

PRIRUČNIK ZA UPRAVLJANJE FINANCIJAMA

PROJEKT REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE

Pripremili:

Damir Cvijanović
Marina Kristek
Tomislav Žic
Win Evans
Peter Epstein
Juliana Pigey

Pridonijeli:

Lori Bishop
Krzysztof Chmura
Maris Mikelsons

Pripremljeno za:



Projekt reforme lokalne samouprave
Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID)
Contract No. EEU-I-99-00015-00, Task Order 808



THE URBAN INSTITUTE

2100 M Street, NW
Washington, DC 20037
(202) 833-7200
www.urban.org

listopad 2003.
UI Project 06901-011

PREDGOVOR

Projekt reforme lokalne samouprave projekt je tehničke pomoći s dvama ciljevima: izgrađivanje upravljačke sposobnosti lokalnih samouprava i pružanje savjeta Vladi Republike Hrvatske u vezi sa smjericama za reformu lokalne samouprave. Projekt provodi The Urban Institute, neprofitna organizacija iz Washingtona koja se bavi istraživanjem i smjericama, a financira ga Američka organizacija za međunarodni razvoj. Direktor PRLS-a je Maris Mikelsons, a zamjenik direktora Krzysztof Chmura.

U posljednjih nekoliko godina projekt je razvio pet modela upravljanja radi izlaženja ususret potrebama lokalnih samouprava za boljim upravljanjem njihovim resursima. Svaki od pet modela implementiran je u različitim mjestima u zemlji i svaka je od implementacija rađena u bliskoj suradnji s partnerima u lokalnim samoupravama, s prvenstvenim naglaskom na institucionalizaciji modela.

Ovaj je priručnik izrađen da bi pomogao korisniku u boljem razumijevanju modela upravljanja financijama i služi kao osnova za djelotvornu implementaciju novih tehnika upravljanja koje je izradio PRLS u suradnji s lokalnim samoupravama u Hrvatskoj. PRLS će nastaviti s usavršavanjem i ažuriranjem modela upravljanja podacima dobivenim iz novih "naučenih lekcija" te kroz dublju primjenu metodologija upravljanja.

Slijedi kratak opis svakoga od pet modela upravljanja.

Upravljanje imovinom. Ovaj model uvodi novi sustavni pristup povećanju učinkovite uporabe imovine u vlasništvu ili funkciji lokalne samouprave. Prvi je korak izrada sveobuhvatne inventure svih jedinica imovine, čemu slijedi ocjena svake jedinice imovine radi utvrđivanja namjene najbolje za lokalnu samoupravu. Po završetku ovih koraka, model razmatra druga pitanja u upravljanju imovinom uvođenjem metodologija vezanih za procjenu imovine, analizu direktnih i indirektnih subvencija, uvođenje operativnih izvješća za svaku jedinicu imovine itd. Upotrebom multidisciplinarnog pristupa upravljanju imovinom model rezultira poboljšanjima u lokalnim financijama, pružanju usluga te omogućuje lokalni gospodarski razvoj.

Sudjelovanje građana. Ovaj model poboljšava sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka lokalne samouprave, služeći kao sredstvo za bolju dodjelu resursa. Model uvodi sustavni pristup radi učinkovite komunikacije lokalnih samouprava s građanima te radi promocije građanskih inicijativa. Model predlaže dva načina implementacije – integrirani pristup brzih rezultata. Predloženi alati uključuju izdavanje biltena u zajednici, savjetodavna tijela građana, javni informacijski centar, izradu proračuna u malom te provođenje ankete o zadovoljstvu građana lokalnom samoupravom, među mnogim drugim. Za svaki od alata dan je primjer, među kojima mnogi dolaze od inicijativa koje su već pokrenute u Hrvatskoj.

Gospodarski razvoj. Ovaj model razmatra lokalni gospodarski razvoj iz perspektive zajednice – zajedničkim osmišljavanjem i vođenjem za zajedničkom vizijom gospodarskih potencijala zajednice – i kako da ga lokalna samouprava, vodeći poslovni ljudi i vodeći ljudi civilne zajednice postignu. Model također razmatra mobilizaciju javnih i privatnih resursa za pružanje potpore toj viziji te promišlja kako stvoriti povoljnu poslovnu klimu koja potiče lokalne poduzetnike na otvaranje novih poduzeća i proširenje postojećih i koja je privlačna vanjskim investitorima. Kroz ovaj proces izrađen je strateški plan gospodarskog razvoja. Na kraju, model predlaže osnivanje lokalnog tijela koje bi bilo odgovorno za nadgledanje implementacije plana i koje će razmatrati pitanja sposobnosti vezanih uz regulativno okruženje za postizanje ciljeva

plana. Ovaj je model važan alat za poboljšanje sposobnosti lokalne samouprave u upravljanju lokalnim gospodarskim razvojem.

Upravljanje financijama. Ovaj model daje prikaz sustava upravljanja financijama koji povećava transparentnost i odgovornost ukupnog upravljanja financijama, od donošenja odluke do procjene izdataka. Model uvodi četiri moderne upravljačke prakse: (1) izrada transparentnog proračuna, (2) analiza kreditne sposobnosti radi boljeg pristupa kreditu, (3) sustavni pristup planiranju kapitalnih projekata kroz višegodišnje razdoblje i (4) proračun organiziran oko programskih ciljeva te povezan s pokazateljima rezultata (programski proračun). Ovim četirima praksama potporu pruža primjena računalnog programa (model financijske analize) koji je osmišljen posebno za uporabu lokalnih samouprava u Hrvatskoj te u skladu s postojećim pravnim okvirom.

Informacijski menadžment. Ovaj model uvodi nov pristup upravljanju informacijama i komunikaciji unutar lokalne samouprave te između građana i lokalne samouprave. Pristup se oslanja na sustavno ocjenjivanje potreba za informacijama lokalne samouprave, čemu slijedi primjena modernih alata za komunikaciju i razmjenu informacija kao što je LAN (lokalna računalna mreža), elektronička pošta i održavanje virtualnih konferencija. Najvažnije od svega, model povezuje građane s lokalnom samoupravom elektroničkim putem radi omogućivanja pristupa informacijama o funkcijama (postupcima) lokalne samouprave te radi komunikacije s dužnosnicima lokalne samouprave, štedeći vrijeme i povećavajući sudjelovanje građana u lokalnoj upravi.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	1
ZAHVALE	5
UVOD U IZRADU PRORAČUNA	6
1. POGLAVLJE - TRANSPARENTNI PRORAČUNSKI PROCES	13
UVOD.....	13
KLJUČNI DIJELOVI TRANSPARENTNOGA PRORAČUNSKOG PROCESA	13
PRORAČUNSKA PORUKA.....	14
JAVNA TRIBINA.....	16
DODATAK 1.....	25
DODATAK 2.....	26
DODATAK 3.....	27
DODATAK 4.....	30
2. POGLAVLJE - PROGRAMSKI PRORAČUN	32
UVOD.....	32
ŠTO PODRAZUMIJEVAMO POD "PROGRAMSKOM STRUKTUROM".....	32
KAKO SE USVAJAJU PROGRAMI I GDJE SE OBJAVLJUJU?.....	36
DODATAK 1.....	43
DODATAK 2.....	49
DODATAK 3.....	57
3. POGLAVLJE - PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA	58
UVOD	58
USPOREDBA HRVATSKIH PLANOVA ZA PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA.....	58
PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA.....	59
ZAŠTO POKRENUTI PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA	60
KORISTI OD PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA	60
KORACI PRI IZRADI PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA	62
1. korak: UTVRDITI ORGANIZACIJSKU STRUKTURU	63
2. korak: UTVRDITI SMJERNICE	64
3. korak: IZRADA KALENDARA, OBRAZACA I NAPUTAKA.....	66
4. korak: OCJENA KAPITALNIH POTREBA	68
5. korak: ANALIZA FINACIJSKIH MOGUĆNOSTI	72
6. korak: PRIPREMA PROJEKTNIH ZAHTJEVA	73
7. korak: RAZMATRANJE PROJEKTNIH ZAHTJEVA	74
8. korak: UTVRĐIVANJE PRIORITETNIH PROJEKTNIH ZAHTJEVA	75
9. korak: OCJENA NAČINA FINACIRANJA	79
10. korak: NACRT KAPITALNOG PROGRAMA I PRORAČUNSKIH	
DOKUMENATA.....	81
11. korak: USVAJANJE KAPITALNOG PROGRAMA I PRORAČUNA.....	82
12. korak: PRIMJENA I PRAĆENJE KAPITALNOG PRORAČUNA	84
PREPREKE.....	86
DODATAK 1.....	88
DODATAK 2.....	92
DODATAK 3.....	93
DODATAK 4.....	94
DODATAK 5.....	95
DODATAK 6.....	97
DODATAK 7.....	98
DODATAK 8.....	100
DODATAK 9.....	101

4. POGLAVLJE - KREDITNA SPOSOBNOST	102
UVOD.....	102
UPRAVLJANJE DUGOM.....	102
SMJERNICE ZA ZADUŽIVANJE.....	103
SMJERNICE ZA PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA	105
KRATKOROČNO FINANCIRANJE	107
DUGOROČNO FINANCIRANJE	112
KREDITNA ANALIZA	120
AGENCIJE ZA OCJENU KREDITNE SPOSOBNOSTI	125
IZNOŠENJE ČINJENICA	128
UPRAVLJANJE.....	129
FINANCIJSKA ANALIZA.....	131
PREDVIĐANJE.....	138
RJEČNIK IZRAZA I TERMINA	144

ZAHVALE

Ovaj je priručnik zasnovan na programu edukacije pod nazivom *Modernizacija upravljanja financijama u lokalnim samoupravama u Hrvatskoj*, koji je sponzorirala Američka agencija za međunarodni razvoj, a proveo The Urban Institute. Veći dio materijala korištenih u ovom priručniku potječe iz sljedećih publikacija: *Priručnici za edukaciju - Modernizacija upravljanja financijama u lokalnim samoupravama u Mađarskoj*, koje su izradili The Urban Institute (Washington, SAD) i Metropolitan Research Institute (Budimpešta, Mađarska); *Edukacija za upravljanje financijama u lokalnim samoupravama u Slovačkoj*, izradio The International City/County Management Association (Washington, SAD); te *Izrada i priprema programa kapitalnih ulaganja: vodič za manje samouprave* koju je napisala Patricia Tigue. PRLS posebno zahvaljuje osoblju te gradonačelnici i gradonačelnicima Grada Bjelovara, Grada Crikvenice i Grada Varaždina na njihovoj suradnji i primjerima slučajeva koji su uvršteni u ovaj priručnik.

Ovaj je priručnik ključni dokument za diseminaciju PRLS-ova modela upravljanja financijama drugim gradovima u Hrvatskoj. Priručnik je praktičan a ne teorijski zapis onoga što je ostvareno u PRLS-ovim pilot gradovima. Ovaj je priručnik podijeljen u četiri dijela:

- Proces izrade transparentnog proračuna
- Priprema i izrada programskog proračuna
- Program kapitalnih ulaganja
- Kreditna sposobnost / upravljanje dugom.

Ova četiri dijela u kombinaciji osmišljena su ne samo da bi služili kao vodič lokalnim samoupravama u Hrvatskoj koje su zainteresirane za modernizaciju upravljanja financijama, već i za konzultante koji žele proširiti svoju sposobnost pružanja pomoći u modernizaciji upravljanja financijama.

UVOD U IZRADU PRORAČUNA

Što je proračun?

Jednostavno rečeno, proračun je plan lokalne samouprave za njezine financijske resurse; plan financijskih aktivnosti za specifično vremensko razdoblje koji obuhvaća sve planirane prihode i rashode za proračunsko razdoblje. Proračun se često naziva operativnim planom; služi kao osnova za financijsko izvještavanje gradonačelniku i gradskom vijeću, Ministarstvu financija, odjelima lokalne samouprave te proračunskim institucijama i građanima.

“Dobar proračun” jest onaj koji pruža dovoljno informacija na način koji olakšava donositeljima odluka/smjernica dodjeljivanje ograničenih sredstava na djelotvoran način po prioritetima. B. Wooldridge

Proračun je alat za dodjeljivanje ograničenih sredstava prioritetima koji su međusobno konkurentni. Budući da potrebe uvijek premašuju raspoloživa sredstva, sredstva koja dodjeljujete jednom odjelu uskraćujete nekom drugom. Vrijednost sredstava koja trošite ne mjerite samo postignutim koristima, već i onim što niste poduzeli. Izrada proračuna podrazumijeva izbor.

Proračun lokalne samouprave obuhvaća:

- planirane aktivnosti, projekte i usluge
- procjene raspoloživih javnih prihoda i
- procjene javnih rashoda neophodnih za financiranje planiranih aktivnosti.

U sljedećim poglavljima dobit ćete informacije i smjernice o tome kako pripremiti "dobar proračun" u operativnom području i području kapitalnih ulaganja. Sljedeće dvije definicije proračuna uključuju:

operativni proračun – plan za svakodnevne operativne rashode lokalne samouprave i predložena sredstva financiranja za određeno razdoblje (obično je to jedna godina).

kapitalni proračun – plan predloženih kapitalnih ulaganja i način njihova financiranja, obično temeljen na prvoj godini višegodišnjeg programa kapitalnih ulaganja i obično ozakonjen kao dio ukupnoga godišnjeg proračuna, što uključuje i operativne i kapitalne izdatke.

Zašto je važno imati proračun?

Prema zakonu, hrvatske lokalne samouprave moraju pripremiti godišnji proračun za fiskalnu godinu. Osim što se moraju zadovoljiti zakonski propisi, proračun je važan kao prikaz politike o raspodjeli ograničenih sredstava po područjima rada lokalne samouprave. Proračun nije samo prikaz financija, već i veza između mobilizacije sredstava i postizanja dugoročnih i kratkoročnih ciljeva lokalne samouprave. Aktivnosti povezane s oblikovanjem proračuna, zakonsko razmatranje, izvršenje proračuna te nadzor i revizija proračuna glavni su instrumenti pri odlučivanju o stanju zajednice te djelotvornosti programa lokalne samouprave.

Reforma i razvoj proračuna

U SAD-u proračun se razvio od jednostavnog mehanizma nadzora u sredstvo upravljanja te izrade i implementacije smjernica. Kako je do toga došlo? Na početku dvadesetog stoljeća

postojao je velik problem korupcije u upravi i velik strah od krađe javnih sredstava. Radi zaštite javnih sredstava, financijske su ovlasti koncentrirane u poziciji gradonačelnika. Pozicija kontrolora, kao osobe hijerarhijski ispod gradonačelnika, utemeljena je radi nadzora prihoda i izdataka. Ovu je reformu predvodio grad New York 1907. godine, a središnja ju je vlada SAD-a preuzela 1912. godine.

Problem korupcije odražavao se u prirodi nadzora proračunskih praksa iz tog vremena. Proračuni orijentirani ka kontroli bili su jednostavno razumljivi i time transparentni i podložni pomnim ispitivanjima. Nadalje, proračunski je proces općenito naglašavao ono negativno, tj. kontrolor je pažljivo pratio javna sredstva kako bi osigurao da odjeli nisu pretjerali u svojim zahtjevima za proračunskim sredstvima. Stoga je proračunski proces uglavnom značio odbijanje zahtjeva.

S vremenom se razvila potreba za boljim informacijama na kojima bi se zasnivale odluke o ulaganjima/financijama. Depresija 1930-ih donijela je velik broj saveznih programa za poticanje gospodarstva te se na osnovi tih programa razvio proračun prema rezultatima. Do sredine 1960-ih postojao je pokret za izradu programskog proračuna po rezultatima. Te su se reforme, međutim, usredotočile na nacionalnu razinu. Tijekom tzv. revolta poreznih obveznika sredinom 1970-ih građani su zahtijevali da znaju kako se koriste porezi na razini lokalne samouprave koje oni plaćaju. Stoga je došlo do pokreta za izradu transparentnih proračuna koji bolje informiraju javnost. Lokalne su samouprave prešle s nadziranih proračuna na različite oblike izrade programskih proračuna.

Unatoč svom "napretku" u praksama izrade proračuna, vi još morate donijeti teške odluke. V.O. Key mlađi (1940) postavio je pitanje: "Na osnovi čega će se donijeti odluka za alokaciju X dolara za aktivnost A umjesto za aktivnost B?" Važno je da lokalne samouprave točno odrede kriterije te da ih imaju na umu pri alokaciji sredstava u proračunu.

Ljudi reagiraju na ono što stavite pred njih. Ako vide proračun po stavkama, postaviti će jednu skupinu pitanja usredotočujući se na orijentaciju ka kontroli. Ako pitate ljude (npr. članove predstavničkog tijela, gradonačelnike) da ocijene iste aktivnosti u obliku programskog proračuna, njihova revizija i kriteriji za odabir bit će potpuno drugačiji. To je pitanje ovako izrazio Jess Burkhead (1956): "Načini izrade proračuna utječu na krajeve izrade proračuna – ljudi razmišljaju o onome što je stavljeno pred njih."

Višestruke svrhe izrade proračuna

Svrha proračuna je da odredi jasan, logičan plan za alokaciju resursa grada programima pružanja esencijalnih javnih usluga, kao što su parkovi i rekreacija, javna sigurnost, održavanje i izgradnja ulica i mostova, te druge funkcije koje pružaju potporu sigurnom, zdravom i ugodnom okruženju zajednice. Kada je pravilno izrađen, proračun je sredstvo za službeno dokumentiranje financijskih i programskih smjernica gradskog vijeća, tijela krajnje odgovornog za dobrobit zajednice.

Postoji velik broj svrha kojima služi priprema godišnjega operativnog proračuna. One uključuju činjenicu da proračun služi kao pravni dokument, vodič kroz funkcioniranje te, na kraju, kao sredstvo za komunikaciju.

Financijski plan

Lokalni proračun, općenito gledano, mora dovesti u ravnotežu prihode i izdatke. Zato je ključna proračunska funkcija osiguranje financijskog plana koji će upravljati fiskalnim funkcioniranjem

lokalne samouprave za sljedeću godinu. Kao minimum, proces financijskog planiranja uključivat će:

- sve izvore sredstava na raspolaganju lokalnoj samoupravi
- sažetak svih prihoda i izdataka
- projekciju financijskog stanja uprave na kraju tekuće godine i na kraju predložene fiskalne godine
- financijsku aktivnost u tekućoj i prethodnoj godini po odjelu ili programu, tako da osobe koje donose odluke znaju gdje se troše tekuće aroprijacije kao usporedba predloženim izdacima
- službenu procjenu prihoda koja uključuje popis svih tekućih i predloženih izvora prihoda, koliko je u prethodnim razdobljima stvarao svaki od izvora, koliko se očekuje u predloženom proračunu te skrivenu osjetljivost projekcija prihoda (gospodarsku, sezonsku, demografsku ili promjene aktivnosti) koja rezultira s više ili s manje prihoda nego što je projicirano; te će osobama koje donose odluke dati predodžbu o potencijalnim fiskalnim nepostojanostima s kojima se suočavaju
- pogled u budućnost radi očekivanja događaja ili stanja koja bi zahtijevala promjene u funkcioniranju zbog osiguravanja financijske stabilnosti ili solventnosti
- eksplicitni odnos kapitalnog proračuna s operativnim proračunom; kapitalni je proračun velikim dijelom financiran zaduživanjem, što potražuje iz proračuna lokalne samouprave svotu dovoljnu za otplatu duga iz godišnjih aroprijacija.

Nastojeći osigurati da servisiranje duga ostane pod nadzorom i da aktualni donositelji odluka ne donose nerazumne odluke koje će opteretiti budućnost, mnoge su jedinice lokalne samouprave donijele smjernice kojima uređuju servisiranje duga kao točan odnos duga i sveukupnih rashoda, a dobrim će planom nastojati postaviti racionalno servisiranje duga za višegodišnje razdoblje.

Strateški dokument

Proračun, kao strateški dokument, zahtijeva da čelnik izvršne vlasti (gradonačelnik, načelnik općine i izvršno tijelo) u njemu jasno iznese dugoročne i kratkoročne ciljeve i strategije koji ocrtavaju proračun. Proračun daje priliku da se objasni sadržajni učinak strateških promjena na aktivnosti, razinu usluga i financijsku dobrobit zajednice. Druga strana predlaganja strateških promjena jest odgovornost. Ako se uvodi nova strategija, općenito je korisno na početku objasniti kako će točno ta nova ili izmijenjena strategija biti provedena i kako će biti nadgledani učinci.

Pravni akt

Proračun osigurava usklađenost s relevantnim zakonima i drugim propisima kroz uspostavu procesa pripreme proračuna.

Vodič za postupke

Proračun ne samo da uspostavlja financijsku politiku i strateški plan za javnu upravu, nego također i nacrt koji određuje količinu pruženih usluga te način na koji će one biti pružene. To je glavno sredstvo za određivanje smjera kojim glavna izvršna i zakonodavna tijela trebaju usmjeravati upravne organe u pružanju usluga javnosti. Proračun pruža potvrđene razine očekivanja u obliku kratkoročnih ciljeva i mjerenja izvršenja i vremenskih rasporeda projekata.

- upravljanje uslugama i rashodima dodjelom novca konkretnim programima stvorenim za ostvarivanje jasno određenih ciljeva
- postavljanje detaljnog plana o tome za što i kako će se pružati usluge

- pružanje osnovnih smjernica kojima izabrani dužnosnici nadziru osoblje u pružanju usluga
- okvir kategorija, ciljeva usluga i financijskog sustava koji može biti korišten kao osnova za periodične izvještaje o statusu gradskih odnosno općinskih aktivnosti

Sredstva komunikacije

Proračun je sažet način na koji donositelji odluka u jedinicama lokalne samouprave mogu prenositi informacije o promjenama, razlozima za odluke i promijenjenoj viziji budućnosti. Proračunski proces može biti djelotvorno sredstvo pomaganja građanima da razumiju potrebu za promjenama i razloge koji stoje iza strategije i političkih odluka.

- pruža sažete informacije i tablice
- objašnjava učinke planiranja na proračun
- objašnjava proces planiranja
- koristi tablice i grafove kako bi naglasio informacije
- uključuje rječnik izraza i termina, sadržaj i kazalo
- sadržava podatke kojima se opisuju organizacija i zajednica

Vrste proračuna

Linijski proračun

Linijski proračun lokalne samouprave pruža popis dobara i usluga koje će svaki odjel nabaviti, s procijenjenim troškovima. Primjeri uključuju rad, materijale, komunalne usluge i kapitalne izdatke. Popis konkretnih stavaka što ih treba nabaviti proistječe iz plana rada koji nabroja neophodne stavke, a omogućava uspoređivanje troškova tih stavaka s troškovima sličnih stavaka nabavljenih drugdje. To zauzvrat omogućava određivanje opravdanosti zahtjeva za financiranjem. Nakon što vijeće odobri proračun, odjeli mogu početi s nabavljanjem roba i dobara.

Fokus je linijskog proračuna što kupiti, detaljan je i orijentiran prema kontroli. Proračun pokazuje koliko će se potrošiti za svaku stavku koju proračunska organizacija lokalne samouprave koristi. Rashodi su organizirani primarno po vrstama rashoda, kao što su plaće, materijali i oprema te roba i usluge. Premda ga je najjednostavnije pripremiti, linijski proračun ne pruža informacije u vezi s aktivnostima i funkcijama programa, odjela ili lokalne samouprave. Informacije o tome koliko se koristi za plaće, materijale, održavanje i komunalne usluge ne otkriva mnogo o konkretnom pružanju usluga. Za koliko se građana pružaju društvene usluge? Koliko je kilometara cesta očišćeno? Koliko djece ide u školu? Da bi se odgovorilo na ova pitanja, morate reorganizirati rashode u programe ili aktivnosti.

Programski proračun

Programski proračun nastao je kao rezultat pokušaja pronalaženja načina kojim bi se odabrale mogućnosti za pružanje usluga i odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Što pokušavamo postići (dugoročni cilj)?
- Koliko će stajati postizanje toga dugoročnog cilja?

Ova metoda izrade proračuna omogućava organiziranje aktivnosti u programe (aktivnosti ili usluge sa zajedničkim ciljem), određujući mogućnosti za postizanje svakog cilja, troškove i koristi za svaku mogućnost te odabir mogućnosti za postizanje najveće koristi. Budući da su bitni ukupni troškovi i razina izvedbe, a ne cijena pojedinih stavaka, proračunska se odvajanja mogu pružati u obliku jednokratne isplate po programu, a ne u tradicionalnim stavkama. Programski proračun često je popraćen različitim mjerjenjima izvedbe. U punom smislu,

programski proračun zahtijeva brojne analize i dokumentaciju. Dijelovi ove metodologije koriste se u drugim oblicima izrade proračuna, kao što su proračun prema rezultatima i proračun zasnovan na pravdanju troškova iznova svake godine. Stoga lokalna samouprava može upotrebljavati mnoge značajke programskog proračuna, na primjer određivanje dugoročnih ciljeva i izvještavanje o proračunskim podacima po programima, a ne po odjelima.

Proračun prema rezultatima

Svrha je proračuna prema rezultatima:

- napraviti plan rada koji opravdava ukupan proračun
- stvoriti osnovu za usporedbu cijene i kvalitete usluge i
- provjeravati postižu li programi ciljeve.

Mjere radnog opterećenja, na primjer broj klijenata ili broj izdanih uhidbenih naloga, pomažu u opravdanju proračuna. Cijena i mjere inputa, kao što su cijena po klijentu ili cijena po izdanom nalogu, pomažu u procjeni učinkovitosti i ekonomičnosti pružanja usluge. Mjere rezultata i utjecaja, poput iznosa sudjelovanja građana, vremena koje klijenti provedu čekajući ili stupnja recidivizma, otkrivaju koliko programi postižu svoje dugoročne ciljeve. U idealnoj situaciji proračun bi trebao uspoređivati razinu izvedbe u proračunu za nadolazeću godinu sa stvarnom razinom izvedbe u prethodnim godinama.

Osnovna prednost proračuna prema rezultatima jest ta što pokazuje aktivnosti lokalne samouprave i razinu usluga tih aktivnosti. Relativna razina usluga i sredstava utrošenih na različite aktivnosti pokazuje gdje su prioriteti. Ovaj vam proračun daje i neophodne informacije za odlučivanje o tome jesu li prioriteti ispravni. On pruža veliku pomoć u procjeni kvantitete, kvalitete i produktivnosti programa lokalne samouprave.

Sažet prikaz vrsta proračuna

Vrsta proračuna	Karakteristike	Pitanja	Kriteriji
linijski proračun	rashodi i prihodi povezani s potrebama	što se kupuje?	kontrola
programski	rashodi i prihodi povezani s javnim ciljevima	što se postiže?	planiranje/ učinkovitost
prema rezultatima	rashodi i prihodi povezani s radnim opterećenjem	što treba napraviti?	upravljanje/ djelotvornost

Prednosti i nedostaci triju sustava izrade proračuna

Izrada linijskog proračuna	
Prednosti	Nedostaci
Uobičajen je; članovi vijeća možda neće željeti promjenu proračunskog sustava zbog zabrinutosti da bi dobivali manje informacija.	Pružaju informacije samo o sredstvima ili inputu korištenom za pružanje javnih usluga – ne daju informacije o tome što se postiže korištenjem tih sredstava.
Što je detaljniji objekt rashoda, veća je kontrola vijeća nad odjelom.	Što je detaljnija linijska stavka, menadžeri će imati manje fleksibilnosti.

	Razina detaljnosti može biti prevelika za građane.
	Obično je temeljen na porastu. Rashodi u prethodnoj godini su osnova, s pridodanim iznosima koji predstavljaju inflaciju, povećanu potražnju ili poboljšanu razinu usluge. Metoda porasta ne bavi se pitanjima kao što su: kako smanjiti troškove uz održavanje iste razine usluge ili kako usluga odgovara trenutačnim potrebama.

Izrada programskog proračuna	
Prednosti	Nedostaci
Naglašava kvalitetu i cijenu usluga, za razliku od cijene kupljenih stvari (linijski proračun).	Izuzetno je složen proces.
Obično je popraćen mjerama izvršenja ili rezultatima.	Orijentiran je prema analizi i pripremi dokumentacije.
Menadžerima daje fleksibilnost za postizanje "ciljane razine usluge" na bilo koji način (tj. nisu ograničeni linijskim stavkama) uz uvjet da ostanu unutar cjelokupne proračunske alokacije.	Može pojačati konflikt jer otkriva da se u slučaju povećanja jedne usluge, druga mora smanjiti. Na primjer, da bi se pojačale policijske ophodnje, kako bi se 5% građana osjećalo sigurnije, može se za 30% smanjiti mogućnost da djeca igraju nogomet.

Proračun prema rezultatima	
Prednosti	Nedostaci
Unapređuje učinkovitost programa.	Izuzetno je složen; pruža više informacija.
Omogućava bolju procjenu rezultata programskih radnji.	Usredotočuje pozornost na djelotvornost, ali se ne bavi temeljnim pitanjima poput onih je li program uopće potreban ili kako ograničena sredstva najbolje raspodijeliti među programima.
Članovima vijeća i javnosti pruža bolje informacije o kvaliteti usluga.	

Prepreke

Priprema operativnog proračuna može zahtijevati puno vremena, velike troškove, a ponekad može biti težak proces. Prepreke se često susreću kada se mijenja postojeći proces pripreme proračuna.

Otpor menadžmenta

Menadžment, osobito pročelnici odjela, mogu biti zabrinuti zbog toga što bi dužnosnici, građani i mediji mogli koristiti izmijenjene podatke, nastale u trenutačnome proračunskom procesu, kako bi nekoga optuživali i povukli sredstva u svrhu smanjenja troškova. Neki menadžeri mogu gledati na promjene u proračunskom procesu kao na "prolazni hir" ili "vježbanje" i ne vidjeti u tome korist.

Politički otpor

U modificiranju proračuna ili promjeni orijentacije proračunskog procesa politički otpor dužnosnika može se prevladati njihovim ranim uključivanjem u proces. Dužnosnici moraju biti informirani o koristima koje donose predložene promjene u proračunskom procesu i kako će im te promjene biti od koristi u donošenju boljih političkih odluka. Potrebno je i postavljati pitanja dužnosnicima jesu li im korisne operativne informacije koje primaju o proračunu i žele li nešto izmijeniti.

Nedostatak resursa

Velika prepreka može biti nedostatak analitičkog osoblja, vremena, sredstava i informatičke tehnologije za implementaciju promjena u proračunskom procesu. Prepreke se mogu smanjiti treningom zaposlenika uz korištenje pilot projekta, na primjer implementacijom proračuna zasnovanog na pravdanju troškova iznova svake godine ili proračuna zasnovanog na ciljevima u jednom ili dvama odjelima. Informacije koje ste prikupili u pilot projektu treba koristiti da biste odredili kako se proces može poboljšati te ako želite koristiti novi proces u drugim odjelima.

1. POGLAVLJE – TRANSPARENTNI PRORAČUNSKI PROCES

UVOD

Tijekom prošlog desetljeća poduzete su pravne, organizacijske i strukturne promjene u sustavu lokalnih i regionalnih samouprava s ciljem povećanja transparentnosti i poboljšanja upravljanja javnim resursima. Kao rezultat ovih promjena pojavila se potreba za uvođenjem modernih tehnika transparentnoga, jasnoga i jednostavnoga proračunskog procesa.

Uvođenje modernih tehnika menadžmenta u lokalne samouprave, uključujući vrijednost koja se pridaje transparentnosti, te trening zaposlenika u svrhu implementacije ovih tehnika u potpunosti se izvršava samo kada se općoj javnosti (onoj koja popunjava proračun) pruži mogućnost stalnoga i jasnog predstavljanja proračuna i proračunskog procesa. Dobar način za razumijevanje toga jest razmišljanje o ključnim pojmovima. Ključni pojmovi koji se odnose na proračunski proces jesu – prema lokalnim dužnosnicima i gradskim upravama – pružiti, objasniti i trenirati. Za javnost su najvažniji pojmovi vidjeti, čuti i razumjeti.

Transparentni proračunski proces uključuje skup aktivnosti, dokumenata, metoda, intervencija itd. koje vijeće lokalne samouprave (predstavničko tijelo) ili poglavarstvo lokalne samouprave (izvršno tijelo) provode s ciljem informiranja građana o prošlim, sadašnjim i budućim aktivnostima izabrane gradske uprave.

Ova metoda pripreme proračuna obuhvaća terminologiju koja nije postojala u prošlom sustavu, a također i ideju o upravljanju inicijativama od zajedničkog interesa, odgovornost prema građanima i biračima te odgovornost za inicijative i aktivnosti koje su poduzete.

KLJUČNI DIJELOVI TRANSPARENTNOGA PRORAČUNSKOG PROCESA

Transparentni proračunski proces uključuje širok opseg aktivnosti ili modela koji se koriste u svrhu povećanja transparentnosti. Postoje tri glavne aktivnosti koje na najbolji način ostvaruju cilj povećanja transparentnosti; utjecaj ovih aktivnosti već se pokazao u praksi:¹

1. proračunska poruka
2. javna tribina
3. proračun u malom

¹ U Hrvatskoj su ove aktivnosti već implementirane u različitim mjestima širom zemlje. U Crikvenici su održane dvije javne tribine do studenoga 2003. godine. Širom zemlje napravljeni su brojni dokumenti proračuna u malom i objavljene stotine proračunskih poruka.

PRORAČUNSKA PORUKA

Definicija

Proračunska je poruka važan način kojim gradonačelnik može potaknuti raspravu o proračunu. Minimalno, ona sadrži opći sažetak proračuna, smjernice za planiranje proračuna, ciljeve grada za sljedeću godinu te način na koji se proračun odnosi prema tim ciljevima, u formatu koji se lako čita. Proračunska poruka prvi je dio službenog proračuna.

Verzije proračunske poruke

Proračunska poruka obično se javlja u jednom od dva osnovna oblika:

- *potpuna proračunska poruka (duga verzija)* – to je sveobuhvatan narativni opis proračuna
- *skraćena proračunska poruka (kratka verzija)* – to je sažetak proračuna na jednoj ili dvije stranice koje je napisao gradonačelnik.

Sadržaj proračunske poruke

Ako se koristi *potpuna proračunska poruka* (duga verzija), ona treba sadržavati:

- kratak sažetak proračunskog procesa
- sadržaj i točan opis glavnih proračunskih ciljeva za sljedeću godinu
- popis najvažnijih dostignuća i rezultata aktivnosti lokalne samouprave u prethodnoj godini
- sažetak promjena (porast ili smanjenje) u proračunu s obzirom na prethodnu godinu
- kratak opis osnovnih skupina prihoda i rashoda prema tri klasifikacije (organizacijska, programska i funkcionalna)
- popis zadataka pojedinih odjela lokalne samouprave, u vezi s financiranjem relevantnih proračunskih i izvanproračunskih institucija.

Ukoliko se izabere *skraćena proračunska poruka* (kratka verzija), sadržaj *potpune proračunske poruke* bit će prilagođen kratkoj verziji zbog njena predstavljanja i dostupnog prostora (ako bude objavljivana). Budući da se ona upotrebljava poglavito za širu javnost, format i dužina će se razlikovati od potpune proračunske poruke. U svakom slučaju, kratka proračunska poruka treba sadržavati:

- jednostavan opis glavnih proračunskih ciljeva za nastupajuću godinu
- ključne okolnosti u kojima je proračun usvojen (ograničavajuće i afirmativne)
- dvije ili tri ključne karakteristike novog proračuna (to može biti izraženo jednom riječju ili pojmom)

- kratko objašnjenje razloga za povećanje ili smanjenje glavnih skupina prihoda i izdataka s obzirom na prethodno razdoblje.

Ukratko, ove se informacije moraju odnositi na političke, gospodarske i sve druge uvjete ili okolnosti koje su utjecale na predloženi proračun.

(vidi dodatak 2 – Primjer gradonačelnikove proračunske poruke (kratka verzija) iz Proračuna u malom, Grad Varaždin)

Komu je namijenjena proračunska poruka

Potpuna proračunska poruka koristi se za potrebe gradskog poglavarstva i vijeća u procesu pripreme, planiranja i usvajanja proračuna.

Kratka proračunska poruka prvenstveno se koristi za informiranje građana i medija, u dokumentima za prezentaciju i u proračunu u malom.

Svrha proračunske poruke

Proračunska je poruka u svojem najjednostavnijem obliku opis koji opća javnost razumije bolje od proračuna prikazanog brojkama. Ona objašnjava kontekst lokalne situacije, njezine okolnosti i vremenski okvir tijekom kojega je proračun za sljedeću godinu donesen. Osoba koja čita taj materijal može brzo shvatiti koji je iznos proračuna, brojke, omjere i njegove najvažnije dijelove.

Ona također pruža informacije o trendu i pravcu u kojem se proračun kreće i o opcijama koje su odabrane za proračunsku godinu. Proračunska poruka jasno navodi koji su prioriteti lokalne samouprave u izvršavanju usluga, razvoju zajednice, podršci i financiranju, jednom riječju – razvojnu politiku jedinice lokalne samouprave. U proračunskoj poruci brojevi se koriste samo da bi podržali opis ili prikazali specifične točke koje se nalaze u opisu.

Preduvjeti potrebni za proračunsku poruku

Proračunska poruka trebala bi biti temeljena na dvama važnim dokumentima:

- *razvojnoj strategiji lokalne samouprave* (ako je definirana) – dokument koji pokriva višegodišnje razdoblje razvoja,
- *gradonačelnikovim smjernicama za pripremanje i planiranje proračuna za sljedeće jednogodišnje razdoblje.*

Koraci u pripremi proračunske poruke

Prvi korak: identificirati ključne proračunske odluke i smjernice koje se nalaze u proračunu

Ovo uključuje pregled *analize postojeće strategije*, usvojenih gradonačelnikovih smjernica i definiranje prioriteta koje treba naglasiti u proračunskoj poruci. Također uključuje pregled svih *zahtjeva za sredstvima od proračunskih i izvanproračunskih korisnika*, tj. od odjela lokalne

samouprave, u svrhu usklađivanja njihovih potreba te osiguravanja da se zahtjevi nalaze unutar razvojne politike, smjernica i kapaciteta proračuna. Ove skupine aktivnosti također mogu voditi do značajnijih promjena u politici u odnosu na prethodnu praksu (budući da se to događa u početnoj fazi pripremanja poruke).

Drugi korak: pregledati i analizirati prethodni proračun (npr. tri godine unatrag) te razmotriti dugoročne planove i njihove veze sa sadašnjim proračunom

Ovaj korak uključuje reviziju i analizu projekata i aktivnosti koje će biti prenesene iz prethodnoga proračunskog razdoblja u sadašnju (planiranu) godinu. Nadalje, potrebno je razmotriti, analizirati i pregledati nove projekte i aktivnosti koje će početi u sadašnjoj proračunskoj godini. Sve što je uključeno u ovaj korak treba biti u vezi s postojećim planom kapitalnih ulaganja (ako je definiran) ili s višegodišnjim planom kapitalnih ulaganja koji može biti definiran unutar pojedinih odjela. Također treba definirati utjecaj operativnih troškova koji je posljedica otvaranja novih objekata.

Treći korak: sažeti ključna pitanja i glavne proračunske aktivnosti i teme

Potrebno je jasno odrediti tri do četiri ključne proračunske teme koje su očite u sadašnjem proračunu. Proračun će biti predstavljen i promoviran na osnovi ovih ključnih tema – na primjer, povećana produktivnost, privatiziranje usluga, nepostojanje novih poreza i naknada, povećanje broja usluga u područjima gdje ih je premalo itd.

Koristite se jednostavnim jezikom kako biste objasnili razloge za promjenu organizacije proračuna, bilo kakve promjene u razinama financiranja u odnosu na prethodnu godinu, brojke ili trendove ili uvođenje novih projekata i programskih inicijativa. Potrebno je detaljno objasniti projekte ili inicijative koje su do sada bile provođene unutar jednog odjela, a sada se smatraju dijelom više odjela.

Četvrti korak: pripremiti proračunsku poruku

Treba prikupiti materijale pripremljene u koracima 1 – 3, uključiti potrebne financijske i ekonomske podatke te brojčane podatke o programima i temama u proračunu. Također treba ugraditi grafove i tablice. Zaključni odjeljak (ili rečenica) trebao bi najaviti buduće korake lokalne samouprave s ciljem povećanja transparentnosti.

JAVNA TRIBINA

Definicija

Javna tribina je tehnika kojom se koristi lokalna samouprava kako bi uključila građane u proces odlučivanja, informirajući ih o pitanjima, projektima i problemima relevantnim za zajednicu te prikupljajući njihove komentare prije konačnog djelovanja. Ovo je važna komponenta transparentnoga proračunskog modela.

Oblici javne tribine

Kako bi se u potpunosti shvatio značaj javne tribine i sastav javnosti za koji se javna tribina organizira, trebamo prvo definirati pojam "javnost".

Javnost se dijeli na tri osnovne skupine: opću javnost, stručnu javnost i specijalističku javnost.

- **Opća javnost** je najširi presjek javnosti, uključuje sve dobne skupine i zanimanja.
- **Stručna javnost** se sastoji od pojedinaca ili skupine određene pojedinim aspektom ili profesionalnom orijentacijom (npr. ekonomisti, doktori, pravnici itd.); na osnovi njihove profesionalne orijentacije može se predvidjeti različit pristup ili stupanj uključivanja.
- **Specijalistička javnost** sastoji se od pojedinaca ili skupina koje pripadaju određenom području ili zvanju, a koje su fokusirane na jedno područje (npr. kardiolozi, računovođe, turistički djelatnici, atomski fizičari itd.), tako da su za njih predviđeni drugačiji pristupi ili stupnjevi uključivanja ako se ukaže potreba.

Modeli pristupa općoj javnosti:

Modeli pristupa općoj javnosti mogu uključivati:

- javne ankete
- pristup preko medija
- različite oblike svakodnevne komunikacije s tijelima lokalne samouprave
- organiziranje rasprava po temama ili tematskim skupinama (niža razina rasprava)
- organiziranje rasprava po odborima (viša razina rasprava)
- organiziranje javnih tribina (konačan pristup koji prethodi implementaciji).

Karakteristike javne tribine (sadržaj, prednosti i nedostaci) čine je idealnom za poticanje uključivanja *opće javnosti*, uz slobodan i potaknut dolazak svakog građanina. Ipak je važno primijetiti da je potrebno uskladiti nekoliko tehnika kako bi postojalo uspješno sudjelovanje građana u proračunskom procesu; javna tribina kao takva nije dovoljna da zadovolji potrebu za sudjelovanjem građana u proračunskom procesu.

Svrha javne tribine

Osnovna svrha organiziranja i vođenja javne tribine je informiranje građana o sadržaju proračuna i proračunskom procesu kao takvom.

Javna tribina je model dvosmjerne komunikacije. Ona se koristi kako bi pružila građanima priliku da izraze svoje mišljenje o najvažnijim pitanjima i problemima koje razmatra lokalna samouprava. Ovo uključuje glavne projekte koji će biti od direktne koristi građanima ili će utjecati na sredinu u kojoj žive. Najjednostavniji primjer je rasprava i usvajanje godišnjeg proračuna lokalne samouprave za sljedeću godinu.

Razlozi zbog kojih se građane potiče da sudjeluju na javnim tribinama:

- prilika da se građane informira i poduči o pitanjima proračuna
- prilika za sudjelovanje građana u važnim odlukama lokalne samouprave
- dobivanje podrške građana za ključne aktivnosti, projekte i cjelokupan proračun
- demistifikacija proračunskog procesa i drugih funkcija lokalne samouprave koja izgrađuje povjerenje između građana i lokalne samouprave.

Prednosti i nedostaci javne tribine

Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none">• idealna je za direktno informiranje većeg broja građana• omogućuje direktno komentiranje i raspravu o određenom problemu• dopire do velikog broja građana, otvorena je za svakoga• mogu se objasniti sve strane problema• direktna interakcija omogućuje izravna objašnjenja ili rješavanje nesporazuma	<ul style="list-style-type: none">• mjesto nije prikladno za donošenje odluka (već samo za informiranje)• mjesto nije prikladno za postizanje konsenzusa• neučinkovita je za predstavljanje složenih ideja ili detaljnih informacija (osobito ako je prisutan velik broj sudionika)• postoji opasnost od pristranih pojedinaca koji bi željeli nametnuti svoje ideje ili dominirati javnom tribinom, što vodi do mogućnosti da sastanak krene u krivom pravcu ili postane mjesto za prigovore i frustracije, a ne za komentare i rješenja

Kvaliteta pripremljenih materijala, kompetentnost prisutnih predstavnika, kvalifikacije moderatora, prostor koji je na raspolaganju i način prezentiranja teme važne su komponente koje će jamčiti uspješnost javne tribine.

Kada organizirati javnu tribinu o proračunu

Predstavljanje proračuna javnosti i dobivanje povratne informacije najvažniji su razlozi za organiziranje javne tribine. Veličina, struktura i iznos proračuna izravno utječu na brojne proračunske korisnike, građane, institucije i udruge. Stoga je važno informirati građane na koje će proračun utjecati o relevantnim činjenicama i razlozima koji stoje iza prijedloga proračuna te ih potaknuti da izraze svoja mišljenja o nadolazećem proračunu.

U idealnoj situaciji, niz javnih tribina organizirao bi se tijekom razdoblja pripreme proračuna, s početkom u lipnju ili srpnju. Ovo pokazuje istinsko zastupanje transparentnosti u proračunskom procesu. Međutim, javne se tribine obično održavaju tek nakon što je izvršno tijelo pripremlilo proračun, a prije nego što ga je zakonodavno tijelo usvojilo. Važno je napomenuti da je ovo *minimalan* zahtjev, a ne garancija odgovarajućeg sudjelovanja građana ili transparentnosti cjelokupnoga proračunskog procesa.

Većina javnih tribina organizira se između 15. studenoga i 10. prosinca. Tada je plan (planirani proračun) donekle razrađen, a još je dovoljno rano da se rezultati javne tribine mogu ugraditi u

konačni proračun. Prema Zakonu o proračunu, vijeće mora usvojiti proračun do 15. prosinca. Stoga je posljednji datum za održavanje javne tribine 10. prosinca, kako bi se komentari javnosti mogli uključiti u konačni proračun.

