

Priručnik o budžetu za lokalnu upravu

za općinske vijećnike
ili članove opštinskih
skupština i javnost

www.bihgap.ba

Priručnik o budžetu za lokalnu upravu

za općinske vijećnike
ili članove opštinskih
skupština i javnost

Autor:

Governance Accountabilty Project (GAP)

Izdavači:

Governance Accountabilty Project (GAP)

Savez opština i gradova Republike Srpske

Savez općina i gradova Federacije BiH

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

Sadržaj

Pripremanje budžeta za lokalnu samoupravu	4
Uloge i odgovornosti u vezi sa budžetom	8
Planiranje i pripremanje budžeta	14
Budžetski kalendar	20
Procjena prihoda	22
Procjena i predviđanje rashoda	26
Učešće građana u budžetskom procesu	39
Javne rasprave	40
Rodno osjetljivo budžetiranje	44
Proces izvršenja budžeta	51
Izveštavanje građanima	54
Revizija i procjena budžeta	61
Rječnik budžetskih termina	62

Pripremanje budžeta za lokalnu samoupravu

Budžetski vodič za vijećnike i građane je osmišljen kao praktični vodič za općinske vijećnike i javnost koji bi im pomogao da bolje razumiju i prepoznaju pojedinačne uloge i obaveze u procesu pripremanja i planiranja budžeta. Budžetski proces je kompliciran: ima svoju terminologiju, usavršen set vještina, raspodjelu uloga i funkcija, a sve to otežava razumijevanje za one koji nisu direktno uključeni u njegovo pripremanje i izvršenje. Međutim, naponi na unapređenju razumijevanja veoma su isplativi, jer je budžet više od računovodstvene

vježbe: to je sredstvo pomoću kojeg uprava utvrđuje i provodi svoje prioritete. Nije pretjerano reći da je pripremanje i usvajanje godišnjeg budžeta najvažniji zadatak koji uprava redovno obavlja; intenzivnije učešće vijećnika i građana u budžetskom procesu je neophodno za unapređenje budžeta i, načelno, za upravu. Bivši predsjednik Odbora za budžet Senata SAD-a je jednom prilikom izjavio: "Budžet je upravljanje."

Da li ste znali?

Riječ "budžet" dolazi od stare francuske riječi za malu kožnu torbicu. Kasnije se značenje promijenilo, pa je ista riječ označavala kraljevu kesu, tj. biti plaćen iz budžeta značilo je dobiti novac iz kraljeve kese.

Šta je budžet?

Za upravu, budžet je poseban zakon koji pojedincima ili organima (budžetskim korisnicima) dodjeljuje ovlasti za trošenje sredstava iz javnih fondova i koji, u nekim slučajevima, propisuje na koji način će resursi biti raspoređeni. Ovaj zakon o godišnjem budžetu se obično priprema u okviru još jednog relevantnog zakona, koji se obično naziva zakon ili akt o organskom budžetu, koji precizira na koji način godišnji budžet mora biti pripremljen, usvojen, proveden i revidiran. U FBiH,

ovaj zakon je Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine; u RS-u, to je Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske.

U demokratiji, ovlast za prikupljanje i trošenje određenih fondova izabranom organu dodjeljuje javnost, čime je odabranom organu povjereno da obavlja svoje dužnosti u najboljem interesu javnosti i u prikupljanju i pri raspodjeli ovih sredstava. U slučaju općinskih budžeta, ta ovlast je dana općinskom vijeću, sa ulogom izvršnih vlasti ili načelnika, ograničenom na pripremanje budžeta i potonje ovlasti nad izvršavanjem budžeta ili trošenjem novca. Javnost, shodno tome, ima centralnu ulogu u budžetskom procesu, i kao izvor sredstava i kao izvor ovlasti za njihovo prikupljanje i raspodjelu. Čitav budžetski proces bi, stoga, trebao funkcionirati u najboljem interesu javnosti, što znači da bi proces trebao biti transparentan kako bi se omogućilo učešće javnosti, te u potpunosti odgovoran prema javnosti, kroz redovno izvještavanje i nezavisno garantiranje integriteta.

Budžetski dokument – zakon o budžetu – određuje iznos raspoloživih sredstava, izvor ovih sredstava, poreznih i neporeznih i njihovu raspodjelu budžetskim korisnicima. Obično obuhvata period od jedne godine, najčešće kalendarske, iako se često uključuje i dugoročno planiranje (što je veoma dobra praksa). Pošto su sredstva ograničena i rashodi moraju biti kako bi budžet bio balansiran. Ova ograničenja su obično izražena u monetarnim terminima, i to kao maksimum rashoda po budžetskom korisniku i prema klasifikaciji rashoda. Budžet (ili drugi propis) može također ograničavati rashode na drugi način, uključujući upute o tome kako novac može biti potrošen, ili vremenski okvir rashoda i, sve češće, rezultate koji bi trebali biti postignuti kroz ove rashode.

Budžetski ciklus

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

Slika 1: Budžetski ciklus



Pripremanje budžeta je proces koji se sastoji od procjene sredstava, analize politika, razvoja ciljeva i raspodjele sredstava među budžetskim korisnicima. To je obično dužnost načelnika, ali se i povjerava jednom od službi, poput službe za finansije ili samim budžetskim korisnicima. Kako se budžet priprema prema ovlastima koje je dodijelila javnost, dužnost onih koji su uključeni u pripremanje budžeta je da omoguće učešće javnosti, tj. da uključe njihove prioritete i želje.

Razmatranje i usvajanje budžeta su procesi procjene predloženog budžeta, izmjena ili prilagođavanje tog prijedloga na neki drugi način (ili odbijanje, u nekim slučajevima) i konačno odobravanje. Ovo je obaveza općinskog vijeća. Naravno, kako vijeće funkcionira pod ovlastima javnosti u odobravanju budžeta javno učešće u procesu razmatranja budžeta je neophodno, a često se provodi kroz budžetske javne rasprave.

Izvršenje i izvještaj su procesi trošenja budžetskih fondova, nadgledanje implementiranja budžeta i izvještavanje o rashodima; izvještava se i javnost i viši nivoi uprave, prema zakonima o organskom budžetu. Nadgledanje implementiranja je obično dužnost budžetskih korisnika i službe za finansije. Kako se radi o javnim sredstvima, ovi rashodi bi trebali biti transparentni, a javnost, kroz redovne izvještaje, informirana o njihovim utjecajima i učinkovitosti.

Revizija i procjena su završne faze budžetskog procesa, a obično slijede nakon njegovog zaključivanja, kako je propisano zakonima o organskom budžetu. Revizija nudi nezavisno osiguranje integriteta, tj. potvrdu da su javna sredstva potrošena u skladu sa budžetom i drugim zakonom te da su izvještaji precizni. Reviziju obično obavlja nezavisna agencija, viši nivo uprave ili posebna agencija u okviru uprave. Procjenom se utvrđuju učinak budžetskih rashoda, da li su programi ispunili svoje utvrđene ciljeve i troškovi vezani za programe, informacije koju su značajne za pripremanje sljedećeg budžeta. Procjenu može vršiti svako ko učestvuje u budžetskom procesu, a naročito uz nadzor načelnika ili općinskog vijeća. Javni je pristup informacijama o reviziji ključan za osiguravanje integriteta, a pošto bi programski ciljevi trebali biti utvrđeni učešćem javnosti, to učešće je važno u procjeni pri reviziji ovih programa.

Uloge i odgovornosti u vezi sa budžetom

Kako bismo razumjeli budžetski proces, važno je razumjeti ko šta radi u okviru tog procesa. Zakoni o organskom budžetu nameću minimum zakonske odgovornosti, ali su se uloge mnogo više razvile kroz tradiciju i odgovornost javnosti za odluke u vezi sa budžetom.

