доношење одлука у вези са буџетом. Овакав буџет, макар на почетку, може укључивати само листу основних програма који се финансирају из буџета и листу значајних извора прихода са процјеном утицаја програма и наплате прихода од мушкараца и жена и процјену да ли овај програм може смањити неједнакости између мушкараца и жена.

Како ова почетна анализа буџета користи постојеће расходе, без утицаја на расподјелу, наставак овог процеса би био укључивање жена и других недовољно заступљених група у другим фазама буџетског процеса, од припремања, кроз усвајање, до провођења и надзора, ревизије и процјене, да би био обезбијеђен бољи гендер баланс.

Извршење буџета

Извршење буџета или реализација буџета је коначна фаза процеса буџета када су средства прикупљена и расподијељена ради подршке активностима општине, од чега, коначно, има користи цијела општина. Извршење буџета је провођење плана буџета.

Законски оквир

С правног аспекта, извршење буџета почиње одлуком СО којом се усваја план буџета за сљедећу годину или одлуком СО о привременом финансирању, и одлуком о извршењу

буџета коју СО мора усвојити истовремено кад и план буџета. То значи да је буџет акт начелника који потврђује СО, а последице усвајања начелник има овлашћење да изврши план.

Подручја извршења буџета

Да би општина ефикасно извршила буџет, план буџета мора бити припремљен реално. Општина мора установити адекватну унутрашњу структуру и ефикасне процедуре одговарајућег извршења буџета. Осим тога, општинска администрација мора једнаку важност придавати и прикупљању прихода, као и другом аспекту општинског буџета - расходима.

Приходи

Извршење буџета није само плаћање обавеза и трошкова, већ и активности општинске управе на прикупљању прихода. Приходи укључују сва доспјела средства која се уплаћују општини путем банкарских рачуна или у готовини. Прикупљање прихода се заснива на примјени Закона о расподјели прихода, Закона о порезима и провођењу општинских одлука које регулишу прикупљање прихода створених на локалном нивоу. Годишњи приходи у плану буџета представљају процијењени износ средстава који општина очекује да ће прикупити у периоду од једне фискалне године.

Општина има два главна извора прихода, приходе по основу пореза и непореске приходе. Друге врсте прихода које су често укључене у буџет су грантови с виших нивоа власти, донације и зајмови.

Приходи по основу пореза

Значајан дио пореских прихода се реализује путем виших нивоа власти и због тога општина нема пуно тога да уради по питању њиховог прикупљања. Међутим, општина може

утицати **на побољшање њиховог прикупљања**. У ФБиХ или РС, општине треба да одржавају званичну комуникацију с кантоналним министарствима финансија или Министарством финансија Републике Српске, који су одговорни за пренос прихода путем јединственог рачуна Трезора, и потврде правилну расподјелу пореза.

Непорески приходи

Непорески приходи су једини извори прихода којима општина директно управља. Ипак, многе општине тек требају поставити прикупљање непореских прихода као приоритет. За планиране непореске приходе општина мора обезбиједити одговарајући систем праћења и прикупљања. Општине морају идентификовати све могуће **изворе непореских прихода**. Ово може укључити провјеру тренутних извора прихода да би се провјерило да ли су сви приходи прикупљени на одговарајући начин или не.

Општина треба обезбиједити постојање одговарајућих **механизма за наплату накнада** и одговарајућег система за евидентирање прикупљених прихода. Праћење прикупљања прихода мора бити редовна активност, а било које одступање планираних од прикупљених средстава треба одмах бити размотрено. Да би били превазиђени падови у прикупљању, начелник и начелник одјељења за финансије требају идентификовати све критичне тачке у ланцу прикупљања прихода, обезбиједити инструкције о исправном прикупљању прихода и морају упозорити одговорно одјељење или лице (у писаној форми или усмено) да је потребно побољшати обављање посла.

Ако потраживања на основу уговора нису прикупљена у одговарајућем временском оквиру, шеф финансија треба истражити и идентификовати проблем. Ово може значајно агресивније прикупљање прихода, промјене у систему или дисциплинске акције. Одлагање рјешавања проблема може дугорочно имати негативан утицај на буџет.