Tribina bi trebala biti oglašena u medijima i na plakatima barem osam do deset dana prije njezina održavanja.

Neophodni resursi za organizaciju javne tribine

Za dobro organiziranu javnu tribinu potrebno je osigurati sljedeće resurse:

- ljudske resurse (osoblje, vrijeme)
- prostor (mjesto održavanja)
- materijalne resurse (oprema i drugi materijali).

Ljudski resursi (osoblje, vrijeme)

Ovaj dio obuhvaća nekoliko zaposlenika koji će sudjelovati u pripremi i predstavljanju javne tribine. Uključuje gradonačelnika, financijske stručnjake, administrativni tim koji će organizirati sastanak i facilitatora.

Gradonačelnik i njegov tim stručnjaka treba pripremiti materijale koji će biti prezentirani, dnevni red i odrediti osobe zadužene za odgovaranje na pitanja o konkretnim temama. Gradonačelnik i predsjednik vijeća zajednički pozivaju na javnu tribinu, a na materijalima koji pozivaju ohrabrit će građane na sudjelovanje u proračunskom procesu.

Administrativno osoblje odgovorno je za uređenje prostora gdje će se javna tribina održati, kao i za osiguranje neophodne opreme koja će se koristiti (kompjutori, projektori, razglas, rasvjeta i mogući dodatni materijal, na primjer filmovi, spotovi, plakati itd.).

Ovaj tim može uključivati stručnjake koji nisu zaposlenici lokalne samouprave, ovisno o razini i složenosti javne tribine (npr. tehničari za sliku i ton).

Facilitator bi trebao biti iskusan u vođenju sastanaka i trebao bi sudjelovati u pripremi materijala za javnu tribinu (jednako kao i gradonačelnik, tim stručnjaka i administrativni tim). Tijekom ove faze facilitiranje igra središnju ulogu u oblikovanju materijala i načinu na koji će sadržaj biti prezentiran.

Najvažniji zadatak facilitatora počinje na samoj javnoj tribini. Na početku tribine on će imati kratku prezentaciju o razlozima organiziranja javne tribine, temama o kojima će se raspravljati, a predstaviti će sebe i ostale prezentatore. Zadatak facilitatora je predstaviti i postaviti "pravila javne tribine" koja su sastavljena u svrhu održavanja dinamike, razine i usredotočenosti na temu. Glavni je zadatak facilitatora osigurati da se svi sudionici sastanka pridržavaju pravila. On ne odgovara na pitanja građana (osim ako nisu upućena njemu), već ih prosljeđuje timu stručnjaka. Facilitator je također zadužen za održavanje konstruktivnoga i pozitivnoga ozračja.

Iskustva su pokazala da su najučinkovitiji facilitatori koji su neutralne osobe. To znači da ta osoba nije zaposlenik lokalne samouprave i većinom nije poznata građanima koji dolaze na sastanak.

Gradonačelnik će zadužiti osobe za vođenje zapisnika i prikupljanje *flipcharta* s komentarima i prijedlozima građana; to je veoma važno jer će prijedlozi građana biti naknadno razmatrani isključivo na temelju bilježaka. Također treba prikupiti adrese ili elektroničke adrese radi odgovaranja na pitanja na koja nije odgovoreno tijekom tribine.

Vrlo je važno da članovi vijeća budu prisutni na javnoj tribini, i to iz dvaju razloga:

- kako bi iz prve ruke čuli mišljenja, ideje i prijedloge svojih birača, što pomaže izabranim dužnosnicima da uistinu zastupaju interese ljudi koje predstavljaju
- boljeg razumijevanja ideja koje predlažu građani pojedinci – da zauzvrat budu u mogućnosti braniti te prijedloge tijekom procesa odlučivanja u vijeću.

Prostor (mjesto održavanja)

Javna tribina može se održati na bilo kojem prikladnom mjestu koje može primiti očekivan broj ljudi, uz uvjet održavanja reda i mira tijekom tribine.

Prethodna su iskustva pokazala da je gradska vijećnica obično najprikladnije mjesto. Gradska je vijećnica obilježje koje se u mnogim lokalnim samoupravama poštuje i uvažava kao tradicionalno mjesto za službene sastanke. To je mjesto koje u svojoj biti simbolizira lokalnu samoupravu. Nadalje, gradske vijećnice opremljene su dobrom rasvjetom, ozvučenjem, klimatizirane su i predstavljaju ugodna mjesta za održavanje javne tribine. Dovoljno su velike da bi mogle prihvatiti sve građane zainteresirane za dolazak na sastanak. Administrativno će osoblje najvjerojatnije biti upoznato sa svim prednostima i nedostacima toga prostora i znati predložiti najbolji način rada.

Materijalni resursi (oprema i drugi resursi)

Oblik i metoda prezentacije te materijali koji će se dijeliti neposredno ovise o raspoloživosti materijalnih sredstava i drugim resursima. To uključuje audioopremu i videoopremu, kompjutore, projektore, projekcijska platna, *flipcharte* i pisane materijale koji se koriste tijekom prezentacije, pitanja i odgovora. Važno je unaprijed dobro koordinirati odgovornosti za opremu i druge resurse (na primjer, tko je odgovoran za postavljanje novih papira na *flipchart*, mijenjanje snimaka na prezentaciji u programu *Power Point* ili za rješavanje problema s opremom). Ovo je važan doprinos kojim administrativno osoblje cjelokupnom događaju daje ton profesionalizma i dobre organiziranosti.

Pravila ponašanja

Najbolji način za održavanje mira i profesionalne, kolegijalne atmosfere je prezentirati pravila ponašanja na početku javne tribine. Taj kodeks ponašanja sadržava pravila koja će voditi cijeli proces; svi sudionici, i prezentatori i građani u publici, moraju se pridržavati tih pravila. Ako se koristi projektor, pravila treba prikazati tijekom prvih nekoliko minuta sastanka, a zatim ih na vidnom mjestu izložiti na *flipchartu*. Ako se ne koristi projektor, treba ih postaviti na zid; facilitator će ukazati na njih na početku, a nastaviti će upućivati na njih tijekom sastanka ako se pokaže potreba.

Osnovne smjernice u pripremi pravila ponašanja:

- Pravila moraju biti definirana i pripremljena *prije početka javne tribine*.

- **Svi sudionici** moraju biti informirani o pravilima. U idealnoj situaciji pravila će biti predstavljena tijekom uvoda u javnu tribinu (prije ili odmah nakon predstavljanja prezentatora).
- Pravila moraju biti napisana na velikom komadu papira velikim slovima; moraju biti dovoljno velika kako bi bila primijećena iz bilo kojeg dijela sobe
- Tijekom javne tribine pravila moraju biti postavljena na vidnom mjestu,
- Ako se prekrši pravilo, facilitator će pojedinca usmeno upozoriti i pokazati na popis pravila kako bi istaknuo koje je pravilo prekršeno. U svakom slučaju treba poštovati dostojanstvo osobe koja je prekršila pravilo; ona se ne bi trebala osjećati isključenom iz ostalog dijela sastanka.

(vidi dodatak 1: Primjer pravila ponašanja)

Zatvaranje javne tribine

Tribina se službeno zatvara kada se raspravi o svim temama koje su na dnevnom redu; vremenski okvir može biti određen za svaku točku dnevnog reda tako da rasprava ne traje beskonačno. Preporučuje se da javnu tribinu zatvori osoba koja ju je započela (predsjednik vijeća ili gradonačelnik). Prilikom zatvaranja govornik treba zahvaliti građanima na njihovu angažmanu i komentarima, predstavnicima gradskih tijela koju su imali prezentacije ili su odgovarali na pitanja i facilitatoru za njegovu pomoć u održavanju produktivnog sastanka. Potrebno je ponoviti ključne točke tribine, a konkretne doprinose građana treba pohvaliti. Važno je predstaviti vremenski okvir za sljedeće korake u procesu pripreme proračuna i objasniti u kojoj će fazi biti ugrađeni prijedlozi proizišli s tribine.

Lokalna samouprava trebala bi težiti k institucionaliziranju javne tribine (usvajanjem u statut LS) kao prikaza njezina zalaganja za transparentnost i kvalitetno moderno upravljanje. Građani bi trebali postati svjesni tog zalaganja lokalne samouprave i trebali bi razumjeti i koristiti taj novi način komunikacije izravno s poglavarstvom i vijećem tijekom proračunskog procesa.

PRORAČUN U MALOM

Definicija

Proračun u malom je važna komponenta transparentnoga proračunskog procesa i može se definirati pomoću nekoliko pojmova. To je:

- dokument koji je sažetak proračuna
- predstavlja proračun na način koji se lako čita i razumljiv je
- marketinški materijal za lokalnu samoupravu
- važan način dopiranja do javnosti (diseminacija aktivnosti lokalne samouprave do opće javnosti)
- obrazovni materijal
- simbol zauzimanja lokalne samouprave za transparentnost.

(vidi dodatak 3: Izvadak iz Proračuna u malom, Grad Crikvenica i dodatak 4: Izvadak iz Proračuna u malom, Grad Varaždin)

Priprema proračuna u malom

Priprema proračuna u malom jest proces od nekoliko koraka koji počinje odabirom proračuna u malom kao dijela transparentnoga proračunskog procesa i traje do distribucije materijala građanima. Proces može biti podijeljen na četiri glavna koraka:

1. definiranje cilja
2. određivanje ciljane publike i u skladu s tim oblikovanje proračuna u malom
3. odabir sadržaja i određivanje strukture
4. planiranje distribucije.

Definiranje cilja

Proračun u malom pripremljen je tako da postiže više ciljeva koji su međusobno povezani i funkcioniraju kao cjelina. Prvi i osnovni cilj proračuna u malom je transparentnost. On građanima pruža mogućnost da saznaju informacije o proračunu lokalne samouprave u dokumentu koji je lako razumljiv i jasan za prosječnu (obrazovanu) osobu.

Drugi je cilj proračuna u malom demistifikacija proračunskog procesa. Proračun u malom pomaže javnosti u razumijevanju zadataka koje izvršava lokalna samouprava, proračunskog procesa te rezultata i koristi koje zajednica može očekivati. Zauzvrat, on služi povećanju razine povjerenja koje građani imaju prema dužnosnicima lokalne samouprave.

Treći je cilj obrazovati građane. Pažljivo oblikovan sadržaj važan je da bi brošura bila obrazovna, za razliku od tek simbolične publikacije koja je estetski privlačna, ali nije informativna.

Obrazovani građani najbolji su temelj za postizanje četvrtoga cilja – uključivanja građana u proces proračunskog odlučivanja kroz ugradnju povratnih informacija građana u proračun za nadolazeću godinu.

Konačno, peti je cilj dati građanima informacije o proračunu koje lako mogu usporediti s postignućima lokalne samouprave na kraju proračunske godine. Ova funkcija kontrole vrlo je važna kako bi lokalna samouprava bila odgovorna za dovršavanje planiranih projekata i održavanje obećanja danih javnosti (ili dati legitimna objašnjenja zbog čega određeni predviđeni projekt nije dovršen).

Određivanje ciljane publike i u skladu s tim oblikovanje proračuna u malom

Ciljana publika je skupina kojoj će proračun u malom biti predstavljen. Potrebe i karakteristike skupine pomoći će pri odlukama kako oblikovati dokument.

Prijedlog proračuna u malom predstavlja se članovima vijeća, obično na sjednici na kojoj vijeće usvaja proračun. Prijedlog proračuna u malom daje se vijećnicima kao informacija o načinu na koji je proračun predstavljen građanima. Ovo je vijećnicima važna prilika da daju svoje komentare i prijedloge koji se mogu ugraditi u konačan proračun u malom.

Kad se proračun distribuira općoj javnost preko lokalnih medija (lokalna radiopostaja, televizija, emisije uživo s gradonačelnikom ili članovima uprave lokalne samouprave), iznosi se i svrha pripremanja proračuna u malom.

Odabir sadržaja i određivanje strukture

Proračun u malom treba biti kratak, pregledan, jasno napisan i lako čitljiv. Uobičajen broj stranica je između 4 i 16. Tekst mora biti nadopunjen grafovima, tablicama i ostalim grafičkim prikazima koji ga čine razumljivijim.

Proračun u malom treba biti logično strukturiran, mora se odnositi na dijelove proračuna; međutim, u terminologiji treba koristiti svakodnevni, a ne stručni jezik (na primjer, termine kao što su: plaće, prihodi od iznajmljivanja gradske imovine, prihodi od prodaje zemljišta, troškovi za službena putovanja itd.).

Premda je struktura donekle fleksibilna, ovisno o strukturi proračuna i odlukama autora, ona treba sadržavati sljedeće osnovne točke:

1. sadržaj
2. gradonačelnikovu proračunsku poruku (kratka verzija)
3. organizacijski prikaz proračuna (ili gradske uprave)
4. pregled proračunskih izdataka, podržan grafikonima i tablicama koje dijele podatke prema korisnicima, programima i funkcijama
5. pregled prihoda s tablicama i grafikonima po izvorima i prihoda
6. pregled planiranih kapitalnih projekata (očekivani prihodi i rashodi za svaki)
7. sažetak proračunskog kalendara.

Proračun u malom dobra je prilika za pružanje općenitih podataka o proračunskim korisnicima javnosti (na primjer, broj djece i učitelja u vrtićima i školama), informacije o udrugama i broju članova koji se financiraju iz proračuna (npr. kulturne i sportske udruge) i druge osnovne podatke o lokalnoj samoupravi koji čine njezin profil.

Planiranje distribucije

Metoda i opseg distribucije definira se veličinom lokalne samouprave ili populacijom županije. Za lokalne samouprave s otprilike 50.000 stanovnika, što predstavlja oko 15.000 domaćinstava, najčešće se koristi oblik male knjižice (na papiru formata A5) koji se distribuira na dva načina:

- dostavljanjem u poštanske sandučiće stanovnika ili
- kao umetak ili prilog vodećim i najprodavanijim regionalnim novinama.

Za lokalne samouprave s većim brojem stanovnika proračun u malom obično se distribuira kao umetak u regionalnim novinama.

Istovremeno s distribucijom tiskanih primjeraka dokumenta, lokalna bi samouprava trebala distribuirati informacije i na druge načine. Dobar primjer korištenja modernih tehnologija je postavljanje dokumenta na internetsku stranicu lokalne samouprave ili slanje dokumenta putem elektroničke pošte na postojeće kontaktne adrese lokalne samouprave.

Nositelji pripreme proračuna u malom

Priprema proračuna u malom oslanja se na koordinirane akcije između svih upravnih odjela i različitih profesija.

1. Nacrt teksta i grafike priprema upravni odjel za financije lokalne samouprave.
2. Nacrt sadržaja prosljeđuje se dizajnerima koji će pripremiti preliminarni izgled i format, a njega će pregledati lokalna samouprava. To će obuhvatiti vrstu i veličinu papira,

oblikovanje naslovne stranice i primjerak knjižice koja će pokazati tipičan izgled stranice. Dizajneri trebaju razmisliti o mogućnostima tiska i distribuciji kako bi se predloženi dizajn mogao otisnuti i distribuirati, vodeći računa o troškovima i vremenu.

3. Sljedeći je korak odabiranje tiskare koja će pregledati oblikovanje i odrediti cijenu tiska, uzimajući u obzir broj i kvalitetu dokumenta koji je potreban lokalnoj samoupravi.
4. Nakon tiska, odabire se distributer. On će predložiti broj kopija koji je potreban, a može pripremiti vremenski okvir za izdavanje dokumenta te popis distribucijskih kanala.
5. Istovremeno s tiskom, s radom počinje i stručnjak za internetske stranice koji radi na postavljanju dokumenta na internetskoj stranici lokalne samouprave.
6. Ako postoji konzultant kojeg je lokalna samouprava angažirala za praćenje i vođenje procesa pripreme proračuna u malom, on mora biti uključen u sve korake i odgovoran je za koordiniranje izdavanja.

Kada i kako napraviti proračun u malom

Proračun u malom može se pripremiti ili na temelju verzije proračuna koja je predložena vijeću ili na verziji koju je vijeće usvojilo. Ako se temelji na predloženom proračunu, njegova je svrha informirati građane i vijeće o proračunu koji se predlaže. Odabere li se ova metoda, važno je detaljno razraditi način prikupljanja povratnih informacija od građana kako bi to utjecalo na konačni proračun. Ovo predstavlja optimalno vrijeme i način korištenja proračuna u malom jer u tom slučaju on, osim što pruža točne i pravovremene informacije građanima i vijeću, to čini u trenutku kada će potaknuti i olakšati dobivanje povratnih informacija od građana i njihov doprinos konačnom proračunu koji će usvojiti vijeće.

Premda je ovo zasigurno istina, u stvarnosti se proračun u malom jako rijetko priprema na temelju predloženog proračuna. Češći je slučaj pripreme proračuna u malom zasnovanog na proračunu koji je vijeće usvojilo. To se obično događa nakon 15. prosinca, a dokument se distribuira u siječnju i veljači tekuće proračunske godine.

Uvođenje ovog modela transparentnoga proračunskog procesa obično počinje odabirom prve tehnike koja će privući građane uloziti proračuna u malom, a nakon toga se predlaže uvođenje druge tehnike.

DODATAK 1. Primjer pravila ponašanja

Način prezentacije: **Flipchart** – smješten pored govornika ili konferencijskog stola (mora biti vidljiv cijeloj publici), ostaje na istom mjestu tijekom cijele javne tribine

Slajd na projektoru – kada se objašnjava uloga facilitatora; nakon prezentacije slajd se promijeni, a pravila ostaju napisana na *flipchartu*

- ISKLJUČITE MOBITELE
- SMANJITE IZLASKE I ULASKE U PROSTORIJU ZA VRIJEME SASTANKA
- PITANJA POSTAVLJAJTE NAKON ZAVRŠETKA PREZENTACIJE
- PODIGNITE RUKU PRIJE NEGO ŠTO POČNETE GOVORITI; PRIČEKAJTE DA VAS PRIMIJETI FACILITATOR
- POSTAVLJAJTE PITANJA U VEZI S PRORAČUNOM
- UPUTITE PITANJE ODREĐENOJ OSOBI (KADA JE TO MOGUĆE)
- OGRANIČITE VRIJEME POSTAVLJANJA PITANJA NA 1 MINUTU (neka to bude pitanje, a ne komentar)
- DAJTE DRUGIMA PRILIKU DA POSTAVLJAJU PITANJA
- BUDITE OTVORENI I HRABRI U POSTAVLJANJU PITANJA
- PAŽLJIVO SLUŠAJTE DRUGE I OČEKUJTE ISTI ODNOS PREMA VAMA

DODATAK 2. Primjer gradonačelnikove proračunske poruke (kratka verzija) iz Proračuna u malom, Grad Varaždin

Stranica 2

Grad Varaždin 2002. - Proračun u malom



Poštovane Varaždinke i Varaždinci, dragi sugrađani

Čast mi je prvi put u povijesti našega grada u Vaše ruke predati kratki prikaz Proračuna grada Varaždina, temeljni dokument financijskog i gospodarskog poslovanja gradske uprave kojoj sam na čelu. Proračun je dokument u kojemu je zabilježeno kako se prikuplja, kako se raspodjeljuje i kako se nadzire korištenje našeg zajedničkog novca – sredstava koja s različitih osnova pritiječu u gradsku blagajnu i koje smatramo javnim, općim dobrom.

Dopustite mi da Vam u nekoliko, nadam se ne odveć zamornih i suhoparnih podataka predstavim Proračun.

Tri su ključne značajke ovog Proračuna:

- nema dodatnih opterećenja građana, poglavito gospodarstva, novim ili povećanim porezima ili prirezima, premda postoje zakonske mogućnosti za to;
- štedljivost—gradska uprava štedi, prije svega na vlastitim izdacima—plaće, materijalni troškovi, oprema itd.; bitno su smanjeni financijski izdaci za vanjske usluge, poglavito troškovi odvjetnika, intelektualne usluge, administrativne usluge, reprezentacija itd., jer se uprava oslanja na svoje vlastite sposobnosti;
- ulaganje u obrazovanje, šport i komunalnu infrastrukturu: bitno su povećana izdvajanja za obrazovanje i socijalnu skrb, sredstva za učenički sport kao i investicije u komunalnom gospodarstvu—uređenje ulica, nogostupa, biciklističkih staza, infrastrukture.

Kao gradonačelnik, zajedno sa svojim suradnicima, stavljajući pred Vas kratak prikaz Proračuna, želio bih da dogodne još aktivnije sudjelujete u samom procesu pripreme i donošenja Proračuna, te Vam stoga stojimo na raspolaganju. Svoje primjedbe možete pismeno uputiti nadležnim tijelima u Gradskom poglavarstvu i iznijeti ih na našim Internet stranicama www.varazdin.hr. Naša je dužnost i spremni smo saslušati mišljenja građana oko raspolaganja zajedničkim sredstvima za opće dobro.

S poštovanjem,

dr. sc. Ivan Čehok

DODATAK 3. Izvadak iz Proračuna u malom, Grad Crikvenica

Tko donosi Proračun?

Gradsko vijeće, kao predstavničko tijelo građana i kontrolor izvršne vlasti, raspravlja o prijedlogu proračuna, analizira programe i proračunsku politiku koju je predložilo Gradsko poglavarstvo, te donosi proračun. Tek nakon što Gradsko vijeće prihvati proračun i odobri izdatke i mjere ubiranja prihoda oni postaju formalnim proračunom za sljedeću godinu.

GRADSKO VIJEĆE GRADA CRIKVENICE

Nikola Šaban - predsjednik
Marijana Alduk - potpredsjednica
Gordan Blažičević
Tihomir Domijan
Vladimir Domijan
Tihomir Đeneš
Zdenko Ivančić
Ivana Jovanović
Franjo Kos - Grabar
Nikica Kostrenčić
Ivica Kulentić
Branko Kuzmić
Čedomir Lončarić
Branimir Manestar
Stanka Maučić - Maček
Vladimir Paraščak
Sandra Vlašić

Što sadrži Proračun?

Svaki se proračun sastoji od tri dijela:

- prihoda / primitaka,
- rashoda / izdataka,
- računa zaduživanja / financiranja.

Što sve možete saznati iz Proračuna?

- Koliki su i koji su ukupni prihodi Grada?
- U što se planira utrošiti proračunski novac?
- Koliko se novca troši na Gradsko vijeće, Poglavarstvo i mjesne odbore?
- Koliko se novca troši na Gradsku upravu?
- Koliko se novca troši na odgoj i obrazovanje, kulturu, sport, socijalnu zaštitu, zdravstvo i vatrozaštitu?
- Koliko se novca izdvaja za financiranje dječjeg vrtića, a koliko novca za osnovne škole?
- Koliko se novca izdvaja za komunalnu i stambenu djelatnost, te za uređenje prostora?

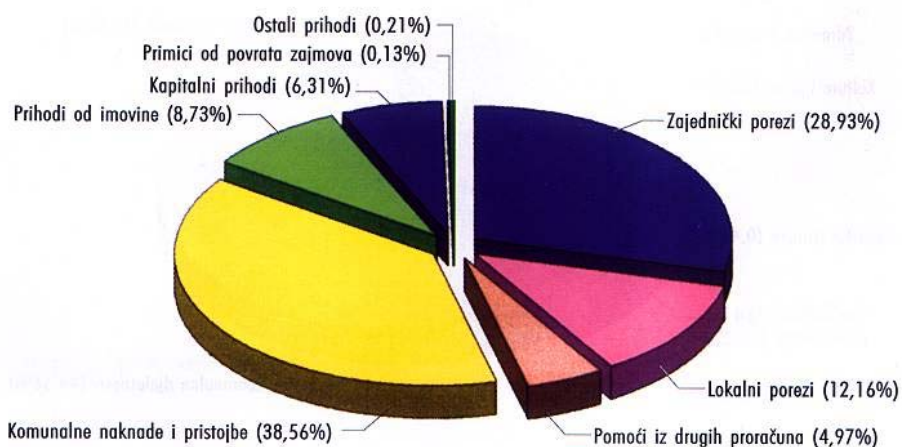
Gdje možete pronaći Proračun?

- U "Službenim novinama" Primorsko-goranske županije broj 30/02,
- U Upravnom odjelu za financije Grada Crikvenice, Kralja Tomislava 85 - Crikvenica,
- Na web stranici Grada Crikvenice, www.crikvenica.hr.

Koliki su i koji su ukupno planirani prihodi Grada?

Prihodi od zajedničkih poreza (ne određuju ih tijela Grada Crikvenice)	13,745.000,00 kn
Prihodi od lokalnih poreza (određuju ih tijela Grada Crikvenice)	5,780.000,00 kn
Pomoći iz državnog i županijskog proračuna	2,360.000,00 kn
Prihodi od imovine (zakupnina, najamnina, naknade za koncesije i sl.)	4,150.000,00 kn
Prihodi od komunalnih naknada i pristojbi (komunalna naknada i doprinos, boravišna pristojba i dr.)	18,320.000,00 kn
Kapitalni prihodi (prodaja zemljišta i građevinskih objekata)	3,000.000,00 kn
Primici od povrata danih zajmova	60.000,00 kn
Ostali prihodi	100.000,00 kn
UKUPNO PRIHODI:	47,515.000,00 kn

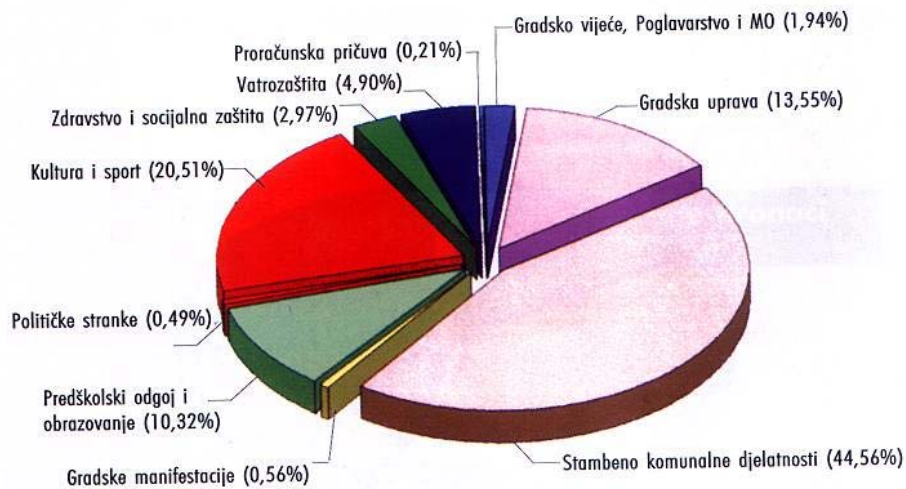
GRAFIČKI PRIKAZ PRORAČUNSKIH PRIHODA



U što se planira utrošiti proračunski novac?

Gradsko vijeće, Poglavarstvo i mjesni odbori	921.000,00 kn
Opće javne službe Grada - Gradska uprava	6,439.800,00 kn
Političke stranke	233.000,00 kn
Gradske manifestacije i priredbe	265.000,00 kn
Predškolski odgoj i obrazovanje	4,901.700,00 kn
Kultura i sport	9,745.000,00 kn
Zdravstvo i socijalna zaštita	1,411.000,00 kn
Vatrozaštita	2,327.000,00 kn
Stambeno komunalne djelatnosti i uređenje prostora	21,171.500,00 kn
Proračunska pričuva	100.000,00 kn
UKUPNO RASHODI:	47,515.000,00 kn

GRAFIČKI PRIKAZ PRORAČUNSKIH RASHODA



DODATAK 4. Izvadak iz Proračuna u malom, Grad Varaždin

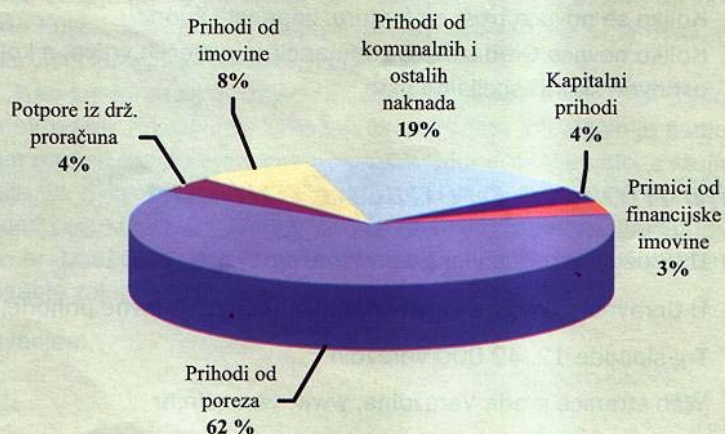
Stranica 4

Grad Varaždin 2002. - Proračun u malom

Odakle novac dolazi u proračun ?

Prihodi od poreza	63.000.000,00
Potpore iz državnog proračuna	4.130.380,00
Prihodi od imovine (npr. prihodi od zakupnina)	8.105.000,00
Prihodi od komunalnih i drugih naknada	19.008.820,00
Prihodi kapitalni (prodaja zemljišta i građevinskih objekata)	4.345.000,00
Primici od financijske imovine i zaduživanja (npr. primljene obročne otplate od prodanih stanova)	3.505.000,00
UKUPNO PRIHODI :	102.094.200,00

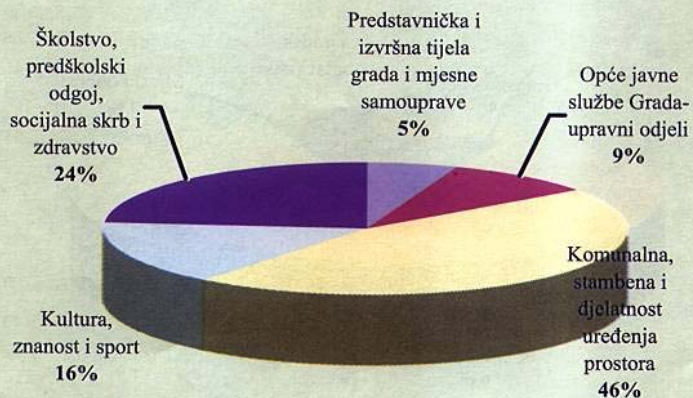
PRIKAZ PRORAČUNSKIH PRIHODA 2002.



Kamo novac odlazi ?

Predstavnička i izvršna tijela Grada i mjesna samouprava	5.675.000,00
Opće javne službe Grada— Gradska uprava	9.480.500,00
Komunalne, stambene djelatnosti i uređenje prostora	46.691.880,00
Kultura, znanost i sport	15.917.800,00
Školstvo, predškolski odgoj i socijalna skrb	24.329.020,00
UKUPNO RASHODI :	102.094.200,00

PRIKAZ PRORAČUNSKIH RASHODA 2002.



2. POGLAVLJE – PROGRAMSKI PRORAČUN

UVOD

Programski je proračun rezultat višegodišnjih aktivnosti i kontinuiranog razvoja proračunskih tehnika u nastojanjima da se stvori što kvalitetniji konačni dokument. Cilj ovih aktivnosti je “dobar proračun”. Koje su karakteristike dobrog proračuna?

“Dobar proračun” pruža **dovoljno** informacija na **način** koji onima koji **donose odluke** olakšava učinkovitu **distribuciju** nedovoljnih sredstava za rashode prema **prioritetima**. *B. Woolridge*

Programski proračun povezuje, prati i predstavlja prihode i rashode kroz višegodišnje programe. Definiranje programa mora biti u skladu sa strategijom razvoja lokalne zajednice i odgovarati dugoročnim i kratkoročnim ciljevima.

Uz pomoć programskog proračuna usluge i aktivnosti jesu:

- organizirane po programima,
- određuju se mogućnosti za postizanje svakog cilja,
- određuje se cijena/korist za svaku mogućnost i, konačno,
- izabire najbolja mogućnost za odabrani program .

Time se mijenja tradicionalno praćenje linijskog proračuna te se uspjeh i rezultati mjere po definiranim programima. To znači da je važnost individualnih troškova zamijenjena praćenjem troškova i programskih rezultata. Time se isto tako mijenja priroda proračunskog izvještavanja – izvještavanje po tipovima izdataka i organizacijskim jedinicama postaje sekundarno, a izvještavanje po programima i njihovim nosiocima postaje primarno.

Programski proračun stvara:

- učinkovitu i racionalnu lokalnu samoupravu,
- transparentne i razumljive ciljeve i dokumente,
- optimalno korištenje poreznih prihoda i
- razvojnu orijentaciju lokalne samouprave.

Cilj je ovoga poglavlja priručnika predstaviti elemente i korake u procesu uvođenja programskog proračuna u prvoj godini njegova uvođenja.

ŠTO PODRAZUMIJEVAMO POD “PROGRAMSKOM” STRUKTUROM?

Program je skup povezanih aktivnosti koje izvršava jedna ili više organizacijskih jedinica radi postizanja ciljeva funkcija za koje je odgovorna lokalna samouprava.

Za program koji će biti uključen u programski proračun treba biti definirano sljedeće:

- ime
- svrha
- cilj
- sadržaj
- organizacijska struktura

- zakonski okvir
- izvori i resursi (ljudski, financijski, materijalni)
- odgovorne osobe
- sustav i metode praćenja
- vremenski okvir (nije obavezno)

Kada ga primjenjujemo na lokalnu samoupravu, pojam programa obuhvaća sve aktivnosti prema njihovoj osnovnoj svrsi i doprinosu sveobuhvatnim dugoročnim i kratkoročnim ciljevima zajednice. Programska struktura je dobar način organiziranja ukupnih aktivnosti u hijerarhiji funkcionalnih kategorija.

Programi se mogu definirati na dva načina.

- 1) Postoje programi koji se definiraju na najvišoj razini lokalne samouprave, na primjer "Program kapitalnih ulaganja". Njegovi se sastavni dijelovi mogu naći u cjelokupnoj organizaciji lokalne samouprave. To su funkcije ili svrhe unutar organizacije lokalne samouprave kao što su: infrastruktura, obrazovanje, kultura, sport itd. Dok program može biti definiran na najvišoj razini, njegovi se sastavni dijelovi definiraju, prate i o njima se izvještavaju organizacijske jedinice odgovorne za tu funkciju. Kada se dijelovi kombiniraju, o njima se može izvještavati zajednički kao o programu kapitalnih ulaganja lokalne samouprave.
- 2) Programe se također definira unutar odjela. Na primjer, programi "Predškolski odgoj" ili "Javne potrebe u sportu i rekreaciji". Odjel je odgovoran za definiranje, praćenje i izvještavanje o programima unutar svog područja odgovornosti, a izvještavati može o aktivnostima i na razini programa i, ukupno, na razini odjela.

U idealnoj situaciji, program mora biti jasno strukturiran, orijentiran prema rezultatima, minimalno se preklapati s drugim programima i treba biti moguće njegovo kvantificiranje. Planiranje, izrada proračuna, administrativna kontrola i izvještavanje izvršavat će se unutar strukture programa.

Karakteristike programskog pristupa proizlaze iz definicije programa i one ga čine specifičnim i prihvatljivim za uvođenje u modernu praksu upravljanja financijama. Karakteristike programskog proračuna su sljedeće:

1. Točnost

Točnost programa znači da je pregled usluga, rashoda, prihoda itd. u programu predstavljen po funkcionalnim cjelinama.

2. Jasnoća

Jasnoća programa podrazumijeva sadržaj, elemente i oblik programa. Opis programa priprema se na jednostavan i razumljiv način za prosječno obrazovane građane.

3. Racionalnost

Racionalnost znači da su programska sredstva raspodijeljena na način kojim se uz raspoloživa sredstva postižu optimalni rezultati.

4. Transparentnost

Transparentnost je karakteristika procesa i oblika programskog proračuna koji građanima povećava:

- pristup informacijama
- utjecaj na proračunski proces.

5. Odgovornost

Odgovornost podrazumijeva da se nakon definiranja i usvajanja elemenata programa određuje i osobna odgovornost izvršitelja programa. Istovremeno se određuje i odgovornost lokalne samouprave prema svim građanima.

6. Kontrola

Kontrola obuhvaća razrađene mehanizme praćenja programskih aktivnosti i rezultata u usporedbi s programskim ciljevima.

7. Prilagodljivost

Prilagodljivost znači da ne postoje uvijek elementi programa koji su definirani za određene okolnosti, već se program s vremenom prilagođava unutarnjim i vanjskim uvjetima.

8. Kontinuitet

Kontinuitet programskog procesa znači da, nakon njegova početka, programski pristup ne završava s krajem godine, već da će program nastaviti funkcionirati u sljedećem periodu s ciljem povećanja kvalitete usluge.

9. Orijentiranost prema rezultatima

Programski pristup, što je glavna razlika u odnosu na druge vrste proračuna, prvenstveno karakterizira orijentiranost prema rezultatima. To znači da svaki program koji je definiran u proračunu ima točan cilj, a sve aktivnosti unutar proračuna kreću se u pravcu postizanja rezultata navedenih u cilju programa.

Programski proračun i uvođenje procesa programskog proračuna pomaže u postizanju triju osnovnih ciljeva funkcija lokalne samouprave:

- zadovoljavanje stvarnih i prioritarnih potreba građana lokalne samouprave
- raspoloživim sredstvima zadovoljiti optimalnu razinu usluga
- transparentno upravljanje javnim sredstvima.

Krajnje je važno naglasiti da je organizacijsku strukturu lokalne samouprave potrebno prilagoditi ovom obliku prije usvajanja programskog pristupa i uvođenja programskog proračuna. Struktura ne bi trebala pomiješati kategorije organizacijske strukture, vrste rashoda ili pojedinačne korisnike. Uobičajena greška događa se kod definiranja organizacijske strukture – korisnici se mijenjaju od razine korisnika do organizacijske razine (na primjer osnovna škola XY smatra se organizacijom, a ne korisnikom) ili se neki značajan rashod odvaja i definira kao podorganizacijska cjelina (na primjer, troškovi naknada za članove vijeća lokalne samouprave).

Prikladna organizacijska struktura svake lokalne samouprave ovisi prvenstveno o veličini proračuna, broju proračunskih korisnika, broju zaposlenika itd. U slučaju tzv. jedinstvenih upravnih odjela u malim lokalnim samoupravama nije neophodno osnivati dodatne odjele. Umjesto toga, mogu se izgraditi strukture na razini pododjela (na primjer, 1. pododjel: predstavnička i izvršna tijela, 2. pododjel: komunalno gospodarstvo, 3. pododjel: javne potrebe itd.).

Za sve druge lokalne samouprave predlaže se sljedeća organizacijska struktura kao jedinstveni pristup:

HIJERARHIJA ORGANIZACIJSKO-PROGRAMSKE STRUKTURE

- ODJEL
 - **Razdjeli**
 - Podrazdjeli (nije obavezno)
 - Programi
 - Potprogrami (nije obavezno)
 - Projekt
 - Aktivnosti

Kao što je pokazano, pojmovi "program" i "programska struktura" (potprogram i projekt) mogu se lako uvesti u organizacijsku strukturu. Treba primijetiti da, tijekom procesa definiranja mjesta i imena programa, programe treba smjestiti u organizacijske jedinice odgovorne za praćenje konkretnih troškova i korisnika. To znači da je kod definiranja programa u vezi s osnovnim školstvom te programe potrebno smjestiti u pododjel za osnovno školstvo.

Izuzetak je sveobuhvatni program (kao što je navedeni plan kapitalnih ulaganja) koji je definiran na razini lokalne samouprave. Slijedi primjer koji će objasniti ovaj pristup:

ODJEL:

ODJEL ZA KOMUNALNE I STAMBENE DJELATNOSTI

PODODJEL:

KOMUNALNA DJELATNOST

PROGRAM:

1. Program izgradnje komunalne infrastrukture
2. Program održavanja komunalne infrastrukture

1. Program izgradnje komunalne infrastrukture

- 1.1. Potprogram: Izgradnja javnih površina
- 1.2. Potprogram 2: Izgradnja zelenih površina
- 1.3. Potprogram 3: Izgradnja nerazvrstanih cesta
- 1.4. Potprogram 4: Izgradnja groblja
- 1.5. Potprogram 5: Izgradnja javne rasvjete

2. Program održavanja komunalne infrastrukture

- 2.1. Potprogram 1: Održavanje javnih površina
- 2.2. Potprogram 2: Održavanje zelenih površina
- 2.3. Potprogram 3: Održavanje nerazvrstanih cesta
- 2.4. Potprogram 4: Održavanje groblja
- 2.5. Potprogram 5: Održavanje javne rasvjete

1.1.1. Projekt: Izgradnja Trga pjesnika

2.5.1. Projekt: Halogene žarulje u Ulici mira

Ovaj primjer pokazuje kako se unutar postojeće organizacijske strukture (odjela za komunalne djelatnosti) svi rashodi i troškovi koji su do sada bili praćeni na neki drugi način mogu organizirati na način koji uključuje:

- djelatnosti, obveze i vremenske okvire propisane zakonom (na primjer Zakonom o komunalnom gospodarstvu)
- organizacijsku strukturu sa svojom pothijerarhijom (odjel/pododjel: komunalna djelatnost)
- točno mjesto troškova – kroz potprograme i projekte.

Struktura i složenost pojedinih odjela lokalne samouprave različita je, stoga će se programi razlikovati s obzirom na složenost. Uobičajene organizacijske strukture i programi jesu:

- jednostavan: jedan odjel bez programa (npr. predstavnička i izvršna tijela)
- kombiniran: jedan odjel s dva ili više programa (npr. financije i računovodstvo s dva do tri programa)
- složen: jedan odjel s više pododjela i s dva ili više programa u svakom pododjelu (komunalni odjel – šest ili više zasebnih programa).

Uvođenje programskog proračuna nije uvijek lako. Uspjeh ovisi o brojnim unutrašnjim i vanjskim čimbenicima. Kako bi se povećala vjerojatnost uspjeha, potrebno je obratiti pozornost na sljedeća tri elementa:

1. proceduralne i pravne (statutarne) definicije uspješnih programa određuju kvalitetu ukupnoga programskog procesa
2. sudjelovanje svih razina sustava u definiranju programa (građani, mjesni odbori, upravni odjeli, poglavarstvo, vijeće) i
2. uspostavljanje jasnih, realnih i čvrstih kriterija za mjerenje rezultata u svrhu postizanja cilja.

Nakon definiranja programa postavlja se pitanje:

KAKO SE USVAJAJU PROGRAMI I GDJE SE OBJAVLJUJU?

Programne prihvaća i usvaja gradsko vijeće kao integralni dio proračunskog dokumenta, a time i kao “politiku” lokalne samouprave. Programi se objavljuju kao dio proračunskog dokumenta lokalne samouprave, koji se objavljuje u biltenu lokalne samouprave na početku svake proračunske godine.

Prednosti programskog proračuna

Koristi koje donosi sustavni pristup u izradi proračuna obuhvaćaju:

- **povećanje transparentnosti proračuna.** Programski proračun predstavlja proračunska ulaganja u jasnom obliku koji zajednici olakšava razumijevanje svrhe i prirode usluge koja se pruža.
- **usredotočuje pažnju na ciljeve, potrebe i mogućnosti zajednice.** Programskim proračunom možete dovesti u vezu proračunska ulaganja s ciljevima zajednice, predviđenim i željenim rastom i financijskim mogućnostima.

- **maksimalno povećanje broja programa koji su izvršeni korištenjem ograničenih sredstava.** Središte planiranja i upravljanja programskim proračunom stvara temelj za donošenje odluka i time pomaže u izbjegavanju skupih pogrešaka. Programski vas proračun vodi pri donošenju čvrstih odluka u godišnjem proračunu.
- **služi širem interesu zajednice.** Kada je odobren, programski proračun informira građane i poslovnu zajednicu o programima i aktivnostima koje utječu na njihove živote i poduzeća. Također pruža informacije o rezultatima proračunskih ulaganja.
- **uprava postaje koordiniranija i učinkovitija.** Korištenje programskog proračuna za koordiniranje proračunskih ulaganja u odjelima lokalnih samouprava rezultirat će učinkovitijom upotrebom ograničenih resursa i ograničit će konflikte i preklapanja među projektima.
- **održavanje čvrstoga i stabilnoga financijskog programa.** Višegodišnjim programiranjem ulaganja programski proračun može ograničiti teret koji ova ulaganja stavljaju na proračun lokalne samouprave. Kada postoji dovoljno vremena za izradu programa, mogu se unaprijed odabrati najekonomičniji načini izrade i financiranja svakog projekta.

Nedostaci programskog proračuna

Nedostaci korištenja sustavnog pristupa u izradi proračuna su sljedeći:

- složeniji je od ostalih vrsta proračuna
- orijentiran je prema analizi i izradi dokumentacije
- može pojačati konflikte između programa i odjela jer jasno pokazuje da u slučaju povećanja jedne usluge, druge usluge moraju automatski biti smanjene.

Koraci u uvođenju programskog proračuna

Za uvođenje programskog proračuna potrebno je jasno i precizno provesti određene procedure i slijed aktivnosti.

1. korak: informirati subjekte lokalne samouprave – Stručnjaci za programski proračun zaposleni u jedinici lokalne samouprave ili vanjski suradnici trebaju objasniti i predstaviti članovima poglavarstva i vijeća razloge, potrebe i prednosti reforme proračuna i kretanja prema programskom proračunu. To može biti učinjeno na radionici, seminaru ili drugoj sličnoj aktivnosti. Treba se usredotočiti na stvarne prednosti programskog pristupa za lokalnu samoupravu, a ne samo na zakonsku obvezu.

2. korak: definirati opće ciljeve i svrhu programa lokalne samouprave – Svrha i opći ciljevi lokalne samouprave predstavljaju konačnicu koju program ili organizacija žele dostići. Oni definiraju željeni rezultat ili konačni cilj i moraju biti definitivni i koncizni. Na primjer, lokalna samouprava može oblikovati sljedeći cilj: “ potpuna pokrivenost komunalnom infrastrukturom svih stambenih i poslovnih objekata u lokalnoj samoupravi ”

3. korak: dati prijedloge programa – Linija odnosa i uloga odozdo prema gore počinje od razine građana, zatim slijedi poglavarstvo, a na kraju vijeće kao predstavničko tijelo. Mjesni odbori, organizacije i institucije čiji je angažman potreban za uspješno uvođenje programskog pristupa u stručne usluge poglavarstva nalaze svoje mjesto u pristupu odozdo prema gore. Za ovaj korak potrebno je nekoliko mjeseci i treba ga započeti početkom svibnja zbog pravovremenog podnošenja proračuna u prosincu.