Građani

U demokratiji, sve ovlasti u vezi sa budžetom potiču od javnosti i svi akteri u budžetskom procesu su, shodno tome, odgovorni pred javnošću. I građani, dakle, imaju određene odgovornosti, i u učešću u budžetskom procesu kroz obznanjivanje svojih prioriteta i u zahtijevanju odgovornosti od onih kojima su dali ove ovlasti. U tome im pomažu mediji koji ih redovno informiraju o aktivnostima uprave, kao i civilno društvo i slične organizacije koje ih predstavljaju u budžetskim procesima.

Iako se i razmatranje i usvajanje budžeta odvija u relativno kratkom vremenskom periodu, mogućnost učestvovanja javnosti bi trebala biti osigurana puno prije ovog perioda i poslije njega. Građani imaju obavezu da obznanu svoje prioritete onima koji su odgovorni za pripremanje budžeta, da učestvuju u razmatranju i usvajanju budžeta, da nadgledaju izvršenje budžeta, pripremanje izvještaja i reviziju te da budu uključeni u razmatranje i procjenu programa.

Načelnik

Načelnik je vodeća osoba odgovorna za pripremanje budžeta, kreiranje vizije i opće politike predstavljene u tom dokumentu, u skladu sa javnim interesima. Ova osnovna funkcija je obaveza i odgovornost načelnika u skladu sa zakonima o lokalnoj samoupravi u oba entiteta. Što više načelnik uzme u obzir interese veća je kvaliteta budžeta, kao i izvjesnost da će općinsko vijeće odobriti nacrt budžeta. Rezultat toga je da je komunikacija sa javnošću u identificiranju prioriteta – koji

rezultati uprave su poželjni – odlučujući faktor budžetskog uspjeha načelnika.

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

Pored savjetovanja sa javnošću, načelnik bi o općoj finansijskoj politici trebao razgovarati sa članovima općinskog vijeća, predstavnicima službe, direktnim i indirektnim budžetskim korisnicima i drugim stranama koje su odgovorne za kontroliranje i trošenje budžetskih fondova. Pored toga, načelnik treba utvrditi politiku koja će se primjenjivati na plaće i nadoknade, utvrditi u kojoj mjeri će se finansirati kapitalni projekti te druga finansijska pitanja koja su značajna za općinu, poput otplaćivanja dugova. Ove aktivnosti će osigurati da prezentiranje planiranog budžeta bude u skladu sa smjericama fiskalne politike i da zadovolji potrebe zajednice. Kada se prikupe zahtjevi za finansiranje, skoro je potpuno izvjesno da će ukupni iznos premašiti raspoloživa sredstva. Načelnik mora odrediti prioritete na osnovu zahtjeva uprave, u skladu sa onim što je propisano zakonom i što je izvodljivo.

Načelnik:

Glavni je pokretač razvoja budžeta, kontrole budžetskog procesa i odgovoran je za njegove rezultate.

Načelnik je, uz podršku načelnika službe i drugih budžetskih korisnika, odgovoran za:

- Razmatranje ekonomskih i finansijskih perspektiva koji utječu na rad općine u toku budžetskog perioda i nakon toga;
- Procjenu raspoloživih sredstava za općinu (uključujući, ukoliko je moguće i poželjno, povećanja ili smanjenja ovih sredstava);
- Utvrđivanje prioriteta javnosti i pretvaranje ovih prioriteta u programe i druge aktivnosti općine;
- Pripremanje detaljnog, izbalansiranog i odgovornog nacrt budžeta za diskusiju općinskog vijeća;
- Pružanje pomoći općinskom vijeću u razmatranju tog nacrt i stavljanje detalja budžeta na raspolaganje javnosti i medijima;
- Provedbu usvojenog budžeta uključujući pregled i nadzor budžeta i redovno izvještavanje općinskom vijeću, višim nivoima uprave i javnosti;
- Pripremanje preporuka za prelazne prilagodbe budžeta, ukoliko su potrebne;
- Omogućavanje revizije i pregleda, na zahtjev;
- Procjenu izvedbe programa i izvještavanje javnosti i
- Korištenje rezultata procjene i revizije programa za prilagođavanje budućih budžeta.

U određenim slučajevima, načelnik može prenijeti određene ovlasti u vezi sa budžetom na kompetentno osoblje. Na osnovu organizacione strukture općine, načelnik može prenijeti ovlasti na pomoćnika načelnika (tamo gdje ova pozicija postoji), načelnika službe za finansije, načelnika službe za budžet ili načelnika službe za računovodstvo. Osim dodjeljivanja ovlasti, načelnik mora osigurati da pripremanje budžeta vrši kompetentno osoblje, jer iako se ovlasti prenose, odgovornost

ostaje na načelniku. Načelnik obično prenosi ovlasti na načelnika službe za finansije.

Načelnik službe za finansije

Dodjeljivanje ovlasti načelniku službe za finansije ili dugom odgovarajućem osoblju obično uključuje sljedeće zadatke:

- Pripremanje i izdavanje uputa i smjernica za pripremanje budžeta za sve budžetske korisnike, uključujući sve detalje koji se odnose na proces planiranja i pripremanja, poput:
 - Budžetskog kalendara, sa datumima podnošenja zahtjeva za budžet ili dugih materijala od strane budžetskih korisnika;
 - Preliminarnih uputa o pripremanju budžeta (tj. maksimum rashoda ili ograničenja troškova); i
 - Prioriteta u vezi sa rashodima ili drugim politikama koje određuje načelnik.
- Pripremanje fiskalnog i ekonomskog perspektiva općine;
- Preliminarno predviđanje prihoda i procjena rashoda;
- Konačne smjernice za pripremanje budžeta za budžetske korisnike;
- Pregled podnesenog budžeta i provjera usklađenosti sa uputama o budžetu;
- Procjena zahtjeva budžetskih korisnika i preporuke načelniku za finansiranje;
- Pružanje pomoći načelniku u usaglašavanju budžetskih zahtjeva sa stvarnim prihodima;
- Pripremanje nacrt budžeta koji se podnosi općinskom vijeću;
- Pružanje pomoći načelniku u predstavljanju nacrt

budžeta općinskom vijeću i građanima tokom javne rasprave ili dugih procedura koje uključuju učešće javnosti;

- Pripremanje, objavljivanje i distribucija usvojenog godišnjeg budžeta svim budžetskim korisnicima i interesnim stranama;
- Implementiranje budžeta, uključujući usklađivanje sa budžetskim dokumentom, praćenje rashoda, pripremanje potrebnih izvještaja i pružanje pomoći načelniku u utvrđivanju potrebe za prelaznim korekcijama;
- Pružanje pomoći nezavisnim revizorima ili procjeniteljima i
- Pružanje pomoći ili vođenje procjene općinskih programa.

Budžetski korisnici

Budžetski korisnici igraju ključnu ulogu u budžetskom procesu. Zbog toga što su direktnije uključeni u pružanje javnih usluga (i često se smatraju za njih direktno odgovornima), budžetski korisnici su u poziciji da razumiju potrebe i zahtjeve za pružanjem usluga. Stoga je njihova uloga u budžetskom procesu:

- Pripremanje preciznih zahtjeva za rashode i pratećih informacija, u skladu sa budžetskim uputama;
- Pružanje pomoći načelniku službe za finansije i načelniku u pripremanju budžeta;
- Pružanje pomoći u pripremanju pratećih informacija za javnost i općinsko vijeće;
- Implementiranje projekata koji su finansirani iz budžeta i pripremanje potrebnih izvještaja; i
- Pružanje pomoći pri reviziji i procjeni programa.

Uloga općinskog vijeća

Općinsko vijeće predstavlja glas javnosti u usvajanju budžeta. Zbog svoje predstavničke prirode, sjednice vijeća su mjesto na kojem se usklađuju konfliktne interese različitih segmenata stanovništva i na kojem se, kroz javnu raspravu i diskusiju, osigurava legitimnost budžeta. Njihovo odobrenje utvrđuje općinsku politiku i aktivnosti općine u procesu zadovoljavanja potreba građana uz pomoć raspoloživih sredstava i na najučinkovitiji način.