Грантови

Грант је посебна врста прихода коју обезбјеђује виши ниво власти. За разлику од зајмова које општина мора отплатити с каматом, грантови се не морају отплаћивати. Општини се могу додијелити грантови као подршка за функционисање управе (ако је ријеч о сиромашној општини) или ако је у питању подршка додијеленом пројекту. Општина може поднијети захтјев за грантове вишем нивоу власти када не може финансирати неке од основних општинских задатака. Општина мора обезбиједити приједлог пројекта у писаној форми за финансирање у складу с буџетском процедуром. У другом случају, општине понекад имају одговорност одржавања путева или културних споменика што би требало бити у надлежности вишег нивоа власти. Виши ниво власти преноси овлашћења на општину да организује активности које су финансијски подржане у форми грантова ради обављања ових задатака.

Донације

Општина прикупља донације уз помоћ домаћих или страних донатора. Иако општина не може одредити успјех у прикупљању ове врсте прихода, ипак може створити одговарајуће услове за повећање интереса за финансијску подршку путем укупне општинске политике, стратешких и капиталних планирања и инвестиционих програма.

Донације могу бити планиране и тада се сматрају 'редовним донацијама' или 'ванредне', када се добију непланирано. Ако су донације укључене у план буџета, треба их евидентирати под називом 'редовни приходи' чим буду приспјеле. 'Ванредни' приходи нису планирани и добијају се у току буџетске године. Ови неочекивани приходи морају бити поравнани на страни расхода.

Материјалне донације требају бити евидентирани у плану буџета и књигама након што буде извршена њихова правилна процјена (нпр. случај са аутомобилом који се

користи у неком пројекту, а након завршетка пројекта донира се општини или ватрогасно возило које нека организација даје општини, компјутерска опрема, итд.).

Зајмови

Постоји прецизна правна регулатива која даје упутства општинама како да траже зајмове и описује начин на који овај новац може бити потрошен. Законски оквир¹ даје могућност општинама да могу затражити зајам од комерцијалних банака или ентитета (ФБиХ, РС). Такође, постоје закони о дугу, задуживању, гаранцијама у ФБиХ (СН ФБИХ 86/07) и у РС (ОГ РС, 30/07) на основу којег се општине могу дугорочно задужити.

Позајмице од домаћих или страних комерцијалних банака су могуће да би се реализовали капитални пројекти у складу с посебним критеријумима, укључујући ниво позајмице и буџетске активности. Ако општина има краткорочни дефицит, може тражити зајам из буџета ФБиХ или буџета РС у току једне буџетске године, али општина у том случају мора отплатити дуг у потпуности у току те године.

Општинска управа припрема све документе потребне за подношење захтјева за зајам и обезбјеђује стварање услова потребних за позајмицу и отплату; СО мора донијети одлуку о позајмљивању у складу с законском регулативом.²

Расходи

Коришћење буџетских средстава или стварање расхода је посљедњи корак у провођењу општинског плана буџета. Начелник одјељења за финансије је одговоран за контролу

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

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

овог процеса. Он обезбјеђује прецизан и исправан трансфер буџетских средстава, поштује планирани буџет, и обезбјеђује да су буџетска средства пребачена планираним корисницима на вријеме и да је пребачени износ у складу с планом. Начелник одјељења за финансије мора у писаној форми упозорити начелника и буџетске кориснике да је свака врста преноса средстава која није у складу с планом буџета незаконита.

Расходи и друге исплате из општинског буџета се састоје од текућих расхода, као што су плате, надокнаде, материјални трошкови, текући трансфери и плаћање камата и све услуге и активности за текућу фискалну годину; капиталних расхода за финансирање набавки и побољшање главних општинских објеката и структура (капитални буџет) и датих зајмова и учешћа у капиталу смањеном за отплату зајмова.

Приоритети у извршењу буџетских расхода се морају пажљиво испитати у складу с износом обезбијеђених прихода. Када је износ прикупљених прихода нижи од планираног, начелник и начелник одјељења за финансије морају одлучити који расходи имају предност у извршењу. Мора се направити разлика између расхода који би могли угрозити функционисање општинске управе и расхода који угрожавају пружање услуга намијењених грађанима, а она мора бити утемељена на општој оцјени о извршењу буџета предвиђеној за тај период, узимајући у обзир и све претходне дефиците који требају бити укључени у план буџета. Ако општина има више врста дугова и обавеза према добављачима, а постоји могућност угрожавања ликвидности, општина мора одлучити шта су њени приоритети: рачуни за струју, обавезе на основу уговора, дознаке буџетским корисницима (библиотека, обданиште, ватрогасна јединица итд).