Organizacije koje podnose prijedloge programa:

– **Mjesni odbori** dostavljaju svoje prijedloge na temelju prijedloga građana o prioritetnim aktivnostima prema mišljenju sugrađana.

- **Proračunski korisnici** (vrtići, škole itd.) pripremaju svoje prijedloge programa i usluga za koje zahtijevaju financiranje.
- **Udruge građana** predlažu programe na temelju broja ljudi koji će se koristiti njihovim uslugama i navode financijske potrebe.
- Na osnovi ovih predloženih programa **stručne službe poglavarstva lokalne samouprave** pripremaju nacrt financijsko-programske strukture, u skladu sa stručnim odredbama, raspoloživim financijskim resursima i trenutačnim stanjem u zajednici.

Poglavarstvo lokalne samouprave pregledava predloženi nacrt, pravi neophodne ispravke i proračun predlaže vijeću. **Vijeće lokalne samouprave** tada pregledava nacrt koji je predložilo poglavarstvo i ima ovlast modificirati ga ako je potrebno. Posljednji je korak da ga vijeće usvoji.

4. korak: priprema i razrada proračunskog kalendara – Premda su konkretni vremenski okviri određeni Zakonom o proračunu (u smislu rokova), ne postoje smjernice koje predlažu kada početi s procesom pripreme proračuna. Uzimajući u obzir da programski proračun zahtijeva više vremena za pripremu da bi bio kvalitetan, preporučuje se početak rada početkom svibnja. Stoga proračunski kalendar treba započeti s 1. svibnjem, a traje do 15. prosinca kada je rok za usvajanje proračuna.

Primjer

Vremenski okvir	Aktivnost
1. svibnja – 30. lipnja	mjesni odbori pripremaju prijedloge programa
1. svibnja – 30. lipnja	proračunski korisnici i udruge pripremaju prijedloge programa
1. srpnja – 31. kolovoza	prijedloge pregledavaju i prilagođavaju stručne službe lokalne samouprave; priprema se prvi nacrt programskog proračuna
1. rujna – 15. listopada	stručne službe podnose prvi nacrt poglavarstvu
15. listopada	stručne službe podnose nacrt programskog proračuna poglavarstvu
15. listopada – 15. studenoga	poglavarstvo pregledava i razmatra predloženi proračun
15. studenoga	poglavarstvo podnosi drugi nacrt proračuna vijeću na razmatranje
15. studenoga – 15. prosinca	vijeće razmatra i pregledava predloženi proračun
*15. prosinca	vijeće usvaja proračun

*Opaska: 15. prosinca je rok kada vijeće mora usvojiti proračun. Prema Zakonu o proračunu, proračun može biti usvojen bilo kada u razdoblju između 15. studenoga i 15. prosinca, nakon što je vijeće pregledalo proračun.

5. korak: pripremiti i podijeliti upute za pripremu proračuna – Ovo je vjerojatno najvažniji korak ostatka procedure. U svrhu učinkovitog uvođenja programskog proračuna, neophodno je da stručne službe lokalne samouprave pripreme jasne i detaljne upute i smjernice o pripremi

programskog proračuna za sve proračunske korisnike, ali i za službe unutar lokalne samouprave. Jasne upute i objašnjenja mogu pomoći da se izbjegne niz nesporazuma i nepotrebne konfuzije tijekom procesa.

Dobar su primjer vrste obrazaca kojima se treba koristiti u prikupljanju informacija o zaposlenicima, rashodima, prihodima, procjeni rasta i uputama o načinu i redoslijedu popunjavanja obrazaca. Uz detaljne upute korisno je priložiti i ogledni primjerak već popunjenog obrasca.

6. korak: definirati i usvojiti strukturu i misiju svakog programa – Svaki program obuhvaćen programskim proračunom treba imati jasno određen dugoročni cilj. Potrebno je odrediti mjerljive privremene ciljeve te dodijeliti odgovornosti za zadatke neophodne za postizanje tih ciljeva. Svaki odjel treba napraviti popis predloženih programa koji uključuje kratkoročne i dugoročne ciljeve svakog projekta. Prije pripremanja proračuna svaki odjel treba pripremiti organizacijsku shemu odjela (koja će pokazati na kojem će projektu ili projektima zaposlenici raditi).

Za svaki odjel može biti korisno odrediti stupanj prioriteta za predložene programe tako da, ako bi bilo potrebno odlučivati o prioritetima programa u proračunu, bude lako vidljivo koji su programi najmanje važni pojedinim odjelima.

7. korak: prikupiti i reorganizirati proračunske zahtjeve lokalne samouprave – Lokalna samouprava ima zadatak prikupiti sve predložene programe (od skupina iz zajednice i drugih proračunskih korisnika) i proračune (od odjela lokalne samouprave). U ovom koraku zahtjevi korisnika proračunskih sredstava prikupljaju se koristeći proceduru unaprijed određenu u 5. koraku i distribuiranu pomoću organizacijske strukture lokalne samouprave.

8. korak: razmotriti i pregledati proračunske zahtjeve i raspodjelu sredstava po odjelima – Zahtjeve razmatraju i pregledavaju upravni subjekti i stručne službe lokalne samouprave. Pregledi proračuna događaju se kronološki na tri razine:

- u odjelu koji je odgovoran za pojedini program
- u uredu za proračun i
- pred gradonačelnikom/poglavarstvom.

9. korak: izraditi nacrt programskog proračuna za izvršno tijelo lokalne samouprave – Tijela i stručne službe lokalne samouprave prikupljaju, razmatraju i grupiraju podatke, a upravni odjel za pripremu i izradu proračuna predaje nacrt poglavarstvu lokalne samouprave.

10. korak: ispravci i konačna verzija – Poglavarstvo ima priliku ispraviti i predložiti izmjene koje se naknadno primjenjuju na proračun; međutim, na umu moraju imati dugoročne ciljeve pojedinih programa pa ne smiju praviti izmjene koje bi bitno mijenjale postizanje tih ciljeva.

11. korak: predstavljanje novog proračuna predstavničkom tijelu – Poglavarstvo podnosi prijedlog programskog proračuna članovima gradskog vijeća i traži usvajanje proračuna.

12. korak: usvajanje programskog proračuna – Usvajajući ga (uključujući mogućnost promjena i prijedloga unutar zakonom određenog roka) vijeće legalizira programski proračun.

13. korak: implementacija proračuna – Implementacija podrazumijeva praćenje, provođenje i procjenu proračunskih planova i zahtjeva. Rad financijskih djelatnika ne prestaje s odobrenjem proračuna. Oni su također odgovorni za sljedeće:

- izradu i funkcioniranje odgovarajućega računovodstvenog sustava koji će pratiti rezultate definiranih ciljeva
- održavanje baze podataka i osiguravanje točnih informacija onima koji implementiraju proračun
- praćenje i procjenu proračunskih doznačivanja
- nadgledanje korištenja sredstava
- upravljanje financijama u uredu gradonačelnika koje se temelji na istim principima relevantnim za druge institucije i
- mjerenje rezultata, predviđanje i analizu utjecaja.

Izrada programskog proračuna omogućila je pripremanje boljeg sustava izvještavanja o implementaciji proračuna, poboljšala je kvalitetu upravljanja financijama u određenim sektorima i olakšala odlučivanje. Proračun je sada postao alat za prenošenje informacija (prije dostupnih samo financijskim stručnjacima) onima koji su uključeni u proračunski proces, građanima i onima koji nemaju veze s procesom.

(*vidi dodatak 2. Primjer nacrtu programa iz jednog odjela i dodatak 3. Konačan izgled dokumenta o programu održavanja čistoće javnih površina*)

DODATAK 1. – Koraci pri izradi programskog proračuna za pilot odjel

Ovaj dodatak donosi pregled najvažnijih uputa, prijedloga i primjera koji će pomoći lokalnoj samoupravi u uvođenju programskog proračuna za jedan upravni odjel. Upute i prijedlozi povezani sa svim koracima već su objašnjeni u prvom dijelu priručnika.

Koraci pri izradi programskog proračuna za pilot odjel

1. korak: odabrati pilot odjel

- odjel veličine od srednjega do velikoga koji pruža različite javne usluge – djelatnosti
- primarno financiran lokalnim prihodima
- pročelnik odjela mora biti voljan preuzeti vodstvo i biti zainteresiran za poboljšanje proračuna
- zaposlenici odjela moraju biti na raspolaganju i zainteresirani za novi pristup

2. korak: prikupiti podatke i informacije o odjelu

- zakoni koje je donio Sabor
- uredbe koje su izdala ministarstva
- usvojene smjernice gradskog vijeća
- proračun tekuće i prethodne godine/konačni izvještaji
- prethodne izjave o misiji ili dugoročnim ciljevima
- mjere potražnje, radnog opterećenja ili rezultati
- imena, pozicije i plaće osoblja
- zadaci i odgovornosti određenih radnih mjesta
- postignuća odjela (tekuća i prethodne godine)
- ciljevi i prioriteta vijeća za odjel
- dugoročni kapitalni i operativni planovi
- upute iz proračuna i faktori za izračun plaća i beneficija
- plaćeni računi za materijale, usluge i opremu
- ugovori za usluge (ako postoje)

3. korak: pripremiti izjavu o misiji – Kratka izjava koja definira primarnu svrhu postojanja odjela, njegove klijente, opću razinu usluge, glavne funkcije odjela i sveukupnu javnu korist. Izjava o misiji odjela mora biti u skladu s općom misijom grada, ciljevima i strategijama.

Primjeri izjave o misiji

Održavanje komunalne infrastrukture:

Svrha programa je stvoriti temeljne komunalne uvjete za kvalitetan, zdrav i siguran život svih građana u svim područjima komunalne infrastrukture te stvoriti novu predodžbu grada koji će biti prepoznatljiv kao "grad za 21. stoljeće".

Vodoopskrba:

Svrha je programa osigurati stanovnicima grada i poslovnim subjektima nesmetanu opskrbu vodom te zbrinjavanje otpadnih voda.

Financijske usluge:

Pružati relevantne i točne informacije koje će olakšati donošenje kvalitetnih odluka i financijskog planiranja grada te osigurati sukladnost s državnim i lokalnim zakonima te profesionalnim standardima u računovodstvu, oporezivanju i prikupljanju naknada.

4. i 5. korak: odrediti i grupirati aktivnosti usluga

- pregledati prikupljene podatke i informacije
- pregledati prethodno trošenje po funkcijama
- nabrojiti glavne usluge koje odjel pruža javnosti
- nabrojiti djelatnosti koje podupiru ove usluge
- odrediti usluge kao programe, a aktivnosti kao potprograme

Programi trebaju imati:

- jedan fokus ili svrhu
- naziv koji građani lako prepoznaju i shvaćaju
- jasne i nedvosmislene rezultate
- (U početku) prihvatljivo je da uprava (načelnik odjela i osoblje) čine jedan program.

6. korak: pripremiti dugoročne ciljeve

- cilj: dugoročan cilj koji zajednica, organizacija ili program mogu postići – njihova vizija budućnosti ili željenog stanja
- karakteristike: općenite, bezvremenske, kontinuirane i često se nikada ne dostižu
- ciljevi organizacije su točke koje ujedinjuju, oko kojih se događaju sve aktivnosti
- u javnim organizacijama ciljevi su povezani s većinom usluga koje se pružaju.

PRIMJER CILJA:

Program održavanja javnih površina (program unutar odjela za komunalne aktivnosti):
Stvoriti i održavati javne površine koje su sigurne, čiste i uredne za poslovno i rekreacijsko korištenje naših građana te koje će u naš grad privlačiti nove poslovne subjekte i posjetitelje.

7. korak: pripremiti organizacijsku shemu

- skica strukture odjela koja će prikazati odnose između pročelnika, organizacijskih jedinica, programa i potprograma
- ilustrira linije ovlasti između pročelnika odjela, pomoćnika i voditelja programa
- prikazuje imena odjela/programa i odgovornih osoba
- četverokuti koji prikazuju organizacijske jedinice moraju biti veći na vrhu, a smanjivati se prema dolje
- pune crte predstavljaju direktne odnose izvještavanja, a isprekidane odnose povezanosti
- pokazuje komu pročelnik odjela podnosi izvještaje, prikazano u malom četverokutu na vrhu
- ako je jednostavno prikazana, pomaže građanima u razumijevanju

8. korak: pripremiti opise programa

- kratki opisi koji pružaju informacije o programu, uključujući popis usluga i aktivnosti koje se pružaju.
- uključuje popis konkretnih dostignuća u tekućoj godini

- nakon pripremanja proračuna, ističe promjene smjernica (ako postoje), bitne promjene u rashodima i/ili osoblju

PRIMJER OPISA PROGRAMA (u odjelu za društvene djelatnosti, pododjel za osnovno obrazovanje)

PROGRAM: RANO UČENJE STRANOG JEZIKA

Program "Rano učenje stranog jezika" uvodi se ove godine kao eksperimentalni program u dva od četiri razreda u gradskoj osnovnoj školi, što obuhvaća 2x24 učenika. Cilj je programa omogućiti učenicima da što ranije steknu nova znanja, ali i promotriti njihove stvarne mogućnosti za usvajanje i postizanje dobrih rezultata u još jednom predmetu, u ovom slučaju u stranom jeziku, uz uobičajen broj sati, a bez pogoršanja rezultata u drugim područjima. U nastavnom planu koji se do sada koristio učenje stranog jezika uvođeno je u četvrtom razredu.

9. korak: pripremiti kratkoročne ciljeve

- kratkoročni ciljevi: specifični, mjerljivi i primjetni rezultati aktivnosti organizacije koji unapređuju organizaciju u smjeru njezina cilja unutar određenoga vremenskog okvira
- moraju biti izvedivi, u skladu s dugoročnim ciljevima, i pokazivati napredak prema dugoročnom cilju
- objasniti što i koliko treba postići i do kada

Vrijednost dugoročnih ciljeva

- određuje pravac aktivnosti lokalne samouprave (postizanje kratkoročnih ciljeva vodi do postizanja dugoročnih ciljeva)
- olakšava određivanje i analitičko uspoređivanje mogućnosti
- motivira promjene ponašanja
- olakšava kontinuirano praćenje programa
- pruža temelj za procjenu nakon provođenja aktivnosti

Kako napisati izjavu o kratkoročnom cilju programa

- započeti glagolom u infinitivu, koristiti aktivni glagol (npr. povećati, poboljšati, izgraditi, pokositi, zamijeniti itd.)
- odrediti jedan ključni rezultat koji treba postići
- odrediti datum završetka zadatka
- cilj treba biti specifičan i kvantificiran ili provjerljiv
- odrediti "što" i "kada", a ne "zašto" (dugoročni cilj) ili "kako" (strategija)
- direktno povezati s dugoročnim programskim ciljem
- cilj treba biti lako razumljiv
- također treba biti realističan i izvediv, ali i predstavljati izazov
- treba biti u skladu sa zakonima i smjernicama
- treba biti u skladu s raspoloživim resursima
- odrediti pojedinačne odgovornosti i zadatke čak i za zajedničke pothvate

PRIMJER PROGRAMA (u odjelu za društvene djelatnosti, pododjel osnovno obrazovanje)

PROGRAM: RANO UČENJE STRANOG JEZIKA

POTPROGRAM: UČENJE ENGLESKOG JEZIKA

Primjer – učenje engleskog jezika u drugom razredu:

Postići barem 95% prolaska za učenike drugih razreda na godišnjem hrvatskom standardiziranom ispitu poznavanja engleskog jezika.

10. korak: izmijeniti linijski proračun u programski

Ovaj je korak važan za povezivanje prošlogodišnjeg proračuna koji je bio pripremljen kao linijski s ovogodišnjim programskim proračunom. Ovo stvara zajednički temelj za usporedbu godina koje će pokazati promjene u troškovima programa i razini usluga.

- pripremiti matricu s prostorom za linijski proračun u lijevom stupcu i programe na vrhu stranice
- unijeti brojke iz proračuna po ekonomskoj klasifikaciji i dodati imena programa na vrh stranice
- podijeliti ukupan proračun odjela na programe temeljeno na broju zaposlenika za svaki program i pregled plaćenih računa za materijale, usluge i opremu
- potvrditi točnu raspodjelu zbrajanjem svakog reda u krajnjem desnom stupcu
- zbrojiti programske stupce da bi se pokazao trenutni proračun programa

11. korak: pripremiti plan rada

Odjel ne bi smio samo nastaviti raditi iste stvari koje su se radile prethodne godine, već pogledati koliko bi stajalo postizanje kratkoročnih ciljeva navedenih u prethodnom koraku.

- odrediti razinu usluge koja se pruža i njezinu učestalost
- odrediti najpovoljniju cijenu pružanja usluge (gradski zaposlenici, vanjski ugovor, ugovor o suradnji, kombinirano)
- nabrojiti popis i vremenski okvir aktivnosti koje treba izvršiti da bi se postigla razina usluge te dugoročni i kratkoročni ciljevi
- biti konkretan u pogledu brojeva i vrste zaposlenika, količine materijala, usluga i opreme
- odrediti gdje su uključeni drugi odjeli i kako oni utječu na pružanje usluge
- odrediti koje će se mjere koristiti: količina godišnjeg rada koji će izvršiti osoblje na programu (rezultat) i mjere učinkovitosti u postizanju kratkoročnih rezultata (posljedice rezultata)

12. korak: pripremiti proračun za program (definirati izvore iz kojih će se program financirati)

- pripremiti detalje po stavkama za postizanje dugoročnih i kratkoročnih ciljeva za svaki program
- uključiti procjene svih direktnih troškova programa (plaće, beneficije, materijali, usluge, ugovori i oprema)
- u proračun staviti samo ono što je potrebno; ne povijesne podatke
- objasniti potrebu za svakom proračunskom stavkom na temelju izračuna

13. korak: odrediti vrste i opseg mjera koje će omogućiti mjerenje postizanja svih kratkoročnih ciljeva

- Mjere su sredstva koja pokazuju opseg, dimenzije ili kapacitet nečega. U izradi proračuna mjera je sredstvo određivanja može li se kratkoročni cilj postići ili ne može.

- Mjere se dijele na one temeljene na aktivnostima i na izvedbi.

Mjere aktivnosti

- Mjeriti treba aktivnost ili radnju koja se može identificirati.
- Treba zahtijevati kvantitativne mjere, ukazati na rad koji treba izvršiti, ocjenjujući ozbiljnost problema. Npr. 50% ulica (50 kilometara) nije asfaltirano.
- Mjere radnog opterećenja kvantitativno pokazuju koliko je posla izvršeno (rezultat), što predstavlja jednostavno brojenje izvršenih jedinica rada. Ukazuju na veličinu programa mjerenjem radnih jedinica koje su uključene – 17 kilometara ulica je asfaltirano.

Mjere izvedbe

- Po učinkovitosti ili djelotvornosti mjere izvršenje aktivnosti, radnje ili programa koji se može identificirati.
- Mjere učinkovitosti ukazuju na postizanje željenih rezultata uz minimalne gubitke.
- Mjere djelotvornosti ukazuju na vrijednost kvalitete produkta ili usluge koja se pruža.

Mjere učinkovitosti

- Mjere koliko se ekonomično koriste resursi.
- Pokazuju omjer inputa (resursi) i konačnog outputa (usluga ili proizvodne jedinice).
- Mjere se izražavaju kao troškovi po radnoj jedinici: cijeni po klijentu, cijeni po radnom satu zaposlenika, proizvedenim jedinicama po satu.
- Ne izvještavaju o kvaliteti proizvoda.
- Orijentirane su prema procesu, a ne prema rezultatima.
- Korisne su za međusobno uspoređivanje troškova lokalne samouprave.

Primjer – mjere učinkovitosti

- cijena na 1.000 stanovnika
- cijena za tonu
- cijena za obrađenih milijun litara
- cijena po prihodu putnika
- operativni trošak po stanici
- cijena po očišćenom kilometru ulice
- cijena po očišćenom kilometru odvodnog kanala

Kriteriji za procjenu mjera učinkovitosti

- Pokazuje li omjer inputa (resursa) po jedinici outputa (jedinici izvršenog rada)?
- Usredotočuje li se na proces više nego na rezultat?
- Je li mjera izražena u standardima koji su prihvaćeni u programu? Npr. cijena po 1.000 stanovnika?

Mjere djelotvornosti

- Ukazuju koliko je program uspješan u postizanju kratkoročnog cilja ili rješavanju problema.
- Teže subjektivnosti jer su uključene procjene vrijednosti.
- Gdje god je to moguće, trebaju biti kvantificirane.
- Fokus nije na procesu, već na utjecaju na aktivnosti lokalne samouprave i prikazivanju rezultata.

Primjeri – mjere djelotvornosti

Vodoopskrba

- postotak uzoraka vode koji zadovoljavaju državne zdravstvene standarde (zdravstvena opasnost)
- postotak građana koji ocjenjuju vodu u svojem gradu zadovoljavajućom u pogledu izgleda, mirisa i okusa (estetske kvalitete)

Kruti otpad

- postotak građana zadovoljnih uslugom prikupljanja otpada (zadovoljeni estetski kriteriji)
- stupanj ozljeda pri radu skupljača otpada (sigurnost zaposlenika)

Kriteriji za procjenu mjera djelotvornosti

- Je li orijentirana prema rezultatima?
- Mjeri li napredak prema dugoročnom cilju?
- Odnosi li se na jedan kratkoročni cilj usluge?
- Mjeri li stupanj ispunjavanja potreba korisnika?
- Mjeri li karakteristiku koju niti jedna druga mjera ne obuhvaća?
- Pokriva li sve nabrojene kratkoročne ciljeve?
- Je li mjera jednostavna i lako razumljiva?
- Jesu li cijena i broj potrebnih zaposlenika odgovarajući?
- Uočava li stvarne probleme dovoljno rano da ih se može ispraviti?
- Je li moguće prikupiti točne i pouzdane podatke?

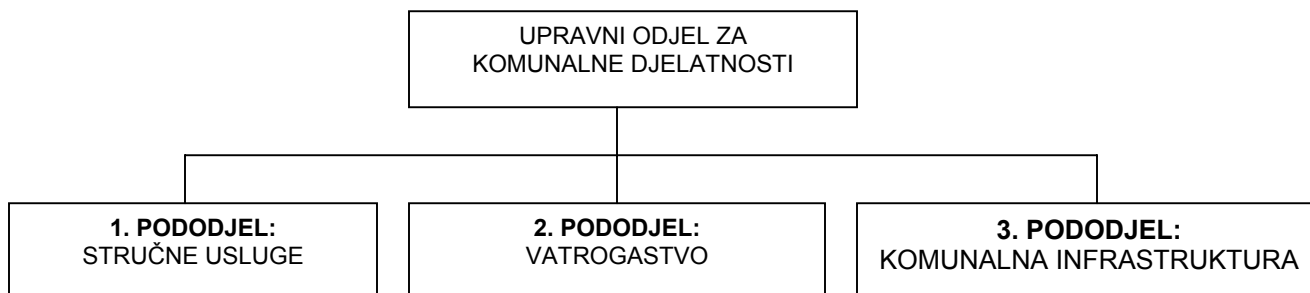
14. korak: opcije koje nude različite razine alternativne usluge

- potreba koju su odredili gradonačelnik i poglavarstvo
- potrebno ih je uključiti u proračunske smjernice i upute
- razlikuju se prema potrebi: porast ili smanjenje, ali je uvijek postotak temeljnog proračuna
- mogu biti kumulativne, $5\% + 5\% + 5\% = 15\%$ u tri opcije po 5%
- opcije usluge uključene u podnošenje proračuna
- utjecaji usluge zasebno objašnjeni

DODATAK 2. – PRIMJER PROGRAMSKOG PRORAČUNA U JEDNOM ODJELU

Uzmite primjer grada u Hrvatskoj s oko 15.000 stanovnika. Grad ima uobičajenu organizacijsku strukturu od četiri upravna odjela: predstavnička i izvršna tijela, društvene djelatnosti, financije i komunalne djelatnosti.

Imenovan je novi pročelnik upravnog odjela za komunalne djelatnosti. Nakon što je upoznat s organizacijom grada, uvidio je da je do sada proračun njegova odjela izgledao ovako:



Proračun upravnog odjela:

II	UPR. ODJEL – KOMUNALNE DJELATNOSTI	16.896.000
1.	PODODJEL: STRUČNE USLUGE KOMUNALNOG ODJELA	3.096.000
3	Operativni rashodi	2.096.000
311	plaće	700.000
312	drugi rashodi za zaposlenike	20.000
313	doprinosi na plaće	26.000
322	rashodi za materijale i energiju	800.000
323	rashodi za usluge	200.000
342	rashodi za kamate na kredite	100.000
352	subvencije poduzećima	150.000
385	posebni rashodi	100.000
5	Rashodi za financijsku imovinu i otplatu duga	1.000.000
516	Rashodi za kredite dodijeljene poduzećima	1.000.000
2.	PODODJEL: VATROGASTVO	5.900.000
3	Operativni rashodi	5.000.000
381	donacije dobrovoljnoj vatrogasnoj postrojbi	5.000.000
5	Rashodi za financijsku imovinu i otplatu duga	900.000
542	plaćanje glavnice kredita	900.000
3.	PODODJEL: KOMUNALNA INFRASTRUKTURA	7.900.000
3	Operativni rashodi	4.600.000
323	rashodi za usluge	4.600.000
4	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.300.000
411	materijalna imovina – prirodno bogatstvo	300.000
412	nematerijalna imovina	500.000
451	dodatna ulaganja u projekte izgradnje	1.200.000
452	dodatna ulaganja u opremu	1.300.000

Na sjednici gradskog poglavarstva gradonačelnik je zamolio novog pročelnika odjela da pokuša pripremiti proračun za svoj odjel na način koji će omogućiti obojici da odgovorno i precizno odgovore na pitanja članova gradskog vijeća u vezi s rashodima i troškovima komunalnog odjela. Prethodni proračuni nisu sadržavali informacije koje bi to gradonačelniku omogućavale;

da se to postigne, bili su potrebni dodatni dokumenti, materijali i tablice; prethodni način predstavljanja proračuna nije ostavljao dojam odgovorne i profesionalne gradske uprave i neka su pitanja često ostajala bez odgovora.

Budući da se približavalo vrijeme pripreme plana proračuna za sljedeću godinu, novi pročelnik odjela okupio je tim iz odjela za komunalne djelatnosti i proširio ga kolegama iz komunalnog poduzeća koji su obavljali najvažniji posao u vezi s gradskim potrebama u prethodnom razdoblju. Taj je tim proučio dokumentaciju o svim aktivnostima i ulaganjima koja su se dogodila u gradu u posljednjih pet godina. Na temelju ovih informacija počeli su s pripremom programskog proračuna za svoj odjel. Budući da su rashodi u pododjelima "stručne usluge" i "vatrogastvo" bili vrlo jednostavni, najveći je zadatak bio definirati i restrukturirati pododjel "komunalna infrastruktura".

Nakon tri tjedna rada, pripremili su prijedlog plana proračuna komunalnog odjela za sljedeću godinu koji se razlikovao od svih prethodnih planova i predali ga gradonačelniku na pregled:

UPRAVNI ODJEL – KOMUNALNE DJELATNOSTI	16.896.000
1. PODODJEL: KOMUNALNI ODJEL STRUČNE USLUGE	3.096.000
3 Operativni rashodi	2.096.000
311 plaće	700.000
312 drugi rashodi za zaposlenike	20.000
313 doprinosi na plaće	26.000
322 rashodi za materijale i energiju	800.000
323 rashodi usluga	200.000
342 rashodi za kamate na kredite	100.000
352 subvencije poduzećima	150.000
385 posebni rashodi	100.000
5 Rashodi za financijsku imovinu i otplatu duga	1.000.000
516 rashodi za kredite poduzeća	1.000.000
2. PODODJEL: VATROGASTVO	5.900.000
3 Operativni rashodi	5.000.000
381 donacije dobrovoljnoj vatrogasnoj postrojbi	5.000.000
5 Rashodi za financijsku imovinu i otplatu duga	900.000
542 plaćanje glavnice kredita	900.000
3. PODODJEL: KOMUNALNA INFRASTRUKTURA	7.900.000
PROGRAM IZGRADNJE KOMUNALNE INFRASTRUKTURE	2.000.000
<i>POTPROGRAM: IZGRADNJA JAVNIH POVRŠINA</i>	
<i>NERAZVRSTANE CESTE, GROBLJA I JAVNA RASVJETA</i>	<i>200.000</i>
4 rashodi za nabavu nefinancijske imovine	200.000
451 dodatna ulaganja u projekte izgradnje	200.000
<i>POTPROGRAM: KANALIZACIJA, OPSKRBA VODOM I PLINOM</i>	
<i>IZGRADNJA MREŽE</i>	<i>1.800.000</i>
<i>1. projekt: Izgradnja kanalizacije</i>	<i>400.000</i>
4 rashodi za nabavu nefinancijske imovine	400.000

412	nematerijalna imovina	100.000
451	dodatna ulaganja u projekte izgradnje	300.000
	2. projekt: Izgradnja vodoopskrbne mreže	800.000
4	rashodi za nabavu nefinancijske imovine	800.000
411	materijalna imovina – prirodno bogatstvo	300.000
412	nematerijalna imovina	300.000
451	dodatna ulaganja u projekte izgradnje	200.000
	3. projekt: Izgradnja mreže za opskrbu plinom	600.000
4	rashodi za nabavu nefinancijske imovine	600.000
412	nematerijalna imovina	100.000
451	dodatna ulaganja u projekte izgradnje	500.000
PROGRAM ODRŽAVANJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE		5.900.000
POTPROGRAM: ODRŽAVANJE JAVNIH POVRŠINA		1.000.000
3	operativni rashodi	600.000
323	rashodi za usluge	600.000
4	rashodi za nabavu nematerijalne imovine	400.000
452	dodatna ulaganja u opremu	400.000
POTPROGRAM: ODRŽAVANJE NERAZVRSTANIH CESTA		2.000.000
3	operativni rashodi	1.200.000
323	rashodi za usluge	1.200.000
4	rashodi za nabavu nefinancijske imovine	800.000
452	dodatna ulaganja u opremu	800.000
POTPROGRAM: ODRŽAVANJE JAVNE RASVJETE		700.000
3	operativni rashodi	700.000
323	rashodi za usluge	700.000
POTPROGRAM: ZIMSKO ODRŽAVANJE CESTA		2.200.000
3	operativni rashodi	2.100.000
323	rashodi za usluge	2.100.000
4	rashodi za nabavu nefinancijske imovine	100.000
452	dodatna ulaganja u opremu	100.000

1. zadatak:

Pažljivo usporedite i proučite dva prethodna primjera izrade proračuna.

- Smatrate li da je prvi primjer (zbog kratkoće) jasniji i je li to zadovoljavajući dokument iz kojeg možete dobiti relevantne informacije o gradskom komunalnom odjelu?
- Smatrate li da je drugi primjer (zbog detaljnosti) složeniji i da ga je teže razumjeti od prvoga?
- Razmišljajte kao građani koji će dobiti proračunski dokument. Koji bi od ovih dvaju primjera pružao više informacija?

2. zadatak:

Nakon što ste ih proučili, pokušajte objasniti proračun ovog odjela u nekoliko rečenica kao da ga vi predstavljate gradskom poglavarstvu i gradskom vijeću.

Koja je osnovna razlika koju primjećujete?

DEFINIRANJE PROGRAMA, POTPROGRAMA I PROJEKATA

Nakon što su dokument proučili svi članovi poglavarstva, pojavilo se nekoliko pitanja od kojih je najvažnije glasilo: Na osnovama onoga što ste vi odredili, što je uzrokovalo vašu odluku o, na primjer, potprogramu za održavanje čistoće javnih površina?

Kao odgovor na postavljeno pitanje, pročelnik odjela za komunalne djelatnosti predstavio je članovima poglavarstva sljedeću tablicu koja je sadržavala osnovne pojmove i opise koje su članovi radne grupe popunili na samom početku rada na programima u odjelu.

Primjer:

<p>IME UPRAVNOG ODJELA:</p> <p>IME PROGRAMA:</p> <p>SVRHA PROGRAMA:</p> <p>POTPROGRAMI UNUTAR PROGRAMA:</p> <p>OPIS PROGRAMA:</p> <p>CILJ PROGRAMA:</p>	<p><i>UPR. ODJEL ZA KOMUNALNE DJELATNOSTI</i></p> <p>PROGRAM ODRŽAVANJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE ZA 2003. GODINU</p> <p>Svrha programa je stvoriti, zajedno s drugim programima u području komunalne infrastrukture, osnovne komunalne uvjete za kvalitetniji, zdraviji i sigurniji život građana, kao i novi imidž grada koji će biti prepoznat kao "grad za novi način života"</p> <p>1. Održavanje čistoće javnih površina, 2. Održavanje nerazvrstanih cesta, 3. Održavanje javne rasvjete, 4. Zimsko održavanje cesta.</p> <p>Ovaj program definira sadašnje održavanje (unutar jedne godine), čišćenje i izgradnju javnih površina, zelenih površina, nerazvrstanih (gradskih) cesta, javne rasvjete i odvodnju oborinskih voda.</p> <p>Osnovni cilj nabrojanih aktivnosti koje čine program jest kontinuiran porast razine čistoće i urednosti u gradu te sigurnosti korištenja javnih površina i boravka na njima za građane svih dobni skupina, čime želimo grad dovesti među 10% najurednijih, najzdravijih i najčišćih gradova u Republici Hrvatskoj i stvoriti komponentu za privlačenje mladih, ambicioznih i kulturnih ljudi koji će odabrati naš grad kao svoje mjesto boravka.</p>
<p>1. POTPROGRAM: NAZIV POTPROGRAMA:</p> <p>CILJ POTPROGRAMA:</p> <p>REZULTATI U TEKUĆOJ GODINI:</p>	<p>ODRŽAVANJE ČISTOĆE JAVNIH POVRŠINA</p> <p>porast čistoće i higijene, smanjenje zdravstvenih problema građana, povećanje prometne sigurnosti i poticanje građana da provode aktivnosti na otvorenom te promjena imidža grada u pravcu sinonima za čistoću i urednost</p> <p>U tekućoj godini stalno održavanje javnih površina povećano je za 25% u odnosu na prethodnu godinu, a učestalost čišćenja i održavanja povećala se na osam puta mjesečno. Također, površina koju grad održava i čisti po ovom se režimu povećala na više od 60% ukupne površine grada. Prema podacima dobivenim od ureda za zdravstvo, broj pacijenata s alergijama smanjio se s 960 na 672, što predstavlja smanjenje od 30%. Broj deratizacija smanjen je s dvije na jednu godišnje, kao direktna posljedica opće čistoće i porasta učestalosti pražnjenja kontejnera s jedanput na dvaput tjedno. Broj prometnih nesreća uzrokovanih proklizavanjem smanjen je za 15% prema podacima dobivenim od policijske postaje, što se može dovesti u izravnu vezu s pojačanim čišćenjem odvodnih kanala pored nerazvrstanih cesta i povećanjem njihove provodnosti.</p>

Nakon određivanja dugoročnih ciljeva programa i potprograma, poduzeti su koraci za konkretan opis i definiranje vrste, opsega i pojedinih cijena za zadatke koji će se izvršavati tijekom godine unutar određenog potprograma. Sljedeća tablica donosi pojedine vrijednosti:

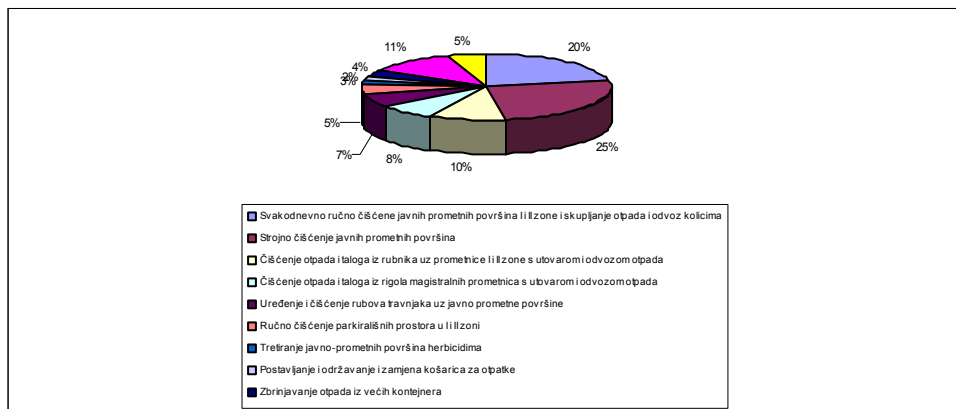
Tablica s vrstama, opsegom i iznosom zadataka:

Br.	VRSTA ZADATKA	JEDINICA	OPSEG	2002. (izvršeno)	OSOB E 2003.	2003. (kn) (tekuća god.)	OSOB E 2004.	2004. (kn) (plan)
1	Dnevno ručno čišćenje javnih prometnih površina u 1. i 2. zoni, skupljanje i odvoženje otpada	m2	10.000.000,00	180.000,00	42	200.000,00	44	214.000,00
2	Strojno čišćenje javnih prometnih površina	m2	4.000.000,00	225.000,00	6	245.000,00	8	260.000,00
3	Čišćenje otpada i taloga s rubnika pored cesta u 1. i 2. zoni, prikupljanje i odvoženje otpada	m	150.000,00	88.000,00	16	95.000,00	16	100.000,00
4	Čišćenje otpada i taloga iz odvodnih kanala regionalnih cesta, prikupljanje i odvoženje otpada (mjesečno)	m	12.000,00	50.000,00	20	60.000,00	20	75.000,00
5	Uređenje i čišćenje travnatih površina u blizini javnih prometnih površina	m	8.000,00	60.000,00	6	60.000,00	6	66.000,00
6	Ručno čišćenje parkirališta u 1. i 2. zoni	m2	7.000,00	45.000,00	5	45.000,00	6	45.000,00
7	Tretiranje javnih prometnih površina herbicidima	m2	60.000,00	20.000,00	9	22.000,00	9	25.000,00
8	Postavljanje, održavanje i zamjena koševa za otpatke	koma d	100	14.000,00	3	15.000,00	3	15.000,00
9	Zbrinjavanje otpada iz velikih kontejnera	koma d	65	30.000,00	9	35.000,00	9	40.000,00
10	Strojno čišćenje javnih prometnih površina u drugim gradskim zonama	m2	1.000.000,00	100.000,00	4	110.000,00	4	110.000,00
11	Postavljanje i uklanjanje ukrasa za praznike i proslave	sat	500	45.000,00	12	50.000,00	12	50.000,00
	UKUPNO			857.000,00	63	937.000,00	68	1.000.000,00

Pročelnik odjela naglasio je da su navedeni iznosi planirani samo za jednu godinu, ali da je u projekciji rashoda za taj potprogram napravljen plan za petogodišnje razdoblje.

Grafička ilustracija koja predstavlja međusobne odnose vrsta troškova prikazana je da bi prikazala sudjelovanje svih relevantnih skupina zadataka unutar potprograma.

Grafička ilustracija vrsta i sudjelovanja troškova u potprogramu



Neki su članovi poglavarstva postavili sljedeće pitanje:

Ako se pojavi problem s planiranim popunjavanjem proračuna, kako će to utjecati na planirane točke programa?

Odgovor je na to pitanje sljedeći: Svaki program, osim što mora sadržavati navedene elemente, mora imati druge mogućnosti realizacije. Drugim riječima, alternativna razina planiranih usluga predviđa se unaprijed (obično na nižoj razini kvalitete i učestalosti); stoga je pročelnik odjela pružio sljedeću tablicu:

Br.	VRSTA ZADATKA	JEDINICA	OPSEG	IZNOS
1	Ručno čišćenje javnih prometnih površina u 1. i 2. zoni svaki drugi dan, prikupljanje i odvoženje otpada	m2	10.000.000,00	120.000,00
2	Strojno čišćenje javnih prometnih površina	m2	4.000.000,00	260.000,00
3	Čišćenje otpada i taloga s rubnika pored cesta u 1. i 2. zoni, prikupljanje i odvoženje otpada	m	150.000,00	100.000,00
4	Čišćenje otpada i taloga iz odvodnih kanala regionalnih cesta, prikupljanje i odvoženje otpada (jednom u tri mjeseca)	m	12.000,00	20.000,00
5	Uređenje i čišćenje travnatih površina u blizini javnih prometnih površina	m	8.000,00	66.000,00
6	Ručno čišćenje parkirališta u 1. i 2. zoni	m2	7.000,00	44.000,00
7	Tretiranje javnih prometnih površina herbicidima	m2	60.000,00	25.000,00
8	Postavljanje, održavanje i zamjena koševa za otpatke	komad	100	15.000,00
9	Zbrinjavanje otpada iz velikih kontejnera	komad	65	40.000,00
10	Strojno čišćenje javnih prometnih površina u drugim gradskim zonama (jednom mjesečno)	m2	1.000.000,00	60.000,00
11	Postavljanje i uklanjanje ukrasa za praznike i proslave	sat	500	50.000,00
	UKUPNO			800.000,00

Smanjenjem učestalosti zadataka kao što su ručno i strojno čišćenje prometnih površina i čišćenje taloga u odvodnim kanalima, planirani su troškovi smanjeni za 20%, s 1.000.000,00 na 800.000,00 kn godišnje. Procjena stručnjaka iz radne skupine bila je da bi, u slučaju smanjenja troškova, smanjenje ovih dviju točaka moglo biti provedeno bez opasnosti za čistoću, higijenu i kvalitetu života.

Gradonačelnik je postavio pitanje o odgovornosti za izvršenje, praćenje i popravke u svim programima.

Pročelnik odjela je odgovorio da je on, zajedno sa svojim kolegama iz odjela, definirao i točno odredio odgovornosti za svakog člana tima u pojedinim fazama pripreme i praćenja izvršenja programa te da su oni pripremili izgled dokumenta u koji će se bilježiti praćenje i priprema izvještaja za pregledavanje, izvještaji o izvršenju proračuna, priprema dokumenata za transparentni proračunski proces i za druge potrebe.