Općinsko vijeće je odgovorno za sljedeće aktivnosti u budžetskom procesu:

- Javni pregled i analiza ekonomskog i fiskalnog okvira u kojem će budžet biti implementiran;
- Utvrđivanje prioriteta u budžetu koji predlaže načelnik;
- Obavješćavanje javnosti i pojedinih građana o pitanjima u vezi sa budžetom;
- Prihvatanje formalnog učešća javnosti u vezi sa budžetskim pitanjima i saradnja sa načelnikom na eventualnim izmjenama i unapređenjima;
- Usvajanje budžeta;
- Nadzor i implementiranje programa, projekata i politika iz budžeta;
- Prihvatanje i pregled izvještaja revizije i procjena i pripremanje preporuka za izmjene za buduće budžete.

Vijeće:

Glas javnosti u budžetskom procesu koji osigurava podršku politike koju je utvrdio načelnik.

Planiranje i pripremanje budžeta

Planiranje i pripremanje budžeta najvažniji je aspekt budžetskog procesa. Od budžetskih korisnika se očekuje da planiraju svoje aktivnosti za sljedeće tri godine i utvrde troškove za implementiranje na bazi programa. Prihodi se procjenjuju na osnovu naplate prihoda iz prethodnih godina i predviđanja povećanja baziranih na poreznim i neporeznim prihodima. Prioriteti općine su utvrđeni i sredstva se dodjeljuju na osnovu tih prioriteta. Budžet je politički dokument i finansijska procjena općinskih planova za sljedeće tri godine. Ukoliko ukazuje na pozitivnu i odgovarajuću upotrebu sredstava, kreiranu profesionalno, transparentno i učinkovito, budžetski proces će unaprijediti kvalitet upravljanja i povjerenje građana prema upravi.

Pripremanje budžeta

Budžetski proces uključuje mnoge aktivnosti koji bi trebale biti završene u okviru precizno utvrđenog vremenskog perioda, određenog *budžetskim kalendarom*. *Budžetski kalendar* je raspored različitih aktivnosti neophodnih za pripremanje, planiranje i usvajanje budžeta. Kalendar utvrđuje raspored različitih faza i procedura u okviru svake faze.

Budžetski kalendar je dio prvog seta budžetskih uputa, a obično se priprema na početku godine. Kalendar utvrđuje kada aktivnosti neophodne za pripremanje moraju biti spremne i nudi dodatne upute u kojima su određeni učesnici i njihove obaveze. Početni set uputa također obično uključuje upute o formi i formatu podnošenja budžeta, a može sadržavati i indikacije o parametrima početne gornje granice, tj. povećanje plaća, inflacija, itd.

Uloga i funkcija općinske službe za finansije

Općinska služba zadužena za budžet i finansije (dalje u tekstu: *služba za finansije*) ima značajne dužnosti u budžetskom procesu. Na prvom mjestu, služi kao **izvor informacija**, osigurava visokokvalitetne i precizne informacije o ciljevima budžetske politike, informira sve budžetske korisnike o njima, kao i o tome koja očekivanja i obaveze su kreirane kao podrška ovoj politici. Pored toga, služba za finansije pruža neophodne informacije općinskom vijeću i njihovim odborima i komisijama.

Drugo, **pružanje pomoći onima koji donose odluke**: Služba za finansije je na raspolaganju načelniku u utvrđivanju prioriteta među zahtjevima budžetskih korisnika, a također i za savjetovanje načelnika. Budžetski korisnici, naravno, zagovaraju svoje programe i ustanove; služba za finansije nudi nezavisnu procjenu potreba u svrhu donošenja odluke od strane načelnika.

Treće, **zagovarač fiskalne odgovornosti**: Služba za finansije, bi trebao pomoći budžetskim korisnicima da realistično i isplativo planiraju demonstrirajući sposobnost uštede i profesionalizam. Ovo se može postići samo otvorenom komunikacijom i svrsishodnom analizom, utvrđujući mehanizme kontrole i nadzor izvršenja budžeta.

Četvrto, **zagovarač javne odgovornosti**: Služba za finansije ima odgovornost da poučava općinske vijećnike i građane o različitim fiskalnim pitanjima, uključujući zajednicu.

Osnovne faze u pripremanju budžeta

Pripremanje budžeta prati sljedeće osnovne korake:

1. Pripremanje budžetskih smjernica koje utvrđuju opće zahtjeve za kalendar i podnošenje zahtjeva;
2. Pripremanje inicijalne procjene prihoda i fiskalnog i ekonomskog prospekta;
3. Pripremanja uputa za podnošenje budžeta koje sadrže gornje granice, zahtjeve i druga ograničenja;
4. Prikupljanje budžetskih zahtjeva od budžetskih korisnika, pregled i analiza zahtjeva;
5. Diskusija sa korisnicima i prilagođavanje zahtjeva u skladu sa ograničenjima sredstava planiranog budžeta i politikom načelnika;
6. Organiziranje javnih rasprava o nacrtu budžeta;
7. Finaliziranje nacrtu budžeta za podnošenje načelniku na razmatranje i konačnu odluku, uključujući finaliziranje procjene sredstava i
8. Podnošenje nacrtu budžeta općinskom vijeću, uz prateće informacije.

Princip specifikacije budžeta

Primjena *principa specifikacije budžeta* osigurava budžetsku disciplinu. Ovaj princip znači da je budžet podijeljen na odjeljke, kategorije, agencije i tako dalje, prema načinu na koji ova sredstva mogu biti potrošena (ili naplaćena). Prihodi i rashodi prikazani su u skladu sa ovom podjelom. Ovaj princip osigurava da izvršni organ sredstva troši samo u skladu sa budžetom i da je ovo jasno prikazano u smislu:

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

Kvalitativne specifikacije: sredstva se mogu koristiti samo za plaćanje obaveza navedenih u budžetu, u skladu sa tzv. pravilima prijenosa koja reguliraju kretanja među budžetskim klasifikacijama (npr. novac predviđen za unajmljivanje može se potrošiti za nabavku materijala). Osnovna svrha ovoga je sprečavanje izvršnih organa u odstupanju od budžetskog plana.

Vremenske specifikacije: sredstva mogu biti osigurana i korištena samo u okviru vremenskog perioda za koji je usvojen budžet. Zakon o budžetu obično sadrži odredbe koje propisuju da neiskorištena sredstva ne mogu biti prenesena u sljedeći budžetski period, nego moraju biti vraćena kao balans sredstava.

Transparentnost budžeta

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

JAVNA RASPOLOŽIVOST INFORMACIJA

3.1 Javnosti treba predočiti sveobuhvatne informacije o prošlim, trenutnim i predviđenim fiskalnim aktivnostima i vodećim fiskalnim rizicima.

3.1.1 Budžetska dokumentacija, uključujući završni obračun i druge fiskalne izvještaje treba obuhvatiti sve budžetske i vanbudžetske aktivnosti centralne uprave.

3.1.2 Na raspolaganje treba staviti informacije usporedive sa informacijama iz godišnjeg budžeta, u vezi sa ostvarenjem iz najmanje dvije prethodne fiskalne godine, uz predviđanja i analizu osjetljivosti za ukupni budžet za najmanje dvije godine nakon budžeta.

...

3.2 Fiskalna informacija treba biti prikazana na način koji omogućava analizu politike i zagovara odgovornost.

3.2.1 Jasan i jednostavan zbirni vodič za budžet treba biti distribuiran za vrijeme ciklusa godišnjeg budžeta.

...

3.3. Pravovremeno objavljivanje fiskalnih informacija mora biti obavezno.

I načelnik i općinsko vijeće imaju vodeću ulogu u osiguravanju transparentnosti, u skladu sa svojim pozicijama izabranih zvaničnika. Oni su odgovorni za čuvanje javnih sredstava i upotrebu tih sredstava za dobrobit cijele zajednice. Postojeći zakoni propisuju da lokalni budžet mora biti sveobuhvatan, precizan, pravovremen i transparentan. Veoma je teško odabrati jednu definiciju budžeta i procesa kreiranja budžeta koja bi uključivala sve karakteristike.