Општинске власти које су одговорне за извршење буџета одређују приоритете на основу критеријума, према редослиједу наведеном у даљем тексту:

- **Унутрашње обавезе:** плате, порези и доприноси као законска обавеза;
- **Дугови** које је општина дужна платити за укључење капиталних инвестиција, услуге, робе или радове; и
- **Уплате** буџетским корисницима и корисницима грантова.

Начелник или начелник одјељења за финансије морају о таквој ситуацији информисати буџетске кориснике и кориснике грантова и дати приједлоге о рјешавању проблема. Општинске власти требају пружити релевантне информације буџетским корисницима у вези с трансфером новца које буџетски корисници очекују у наредном периоду. Касни трансфери могу угрозити функционисање редовног посла буџетских корисника и они морају бити способни одредити приоритете када се појави мањак средстава.

Процес извршења буџета

Временски оквир

Иако извршење буџета не почиње прије него СО донесе одлуку о извршењу буџета, крај извршења буџета је дефинисан законском регулативом. Фискална година се подудара с календарском, тако да је 31. децембар посљедњи дан за извршење буџетских прихода, док се буџетски расходи настављају реализовати до 31. јануара сљедеће године. Сви рачуни примљени до краја јануара требају бити обрађени као буџетски расходи. У РС буџетски издаци представљају укупне расходе и друге исплате из буџета, настале до 31. децембра фискалне године. Општина мора пажљиво пратити средства у овом периоду да би исплатила све обавезе.

Када се буџет не усвоји на вријеме

У Федерацији, када ОВ/СО не усвоји план буџета, ОВ/СО мора усвојити одлуку о привременом финансирању за период који није дужи од прва три мјесеца те године. Привремено финансирање мора бити планирано и извршено за износ који није већи од износа који је био планиран за исти тромјесечни период претходне године на страни расхода, без обзира на прикупљање прихода.

За вријеме тог првог квартала (1. јануар - 31. март) општинска управа мора исправити неприхватљиве ставке у плану буџета. Предложене буџетске ставке морају бити реалне и оправдане. Ако ОВ/СО не усвоји план буџета прије истека тог квартала, општина, правно гледајући, законски не може дијелити било каква буџетска средства за потрошњу послје 31. марта, осим отплаћивања кредита.

У РС регулатива у овом погледу је нешто другачија; СО може усвојити одлуку о привременом финансирању до шест, али не и више од шест мјесеци или за период од 1. јануара до

30. јуна. Привремено финансирање мора бити планирано и извршено сразмјерно средствима коришћеним за исти период претходне фискалне године, и то у максималном износу до једне половине од укупних средстава додијелених у буџету за претходну фискалну годину.

Обавјештење

Након усвајања Одлуке о извршењу буџета за привремено финансирање или Одлуке о извршењу буџета, општина мора у писаној форми обавијестити све буџетске кориснике и кориснике грантова у вези с износима одобрених средстава у складу с усвојеним буџетом. Оног момента када су буџетски корисници обавијештени, испуњени су сви услови за стварно извршење плана.

Праћење извршења

Начелник одјељења за финансије мора успоставити финансијски план који треба пружити и обезбиједити ликвидност општине, зато што прилив новца није исти сваког мјесеца. У складу с плановима и извршеним услугама, општина мора ускладити мјесечно извршење буџетских средстава с годишњим буџетом. Буџетски корисници и корисници грантова морају мјесечно и на вријеме достављати своје писане захтјеве, и обезбиједити мјесечне извјештаје о реализацији расхода у форми коју прописује општинско одјељење за финансије у складу с процедурама успостављеним системом интерне контроле.

Извјештавање

Иако је о извјештавању детаљније дискутовано у поглављима 9 и 10, намјера овог дијела је да нагласи важност извјештавања о извршењу буџета као средства за успешну имплементацију плана буџета или јасније и ефикасније управљање финансијама.