3. DODATAK – KONAČAN IZGLED PROGRAMSKOG DOKUMENTA NA JEDNOJ STRANICI ZA PROGRAM ODRŽAVANJA ČISTOĆE JAVNIH POVRŠINA (integralni dio proračuna)

<p>NAZIV POTPROGRAMA:</p> <p>CILJ POTPROGRAMA:</p> <p>OPIS PROGRAMA:</p> <p>OSOBLJE NA PROGRAMU:</p> <p>REZULTATI U TEKUĆOJ GODINI (2003.):</p> <p>KLJUČNI KRATKOROČNI CILJEVI ZA 2004. GODINU:</p> <p>IZNOS FINANCIRANJA ZA 2004. GODINU:</p> <p>GRADSKO OSOBLJE:</p>	<p>ODRŽAVANJE ČISTOĆE JAVNIH POVRŠINA</p> <p>povećanje higijene i čistoće, smanjenje zdravstvenih problema građana, povećanje prometne sigurnosti i poticanje građanada provode aktivnosti na otvorenom te promjena imidža grada prema sinonimu za čistoću i urednost</p> <p>Program se sastoji od sljedećih aktivnosti: Svakodnevno ručno čišćenje javnih prometnih površina, prikupljanje i odvoženje otpada; strojno čišćenje javnih prometnih površina u prvoj i drugoj zoni; čišćenje otpada i taloga s rubnika pored cesta; čišćenje otpada i taloga iz odvodnih kanala regionalnih cesta, prikupljanje i odvoženje otpada (mjesečno); uređenje i čišćenje travnatih površina pored javnih prometnih površina; ručno čišćenje parkirališta u prvoj i drugoj zoni; tretiranje javnih površina herbicidima; postavljanje, održavanje i zamjena koševa za otpatke; zbrinjavanje otpada iz velikih kontejnera; strojno čišćenje javnih prometnih površina u drugim gradskim zonama; postavljanje i uklanjanje ukrasa za praznike i proslave. Program se provodi tijekom cijele godine.</p> <p>Program implementira komunalno poduzeće koje je osnovao grad, a za implementaciju je planiran angažman 68 stalnih zaposlenika. Zaposlenici su angažirani i u drugim dijelovima programa održavanja komunalne infrastrukture.</p> <p>U tekućoj godini stalno održavanje javnih površina povećano je za 25% u odnosu na prethodnu godinu, a učestalost čišćenja i održavanja povećala se na osam puta mjesečno. Također, površina koju grad održava i čisti po ovom režimu povećana je i sada iznosi više od 60% ukupne gradske površine. Prema podacima ureda za zdravstvo, broj pacijenata s alergijama smanjio se s 960 na 672, što predstavlja smanjenje od 30%. Broj deratizacija smanjen je s dvije na jednu, što je izravna posljedica opće čistoće i povećanja učestalosti pražnjenja kontejnera s jedanput na dvaput tjedno. Broj prometnih nesreća uzrokovanih proklizavanjem smanjen je za 15% prema podacima policijske postaje, što se može dovesti u izravnu vezu s povećanim intenzitetom čišćenja odvodnih kanala nerazvrstanih cesta i povećanjem njihove provodnosti.</p> <p>Povećanje područja na kojima se strojno čiste javne prometne površine za 10% nabavljanjem nove opreme za čišćenje do ožujka 2004. godine. Sudjelovanje u anketi građana o učinkovitosti gradskih usluga i postizanje rezultata koji pokazuju da je 70% građana ocijenilo stupanj čistoće gradskih javnih površina kao "zadovoljavajuće ili bolje" do prosinca 2004. godine.</p> <p>Sredstva planirana za implementaciju programa održavanja čistoće javnih površina iznose 1.000.000,00 kuna. Sredstva su planirana po dijelovima i aktivnostima kako slijedi:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td>Ručno čišćenje javnih prometnih površina u 1. i 2. zoni svaki drugi dan, prikupljanje i odvoženje otpada</td> <td style="text-align: right;">214.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td>Strojno čišćenje javnih prometnih površina</td> <td style="text-align: right;">260.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td>Čišćenje otpada i taloga s rubnika pored cesta u 1. i 2. zoni, prikupljanje i odvoženje otpada</td> <td style="text-align: right;">100.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4</td> <td>Čišćenje otpada i taloga iz odvodnih kanala regionalnih cesta, prikupljanje i odvoženje otpada (jednom u tri mjeseca)</td> <td style="text-align: right;">75.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">5</td> <td>Uređenje i čišćenje travnatih površina u blizini javnih prometnih površina</td> <td style="text-align: right;">66.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">6</td> <td>Ručno čišćenje parkirališta u 1. i 2. zoni</td> <td style="text-align: right;">45.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">7</td> <td>Tretiranje javnih prometnih površina herbicidima</td> <td style="text-align: right;">25.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">8</td> <td>Postavljanje, održavanje i zamjena koševa za otpatke</td> <td style="text-align: right;">15.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">9</td> <td>Zbrinjavanje otpada iz velikih kontejnera</td> <td style="text-align: right;">40.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">10</td> <td>Strojno čišćenje javnih prometnih površina u drugim gradskim zonama (jednom mjesečno)</td> <td style="text-align: right;">110.000,00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">11</td> <td>Postavljanje i uklanjanje ukrasa za praznike i proslave</td> <td style="text-align: right;">50.000,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">U K U P N O</td> <td style="text-align: right;">1.000.000,00</td> </tr> </table> <p>Osoba odgovorna za rezultate rada, kontrolu, praćenje i izvještavanje o programu je pročelnik komunalnog odjela gosp. Nino Ninić. Dvoje zaposlenika odjela zaduženo je za svakodnevnu kontrolu, praćenje i izvještavanje: gosp. Dinko Dinić i gđa Tonka Tonić.</p>	1	Ručno čišćenje javnih prometnih površina u 1. i 2. zoni svaki drugi dan, prikupljanje i odvoženje otpada	214.000,00	2	Strojno čišćenje javnih prometnih površina	260.000,00	3	Čišćenje otpada i taloga s rubnika pored cesta u 1. i 2. zoni, prikupljanje i odvoženje otpada	100.000,00	4	Čišćenje otpada i taloga iz odvodnih kanala regionalnih cesta, prikupljanje i odvoženje otpada (jednom u tri mjeseca)	75.000,00	5	Uređenje i čišćenje travnatih površina u blizini javnih prometnih površina	66.000,00	6	Ručno čišćenje parkirališta u 1. i 2. zoni	45.000,00	7	Tretiranje javnih prometnih površina herbicidima	25.000,00	8	Postavljanje, održavanje i zamjena koševa za otpatke	15.000,00	9	Zbrinjavanje otpada iz velikih kontejnera	40.000,00	10	Strojno čišćenje javnih prometnih površina u drugim gradskim zonama (jednom mjesečno)	110.000,00	11	Postavljanje i uklanjanje ukrasa za praznike i proslave	50.000,00	U K U P N O		1.000.000,00
1	Ručno čišćenje javnih prometnih površina u 1. i 2. zoni svaki drugi dan, prikupljanje i odvoženje otpada	214.000,00																																			
2	Strojno čišćenje javnih prometnih površina	260.000,00																																			
3	Čišćenje otpada i taloga s rubnika pored cesta u 1. i 2. zoni, prikupljanje i odvoženje otpada	100.000,00																																			
4	Čišćenje otpada i taloga iz odvodnih kanala regionalnih cesta, prikupljanje i odvoženje otpada (jednom u tri mjeseca)	75.000,00																																			
5	Uređenje i čišćenje travnatih površina u blizini javnih prometnih površina	66.000,00																																			
6	Ručno čišćenje parkirališta u 1. i 2. zoni	45.000,00																																			
7	Tretiranje javnih prometnih površina herbicidima	25.000,00																																			
8	Postavljanje, održavanje i zamjena koševa za otpatke	15.000,00																																			
9	Zbrinjavanje otpada iz velikih kontejnera	40.000,00																																			
10	Strojno čišćenje javnih prometnih površina u drugim gradskim zonama (jednom mjesečno)	110.000,00																																			
11	Postavljanje i uklanjanje ukrasa za praznike i proslave	50.000,00																																			
U K U P N O		1.000.000,00																																			

3. POGLAVLJE – PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA

UVOD

Cilj ovog poglavlja Priručnika o upravljanju financijama jest pružiti lokalnim vlastima u Hrvatskoj pristup izradi u dvanaest koraka višegodišnjeg programa kapitalnih ulaganja, koji je utemeljen na najboljim iskustvima iz Sjedinjenih Američkih Država, europskih i drugih zemalja. Ovo poglavlje navodi osnovne alate i metode kapitalnoga financijskog upravljanja kapitalnim projektima koji služe za zadovoljavanje potreba lokalne samouprave. Kroz poglavlje su prikazani praktični primjeri te kalendar i formulari koji se koriste u pripremi programa kapitalnih ulaganja. Također su prikazani i konkretni primjeri primjene programa kapitalnog ulaganja u gradu Bjelovaru koji je jedan od pilot gradova u Projektu reforme lokalne samouprave.

U Hrvatskoj kapitalna ulaganja reguliraju dva zakona – *Zakon o Proračunu (Narodne Novine: 92/94; 96/03)* i *Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne Novine: 36/95; 70/97; 128/99; 57/00; 129/00; 59/01)*. Prema tim zakonima lokalne samouprave trebaju izraditi trogodišnje planove, *Kapitalni plan ulaganja*, koje zahtijeva Ministarstvo financija (MF) i četverogodišnji *Program izrade komunalne infrastrukture*, koji zahtijeva Ministarstvo javnih radova, obnove i graditeljstva (MJROG).

USPOREDBA HRVATSKIH PLANOVA ZA PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA

Prema podacima koji su nam dostupni, niti jedna lokalna samouprava u Hrvatskoj ne slijedi postupak izrade programa kapitalnih ulaganja onako kako je to prikazano u ovom priručniku, u skladu s najboljim iskustvima međunarodne prakse.

Kapitalni plan ulaganja je trogodišnji plan koji zahtijeva MF i dio je planiranog proračuna koji priprema lokalna samouprava. Koraci u izradi kapitalnog plana uključuju određivanje gospodarske i financijske provedivosti projekata, utvrđivanje učinaka projekata na okoliš, procjenu i analizu budućih koristi i troškova, rangiranje projekata prema njihovoj važnosti te ustanovljivanje gornje granice kapitalnog proračuna.

Program izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture je četverogodišnji plan koji zahtijeva Ministarstvo javnih radova, obnove i graditeljstva i koji pokriva kapitalna ulaganja za javne površine, ceste, groblja i krematorije, javnu rasvjetu, vodoopskrbu, opskrbu plinom i grijanje, javni prijevoz te zbrinjavanje otpada. Koraci uključeni u pripremu kapitalnog plana uključuju prepoznavanje potrebnih kapitalnih ulaganja, izradu opisa projekata, određivanje troškova kapitalnih ulaganja te utvrđivanje izvora sredstava kojima će projekti biti financirani. Hrvatske lokalne samouprave ovaj plan trebaju izrađivati na godišnjoj osnovi, a uz njega i dodatno izvješće, izvješće o primjeni, koje navodi projekte što su dovršeni u protekloj godini.

I jednom i drugom planu nedostaju specifični koraci koji bi unaprijedili postupak u korist građana. *Kapitalni plan ulaganja* ne zahtijeva postavljanje kriterija ocjene, zbog čega rezultati projekta nisu složeni prema svojoj važnosti. Plan ne traži procjenu kapitalnih potreba i zbog toga se ne vodi popis imovine kako bi se odredila potrebna kapitalna ulaganja. Nadalje, ne traži se sudjelovanje građana u tom postupku pa se može postaviti pitanje u kojoj mjeri plan zapravo izlazi ususret potrebama sredine. Uz već navedene nedostatke, *Program izgradnje objekata i*

uređaja komunalne infrastrukture ne uzima u obzir druga, za lokalnu samoupravu iznimno važna kapitalna ulaganja, kao što su škole, parkovi i javne zgrade. To pokazuje Zakon o komunalnom gospodarstvu, koji propisuje da *Program izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture* bude usredotočen samo na područja ulaganja i usluge. (vidi dodatak 1 – *Usporedba postupka programa kapitalnih ulaganja i hrvatskih planova programa kapitalnih ulaganja*)

Cilj je postupka programa kapitalnih ulaganja opisanog u ovom poglavlju pružiti pomoć i uvelike doprinijeti boljem odlučivanju na lokalnoj razini u smislu omogućivanja najbolje upotrebe dostupnih sredstava i uključivanja gradskog vijeća. To se postiže sustavnijim i transparentnijim postupkom:

- uključivanja upravnih odjela lokalne samouprave u izradu i obrazlaganje prijedloga za kapitalne projekte
- postavljanja prioriteta i pronalaženja kapitalnih sredstava za planirane izdatke i
- savjetovanja s vijećem i sredinom prilikom donošenja odluka.

Ovaj se postupak u isto vrijeme može koristiti za izradu kvalitativno boljih dokumenata u smislu obveza prema MF-u i MJROG-u, a istovremeno i postizanja da, kako sam postupak, tako i dokument programa kapitalnih ulaganja koji je njegov rezultat, budu korisni gradskim dužnosnicima, stručnim službama i javnosti, kao i za predstavljanje grada mogućim ulagačima i zajmodavcima.

PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA

Program kapitalnih ulaganja je višegodišnji (obično petogodišnji ili šestogodišnji) instrument planiranja koji uprava koristi kako bi odredila potrebne kapitalne projekte i koordinirala financiranje i vremenski raspored ulaganja na način koji najviše pridonosi dobrobiti građana. Tijekom postupka programa kapitalnih ulaganja izabrani dužnosnici uspoređuju i ocjenjuju različite projekte, pritom predstavljajući građane u izboru među različitim objektima i uslugama.

Svi rashodi lokalne samouprave smatraju se ili kapitalnim ulaganjima ili operativnim troškovima. Ta se podjela temelji na dvama kriterijima – troškovima i učestalosti. Troškovi kapitalnog ulaganja trebali bi biti dovoljno visoki da im bude posvećena posebna pozornost. Zato bi trebalo odrediti najniži trošak ulaganja koje se uključuje u program kapitalnih ulaganja. Između takvih rashoda trebalo bi postojati razdoblje od najmanje tri godine, a takve bi jedinice imovine trebale trajati duže vrijeme (upotreba bi trebala biti duža od godine dana). Samo se veća ulaganja, koja se ne ponavljaju, smatraju kapitalnim ulaganjima.

Izravni troškovi kapitalnih ulaganja najčešće uključuju više od troška samog ulaganja. Mogu uključivati troškove financiranja i upravljanja, pripreme, nabavke zemljišta, kao i druge troškove koji su potrebni za realizaciju kapitalnog projekta. Za planiranje, upravljanje i realizaciju velikih kapitalnih projekata može biti potrebno nekoliko godina, što znači da će oni imati utjecaj na nekoliko godišnjih proračuna.

Može se zaključiti da su kapitalni projekti skupi, da se ne ponavljaju svake godine i da su dugoročni. Najčešće su to nekretnine i ono što je s njima povezano, odnosno infrastruktura – na primjer ulice, vodovod, kanalizacija, javne zgrade i skupa oprema.

Kapitalni proračun

Kapitalni proračun predstavlja prvu godinu kapitalnog plana ulaganja. Prvenstvena je razlika između programa kapitalnih ulaganja i kapitalnog proračuna u tome da je kapitalni proračun pravni akt koji omogućuje financiranje posebnih projekata tijekom narednoga fiskalnog razdoblja. S druge strane, kapitalni plan uključuje kako projekte koji neposredno nadolaze, tako i one buduće projekte za koje financiranje još nije osigurano ili pravno riješeno.

ZAŠTO POKRENUTI IZRADU PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA

Zašto bi lokalna samouprava trebala pokrenuti izradu programa kapitalnih ulaganja i proračun odvojen od operativnog proračuna? Za to postoji nekoliko važnih razloga. Prvo, kapitalni projekti zahtijevaju višegodišnje rashode jer su skupi, a za njihovu izradu može biti potrebno više od jedne godine. Drugo, kapitalni projekti često uključuju različite izvore financiranja, na primjer tekući fondovi, zaduživanje i subvencije, što se obračunava odvojeno. Treće, kapitalni projekti imaju utjecaj na buduće proračune, što zahtijeva pažljivo planiranje. Naposljetku, financijska su sredstva za kapitalne projekte ograničena i zato ih treba sustavno koristiti.

KORISTI OD PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA

Sljedeće su koristi koje nastaju kao rezultat planiranja kapitalnih ulaganja i izrade kapitalnog proračuna:

1. služe kao glavno sredstvo povezivanja prostornog uređenja s planovima lokalne samouprave: urbanističkim, strateškim, prometnim, za parkove i rekreaciju, kruti otpad, vodovod, kanalizaciju i s dr. planovima
2. povezivanje javne infrastrukture s drugim razvojnim planovima javnih i privatnih ustanova
3. usmjeravanje pozornosti na ciljeve zajednice i financijske kapacitete; pomaže u određivanju prioriteta tekućih i budućih kapitalnih potreba i pomoći za uravnoteženje potreba s platežnom sposobnosti
4. informiranje građana o kapitalnim potrebama i projektima te pomoć u stjecanju potpore građana; to lokalnoj samoupravi daje mogućnost da pokaže do koje mjere ispunjava obveze prema nekoliko projekata tijekom dužega vremenskog perioda
5. koordinacija aktivnosti ostalih javnih i privatnih ustanova u planiranju projekta, određivanju rokova, financiranju i izradi projekta, a time i u smanjenju mogućnosti preklapanja, suprotstavljenih interesa i troškova
6. dovoljno vremena za pažljivo planiranje i poticanje učinkovitijeg upravljanja, tako da se zemljište može kupiti unaprijed i na taj način izbjeći skupe pogreške
7. jačanje kreditne sposobnosti i osiguranje financijske stabilnosti kroz pomoć u kontroli poreznih stopa, izbjegavanje nepredviđenog zaduživanja i povećavanje drugih financijskih opcija
8. određivanje najefikasnijeg i najekonomičnijeg sredstva financiranja kapitalnih projekata

9. povećanje mogućnosti za ostvarivanje financiranja iz drugih izvora samouprave i privatnih izvora

10. lakša koordinacija s operativnim proračunom.

Program kapitalnih ulaganja usmjerava pozornost na ciljeve, potrebe i financijsku sposobnost zajednice

Dužnosnici kroz postupak izrade programa kapitalnog ulaganja odabiru projekte koji su usklađeni s ciljevima i potrebama zajednice. U sklopu tog postupka donositelji strategije, dužnosnici i građani razmatraju sadašnje i buduće perspektive razvitka zajednice i usluge koje su potrebne stanovnicima i tvrtkama. Ta perspektiva služi kao temelj za određivanje infrastrukturnih i tehničkih potreba koje treba uključiti u kapitalni program. Važan aspekt razvoja programa kapitalnih ulaganja jest uravnoteživanje potreba zajednice s njezinom sposobnošću da snosi njihove troškove. Zato se proces usredotočuje na dugoročnu financijsku sposobnost lokalne samouprave. Konzistentnost projekata s ciljevima i potrebama zajednice pruža kriterij za izbor među projektima koji se natječu za ograničena financijska sredstva dostupna lokalnoj samoupravi.

Program kapitalnih ulaganja u javnosti izgrađuje konsenzus oko projekata i jača javnu svijest

Važna je sastavnica postupka programa kapitalnih ulaganja uključivanje građana u izbor i određivanje važnosti projekata. Sudjelovanje javnosti pomaže u izgradnji potpore kako popularnim projektima (npr. školama i parkovima), tako i nepopularnima (npr. zatvorima i odlagalištima otpada). Kroz postupak javnost stječe bolje razumijevanje potreba zajednice i kapitalnih projekata i samim je tim vjerojatnije da će kapitalni program poduprijeti.

Osim toga, postupak programa kapitalnih ulaganja služi za obrazovanje građana o kapitalnim troškovima povezanim s navedenim ciljevima zajednice, kao što je gospodarski razvitak. Kroz postupak programa kapitalnih ulaganja uprava može steći bolji uvid u to kolike su troškove građani u nekoj zajednici voljni podnijeti za te aktivnosti. Kad bude usvojen, dokument programa kapitalnih ulaganja izvješćuje skupine građana, ulagače i druge lokalne samouprave o planiranom javnom ulaganju te zajednice. Ove su skupine tako bolje opremljene za planiranje svojih vlastitih aktivnosti, a manja je i vjerojatnost da se pojave pritisci za financiranjem projekata koji nisu uključeni u plan.

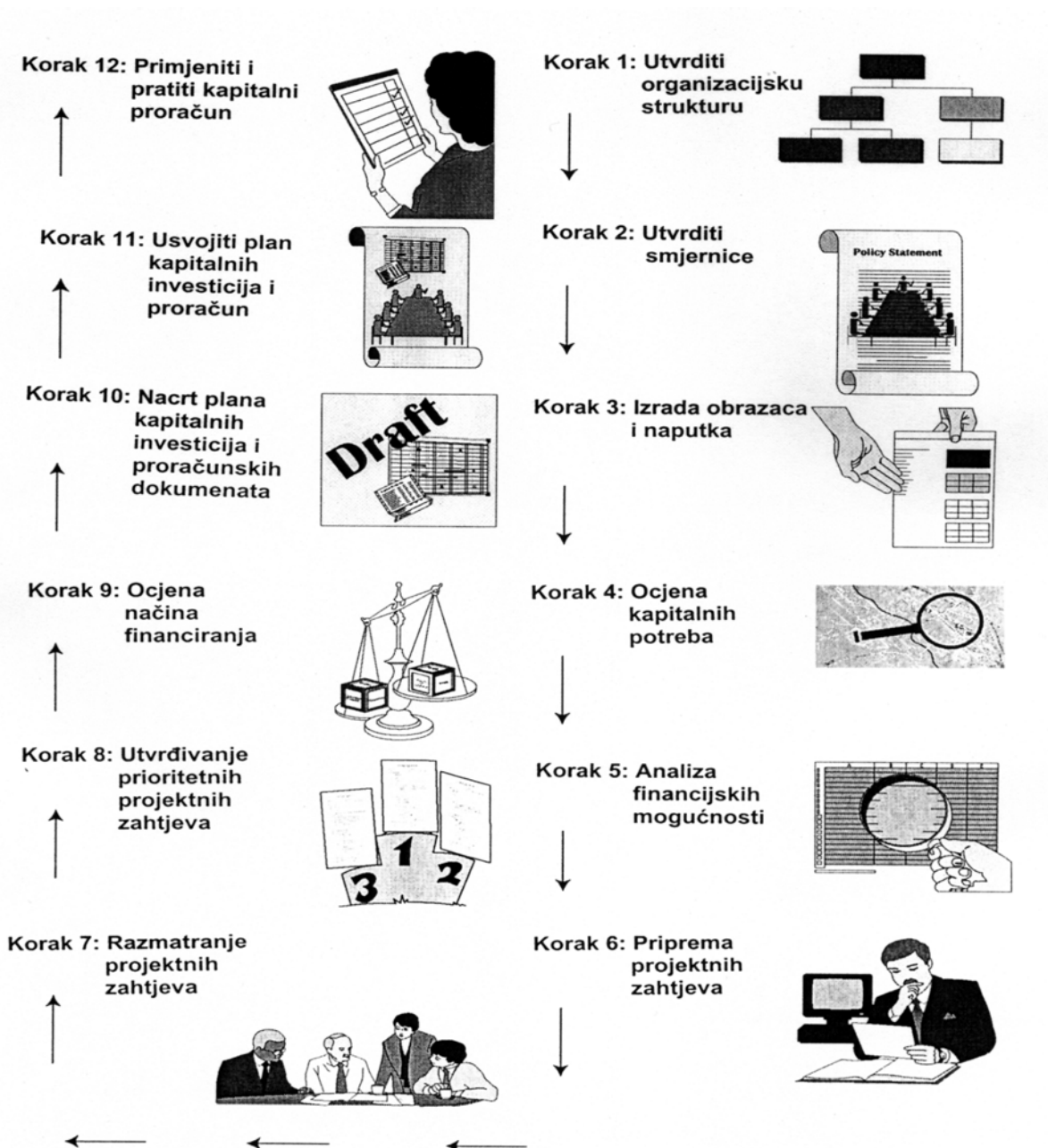
Početa primjena procesa programa kapitalnih ulaganja

Jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj koje po prvi put žele primijeniti program kapitalnih ulaganja taj bi se postupak, zbog složenosti nekih koraka, mogao učiniti kompliciranim i teškim. Zato jedinice lokalne samouprave ne bi odmah trebale u potpunosti ispuniti svaki pojedini korak postupka, već bi trebale nastojati izvršiti čitav postupak od dvanaest koraka. Neka postupanja u pojedinim koracima mogu se odgoditi za nekoliko godina, dok se lokalna samouprava bolje ne upozna s programom kapitalnih ulaganja i ne pronađe načine kako postupak lakše provesti.

KORACI PRI IZRADI PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA

Izrada programa kapitalnih ulaganja i proračuna je dinamičan proces koji se odvija u nekoliko koraka. Složenost postupka ovisi o zakonskom okviru, propisima središnje vlasti, veličini

jedinice lokalne samouprave, organizacijskoj strukturi, stručnosti osoblja i financijskim mogućnostima. Slijedi sažetak dvanaest koraka od kojih se sastoji proces planiranja kapitalnih ulaganja i kapitalnog proračuna.



1. korak: UTVRĐITI ORGANIZACIJSKU STRUKTURU

Prvi je korak u izradi plana kapitalnih ulaganja i proračunskog sustava utvrđivanje organizacijske strukture za praćenje procesa. Središnja koordinacija i praćenje potrebni su da bi se osigurala učinkovitost procesa i poštovanje smjernica.

Uobičajeno je da se plan kapitalnih ulaganja i proračun izrađuju pod nadzorom čelnika izvršne vlasti, na osnovi projektnih zahtjeva koje podnose radni odjeli. Gradonačelnik, odnosno načelnik općine, predlaže plan i proračun gradskom odnosno općinskom vijeću ovlaštenom za usvajanje i raspodjelu sredstava. Uloga čelnika izvršne vlasti i vijeća, kao i odabrana organizacijska struktura, ovisit će o lokalnoj situaciji, uključujući veličinu i vrstu lokalne samouprave. Na primjer:

- **Određeno osoblje** - Jedan organizacijski pristup je da se upravna nadležnost raspodijeli na zaposlenike ureda gradonačelnika, odnosno načelnika općine zadužene za planiranje, financije, proračun ili javne radove. Izabrani odjel ili pojedinac bili bi odgovorni za koordinaciju koraka u izradi plana kapitalnih investicija i procesa izrade proračuna te za pružanje tehničke potpore.
- **Odbor za program kapitalnih ulaganja** - Druga organizacijska mogućnost uključuje osnivanje odbora za planiranje kapitalnih ulaganja, koji čine ključni ljudi u procesu, a to su: pročelnici odjela, izabrani dužnosnici i građani. Odbor razmatra projektne zahtjeve, održava javne tribine, određuje prioritete i daje preporuke o planu i proračunu gradonačelniku/načelniku općine. Neke lokalne samouprave koriste svoje odbore ili komisije za planiranje kao koordinacijske odbore. Druge osnivaju građanski odbor za planiranje kapitalnih ulaganja kako bi građani u postupku mogli davati svoje doprinose. Ako se odabere pristup osnivanja odbora, vrlo je važno dobiti adekvatnu potporu zaposlenika.

Bez obzira vrši li koordinaciju programa kapitalnih ulaganja pojedinac ili odbor, u oba će se pristupa javiti nedostaci. Imenovanjem pojedinca za koordinatora postupak se može učiniti učinkovitijim. Pitanja se mogu razmatrati, a odluke donositi bez potrebe za postizanjem konsenzusa unutar veće skupine. S druge strane, pristup putem odbora pruža veću mogućnost sudjelovanja zainteresiranim pojedincima i tako može povećati konačnu prihvatljivost programa kapitalnih ulaganja jer će više građana biti uključeno u postupak i njegovo razumijevanje. Druga je prednost pristupa putem odbora da on pruža veću mogućnost uključivanja i komunikacije unutar upravnih tijela u jedinici lokalne samouprave.

Manjim jedinicama lokalne samouprave, koje imaju manje zaposlenika, pristup putem odbora za program kapitalnih ulaganja pruža prednost davanja više sredstava za rad na razvitku programa kapitalnih ulaganja. Odbor za program kapitalnih ulaganja može se usredotočiti isključivo na pripremu programa i proračuna kapitalnih ulaganja, na taj način skrbeći o razvitku programa kapitalnih ulaganja i oslobađajući zaposlenike dijela administrativnih poslova. Jedinice lokalne samouprave koje koriste ovakav pristup primijetit će da je korisno uključiti građane koji su aktivni i obaviješteni o važnim pitanjima s kojima se susreće zajednica. Uključivanje građana stavlja postupak programa kapitalnih ulaganja u prvi plan i pomaže u prenošenju rezultata postupka svim žiteljima zajednice.

Odbor za program kapitalnih ulaganja Grada Bjelovara

Uvodeći program kapitalnih ulaganja po prvi put, Grad Bjelovar je, zbog ograničenog broja zaposlenika, za praćenje postupka odabrao odbor za program kapitalnih ulaganja. Odbor se sastojao isključivo od gradskih službenika, zamjenica gradonačelnice bila mu je predsjednica, a čelnici upravnih odjela zauzeli su preostale položaje. Odluku o osnivanju odbora službeno je donijelo Gradsko vijeće. (*vidi dodatak 2 – Odluka o osnivanju odbora za pripremu nacrtu plana kapitalnih ulaganja i proračuna Grada Bjelovara.*)

2. korak: UTVRDITI SMJERNICE

Kriteriji pomoću kojih će se izabrati najdjelotvornija organizacijska struktura za lokalnu samoupravu

Jedinica bi trebala imati:

- _____ dovoljno vremena za rad na tom procesu
- _____ adekvatno obučeno osoblje koje pruža tehničku potporu
- _____ mogućnost poštovanja smjernica i rokova
- _____ dugoročnu perspektivu i mogućnost uravnoteženja različitih interesa i mišljenja
- _____ uspostavu suradnje u redovnim i pomoćnim ustanovama
- _____ mogućnost sudjelovanja građana
- _____ komunikacijske sposobnosti
- _____ vjerodostojnost gradskog vijeća i omogućivanje njegove stalne uključenosti u proces

Rasprava o kapitalnim smjernicama trebala bi prethoditi početku procesa planiranja kapitalnih ulaganja. Jasno definirane i napisane smjernice: 1) usmjeravaju proces, 2) olakšavaju planiranje i određivanje cilja, 3) sadrže parametre za određivanje i postavljanje prioriteta među projektima i mogućnosti financiranja i 4) usmjeravaju zaposlenike u radu. Gradonačelnik/načelnik općine, članovi vijeća i zaposlenici trebaju se uključiti u formuliranje kapitalnih smjernica koje:

1. definiraju kapitalne projekte ulaganja – zapravo minimalne kriterije koje treba razmotriti da bi se ulaganje uključilo u program kapitalnih ulaganja; mogući kriteriji jesu:
 - minimalni trošak ulaganja
 - minimalni korisni vijek ulaganja
 - isključivanje rutinskih zamjena opreme
2. određuju razdoblje pokriveno kapitalnim programom (obično 4, 5 ili 6 godina)
3. raspoređuju odgovornost za vođenje priprema programa kapitalnih ulaganja
 - postojeći ured ili odjel (najčešće za financije, javne radove ili planiranje) ili posebni koordinacijski odbor za program kapitalnih ulaganja s predstavnicima iz različitih odjela
 - koordinator programa kapitalnih ulaganja (pojedinač kojemu je povjereno vođenje postupka)
4. određuju oblike i vrijeme uključivanja građana i tvrtki:

- imenuje se savjetodavno tijelo za program kapitalnih ulaganja
 - početkom postupka održavaju se sastanci na gradskoj razini ili u pojedinim dijelovima grada kako bi se prikupile ideje i reakcije na strategiju programa kapitalnih ulaganja
 - javna tribina o programu kapitalnih ulaganja prije usvajanja u gradskom vijeću
5. određuju usvajanje kalendara programa kapitalnih ulaganja
 6. pružaju smjernice o metodama financiranja kapitalnih projekata; kratkoročno, to može uključivati:
 - kao dio dugoročne politike, dodjeljivanje kapitalnim projektima pojedinih izvora sredstava; na primjer, jednokratne prihode od prodaje imovine
 - ustanovljivanje i financiranje pričuve za zamjenu kapitalne opreme
 7. utvrđuju postupak pripremanja zahtjeva za kapitalne projekte; opća metoda za pregled zahtjeva te odabir i određivanje prvenstva među projektima
 8. utvrđuju postupak kojim izvršno tijelo službeno podnosi programe kapitalnih ulaganja vijeću i formu (pravni status) odluke koju vijeće donosi
 9. pružaju smjernice za održavanje i zamjenu za glavne vrste opreme
 10. određuju višegodišnje ciljeve kapitalnog ulaganja i prioritete: npr. ponovno uspostaviti 24-satnu opskrbu vodom do određenog datuma; u određenom roku obnoviti sve škole
 11. određuju metode i vrijeme za sudjelovanje građana
 12. procjenjuju buduće operativne troškove kapitalnih projekata.

Primjeri kapitalnih smjernica

- Šestogodišnji plan kapitalnih investicija izrađivat će se i ažurirati na godišnjoj osnovi.
- Kapitalni projekti bit će financirani zajmovima na period koji ne prelazi vijek trajanja projekta.
- Oko šest posto nenamjenskih tekućih prihoda rasporedit će se za kapitalne ulaganje
- Materijalna imovina održavat će se na razini dovoljnoj za zaštitu kapitalnog ulaganja i smanjenja budućih troškova održavanja i zamjene.
- Utvrdit će se budući operativni troškovi svih kapitalnih projekata.
- Sedmeročlani savjetodavni odbor građana bit će imenovan za razmatranje projektnih zahtjeva i za davanje preporuka.
- Gradsko će vijeće usvajati plan kapitalnih ulaganja
- Odjel za financije bit će mjerodavan za koordinaciju procesa kapitalnih ulaganja.
- Jednokratni prihodi, prihod od prodaje imovine i postotak od operativnog viška bit će namijenjeni za kapitalne projekte.
- Utvrdit će se kapitalno ulaganje i rezerve za zamjenu opreme.
- Na sve projekte koji se financiraju iz duga učešće od deset posto ukupne cijene projekta bit će uplaćeno iz tekućih prihoda.

Neki od elemenata koje je Grad Bjelovar uključio u svoju kapitalnu strategiju jesu pokriveno razdoblje, definicija kapitalnog ulaganja, metode financiranja, ograničenje zaduživanja, prioritete među projektima i usvajanje programa kapitalnih ulaganja. (*vidi dodatak 3. Uredba o formiranju strategije kapitalnih ulaganja*).

3. korak: IZRADA KALENDARA, OBRAZACA I NAPUTAKA

Osoblje koje će biti zaduženo za koordinaciju kapitalnih ulaganja trebalo bi pripremiti kalendar, obrasce i upute. Datumi koji određuju svaki korak u procesu uvrštavaju se u kalendar pa se tako proces drži rasporeda time što se sve strane upoznaju s rokovima. Ako je moguće, početak i kraj planiranja kapitalnih ulaganja trebalo bi planirati prije ciklusa operativnog proračuna kako bi se izbjeglo preopterećenje zaposlenika i ostavilo dovoljno vremena za razmatranje. Ako kapitalna ulaganja počnemo planirati nekoliko mjeseci prije operativnog proračuna, to će nam pružiti vrijedne informacije o mogućim utjecajima kapitalnih projekata na operativni proračun. Osim toga, imat ćemo dovoljno vremena za raspravu na gradskom vijeću i za javne tribine, prije no što se pažnja usmjeri na operativni proračun.

Pripremajući kapitalni program i proračunski kalendar, bjelovarski odbor za programe kapitalnih ulaganja zbog kašnjenja s vremenskim rasporedom programa kapitalnog ulaganja nije naveo datume za sve korake obuhvaćene postupkom. Ipak, većina je koraka uključena u kalendar.
(vidi kalendar dolje)

Kalendar planiranja kapitalnih ulaganja te pripreme i izrade proračuna

15. svibnja	Određuje se osoblje za planiranje kapitalnih ulaganja.
1. – 15. lipnja	Poglavarstvo i Gradsko vijeće usvajaju kapitalne smjernice.
15. lipnja – 15. srpnja	Osoblje zaduženo za kapitalni program: priprema izvještaj o statusu prethodno odobrenih projekata, priprema i distribuira smjernice, obrasce i napatke, provodi obuku.
15. srpnja – 31. kolovoza	Odjeli procjenjuju projekte kapitalnih potreba i pripremaju zahtjeve.
15. srpnja – 31. kolovoza	Osoblje zaduženo za izradu programa kapitalnih ulaganja i financije priprema analizu financijske situacije i mogućnosti financiranja.
1. – 30. rujna	Osoblje zaduženo za izradu programa kapitalnih ulaganja: ocjenjuje projektne zahtjeve i određuje prioritete, provodi javne tribine, priprema dokumente programa kapitalnih ulaganja i proračuna.
1. listopada	Program kapitalnih ulaganja i proračun podnose se Gradskom vijeću.
1. – 31. listopada	Gradsko vijeće razmatra program kapitalnih ulaganja i proračun i provodi javne tribine.
1. studenoga	Gradsko vijeće usvaja program kapitalnih ulaganja.
15. prosinca	Gradsko vijeće usvaja operativni i kapitalni proračun.
1. siječnja	Osoblje zaduženo za kapitalni proračun počinje njegovu implementaciju.

Kalendar aktivnosti za razvoj proračuna za 2003. godinu, Grad Bjelovar

KOLOVOZ

31.08.2002. procjena zahtjeva za kapitalni projekt, dodjela zadataka i određivanje prioriteta prema Uredbi o sastavljanju kriterija za odabir kapitalnih ulaganja

LISTOPAD

7.10.2002. predaja nacrtu programa kapitalnih ulaganja i izvora financiranja
14.10.2002. pregled nacrtu planova proračunskih korisnika i odjela za upravljanje te odluka o planu
23.10.2002. izrada prikaza gradskog proračuna

STUDENI

15.11.2002. Gradsko vijeće ocjenjuje gradski proračun
20.11.2002. revizija proračuna zbog očekivanih promjena ili dodataka; druga evaluacija od Gradskog poglavarstva i njegova odluka o proračunu
6.12.2002. javna tribina
10.12.2002. Gradsko vijeće procjenjuje proračuna
13.12.2002. revizija proračuna zbog očekivanih promjena ili dodataka; druga evaluacija od Gradskog vijeća i njegova odluka o proračunu

Standardni obrasci i napuci važni su za učinkovit proces kapitalnog programiranja jer osiguravaju ujednačene i potpune informacije potrebne za procjenu, stvaranje prioriteta i raspored projektnih zahtjeva. Svaka jedinica lokalne samouprave trebat će stvoriti obrasce koji će odgovarati njezinim potrebama. Osnovni su obrasci obrazac za projektni zahtjev i obrazac za sažetak. (*vidi dodatak 4. Primjer obrasca iz Luceneca, Slovačka, i Dodatak 5. Obrazac za projektni zahtjev*)

Projektni zahtjevi koriste se za prikupljanje detaljnih informacija o svakom predloženom projektu. Relevantne projektne informacije uključuju: odjel, naziv projekta, lokaciju, opis, svrhu (novi projekt, nastavak, modificirani projekt), opravdanje potrebe, troškove, izdatke po godinama, status planiranja i projektiranja, konstrukcijske podatke, operativne troškove, utjecaj na prihode, vezu s drugim projektima, usklađenost s lokalnim planovima, preporučeno financiranje, prioritet i pristup.

U nekim se slučajevima za prikupljanje detalja o opremi koristi zaseban obrazac. Relevantne informacije o opremi uključuju: naziv, opis, svrhu (novo ili zamjena), predloženu namjenu, način nabavke (kupovanje, najam), broj potrebnih jedinica, bruto i neto cijenu, zamjensku vrijednost ("staro za novo"), broj sličnih jedinica u inventurnoj listi, rok upotrebljivosti, informacije o opremi koja se zamjenjuje (proizvođač, starost, stanje, cijena popravka, predložena dispozicija-zamjena, prodaja, predaja drugoj agenciji na korištenje).

Obrazac sa sažetim informacijama prikazuje projekte po odjelima, prioritetu, programskoj godini, vrsti projekta (voda, parkovi, ceste, zgrade, oprema), izvoru financiranja i entitetu. Sljedeće informacije prikazuju se u sažetom obliku: naziv projekta, ukupna cijena, procijenjeni utjecaj na operativni proračun, prethodno odobreni iznosi, iznosi zatraženi za svaku programsku

godinu i sljedeće godine te izvori financiranja za svaku programsku godinu. Sažete informacije objedinjuju sve kompletne prijedloge određene agencije (odjela).

Detaljne instrukcije o popunjavanju obrazaca i primjeri popunjenih obrazaca trebaju biti priloženi obrascima. Mogu se također objaviti u priručniku. Osoblje zaduženo za planiranje kapitalnih investicija treba provesti obuku o popunjavanju obrazaca i pružati kontinuiranu tehničku podršku. Probno testiranje obrazaca i naputaka pomoći će pri pronalaženju i uklanjanju problema. U smislu očuvanja efikasnosti, potrebno je redovito pregledati i prilagoditi obrazac i naputak.

4. korak: OCJENA KAPITALNIH POTREBA

Većina lokalnih samouprava ima potrebe za kapitalnim investicijama veće od svojih financijskih resursa. Zbog toga je za njih važno da izrade solidnu informacijsku osnovu za utvrđivanje potreba za kapitalnim investicijama. Informacijska osnova pomoći će u:

- utvrđivanju potreba za kapitalnim investicijama i prioriteta među njima
- odabiru najbolje strategije održavanja, popravaka, zamjena ili napuštanja
- ublažavanju posljedica i troškova odgođenog održavanja
- ocjeni alternativnih metoda zadovoljavanja potreba za kapitalnim investicijama
- procjeni mogućnosti financiranja
- nastojanju da se smanji prekid usluga i pritužaba na usluge
- boljem financijskom izvještavanju
- kontroli kapitalnih troškova.

Lokalni bi se dužnosnici trebali usredotočiti na potrebe za kapitalnim ulaganjima i probleme, a ne na pojedinačne projekte. Osnovna pitanja koja treba postaviti jesu:

- Kakve je naravi potreba ili problem?
- Koji su njegovi uzroci?
- Na koga utječe?
- Koji je raspon potrebe ili problema?
- Kada se javlja?
- Koji su drugi načini za njegovo rješavanje?
- Koje su posljedice nerješavanja?

Za odgovore na ova pitanja dostupni su sljedeći izvori informacija: 1) inventarne informacije i informacije o procjeni stanja, 2) studije planiranja, 3) informacije o standardima usluga i 4) ankete među građanima. Neke manje jedinice lokalne samouprave ove informacije možda nemaju dostupne odmah pa će trebati sastaviti popis imovine ili izvješće o procjeni stanja. Provođenje popisa imovine može biti složeno, skupo i dugotrajno pa se može dogoditi da manje jedinice lokalne samouprave odgode taj korak za nekoliko godina.

Inventarne informacije i informacije o ocjeni stanja

Prilikom kupnje kuće kupac razmatra što će sve trebati poduzeti kako bi kuća ostala u što boljem stanju. On pravi listu svih značajnijih stvari u koje će trebati ulagati. Stanje krova, dosadašnji popravci sustava za grijanje, starost instalacija – sve se to pažljivo procjenjuje. Na taj način novi kućevlasnik može početi odvajati dovoljno novca za popravke koji će u budućnosti biti potrebni.

Jedinica lokalne samouprave na isti način treba voditi računa o onome što je u njezinu vlasništvu kako bi mogla planirati potrebne popravke i zamjene na kapitalnoj infrastrukturi. Popis (inventar) kapitalne imovine u tom je smislu vrijedan izvor informacija. Kao i kućevlasnik, i javna se uprava može koristiti popisom kapitalne imovine kako bi sistematičnije planirala popravke i zamjene na svojoj kapitalnoj infrastrukturi. Informacije koje pruža popis kapitalne imovine jesu opis same jedinice imovine (cesta, park, vatrogasno vozilo), položaj, starost, veličina, vrsta izrade i materijal, stanje, dosadašnji popravci i njihova cijena, predloženo vrijeme zamjene, trošak zamjene, troškovi rada te vrsta i opseg upotrebe. Karte, dijagrami i fotografije pomažu u otkrivanju tih podataka. Postoje i sustavi zemljopisnih informacija i druga programska podrška za izradu nacрта i određivanje položaja jedinica imovine. Procjenom čimbenika kao što su starost i stanje imovine tijela uprave mogu predvidjeti skupe popravke i zamjene te razviti plan za pokrivanje tih troškova.

Sastavljanje popisa kapitalne imovine nije mali pothvat i uključuje osoblje iz različitih upravnih odjela. Koordinator programa kapitalnih ulaganja treba pomagati u prikupljanju podataka i sastavljanju popisa; ipak, kako odjel javnih radova ili neki drugi izvršni odjel najvjerojatnije imaju najopsežnije znanje o stanju i planovima održavanja imovine kojom upravljaju, jedan bi od tih odjela trebao biti zadužen da preuzme rukovođenje izradom popisa imovine. Jedinice lokalne samouprave koje po prvi put rade popis kapitalne imovine trebale bi očekivati da taj postupak do potpunog završetka potraje nekoliko mjeseci. Kada je početni popis jednom završen, trebalo bi ga prema potrebi dopunjavati. Male lokalne samouprave mogu se ograničiti samo na veće jedinice imovine kako ne bi *zaglibile* u vođenju popisa imovine.

Na stanje kapitalne imovine utječu njezina starost, klimatski uvjeti, tlo, upotreba, vrsta izgradnje i materijala te način održavanja. Podaci o stanju imovine iznimno su važni za utvrđivanje potreba. Metode procjene stanja jesu vizualni pregled, građevinska analiza, analiza popravaka te analiza pritužaba i prekida usluga.

Vizualni pregled

Osoblje ili konzultanti vrše pregled objekata primjenjujući industrijske norme i ostale kriterije. Pregledi su popraćeni uobičajenim definicijama, provjerama popisa, obrascima i ljestvicama s ocjenama poput:

- vrlo dobro, dobro, relativno dobro, slabo, vrlo slabo
- nije loše, loše, vrlo loše
- bez problema, ograničeno problematično, vrlo problematično ili rizično.

Vizualni pregled je subjektivan i za njega su potrebne smjernice, obuka i pažljivo praćenje. Vršiti se pregled ulica zbog oštećenja na površini kao što su napuknuća, udarne rupe i izbočine. U parkovima i rekreacijskim objektima obavlja se pregled oštećene opreme, terena za igre loptom, teniskih terena i zelenih površina u lošem stanju te oštećenja na zgradama. Vršiti se pregled pločnika zbog napuknuća, izbočina, rupa i rasta korijenja. Procjene zgrada utvrđuju strukturalne, električarske, vodoinstalaterske i druge probleme sustava infrastrukture. Njihovi izvještaji utvrđuju nedostatke, korektivne zahvate, troškove i određuju prioritete. Osim toga, zaposlenici se obučavaju za vršenje pregleda.

Građevinska analiza

Građevinska tehnologija omogućuje procjenu stanja. U slučaju ulica, mehanička sredstva mjere kvalitetu vožnje, posebna oprema *dynalect* mjeri učinak na opterećenje pločnika, a testiranje uzoraka koristi se za mjerenje stanja materijala pločnika. Televizijske kamere, mjerenje sumporovodika, ispitivanje dima i boje, termografija i naprave za praćenje protoka koriste se za utvrđivanje stanja kanalizacijskog sustava. Sonički detektori napuknuća, televizijske kamere, termografija, ispitivanja tlaka, ispitivanja kvalitete vode i mjerenje gubitaka vode pomažu u

ocjeni stanja vodovoda. Uzorci, infracrvena i ultrazvučna oprema koriste se za procjenu stanja mostova. Tehnologija je skupa, ali je vrijedno sredstvo za potrebe dokumentiranja.

Analiza popravaka

Informacije o naravi, učestalosti i troškovima popravaka u velikoj mjeri olakšavaju ocjenu stanja. Potrebno je imati sustav radnih naloga u kojima su opisani popravci i njihovi troškovi. Visoki jedinični troškovi i česti popravci ukazuju na postojanje problema. Informacije o popravcima također pomažu u ocjeni različitih strategija održavanja i popravaka. Planiranje popravaka pomoću pribadača na karti služi za isticanje problematičnih područja. Automatizirani upravljački sustavi održavanja dostupni su radi praćenja i analize učestalosti popravaka i troškova te utvrđivanja rasporeda preventivnog održavanja.

Analiza pritužaba i prekida usluga

Praćenje i analiza pritužaba i prekida usluga djelotvorna je i ekonomična metoda dobivanja informacija o stanju. Podaci o isteku roka, lomovima, pukotinama, nakupljanjima otpadnih voda, udarnim rupama, niskom tlaku vode, problemima sa zgradama, prometnim gužvama, oštećenoj opremi na igralištima i uličnoj rasvjeti izvan funkcije pomažu u dokumentiranju potreba i problema kapitalnih ulaganja. Smanjena kvaliteta vode i problemi s otpadnim vodama, kontaminacijom od deponija, zagađenosti iz spalionica i drugi ekološki problemi mogu se koristiti za određivanje potreba za kapitalnim ulaganjima.

Metode procjene stanja koje će koristiti vaša jedinica lokalne samouprave ovisit će o njezinoj veličini, proračunu te dostupnosti informacija i osoblja. Treba sve poduzeti kako bi se podigla kvaliteta informacija o stanju imovine jer će to povećati vašu sposobnost prepoznavanja i dokumentiranja kapitalnih potreba.