Budžet u lokalnom kontekstu

U toku pripremanja budžeta, ključno pitanje je gledati "iza cifara", te prepoznati da budžet može imati mnogo veći utjecaj na kvalitet života i upravljanje od onog direktno finansiranog kroz pružanje općinskih usluga. Neki od ovih utjecaja uključuju:

- **Utjecaj na lokalnu ekonomiju:** Lokalna uprava može značajno utjecati na lokalnu ekonomiju kroz investiranje u kapitalne projekte, poticaj ekonomskog razvoja, nabavku roba i usluga, itd. Ovaj ekonomski utjecaj treba uzeti u obzir pri pripremanju budžeta.
- **Lokalna javna poduzeća i komunalna poduzeća:**

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

- **Učešće javnosti i civilno društvo:** Participatorno budžetsko okruženje rezultira ne samo dobrim budžetom nego i jačanjem veza između javnosti, civilnog društva i uprave. Bolje poznavanje pitanja sa kojima se lokalna uprava susreće može povećati razumijevanje donesenih odluka; stručnost u civilnom društvu može unaprijediti kvalitetu odluka uprave i osigurati sredstva za njihovo implementiranje; sama svijest da uprava sluša građane unapređuje podršku javnosti.

Budžetski kalendari

Budžetski kalendar je obično prva formalna komunikacija vezana za pripremanje budžeta. Izdaje ga služba za finansije na osnovu zakonskih uvjeta za formalno podnošenje, a u njemu su prikazani datumi do kojih je potrebno pripremiti informacije. Dva zakonom propisana kalendara su:

Federacija Bosne i Hercegovine

Budžetski kalendar počinje najkasnije u maju. U ovom mjesecu općine su obavezne da počnu proces analiziranja dokumenta okvirnog budžeta Ministarstva finansija.

Do **30. juna** općine treba da svojim budžetskim korisnicima proslijede *Priručnik o pripremanju nacrt budžeta*.

Do **1. avgusta** tekuće godine budžetski korisnici moraju podnijeti zahtjev službi za finansije za sljedeću godinu.

Do **1. oktobra** služba za finansije priprema nacrt budžeta koji je usklađen sa smjericama iz Priručnika, u kojem se naročito obraća pažnja na potrebe budžetskih korisnika.

Do **31. decembra**, nadležni općinski izvršni organ usvaja prijedlog budžeta i podnosi ga Ministarstvu finansija.

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

Republika Srpska

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 *Upute za pripremu nacrt budžeta* korisnicima budžeta.

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

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

Do **1. novembra** nadležni izvršni općinski organ usvaja prijedlog budžeta i podnosi ga Ministarstvu finansija.

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

Do **5. decembra** nadležni izvršni općinski organ usvaja nacrt budžeta koje onda OV treba da donese/usvoji do **15. decembra**.

Služba za finansije je dužna podnijeti usvojeni budžet za narednu godinu Ministarstvu finansija najkasnije do 15. decembra. Ista procedura se primjenjuje i za budžet entitetske vlade, što stvara osnovu za potpuno usklađivanje vremenskih okvira za usvajanje svih budžetskih dokumenata u RS-u.

Procjena prihoda

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

Osnovni budžetski prihodi uključuju:

- Porezne prihode, kako je propisano zakonom
- Neporezne prihode, poput prihoda od poduzetništva, imovine, prihoda od administrativne takse i novčanih kazni
- Prihode od obavljanja aktivnosti budžetskih korisnika, u skladu sa posebnim odredbama
- Domaće i inostrane grantove (novčane i druge vrste pomoći)
- Ustupljene javne prihode (porezni prihodi)
- Javne prihode iz primarnih izvora (neporezni prihodi)
- Finansijsku pomoć i dodatna sredstva sa viših nivoa vlasti (grantovi)

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

indirektne poreze – pojedinačno.

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

Prvo, prikupiti precizne podatke o naplati po prihodima za nekoliko prethodnih godina. Unijeti ove podatke u jednostavnu tabelu, sa izvorima prihoda u redovima i godinama u stupcima, uključujući povećanje po godinama iskazano u procentima. Na dnu tabele unijeti indikatore iz okvirnog budžetskog dokumenta, poput inflacije, potrošnje, ili rasta BDP-a, kao i procjene promjena broja stanovnika u općini.

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

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

Dokument okvirnog budžeta:

Oba entiteta pripremaju dokument okvirnog budžeta, pripremljen u junu, preliminarni budžet koji sadrži stvarne prihode i rashode i procjene za tekuću i sljedeće tri godine. Ovaj dokument može poslužiti kao vodič za općine u pripremanju njihovog budžeta, a naročito pri procjeni prihoda i rashoda.

Procjena i predviđanje rashoda

Po okončanju projekcije budžetskih prihoda, sljedeći korak je predviđanje troškova pružanja postojećeg nivoa usluga u budžetskom periodu. Ove procjene služe kao početna osnova za procjenu rashoda koja će omogućiti izdavanje konačnih uputa za pripremanje budžeta i pregovaranje između službe za finansije i budžetskih korisnika. Ova procjena počinje jednostavnom projekcijom trenutnih troškova, tj. povećanje plaća, beneficije, materijali, itd. za inflaciju koristeći parametre uvećane prema ovoj procjeni prihoda. U ovom periodu, služba za finansije bi trebala imati prvu realnu procjenu statusa budžeta u smislu ukupnih potencijalnih viškova i manjaka. Ovo je važan trenutak za prenošenje ove informacije načelniku, općinskom vijeću i javnosti, naročito ukoliko postoji ozbiljan problem. Ne samo da će to pomoći pripremanju dolazećih budžetskih rasprava nego će veoma brzo postati poznato kada se poduzmu akcije rješavanja problema. Projekcija rashoda je osnova kreiranja budžeta i osnovna odrednica budžetskim korisnicima za kreiranje njihovih vlastitih prijedloga finansijskih planova i pripremanja zahtjeva za dodjelu sredstava, i u skladu sa svim procedurama i vremenskim rokovima. Ukoliko postoji potencijalni deficit, budžetske korisnike bi trebalo uputiti na pripremanje i procjenu budžeta za trenutni nivo usluga i alternative za različite faze smanjenja zavisno od deficita.

Budžetski zahtjevi

Podnošenje budžeta od strane budžetskih korisnika čini nekoliko komponenti, kako stoji u uputama za budžet. Prva je **budžet za stalne usluge**, koji može biti različit od početne procjene koja sadrži samo prilagodbe troškova i ne pretpostavlja promjene u broju osoblja ili drugim troškovima. Zahtjev za finansiranje tekućih rashoda sadrži informacije o poslovanju i uslugama koje budžetski korisnik može finansirati iz predloženog iznosa sredstava i drugih izvora finansiranja. Zahtjev prikazuje organizacionu strukturu, kvalifikacijsku

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

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

Pored ovog zahtjeva za budžet za stalne usluge, može se podnijeti i zahtjev za dodatno finansiranje, što budžetskom korisniku pruža mogućnost da traži dodatna sredstva za finansiranje budućih aktivnosti koje ne mogu biti finansirane ograničenim sredstvima kojim se plaćaju tekući rashodi. Pored toga, ukoliko se zatraži, u prilogu treba dostaviti i listu potencijalnih smanjenja budžeta.

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 kao dio zahtjeva kapitalnog budžeta.

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

- ekonomski kod (konto),

Budžetski izazov:

Pošto nema dovoljno novca da se uradi sve, kako odlučujete šta uraditi?

- 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 projekt. 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 službi za finansije u okviru određenog roka. Ukoliko budžetski korisnici ne podnesu zahtjev, služba za finansije je obavezna da kreira dodjelu prihoda u ime tog budžetskog korisnika u skladu s rashodom iz prethodne godine. Ako služba za finansije ustanovi da iznos raspoloživih prihoda nije dovoljan da pokrije realne zahtjeve budžetskog korisnika, načelnik službe 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).