Општина мора развити систем извјештавања према СО у

складу с најбољом праксом **барем квартално**, док би идеално било извјештавати на мјесечној основи. Само на овај начин СО има могућност да прати извршење буџета у складу с планираним буџетом. То је кључ припрема буџета за наредну годину, јер мјесечни извјештаји дају прецизну слику извршења буџета о свим приходима и расходима.

Текстуални дио мора јасно оправдати, појаснити и објаснити сва неслагања између плана и реализације, ставку по ставку. Плаћене и неплаћене обавезе требају, такође, бити укључене у извјештајима о извршењу.

Буџетски вишак и мањак

Један од најважнијих аспеката руковођења извршењем буџета је питање буџетског вишка и мањка. Законски оквир дозвољава општини да изврши ребаланс буџета у процесу извршења буџета да би били исправљени приходи или расходи, али би циљ свих финансијских руководилаца требало да буде што веће поштовање плана буџета. Општинске власти имају могућност да балансирају расходе када постоје неадекватни буџетски приходи. Како је раније речено, ако су приходи нижи од очекиваног, општина може затражити зајам или смањити расходе.

Буџетске резерве

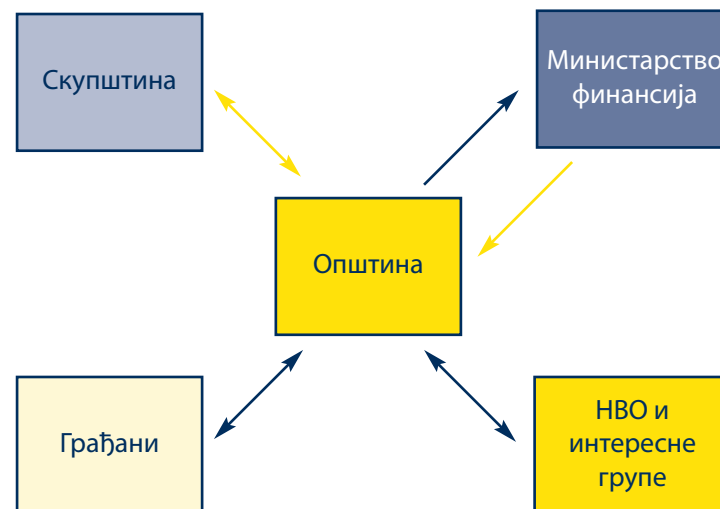
У складу с правном регулативом општина мора имати резервна средства. Ова средства се користе за ванредне ситуације, хитне и непредвиђене трошкове који настају током године. Начелник има ексклузивно право да одлучи о трошењу буџетских резерви. Буџетске резерве одговарају износу од 3% буџетских прихода без примитака у ФБиХ или износу од 2,5% у РС. Начелник је овлашћен да одреди коришћење резервних средстава, али мора квартално извјештавати СО о томе на шта су средства потрошена.

Извјештавање грађана

С обзиром да буџет општине укључује финансијске ресурсе, задатке и пројекте који су од виталног интереса за грађане, постоји потреба периодичног извјештавања грађана и оних који доносе одлуке о провођењу буџета. *Закон о буџету у ФБиХ* и *Закон о буџетском систему РС* утврђује садржаје оквира извјештаја који се подносе СО и надлежном министарству финансија (види слике 3 и 4).

Слика 3

Двосмјерна комуникација локалне самоуправе са скупштином, јавношћу, и надлежним министарством финансија



Извјештавање током припремања нацрта буџета

Општинско одјељење за финансије у току процеса припремања нацрта буџета треба консултовати све стране укључене у овај процес, а то су: надлежно министарство финансија, општински одборници, буџетски корисници, пословна удружења, цивилне организације итд. Припрема нацрта буџета захтијева посједовање адекватних информација које ће допринијети доношењу одлуке о буџету. Буџет треба посматрати као резултат усклађивања одлука које доносе локалне власти на основу потреба које су изразили грађани. Због тога комуникација с грађанима не може бити једносмјерна.

Механизам који грађани користе да би утицали на доношење одлука у општини мора бити интерактиван. Локалне власти требају доносити одлуке на основу приоритетних потреба грађана, имајући у виду прописане правне обавезе. Исто тако, они требају извјештавати о успјеху и усклађивању планова сваке године. Ово је прилика да заједнички буду постигнута најбоља рјешења у вези с проблемима с којима се општина суочава.