Studije planiranja

Planovi prostornog uređenja, gospodarskog razvoja, prenamjena, strateški planovi, prometni planovi, asfaltiranje, vode, kanalizacija, kruti otpad te parkovi i rekreacija bogat su izvor informacija o budućim potrebama za kapitalnim ulaganjima. Ti planovi uključuju informacije o demografskim pokazateljima, korištenju zemljišta, prometu, stanju, stanogradnji, gospodarstvu, razvoju, namjeni, potražnji, kao i ostale informacije ključne za utvrđivanje potreba za kapitalnim ulaganjima.

Informacije o standardu usluga

Standardi nacionalnih, industrijskih i profesionalnih udruga, kao i drugi standardi, još su jedan izvor informacija za određivanje potreba kapitalnih ulaganja. Primjeri takvih standarda jesu jutra parkovnog zemljišta na 100 stanovnika, standardi izgradnje prostora, ulična rasvjeta te standardi vodovoda i rješavanja otpadnih voda.

Anketiranje građana

Ankete među građanima djelotvorne su u mjerenju njihova očekivanja u vezi s potrebama za kapitalnim ulaganjima i metodama njihova plaćanja. Na primjer, neka anketa može otkriti kako popravke pločnika građani smatraju većim prioritetom od popravaka ulica te bi radije za kapitalne projekte plaćali kroz ciljano sufinanciranje. Ankete su sredstvo utvrđivanja razine potpore i protivljenja raznim projektima. Mnoge lokalne samouprave smatraju da ankete među građanima u velikoj mjeri pomažu u procesu odlučivanja o kapitalnim ulaganjima.

Izbor između popravka i zamjene

Uprava se često susreće s odlukom treba li nastaviti popravke na starijoj jedinici imovine kako bi ona i dalje ostala u funkciji ili je zamijeniti. Pritisci na kapitalni proračun često otežavaju pronalaženje sredstava za zamjenu neke jedinice imovine, osim ako je ugrožena sigurnost ili kvaliteta usluge. Odgađanje zamjene kapitalnih objekata, s druge strane, može prouzročiti dodatne skupe i česte popravke. Uprava se, osim toga, izlaže većem riziku tužbi za naknadu štete od građana ili tvrtki ako nedostaci na kapitalnoj infrastrukturi prouzroče nezgode, poplave ili druge probleme. U mnogim su manjim jedinicama lokalne samouprave odluke o izboru između popravka i zamjene utemeljene na procjeni inženjera i drugih stručnjaka koji rade u javnoj upravi. Popis kapitalne imovine koji prati njezino održavanje može biti važna pomoć pri unapređivanju tih stručnih mišljenja. Dokumentiranje povijesti popravaka za svaku jedinicu imovine pruža podatke o učinkovitosti ranijih izdataka za popravke. Ti podaci mogu biti korisni za procjenu hoće li se budući popravci isplatiti. Na primjer, organ uprave može procijeniti da su vodovodu u prvih deset godina potrebni tek neznatni popravci, ali da će mu poslije toga biti potrebna značajnija pozornost. Taj podatak može poslužiti kao osnova za odluku o generalnom remontu vodovoda umjesto niza manjih, ali češćih popravaka.

Procjena buduće potražnje

Iako procjena stanja imovine pruža vrijedan popis imovine koja je u vlasništvu jedinice lokalne samouprave i stanja u kojem se ta imovina nalazi, ovaj podatak sam po sebi ne mora biti dovoljna smjernica za odlučivanje o kapitalnim ulaganjima. Kapitalni proračun zahtijeva raspodjelu ionako ograničenih sredstava i javna će uprava htjeti biti sigurna da se ta sredstva upotrebljavaju učinkovito. Ulaganje novca u održavanje imovine koja više nije potrebna teško se može nazvati primjerenim načinom potrošnje. Uprava također mora uzeti u obzir infrastrukturu koja će biti potrebna za buduće potrebe.

Jedan od načina za određivanje budućih potreba jest i razmatranje načina upotrebe zemljišta, prijevoza i drugih planova. Ti planovi služe za rukovođenje razvitkom zajednice: u njima se raspoznaju područja unutar zajednice u kojima može doći do razvitka ili kojima je potrebna obnova, vrste upotrebe zemljišta koje su dopuštene te kapitalna infrastruktura potrebna za te aktivnosti. Planovi upotrebe zemljišta, kao i drugi planovi, sastavni su dio programa izrade kapitalnih planova jer omogućavaju upravi da predvidi infrastrukturne potrebe za različite načine upotrebe zemljišta. Program kapitalnog ulaganja trebao bi podržavati planove upotrebe zemljišta ili druge odluke vezane za planiranje.

Također treba donijeti odluke treba li jedinica lokalne samouprave zadržati svu imovinu koja je u njezinu vlasništvu. Zajednice u kojima se broj stanovnika smanjuje možda će uočiti da su određene jedinice imovine slabo iskorištene pa zaključiti da je trošak zadržavanja te imovine veći od koristi koje ona pruža. Neke su jedinice lokalne samouprave uspješno sklopile ugovore o zajedničkim uslugama s drugim samoupravama, tako da im pojedine jedinice imovine više nisu potrebne.

Postupak programa kapitalnih ulaganja zahtijeva uspostavljanje ravnoteže između popravaka i zamjene postojeće imovine i građenja ili nabavke nove radi zadovoljavanja budućih potreba. Javna će se uprava prilikom donošenja tih odluka rukovoditi usvojenim smjernicama i planovima.

5. korak: ANALIZA FINANCIJSKIH MOGUĆNOSTI

Zbog visoke cijene, nužno je pažljivo planirati kapitalna ulaganja, kako bi se izbjeglo dramatično podizanje poreza i pristojbi. Financijski plan koji u obzir uzima projekcije izvora i načina upotrebe sredstava, uključujući svote koje će biti iskorištene za obnovu i zamjenu kapitalnih sredstava, temeljni je element u pripremi kapitalnog plana ulaganja. Kapitalni će plan bez predanosti dobrom financijskom planiranju postati ništa više no popis željenih projekata koji se ne mogu financirati.

Na samom početku procesa planiranja kapitalnih ulaganja potrebno je provesti analizu financijske sposobnosti jedinice lokalne samouprave te sposobnosti da financira kapitalne projekte. Pripremite i diskutirajte o analizi prije pripreme projektnih zahtjeva kako bi te informacije dužnosnici mogli iskoristiti tijekom pripreme smjernica koje osoblje treba poštivati pri izradi zahtjeva. Organizirajte radionicu za dužnosnike na kojoj će se uz analizu diskutirati o ekonomskim i drugim trendovima, ciljevima kapitalnih fondova te o preferiranim metodama financiranja. Utvrđivanje fiskalnih parametara od strane donositelja smjernica osigurava racionalniji pristup pripremi projektnih zahtjeva zbog poznavanja raspoloživih kapitalnih resursa. Financijska analiza treba kao minimum uključivati:

- Analizu (3-5 godina) vlastitih izvora prihoda prema glavnim izvorima, izdatke, tekuće i kapitalne rezerve, te suficit ili deficit.
- Projekciju (3-5 godina) budućih vlastitih izvora prihoda, izdatke, rezerve i suficit.
- Analizu sadašnje i buduće kreditne sposobnosti i otplate duga, analizu dugovanja ostalih razina koje se financiraju s osnove istog poreza.
- Analizu duga po glavi stanovnika, dug izražen u postotku u odnosu na prihode, otplatu duga izraženu u postotku proračuna.
- Analizu obveze najma.
- Analizu mogućih promjena u financiranju s državne razine.
- Analizu mogućih izvora financiranja kapitalnih projekata.

(Dodatne informacije možete pronaći u poglavlju o kreditnoj sposobnosti u ovom priručniku)

Pitanja kojima se možete služiti u analizi jesu:

- Kakav je trend izdataka, prihoda i suficita?
- Zašto je trend takav?
- Koji je trenutni iznos neplaćenog dugovanja?
- Koliki je preostali kapacitet zaduživanja?
- Koliko ovisite o jednokratnim prihodima i državnom financiranju?
- Koja je razina otplate duga?
- Koliki je potencijal za nove izvore financiranja kapitalnih projekata?
- Koliko ćete sredstava imati na raspolaganju za financiranje kapitalnih projekata?

- Kako možete poboljšati vlastitu financijsku situaciju?

Poslužite se dijagramima i grafovima kao ilustracijom podataka i narativnih objašnjenja trendova.

6. korak: PRIPREMA PROJEKTNIH ZAHTJEVA

Osoblje odjela i drugih tijela dužno je pripremiti projektne zahtjeve u skladu s obrascima, naputkom i smjericama koje propisuje osoblje za planiranje kapitalnih ulaganja. Primjeri tipičnih informacija sadržanih u projektnim zahtjevima navedeni su u poglavlju *Izrada kalendara, obrazaca i naputaka*. U ovom ćemo dijelu govoriti o dijelovima zahtjeva koji se tiču opravdanja, izdataka i financiranja.

Opravdanje projekta

Pri opravdanju projektnog zahtjeva bitno je navesti točne, objektivne i vjerodostojne informacije. Potrebno je raspraviti materijalne i nematerijalne koristi, komentirati tehničku, financijsku, političku, ekonomsku i administrativnu izvedivost projekta te utjecaj na okoliš. Potkrijepite zahtjev podacima koji objašnjavaju uvjete, planiranje, anketiranje građana, standarde pružanja usluga, sukladnost s propisima, demografskim informacijama i ostalim podacima. Postavite teška pitanja o zahtjevu, pronađite moguću podršku i utvrdite moguće izvore suprotstavljanja. U nastavku se nalazi popis korisnih informacija koje se mogu rabiti za opravdanje projekta.

Popis informacija za opravdanje projekta	
Pojasnite osnovu za procjenu izdataka, te jesu li podaci preliminarni ili konačni	
<input type="checkbox"/> Potreba ili problem kojim se projekt bavi	<input type="checkbox"/> Pozitivni i negativni utjecaji na okoliš
<input type="checkbox"/> U kojoj mjeri projekt zadovoljava potrebe ili rješava problem	<input type="checkbox"/> Usporedba trenutnih i predloženih operativnih izdataka i izdataka za održavanje
<input type="checkbox"/> Broj ljudi ili područja koja ostvaruju korist (cijeli grad, mjesni odbor ili zajednica)	<input type="checkbox"/> Mogućnost povrata sredstava
<input type="checkbox"/> Specifične koristi koje se mogu ostvariti	<input type="checkbox"/> Dosljednost u planovima zajednice i kapitalnim smjericama
<input type="checkbox"/> Opseg posla, usluga ili klijenti koje treba opslužiti	<input type="checkbox"/> Potrebno vrijeme za projektiranje i izgradnju
<input type="checkbox"/> Veza s ostalim projektima	<input type="checkbox"/> Razina podrške ili suprotstavljanja od strane javnosti ili interesnih grupa
<input type="checkbox"/> Ostvarene uštede	<input type="checkbox"/> Ostale razmatrane mogućnosti i razlozi odbacivanja
<input type="checkbox"/> Ostvareni prihod	<input type="checkbox"/> Posljedice u slučaju odgađanja projekta
<input type="checkbox"/> Mogućnost vanjskog financiranja	<input type="checkbox"/> Operativni izdaci i izdaci za održavanje
<input type="checkbox"/> Vremensko ograničenje vanjskog financiranja	
<input type="checkbox"/> Do koje se mjere stimulira gospodarski razvoj i otvaranje novih radnih mjesta	

Projektne izdaci

Potrebno je napraviti procjenu svih projektnih izdataka uključujući:

- studiju provedivosti i planove
- inženjering i usluge arhitekta
- nabavku zemljišta
- rušenje
- izgradnju i pripadajući menadžment
- nepredviđene obveze i izdatke
- poboljšanja na gradilištu
- opremu i namještaj
- otplatu duga

Financiranje

Premda osoblje odjela za financije treba preporučiti alternativu za financiranje kapitalnih projekata, vrlo je važno da predlagatelj projekta preporuči izvor financiranja. Predlagatelj često ima informacije o izvorima financiranja koje inače nisu dostupne. Budite vrlo jasni pri izlaganju predloženog načina i objasnite je li to izvediva opcija.

7. korak: RAZMATRANJE PROJEKTNIH ZAHTJEVA

Do ovog koraka u postupku su iz izvršnih odjela pristigli popunjeni projektni obrasci sa zahtjevima. Prvi je korak pregledati sve obrasce i provjeriti točnost i potpunost podataka koji su u njima sadržani. Tijekom toga početnog pregleda ne donose se nikakve odluke o sadržaju predloženih projekata. Rangiranje će se i odabir projekata odvijati u kasnijem dijelu postupka, kad budu prikupljene sve informacije potrebne za ocjenu projekta.

Projektne zahtjeve razmatraju se kako bi se utvrdilo jesu li podaci koji se pojavljuju u njima dostatne kvalitete. Pisana obrazloženja projekta trebaju pokazati je li u pripremu projektnih zahtjeva uloženo dovoljno planiranja i pozornosti. Prilikom razmatranja prijava treba postaviti sljedeća pitanja:

- Je li projekt prikladan za financiranje iz kapitalnog proračuna?
- Jesu li podaci potpuni i točni?
- Je li obrazloženje projekta napisano s dovoljno detalja i preciznosti da može biti korisno pri procjeni projekta?
- Preklapa li se projekt s prijedlozima drugih odjela? Mogu li se prijedlozi spojiti?
- Jesu li procjene troškova dobro učinjene i mogu li se koristiti pri izradi kapitalnog programa i proračuna?

Ako podaci nedostaju, treba stupiti u vezu s nadležnim odjelom koji treba pružiti te podatke. Ako podaci nisu dovoljno jasni ili su potrebna dodatna objašnjenja, može se potražiti pomoć čelnika odjela.

Nakon što su projektne zahtjevi pripremljeni, pregledava ih se kako bi se provjerilo jesu li potpuni i točni. Razmatranjem projektnih zahtjeva koordinira osoblje zaduženo za planiranje kapitalnih investicija u suradnji sa stručnim osobljem za financije, građevinarstvo i arhitekturu. Katkad vanjski tehnički stručnjaci sudjeluju u razmatranju. Priprema popisa provjere i kriterija

razmatranja pomaže u ažuriranju i pojednostavljivanju razmatranja. Razmatranje projekata prilika je za objašnjenje i traženje dodatnih informacija. Izlazak na teren i rasprave u odjelima korisni su sastavni dijelovi postupka razmatranja.

(Vidi Dodatak 6, Popis pitanja za planiranje i financijsko, građevinsko i arhitektonsko razmatranje)

8. korak: UTVRĐIVANJE PRIORITETNIH PROJEKTNIH ZAHTJEVA

Najzahtjevniji je i najteži dio razmatranja projekata određivanje prioriteta i odabir projekata. Najčešće nedostaju sredstva za financiranje svih potrebnih kapitalnih projekata. Zbog toga lokalni dužnosnici moraju donositi teške odluke između konkurentnih projekata. Često se takve odluke zasnivaju na intuiciji i subjektivnoj prosudbi, a ne na eksplicitnim kriterijima ocjenjivanja. Djelotvorniji i formalniji postupak ocjenjivanja:

- utvrđuje odabir i kriterije ocjenjivanja
- određuje vrijednosti za svaki kriterij
- uspoređuje projekte prema kriterijima
- rangira projekte
- popisuje projekte po redu prioriteta.

Postupak ocjenjivanja projekta i utvrđivanja prioriteta bit će objektivniji i racionalniji kroz izradu unaprijed određenih i jasno definiranih kriterija. Svi oni koji su uključeni u određivanje prioriteta i odabir, primjerice osoblje, građani, gradonačelnik, odnosno načelnik općine i predstavničko tijelo, trebali bi sudjelovati u definiranju kriterija odabira. Javne tribine i ankete među građanima često se rabe za doprinos građana u formulaciji kriterija odabira. Kriterije za ocjenjivanje treba utvrditi prije pripreme projektnih zahtjeva kako bi osigurali pomoć onima koji izrađuju zahtjeve.

Nema savršenog sustava ocjenjivanja, niti će se svi kriteriji moći primijeniti na svaki projekt. Dobre procjene, zdrav razum i politički obziri i dalje će imati važnu ulogu. Prepreke razvijanju korisnih kriterija jesu troškovi, vrijeme, dostupnost informacija, opasnost od previše podataka i strah od ugrožavanja političkog procesa. Ipak, pažljivo pripremljeni kriteriji pomoći će u izoštravanju razlika između različitih projekata, smanjiti neslaganja i pružiti osnovu za razgovor. Iznimno je važno da izbor projekata podrže vjerodostojni, točni i relevantni podaci.

Karakteristike dobrih kriterija

- jednostavni i jasno definirani
- razumljivi korisnicima
- povezani s ciljevima zajednice i kapitalnim smjernicama
- mjerljivi i podržani vjerodostojnim i relevantnim podacima
- utvrđuju kritične i nekritične projekte
- primjenjivi su na širok raspon projekata
- uzimaju u obzir šire posljedice utjecaja projekta
- praktični su s obzirom na troškove, vrijeme i primjenu.

Na raspolaganju nam je nekoliko pristupa u određivanju prioriteta: 1) jedinstveni standard, 2) određivanje prioriteta po kategorijama na osnovi vrijednosti i 3) višestruki kriteriji koji uključuju vaganje i ocjenjivanje.

Jedinstveni standard

Ovaj pristup koristi jedinstveni standard kao što je povrat ulaganja ili dostupnost financiranja za ocjenu projekata. Projekti koji imaju kratke rokove otplate ulaganja ili se mogu financirati sredstvima koja nisu lokalna, dobivaju visoke prioritete.

Određivanje prioriteta po kategoriji na osnovi vrijednosti

Svaki se projekt uvrštava u jednu od nekoliko kategorija ocjenjivanja na osnovi hitnosti i vrijednosti zajednice. Primjeri kategorija uključuju obvezne, hitne, osnovne, potrebne, poželjne, prihvatljive i odgodive. Ovakav sustav općenito ne utvrđuje prioritete među projektima unutar svake kategorije, nego se mogu određivati bodovi i rangirati projekti. U donjoj je tablici prikazan jedan primjer utvrđivanja prioriteta po kategorijama.

Utvrđivanje prioriteta po kategorijama

Obvezno

Projekti propisani zakonom, propisima ili sudskim nalogom.

Hitno/osnovno

Uključuje projekte koji:

- popravljaju stanje koje ugrožava zdravlje, sigurnost ili imovinu
- ispravljaju značajni nedostatak
- dovršavaju veće ulaganje ili ga čine potpuno upotrebljivim
- osiguravaju infrastrukturu za kritično potrebne usluge
- prema vremenu i financiranju nisu fleksibilni.

Poželjno

Uključuje projekte koji:

- čuvaju ili poboljšavaju postojeću infrastrukturu
- zamjenjuju funkcionalno zastarjelu ili uništenu infrastrukturu
- smanjuju operativne troškove i troškove održavanja
- podižu standarde usluga
- privlače novi razvoj
- potrebni su sada, ali financiranje je fleksibilno.

Prihvatljivo

Uključuje projekte koji:

- sprečavaju usluge koje su ispod standarda
- osiguravaju novu uslugu
- povećavaju praktičnost i udobnost za građane
- smanjuju gužve
- dovode infrastrukture u optimalno stanje
- financiranje je i utvrđivanje vremenskog okvira fleksibilno.

Odgodivo

Uključuje projekte koji:

- se mogu odgoditi za kasnije
- trebaju dodatno planiranje i analizu

- dupliciraju druge javne ili privatne projekte
- imaju ograničene koristi ili suprotne posljedice.

Višestruki kriteriji

Ovaj pristup koristi višestruke kriterije za ocjenjivanje projekata kako bi se uspostavila ravnoteža između različitih i konkurentnih vrijednosti i potreba. Primjeri kriterija uključuju fiskalni utjecaj, utjecaj na zdravlje i sigurnost, gospodarstvo, okoliš, operativni proračun i politički utjecaj. Numeričke oznake od 10% do 40% mogu se odrediti za svaki kriterij prema njihovoj važnosti i vrijednostima lokalne samouprave. Vrijednosti trebaju dati zbroj od 100%. Primjer:

zdravlje i sigurnost.....	35%
fiskalni utjecaj.....	20%
gospodarski utjecaj.....	15%
utjecaj na okoliš	15%
proračunski utjecaj....	15%

Unutar svakog kriterija projekti su numerički ocijenjeni i bodovani:

<i>Veći utjecaj</i>	6-10 bodova
manji utjecaj	1-5 bodova
nikakav/negativan utjecaj	0 bodova

Za svaki kriterij bodovi se množe s težinom kriterija da bi se dobio ukupni broj bodova. Ukupni se broj bodova zatim izračunava za svaki projekt tako da se zbroje ukupni bodovi svih kriterija. Prilikom definiranja i dodjeljivanja bodova svakom od kriterija, pokušajte biti što određeniji. Na primjer, prema fiskalnom bi se utjecaju najviši broj bodova mogao dodijeliti projektu koji naglašava privatna sredstva 3:1. Projekti koji koriste cijeloj zajednici mogu dobiti višu ocjenu od onih koji koriste samo jednom mjesnom odboru.

Svaka bi lokalna samouprava trebala odrediti kriterije i težinu koji najbolje odgovaraju njezinim potrebama. Sustavi višestrukih kriterija mogu opterećivati i biti vremenski zahtjevni. Neke su lokalne samouprave odustale od dodjeljivanja bodova i težina zbog potrebnog vremena. Ipak, one se i dalje nastavljaju koristiti jasno definiranim kriterijima kako bi se pomoglo onima koji određuju prioritete. Čvrsta činjenična osnova za određivanje je prioriteta ključna. Izrada kriterija za ocjenjivanje postupak je putem pokušaja i pogrešaka koji traži stalno ispitivanje i doradu. Najbolji je pristup postupno uvođenje jednostavnog sustava. Na početku će se kriteriji pokazati korisnima u jačanju pripreme opravdanja projekta.

Određivanje prioriteta može se pojednostaviti ako se isključe određeni projekti koji ne traže podrobno razmatranje, kao što su:

- projekti kojima se rješavaju hitni slučajevi
- mali ili sporedni projekti
- projekti koji su predmet sudskih parnica
- projekti s visokom razinom političke potpore i potpore zajednice
- loše osmišljeni projekti koji traže dodatnu analizu
- skupi projekti kada su dostupna samo ograničena sredstva
- projekti koji već jesu dio odobrenog rasporeda zamjena
- zakonski obvezujući projekti.

Kada odbor utvrdi projektne prioritete, potrebno je razmotriti primjenu tehnike grupne interakcije kao metodu nominalne grupe i *brainstorminga*.

Višestruki kriteriji za određivanje prioriteta

Zakonski utjecaj – obuhvaća raspon do kojeg je projekt određen zakonom ili propisima više razine vlasti kao što su propisi o zagađenosti voda koji se odnose na lokaciju deponija.

Utjecaj na zdravlje i sigurnost – obuhvaća raspon do kojeg projekt korigira opasne uvjete koji utječu na zdravlje, život ili imovinu ili sprečava kritični slom neke osnovne infrastrukture.

Fiskalni utjecaj – obuhvaća kapitalne, operativne i troškove održavanja, povrat na ulaganje, druge izvore financiranja, mogućnost prikupljanja lokalnih financijskih sredstava, povećanja ili smanjenja prihoda, povrat troškova, uštede troškova i utjecaj na poreznu osnovicu.

Gospodarski utjecaj – obuhvaća raspon do kojeg projekt potiče gospodarski razvoj i otvaranje novih radnih mjesta.

Utjecaj na zajednicu – obuhvaća raspon do kojeg projekt koristi cijeloj zajednici ili mjesnom odboru, zadovoljava posebne potrebe socijalno ugroženih, starijih, manjina ili osoba s invaliditetom, te pridonosi očuvanju mjesnog odbora, stabilizaciji i revitalizaciji.

Utjecaj na okoliš – obuhvaća raspon do kojeg projekt štiti okoliš i čuva resurse kao što su energija, voda i otvoreni prostor.

Politički utjecaj – obuhvaća raspon potpore ili protivljenja zajednice, i percepciju i potrebe izabраниh dužnosnika.

Estetski i kulturni utjecaj – obuhvaća raspon do kojeg projekt poboljšava zajednicu estetski i kulturno, na primjer kroz umjetnička djela i kulturne institucije.

Operativni utjecaj – obuhvaća:

- kvalitetu i pravodobnost zahtjeva
- prioritete koje određuje odjel
- raspon do kojeg će se objekt koristiti
- rok upotrebljivosti
- povećanja produktivnosti
- je li projekt dio odobrenog rasporeda zamjena
- primjenu tehnologije
- implementaciju odobrenih planova i smjernica

Posljedice dostave usluga – obuhvaćaju raspon do kojeg projekt uzrokuje prekide i nepogodnosti kao što je preseljenje, preusmjeravanje prometa ili privremeni prekid usluge opskrbe vodom ili kanalizacije.

Rizične posljedice – obuhvaćaju raspon rizika i nesigurnosti u vezi s projektom, kao što su utjecaj nove tehnologije, neizvjesne koristi ili problemi u izradi.

Posljedice između i unutar nadležnosti – obuhvaćaju odnos projekta s drugim javnim i privatnim projektima u smislu utvrđivanja rasporeda, financiranja i izgradnje koristi.

Posljedice odgađanja – obuhvaćaju troškove i negativne posljedice odgađanja projekta kao što su inflacija, povećani troškovi izgradnje, gubitak financiranja ili štetno smanjenje razine usluga.

Ako se jedinica lokalne samouprave odluči poslužiti navedenim kriterijima, treba osigurati da odjeli podastru potrebne podatke i argumente koji su potrebni za ocjenu projekta prema ovim kriterijima. Ako podaci ne postoje ili se razlikuju od projekta do projekta, postupak ocjene nije moguć.

Procjenjujući prikazane pristupe procjene prioriteta, bjelovarski odbor za PKU odabrao je pristup određivanja prioriteta prema kategoriji utemeljenoj na vrijednosti, jer ga je smatrao najprikladnijim za svoje potrebe. Kako bi ubrzao postupak, odbor za PKU također je odlučio određene projekte izuzeti od ocjenjivanja. Gradsko vijeće prihvatilo je kriterije ocjenjivanja u sklopu Uredbe o kriterijima za odabir kapitalnih projekata.
(Vidi Dodatak 7, Uredba o kriterijima za odabir kapitalnih projekata)

9. korak: OCJENA NAČINA FINANCIRANJA

Planiranje kapitalnih investicija zahtijeva prepoznavanje i ocjenu alternativnih izvora financiranja. Primjeri čestih načina financiranja uključuju: tekuća sredstva, rezerve, višak, kredit, državne dotacije i subvencije, prodaju imovine, naknade, davanje u najam, ciljano sufinanciranje, partnerstvo javnog i privatnog sektora i donacije. Često se rabi kombinacija navedenih načina financiranja. Odabir najprikladnijeg ili najprikladnijih načina financiranja dodatno je zakompliciran velikim izborom načina financiranja, promjenama u zakonodavstvu, promjenama na tržištu kredita i konstantnim razvojem novih, složenih i kreativnih izvora financiranja. Zbog toga bi djelatnici odjela za financije trebali pripremiti analizu ključnih elemenata, prednosti i nedostataka svakog od ponuđenih izvora financiranja kapitalnih projekata. Potrebno je poduzeti sve moguće mjere za pronalaženje i ocjenu svih mogućih izvora financiranja. Matrica usporedbe različitih izvora financiranja pomoći će osoblju i donositeljima smjernica pri donošenju odluka o prikladnosti i isplativosti svakog načina financiranja.

(Vidi Dodatak 8, Ocjena mogućnosti financiranja)

Svaka jedinica lokalne samouprave trebala bi identificirati i ocijeniti načine financiranja kapitalnih projekata koji su joj na raspolaganju. Informacije o izvorima financiranja mogu se pronaći u statutima, Ministarstvu financija, profesionalnim udrugama, ostalim jedinicama lokalne samouprave, te putem financijskih savjetnika. Pročelnici odjela često su upoznati s izvorima financiranja za projekte vezane uz njihovo poslovanje.

Pri analizi alternativnog načina financiranja, kriterije za ocjenjivanje izvora možemo utvrditi promatranjem sljedećih elemenata: pravnog okvira, postupka, prikladnosti sredstava, utjecaja na zajednicu, gospodarskog utjecaja, političke izvodivosti i administrativne izvodivosti.

Pravni okvir

Ovim kriterijem utvrđuje se tko može, i pod kojim uvjetima, koristiti izvor financiranja. Može li se izvor koristiti za financiranje novih i zamjenskih objekata, investicijsko održavanje, popravke i opremu? Postoje li ograničenja korištenja? Treba li izborno tijelo ili država dati odobrenje? Je li postavljeno ograničenje na iznos sredstava ili vijek trajanja financiranog projekta? Sve zapreke korištenju tog izvora treba prepoznati, uključivši potrebe za dodatnim propisima.

Postupak

Ovaj kriterij istražuje procedure koje se mora poštivati pri korištenju izvora financija. Postoji li obveza organiziranja javne rasprave? Koji su pravni i/ili administrativni poslovi obvezni? Mora li se dobiti odobrenje od vlasnika imovine? Koliko posto glasača mora podržati odluku? Jesu li potrebni komplicirani pregovori i dogovori? Postoji li financijska fleksibilnost? Kako utječe na mogućnost zaduživanja i kreditnu sposobnost? Koji su troškovi uključeni, a koji isključeni?

Prikladnost sredstava

Ovaj kriterij istražuje u kojoj mjeri izvor financiranja može pokriti sve projektne, operativne i troškove održavanja. Je li to jednokratni izvor financiranja? Koje troškove ne pokriva? Ovisi li sredstva o udjelu, prioritetima pri trošenju ili drugom ograničenju? Jesu li sredstva na raspolaganju u ograničenom vremenskom roku? Potrebno je provjeriti može li izvor pružiti dovoljno sredstava. Za operativne troškove i troškove održavanja treba razmotriti u kojoj će mjeri očekivani izvor financiranja tih troškova biti dovoljan svake godine.

Utjecaj na zajednicu

Ovaj kriterij obuhvaća utjecaj izvora financiranja na različite segmente zajednice, poput osoba s niskim primanjima, na trgovačka društva i industriju. Uzima li izvor u obzir platežnu sposobnost? Ostvaruju li svi segmenti zajednice ravnomjernu korist? Pada li opterećenje uglavnom na jednu grupu unutar zajednice, npr. na nove stanare, starije stanare, vlasnike nekretnina ili kućanstva s niskim prihodom? Hoće li korisnici plaćati ovisno o korištenju?

Gospodarski utjecaj

Ovaj kriterij sagledava utjecaj izvora financiranja na javni i privatni sektor. Kako će izvor utjecati na gradnju, uključujući cijenu zemljišta i troškove stanovanja? Hoće li korištenje tog izvora utjecati na lokaciju poduzetnika? Hoće li privatni sektor osigurati sredstva? Fokus je analize utjecaj izvora financiranja na privatne troškove.

Politička izvedivost

Ovaj kriterij pokušava mjeriti razinu podrške, odnosno protivljenja javnosti načinu financiranja. Je li način previše inovativan ili rizičan? Protive li se stranački programi načinu financiranja? Jesu li glasači u prošlosti odbijali takve prijedloge? Kakav je stav izabranih dužnosnika prema ovom načinu financiranja?

Administrativna izvedivost

Kriterij proučava u kojoj je mjeri jednostavno ili komplicirano administrirati taj način financiranja. Koliki su početni troškovi? Koliko su propisi restriktivni? Je li potrebno specijalizirano osoblje? Koliko će biti potrebno radnih sati radnog vremena? Koje će naknade trebati platiti? Koje administrativne troškove treba podmiriti? Jesu li potrebni stručni savjetnici? Naglasak je stavljen na utvrđivanje troškova i složenost proceduralnih zahtjeva.

Sljedeći odlomci opisuju različite mogućnosti financiranja.

Strategija plaćanja iz tekućih prihoda

Strategija plaćanja iz tekućih prihoda financira ulaganja iz buduće štednje . Obično se radi o zajmu s rokom dospijecha koji je jednak trajanju objekta. Ako zajam dospijeva prije toga, troškovi zajma mogu se prenijeti, a kapitalno se ulaganje isplaćuje iz pristojbi i poreza korisnika. Primjeri za to jesu bankovni zajam i izdavanje obveznica jedinica lokalne samouprave.

Strategija plaćanja putem zaduživanja

U ovom se slučaju rashodi za ulaganja financiraju iz prethodno ušteđenih sredstava, što također znači da kapitalni troškovi nisu ugrađeni u korisničke pristojbe. Slijede primjeri za to.

Sporazumi o zakupu/kupnji

Jedinice lokalne samouprave ponekad neki od oblika financiranja putem zakupa smatraju korisnim za svoju opremu ili objekte. Na taj način jedinica lokalne samouprave ulazi u sporazumni odnos s prodavateljem ili novčarskom ustanovom kojim uzima neku jedinicu imovine u zakup na određeni broj godina. Na kraju razdoblja na koje je zakup sklopljen jedinica lokalne samouprave ima mogućnost kupiti tu jedinicu imovine.

Javno-privatna partnerstva

Javno-privatna partnerstva sklapaju se kako bi omogućila javnom i privatnom sektoru ostvarivanje određenih financijskih koristi koje ne bi bile moguće ako bi u pothvat bila uključena samo jedna strana. Postoje mnogi oblici javno-privatnih partnerstava, primjerice sporazum o franšizi, koncesija, IGP (*izgradi, upravlja, prenesi*), zajednički razvitak i ugovori o servisiranju.

Privatni prilazi

U nekim je slučajevima privatni sektor voljan donirati kapitalna sredstva ili objekte jedinici lokalne samouprave. Tvrtke mogu pružiti autobusna stajališta, rasvjetu ili druge uređaje u blizini svojih prostorija kako bi uljepšale njihov izgled, privukle mušterije ili kao oblik građanske odgovornosti. Javna uprava treba prepoznati kapitalne potrebe koje se mogu zadovoljiti donacijama pojedinaca ili privatnih tvrtki.

10. korak: NACRT KAPITALNOG PROGRAMA I PRORAČUNSKIH DOKUMENATA

Nakon što gradonačelnik, odnosno načelnik općine finalizira predloženi program kapitalnih ulaganja i proračun, pristupa se pripremi dokumenta programa kapitalnih ulaganja i kapitalnog proračuna, koji se podnose vijeću. I program i proračun mogu biti obuhvaćeni u jedinstvenom dokumentu, ili to mogu biti dva odvojena dokumenta. Tipični su elementi takvog dokumenta 1) poruka programa kapitalnih ulaganja ili pismo poruke, 2) sažetak rasporeda i 3) detaljne informacije o projektu.

Pismo poruke

Pismo poruke narativni je izvještaj koji sažima sva pitanja koja su imala utjecaja na izbor projekata u predloženom programu kapitalnog ulaganja i proračunu (npr. financijski trendovi, procjena stanja, nove okolnosti ili drugi čimbenici).

Poruka ili pismo o planu predstavlja pregled u narativnom obliku. Teme za raspravu mogu biti:

- Ključne teme i trendovi koji utječu na plan i proračun kao što su ovlasti, financijska situacija i ocjene situacije
- Opis procesa i rječnik termina
- Iskaz o kapitalnim smjernicama
- Čimbenici koji se uzimaju u obzir u određivanju prioriteta
- Postotak projekata prema kategoriji prioriteta
- Rezultati ankete među građanima
- Projekti istaknuti u kapitalnom proračunu
- Financijski izvori uključujući postotke izvora, nove izvore i ograničenja
- Status projekata u tekućoj proračunskoj godini
- Posljedice na operativni proračun
- Neotplaćeni i projicirani dug, sposobnost zaduživanja, otplata duga i utjecaj zaduživanja na poreznu stopu
- Promjene iz prethodnog programa, kao što su projekti od kojih se odustalo, odgođeni projekti, novi projekti, izmijenjeni projekti i ubrzani projekti
- Podjela projekata prema svrsi, sredstvu i godini
- Nezadovoljene potrebe i raspon odgođenog održavanja

Sažeci rasporeda

Sažeci rasporeda projekta pripremaju se prema odjelu, svrsi, sredstvu, prioritetu i izvoru financiranja. Rasporedi zaduživanja i otplate duga također su predviđeni.

Detaljni podaci o projektu

Ovaj dio daje detaljne informacije o svakom projektu, uključujući opis, odjel, sredstvo, projektne troškove, operativne troškove i troškove održavanja, izvore financiranja i zahtjeve po godinama. Karte su korisne za utvrđivanje lokacije. Fotografije, dijagrami, shematski i drugi grafički materijal može se iskoristiti kao ilustracija projekata. Brojne lokalne samouprave izrađuju i po jedan dokument za građane koji je jednostavan, sažet, bez stručnog žargona i opsežno koristi opise i grafiku. (*Vidi Dodatak 9, Kapitalni proračun*)

11. korak: USVAJANJE KAPITALNOG PROGRAMA I PRORAČUNA

Upravljačkom tijelu treba ostaviti dovoljno vremena za razmatranje programa i proračuna. Njihovo razmatranje može također uključiti javne tribine i radionice za osoblje. Radionice i seminari nude neformalno okruženje za raspravu o prijedlozima projekata s članovima osoblja. Odlazak na lice mjesta može poslužiti kao još jedno vrijedno sredstvo edukacije.

Sudjelovanje građana u procesu izrade programa kapitalnih investicija može se ostvarivati u nekoliko oblika. Među građanima se mogu provoditi ankete kako bi se dobilo njihovo mišljenje. Može se osnovati odbor građana koji će razmatrati projektne zahtjeve i davati preporuke. Građani mogu biti imenovani zajedno s osobljem u odbor za izradu plana kapitalnih ulaganja .

Projekte mogu predlagati zajednica ili vijeća mjesnih odbora

Kada građani sudjeluju u procesu, bolje razumiju izazove s kojima se suočavaju lokalni dužnosnici i ustupke koje ti izazovi uključuju. Javne tribine također građanima pružaju mogućnost razmišljanja o tome kako program utječe na njihovu zajednicu.

Postoje dva oblika javnih tribina – formalne tribine i sastanci u vijećnici (neformalne javne tribine):

- **Formalna javna tribina** – strukturirani događaj koji se koristi kako bi se prikupili komentari građana o programu kapitalnih ulaganja prije njegova usvajanja. Uključeno je mnogo ljudi i javnost ima mogućnost izravno izraziti svoje mišljenje. Važni prigovori mogu biti raspravljani prije nego predstavničko tijelo usvoji proračun. Javna tribina može dovesti do izmjena preliminarnog programa kapitalnog ulaganja i proračuna. Te se izmjene trebaju obaviti prije nego konačni program i proračun budu stavljeni na usvajanje u predstavničkom tijelu.

Formalna javna tribina ima ograničenja. To nije prikladno mjesto za prenošenje složenih ideja ili detaljnih podataka. Također, formalne javne tribine ne pružaju mogućnost rasprave o detaljima i ne omogućavaju iznošenje različitog mišljenja, jer njima mogu dominirati glasni pojedinci uskih interesa.

- **Sastanak u vijećnici (neformalna javna tribina)** – premda su slični formalnim tribinama, ovi su sastanci manje formalni. Termin sastanka koordinira se sa stanovnicima četvrti ili susjedstva te se tamo i održava. Sastanak se može dogovoriti tijekom postupka programa kapitalnih ulaganja kako bi građani dali svoje mišljenje o predloženim kapitalnim projektima. Neformalna struktura sastanka omogućava detaljne rasprave, izravne odgovore na pitanja i komentare te pojašnjenja činjenica ili ideja.

Kako bi osigurao prikladnu javnu zapaženost tribine, koordinator za program kapitalnih ulaganja ili druga određena osoba treba se pobrinuti za to da u lokalnim novinama bude objavljen oglas o održavanju javne tribine. Koordinator programa kapitalnih ulaganja treba također razraditi postupak prema kojem će se tribina odvijati. Između ostaloga, treba obratiti pozornost na sljedeće:

- tko će predstavljati javnu upravu;
- koje će metoda biti korištene za dobivanje mišljenja građana, uključujući i to tko sve ima pravo govoriti te ograničenje vremena za usmene primjedbe;
- hoće li se prihvaćati pisane primjedbe i
- kako će se iskoristiti podaci dobiveni na javnoj tribini.

Nakon što ga pregleda, nadležno tijelo treba usvojiti kapitalni program i proračun kako bi iskazalo svoju predanost programu i potvrdilo svoju strategiju pristupa zajednice ispunjavanju kapitalnih potreba.

12. korak: PRIMJENA I PRAĆENJE KAPITALNOG PRORAČUNA

Usvajanjem kapitalnog proračuna proces nije završen. Potrebno je razviti sustav planiranja, kontrole i praćenja upravljačkih i fiskalnih aspekata projekata. Takav se sustav sastoji od izgleda, rasporeda, cijene, kvalitete, provjere promjene redoslijeda i dokumenata. Financiranje

projekta potrebno je dogovoriti i primijeniti. Važno je i određivanje vremenskog okvira i faza, što bi trebalo slijediti nekoliko jednostavnih pravila:

- Osigurati potrebno vrijeme za pripremu planova i specifikacija, i za dogovaranje financiranja.
- Rasporediti odgovornost za vođenje projekta.
- Projekte podijeliti po fazama kako bi se maksimalno iskoristile druge mogućnosti financiranja.
- Kombinirati i koordinirati projekte kako bi se maksimalno uštedjelo na troškovima te kako bi se smanjile smetnje i prekidi.
- Pratiti i kontrolirati projekte te davati pravodobne, potpune i točne izvještaje o napredovanju.

Posebnu pozornost trebalo bi usmjeriti na sljedeće elemente provedbe projekta i nadzora:

Vođenje projekta

Odgovornost za vođenje projekta može se prebaciti na nekog voditelja projekta unutar jedinice lokalne samouprave ili se može sklopiti ugovor s nekom tvrtkom koja bi vodila projekt. Radi praćenja rasporeda i troškova ključno je budno pratiti projektiranje i izgradnju. U praćenju i kontroli projekata od velike su pomoći građevinski računalni sustavi. Tablice, u koje se upisuje kako napreduje projekt, koje sadrže opis projekta, podatke u kojoj je fazi, i takve ključne događaje kao odobravanje plana, odobrenje natječaja kao i faze pripreme zemljišta i izgradnje. Posebnu pozornost treba usmjeriti na odabir najpovoljnijeg građevinskog ugovora. Odjednom plativ iznos, zajamčena najviša cijena, vođenje gradnje, izrada/izgradnja i ugovori po sistemu *ključ u ruke* imaju očigledne prednosti i mane. Pisane procedure najbolja su metoda osiguravanja prave provedbe projekta i utvrđivanja rasporeda.

Osiguranje kvalitete

Inspekcija i testiranje osiguravaju poštivanje specifikacija o građevini i opremi. U velikim građevinskim projektima preporučljivo je odrediti lokalnog inženjera koji će nadgledati izvođače radova i održavati kontrolu kvalitete. Redovito ispitivanje materijala i česte inspekcije gradnje pomažu u sprječavanju upotrebe lošijih materijala ili pribjegavanju "prečicama" što može biti opasno i skupo, te može umanjiti kvalitetu i vijek trajanja projekta.

Vremenski raspored projekta

Važno je držati se predviđenog vremenskog rasporeda za projekt radi kontrole troškova i održavanja vjerodostojnosti. Tehnike utvrđivanja rasporeda mogu biti jednostavne u obliku tablica, ili složene kao umreženi raspored, kao što je metoda kritičnog puta ili tehnika razmatranja ocjene plana. Umrežene tehnike obično su kompjutorizirane i prate troškove aktivnosti, vrijeme i međusobne odnose.

Financijske kontrole

Bitna je kontrola troškova u fazama projektiranja i izrade. Od posebne je važnosti računovodstveni sustav projekta koji bilježi, analizira i izvještava o svim troškovima. Stalna komunikacija između voditelja projekta i financijskog osoblja nužna je radi strože analize računovodstva i protoka novca što olakšava pravodobno povlačenje sredstava i povećavanje sredstava dostupnih za ulaganje. Računovodstvene kontrole potrebne su kako bi se osiguralo da isplate ne prelaze razinu završenog posla i da su zadovoljeni uvjeti zaduživanja.

Ostale metode kontrole troškova uključuju inženjering vrijednosti, cijenu vijeka trajanja, izradu nacrtu i kontrole promjene narudžbe. Inženjering vrijednosti u fazi izrade nacrtu može smanjiti troškove kroz korištenje djelotvornijih materijala, građevinskih metoda i tehnologije. Bolja tehnologija popravaka i obnove pomaže u produženju vijeka trajanja postojećih objekata i smanjenju troškova održavanja. Cijena vijeka trajanja je tehnika koja određuje cijenu ukupnog vijeka trajanja nabave i funkcioniranja objekta ili opreme. Nacrt, izgradnja i oprema koji štede energiju mogu povećati početni trošak, ali mogu i značajno smanjiti operativne troškove tijekom vijeka trajanja. Nacrt/gradnja obuhvaća odgovornost za nacrt projekta i izgradnju samo s jednim poduzećem. Nacrt i izgradnja teku istovremeno, pa tako omogućuju «brzo praćenje» projekta.

Kontrola promjene narudžbi ključna je u sprečavanju zlorabe narudžbi koje su često povezane s ugovorima za koje je u natječaju dana niska ponuda. Projektni troškovi mogu biti znatno povećani kroz promijenjene naloge. Pisani postupak promjene naloga trebao bi omogućiti opravdanje, odobrenja, specifikaciju radne snage i materijala, praćenje i sankcije za zlorabu. Ako je to nužno, promijenjene naloge i prekoračenja troškova u određenom postotku ugovora treba podnijeti upravljačkom tijelu na odobrenje, kao i izmjene i dopune kapitalnog proračuna. Raspodjela adekvatnih sredstava za važne nepredviđene izdatke kao što su neočekivani problemi s tlom, primjer su zdravog upravljanja.