Nakon pripremanja zahtjeva za budžet, obično se organiziraju

pojedinačni sastanci sa budžetskim korisnicima kako bi se ovi zahtjevi prečistili. Na ovim sastancima očekuje se učinkovitost, alternativne metode postizanja istih ili sličnih rezultata i procjena efektivnosti programa u postizanju ovih rezultata. Ukoliko su neophodna smanjenja, može biti procijenjen utjecaj ovih promjena, i pripremljena lista opcija za one koji donose odluke. Osnovni problem je, svakako, to što je za detaljnu analizu potrebno dosta vremena, mnogo više od relativno kratkog vremenskog perioda koji je na raspolaganju za pripremanje budžeta. Dugoročna analiza pomogla bi pri osiguravanju sljedećih informacija: općinsko vijeće bi moglo održati rasprave na tu temu, grupe građana mogu saradivati sa načelnikom u iznažanju alternativnih načina pružanja usluga, ili načelnik ili načelnik službe mogu obaviti ovu analizu.

Pripremanje programskog budžeta i mjerenje rezultata rada

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

Većinu budžeta služba priprema u takozvanom formatu linijskih stavki, sa troškovima poput plaća, beneficija, usluga, opskrbe, itd., navedenih pojedinačno i u ukupnom iznosu budžeta. Iako je ova vrsta formata neophodna za budžetsku kontrolu i disciplinu, ona onome ko je čita govori malo o rezultatima koji se kroz ove izdatke namjeravaju postići. Slično tome, većina budžeta se također priprema koristeći rashode iz prethodne godine, što znači da je raspodjela iz prethodne godine osnova utvrđivanja iznosa budžeta za sljedeću godinu. Ukoliko je na raspolaganju manje sredstava, smanjenja su često

dijele na sve; ukoliko je na raspolaganju više sredstava, novi program ili povećanje postojećeg programa se često provodi bez revizije postojećih rashoda ili prioriteta.

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

Program je set povezanih aktivnosti uprave, čiji je cilj postizanje zajedničkog rezultata. Umjesto liste rashoda za plaće i nabavku, rashodi su kategorizirani prema planiranim rezultatima: asfaltiranje ulica umjesto rashoda za plaće i građevinski materijal, vodovod umjesto troškova struje, plaća, popravaka, itd. Ovakvim klasificiranjem rashoda, njihovi rezultati mogu biti jasno prikazani, što omogućava i mjerenje napretka: kilometri asfaltiranog puta i cijena po kilometru, milioni litara vode za domaćinstvo, kvalitet vode i cijena po litru. Ovakvo mjerenje povećava transparentnost budžeta i omogućava i vijećnicima/odbornicima i javnosti da utvrde učinkovitost tekućih aktivnosti, te dozvoljava transfer sredstava sa niskoprioritetnih, projekata slabog učinka na visokoprioritetne, učinkovite programe.

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

1. Šta rade budžetski korisnici, ili zašto postoji budžetski korisnik?
2. Šta proizvodi budžetski korisnik, ili koji su njegovi rezultati?
3. Zašto budžetski korisnik proizvodi te rezultate? Šta se time namjerava postići?
4. Koliko košta postizanje tih rezultata?

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

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

Pripremanje budžeta u vrijeme fiskalnog stresa

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

Dugoročni ili kratkoročni? Odgovor na kratkoročne probleme bi trebao biti različit od odgovora na dugoročne probleme. Kratkoročni problemi traže kratkoročna rješenja

poput smanjenja gotovinskog salda privremenim obustavljanjem zapošljavanja novih uposlenika, odgodu kupovine, itd. Međutim, važno je spomenuti da se stvarni troškovi mnogih kratkoročnih rješenja udvostručuju: ukoliko se nabavka neophodne opreme odgodi za jednu godinu i ako takvo odgađanje nije konačno, sljedeće godine se mora kupiti oprema za dvije godine. Ukoliko se gotovinski saldo smanjuje, mora se napraviti trošak kako bi se obnovio, itd.

Fokusiranje na novac. Smanjenja budžeta se često fokusiraju na politički nepopularne ali relativno beznačajne programe. Iako je govoriti o smanjenju troškova mobilnih telefona, goriva, obuke, itd. politički popularno, iznos je uštede potpunim ukidanjem, tamo gdje je to moguće, nizak. Umjesto toga, treba obrati pažnju na najveće programe i najveće troškove; smanjenja u ovim drugim segmentima su više simbolična i ne treba ih previše uzimati u obzir.

Smanjenja moraju biti stvarna. Veoma mali broj organa uprave potroši čitav svoj budžet; većina sačuva jedan dio za potpuno nepredviđene situacije, a zatim se ta stavka otkáže na kraju fiskalnog perioda. Ovo je razumljivo, jer su problemi u vezi sa prekoračenjem budžeta veći nego problemi za njegovo netrošenje. Međutim, početni pritisak za smanjenje budžeta može rezultirati ranim prepoznavanjem ovih otkazivanja, bez stvarnih ušteda. Budžetski korisnici bi trebali pripremiti listu sa prijedlozima uštede sredstava za svako predloženo smanjenje budžeta, a te predložene uštede bi trebale biti realne, precizno utvrđene i održive.

Upotreba programske osnove. Uprava, sa svim uslugama koje pruža, nije stvorena preko noći. Uprava se izgrađuje po principu nadogradnje usluga a u skladu sa potrebama građana. Smanjenja bi trebala pratiti isti format, kako bi uštede bile realne i održive. Potrebno je odrediti prioritete među programima, pa bi oni sa najnižim prioritetima ili oni koji su ocijenjeni kao najmanje učinkoviti trebali biti među prvima na meti smanjenja.

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

Pitanja koja načelnik općine i načelnik finansija treba da postave budžetskim korisnicima:

- Opća
 - Na koji način vaš prijedlog budžeta održava učinkovitosti u pružanju usluga, u usporedbi sa prethodnim godinama? Koliko ćete uštedjeti?
 - Da li postoje dodatne stavke u vašem budžetu i, ukoliko postoje, koje su to stavke i koliko utječu na vaš prijedlog budžeta?
 - Ukoliko bi bilo potrebno da umanjite vaš budžet za deset posto, koje programe biste ukinuli?
 - Ukoliko bi za program mogla biti odobrena dodatna sredstva, koji program biste preporučili i zašto? Da li biste bili voljni da smanjite troškove postojećeg programa kako biste pomogli njegovu finansiranje?
- Za sve programe:
 - Koji je prioritet ovog programa u odnosu na druge prioritete?

- Koje bi trebale biti posljedice ukoliko program bude ukinut?
- Da li postoji učinkovitiji način postizanja istih rezultata?
- Za postojeće programe:
 - Zbog čega trebamo ovu budžetsku stavku ili program? Koji rezultat se namjerava postići?
 - Kako možete dokazati da se ovi rezultati postižu? Mogu li ovi ciljevi biti postignuti na drugi način?
- Za nove prijedloge:
 - Kada je ovo potrebno ili zašto je ovo potrebno u određenom trenutku?
 - Ko će imati koristi od ovog programa, i kako možete dokazati da će imati koristi?
 - Da li će se troškovi povećati u budućnosti, i da li su uključeni dodatni dugoročni troškovi osoblja?
 - Koje je vrijeme trajanja tog projekta?
 - Kako smo funkcionirali u prethodnom periodu bez takvog programa?

Nacrt budžeta

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

Kako je realiziranje budžeta politički proces, izabrani zvaničnici, koji su odgovorni prema građanima, moraju utvrditi nivo i kvalitet usluga. Općinski zvaničnici moraju uzeti u obzir balans usluga koje pruža općina, uključujući one budžetske korisnike koje je potrebno finansirati tokom te budžetske godine.

Načelnik odobrava predloženi finansijski plan, odlučuje o amandmanima na nacrt budžeta, uz savjet načelnika službe za finansije, određuje predloženi budžet i podnosi ga općinskom vijeću.