Извјештавање у току извршења буџета

Општине нису правно обавезне да информишу грађане о извршењу буџета ако то није регулисано на локалном нивоу одлуком скупштине општине. Тиме се објашњава зашто још постоји потреба да се нагласи значај периодичног подношења извјештаја СО, грађанима и цивилним групама.

Извјештавање о извршењу буџета је начин на који се грађанима пружа могућност повратне информације о томе како су општина и њени представници (укључујући одборнике) разумјели њихове потребе у току припрема нацрта буџета и усвајања које је последице тога улиједило. Општине требају обезбиједити кварталне, па чак и мјесечне извјештаје о извршењу буџета за СО, који, такође, требају бити доступни јавности.

Мјесечно извјештавање

Одјељење за финансије подноси начелнику мјесечно, а понекад и чешће, најновији преглед расхода и прихода у складу с буџетском класификацијом и даје објашњења о одступањима од плана буџета. Ово пружа могућност начелнику и начелнику одјељења за финансије да надзиру активности и врше потребне промјене у трошењу средстава. Ови извјештаји, такође, пружају начелнику могућност да информише грађане о статусу општинских финансија.

Квартално извјештавање

Квартални извјештаји о извршењу буџета не само да информишу начелника и начелника одјељења за финансије, већ пружају СО редовне повратне информације о активностима општинске администрације. Извјештаји се, такође, просљеђују и надлежном министарству финансија.

Ови извјештаји треба да садрже:

- финансијско стање општине за период за који се извјештава;
- упоредни преглед планираних и реализованих прихода и расхода, стање грантова и финансирања, и објашњење било каквих одступања у том погледу; и
- препоручене мјере за побољшање, ако су уочена одступања.

Квартални извјештаји пружају солидну основу за преглед сезонских утицаја на неке типове прихода и расхода, упоредо у току одређених периода. Ово може бити корисно када буџетске ставке значајно варирају у току буџетске године.

Извјештавање о извршењу буџета у ФБиХ

Закон о буџету ФБиХ и Правилник о финансијском извјештавању ФБиХ (31. март 2005.) регулишу извјештавање Министарству финансија и прописују да се извјештаји о извршењу буџета градова и општина подносе квартално. Ови извјештаји требају бити поднесени надлежном кантоналном министарству финансија, и то у року од 15 дана од дана усвајања извјештаја о извршењу буџета.

Слика 4

Динамика извјештавања о реализацији општинског буџета у ФБиХ

Буџетски корисници	Извјештај о извршењу буџета	Начелнику одјељења а затим начелнику	Извјештај о извршењу буџета	Општинском вијећу	Извјештај о извршењу буџета	Министарству финансија ФБиХ	
	→		→				→
	3 мјесеца		3 мјесеца				3 мјесеца
	→		→				→
	6 мјесеци		6 мјесеци				6 мјесеци
	→		→				→
	9 мјесеци		9 мјесеци				9 мјесеци
	→		→				→
	годишње		годишње				годишње

Извршење буџета у РС

У складу са Законом о буџетском систему у РС, извјештаје о извршењу буџета општина и градова треба прослиједити надлежном министарству финансија квартално за текућу фискалну годину у року од 15 дана од дана усвајања.

Слика 5

Динамика извјештавања о извршењу буџета у општинама РС

Буџетски корисници	Извјештај о извршењу буџета	Начелнику одјељења а затим начелнику	Извјештај о извршењу буџета	Скупштини општине	Извјештај о извршењу буџета	Министарству финансија РС	
	→		→				→
	3 мјесеца		3 мјесеца				3 мјесеца
	→		→				→
	6 мјесеци		6 мјесеци				6 мјесеци
	→		→				→
	9 мјесеци		9 мјесеци				9 мјесеци
	→		→				→
	годишње		годишње				годишње

Годишње извјештаје који су потребни за надзор извршења буџета треба подијелити грађанима прије просљеђивања СО и надлежним министарствима финансија. Ови извјештаји треба да садрже:

- буџетске приходе и расходе одобрене и додијељене од СО у току претходне и текуће године,

- буџетске приходе и расходе остварене у току претходне и текуће фискалне године јасно представљене да би се раздвојио одобрени буџет од дијела буџета који је извршен,
- објашњење главних неслагања између планираних и остварених буџетских ставки,
- информације о акумулацији дуга и управљању дугом,
- информације о употреби буџетских резерви.