Izvjешavanje o projektu

Izvjешaji o statusu ključni su element provedbe i praćenja projekta. Izgled i učestalost izvješaja trebali bi odražavati potrebe korisnika za informacijama kao što je voditelj projekta, osoblje, gradonačelnik, odnosno načelnik općine i upravljačko tijelo. Osnovne su informacije: odjel, naziv projekta, datum početka, predviđeni datum dovršetka, postotak dovršenja, izvor financiranja i troškovi, uključujući proračun i trenutno stanje. Troškove možemo podijeliti prema kategoriji, primjerice planiranje, nabava zemljišta, nacrt, projektiranje, izgradnja i nepredviđeni izdaci. Od iznimne su važnosti opisna objašnjenja o kašnjenju, prekoračenju troškova, financiranju i građevinskim problemima i predloženim korektivnim mjerama. Tablice, dijagrami i izvješaji o izuzecima pojednostavljuju prezentaciju za gradonačelnika i za upravljačko tijelo. Računalni sustavi za upravljanje podacima korisni su u praćenju statusa projekta i uvjeta ugovora.

Obavješavanje javnosti

Potrebno je poduzeti sve kako bi se javnost informirala o statusu projekata da bi se dobila njihova potpora. Obavijesti izvještene na vratima i posjeti djelotvorno su sredstvo izvješavanja stanovnika o tome kada će projekti započeti u njihovu području kao i o dužini predviđenog ometanja. Samim potpisivanjem projekata građani će biti obaviješteni o tome na koji se način njihov porezni novac troši, te se može koristiti za kreditiranje drugih financijskih ustanova. Potrebno je distribuirati fotografije o projektu i izvješaje o statusu projekta kroz novine i lokalne biltene. Dostupnost građanima ustanova kao što su gradske vijećnice ili zgrade za javne radove dobar su način promicanja koristi od kapitalnih projekata.

PREPREKE

Planiranje kapitalnih investicija nije jednostavno i vremenski je zahtjevno. Prilikom implementacije sustava očekujte da ćete naići na prepreke. One se sastoje od političkog otpora, otpora osoblja i informacijskih ograničenja, a mogu se pojaviti i druge prepreke.

Politički otpor

Izabrani dužnosnici opiru se planiranju kapitalnih investicija iz nekoliko razloga. Oni mogu tvrditi da planiranje uvodi nepotrebnu krutost u proces donošenja smjernica jer su planovi projekata čvrsti i teško ih je mijenjati. Oni se mogu brinuti da će planiranje potaknuti nerealna očekivanja javnosti koja se ne mogu ostvariti zbog ograničenih sredstava. Mnogi dužnosnici vjeruju da nije praktično izrađivati planove za razdoblje dulje od jedne do dviju godina ili trajanja njihovog mandata. Mogu strahovati da bi im značajna količina informacija o propadanju i odgođenom održavanju mogla politički naškoditi ili stvoriti probleme s kreditima. Neki vjeruju da nema smisla pokretati postupak zbog ograničenih sredstava. Drugi se brinu za to da će zaposlenici manipulirati potrebama i podacima o financiranju, te zanemariti točno izmjereni utjecaj na tekući proračun. Dužnosnici bi mogli pomisliti da bi uvrštavanje jednog projekta moglo narušiti potrebu za drugim projektom. Mnogi se pitaju mogu li građani razumjeti tehničke podatke. Naposljetku, smatraju da ih promjene zakona na državnoj razini sprečavaju u planiranju budućih kapitalnih investicija.

Rješenja

Postoji nekoliko načina kako se ove prepreke mogu ograničiti ili ukloniti. Uključite dužnosnike na samom početku i u svim stupnjevima uređenja sustava planiranja. Potaknite ih da usvoje kapitalne smjernice koje odražavaju njihove vrijednosti. Uvjerite ih da će projekti biti adekvatno nadzirani. Pružite im opsežne analize financijskog stanja i izvora financiranja. Provedite anketiranje građana kako biste utvrdili potrebe i prioritete građana. Istaknite da ih usvajanje višegodišnjeg plana kapitalnih investicija obvezuje samo na financiranje prve godine kapitalnog proračuna. Nastavite im pružati informacije o prednostima planiranja kapitalnih investicija, te prilagodite postupak promjenama uvjeta i potreba.

Otpor osoblja

Zaposlenici se često protive planiranju jer smatraju da proces zahtijeva previše vremena i truda. Moguće je rješenje ne primijeniti odmah cijeli program kapitalnih ulaganja, nego predložiti lokalnoj samoupravi da najprije uvede ključne elemente postupka programa kapitalnih ulaganja, a tek onda, postupno, ostale.

Zaposlenici katkad smatraju da postupak utvrđivanja prioriteta nije jasan i pouzdan. Često spominju nedovoljnu posvećenost dužnosnika i ostalih ključnih ljudi procesu. Vjeruje se da se dužnosnici neće pridržavati plana, te da se prednost daje političkim pitanjima. Smatraju da nema dovoljno podrške za neistaknute projekte poput vodoopskrbe, kanalizacije i odlagališta otpada. Osoblju je iskustvo pokazalo da se najčešće odgađa održavanje.

Zaposlenici se pribojavaju da će izabrani dužnosnici pribjeći mikroupravljanju, te da će zbog toga izgubiti fleksibilnost. Vjeruju da će dužnosnici zahtijevati nerazumnu brojnost informacija, te nametnuti veliku kontrolu. Često se žale na nedostatak projektnog računovodstva i informacija o financiranju. Naposljetku, vjeruju da neće dobiti adekvatne resurse za obavljanje posla zbog čega im se cijeli proces čini kao nepotrebna vježba.

Rješenja

Ove se prepreke mogu ukloniti uključenjem vodećih ljudi, podrškom od strane izabranih dužnosnika i pružanjem adekvatnih resursa. Izabrani dužnosnici trebaju od početka postupka programa kapitalnih ulaganja javno osoblju iskazivati svoju privrženost tom procesu. Uključite

zaposlenike u sve aspekte procesa, uključujući i uređenje sustava za određivanje prioriteta. Pružite im adekvatnu edukaciju i tehničku podršku. Ohrabrite zaposlenike da sugeriraju načine financiranja. Pružite im neophodne računovodstvene i informacijske sustave. Omogućite im dovoljnu fleksibilnost pri upravljanju projektima na način da osigurate sredstva za nepredviđene obveze i veća ovlaštenja pri financiranju.

Informacijske prepreke

Neadekvatna je informacija najveća prepreka. Podaci o stanju često su ograničeni. Sustav radnih naloga možda se ne može iskoristiti za izračun ukupnih izdataka za popravke. Informacije o žalbama i prekidima opskrbe možda se ne prate niti analiziraju. Možda sredstva nisu osigurana za tehnologiju procjene stanja. Projektni izdaci i informacije o financiranju možda nisu dostupni ili ne postoji računalni sustav za upravljanje održavanjem, a koji bi trebao pratiti stanje i informacije o izdacima, te učinkovito raspoređivati popravke i održavanje. Istraživanja o primjeni nove infrastrukturne tehnologije mogu biti ograničena, a adekvatni podaci o financijskom stanju i mogućim izvorima financiranja često nisu dostupni. Koristi od novih projekata veoma je teško mjeriti.

Rješenja

Ove se prepreke mogu zaobići prepoznavanjem važnosti izrade adekvatnih informacijskih sustava. Instalirajte automatizirano upravljanje održavanjem i sustav radnih naloga. Pratite žalbe i prekide opskrbe. Primijenite tehnologiju i razne načine ocjenjivanja stanja. Analizirajte financijsku situaciju i pripremite komparativne podatke o izvorima financiranja kapitalnih projekata. Instalirajte sustav za projektno računovodstvo.

DODATAK 1. Usporedba postupka programa kapitalnih ulaganja i hrvatskih planova programa kapitalnih ulaganja 2002. god

<p>PREDLOŽENI PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA U OKVIRU PROGRAMA REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE</p>	<p>ZADANI UVJETI ČETVEROGODIŠNJEG INFRASTRUKTURNOG PROGRAMA (MINISTARSTVO JAVNIH RADOVA, OBNOVE I GRADITELJSTVA - MJROG) I TROGODIŠNJI KAPITALNI PLAN ULAGANJA (MINISTARSTVO FINACIJA - MF)</p>	<p>DOISTA PRIMIJENJENO (ZADANO ILI UNAPRIJEĐENO)</p>
<p>1. Utvrdite organizacijsku strukturu --prilagođenu potrebama lokalne samouprave --s određenom ulogom za građane --s određenim odjelima ili pojedincima za pojedine aktivnosti --potvrđenu odlukama vijeća</p>	<p>Nije zadano četverogodišnjim planom MJROG-a. Infrastruktura ili trogodišnji kapitalni plan MF-a.</p>	<p><u>Bjelovar</u>: koristi se postojeća organizacija; primijenjeni lokalni odbori, javne rasprave i ispitivanje mišljenja građana (unaprijeđeno) <u>Crikvenica</u>: organizacijska struktura postavljena donošenjem proračuna (konzultiranje lokalnog odbora, javna rasprava). Određen v.d. direktora za gospodarstvo, v.d. direktora za financije i upravitelji (unaprijeđeno) <u>Osijek</u>: postojeća organizacijska struktura i odgovornosti utvrđeni odlukom i usvojeni od strane vijeća; građani sudjeluju u programu kapitalnih ulaganja u planiranju kroz mjesne odbore i ispitivanja javnog mnijenja (unaprijeđeno). <u>Varaždin</u>: organizacijska struktura programa kapitalnih ulaganja ne postoji. Kroz postojeće su programe utvrđene potrebe. Građani sudjeluju kroz mjesne odbore. Odgovornost preuzimaju odjel za financije i komunalni odjel. Vijeće nije potvrdilo te korake.</p>
<p>2. Utvrditi smjernice- --razvijene na lokalnoj razini, kako bi uključile sve kategorije kapitalnih objekata (uključujući opremu) --koje trajanje programa kapitalnih ulaganja određuju na lokalnoj razini</p>	<p>Neke su smjernice određene zakonom, npr: <u>Trajanje je programa kapitalnih ulaganja</u> 4 godine za MJROG, a 3 godine za MF. <u>Sadržaj programa kapitalnih ulaganja:</u> MJROG za infrastrukturu, MF za</p>	<p><u>Bjelovar</u>: primijenjene su godišnja i višegodišnje smjernice. Postotak dohotka stavljen na stranu, za Program kapitalnih ulaganja određuje se svake godine. Smjernice podržala gradonačelnica (unaprijeđeno). <u>Crikvenica</u>: smjericama koje je usvojilo gradsko</p>

<p>--koje se godišnje obnavljaju --općenite smjernice određuju: definiciju, trajanje i učestalost obnavljanja, raspored, odgovornost za organizaciju, načine financiranja, kriterije, postotak prihoda za kapitalna ulaganja, ograničenja zaduživanja, sudjelovanje građana, smjernice za održavanje i zamjenu, procjenu operativnih troškova --formalno ih usvaja vijeće.</p>	<p>kapitalna ulaganja. <u>Obnavljanje</u>: oba ministarstva zahtijevaju godišnje ažuriranje (tj. dodaje se godina za svaku završenu godinu.) <u>Ograničenje zaduživanja</u>: određeno zakonom, servisiranje duga ne smije prekoračiti 20% prihoda u prethodne godine.</p>	<p>vijeće utvrđeni su i redovito obnavljani kapitalni projekti i prioriteti. Smjernice također određuju načine financiranja, postotak dohotka za kapitalna ulaganja i sudjelovanje građana (unaprijedeno). <u>Osijek</u>: smjernice za program kapitalnih ulaganja u propisanom obliku i sadržaju ne postoje; planirano je da ih se primijeni u 2003. <u>Varaždin</u>: opće smjernice za program kapitalnih ulaganja nisu usvojene; primjenjuju se propisane smjernice MJROG-a. Gradsko vijeće nije formalno usvojilo smjernice.</p>
<p>3. Procijeniti kapitalne potrebe</p>	<p>Nije propisano, dobra praksa upravljanja financijama nalaže da to bude učinjeno.</p>	<p><u>Bjelovar</u>: ulaganja građana <u>Crikvenica</u>: primijenjeno tijekom predlaganja programa kapitalnih ulaganja <u>Osijek</u>: procjena kapitalnih potreba <u>Varaždin</u>: da</p>
<p>4. Izraditi obrasce i upute za pripremu kapitalnih zahtjeva. --Pripremaju se na lokalnoj razini i prema potrebama jedinica lokalne samouprave. --Rezultat: upute za pripremu programa kapitalnih ulaganja</p>	<p>Djelomično propisane. MF zahtijeva da kapitalni plan bude izrađen i predan MF-u na Obrascu C. MJROG nije propisao obrasce ili upute za četverogodišnji infrastrukturni plan; MJROG ne traži da mu se dostavi dovršeni plan, jedino se zahtijeva da on postoji u jedinici lokalne samouprave.</p>	<p><u>Bjelovar</u>: u pripremi za 2003. godinu <u>Crikvenica</u>: u pripremi <u>Osijek</u>: djelomične upute kroz pripremu proračuna <u>Varaždin</u>: još ne (obrasci u pripremi)</p>
<p>5. Analiza kapitalne sposobnosti --Rezultat: izvještaj o kapitalnoj sposobnosti</p>	<p>Nije propisano; MF samo treba potvrditi servisiranje duga..</p>	<p><u>Bjelovar</u>: primjenjuje se <u>Crikvenica</u>: trajni postupak <u>Osijek</u>: primjenjuje se <u>Varaždin</u>: djelomično ali kontinuirano</p>
<p>6. Pripremiti projektni zahtjev --uključuje sve kapitalne objekte koji su u skladu sa smjernicama (uključujući infrastrukturu, neinfrastrukturna ulaganja i opremu)</p>	<p>Nije propisan, MJROG i MF nisu dali upute</p>	<p><u>Bjelovar</u>: primjenjuje se prije donošenja proračuna <u>Crikvenica</u>: projektni zahtjevi odnose se na sva ulaganja <u>Osijek</u>: da <u>Varaždin</u>: djelomično</p>

7. Pregled projektnih zahtjeva	Nije propisan	<u>Bjelovar</u> : odgovorno je upravno vijeće <u>Crikvenica</u> ; administrativni odjel koji je nadležan za projekt <u>Osijek</u> : primjenjuje se bez posebnog određivanja <u>Varaždin</u> : djelomično
8. Određivanje prioriteta u projektnim zahtjevima --kriteriji se određuju lokalno	Nije propisano	<u>Bjelovar</u> : <u>Crikvenica</u> : Gradsko vijeće postavlja prioritete <u>Osijek</u> : traži se <u>Varaždin</u> : da, primjenjuje se
9. Ocjena financijskih mogućnosti	Mali je dio propisan – sredstva namijenjena samo za određene namjene, npr. komunalne naknade i naknade za priključke vezane su za infrastrukturu. Druge su mogućnosti financiranja omogućene zakonom i dostupne su jedinicama lokalne samouprave. Nije propisana upotreba samo jedne nad drugom samo radi usklađenosti sa zakonskim odredbama.	<u>Bjelovar</u> : u vezi s 8. <u>Crikvenica</u> : uvjet za ulaganje <u>Osijek</u> : da <u>Varaždin</u> : da
10. Nacrt kapitalnog programa i proračunskih dokumenata -- Rezultat : 5-6-godišnji plan programa kapitalnih ulaganja s pripadajućom dokumentacijom . Dobro osmišljeni program kapitalnih ulaganja obično sadrži: <u>Poruku gradonačelnika/načelnika općine</u> koja sadrži: <ul style="list-style-type: none"> • sažetak prioriteta lokalne samouprave • ističe projekte programa kapitalnih ulaganja u prethodnoj godini i 	Nije propisana of strane MJROG-a ili MF-a.	<u>Bjelovar</u> : <u>Crikvenica</u> : program kapitalnih ulaganja sadrži: Poruku gradonačelnika -prioritete -kapital Sažetak programa: u pripremi Detaljni opis projekta: već postoji <u>Osijek</u> : program kapitalnih ulaganja sadrži naziv ulaganja, mjesto, troškove po godinama i izvore sredstava. Napomena: program usvojen 13. prosinca 2001. godine veoma je sličan očekivanom obrascu programa kapitalnih ulaganja i radi se na njegovom daljnjem unapređivanju i transparentnosti. <u>Varaždin</u> : načinjen nacrt kapitalnog programa.

<p>koristi od njih</p> <ul style="list-style-type: none"> • ističe sve promjene u namjeni • ističe najvažnije nove projekte • ističe očekivane promjene u prihodima od kapitalnih projekata. • sažima ukupni utjecaj na operativni proračun • opisuje postupak sudjelovanja građana <p><u>Sažetak programa</u> – navodi dosadašnje troškove projekta, procjenu budućih troškova po godinama i izvore sredstava po godinama</p> <p><u>Detaljni opis projekta</u> sadrži najmanje: ime, lokaciju, opis, dosadašnje troškove (ako ih je bilo) i procjenu troškova po godinama i po gospodarskoj klasifikaciji, ukupne troškove projekta, utjecaj (pozitivni ili negativni) na upravljanje proračunom te pripadajuće ilustracije i karte.</p>	<p>MJROG propisuje da mora biti uključen u plan.</p> <p>MJROG propisuje obvezu navođenja imena projekta i njegovih troškova, ali ne i drugih pojedinosti.</p>	<p>Detaljni opis projekta: djelomično</p>
<p>11. Usvojiti kapitalni program i proračun --prva godina programa kapitalnih ulaganja</p>	<p>Propisano je da treba usvojiti prvu godinu kapitalnog plana kao kapitalni proračun i za četverogodišnje i za trogodišnje programe za ministarstva</p>	<p>Bjelovar: <u>Crikvenica</u>: da <u>Osijek</u>: da <u>Varaždin</u>: da</p>

DODATAK 2. Odluka o osnivanju Odbora za pripremu nacrtu plana kapitalnih ulaganja i proračuna grada Bjelovara

ODLUKA

o osnivanju Odbora za pripremu nacrtu plana kapitalnih ulaganja
i proračuna grada Bjelovara

I.

Ovom se odlukom osniva Odbor za pripremu nacrtu plana kapitalnih ulaganja i proračuna grada Bjelovara (dalje: Odbor).

II.

U Odbor se imenuju:

1. Katica Kratzl, dipl. oecc. – za predsjednicu
2. Jadranka Matašin, dipl. oecc.
3. Tomislav Junković, dipl. oecc.
4. Mirko Čobra, ing.
5. Milan Mateković, prof.
6. Ružica Lekšić, dipl. oecc.
7. Mirela Milković, dipl. oecc. – za članove

III.

Zadaća je Odbora sudjelovati u pripremi i izradi nacrtu kapitalnih ulaganja grada Bjelovara i proračuna grada Bjelovara.

IV.

Ova odluka stupa na snagu danom usvajanja i bit će objavljena u "Službenom glasniku grada Bjelovara".

Klasa: 402-01/02-01/12
Urbroj: 2103/01-03-02-2
Bjelovar, 6. svibnja 2002.

GRADONAČELNICA
Đurđa Adlešić

DODATAK 3. Odluka o donošenju smjernica za kapitalna ulaganja

Republika Hrvatska
Županija bjelovarsko-bilogorska
Grad Bjelovar
Gradsko vijeće

U skladu s člankom 26, stavkom 1, točkom 14 Statuta grada Bjelovara ("Službeni glasnik grada Bjelovara", broj 8/01),
Gradsko vijeće grada Bjelovara na svojoj dvanaestoj sjednici,
održanoj 9. srpnja 2002. godine, donosi

ODLUKU o donošenju smjernica za kapitalna ulaganja

Članak 1.

Ova odluka potvrđuje smjernice primjene programa kapitalnih ulaganja za vremensko razdoblje od 2003. do 2007. godine.

Program kapitalnih ulaganja dopunjavat će se svake godine i sva će kapitalna ulaganja biti izvršena u skladu s njim.

Članak 2.

Kapitalnima se smatraju ulaganja u:

- a) izgradnju i obnovu komunalne infrastrukture, uključujući plansku dokumentaciju
- b) kupnja zemljišta
- c) kupnja i izgradnja stambenih, poslovnih i drugih objekata za javnu upotrebu
- d) postrojenja za javnu upotrebu čiji je vijek trajanja duži od 5 godina
- e) sva ulaganja i troškove njihova održavanja čija vrijednost prelazi 50,000 kuna

Članak 3.

Kapitalna će se ulaganja financirati iz:

- vlastitih izvora (proračunskih prihoda)
- zajmova.

Zajmovi ne smiju prelaziti 15% proračunskih sredstava.

Ukupna sredstva predviđena za kapitalna ulaganja ne smiju prelaziti 25% proračunskih prihoda.

Članak 4.

Kapitalni projekti financirani iz zajmova bit će financirani na razdoblje koje ne smije prelaziti vijek trajanja projekta.

Članak 5.

Nacrt programa kapitalnih ulaganja bit će potvrđen na temelju kriterija za odabir kapitalnih ulaganja usvojenih Odlukom o kriterijima za odabir kapitalnih projekata.

Članak 6.

Važno je da prije izrade programa kapitalnih ulaganja bude izrađena procjena budućih troškova održavanja za svaki od projekata.

Članak 7.

Odbor za kapitalna ulaganja razmotrit će projektne zahtjeve, utvrditi prioritete i gradonačelniku/ci dati preporuke o planu i proračunu.

Članak 8.

Gradsko vijeće program će kapitalnih ulaganja usvajati na godišnjoj osnovi.

Članak 9.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja.

Klasa: 21-01/02-01/14
Urbroj: 2103/01-03-02-2
Bjelovar, 9. srpnja 2002.

PREDSJEDNIK
Antun Korušec

DODATAK 4. Primjer obrasca iz Luceneca, Slovačka

Primjer obrasca iz Luceneca u Slovačkoj
Popratni materijal za izradu kapitalnog proračuna
Investicijski projekt za godinu _____

Zahtjev za investicijskim projektom br. _____
Upravni odjel _____ Proračunski odjel _____
Komisija pri gradu _____ Datum _____

1. OPIS PROJEKTA

- A. Naziv projekta:
- B. Opis:
- C. Lokacija:
- D. Svrha:
- E. Projektni zahtjev za ovaj projekt je/nije podnesen prošle godine.

2. POTREBA

- A. Tko će ostvariti najveću korist od ovog objekta?
 - građani
 - trgovačka društva
 - proizvodna društva
- B. Kojem će području ovaj objekt pružati usluge?
 - regiji
 - zajednici
 - četvrti
- C. Komentar o potrebama koje projekt treba zadovoljiti.

3. TROŠKOVI

- A. Procijenjeni ukupni trošak
- B. Koje troškove pokriva proračun jedinice lokalne samouprave?

4. PREDLOŽENI IZDACI PO GODINAMA (koje su mogućnosti dijeljenja na faze, koliko faza i u kojim iznosima)

Prethodna	Četvrta
Prva	Peta
Druga	Šesta
Treća	Sljedeće

5. GRAĐEVINSKI PODACI

6. PROCJENA UTJECAJA ZAVRŠENOG PROJEKTA NA LOKALNI PRORAČUN

	Prihodi	Tekući izdaci:
a) povećani		
b) smanjeni		

7. POVEZANOST S OSTALIM PROJEKTIMA

Naziv projekta:
Vrsta povezanosti:

8. PRIORITET

- A. Koju oznaku prioriteta vaša grupa dodjeljuje ovom projektu u odnosu na ostale zatražene projekte?
- B. Koji su razlozi za dodjeljivanje navedene oznake prioriteta projekta?
(opišite vaš pristup ocjenjivanju)

9. PREPORUČENO FINANCIRANJE

- vlastitim sredstvima- kroz subvencije
- - udruženim sredstvima- kreditom
- - državnim sredstvima- obveznicama
- - ostalo

DODATAK 5. Obrazac projektnog zahtjeva za kapitalna ulaganja

PROJEKTNI ZAHTJEV - KAPITALNE INVESTICIJE

20__ do 20__

Odjel _____
Pododjel _____

Odj. broj projekta _____
Datum _____ Odj. oznaka prioriteta _____

1. OPIS PROJEKTA

- A. Naziv projekta _____
B. Opis: _____
C. Lokacija: _____
D. Svrha: _____
E. Projektni zahtjev za ovaj projekt je/nije podnesen prošle godine.

2. POTREBE (stavite X na odgovarajuće mjesto)

- A. Tko će ostvariti najveću korist od ovog objekta?
__ građani __ trgovačka društva __ proizvodna društva
B. Kojem će području ovaj objekt pružati usluge?
__ regija __ zajednica __ četvrt
C. Komentar o potrebama koje projekt treba zadovoljiti.
D. Kako se potrebe trenutno zadovoljavaju?

3. TROŠKOVI

- A. Procijenite ukupne izdatke \$ _____
B. Dosadašnji izdaci \$ _____
C. Ostatak \$ _____
D. Detaljna procjena troškova
1. Planiranje
- a) Projektiranje \$ _____
b) Arhitektura \$ _____
Ukupno: \$ _____
2. Zemljište
- a) Kupljeno zemljište \$ _____
b) Zemljište za kupiti \$ _____
c) Potrebno (rali) \$ _____
d) Procijenjeni izdatak: \$ _____
3. Gradnja
- a) Procijenjeni izdatak. \$ _____
4. Oprema i namještaj
- a) Oprema \$ _____
b) Namještaj \$ _____
c) Ostalo \$ _____
Ukupno: \$ _____
- SVEUKUPNO: \$ _____**

4. PREDLOŽENI IZDACI PO GODINAMA

Prethodna \$ _____ Četvrta \$ _____

Prva	\$ _____	Peta	\$ _____
Druga	\$ _____	Šesta	\$ _____
Treća	\$ _____	Sljedeće	\$ _____

5. GRAĐEVINSKI PODACI

A. Procijenjeni period gradnje _____ mjeseci.

B. Predloženi način gradnje (stavite X na odgovarajuće mjesto):

Ugovor _____ Vlastiti resursi _____
 Ostalo _____ (Opis):

C. Status planova i specifikacija (stavite X na odgovarajuće mjesto):

_____ Planovi nisu potrebni
 _____ Ništa nije izrađeno osim ovog izvještaja
 _____ Preliminarna projektantska procjena zaprimljena
 _____ Ispitivanje u tijeku
 _____ Ispitivanje završeno
 _____ Nacrti se izrađuju
 _____ Nacrti izrađeni
 _____ Planovi i specifikacije se izrađuju
 _____ Planovi i specifikacije završene

6. PROCJENA UTJECAJA ZAVRŠENOG PROJEKTA NA TEKUĆI PRORAČUN ODJELA

A. Povećani prihodi _____ €
 B. Smanjeni tekući izdaci _____ €
 C. Broj novih radnih mjesta _____
 D. Dodatna izdavanja za plaće _____ €
 E. Dodatni izdaci ostali _____ €
 Neto utjecaj na tekući proračun _____ €

7. PROCJENA UTJECAJA OVOG PROJEKTA NA TEKUĆI PRORAČUN DRUGIH ODJELA

Odjeli na čiji proračun postoji utjecaj:

Općenito utjecaj na njihov proračun:

Komentar:

8. VEZA SA OSTALIM PROJEKTIMA (stavite X na odgovarajuće mjesto)

A. S projektima ovog odjela ___ DA ___ NE

Naziv projekta:

Kako su povezani:

B. S projektima drugog odjela ___ DA ___ NE

Odjel:

Naziv projekta:

Kako su povezani:

9. PRIORITET

A. Koju oznaku prioriteta vaš odjel dodjeljuje ovom projektu s obzirom na sve zatražene projekte u ovom trenutku? _____

B. Zbog čega ste odlučili dodijeliti tu oznaku prioriteta navedenom projektu?

10. PREPORUČEN NAČIN FINANCIRANJA

_____ Savezna pomoć

_____ Fond za kapitalne investicije

_____ Državna pomoć

_____ Obveznice

_____ Posebno sufinanciranje

_____ Ostalo

_____ Tekući prihodi

Napomene:

DODATAK 6. Popis pitanja za planiranje i financijsko, građevinsko i arhitektonsko razmatranje

Popis pitanja za financijsko razmatranje	Popis pitanja za razmatranje planiranja
<p><input type="checkbox"/> Jesu li financijske preporuke točne i izvedive?</p> <p><input type="checkbox"/> Koji su ostali dostupni izvori financiranja?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li izravne i neizravne projekcije operativnih troškova i troškova održavanja točne i</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li utvrđeni svi kapitalni troškovi?</p> <p><input type="checkbox"/> Na koji način projekt utječe na prihode?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li provjerene procijenjene uštede troškova?</p> <p><input type="checkbox"/> Je li projekt pogodan za financiranje zaduživanjem?</p> <p><input type="checkbox"/> Kakav je utjecaj na poreznu stopu?</p> <p><input type="checkbox"/> Je li financijski tijek dovoljan za financiranje projekta?</p> <p><input type="checkbox"/> Kakav fiskalni utjecaj taj projekt ima na druge projekte?</p>	<p><input type="checkbox"/> Odgovara li projekt razvojnim i drugim planovima (strateškim, za parkove i rekreaciju, promet, kruti otpad, vodovod, kanalizaciju)?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li: demografska baza, baze za korištenje zemljišta, promet, stanogradnju, gospodarstvo i drugi podaci uz ovaj zahtjev točni?</p> <p><input type="checkbox"/> Koji je utjecaj projekta na gospodarski razvoj i očuvanje zajednice?</p> <p><input type="checkbox"/> Kakav je utjecaj na okoliš?</p>
<p style="text-align: center;">Popis pitanja za građevinsko i arhitektonsko razmatranje</p> <p><input type="checkbox"/> Je li izgled projekta odgovarajući?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li razmotrene ostale mogućnosti izgleda projekta?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li u obzir uzeti inženjering vrijednosti i trošak vijeka trajanja?</p> <p><input type="checkbox"/> U kojoj je fazi projekt (u fazi planiranja, projektiranja ili izgradnje)?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li specifikacije adekvatne?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li procjene troškova točne i prihvatljive?</p> <p><input type="checkbox"/> Je li projekt operativno izvediv?</p> <p><input type="checkbox"/> Je li predloženi raspored realan?</p> <p><input type="checkbox"/> Jesu li razmotreni drugi pristupi (poprava, obnova, zamjena, napuštanje)?</p> <p><input type="checkbox"/> Do koje mjere postoji mogućnost prekida usluga?</p>	

DODATAK 7. Uredba o kriterijima za izbor kapitalnih projekata

Republika Hrvatska
Županija bjelovarsko-bilogorska
Grad Bjelovar
Gradsko vijeće

U skladu s člankom 26, stavkom 1, točkom 14 Statuta grada Bjelovara ("Službeni glasnik grada Bjelovara", broj 8/01), Gradsko vijeće grada Bjelovara na svojoj dvanaestoj sjednici, održanoj 9. srpnja 2002. godine, donosi

ODLUKU O KRITERIJIMA ZA IZBOR KAPITALNIH PROJEKATA

Članak 1

Ova odluka postavlja kriterije za izbor kapitalnih projekata.

Članak 2

Prioriteti za izbor kapitalnih ulaganja određeni su u skladu s kategorijama utemeljenim na vrijednosti, i:

a) Obvezno10 bodova

Projekti određeni zakonom, drugim propisima ili sudskom odlukom.

b) Hitno/nužno.....5-10 bodova

Uključuje projekte koji:

- Predstavlja stanje opasno za zdravlje, sigurnost ili imovinu 10.00 bodova
- Ispravlja značajniji nedostatak.....9.00 bodova
- Završava ili u upotrebu stavlja veću investiciju.....8.00 bodova
- Zadovoljava iznimno potrebnu uslugu.....7.00 bodova
- Vrijeme i sredstva nisu prilagodljivi.....6.00 bodova

Poželjno.....3-5 bodova

Uključuje projekte koji:

- Čuvaju ili popravljaju postojeće objekte.....5.00 bodova
- Zamjenjuju neiskorištene objekte ili objekte u lošem stanju.....4.50 bodova
- Umanjuju troškove korištenja i održavanja.....4.00 bodova
- Povećavaju kvalitetu usluge.....3.50 bodova
- Potiču razvitak.....3.25 bodova
- Potrebni su sada ali je financiranje prilagodljivo.....3.00 bodova

Prihvatljivo.....1-3 bodova

Uključuje projekte koji:

- Sprečavaju uslugu koja je ispod standarda.....3.00 bodova
- Pružaju novu uslugu.....2.80 bodova
- Povećavaju javnu udobnost i pristupačnost.....2.50 bodova
- Podižu uslugu na optimalnu razinu.....2.00 bodova
- Financiranje i vrijeme su prilagodljivi.....1.00 bodova

Odgodivo.....0 bodova

Uključuje projekte koji:

- Mogu biti odgođeni do kasnijeg roka
- Trebaju dodatno planiranje i analizu
- Preklapaju se s drugim javnim ili privatnim projektima
- Pružaju ograničenu korist ili imaju suprotne učinke

Članak 3

Prioriteti se definiraju zbrajanjem bodova.

Članak 4

Od primjene članka 2. ove uredbe izuzeti su projekti:

- čija vrijednost ne prelazi 50,000 kuna
- koji rješavaju hitne probleme,
- o kojima se vodi sudski postupak,
- koji imaju visoku razinu političke ili društvene podrške,
- koji su skupi, a izvor sredstava nije poznat,
- koji su već sastavni dio usvojenog plana zamjene.

Članak 5

Odbor za program kapitalnih ulaganja izrađuje nacrt plana i predlaže ga Gradskom vijeću na usvajanje.

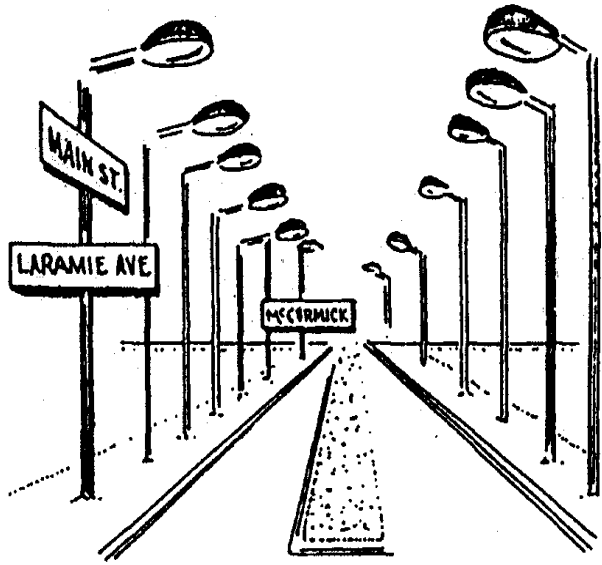
Klasa: 021-01/02-01/14.
Urbroj: 2103/01-03-02-2
Bjelovar, 9. srpnja 2002.

PREDSJEDNIK
Antun Korušec

DODATAK 8. Procjena financijskih mogućnosti

Primjeri načina financiranja	Pravni okvir	Osobine izvora	Prikladnost sredstava	Utjecaj na zajednicu	Gospodarska izvedivost	Politička izvedivost	Administrativna izvedivost
Tekući prihodi							
Rezerve							
Višak							
Kreditni							
Dotacije / subvencije							
Prodaja imovine							
Naknade							

DODATAK 9: Kapitalni proračun

ULIČNA RASVJETA U NASELJU	RASVJETA U GLAVNOJ ULICI OD LARAMIEA DO McCORMICA						
KAPITALNI PRORAČUN							
<p>Ovo je prvi takav projekt u planu ulične rasvjete u naselju koji se provodi u cijelom Villageu, a na inicijativu gradonačelnika i poglavarstva. Svrha je takve rasvjete smanjiti broj noćnih prometnih nezgoda, osigurati veća sigurnost za pješake i zaštititi kućevlasnike i stanare od kriminala. Na ovom dijelu Glavne ulice stopa nezgoda iznosi dvadeset osam posto (28%), dok Savezna uprava za ceste smatra stopu od dvadeset pet posto (25%) kritičnom.</p> <p>Postavila bi se rasvjetna tijela na 4,5m visokim stupovima u razmacima od 38m. Jačina svjetla bila bi 2,15 luxa uz primjenu svjetala od 175 watta. Ukupna cijena projekta procjenjuje se na 377.348 dolara, s tim da se projekt financira iz sredstava poreza na motorna goriva. Ovaj je projekt bio odobren u ranijem planu kapitalnih investicija uz financiranje iz poreza na motorna goriva od 305.000 dolara.</p> <p>Procjenjuje se da će godišnji operativni troškovi, troškovi energije i troškovi općeg održavanja porasti za oko 25%.</p> <p>Ovo područje ulične rasvjete u naselju nije uključeno u brojčane pokazatelje za uličnu rasvjetu u cijelom Villageu kako je navedeno prethodno u ovom poglavlju o planu kapitalnih investicija.</p>							
ULIČNA RASVJETA U NASELJU	ILUSTRACIJA						
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">Porez na motorna goriva</td> <td style="text-align: right;">377.348 USD</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">-----</td> </tr> <tr> <td>UKUPNO</td> <td style="text-align: right;">377.348 USD</td> </tr> </table>	Porez na motorna goriva	377.348 USD		-----	UKUPNO	377.348 USD	
Porez na motorna goriva	377.348 USD						

UKUPNO	377.348 USD						

4. POGLAVLJE – KREDITNA SPOSOBNOST

UVOD

Cilj je ovog poglavlja priručnika za upravljanje financijama utvrditi kako se razvija i implementira upravljanje dugom. Ovo će poglavlje pružiti uvid u koristi od uvođenja programa za upravljanje dugom, utvrditi i pružiti primjere smjernica koje bi trebalo razviti te će raspraviti pravno okruženje u vezi s pitanjem upotrebe zaduživanja. Također će biti raspravljene različite vrste financiranja i metode za odabir kreditnih instrumenata. Dalje, bit će prezentirana metodologija koja razmatra dva osnovna pitanja: koliko se lokalna samouprava *može* zadužiti, te koliko bi se lokalna samouprava *trebala* zadužiti. Ovaj dio priručnika završava pregledom alata i tehnika koje rabe lokalne samouprave za provođenje financijske analize.

UPRAVLJANJE DUGOM

Ostvarenje dugoročnog ili kratkoročnog financiranja nije svakodnevna pojava. Većina pročelnika za financije nije dovoljno upoznata s procedurama za učinkovito upravljanje dugom kao što je to slučaj s drugim njihovim odgovornostima.

U ovom ćemo priručniku ispitati kako se razvija i primjenjuje upravljanje dugom. Definirat ćemo upravljanje dugom, te ostale relevantne izraze. Također ćemo razmotriti koristi od uvođenja programa upravljanja dugom, utvrditi i pružiti primjere smjernica koje bi trebalo razviti, te raspraviti o pravnom okruženju uporabe zaduživanja. Priručnik će razmatrati vrste financiranja, metode za odabir kreditnih instrumenata te mehanizme za postizanje financiranja. Priručnik će također razmotriti kreditnu analizu, zahtjeve za obrazloženjem i administraciju duga.

Jedna je od velikih odgovornosti izabranih dužnosnika lokalne samouprave donošenje odluka o zaduživanju. Oni mogu donijeti odluku o kratkoročnom zaduživanju kad nema dovoljno gotovine za pokrivanje troškova², ili o dugoročnom zaduživanju, koje se koristi obično za financiranje kapitalnih investicija kao što su kupovina zemljišta, projektiranje, premještanje objekata, izgradnja ili kupovina opreme s dugim vijekom trajanja. Dugoročno financiranje predstavlja opterećenje budućih prihoda ili imovine lokalne samouprave koje se može protegnuti daleko u budućnost.

Upravljanje dugom proces je usmjeravanja i kontrole ostvarivanja duga i njegove otplate. Zbog njegova potencijalnog dugoročnog utjecaja i obaveze budućih resursa, ostvarivanje duga i otplata obično su regulirani konkretnim zakonskim propisima, smjericama i procedurama. Otplata duga trošak je glavnice i kamate na posuđeni novac za zadanu godinu ili niz godina, prema prethodno utvrđenom rasporedu otplate. Radi lakšeg

Jednostavno rečeno, dugovi su obveza otplate i vraćanja nečega u budućnosti. Izraz «dug» rabić ćemo kao opći pojam za dug lokalne samouprave bez obzira na trajanje, vrstu, sredstvo ili zajmodavca. Trajanje se duga odnosi na vremenski rok otplate duga. Kratkoročni dug otplaćuje se u roku od jedne godine ili manje; dugoročni dug više od godinu dana. Krediti banke ili središnje vlasti, obveznice ili leasing primjeri su vrsta duga. Primjeri instrumenata duga jesu garancije, mjenice, obveznice i certifikati. Zajmodavci mogu biti komercijalne banke, državne ili druge vladine agencije i osiguravajuće kuće.

² U Hrvatskoj, prema postojećem pravnom okviru, lokalne samouprave ne mogu se zadužiti za potrebe tekućih izdataka.

snalaženja, mi ćemo se koristiti izrazom «otplata duga» općenito za sve vrste otplata, radilo se o kreditu banke, kreditu središnje vlasti, municipalnoj obveznici ili ugovoru o leasingu. Otplate duga jesu ukupni iznosi kamate i glavnice obveznica koje dopijevaju zadane godine.

Koristi

Uspostavljanje učinkovitog programa za upravljanje dugom pomaže u očuvanju dugoročne fiskalne sposobnosti lokalne samouprave. Ovo su konkretni načini na koje upravljanje dugom može koristiti lokalnoj samoupravi:

- Utvrđuje parametre koji ograničavaju mogućnost posuđivanja novca i izbjegava moguće zloporabe.
- Osigurava način financiranja kapitalnih investicija u okviru sposobnosti grada za otplatu zajmova.
- Uvodi dobru praksu upravljanja dugom koja podupire kreditnu sposobnost.
- Štedi novac na troškovima kamate kroz odabir prikladnih instrumenata i struktura osiguranja otplate.
- Unaprjeđuje ugled lokalne samouprave u očima poslovne zajednice i poreznih obveznika zbog njezine fiskalne odgovornosti.

SMJERNICE ZA ZADUŽIVANJE

Kada se lokalna samouprava odluči na zaduživanje, dužnosnici bi trebali usvojiti službenu politiku radi određivanja općeg smjera u planiranju i provedbi programa.

- Smjernice za zaduživanje utvrđuju parametre za zaduživanje ili davanje zajmova i održava ih na prihvatljivim razinama. Služe kao osnova za ocjenu utjecaja koje će zaduživanje imati na cjelokupno financijsko stanje lokalne samouprave.
- Investitorima i građanima daje sliku o važnosti koja se stavlja na upravljanje financijama.
- Usvajanje smjernica za zaduživanje određuje parametre za konzistentnost i kontinuitet koji su potrebni za postizanje određenih financijskih ciljeva. Dužnosnici se trebaju samo pridržavati ovog okvira u vršenju svojih dužnosti i odgovornosti u upravljanju dugom. S obzirom na to da taj okvir ima višestruku namjenu, trebao bi biti dovoljno fleksibilan kako bi dužnosnici mogli brzo reagirati na povoljne promjene na financijskom tržištu ili druge promjenjive uvjete bez ugrožavanja osnovnih usluga.

Smjernice se izrađuju unutar okvira postojećih zakona te se zasniva na projekcijama budućeg stanja lokalne samouprave. Predviđaju buduće financijske potrebe i ograničenja koja te smjernice nameću. Time bi se konkretno trebala razmotriti sljedeća pitanja:

Udruženje američkih i kanadskih državnih financijskih službenika definira smjernice za zaduživanje kao «smjernice koja opisuju fiskalnu praksu i praksu u upravljanju koje nastoje integrirati dugoročne materijalne potrebe zajednice s dostupnim financijskim resursima».

- Koja je pravilna upotreba i prihvatljiva razina kratkoročnog duga?
- Koja je prihvatljiva razina dugoročnog duga?

- U koju će se svrhu (vrste projekata) koristiti dugoročni dug?
- Kada bi trebalo koristiti opću obvezu duga na osnovi poreznih prihoda (ili od imovine) u usporedbi s dugom na osnovi prihoda samoodrživih konkretnih projekata?
- Koja je željena mješavina «plaćanja po dospijeću» (tekući prihodi) i «plaćanja tijekom korištenja» (financiranje zaduživanjem)?
- Kada bi trebalo koristiti dug s varijabilnom stopom u usporedbi s dugom s fiksnom stopom?
- Koji raspored dospijeća treba koristiti za kratkoročni i dugoročni dug?

Osoblje lokalne samouprave trebalo bi odgovoriti na ova pitanja i podnijeti ih gradonačelniku i gradskom vijeću na razmatranje i usvajanja. Nakon što vijeće usvoji smjernice za zaduživanje, one postavljaju parametre za implementaciju detaljnog programa financiranja duga. Potrebno ih je periodično revidirati kako bi se osigurala učinkovitost.

Primjer smjernica za zaduživanje

1. Općina _____ nastojat će izbjeći korištenje kratkoročnog zaduživanja kroz ustrojavanje i održavanje adekvatnih rezervi; no, ako se javi potreba za kratkoročnim zaduživanjem za potrebe tekućih izdataka, dug mora biti otplaćen do kraja fiskalne godine u kojoj je zaduživanje nastalo.
2. Ukupna otplata duga neće prijeći _____ posto od ukupnih operativnih prihoda lokalne samouprave.
3. Neplaćeni dugoročni dug neće prijeći _____ kn po stanovniku.
4. Prosječno dospijeće zajmova i municipalnih obveznica održat će se na ili ispod razine od _____ godina.
5. Lokalna samouprava neće koristiti dugoročni dug za tekuće troškove.
6. Lokalna samouprava ograničit će dugoročno zaduživanje za kapitalna ulaganja koja se ne mogu financirati iz tekućih prihoda.
7. Kada lokalna samouprava financira kapitalne projekte kroz zaduživanje, dug će otplatiti u roku koji neće prijeći očekivani vijek trajanja projekta.
8. Kada je to moguće, lokalna samouprava koristit će zajmove središnje vlasti ili zaduživanje na osnovi prihoda vlastitih projekata prije nego obveznice na osnovi poreza ili bankovne zajmove.
9. Na sve projekte koji se financiraju zaduživanjem, lokalna samouprava uplatit će vlastiti udio od najmanje _____ posto od ukupne cijene projekta iz tekućih prihoda.
10. Lokalna samouprava samo će kapitalizirati kamatu, operativne troškove i troškove održavanja za samoodržive poduzetničke aktivnosti, te će se strogo ograničiti na one troškove koji nastanu prije stvarnog stavljanja objekta u upotrebu.
11. Lokalna će samouprava slijediti politiku potpune javnosti svakog financijskog izvješća i izvješća o zaduživanju.