Kada se odgovori na ova pitanja, služba za finansije će imati neophodne informacije za nacrt balansirano budžeta, jer će neki prijedlozi 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 općinskom vijeću 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 kontima) i funkcionalnom klasifikacijom. To su:

- tekući rashodi, kao što su plaće, kompenzacije, materijalni troškovi i troškovi usluga, tekući transferi i plaćanja kamate,
- kapitalni rashodi, kao što su nabavka imovine, kapitalni transferi,
- pozajmice i udjeli u registriranom kapitalu, umanjeni za iznos otplate pozajmice.

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

Plan budžeta treba da uključuje **usporedive podatke i pokazatelje** smjera usporedbe, 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.

Pripremanje višegodišnjeg budžeta

Oni koji su uključeni u proces pripremanja budžeta ubrzo shvate da su mogućnosti promjene smjera ili značajnijeg utjecaja na budžet veoma ograničene u sljedećoj godini. Do trenutka kada je budžet usvojen, većina rashoda je već utvrđena: troškovi poput plaća, materijala, komunalnih usluga, itd. ne mogu se radikalno mijenjati u kratkom vremenskom periodu. Zatim, poznato je da troškovi i utjecaj niti počinju niti završavaju u samo jednoj godini, te da preuzimanje obaveza za određeni program može podcijeniti predstojeće troškove. Nadalje, dugoročni budžet pruža i konzistentan okvir odlučivanja koji organima omogućava dugoročnije planiranje i razmatranje šireg utjecaja rashoda, ne samo linijski ili po službama.

Iz ovih razloga se od uprava traži da pripreme budžet za naredne tri godine. Ukoliko se to pravilno uradi, sljedeće godine se nudi mogućnost prilagođavanja rashoda u skladu sa

zahtjevima javnosti: sredstva se mogu prenositi sa programa nižeg prioriteta i učinka na one višeg prioriteta i većeg učinka. Ovakvo planiranje omogućava i dugoročnije planiranje i rezultira boljim implementiranjem politike.

Prezentacija i elaboriranje budžeta građanima

Kada je kompletiran, predloženi plan budžeta treba se podijeliti s javnošću. Općinsko vijeće, uz podršku službe za finansije, treba organizirati javne rasprave da bi se podijelile ideje uprave o budžetu i dobili komentari građana. Tada budžet može biti promijenjen na osnovu prioriteta građana, uzimajući u obzir mandate općine, onako kako su oni propisani zakonom.

Prihvatanje i usvajanje od strane općinskog vijeća

Konačna faza planiranja, pripreme, predstavljanja i elaboriranja budžeta općinskog vijeća zahtijeva da izvršna vlast i općinsko vijeće donesu odluku koja je u interesu svih građana. Tehničke procedure moraju biti ispoštovane; osam dana prije sjednice vijeća kompletni materijali moraju biti dostavljeni svim vijećnicima/odbornicima, kako bi imali dovoljno vremena da dobro pregledaju sve dokumente. Kada predstavlja i elaborira budžet općinskom vijeću, načelnik 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 podnijeti svoje mišljenje o budžetskom prijedlogu.

Odbor je obavezan u svom izvještaju navesti:

- 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 službe za finansije i općinskog vijeća, jer su članovi odbora ujedno i vijećnici, a odbor je odgovoran općinskom vijeću, 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-u kroz svoje izvještaje. Ukoliko radi pravilno, odbor je i u poziciji da pruži OV-u 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 načelnika službe mora se odražavati kroz stalni proces u komunikaciji između izvršnih i zakonodavnih organa, tako da su oni u čijoj je nadležnosti kreiranje finansijske politike informirani o potpunom utjecaju svojih finansijskih odluka.

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

Učešće građana u budžetskom procesu

Učešće građana je demokratska praksa u kojoj javnost utječe na načine na koje 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 da se uključe u sam proces odlučivanja na lokalnom nivou. Uopćeno gledano, građani su veoma zainteresirani za načine trošenja njihovih sredstava, a javna rasprava o budžetu jedan je od načina na koji se građani mogu uključiti u proces donošenja odluka na lokalnom nivou.

Utvrđivanje pravila za učešće građana u budžetskom procesu ključ je 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 razviti osjećaj vlasništva ako se prijedlozi koje oni daju uzmu u razmatranje pri razvoju plana budžeta.

Zakonski propisi

Ne samo da općinska vijeća 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 na to 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 službi općinske uprave trebaju biti aktivni učesnici u razvoju strategije o informiranju javnosti i predstavljanja budžeta javnosti.

Javne rasprave

Organiziranje 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. Aktivnosti koje slijede.

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 službe za finansije je ključno. Odabir ostalih članova u velikoj mjeri zavisi od povjerenja 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 planovi

Akcioni plan treba da sadrži sve osnovne informacije potrebne za organiziranje i koordiniranje općinskih aktivnosti za javne rasprave, uključujući:

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

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

Drugi oblici javnog 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 efekt, 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 načelnici službi 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 općinskog vijeća), 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 mora postojati snažna politička volja za organiziranjem ovakvih sastanaka prije nego su ovakvi forumi organizirani.

Rodno osjetljivo budžetiranje

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

Rodno osjetljivi budžet je budžet koji uzima u obzir različite utjecaje rashoda i programa na različite segmente društva i koji se trudi izbalansirati rashode u skladu s tim. Uzimanje roda u obzir unapređuje raspodjelu sredstava kroz eksplicitno razmatranje različitih utjecaja, što rezultira osiguravanjem većih dobiti većem broju građana. Rodno osjetljivi budžet je odgovorniji, jer se prikazuju eksplicitni, mjerljivi efekti rashoda. Konačno, rodno osjetljivi budžet potiče učešće: žene i drugi marginalizirani segmenti društva (hendikepirane osobe, osobe sa problemima u razvoju, manjine i sl.) mogu biti uključene i dati svoje mišljenje.

Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini obavezuje vlasti da izrade programe mjera radi postizanja jednakosti i ravnopravnosti spolova u svim oblastima i na svim nivoima vlasti. Rodno osjetljivo budžetiranje je takav jedan program.

Uspostavljanje rodno osjetljivog budžeta

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

- smanjenja siromaštva,
- povećanja stepena demokratizacije društva, javnosti i transparentnosti, kao i

- u konačnici smanjenja diskriminacije po osnovu spola, a time i provedbe principa jednakosti i ravnopravnosti spolova i njegova integracija u fiskalni sistem države i entiteta.

Rodno osjetljivi budžet nije poseban budžet; to je, radije, ista vrsta programski baziranog budžeta koji je već pripremljen, ali koji teži mjerenju različitih utjecaja i koji svjesno uključuje žene u donošenje odluka u vezi sa budžetom. Ovakav budžet, makar na početku, može uključivati samo listu osnovnih programa koji se finansiraju iz budžeta i listu značajnih izvora prihoda sa procjenom utjecaja programa i naplate prihoda na muškarce i žene i procjenu da li ovaj program može smanjiti nejednakosti između muškaraca i žena.

Kako ova početna analiza budžeta koristi postojeće rashode, bez utjecaja na raspodjelu, nastavak ovog procesa bi bilo uključivanje žena i drugih nedovoljno zastupljenih grupa u drugim fazama budžetskog procesa, od pripremanja, kroz usvajanje, do provedbe i nadzora, revizije i procjene, kako bi se osigurao bolji rodni balans.

Izvršenje budžeta

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

Zakonski okvir

S pravnog stanovišta, izvršenje budžeta počinje odlukom OV-a kojom se usvaja plan budžeta za sljedeću godinu ili odlukom OV-a o privremenom finansiranju kao i odlukom o izvršenju budžeta koju OV mora usvojiti istovremeno s usvajanjem plana budžeta. To znači da je budžet akt načelnika koji potvrđuje OV, a poslije usvajanja načelnik ima ovlaštenje da izvrši plan.