Годишњи извјештај треба показати утицај законских промјена или прописа који су усвојени у току фискалне године и њихов утицај у блиској будућности. Грађани требају имати приступ садржају ових извјештаја с јасним објашњењима. Ово се може обезбиједити путем Центра за информисање грађана или неке друге општинске канцеларије за информисање, путем интернет странице општине итд. Праћење претходног буџета даје адекватну полазну основу за планирање буџета за сљедећу годину.

Питања која треба поставити

СО и грађани требају на вријеме бити обавијештени о свим одступањима у вези с прикупљеним приходима и додијељеним расходима у току буџетске године. Информације, такође, треба да буду доступне када се десе неочекивани догађаји који имају значајан утицај на извршење буџета и планираних активности.

Извјештаји који се просљеђују скупштини општине и грађанима требало би да буду у прихватљивој форми и илустровани на одговарајући начин, да би пружили објективне и тачне информације о стању општинских финансија и реализацији планираних задатака.

Питања за одборнике и јавност:

- Зашто планирани пројекат реконструкције пута од тачке А до тачке Б није реализован?
- Зашто мјесто Ц још нема питку воду у складу с важећим стандардима, иако је реконструкција водовodne мреже завршена?
- Зашто су повећани административни трошкови, а посебно трошкови за службена путовања?
- Зашто није почела изградња спортског центра у мјесту Д иако је планирана у буџету, док је у исто вријеме изграђен спортски центар у мјесту Е иако никад није био планиран у буџету?
- Зашто није презентована информација о трошковима комуналног предузећа за ову годину?
- Зашто је спортски клуб АС примио износ двоструко већи од износа планираног у буџету?

Ревизија и процјена буџета

Буџетски циклус није комплетан док не буде обављена коначна ревизија и процјена расхода. Ревизија је неопходна да би била обезбијеђена усаглашеност са свим законима и прописима, јавност увјерена да су средства потрошена у складу са законом и буџетом, виши нивои власти увјерени да је извјештавање тачно, и увјерени они који оцијењују кредитну способност општина да су финансијски подаци које примају тачни. Из ових разлога, виши нивои власти инсистирају на ревизији.

Осим тога, процес припремања буџета је прекратак да би била омогућена детаљна процјена расхода која је потребна за утврђивање који програми добро функционишу, а који не, што би омогућило пренос средстава са неуспјешних ниско-приоритетних програма на успјешније и приоритетније програме. Овакве дугорочније процјене, које заједно обављају начелник, одјељење за финансије и буџетски корисници са или у име скупштине, обезбјеђују важне информације у планирању трошкова и ефикасности програма, што резултира бољим буџетом.

Скупштине имају неколико метода предузимања оваквих прегледа. Једна заједничка метода је одржавање јавне расправе о одређеном програму, на којој се прикупљају информације о трошковима, ефикасности, циљевима и алтернативама имплементације, уз могућност презентовања спољних интересних страна и опште јавности. Ово може бити посебан састанак са само том сврхом, или такви састанци могу бити редовни. Обично почињу тако што начелник или начелник релевантног одјељења презентују програм, након чега слиједе питања, тумачења стручњака и општа расправа. Ове расправе, обично, не резултирају тренутним активностима, али начелнику и одјељењима који учествују у припремању буџета нуде смјернице и упућују на мишљење скупштине о том програму.

Рјечник буџетских термина

1. **Апропријација** представља законско овлашћење које даје законодавни орган, садржано у буџету за буџетске кориснике за преузимање обавеза за набавку робе, услуга, радова или објеката, који ће бити коришћени у сврхе утврђене у буџету и то у износима који не могу бити већи од износа одобреног за те намјене током фискалне године;
2. **Финансијски план** је акт буџетског корисника којим су утврђени његови приходи и примици, те расходи и издаци за једну годину у складу са Законом о Буџетима.
3. **Финансијско извјештавање** је скуп информација о финансијском положају, успјешности пословања и новчаним токовима буџета и буџетских корисника;
4. **Фискална година** је раздобље од 1. јануара до 31. децембра;
5. **Функционална класификација** је скуп послова, функција и програма свих нивоа власти разврстаних према намјени којој служе;
6. **Главна књига трезора** је системска евиденција трансакција и пословних активности, прихода, примитака, расхода и издатака, те стања имовине, обавеза, потраживања и извора власништва, који су настали у вези с буџетом током фискалне године;
7. **Ванбуџетски корисници** су привредна друштва, организације и установе које обављају јавне услуге и јавни сервис, а утемељене су посебним прописима, и друга правна лица у којима општине имају одлучујући утицај на управљање на основу структуре капитала;
8. **Јавна новчана средства** представљају, без ограничења, сва новчана средства наплаћена на темељу прихода, накнаде и прихода од пружања јавних