SMJERNICE ZA PROGRAM KAPITALNIH ULAGANJA

Rasprava o smjernicama za zaduživanje nepotpuna je bez razmatranja zaduživanja kao dijela *programa kapitalnog ulaganja*. Ključna pitanja koja valja razmotriti kod usvajanja tih smjernica jesu:

1. Prihvatanje službenih smjernica za zaduživanje i programa kapitalnog ulaganja. Smjernice za zaduživanje jasno identificiraju oblike ulaganja (stalna imovina) koje treba financirati. Kapitalni program određuje kada graditi ili ostvariti ulaganja.

2. Razmatranje svih mogućih izvora financiranja. To uključuje operativne prihode, prihode od prodaje imovine, akumulirane rezerve, amortizaciju (reprodukcijski ili zamjenski fond u slučaju priloga od strane organizacija, interno uzajmljivanje iz neproračunskih fondova, prilozi privatnih osoba (za razvoj infrastrukture), donacije ili subvencije iz državnih fondova, te financiranje od strane dobavljača/ugovornog partnera.

3. Korištenje vanjskih izvora prihoda prije nego «vlastitih izvora» prihoda. Financiranje kapitalnih projekata iz državnoga proračuna ili prilozi privatnih osoba trebali bi se koristiti prioritetno, osim u slučaju neuobičajenih ograničenja ili nepotrebnih odlaganja u dobivanju sredstava. Ako lokalna samouprava rapidno raste, razmotrite mogućnost da subjekti razvoja izgrade potrebnu infrastrukturu kao uvjet za prihvatanje njihovih razvojnih planova. Kako bi lokalna samouprava sebi olakšala teret financiranja, može se odlučiti za privatizaciju određenih funkcija i objekata.

4. Razmatranje jednakosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Pri odabiru metode financiranja kapitalnih ulaganja, valja razmotriti tri načela: jednakost, učinkovitost i djelotvornost.

- Jednakost ili pravičnost znači da oni koji će se okoristiti kapitalnim ulaganjem ili uslugom trebaju za to platiti. Primjerice, od kapitalnoga ulaganja u javni prijevoz čitava će zajednica imati koristi jer će transport učiniti pristupačnim i istodobno reducirati gužve u prometu i zagađenje. Takvo se ulaganje može financirati iz općih prihoda.
- Metoda učinkovitog financiranja omogućuje željeni iznos u trenutku kada je to potrebno. Primjerice, gradovi obično imaju poteškoća u financiranju velikih kapitalnih ulaganja iz vlastitih izvora prihoda. U tom slučaju, oslanjanje na vlastite izvore prihoda predstavlja neučinkovitu metodu financiranja.
- Djelotvornost se odnosi na relativne troškove primjene jedne metode financiranja nasuprot druge. Primjerice, lokalna samouprava može odlučiti da su određene financijske metode ili rizici previsoki s obzirom na koristi koje donose. Oni se, stoga, smatraju nedjelotvornima.

5. Odluka o «plaćanju po dospijeću» ili «plaćanju tijekom korištenja». Uključite metodu za odlučivanje kada financirati kapitalna ulaganja iz tekućih prihoda («plaćanje po dospijeću»), a kada pribjeći dugoročnom financiranju («plaćanje tijekom korištenja»). Financiranje na temelju «plaćanja po dospijeću» primjereno je za niske troškove popravka i održavanja projekata ili kupnje opreme s kratkim vijekom korištenja, poput radijskih aparata. «Plaćanje tijekom korištenja» primjereno je za kapitalna ulaganja koja uključuju visoke troškove i dugi vijek korištenja, poput, primjerice, izgradnje zgrada lokalne samouprave, ulica i nogostupa, odvodnih ili vodoopskrbnih sustava. Uz primjenu načela jednakosti, nekoliko naraštaja poreznih obveznika plaćat će i imati koristi od takvih oblika ulaganja, ako su ona financirana dugoročnim zaduživanjem. Niti jedan naraštaj neće biti nepravedno opterećen.

Pomno razmotrite prednosti uporabe tih dvaju načina financiranja. Pomno isplanirana uporaba tekućih prihoda, viška na kraju godine, ili rezervi za program «plaćanja po dospijeću», predstavlja pozitivan čimbenik, jer osigurava otplatu duga u slučaju da se budući prihodi ne materijaliziraju. Međutim, savjetuje se oprez pri uporabi gotovinskih viškova ili rezervi za kapitalne projekte. Značajno smanjenje tih sredstava ograničuje fleksibilnost reagiranja u okolnostima smanjenih prihoda i drugih kriznih situacija. Većina bi lokalnih samouprava trebala upotrebljavati kombinaciju metoda «plaćanja po dospijeću» i «plaćanja tijekom korištenja».

Usporedba zaduživanja metodama financiranja “plaćanje po dospijeću” i “plaćanje tijekom korištenja”

Prednosti «plaćanja po dospijeću»	Prednosti «plaćanja tijekom korištenja»
<ul style="list-style-type: none"> • Veličina i cijena projekta obično ograničava mogućnost plaćanja iz tekućih prihoda. U većini slučajeva, investicije mogu biti financirane načinom «plaćanje tijekom korištenja». • Kroz životni vijek objekta, korisnici plaćaju prema koristima koje imaju. Pri doseljavanju ljudi u zajednicu, oni plaćaju pravedan dio troškova kapitalnog financiranja. • U vrijeme visoke inflacije, stvarni iznosi plaćeni za glavnica i kamate (nakon diskontiranja za inflaciju) mogu biti značajno manji nego što je današnja vrijednost. 	<ul style="list-style-type: none"> • Izbjegava troškove kamata financiranja duga; uštede se mogu koristiti za proširenje usluga ili za smanjenje poreza. • Pruža veću fleksibilnost za financiranje operativnih troškova tijekom loših gospodarskih vremena jer ima manje fiksnih troškova godišnje otplate duga. • Pruža očuvanje sposobnosti otplate duga radi poboljšanja kreditne sposobnosti te na taj način smanjuje trošak kamata kad je zaduživanje doista neophodno. • Ne daje mogućnosti za provođenje neodgovorne politike prekomjernog zaduživanja s obzirom na raspoložive resurse. • Omogućava koristi za sljedeći naraštaj u obliku već plaćene infrastrukture.

Pravna pitanja

Zaduživanje se mora provoditi u skladu sa svim zakonskim uvjetima. Prije zaduživanja utvrdite koja su ograničenja glede iznosa najvećeg zaduživanja, vrsta zaduživanja, datuma dospijeća i postupka kroz koji treba proći. Ustavne odredbe ili statutarni zakoni najčešće su sredstvo ograničavanja sposobnosti lokalne samouprave za zaduživanje. Ti su zakoni obično usmjereni na obveze iz poreza zato što se dug osigurava doprinosom iz poreza. Može se postaviti ograničenje na postotak ili vrstu imovine koja se može založiti. Mudrim upravljanjem financijama ograničit će se mogućnost stavljanja budućih prihoda ili imovine u vlasništvu lokalne samouprave u zalog kroz zaduživanje. Evo nekoliko primjera pravnih ograničenja za zaduživanje koji mogu biti pravno realizirani ili o kojima mogu odlučiti lokalne samouprave:

- Otplata duga na obveznice koje se isplaćuju iz poreznih prihoda u fiskalnoj godini neće prijeći 15% općih operativnih prihoda.

- Najmanje će se 10% cijene kapitalnih ulaganja plaćati iz tekućih općih prihoda u bilo kojoj fiskalnoj godini.
- Najmanje 25% glavnice bilo kojeg kredita ili emisije obveznica bit će otplaćeno unutar pet godina nakon ostvarenja duga ili emisije.
- Neotplaćeni dug lokalne samouprave neće iznositi više od 15 % ukupne tržišne vrijednosti imovine u lokalnoj samoupravi koja je na raspolaganju za oporezivanje.³
- Kamatna stopa na kredit lokalnoj samoupravi ili ostvarenje zaduženja neće prijeći 20 posto.
- Maksimalno dospijeće izdavanja municipalnih obveznica neće prijeći 30 godina.

Ako pravna ograničenja za zaduživanje nisu utvrđena, tada bi ih lokalni dužnosnici trebali utvrditi kroz usvajanje lokalnih odluka ili smjernica.

U Hrvatskoj, na temelju Zakona o izvršenju državnog proračuna, godišnja otplata duga ograničena je na 20% ostvarenih prihoda umanjениh za subvencije, donacije, transfere, primitke iz posebnih ugovora, sufinanciranje građana i primitke iz zaduživanja. Za zaduživanja lokalne samouprave, kao i sva jamstva, koje područna (regionalna) samouprava daje jedinici lokalne samouprave, potrebna je suglasnost Vlade.

Duljina duga

Duljina duga mogla bi se identificirati na temelju datuma dospijeća. Tako možemo govoriti o kratkoročnom i dugoročnom dugu. Dugoročan dug može se podijeliti prema izvoru i obliku založene vrijednosnice. Kratkoročni dug ima dospijeće od jedne godine ili manje od dana kada je ostvaren. Uključuje direktne bankovne zajmove i ostvarenje duga kroz opća kreditna tržišta. U zemljama gdje postoji tržište za kratkoročno zaduživanje lokalne samouprave, lokalne samouprave izdaju vrijednosnice lokalne samouprave, vrijednosnice očekivanih poreza i prihoda te vrijednosnice očekivanih obveznica. Kratkoročni instrumenti zaduživanja dijele se u dvije široke kategorije: oni izdani u očekivanju konkretnih prihoda i oni izdani u očekivanju dugoročnog, permanentnog financiranja.

KRATKOROČNO FINANCIRANJE

Uporabe kratkoročnog zaduživanja

Kratkoročno zaduživanje može se iskoristiti kao sredstvo upravljanja gotovinom, za pokrivanje dnevnih, tjednih ili mjesečnih izdataka. Ono omogućuje plaćanje računa, zaposlenika i sl. kada prihodi kasne.

U Hrvatskoj, prema postojećem pravnom okviru, lokalne samouprave ne mogu se zadužiti za financiranje tekućih izdataka.

Uspostavljanje kreditne linije s bankom, ili izdavanje zadužnica kratkoročnog upravljanja gotovinom, načini su osiguranja da će obveze biti pravodobno plaćene. No, valja upamtiti kako

³ Ova vrsta ograničenja odnosi se na zemlje u kojima postoji porez na procijenjenu vrijednost nekretnine. To trenutno nije slučaj u Hrvatskoj.

su te tehnike samo privremene, te da budući prihodi moraju biti dostatni za vraćanje uzajmljenih iznosa. Treba izbjegavati kratkoročan dug koji se proteže izvan jedne fiskalne godine. Nemojte dopustiti da kratkoročne obveze za tekuće izdatke postanu dugoročan dug njihovim «protezanjem» u sljedeću fiskalnu godinu. Kratkoročan se dug može iskoristiti i za privremeno financiranje dugoročnih projekata kapitalnih ulaganja. Primjerice, kao redovni dio programa kapitalnog financiranja možete iskoristiti prednost nižih kamata na kratkoročno zaduživanje za početno financiranje dugoročne obveze, dok je još u izgradnji. To omogućuje likvidnost projekta, pravodobno započinjanje izgradnje te smanjenje ukupnih kamatnih troškova projekta. Nakon završetka projekta, kratkoročan se dug pretvara u dugoročan. Kombinacija kratkoročnog i dugoročnog duga reducira ukupne troškove uzajmljivanja za potrebe projekta.

Kratkoročan dug može se iskoristiti kao način privremenog financiranja i u slučaju kada je kamatna stopa toliko visoka da dugoročno zaduživanje ne dolazi u obzir. Možete iskoristiti prednost nižih kamatnih stopa ako planirate konverziju kratkoročnoga duga u dugoročni, kada se poboljšaju tržišni uvjeti. Ta tehnika može biti znak razboritog upravljanja dugom; međutim, može se smatrati znakom slabije kreditne sposobnosti negoli zaduživanje u svrhu upravljanja gotovinom ili privremenog financiranja kapitalnih projekata. Razlog je tomu taj što je otplata kratkoročnoga duga uvjetovana sposobnošću grada da pristupi tržištu dugoročnoga duga u trenutku kada su kamatne stope niže.

Izvori kratkoročnog financiranja

Izravni bankovni zajam često je najjednostavniji i najlakši način zadovoljavanja potreba kratkoročnog zaduživanja. Bankovni zajmovi omogućuju fleksibilnost odabira vremena otplate, kao i prilagodbu iznosa. Obveze se mogu osigurati kako bi se unaprijed osigurala pravodobna otplata. Ako se okolnosti promijene, o uvjetima se obično može ponovno pregovarati. Bankovni zajmovi obično ne uključuju «troškove izdavanja», kao što je slučaj s transakcijama poput obveznica ili zadužnica koje se prodaju na općem kreditnom tržištu. S druge strane, može postojati naknada za preuzimanje obaveze.

Banke su zainteresirane za profit. Dok banke mogu zajam smatrati oblikom građanske obveze, one su obvezne zaračunavati tržišnu kamatnu stopu uz primjerene uvjete. Stoga bi dužnosnici lokalne samouprave trebali pregovarati s bankom na poslovnoj razini, kako bi se postigle razumne stope i uvjeti. Dužnosnici lokalne samouprave imaju obavezu razmotriti uvjete svih banaka, kao i osigurati postizanje najprihvatljivije raspoložive stope. U zemljama gdje postoje tržišta za zaduživanje lokalnih samouprava, najuobičajeniji su kratkoročni instrumenti vrijednosnice očekivanih poreza, vrijednosnice očekivanih prihoda, vrijednosnice očekivanih obveznica i kratkoročna vrijednosnica.

- Vrijednosnice očekivanog poreza i prihoda koriste se u svrhu upravljanja gotovinom radi izjednačavanja novčanih tokova.
- Vrijednosnice očekivanih obveznica predstavljaju most između početka kapitalnog projekta i njegova mogućeg dugoročnog financiranja. Primjerice, lokalna samouprava planira prodati desetogodišnje municipalne obveznice za šest mjeseci, ali joj je u ovome trenutku potrebna gotovina za započinjanje izgradnje. Grad izdaje vrijednosnice očekivanih obveznica radi trenutnog osiguranja gotovine. Nakon primitka iznosa stečenog prodajom desetogodišnje obveznice, vrijednosnice se očekivanih obveznica otplate.
- Kratkoročna vrijednosnica slična je dužničkim vrijednosnicama očekivanog poreza, prihoda i obveznice, osim što je njezino prosječno

Kada i koliko se zadužiti

Kod kratkoročnog zaduživanja valja razmotriti dva pitanja: kada i koliko? Te odluke počivaju na procjeni trenutačnih okolnosti, projiciranih potreba i mogućnosti arbitraže.

1. korak: Priprema proračuna novčanoga tijeka - Proračun novčanoga tijeka određuje potrebe za gotovinom u proračunskoj godini. On prikazuje sve očekivane prihode i izdatke u određenom vremenskom razdoblju - obično u jednoj godini. Potrebno je pomno ispitati svaki značajniji izvor prihoda i kategoriju rashoda, na mjesečnoj ili tjednoj osnovi, uz barem trogodišnje stvarno iskustvo u izradi proračuna novčanoga tijeka. On prepoznaje deficit novčanoga tijeka te procjenjuje novčane iznose nužne za korigiranje te situacije.

2. korak: Analiza i modifikacija - Analizirajte novčani tijek i modificirajte ga. Izvorna projekcija omogućuje jednogodišnje predviđanje prihoda i izdataka; ali, ona se temelji na prosjecima iz prethodnih razdoblja koji ublažavaju varijacije iz godine u godinu. Ipak, očekujte značajne godišnje varijacije u bilo kojoj od godina. Očekujte godišnje varijacije te postignite određenu razinu fleksibilnosti koristeći se konzervativnim procjenama prihoda i liberalnim uzorcima izdataka. Također osigurajte element rezerve kako biste izbjegli vraćanje u banku ili kreditno tržište u potrazi za dodatnim sredstvima. Vraćanje natrag vjerojatno će imati nepovoljan učinak na kredibilitet vaše lokalne vlasti.

3. korak: Izrada plana - Uzmite modificirani proračun i izradite plan kako biste omogućili fleksibilnost izdataka. Najgrublji je oblik fleksibilnosti jednostavno odlaganje plaćanja dobavljačima. Međutim, to je obično kratkovidno i skupo. Kašnjenjem plaćanja dobavljačima/izvođačima grad stječe loš ugled te se smanjuje broj ljudi spremnih za poslovnu suradnju s gradom, a oni koji su na to spremni, povisuju cijene uzimajući u obzir kašnjenje. Razmotrite svaki oblik izdataka i utvrdite sve što je moguće odgoditi bez zateznih kamata kao posljedice.

4. korak: Određivanje visine uzajmljenog iznosa i mogućnosti arbitraže - Arbitraža je profit koji se stječe više-manje istodobnom kupnjom vrijednosnice na jednom kreditnom tržištu i prodajom vrijednosnice na drugom tržištu. U ovom slučaju, to je uzajmljivanje novca od banke po jednoj stopi i njegovo privremeno ulaganje po višoj stopi. Razmotrite dva pristupa:

- Posudite novac na temelju rasporeda proračuna novčanoga tijeka. Banka unaprijed daje zajam koji se vraća čim to dopusti novčani tijek. To minimalizira iznos neplaćenoga kratkoročnoga duga i omogućuje otplatu najmanjega iznosa kamate.
- Posudite ukupan iznos potreban za financiranje projiciranih deficita i rezerve za čitavu godinu. Dio novca može se uložiti na dulja razdoblja, stoga se može zaraditi

kamata. Stečena kamata može se iskoristiti za smanjenje ukupnoga troška transakcije. Ako je kamatna stopa reinvestiranja viša od kamatne stope zajma, može se govoriti o profitu.

Ne preporučamo da se samouprava namjerno pretjerano zadužuje kako bi stvorila arbitražne profite, međutim, to ilustrira raspoložive mogućnosti.

Prednosti i nedostaci kratkoročnog zaduživanja

Prednosti	Nedostaci
<i>Kratkoročno zaduživanje</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • mogućnost stjecanja likvidnosti • niži kamatni troškovi 	<ul style="list-style-type: none"> • privremenost • mora biti razborito upravljano kako bi se izbjegla moguća zloraba
<i>Bankovni zajmovi</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • najjednostavnija i najlakša uporaba • znatna fleksibilnost u utvrđivanju uvjeta • malo potreba za obrazlaganjem • niski troškovi dodjele 	<ul style="list-style-type: none"> • obično imaju više kamatne stope od ostalih instrumenata kratkoročnog zaduživanja
<i>Vrijednosnice očekivanog poreza, prihoda i obveznica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • pokazuju da grad, osim bankama, ima pristup i drugim kreditnim tržištima • obično imaju niže stope od bankovnih zajmova • omogućuju usporedbu dogovorenih stopa između izdavatelja i ostalih samouprava što olakšava buduće planiranje 	<ul style="list-style-type: none"> • povećane potrebe za obrazlaganjem • veći troškovi dodjele • potreba ocjene boniteta za prihvaćanje na kreditno tržište • vrijednosnice očekivanih obveznica predstavljaju rizik da će grad biti u mogućnosti pristupiti dugoročnom tržištu po nižim kamatnim stopama, u trenutku dospjeća vrijednosnice očekivanih obveznica
<i>Kratkoročna vrijednosnica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • pokazuju da grad, osim bankama, ima pristup i drugim kreditnim tržištima • obično imaju niže stope od bankovnih zajmova • omogućuju usporedbu dogovorenih stopa između izdavatelja i ostalih samouprava što olakšava buduće planiranje 	<ul style="list-style-type: none"> • povećane potrebe za obrazlaganjem • veći troškovi dodjele • potreba ocjene boniteta za prihvaćanje na kreditno tržište • ima još veće početne troškove i, kao posljedica, zahtijeva velik iznos kratkoročnog zaduživanja kako bi bilo moguće

DUGOROČNO FINANCIRANJE

Dugoročan dug dospijeva u razdoblju dužem od 1 godine nakon dana zaduživanja. To je jedan od najboljih načina financiranja kapitalnih ulaganja. Dugoročno zaduživanje:

- Omogućuje samoodrživi zahvat - kapitalno ulaganje ostvareno prihodima od dugoročnoga zaduživanja može ostvariti prihode od prodaje njegovih usluga. Može omogućiti dostatne prihode za financiranje troškova rada i održavanja, otplatu duga i dodatne kapitalne objekte.
- Ubrzava izgradnju objekata - sredstva su odmah dostupna, kapitalna ulaganja mogu biti završena brže nego u slučaju da ovise o operativnim proračunskim viškovima.
- Dijeli trošak kapitalnog ulaganja između sadašnjih i budućih korisnika, otplatom tijekom vijeka korištenja kapitalnog objekta. Trošak dijele svi korisnici ili oni koji su se okoristili tijekom njegova vijeka korištenja.

Financiranje dugoročnim zaduživanjem može se ostvariti iz različitih izvora. Oni uključuju komercijalne banke i štedionice, vladine i međunarodne organizacije za razvitak, emisije municipalnih obveznica i financiranje putem leasinga.

Komercijalne banke i štedionice

Uobičajen izvor financiranja kapitalnih ulaganja jesu zajmovi komercijalnih banaka i štedionica. Te ustanove predstavljaju odmah raspoloživ izvor sredstava, jer se nalaze na području zajednice. One obično već imaju uspostavljen odnos s lokalnom samoupravom pružanjem tradicionalnih bankarskih usluga.

Iako će posebni uvjeti bankovnoga zajma varirati ovisno o financijskim okolnostima lokalne samouprave, ovdje ćemo govoriti općenito.

Rok

Komercijalne banke nude zajmove koji su obično kraći od ostalih zajmova, s dospjećem u roku od 2 do 15 godina; strane banke i ostale institucije mogu nuditi duže rokove. Rok određuje banka, na temelju svrhe zajma i politike banke. Opće je pravilo da zajmovi kojima se financiraju kapitalni objekti ili oprema nikada ne bi smjeli premašiti vijek korištenja financirane imovine.

Kamatna stopa

Banka određuje kamatnu stopu na zajmove na temelju tekućih tržišnih stopa, duljine duga, jamstva ili osiguranja, te kreditne sposobnosti zajmoprimca. Stope mogu biti fiksne ili promjenjive. Fiksna kamatna stopa određuje se u vrijeme odobrenja zajma te odražava tržišne uvjete u tom trenutku. Ona ostaje na snazi tijekom čitavoga razdoblja zajma. Promjenjiva kamatna stopa slijedi tržišne stope te predstavlja konkretan postotak iznad opće razine kamatne stope. U odabiru fiksne ili promjenjive stope, lokalna samouprava mora procijeniti buduća kretanja kamatnih stopa. Fiksna kamatna stopa smatra se poželjnijom ako su kamatne stope u rastu, budući da je određena i štiti od stopa koje kontinuirano rastu. Promjenjiva stopa povoljnija je ako kamatne stope padaju, pri čemu periodično ponovno određivanje kamatne stope stvara niže kamatne troškove sa svakim prilagođavanjem i eventualnim snižavanjem kamatne stope.

Struktura

Banka uspostavlja strukturu zajma i određuje brzinu otplate glavnice. Općenito uzevši, banka zahtijeva mjesečnu ili kvartalnu otplatu glavnice i kamate, u jednakim obrocima za razdoblje zajma, što se obično naziva metodom anuiteta. Prema toj metodi, iznos otplaćene glavnice povećava se sa svakim obrokom, dok se iznos otplaćene kamate smanjuje. Rezultat je ujednačena ili jednaka otplata tijekom razdoblja zajma. Postoje varijacije strukture, no one se obično koriste u slučaju municipalnih obveznica te ćemo ih stoga razmotriti u dijelu koji se time bavi.

Jamstva ili kolaterali

Bankovni zajmovi obično se osiguravaju imovinom lokalne samouprave ili zalogom budućih prihoda. Postoje četiri standardna oblika jamstva ili kolaterala:⁴

- Jamčenje cjelokupnom imovinom lokalne samouprave, tj. nekretninama.
- Zalog proporcionalnih poreza ili subvencije iz državnoga proračuna. Lokalna samouprava daje u залог te poreze ili subvenciju za otplatu zajma te uspostavlja adekvatan fond amortizacije izričito u svrhu primanja prihoda i otplate glavnice i kamate.
- Jamčenje budućim prihodima lokalne samouprave. Ova metoda omogućuje banci ili zajmodavcu da lokalne poreze ili druge prihode lokalne samouprave u vrijeme njihova dospijeca potražuje na svoj račun.
- Gotovinski depozit ili vrijednosnice.

Ostali uvjeti zajma

Dužnosnici bi lokalnih samouprava sa svojim pravnim savjetnikom trebali pomno razmotriti ugovor o zajmu kako bi bili sigurni da su svi uvjeti dobro shvaćeni i u najboljem interesu grada. Pozorno proučite odredbe o kašnjenju s otplatom, neplaćanju, mogućnostima otplate zajma prije roka, kolateralom ili jamstvima, te mogućnostima produljenja zajma pri dospijecu.

Prednosti i nedostaci zajmova komercijalnih banaka

Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none">• Predstavljaju odmah raspoloživ izvor financiranja, na temelju postojećeg odnosa s lokalnom bankom• Uputa zahtjeva za zajmom komercijalne banke relativno je jednostavan proces• Analizu boniteta vrši komercijalna banka• Nije potrebna odvojena ocjena boniteta agencije za ocjenu boniteta• O rokovima i uvjetima zajma može se pregovarati, u svrhu udovoljavanja potrebama banke i lokalne samouprave	<ul style="list-style-type: none">• Kamatne su stope često više nego kod ostalih oblika zaduživanja• Zahtjevi za jamstvom (kolateralom) mogu biti pretjerani (tj. uvelike nadmašiti vrijednost zajma)• Rokovi i uvjeti zajma obično su strukturirani u korist zajmodavca

⁴ U Hrvatskoj, bankovni su zajmovi najčešće osigurani imovinom lokalne samouprave.

Vladini i međunarodni zajmovi za razvojne programe

Te organizacije nude financiranje u obliku potpore konkretnim programima, kao što su zaštita okoliša ili izgradnja stanova u lokalnoj samoupravi. Kao posljedica, takvu će financiranju pribjeći zajednice koje imaju tu konkretnu potrebu i mogu udovoljiti uvjetima zajma. Te organizacije zahtijevaju da se ispuni zahtjev za dodjelu zajma kako bi se uzeo u razmatranje. Nema jamstva da će zajam biti odobren, budući da je proces dodjele zajma često natjecateljske naravi, te zajam dobivaju najzaslužniji. Rokovi, uvjeti i proces aplikacije za zajmove međunarodnih razvojnih programa najčešće su složeni i dugački. Obično se daju kao podzajmovi, pri čemu je Vlada Republike Hrvatske glavni zajmoprimac. Sredstva se tada posuđuju lokalnim samoupravama ili poduzećima u njihovu vlasništvu, najčešće preko posrednika.

Rokovi

Vlade i međunarodne razvojne tvrtke nude zajmove s rokovima koji su duži od onih bankovnih zajmova. S obzirom na to da su zajmovi međunarodnih razvojnih agencija zasnovani na dugoročnim sredstvima, duljina primarnog zajma (20-30 godina) i podzajmova (često 10-15 godina) više je prilagođena potrebama lokalne samouprave. Duljina se zajma često vezuje uz vijek korištenja imovine.

Donedavno je Hrvatska banka za obnovu i razvoj bila posrednikom između državnih i multilateralnih zajmova za investicijske programe lokalnih samouprava. Međutim, međunarodne organizacije (npr. Europska banka za obnovu i razvoj) počinju šire gledati, izvan granica HBOR-a, te upotrebljavaju komercijalne banke kao njihove posrednike za zajmove.

Kamatne stope

Stope se obično temelje na sposobnosti države za zaduživanje novca. Drugi su elementi kamatnih stopa trošak izvora sredstava i smjernice za davanje zajmova (za naknade za davanje zajmova) međunarodne institucije. To obično znači da su stope niže od stopa komercijalnih banaka. Uobičajene su fiksne kamatne stope, a određuju se na temelju odnosa prema državnim kamatnim stopama.

Struktura

Postoji znatna širina u određivanju privlačnih zajmova, od tradicionalnih zajmova po tržišnim stopama, zvanih «tvrđi zajmovi», do fleksibilnijih zajmova poznatih kao «meki zajmovi». Meki zajmovi mogu se nuditi po nižim kamatnim stopama, uz odgodu plaćanja, iznimnu duljinu ili kao kombinacija tih uvjeta. Meki zajmovi obično su oblikovani za konkretne svrhe, ili da se učine dostupnim zajmoprimcu. Meki zajmovi mogu podrazumijevati meku vrstu subvencije netržišnog troška koji mogu uzrokovati. Obično su na raspolaganju najsiromašnijim zemljama (primjerice onima koje zadovoljavaju kriterije za sredstva za međunarodni razvoj Svjetske banke), što nije slučaj s Hrvatskom.

Jamstva ili kolaterali

Oba oblika zajma zahtijevaju da lokalna vlast pruži jamstvo ili kolateral za otplatu zajma ili za financiranje opreme. Često će takvim zajmovima po privlačnosti prethoditi bankovni zajmovi ili municipalne obveznice.

Ostale odredbe zajma

Kako komercijalnim zajmovima, tako i državnim zajmovima i zajmovima međunarodnih organizacija valja oprezno pristupati. Uvjeti mogu biti povoljniji, no, nemojte preskočiti

razmatranje procesa. Ugovor o zajmu lokalna bi samouprava trebala razmotriti s pravnim savjetnikom i uvjeriti se kako su odredbe zajma dobro shvaćene i u najboljem interesu grada. Lokalna samouprava trebala bi pažljivo razmotriti odredbe o kašnjenju s otplatom, neplaćanju, mogućnostima isplate prije isteka roka, kolaterala ili jamstva te produljenja zajma pri dospelju.

Prednosti i nedostaci državnih zajmova i zajmova međunarodnih razvojnih programa

Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> • Omogućuju financiranje konkretnih namjena • Omogućuju povoljne i potencijalno fleksibilnije uvjete financiranja (kamatne stope, rokovi i struktura otplate, jamstva, ostale odredbe zajma), u cilju pomoći lokalnoj samoupravi 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiranje je ograničeno na konkretnu svrhu definiranu programom • Zahtjevi vezani uz financijska izvješća i izvješća o projektu mogu biti složeni i opterećujući • Proces donošenja odluke obično je spor i složen • Zajmovi međunarodnih organizacija mogu povlačiti rizike vezane uz tečajne razlike koji zahtijevaju od lokalne samouprave da stvori posebne rezerve kako bi se zaštitila od nepovoljnih fluktuacija valute

Obveznice lokalne samouprave

Obveznice lokalne samouprave još su jedan izvor financiranja koji se može iskoristiti za kapitalna ulaganja. U Hrvatskoj i većini drugih zemalja srednje i istočne Europe, banke su prvenstveni kupci i drže ih na inventurnoj listi s obzirom na to da ne postoji sekundarno tržište. Povremeno banke sudjeluju u kupnji obveznica lokalne samouprave s privatnim investitorom.

Kamatne stope

Kamatne stope na obveznice lokalnih samouprava odražavaju trenutno stanje na financijskom tržištu, kao i rokove i strukturu izdanih obveznica i kreditnu sposobnost lokalne samouprave. Zbog tih razloga, kamatne su stope uglavnom niže od stopa za kredite privatnih banaka. Lokalne samouprave mogu se također odlučiti na izdavanje mjenica s fiksnom ili promjenjivom stopom uz istu dilemu o kojoj je bilo riječi u vezi sa zajmovima poslovnih banaka glede određivanja budućega smjera kretanja kamatnih stopa.

Struktura

U pripremi za izdavanje obveznica, pročelnik odjela za financije trebao bi preuzeti vodeću ulogu u strukturiranju izdavanja kako bi se zadovoljile financijske potrebe lokalne samouprave. U suradnji s gradskim savjetnikom za financije ili bankom, dužnosnici lokalne samouprave i pročelnik odjela za financije trebali bi razmotriti sljedeće u izradi strukture obveznica lokalne samouprave:

- sposobnost grada da preuzme nova zaduženja
- važeće zakone i smjernice za zaduživanje

- vijek trajanja investicija koje se financiraju i
- potražnju za obveznicama lokalne samouprave.

Obveznice lokalne samouprave mogu se strukturirati kao serijske, prema rokovima ili kombinirane obveznice sa strukturama razine zaduženja, razine glavnice ili strukture otplate duga s odgođenom glavnicom. Vrste obveznica mogu uključivati obveznice općih obaveza koje traže zalog poreznih prihoda ili obveznice prihoda koje traže zalog određenog prihoda za otplatu obveznica.

Financiranje leasingom

U Sjedinjenim Državama leasing postaje sve češće sredstvo namicanja gradskih prihoda, djelomice zahvaljujući brojnim gospodarskim i pravnim čimbenicima. Leasing je pogodna i ekonomična metoda financiranja:

- kada su kamatne stope na tržištu kredita lokalnoj samoupravi ili na tržištu obveznica suviše visoke;
- ako ograničenja zaduživanja sprječavaju uporabu instrumenata zaduživanja;
- ako se troškovi opreme i kapitalnih ulaganja moraju raspodijeliti na višegodišnja razdoblja;
- ako je kapitalno ulaganje suviše skupo da ga se financira u jednoj proračunskoj godini te ako mu je vijek korištenja suviše kratak da opravda dugoročno zaduživanje (tj. 10 do 20 godina);
- ako je potreba za opremom privremene naravi, ili ako brze promjene u tehnologiji čine vlasništvo nad imovinom nepraktičnim, te
- ako lokalna samouprava koja, fiskalno gledano, loše stoji, mora zamijeniti opremu, makar privremeno, kako bi se nastavilo pružanje javnih usluga.

Oblici i uporabe

Postoje mnogobrojni oblici leasinga, od kojih je svaki strukturiran da zadovolji konkretne namjene ili okolnosti. Kratko ćemo raspraviti o četiri oblika leasinga i njihovoj uporabi. To su: *pravi najam*, *ugovor o kupnji najma*, *financijski leasing* i *prodaja uz povratni leasing*.

Pravi najam

Pravi je najam dogovor prema kojemu najmoprimac (tj. lokalna samouprava) stječe pravo uporabe, ali ne i vlasništvo unajmljene imovine, a rok je najma kraći od vijeka uporabe imovine. Ovisno o poreznim zakonima, korist pravoga najma za najmodavca koji zadržava vlasništvo nad imovinom može, primjerice, biti smanjenje vrijednosti. Osim tih koristi, međutim, najmodavac obično mora plaćati porez na dohodak na puni iznos najamnine.

Ugovor o kupnji najma

Ovi ugovori nazivaju se ugovorima o najmu, ali oni su, u biti, kupovine uz otplatu tijekom određenoga vremenskog razdoblja. Najmoprimac obično stječe pravo uporabe unajmljene imovine od početka ugovornog roka, a najmodavac obično određuje datum kada dolazi do prijelaza prava na imovinu. Plaćanja utvrđena ugovorom o najmu dijele se na glavnicu i na kamatu. Ako je najmoprimac lokalna samouprava, kamatni dio može imati povoljniji porezni tretman, ovisno o zakonu o porezu na dohodak. Najmodavci s druge strane, naplaćuju veću kamatnu stopu nego što je za zajamčeni ugovorni rok te uključuju točku u kojoj stoji da najmoprimac ne može unajmiti ili kupiti zamjensku imovinu unutar specificiranog vremena.

Financijski leasing

Financijski je leasing način financiranja kada je najmodavac banka, druga financijska ustanova ili investitor. Lokalna samouprava kao najmoprimac zahtijeva uporabu unajmljene imovine, ali ne kroz čitav vijek korištenja, nego u najvećem dijelu. Najmoprimac odgovara za operativne troškove i održavanje, poreze i osiguranje. Rok za najam i otplata obično su strukturirani na način da se najmodavcu nadoknade troškovi kupnje imovine koja se daje u leasing, te pruži zadovoljavajući povrat uloženi sredstava. U širem smislu, financijski leasing može biti pravi najam ili ugovor o kupnji najma. Kako se obično rabi izraz «financijski leasing», on se odnosi na oblik pravoga najma.

Prodaja uz povratni leasing

Prodaja uz povratni leasing sporazum je prema kojemu vlasnik imovine (primjerice, lokalna samouprava) prodaje imovinu financijskoj instituciji ili investitoru, istodobno ispunjavajući sporazum o unajmljivanju imovine od kupca. Ako je prodaja uz povratni leasing strukturirana kao pravi najam, prodavatelj-najmoprimac može prenijeti porezne povlastice vlasništva na kupca-najmodavca, u zamjenu za povoljniju ili nižu najamninu. Ako je prodaja uz povratni leasing strukturirana kao kupnja najma, sporazum se može kvalificirati kao najam lokalne samouprave, koji kupcu-najmodavcu omogućuje dobivanje kamate za lokalnu samoupravu i plaćanje poreza po sniženim stopama. Naravno, te transakcije moraju razmotriti pravni savjetnici, kako bi se odredile porezne beneficije, ako ih ima.

Odabir prikladnog načina financiranja

Odluka o obliku financiranja ovisi o brojnim čimbenicima. Oni uključuju:

- narav, veličinu i trajanje projekta
- postojeće pravne ovlasti
- financijsko stanje grada.

Jedan od najlakših načina donošenja odluke jest vezanje projekta koji valja financirati uz raspoložive oblike financiranja. Najprikladniji način financiranja s obzirom na konkretne karakteristike projekta osiguran je u obliku matrice za donošenje odluke. Međutim, ako ima pitanja o opcijama lokalne samouprave, potrebno je potražiti pravni savjet.

Matrica za odlučivanje o prikladnoj tehnici financiranja

Ako	Što koristiti			Komentari
	Kratkoročno zaduživanje	Dugoročno zaduživanje	Plaćanje prema dospijeću	
Narav projekta				
Privremeno financiranje kapitalnog projekta	◆			Nužan je pristup dugoročnim tržištima za potrebe ponovnog financiranja kratkoročnog duga
Financiranje kapitalnog projekta		◆	◆	Plaćanje po dospijeću korištenja, ako pristup tržištu nije moguć

Veličina projekta				
Mali			◆	Koristiti tekuće prihode
Veliki		◆		
<u>Vijek korištenja projekta</u>				
Od nekoliko mjeseci do jedne godine			◆	Koristiti tekuće prihode
1-5 godina		◆	◆	Koristiti tekuće prihode za ukupne troškove projekta ili visok polog; i/ili dug čije vrijeme dospjeća ne prelazi vijek korištenja imovine
5-30 godina		◆		Vrijeme dospjeća ne smije prelaziti vijek korištenja imovine

Matrica za odlučivanje pri odabiru mogućnosti financiranja dugoročnim dugom

Ako	Što koristiti				Komentari
	Bankovni zajam	Državni zajam	Obveznica LS	Leasing	
<u>Narav projekta</u>					
Stjecanje privremene uporabe opreme ili objekta				◆	Pravi najam
Kupovina opreme ili izgradnja stalnog objekta s dugim vijekom korištenja	◆	◆	◆	◆	Ugovor o kupnji najma
<u>Veličina projekta</u>					
Srednji	◆	◆	◆	◆	
Veliki		◆	◆		
Vijek korištenja projekta					
1-5 godina	◆		◆	◆	
6-30 godina		◆	◆		
Fleksibilnost uporabe prihoda					
Konkretno kapitalno ulaganje	◆	◆	◆	◆	
Višestruka kapitalna ulaganja	◆		◆		
<u>Složenost transakcije</u>					
Jednostavna	◆	◆			
Složena			◆	◆	
<u>Vrijeme potrebno za dovršenje transakcije</u>					
Kratko	◆				
Srednje			◆	◆	
Dugo		◆			Ovisno o proračunskom ciklusu
<u>Troškovi izdavanja</u>					
Niski	◆	◆			
Visoki			◆	◆	Potrebni su vanjski savjetnici

KREDITNA ANALIZA

Kreditna sposobnost ima najveći utjecaj na određivanje kamatne stope koja se plaća na dug. Što je očiglednija kreditna sposobnost zajmoprimca, to će biti potrebna niža kamatna stopa i niži kamatni troškovi za lokalnu samoupravu. Cilj je kreditne analize utvrđivanje spremnosti i sposobnosti zajmoprimca da u potpunosti i na vrijeme vrši otplatu duga.

Preporučujemo metodologiju kojom se rješavaju dva osnovna pitanja: koliko se lokalna samouprava *može* maksimalno zadužiti i koliko bi se lokalna samouprava *trebala* zadužiti?

Da bi odredili sposobnost zaduživanja lokalne samouprave, najprije izračunajte tekuće i predviđene neto operativne rezultate. To je razlika između stalnih prihoda (lokalni porezi i naknade, iznajmljivanje imovine lokalne samouprave, itd.) i neinvesticijskih izdataka. Operativni je višak iznos koji je dostupan za plaćanje dospjele glavnice i kamata na svaki novi dug, te za samofinanciranje izdataka za investicije. Neto operativni rezultat također smanjuje otplatu duga na postojeći dug. Time se određuju smjernice za zaduživanje/investiranje lokalne samouprave.. Ako ova početna kalkulacija rezultira deficitom ili bez viška, ne postoji sposobnost zaduživanja. Lokalna samouprave mora poduzeti mjere potrebne za poboljšanje financijskog stanja kako bi se u buduću ostvario višak prihoda. Kao što je prije naznačeno, u Hrvatskoj je ograničenje zaduživanja 20 posto ostvarenih prihoda umanjenih za subvencije, donacije, zaprimljena sredstva, primitke iz posebnih ugovora, sredstva od sufinanciranja građana i primitaka od zaduživanja.

Sposobnost zaduživanje lokalne samouprave	
Tekući prihodi	
- (<i>minus</i>)	
<u>Tekući izdaci</u>	
= Bruto operativni rezultat	
- (<i>minus</i>)	
<u>Otplata duga</u>	
= Neto operativni rezultat	

Dok neto operativni rezultat pruža informacije o tome koliko se može posuditi, potrebno je procijeniti rizike da bi se odredilo koliko bi se lokalna samouprava *trebala* zadužiti, u kontekstu konkretnog projekta ili programa ulaganja. Sljedeći koraci koriste analizu pokazatelja financijskih rezultata za određivanje je li grad u dobrom ili lošem financijskom stanju. Fiskalni pokazatelji mjere financijsko stanje lokalne samouprave. Oni pružaju kvantificirane podatke koji pomažu pri ocjeni fiskalnog stanja lokalne samouprave te pri usporedbi tekućega proračuna s onima iz

prethodnih godina i drugih lokalnih samouprava. *(Fiskalni pokazatelji bit će detaljno obrađeni na sljedećim stranicama)*

Prošli i predviđeni trendovi u ovim pokazateljima pokazat će poboljšava li se stanje ili se pogoršava. Metodologija koristi tri alternativna scenarija: osnovni slučaj, najgori slučaj i najbolji slučaj. Ti su scenariji povezani s posljedicama malih promjena u pretpostavkama o budućim prihodima i izdacima na financijsko stanje grada. Projicirani se trendovi razvijaju kroz predviđanje, alat za pretkazivanje budućega fiskalnog stanja lokalne samouprave. Predviđanje projicira buduće prihode i izdatke na osnovi trendova u prošlosti te ih modificira konkretnim pretpostavkama o budućnosti. *(Predviđanje će biti detaljno obrađeno na sljedećim stranicama)*. Svi ovi elementi uzeti zajedno daju procjenu razine rizika pomoću koje se može odrediti koliko se *smije* zaduživati. Općenito govoreći, lokalna će samouprava htjeti manje zaduživati ako su rizici visoki, a više ako su niski.

Lokalna samouprava treba pripremiti izjavu o svom operativnom višku (ili o neto operativnim rezultatima). Za izračunavanje neto operativnih rezultata:

- koristeći ukupne prihode, razdvojite stalne prihode (poreze i naknade, zajedničke državne poreze, najamnine, itd.) od povremenih prihoda ili kapitalni prihoda (onih odobrenih samo za jednu godinu ili jednokratnih, tj. prodaje imovine);
- podijelite ukupne izdatke na isti način tako što ćete podijeliti izdatke za investicije od stalnih operativnih izdataka;
- neto operativne rezultate određujemo oduzimanjem financijskih izdataka (operativnih izdataka uključujući postojeću otplatu duga) od tekućih prihoda.

Da bi se izbjegla zabuna, treba jasno razlučiti financijske izdatke i operativne izdatke. Operativni izdaci su izdaci za svakodnevne operacije, kao što su uredski pribor, rutinsko održavanje opreme i putovanja. Operativni izdaci isključuju izdatke za kapitalne namjene. Financijski izdaci uključuju operativne izdatke plus postojeća otplata duga.

Neto operativni višak stvara se kada su tekući prihodi veći od tekućih izdataka; neto operativni deficit javlja se kada su tekući izdaci veći od tekućih prihoda. Prilikom posuđivanja novca, grad mora platiti za glavnicu i kamatu iz viška operativnih sredstava u tijeku vijeka trajanja duga. S obzirom na to da će se otplata duga provoditi svake godine sve dok dug potpuno ne bude otplaćen, mudro bi bilo planirati korištenje samo tekućih prihoda za otplatu duga.

Ako grad ima neto operativni deficit, lokalna se samouprava ne bi trebala zaduživati sve dok ne utvrdi korake i riješi uzroke problema; ako grad ima tekući neto operativni višak, onda se može zadužiti. Iznos koji grad može posuditi ovisi ne samo o višku u tekućoj godini, već i o budućim godinama. Precizno predviđanje budućih operativnih rezultata ključno je s obzirom na to da se otplata duga proteže na nekoliko godina u budućnost.

Priprema scenarija osnovnog slučaja

Ovaj scenarij pokriva razdoblje od idućih pet godina i predviđa svaki stalni prihoda i financijski trošak tijekom tog razdoblja. Kada sumnjate u predviđanje, koristite konzervativnu pretpostavku koja vodi do procjene bilo nižeg prihoda ili višeg troška. Na taj će se način podcijeniti neto operativni rezultati. Najmudriji je pristup najprije procijeniti koliko se zadužiti.