Područja izvršenja budžeta

Kako bi općina učinkovito izvršila budžet, plan budžeta mora biti pripremljen realistično. Općina mora ustanoviti adekvatnu unutrašnju strukturu i učinkovite procedure odgovarajućeg izvršenja budžeta. Pored toga, općinska administracija mora jednaku važnost pridavati i prikupljanju prihoda kao i drugom aspektu općinskog budžeta – rashodima.

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, prihode po osnovu poreza i neporezne prihode. Druge vrste prihoda koje su često uključene u budžet su grantovi s viših nivoa vlasti, donacije i zajmovi.

Prihodi po osnovu poreza

Značajan dio poreskih prihoda se realizira putem viših nivoa vlasti i zbog toga općina nema puno toga da uradi u smislu njihovog prikupljanja. Međutim, općina može utjecati **na poboljšanje njihovog prikupljanja**. U FBiH ili RS-u 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.

Neporezni prihodi

Neporezni prihodi su jedini izvori prihoda kojima općina direktno upravlja. Ipak, mnoge općine tek trebaju postaviti prikupljanje neporeznih prihoda kao prioritet. Za planirane neporezne prihode općina mora osigurati odgovarajući sistem praćenja i prikupljanja. Općine moraju identificirati sve moguće **izvore neporeznih prihoda**. Ovo može uključivati 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 naplatu 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 službe za finansije trebaju identificirati sve kritične tačke u lancu prikupljanja prihoda, osigurati instrukcije o ispravnom prikupljanju prihoda i moraju upozoriti odgovornu službu 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, načelnik 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 dobivaju 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 pa se poslije donira općini ili vatrogasno vozilo koje neka organizacija daje općini, kompjuterska oprema, itd.).

Zajmovi

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

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

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

Pozajmice od domaćih ili stranih komercijalnih banaka su moguće kako bi se realizirali kapitalni projekti u skladu s posebnim kriterijima, uključujući 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 mora donijeti odluku o pozajmljivanju u skladu sa zakonskom regulativom.²

Rashodi

Korištenje budžetskih sredstava ili stvaranje rashoda posljednji je korak u provođenju općinskog plana budžeta. Načelnik službe za finansije je odgovoran za kontrolu ovog procesa. On osigurava precizan i ispravan transfer budžetskih sredstava, poštuje planirani budžet te osigurava da su budžetska sredstva prebačena planiranim korisnicima na vrijeme i da je prebačeni iznos u skladu s planom. Načelnik službe 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 plaće, 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 danih zajmova i udjela u kapitalu

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

umanjenom 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 službe 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 osnovana 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:** plaće, porezi i doprinosi kao zakonska obaveza;
- **Dugovi** koje je općina dužna platiti za uključenje kapitalnih investicija, usluge, robe ili radove; i
- **Uplate** budžetskim korisnicima i korisnicima grantova.

Načelnik ili načelnik službe za finansije moraju o takvoj situaciji informirati budžetske korisnike i korisnike grantova i dati prijedloge za rješavanje problema. Općinske vlasti trebaju pružiti relevantne informacije budžetskim korisnicima u vezi s transferom novca kojeg 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 donese odluku o izvršenju budžeta, kraj izvršenja budžeta je definiran zakonskom 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. U RS-u budžetski izdaci predstavljaju ukupne rashode i druge isplate iz budžeta, nastale do 31. decembra fiskalne godine. 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, zakonski ne može dijeliti nikakva budžetska sredstva za potrošnju poslije 31. marta, osim otplaćivanja kredita.

U RS-u regulativa u ovom pogledu nešto je drugačija; OV 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 razmjeri 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 službe 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. 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 općinska služba za finansije u skladu s procedurama uspostavljenim kroz sistem interne kontrole.

Izvještavanje

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

Općina mora razviti sistem izvještavanja prema OV-u u skladu s najboljom praksom **barem kvartalno**, dok bi idealno bilo izvještavati na mjesečnoj osnovi. Samo na ovaj način OV 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.

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. Zakonski 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.

Budžetske rezerve

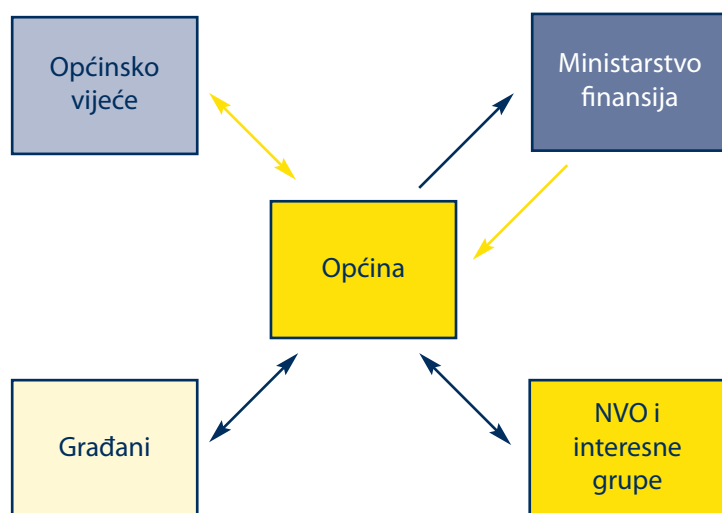
U skladu s pravnom regulativom općina mora imati rezervna sredstava. Ova sredstava se koriste za vanredne situacije, hitne i nepredviđene troškove koji nastaju tokom godine. Načelnik ima isključivo pravo da odlučuje o trošenju budžetskih rezervi. Budžetske rezerve odgovaraju iznosu od 3% budžetskih prihoda bez primitaka u FBiH ili iznosu od 2.5% u RS-u. Načelnik je ovlašten da odredi korištenje rezervnih sredstava, ali mora kvartalno izvještavati OV o tome na šta su sredstava potrošena.

Izveštavanje građanima

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

Slika 3

Dvosmjerna komunikacija lokalne samouprave s vijećem, javnošću te nadležnim ministarstvom finansija



Izveštavanje tokom pripremanja nacrta budžeta

Općinska služba za finansije u toku procesa priprema nacrta budžeta treba konsultirati sve strane uključene u ovaj proces, a to su: nadležno ministarstvo finansija, općinski vijećnici, budžetski korisnici, poslovna udruženja, civilne organizacije itd. Priprema nacrta 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 biti jednosmjerna.

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

Izveštavanje u toku izvršenja budžeta

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

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

Mjesečno izvještavanje

Služba 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 službe 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 službe za finansije već pružaju OV-u redovne povratne informacije o aktivnostima općinske administracije. Izvještaji se prosljeđuju i nadležnom ministarstvu finansija.

Ovi izvještaji treba da sadrže:

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

Kvartalni izvještaji pružaju solidnu osnovu za pregled sezonskih utjecaja na neke tipove prihoda i rashoda usporedbom 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 FBiH i *Pravilnik o finansijskom izvještavanju FBiH (31. mart 2005.)* reguliraju izvještavanje Ministarstvu finansija i propisuju da se izvještaji o izvršenju budžeta gradova i općina podnose kvartalno. Ovi izvještaji trebaju biti podneseni nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija, i to u roku od 15 dana od dana usvajanja izvještaja o izvršenju budžeta.

Slika 4

Dinamika izvještavanja o realizaciji općinskog budžeta u FBiH



Izvršenje budžeta u RS-u

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.

Slika 5

Dinamika izvještavanja o izvršenju budžeta u općinama RS-a

budžetski korisnici	Izveštaj o izvršenju budžeta	→	Izveštaj o izvršenju budžeta	→	Izveštaj o izvršenju budžeta	→
	3 mjeseca		3 mjeseca		3 mjeseca	
	→		→		→	
	6 mjeseci		6 mjeseci		6 mjeseci	
	→		→		→	
	9 mjeseci		9 mjeseci		9 mjeseci	
	→		→		→	
godišnje		godišnje		godišnje		
	načelniku odjeljenja a zatim načelniku		skupštini opštine		Ministarstvu finansija RS	

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

- budžetske prihode i rashode odobrene i dodijeljene od OV-a 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 zakonskih 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 kancelarije za informiranje, putem internetske stranice općine, itd. Praćenje prethodnog budžeta daje adekvatnu polaznu osnovu za planiranje budžeta za sljedeću godinu.