услуга и дјелатности, кредита и грантова, који се морају депоновати на Јединствени рачун трезора и исплаћивати с Јединственог рачуна трезора;

9. **Јединствени рачун трезора** је систем банкарских рачуна буџета, преко којег се извршавају уплате прихода и примитака, те исплате расхода и издатака и евидентирају у систему Главне књиге трезора;
10. **Консолидација** је исказивање финансијских података више међусобно повезаних буџета и/или буџетских корисника те ванбуџетских фондова као да се ради о јединственом субјекту;
11. **Модификована рачуноводствена основа настанка догађаја** је рачуноводствена основа према којој се приходи евидентирају у раздобљу у којем постају расположиви и мјерљиви, а расходи се признају у тренутку настанка обавезе;
12. **Оперативни план** је износ средстава за покриће расхода и издатака који на приједлог буџетског корисника одобрава министар финансија;
13. **План развојних програма** је планирање издатака за инвестиције и капиталне донације;
14. **Приходи** подразумевају, без ограничења, пореске и непореске приходе и остале приходе утврђене законима, односно радњама буџетских институција;
15. **Буџетско одобравање средстава** је оквирни износ средстава за покриће расхода и издатака који се буџетском кориснику утврђује мјесечно;
16. **Буџетски издаци** су одливи новца за финансијску и нефинансијску имовину и отплату зајмова;
17. **Буџетска и ванбуџетска контрола** је систем контроле материјално-финансијског пословања буџетског корисника, правних и физичких лица којима су средства обезбјеђена у буџету;

18. **Буџетски корисници** су органи управе и остали који су у буџету уврштени као буџетски корисници;
19. **Буџетски примици** су приливи новца од финансијске имовине, нефинансијске имовине, домаће и иностране подршке и задуживања;
20. **Пројекција буџета** је процјена прихода и примитака, те расхода и издатака буџета за вишегодишње планирање;
21. **Буџетско рачуноводство** је дио рачуноводственог система којим се уређује планирање, евиденција, анализа, надзор и извјештавање о пословним догађајима буџетских корисника и ванбуџетских фондова;
22. **Буџетски расходи** су прописани законом и прописима донесеним на темељу закона за послове, функције и програме који се планирају у буџету и финансијским плановима буџетских корисника;
23. **Интерна контрола** је организација политике и процедуре које се користе да би се обезбиједило да владини програми постижу намјераване резултате; да су ресурси коришћени у овим програмима у складу са постављеним циљевима одређене организације; да су програми заштићени од губитака, преваре и лошег управљања и да су на располагању поуздане и благовремене информације које се користе при извјештавању, подршци и доношењу одлука;
24. **Интерна ревизија** је независно тијело које обезбјеђује објективне анализе у циљу побољшања пословања одређеног органа. Ова активност помаже органу да оствари своје циљеве увођењем системских и дисциплинованих метода процјене и побољшања ефикасности управљања ризиком контроле и процеса управљања;
25. **Задуживање** је узимање зајма или издавање вриједносних папира (за отплату главнице дуга и

финансирање буџетског дефицита, те финансирање капиталних инвестиција и посебних програма).

26. **Обвезница** је преносни документ у нематеријалној форми – електронском запису, који се преноси у серијама, који власници користе за добијање права од оних који издају гаранције у складу са законом и одлуком о издавању.
27. **Капитална инвестиција** је развојни пројекат, унапређење пројекта и изградња инфраструктуре, који укључују покретну и непокретну имовину, опрему и консултантске услуге које су дио таквог пројекта, претходно одобреног од стране надлежног управног органа и који има период амортизације дужи од пет година и служи јавним интересима.