Pitanja koja treba postaviti

OV i građani trebaju na vrijeme biti obaviješteni o svim odstupanjima u vezi s prikupljenim prihodima i dodijeljenim rashodima u toku budžetske godine. Informacije treba da su dostupne i kada se dese neočekivani događaji koji imaju značajan utjecaj na izvršenje budžeta i planiranih aktivnosti.

Izvještaji koji se prosljeđuju općinskom vijeću i građanima trebali bi biti u prihvatljivom formatu i ilustrirani na odgovarajući način kako bi pružili objektivne i tačne informacije o stanju općinskih finansija i realiziranju planiranih zadataka.

Pitanja za općinske vijećnike/odbornike i javnost:

- 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 iznos dvostruko veći od iznosa planiranog u budžetu?

Revizija i procjena budžeta

Budžetski ciklus nije kompletan dok se ne obavi konačna revizija i procjena rashoda. Revizija je neophodna kako bi se osigurala usaglašenost sa svim zakonima i propisima, uvjerila javnost da su sredstva potrošena u skladu sa zakonom i budžetom, uvjerali viši nivoi vlasti da je izvještavanje tačno i uvjerali oni koji ocjenjuju kreditnu sposobnost općina da su finansijski podaci koje primaju tačni. Iz ovih razloga viši nivoi vlasti insistiraju na reviziji.

Pored toga, kao što je spomenuto, proces pripremanja budžeta je prekratak da bi se omogućila detaljna procjena rashoda koja je potrebna za utvrđivanje koji programi dobro funkcioniraju a koji ne, što bi omogućilo prijenos sredstava sa neuspješnih niskoprioritetnih programa na uspješnije i prioritetnije programe. Ovakve dugoročnije procjene, koje zajedno obavljaju načelnik, služba za finansije i budžetski korisnici sa općinskim vijećem ili u njihovo ime, osiguravaju važne informacije kod planiranja troškova i učinkovitosti programa, što rezultira boljim budžetom.

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

Rječnik budžetskih termina

1. **Aproprijacija** predstavlja zakonsko ovlaštenje koje daje zakonodavni organ, sadržano u budžetu za budžetske korisnike za preuzimanje obveza za nabavku roba, usluga radova ili objekata, koji će se koristiti u svrhe utvrđene u budžetu i to u iznosima koje ne mogu biti veći od iznosa odobrenog za te namjene tokom fiskalne godine;
2. **Finansijski plan** je akt budžetskog korisnika kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primici, te rashodi i izdaci za jednu godinu u skladu sa Zakonom o budžetima;
3. **Finansijsko izvještavanje** je skup informacija o finansijskom položaju, uspješnosti poslovanja i novčanim tokovima budžeta, te budžetskih korisnika;
4. **Fiskalna godina** je razdoblje od 1. januara do 31. decembra;
5. **Funkcionalna klasifikacija** je skup poslova, funkcija i programa svih nivoa vlasti razvrstanih prema namjeni kojoj služe;
6. **Glavna knjiga trezora** je sistemska evidencija transakcija i poslovnih aktivnosti, prihoda, primitaka, rashoda i izdataka, te stanja imovine, obveza, tražbina i izvora vlasništva, što su nastali u vezi sa budžetom u toku fiskalne godine;
7. **Izvanbudžetski korisnici** su privredna društva, organizacije i ustanove koje obavljaju javne usluge i obavljaju javni servis, a osnovane su posebnim propisima, i druga pravna lica u kojima općine imaju odlučujući utjecaj na upravljanje na osnovu strukture kapitala;
8. **Javna novčana sredstva** predstavljaju, bez ograničenja, sva novčana sredstva naplaćena na osnovu prihoda, naknade i prihoda od pružanja javnih usluga i djelatnosti, kredita i grantova, koji se moraju deponirati na Jedinственном računu trezora i isplaćivati s Jedinственным računa trezora;
9. **Jedinstveni račun trezora** je sistem bankovnih računa budžeta, preko kojeg se izvršavaju uplate prihoda i primitaka te isplate rashoda i izdataka i evidentiraju u sistemu Glavne knjige trezora;

10. **Konsolidacija** je iskazivanje finansijskih podataka više međusobno povezanih budžeta i/ili budžetskih korisnika te izvanbudžetskih fondova kao da se radi o jedinstvenom subjektu;
11. **Modificirana računovodstvena osnova nastanka događaja** je računovodstvena osnova prema kojoj se prihodi evidentiraju u razdoblju u kojem postaju raspoloživi i mjerljivi, a rashodi se priznaju u trenutku nastanka obveze;
12. **Operativni plan** je iznos sredstava za pokriće rashoda i izdataka koji na prijedlog budžetskog korisnika odobrava ministar finansija;
13. **Plan razvojnih programa** je planiranje izdataka za investicije i kapitalne donacije;
14. **Prihodi** podrazumijevaju, bez ograničenja, porezne i neporezne prihode i ostale prihode utvrđene zakonima, odnosno radnjama budžetskih institucija;
15. **Budžetsko odobravanje sredstava** je okvirni iznos sredstava za pokriće rashoda i izdataka koji se budžetskom korisniku utvrđuje mjesečno;
16. **Budžetski izdaci** su odljevi novca za finansijsku i nefinansijsku imovinu i otplatu zajmova;
17. **Budžetska i izvanbudžetska kontrola** je sistem kontrole materijalno-finansijskog poslovanja budžetskog korisnika, pravnih i fizičkih lica kojima se sredstva osiguravaju u budžetu;
18. **Budžetski korisnici** su organi uprave i ostali koji su u budžetu uvršteni kao budžetski korisnici;
19. **Budžetski primici** su priljevi novca od finansijske imovine, nefinansijske imovine, domaće i inostrane podrške i zaduživanja;
20. **Projekcija budžeta** je procjena prihoda i primitaka te rashoda i izdataka budžeta za višegodišnje planiranje;

21. **Budžetsko računovodstvo** je dio računovodstvenog sistema kojim se uređuje planiranje, evidentiranje, analiziranje, nadzor i izvještavanje o poslovnim događajima budžetskih korisnika i izvanbudžetskih fondova;
22. **Budžetski rashodi** su propisani zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u budžetu i finansijskim planovima budžetskih korisnika;
23. **Interna revizija** je organizacija, politike i procedure koje se koriste kako bi se osiguralo da vladini programi postižu namjeravanje rezultate; da su resursi korišteni u ovim programima u skladu sa postavljenim ciljevima određene organizacije; da su programi zaštićeni od gubitaka, prevare i lošeg upravljanja i da su na raspolaganju pouzdane i pravovremene informacije koje se koriste pri izvještavanju, podršci i donošenju odluka;
24. **Interna revizija** je nezavisno tijelo koje osigurava objektivne analize u cilju poboljšanja poslovanja određenog organa. Ova aktivnost pomaže organu da ostvari svoje ciljeve uvođenjem sistematičnih i discipliniranih metoda procjene i poboljšanja učinkovitosti upravljanja rizikom kontrole i procesa upravljanja;
25. **Zaduživanje** je uzimanje zajma ili izdavanje vrijednosnih papira (za otplatu glavnice duga i finansiranje budžetskog deficita, te finansiranje kapitalnih investicija i posebnih programa);
26. **Obveznica** je prijenosni dokument u nematerijaliziranoj formi – elektronskom zapisu, koji se prenosi u serijama, koji vlasnici koriste za pribavljanje prava od onih koji izdaju garancije u skladu sa zakonom i odlukom o izdavanju;
27. **Kapitalna investicija** je razvojni projekt, unapređenje projekta i izgradnja infrastrukture, koji uključuju pokretnu i nepokretnu imovinu, opremu i konsultantske usluge koji su dio takvog projekta, prethodno odobrenog od strane nadležnog upravnog organa i koji ima period amortizacije duži od pet godina te služi javnim interesima.