Oduzimanje predviđenih financijskih izdataka od predviđenih stalnih prihoda pokazuje neto operativni višak (ili deficit) u budućim godinama. Ako postoje garancije od neotplaćenih zajmova

koje grad ima obvezu pokriti, stavite ih u poseban red i pokažite prilagođeni neto operativni višak. Ako tekuće i sve buduće godine pokazuju neto operativni višak, razmotrite ulazak u zaduživanje. Najniži višak u bilo kojoj od ovih godina određuje najviši iznos na koji se može računati za otplatu duga. Korisno bi bilo izraziti ovaj iznos kao postotak stalnih prihoda. Na primjer, projicirana najviša otplata procijenjena je na 5%, 10% ili 15% stalnih prihoda. To je omjer otplate duga koji se često koristi za opisivanje koliko se lokalna samouprava *može* ili *smije* zaduživati.

Predviđeni prihodi i rashodi za zaduživanje od 2002. – 2007.						
Format za scenarij osnovnog slučaja						
Godina	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PRIHODI (stalni)	Stvarni	Procijenjeni	Procijenjeni	Procijenjeni	Procijenjeni	Procijenjeni
Porezni prihodi						
Prihodi od poslovnih aktivnosti						
Administrativne i druge naknade						
Ostali prihodi						
Transferi						
Donacije						
Ukupni prihodi						
IZDACI (neinvesticijski)						
Zaposlenici						
Logistika						
Usluge						
Otplata duga (postojećeg)						
Ukupni izdaci						
Tekući neto operativni višak / (deficit)						
Obveze po postojećim jamstvima						
Prilagođeni neto operativni višak / (deficit)						
Neto višak raspoloživ za otplatu duga kao % ukupnih prihoda						

Primjenom pretpostavljene kamatne stope i broja godina za otplatu duga, lokalna samouprava može predviđeni iznos otplate duga pretvoriti u iznos glavnice zajma ili u izdavanje obveznica. To će nam pokazati koliko se grad može zadužiti.

Izrada pokazatelja financijskih rezultata

Prihodi

Ti su pokazatelji važni za analizu na osnovi koje ćemo utvrditi koliko novca možemo posuditi jer su izrađeni tako da nam pomognu shvatiti strukturu prihoda općenito kao i stalne prihode. Ključno je pitanje do koje mjere grad ima kontrolu nad budućom razinom svojih prihoda (tj. do koje mjere je to odluka Sabora). Ako veliki dio stalnih prihoda pripada ovoj kategoriji, grad ima slabu kontrolu nad budućim stalnim prihodima. Puka činjenica ovisnosti o odlukama drugih element je rizika.

Izdaci

Ovi se pokazatelji bave odnosom operativnih izdataka nasuprot izdacima za kapitalna ulaganja, razinom izdataka u odnosu na stanovništvo i na broj zaposlenika te koje se organizacije zapravo izlažu trošku. Kritično je pitanje stupanj do kojega lokalna samouprava ovisi o organizacijama i tvrtkama u vlasništvu lokalne samouprave za pružanja usluga. Pretpostavka je da postoji manja kontrola nad izdacima takvih organizacija pa je time i rizik veći.

Neto operativni rezultati

Ovaj pokazatelj govori o iznosu raspoloživom za financiranje novih izdataka uključujući novo zaduživanje, te je temelj za odgovor na pitanje o tome koliko se lokalna samouprava može zadužiti.

Stvarni pokazatelji za proračun

Ovi pokazatelji mjere odnos početnih i završnih proračunskih projekcija prema stvarnim rezultatima. Pokazuju stupanj preciznosti u pripremi i izradi proračuna. Pokazuju koliko dobro lokalna samouprava može planirati i upravljati financijama tijekom vremena.

Relativni rast

Ovi indikatori pokazuju kako se promjene u prihodima mogu usporediti s promjenama u izdacima tijekom vremena. Sama činjenica da grad ima višak u tekućoj godini ne jamči da će ga imati i ubuduće. Ključno je pitanje odgovara li rast operativnih izdataka rastu stalnih prihoda. Brži rast izdataka na kraju će dovesti do deficita, posebno ako se smanji rast prihoda. Suprotno tome, brži rast prihoda ostvarit će ili će održati budući operativni višak.

Otplata duga

Ovi pokazatelji prate dug i sposobnost ispunjavanja obaveza otplate duga. Najkorisniji su kada se koriste s prethodnim pokazateljima. Što je niži postotak otplate duga prema stalnim prihodima i tekuća imovina kao što je gotovina, to bolje. Suprotno tome, što je viši odnos otplate duga prema prihodima i tekućoj imovini, to je veći teret otplate neotplaćenih obaveza dugovanja.

Likvidnost i neotplaćeni dug

Pokazatelj likvidnosti govori o vrsti i iznosu odmah raspoloživih resursa za pokrivanje trenutnih obaveza grada, uključujući otplatu duga. Pokazatelj neotplaćenog duga prati strukturu i iznos dugoročnih obaveza dugovanja. To su osnovni pokazatelji; podaci moraju biti stalno dostupni iz bilanci da bi bili pouzdan pokazatelj.

Koristite gornje financijske pokazatelje za ocjenu rizika

Prvi je korak u procjeni rizika određivanje trenutnog financijskog stanja grada. Za svaki od glavnih pokazatelja postoji oznaka. Usporedba vrijednosti pokazatelja prema oznaci omogućuje indicaciju trenutnoga financijskog stanja.

Drugi je korak analiza i tumačenje pokazatelja u periodu od tri do pet godina. Primarni je alat za analizu pokazatelja analiza trendova. Analiza trendova omogućava dužnosnicima da odrede koliko se brzo i u kojem smjeru pokazatelj mijenja. Prikupite podatke za pokazatelje od 2002. na dalje. Izradite pokazatelje za najmanje tri godine radi utvrđivanja popravljiva li se stanje, je li ono stabilno ili se pogoršava.

Zadnji se korak radi zbog formiranja ocjene razine rizika na osnovi analize trendova i usporedbe oznaka. To je izraženo kao visok ili kao nizak rizik.

Na osnovi informacija koje je lokalna samouprava pripremila protumačite rezultate. Pokazatelji s trendovima poboljšanja mogu se svrstati u kategoriju najnižeg rizika. Nizak rizik znači da se lokalna samouprava može zadužiti u potpunom iznosu ili u nekom iznosu manjem nego što je analiza neto operativnih rezultata. S druge strane, trendovi pogoršanja predstavljaju najvišu kategoriju rizika, iz čega se zaključuje da treba posuditi puno manje novca ili se uopće ne bi trebalo zadužiti. Možete se susresti s mnogim scenarijima, uključujući i one u kojima će se procjena rizika kretati između visokog i niskog. Svaki će grad postići bolje rezultate za neke od pokazatelja u usporedbi s drugim gradovima. Također će postojati zakonitosti rezultata u svakoj od kategorija. Pogledajte zbroj rezultata za procjenu rizika kako biste donijeli opću procjenu o tome koliko bi grad *trebao* posuditi.

Analiza osjetljivosti

Analiza osjetljivosti promatra utjecaj novih pretpostavki prihoda i rashoda o neto operativnim rezultatima izračunatim u projekciji osnovnog slučaja. U osnovnom ste slučaju napravili pretpostavke o budućnosti. Možda Vam se činilo da ste bili previše optimistični ili previše pesimistični. Ova analiza omogućava vam da stvorite niz scenarija «što ako» u kojima mijenjate pretpostavke. Rezultati analize osjetljivosti konačni su koraci u određivanju koliko bi lokalna samouprava *trebala* posuditi.

Prvi je korak pripremiti projekciju najboljeg slučaja, koristeći najoptimističnije pretpostavke o budućnosti. Ovo može uključiti agresivnije pretpostavke o prihodima i/ili konzervativnije oblike trošenja. Najpraktičniji je način razmišljanja o ovome izraziti buduće prihode i rashode kao postotak od onih koji su pretpostavljeni u najboljem slučaju. Primjerice, lokalna samouprava može izraziti prihode kao 105% prihoda najboljeg slučaja, a rashode kao 90% izdataka najboljeg slučaja. Ovo će stvoriti scenarij prema kojem će budući neto operativni rezultati biti viši.

Sljedeći je korak pripremiti scenarij najgoreg slučaja koristeći skup najpesimističnijih pretpostavki koji mogu uključiti agresivnije pretpostavke o rashodima i/ili konzervativnije oblike prihoda. Na primjer, lokalna samouprava može procijeniti prihode u najboljem slučaju na 95%, a rashode na 103%. Scenarij bi trebao rezultirati najnižim budućim neto operativnim rezultatima. Najkorisnija analiza osjetljivosti bit će ona koja se oslanja na relativno male promjene pretpostavki kod scenarija najboljih i najgorih slučajeva.

Analiza osjetljivosti prikazuje koje promjene u pretpostavkama prihoda i rashoda utječu na financijsko stanje. Ona omogućava lokalnoj samoupravi uvidjeti koliko jedna ili više malih promjena u pretpostavkama scenarija osnovnog slučaja utječu na financijsko stanje i mijenjaju neto operativne rezultate ili procjenu rizika. Kao opće pravilo, što je viša osjetljivost prema promjeni, to je viši rizik posuđivanja, i obrnuto, što je manja osjetljivost, niži je rizik posuđivanja.

Komercijalne banke

Banka koja daje zajam ili se planira nadmetati za obveznice lokalne samouprave, provodi vlastitu kreditnu analizu prije odobrenja zajma ili sudjelovanja u prodaji obveznica. Rezultat te analize odražava se u kamatnoj stopi na zajam ili cijeni ponuđenoj za obveznice, te trošku kamate koji je platio izdavatelj.

AGENCIJE ZA OCJENU KREDITNE SPOSOBNOSTI

Kreditnu sposobnost mogu analizirati agencije uključene u proces procjene zaduživanja tvrtki i lokalnih samouprava. Te agencije razmatraju kreditnu sposobnost lokalne samouprave prije prodaje obveznica, te dodjeljuju ocjenu obveznici. Dvije velike tvrtke iz Sjedinjenih Država pružaju tu uslugu regionalnim i lokalnim samoupravama u Europi: Moody's Investors Service i Standard and Poor's Corporation. Dugoročne obveznice najviše kvalitete ocjenjuju se s «Aaa» prema Moodyju, te s «AAA» prema Standard and Pooru. Smatra se da su obveznice ocijenjene s ispod «Baa» prema Moodyju i ispod «BBB» prema Standard and Pooru ispod investicijskog rejtinga. Odvojeni skup rejtinga rabi se za kratkoročne vrijednosnice.

Izdavatelj traži ocjenu kreditne sposobnosti prije prodaje obveznica od jedne ili više agencija. Agenciji se podnosi zahtjev uz konkretne podatke za analizu. Ti se podaci mogu uključiti u službeno izvješće ili podnijeti kao dodatni materijal. Analitičar agencije ocjenjuje podatke i upućuje pitanja lokalnim dužnosnicima. Analitičar zatim daje preporuku odboru za ocjenu kreditne sposobnosti. Odbor emisiji dodjeljuje rejting. Poslije početnoga rejtinga obveznice, agencija za ocjenu kreditne sposobnosti periodično prati bonitet grada, sve dok obveznica ne bude otplaćena. Standard and Poor utvrdio je konkretne kriterije koje razmatra u međunarodnoj kreditnoj analizi. Jedan je od prvih procjena rizičnosti zemlje. Njihova politika zahtijeva ponajprije određivanje kreditne sposobnosti suverene (središnje) vlasti, prije ocjenjivanja bilo kojeg izdavateljevog duga. Ocjena kreditne sposobnosti središnje vlasti za zaduživanje u stranoj i domaćoj valuti predstavlja gornju granicu rejtinga za svaki domicilni subjekt. Razlog je takve politike činjenica da središnja vlast ima široke ovlasti i resurse koji njezinu kreditnu sposobnost čine većom od kreditne sposobnosti bilo kojega dužnika u zemlji.

Također s obzirom na dug u stranoj valuti, središnja vlast ima pravo prvenstva na devizne rezerve u svrhu ispunjenja obveza vezanih uz vanjski dug. Ona također može nametati poreze i emitirati nacionalnu valutu. Uz procjenu rizičnosti države, kreditna analiza Standard and Poora temelji se na procjeni širokog spektra političkih, gospodarskih i financijskih čimbenika. Zahtjevi Standard and Poora vezani uz podatke za procjenu tih čimbenika pokrivaju pet širokih područja analize: gospodarsku strukturu i potencijal rasta, odnose s drugim razinama vlasti, administrativne sustave i nadzore, rezultate proračuna i fiskalnu fleksibilnost, te zahtjeve vezane uz zaduživanje i financiranje. Ta su područja detaljnije opisana na ovoj i na sljedećoj stranici.

Kreditna analiza i rejting obveznica služe ulagačima kao zamjena za vlastita istraživanja, ili kao njihova dopuna. Rejtinzi su veoma važni jer utječu na stav ulagača o riziku vezanom uz obveznice, te s time na ukupan trošak zaduživanja. Nakon dodjele rejtinga, lokalna samouprava treba poduzeti sve što je moguće kako bi održala dobre odnose s analitičarom i agencijom za ocjenu kreditne sposobnosti. Evo nekoliko prijedloga za održavanje dobrih odnosa.

- Informirajte ih o financijskim i drugim zbivanjima koji utječu na rejting založenih obveznica.
- Šaljite im preslike godišnjega proračuna, revizijska financijska izvješća te ostala financijska izvješća.

- Povremeno održavajte kontakt s njima kako biste ih informirali o predstojećim zbivanjima.

Zahtjevu za kreditnom analizom najbolje je pristupiti tako da lokalna samouprava izvrši samoprocjenu pomoći opisanih metoda. Tako će znati koliko *može* i *treba* pozajmiti, a i promotriti dobre strane i slabosti njezinih financija. Planirate li dobiti zajam ili izdati obveznice lokalne samouprave, takva vas procjena priprema na složena pitanja koja će vam uputiti banke, osiguravajuće kuće i ulagači.

Zahtjevi Standarda and Poora vezani uz podatke o regionalnoj i lokalnoj samoupravi

Gospodarska struktura i potencijal rasta

- Demografska obilježja: povijesni i projiciran broj stanovnika, stope prirasta nasuprot imigraciji i dobnoj raspodjeli.
- Stanje infrastrukture i budućih potreba: prijevoz, škole, bolnice, stambene zgrade, temeljna infrastruktura i ostalo.
- Struktura lokalnog gospodarstva u smislu outputa i zapošljavanja u gospodarskom sektoru (primjerice, poljoprivredi, rudarstvu, proizvodnji, izgradnji, trgovini, privatnim uslugama i državnim uslugama).
- Popis glavnih poslodavaca, uključivši 10 najvećih nevladinih poslodavaca: podaci o trendovima zapošljavanja tih subjekata, profitabilnosti i planovima ulaganja.
- Razina i trendovi prihoda po glavi stanovnika ili po domaćinstvu.
- Mjere rasta i prosperiteta lokalnog gospodarstva; trendovi u bruto domaćem proizvodu, zapošljavanju, nezaposlenosti, prodaji na malo, ulaganju (troškovi izgradnje, građevinske dozvole, početak izgradnje stambenih zgrada, itd.), novoosnovanim tvrtkama i vrijednostima nekretnina.
- Projekcije za glavne pokazatelje lokalnoga gospodarstva.

Odnosi s drugim razinama vlasti

- Odgovornost za pružanje usluga, razlikovanje obveznih od diskrecijskih, te kapitalnih od trajnih. Sposobnost viših razina vlasti da "skinu" odgovornosti za izdatke bez proporcionalnih prihoda.
- Ovlasti oporezivanja, uključivši oblike poreza i hoće li se porezi dijeliti s ostalim razinama vlasti.
- Transfer u i iz ostalih razina vlasti, uključivši metodu određivanja i učestalost modifikacije.
- Ovlasti za zaduživanje i u koju svrhu.

Administrativni sustavi i nadzori

- Pravna ograničenja lokalnih vlasti, ako postoje, te postupci zaduživanja, povisivanja poreza, odobravanja proračuna te stvaranja zajmova i ulaganja.
- Struktura i sastav zakonodavnih i izvršnih grana; stabilnost političkog okruženja.
- Radni odnosi, proces dogovora o plaćama i mogućnost otpuštanja zaposlenih po zakonskim i ugovornim uvjetima.
- Pregled sustava proračunskog predviđanja i nadzora, uključivši nadzor izdataka i postupaka prikupljanja prihoda.
- Opis knjigovodstvenih praksi i njihov utjecaj na proračun i financijska izvješća.

Proračunski rezultati i fiskalna fleksibilnost

- Sastav prihoda i trendovi, podjela potvrda o transferu prema točki izvorišta (primjerice između drugih razina vlasti ili iz javnih poduzeća), vlastiti porezi prema obliku, naknade i kamate, te zarada od dividende.
- Mjere lokalnoga poreznog opterećenja, njegov trend tijekom vremena te usporedbe sa susjednim lokalnim vlastima.
- Sposobnost povećanja poreza i naknada u praktičnom smislu.
- Sastav i trendovi izdataka, uključujući raščlambu na kapitalnu i tekuću potrošnju. Također, sastav potrošnje prema funkcionalnoj kategoriji (primjerice obrazovanje, zdravstvo, itd.) i gospodarskoj kategoriji (primjerice plaće, kamate, itd.).
- Analiza značajnih proračunskih različitosti u protekle tri godine.
- Noviji i projicirani trendovi u bilanci o tekućim operacijama.

Zahtjevi vezani uz zaduživanje i financiranje

- Kapitalni proračun i projekcije, uključivši sastav i pojedinosti svakoga većega investicijskog programa.
- Utvrđivanje značajnih računa rezervi i njihova uporaba.
- Pregled smjernica za likvidnosti i sustava za upravljanje gotovinom.
- Prijašnji i projicirani bruto i neto zahtjevi financiranja, uključivši zaduživanje od i posuđivanje trećim stranama.
- Izravno zaduživanje i zaduživanje tvrtki u vlasništvu lokalne vlasti ili pod pokroviteljstvom lokalne vlasti.
- Preklapanje zaduživanje od drugih državnih tijela koja dijele istu poreznu osnovu.
- Financijski rezultati i projicirano ulaganje i planovi zaduživanja tvrtki u vlasništvu lokalne vlasti ili pod pokroviteljstvom lokalne vlasti. Sustavi nadzora nad tim tvrtkama.
- Procjena ostalih značajnih obveza rezervi, poput mirovinskih fondova zaposlenika.

IZNOŠENJE ČINJENICA

Povijesno gledano, lokalna je samouprava imala vrlo slab udjel na tržištu zaduživanja. Bilo je prihvatljivo prikazati informaciju o samoupravi i izdavanju duga sažetu na jednoj ili na dvjema stranicama. Porast u broju lokalnih samouprava koje su izdavale obveznice, porast potražnje za obveznicama lokalnih samouprava i nekoliko značajnih propusta od strane lokalnih samouprava u SAD-u, rezultirali su povećanim interesom za dodatno iznošenje činjenica o financijskom stanju i kreditnoj sposobnosti lokalnih samouprava.

Budući da su mnogi zahtjevi za iznošenjem činjenica jedinstveni za Sjedinjene Države, nećemo ih spominjati ovdje. Ipak, neka su opća razmišljanja o iznesenim činjenicama primjenjiva jer je potreba za otkrivanjem više informacija trend u svijetu. Lokalna će se samouprava morati s time suočiti prije ili poslije.

Iznošenje je činjenica definirano kao svi materijali koje je pripremio izdavatelj obveznica koje opisuju predloženo izdavanje obveznica, sigurnost jamstva za otplatu duga i informacije koje su vezane za spremnost i mogućnost za otplaćivanjem duga u vrijeme dospelosti. Sa stajališta investitora i bankara, iznošenje je informacija sve što je njima potrebno za razumijevanje rizika i donošenje utemeljenih investicijskih odluka.

Pružene informacije razlikuju se ovisno o tome tko ih traži, o tipu zajma ili obveznica, o zahtjevima zajmodavaca, osiguravatelja ili ulagača. Kao opće pravilo, što je više javno izdavanje obveznica, to su veći zahtjevi za iznošenjem činjenica. Dokument koji iznosi te podatke jest Preliminarno službeno izvješće. Ono sažeto predstavlja predloženo zaduživanje, opisuje vrijednosnice založene kao jamstvo otplate duga te pruža relevantne podatke o kreditnoj sposobnosti lokalne samouprave.

Preliminarno službeno izvješće veoma je značajno budući da je to dokument kojim se osiguravajuće kuće služe pri procjeni kreditne sposobnosti grada u pripremanju natječaja za vrijednosnice i stavljanju obveznica na tržište za potencijalne ulagače. U mnogim slučajevima, ulagači će svoje odluke donositi samo na temelju Preliminarnoga službenog izvješća. Kako biste osigurali da su otkrivene sve odnosne informacije, u Preliminarno službeno izvješće uključite sažetke ili izvratke iz ostalih izvornih dokumenata, poput revizija, financijskih izvješća, studija izvedivosti te ugovore o obveznicama.

Budući da se razmjera i sadržaj tih podataka razlikuje od države do države, u pripremi potrebne dokumentacije lokalna samouprava treba surađivati sa svojom bankom, financijskim savjetnikom i vijećem za obveznice. Nakon prodaje/kupnje obveznica, u konačno Službeno izvješće moraju se uključiti dodatni podaci. Oni obuhvaćaju: kuponske kamatne stope na obveznice, cijene ili ponovno ponuđene prinose, sva iskorištena kreditna poboljšanja (ako je tako, identitet i opis davatelja), te ostale podatke koji nisu bili poznati prije prodaje.

Općenito uzevši, podaci izneseni u Preliminarnom službenom izvješću ne mijenjaju se prije tiskanja konačnoga Službenog izvješća. Međutim, ako se promjena dogodi, ti novi ili izmijenjeni podaci moraju biti uključeni u konačno Službeno izvješće. U tim slučajevima, pomoć vijeća za obveznice i financijskoga savjetnika može biti neprocjenjiva.

Kada je prodaja/kupnja završena, osiguravajuća kuća određuje broj potrebnih primjeraka. Financijski savjetnik obično rukovodi tiskanjem i distribucijom konačnoga Službenog izvješća.

Kada je transakcija obavljena, lokalna samouprava treba nastojati kontinuirano iznositi podatke. To može biti jednostavno poput dostave revizorova mišljenja, godišnjega financijskog izvješća i proračuna građanima, osiguravajućim kućama ili banci uključenoj u zaduživanje i, naravno, agenciji za ocjenu kreditne sposobnosti, ako je to primjenjivo.

UPRAVLJANJE

Ono što se događa nakon zaduživanja jednako je važno kao i njegova priprema. Dužnikove odgovornosti ne završavaju samim zaduživanjem. Zapravo, odgovornosti se nastavljaju za čitavoga trajanja duga, sve do konačnoga dospijea, koje za dugoročne obveznice može iznositi 20 do 30 godina. Upravljanje tim dugom uključuje tri značajna zadatka koja ćemo sada opisati.

Ulaganje prihoda

Jedan je od najznačajnijih zadataka poslije zaduživanja ulaganje primljenih sredstava. Kako bi lokalna samouprava to uspješno učinila, treba izraditi plan ulaganja koji odgovara planu otplate izgradnje za sljedećih dvanaest do osamnaest mjeseci. Primljena bi se sredstva trebala uložiti u ovlaštena ulaganja, sve dok ne budu potrebna za pokrivanje troškova projekta. Lokalna samouprava treba nastojati maksimalizirati povrat uloženi sredstava, u skladu s potrebama likvidnosti financiranja projekta i sigurnosti glavnice. Ako lokalna samouprava ulaže prihod od obveznica, službeno izvješće obično uključuje izvratke iz odluke o obveznicama ili ugovora o fiducijarnom prijenosu koji navode oblik autoriziranih vrijednosnica u kojemu se može pojaviti prihod od obveznice. Također konzultirajte državne i lokalne zakone, za dodatne smjernice o sigurnosnim ograničenjima vezanima uz vrijednosnice. Ako ograničenja ne postoje, sigurnost uložene glavnice i likvidnost vrijednosnice uvijek stavite iznad prinosa (stope ili povrata).

Kada lokalna samouprava ulaže javna sredstva, njezin prioritetni interes nije povrat na glavnice, nego povrat glavnice. Iz toga bi se razloga vrijednosnice trebale ograničiti na one s punim jamstvom u smislu glavnice i kamata, a ako jamstvo ne postoji, tada na one osigurane visokolikvidnim vrijednosnicama. Pitanje ulaganja prihoda ne mora se odnositi na bankovne ili državne zajmove ili leasing, budući da institucije koje daju zajmove mogu proširiti kredit, ali i spriječiti raspolaganje novcem prije stvarnog nastajanja troškova. Procijenite uvjete financiranja prije njegova odobravanja kako biste osigurali da sporazum odgovara potrebama grada.

Evidencija podataka - Uspostavite odvojenu dokumentaciju za svako zaduživanje. Preporučamo da lokalna samouprava održava cijeli komplet dosjea kao što je prikazano dolje, te da dodijeli odgovornost za to pojedincu u financijskom ili računovodstvenom odjelu.

Registar zajma i obveznica - Ovaj registar sadrži osnovne detaljne knjigovodstvene podatke za sve zajmove i obveznice. Održava se sve do konačne otplate glavnice i kamate.

Naznake banci/isplatnom posredniku/registraru - Ovaj dokument specificira točan pravni naziv lokalne vlasti koja otplaćuje zajam ili daje polog, kao i iznos glavnice, kamate i naknada koje se plaćaju isplatnom posredniku/registraru.

Izvješće banke/isplatnog posrednika/registrara - U roku dogovorenog između banke/isplatnog posrednika/registrara i dužnika, banka/isplatni posrednik/registrar izvješćuje o otplati zajma ili o otplaćenim obveznicama i kuponima/kamati.

Raspored buduće otplate duga - Te zabilješke sažeto prikazuju zahtjeve vezane uz buduću otplatu duga, sve do konačnoga dospijea. One uključuju potrebnu dokumentaciju o zajmu i

obveznicama, koja se mora voditi za dug, ali ne zamjenjuje knjigovodstvene podatke. Grad također mora bilježiti otplatu zajma i pologe glavnice obveznice i otplatu kamata s bankom/isplatnim posrednikom/registrarom, u skladu s utvrđenim knjigovodstvenim pravilima i smjericama.

Praćenje mogućnosti refinanciranja

Pratite mogućnost refinanciranja neotplaćenog duga. Razlog je tomu najčešće ušteda na otplati duga zamjenom duga s visokom kamatnom stopom dugom s nižom kamatnom stopom. Uspostavite redovit program revizije duga i povećajte učestalost toga pregleda kada kamatne stope počnu padati. Zabilježite datume kada neotplaćeni dug zadovoljava kriterije za tekuće refinanciranje, kao i datume kada dolazi do reduciranja premija opoziva. Sve to može utjecati na održivost izdavanja obveznica za refinanciranje. Uz to, ako kamatna stopa dosegne razine koje trošak ponovnoga financiranja čine rentabilnim, tada bi grad i financijski savjetnik trebali okupiti tim koji će započeti pripreme. To će omogućiti brzu reakciju od strane lokalne samouprave. Refinanciranje obično predstavlja rentabilan trošak ako je postignuta ušteda od 4 do 5% od sadašnje neto vrijednosti.

FINANCIJSKA ANALIZA

Dužnosnici u lokalnim samoupravama trebaju točne i pravovremene financijske podatke za donošenje odluka i izbjegavanje problema. To je posebno važno u slučaju kad su potrebe lokalne samouprave velike, a financijski su resursi slabi. Financijska analiza pomoći će dužnosnicima lokalnih samouprava u boljem razumijevanju fiskalne situacije u lokalnoj samoupravi i u određivanju novonastalih trendova kojih možda nisu svjesni. Pomoću financijske analize mogu se prikazati snage i slabosti lokalne samouprave pred lokalnim vijećem, građanima, središnjom vlasti i ulagačima. To će pak promovirati transparentnost proračuna te poboljšati sposobnost zaduživanja lokalne samouprave. Važno je to što financijska analiza pomaže u vođenju financijskog planiranja i formulaciji fiskalne politike.

Ovaj dio prezentira alate i tehnike koji koriste lokalne samouprave u provedbi financijske analize. Sastoji se od triju modula koji se međusobno dopunjuju i dograđuju. Prvi modul predstavlja strukturu za grupiranje i analizu proračunskih podataka. Drugi modul predstavlja fiskalne pokazatelje, koji su alati za ocjenu fiskalnog stanja neke zajednice. Treći modul predstavlja tehnike za predviđanje prihoda i izdataka lokalne samouprave.

Ciljevi

- Stvaranje analitičkog pristupa proračunu lokalne samouprave.
- Razvijanje sposobnosti za grupiranje proračunskih podataka u konkretne svrhe.
- Ocjena fiskalnog stanja zajednice.
- Učenje metoda i razvijanje vještina za izračunavanje fiskalnih pokazatelja.
- Razumijevanje vrijednosti grafova i brojčanih pokazatelja.
- Razumijevanje tehnika predviđanja za proračune lokalne samouprave.
- Utvrđivanje problema u vezi predviđanja proračuna lokalne samouprave.

Definicija teme

Što je financijska analiza?

Financijska je analiza skup alata i tehnika, kao što su fiskalni indikatori i predviđanja, koji vam omogućuju mjerenje tekućega fiskalnog stanja samouprave ili poduzeća i predviđanje trendova u njihovu budućem fiskalnom stanju. Financijska analiza pomaže vašoj samoupravi pri donošenju odluke o tome koliko može potrošiti i kako će financirati nove prioritete.

Što je to dobro strukturirani proračun?

Prije primjene alata financijske analize, važno je dobro strukturirati proračun tako da naglasi važne informacije. Dobro strukturirani proračun podatke grupira i raščlanjuje prihode i rashode na koristan način.

Što su fiskalni pokazatelji?

Fiskalni indikatori mjere financijsko stanje lokalne samouprave. Oni vam daju kvantificirane podatke pomoću kojih ćete moći ocijeniti fiskalno stanje lokalne samouprave i usporediti svoj tekući proračun s onim iz prethodnih godina i drugih lokalnih samouprava.

Što je predviđanje?

Predviđanje je sredstvo pomoću kojeg predviđamo buduće fiskalno stanje lokalne samouprave. Predviđanje projicira buduće prihode i izdatke na osnovi prijašnjih trendova i modificira konkretne pretpostavke o budućnosti. Predviđanje tako može pomoći i u pripremi i izradi proračuna, donošenju smjernica i planiranju u vašoj zajednici.

Koristi od financijske analize

Financijska analiza koristi vašoj lokalnoj samoupravi kroz:

- povezivanje smjernica lokalne samouprave s konkretnim financijskim planovima radi postizanja dugoročnih ciljeva;
- izradu vizije o financijskoj budućnosti lokalne samouprave i ostavljanje više vremena za reakciju na nepovoljne događaje;
- pomoć lokalnoj samoupravi u boljem zadovoljavanju potreba građana;
- povećanje broja alternativnih strategija i poboljšanje kvalitete odlučivanja o financijama,
- potporu ocjeni zaduživanja i kredita.

Uz gornje koristi, predstavljena sredstva i tehnike za financijsku analizu lokalne samouprave pomoći će lokalnoj samoupravi pri traženju sredstava zaduživanja. Ove tehnike odražavaju stav koji bi zajmodavac zauzeo u ocjenjivanju kreditne sposobnosti lokalne samouprave i sposobnosti otplate duga. Ostale institucije koje su u interakciji s lokalnom samoupravom (kao što su ministarstva središnje vlasti) također trebaju financijske podatke koji su potpuni i točni.

Financijska analiza pomoći će institucijama i dužnosnicima lokalnih samouprava da odgovore na sljedeća pitanja:

- Što je uključeno u svakoj stavci proračuna?
- Koliko je iznos namijenjen za proračunsku stavku povećan ili smanjen svake godine?
- Kako se proračunska stavka promijenila po važnosti u odnosu na ostale proračunske stavke?
- Koji je razlog neke velike promjene, bilo prema gore ili dolje, u raspodjeli za pojedinu stavku?
- Kakva je proračun lokalne samouprave u usporedbi s proračunima drugih lokalnih samouprava?
- Kakve promjene očekivati u budućnosti glede bilo koje veće proračunske stavke?
- Koji su trendovi, pozitivni i negativni?
- Koji su argumenti za projekcije, uključujući sve očekivane promjene?
- Koliko su točni i sigurni projicirani trendovi?

Fiskalni pokazatelji

Što znači fiskalno stanje?

Ovaj dio prikazuje alate za ocjenjivanje fiskalnog stanja lokalne samouprave. Ocjenjivanje fiskalnog stanja lokalne samouprave podrazumijeva pregled raznih financijskih i ostalih podataka (npr. podatke o nacionalnom i lokalnom gospodarstvu, broju i strukturi stanovništva, lokalnoj poduzetničkoj klimi, karakteru lokalnih financija, promjenama u lokalnom stanovništvu), te utvrđivanje pozitivnih i negativnih trendova.

Fiskalno stanje odnosi se na *gotovinsku solventnost* (lokalna samouprava može podmirivati račune) i *proračunsku solventnost* (lokalna samouprava stvara dovoljno prihoda za pokrivanje rashoda i ne ostvaruje deficit). U širem smislu, fiskalno stanje označava mogućnost lokalne samouprave da dugoročno pokriva troškove poslovanja, uključujući izdatke koji se redovito pojavljuju u svakom godišnjem tekućem proračunu i one koji će se pojaviti u budućnosti. Uz gotovinsku i proračunsku solventnost, fiskalno se stanje odnosi i na:

- **Sposobnost lokalne samouprave da održava usluge i kapitalne objekte.** Može li lokalna samouprava i dalje financirati obavljanje usluga koje u ovom trenutku pruža? Osim osnovnih usluga, može li lokalna samouprava financirati održavanje kapitalnih objekata, kao što su ceste i zgrade? Može li vaša jedinica nastaviti pružati usluge na razini potrebnoj za zdravlje, sigurnost i dobrobit zajednice i pružati usluge koje građani žele?
- **Sposobnost jedinice lokalne samouprave da upravlja nepredviđenim događajima.** Ima li lokalna samouprava financijsku sposobnost upravljanja hitnim problemima, da izdrži lokalne i regionalne gospodarske poremećaje ili da se prilagodi "propadajućoj" prihodovnoj osnovi zbog rapidne inflacije?
- **Sposobnost lokalne samouprave da zadovolji potrebe rasta, smanjenja ili promjene.** Ima li lokalna samouprava financijsku fleksibilnost da zadovolji potrebe rasta, što će uvjetovati povećanje operativnog proračuna u smislu pružanja neophodnih usluga? Može li lokalna samouprava izdržati smanjenje koje će rezultirati manjim brojem građana i poduzeća, koji će plaćati usluge, fiksne troškove i održavanje infrastrukture?

Koristi od fiskalnih pokazatelja

Pokazatelji su način mjerenja promjena i trendova na području lokalne samouprave. Na ovaj se način postiže bolja prosudba demografske, gospodarske i financijske osnove lokalne samouprave. Informacije dobivene mjerenjem fiskalnih pokazatelja pomažu u usporedbi tekućeg proračuna s onima iz prethodnih godina ili s onima drugih lokalnih samouprava. Pregledom većeg broja pokazatelja, internih i eksternih, ostvaruje se cjelovita slika fiskalnog stanja lokalne samouprave. Kada je shvaćeno fiskalno stanje lokalne samouprave, dužnosnici mogu usredotočiti proračun na investicije koje rješavaju probleme s kojima se lokalna samouprava suočava i poboljšati produktivnost.

Fiskalni pokazatelji omogućavaju dužnosnicima lokalne samouprave da se usredotoče na trendove unutar njihove lokalne samouprave. Pri praćenju trendova upotrebljavamo razne gospodarske, financijske i demografske pokazatelje za praćenje fiskalnog stanja zajednice.

Fiskalni pokazatelji usmjeravaju pozornost na čimbenike i trendove u relativno dugom vremenskom razdoblju, te na taj način dužnosnici lokalne samouprave mogu utvrditi intenziviraju li se mogući problemi ili se poboljšavaju. Proces utvrđivanja fiskalnih pokazatelja postavlja okvir za redovno prikupljanje i analizu podataka o lokalnoj samoupravi.

Druge koristi od fiskalnih pokazatelja:

- oslanjaju se na postojeće i raspoložive podatke
- pripremljeni su za zaposlenike lokalne samouprave
- ne zahtijevaju kompliciranu tehniku
- uključuju mjera koja koriste zajmodavci pri ocjeni kreditne sposobnosti.

Fiskalni pokazatelji mjere kvantitativne podatke. Na taj se način izbjegava problem tipičan za sektorske pokazatelje, a to je kvantificiranje kvalitativnih informacija. Takvo je kvantificiranje moguće unutar određenih granica; možete mjeriti broj učitelja po učeniku u školi ili broj učenika koji su nastavili obrazovanje na višem stupnju, ali ovi pokazatelji daju samo ograničene podatke o kvaliteti obrazovanja.

Vrste fiskalnih pokazatelja

Fiskalni pokazatelji, primarno sredstvo za ocjenu fiskalnog stanja, mogu biti svrstani u tri skupine:

Financijski pokazatelji: mjere koje odražavaju stanje financija lokalne samouprave, uključujući:

- Prihode
- Izdatke
- Operativni položaj
- Strukturu duga
- Obveze za koje nisu dodijeljena sredstva
- Stanje infrastrukture.

Pokazatelji okruženja: mjere vanjskih utjecaja na lokalnu samoupravu koje mogu stvoriti ili smanjiti potražnju i pružiti ili smanjiti resurse, uključujući:

- Stanovništvo
- Potrebe i resurse zajednice
- Vanjsku gospodarsku situaciju
- Ograničenja različitih ili istih razina vlasti
- Elementarne nepogode i hitne slučajeve
- Političku kulturu.

Organizacijski pokazatelji: mjere mogućnosti lokalne jedinice da na prikladan način reagira na promjene u pokazateljima okruženja te na promjene u praksama upravljanja i zakonodavstvu, koji omogućavaju prikladnu reakciju na promjenu . Primjeri su:

- institucionalizacija novog fonda za saniranje šteta nastalih od elementarnih nepogoda;
- otvaranje novih radnih mjesta za suradnju/vezu sa središnjom vlasti;
- stvaranje novih mehanizama za prikupljanje mišljenja građana.

Pokazateljima mjerimo trendove tijekom vremena. Primjerice, prihod per capita mjeri prihodovne promjene u odnosu na promjene broja stanovnika. S povećanjem broja stanovnika moguće je očekivati proporcionalno povećanje prihoda i potrebe za uslugama, te bi na taj način razina prihoda per capita ostala konstanta. Ako prihod per capita opada, lokalna jedinica može biti u nemogućnosti održavati postojeću razinu usluga sve dok ne pronade nove izvore prihoda ili način da uštedi sredstva. Pokazatelji mogu biti statički i dinamički. Statički se pokazatelji zasnivaju na podacima za jednu godinu.

Primjer statičkih i dinamičkih pokazatelja

	Statički pokazatelji	Objašnjenje statičkih pokazatelja	Dinamički pokazatelji	Objašnjenje dinamičkih pokazatelja
Prihodi				
Središnji izvori	Središnji resursi/ ukupni prihodi	Udio središnjih resursa u ukupnim resursima	Promjena postotka udjela središnjih resursa u odnosu na prethodnu godinu	Promjene u mjeri središnjih resursa
Operativna sredstva	Operativni prihodi/ ukupni izdaci	Mjeri je li lokalna samouprava samoodrživa		
Lokalni porezi	Lokalni porezi/ ukupan dohodak	Udio lokalnih poreza - jedan od najvažnijih resursa - od dohotka		
	Lokalni porezi/ stanovništvo	Prosječno lokalno porezno opterećenje građana	Postotna promjena lokalnih poreza u odnosu na proteklu godinu	Promjena u razini lokalnih poreza
	Lokalni porezi koje plaćaju građani/svi lokalni porezi	Postotak lokalnih poreza koje plaćaju građani u ukupnim porezima lokalne samouprave		
Upravljanje imovinom	Upravljanje imovinom/ukupni dohodak	Udio upravljanja imovinom u resursima lokalne samouprave		
	Prodaja imovine/ ukupan prihod	Udio smanjenja imovine u odnosu na lokalne resurse.	Postotna promjena vrijednosti imovine u odnosu na proteklu godinu	Mjera smanjenja imovine/ povećanja imovine
	Upravljanje imovinom/ vrijednost imovine	Učinkovitost upravljanja imovinom	Promjena u upravljanju imovinom/ postotak vrijednosti imovine u odnosu na prethodnu godinu	Promjene učinkovitosti upravljanja imovinom
	Prodaja objekta/ vrijednost objekta	Mjera smanjenja imovine		
Izdaci				
Operativni	Operativni izdaci / ukupni izdaci	Udio operativnih izdataka u ukupnim izdacima	Promjena operativnih izdataka u odnosu na proteklu godinu	Promjene u operativnim izdacima
	Udio odjela, pododjela / ukupni operativni izdaci	Ukupni operativni izdaci/ iznos izdataka u raznim pododjelima		
Investicije	Investicije/ ukupni izdaci	Udio investicija u ukupnim izdacima	Postotna promjena investicijske osnove u usporedbi s prethodnom godinom	Promjena iznosa sredstava utrošenih na investicije
	Udio investicija svake agencije/ukupne investicije	Udio investicija za svaku agenciju		

Otplata duga	Otplata duga/ ukupni prihodi	Udio resursa namijenjenih za otplatu duga	Postotna promjena otplate duga u odnosu na proteklu godinu	Promjene u opterećenju otplate duga
	Otplata duga/ stanovništvo	Teret otplate duga per capita		
Obveze	Obveze / ukupni prihodi	Udio resursa namijenjenih za pokrivanje obveza		

	Statički pokazatelji	Objašnjenje statičkih pokazatelja	Dinamički pokazatelji	Objašnjenje dinamičkih pokazatelja
Saldo				
Saldo	Prihodi - izdaci/ prihodi	Rezultat	Postotna promjena ukupnih prihoda u odnosu na proteklu godinu. Postotna promjena ukupnih izdataka u odnosu na proteklu godinu	Promjene prihoda uspoređene s promjenama izdataka glavni su pokazatelj fiskalnog stanja lokalne samouprave
Zajmovi	Zajmovi/ ukupni prihodi	Iznos duga lokalne samouprave	Postotna promjena zajma u odnosu na prethodnu godinu	Promjene u iznosu duga lokalne samouprave
	Zajmovi / stanovništvo	Iznos duga per capita		
Rezerve	Rezerve/ukupni prihodi	Udio rezervi u odnosu na prihode		
Okruženje				
Osoblje lokalne samouprave	Broj zaposlenih / broj stanovnika	Mjera relativne veličine broja zaposlenika lokalne samouprave	Postotna promjena broja zaposlenika u odnosu na prethodnu godinu	Povećanje broja zaposlenika lokalne samouprave
Stanovništvo	Broj stanovnika		Postotna promjena broja stanovnika u odnosu na prethodnu godinu	
	Udio aktivnog stanovništva			
	Stopa nezaposlenosti			
Dohodak	Lokalni BND / nacionalni BND	Kapacitet lokalnog dohotka	Postotna promjena lokalnog BND-a u odnosu na prethodnu godinu	Ovaj pokazatelj na određeni način prikazuje djelotvornost i učinkovitost lokalnih smjernica
	Dohodak per capita	Stanje prihoda građana ima direktan utjecaj na financijsko stanje lokalne samouprave	Postotna promjena u dohotku u odnosu na prethodnu godinu	
Inflacija			Stopa inflacije	
Poduzeća	Broj novih poduzeća / broj stanovnika	Ekspanzija lokalnog gospodarstva	Postotna promjena u broju novih poduzeća u odnosu na proteklu godinu	

Koraci u izradi fiskalnih pokazatelja

1. korak: Odaberite i izradite značajne pokazatelje. Korisnost pokazatelja značajno se povećava ako im se pristupi na sveobuhvatan način. To znači da, nakon utvrđivanja svrhe vaše analize, trebate najprije utvrditi probleme vaše lokalne samouprave i zatim definirati pokazatelje koji obrađuju te probleme. Najviše dva pokazatelja trebaju biti povezana sa svakim ključnim problemom.

Na primjer, ako lokalna samouprava poduzima značajnu financijsku procjenu, možete podijeliti proračun po sektorima i odrediti jedan ili dva karakteristična pokazatelja za svaki sektor.

2. korak: Prikupite podatke i izračunajte pokazatelje. Koristite primarne, pouzdane izvore podataka. Najvažnija je karakteristika svakog podatka njegov izvor. Na primjer, možete izračunati prihod per capita na osnovi stvarnih podataka o stanovništvu. Međutim, neophodni podaci često su dostupni samo iz nepouzdanih izvora, ako uopće i postoje, a često ćete morati koristiti i procjene. U nekim ćete slučajevima morati načiniti vlastite procjene. Bolje je napraviti izračun na osnovi takvih podataka nego ga uopće ne napraviti. Kada koristite dvojbene podatke, navedite njihov izvor i pouzdanost.

Posebnu pozornost posvetite mjernoj jedinici. Izražavate li podatke u postotku, tisućama ili milijunima? Ako ne iskažete jedinicu, to će utjecati na točnost interpretacije podataka. Ako ne navedete mjernu jedinicu, to će imati utjecaj na točno tumačenje podataka. Nekorištenje istih mjernih jedinica svake će vam godine predstavljati prepreku pri uspoređivanju podataka i analiziranju trendova u budućnosti. Ako vam je cilj usporediti podatke s podacima druge lokalne samouprave, iskazujte rezultate u istoj mjernoj jedinici. Navedite fiskalni period za koji su ti podaci prikupljeni. Proračunski podaci uglavnom iskazuju stanje na kraju godine no ako koristite drukčije razdoblje, navedite to i prilagodite višegodišnje usporedbe prema tome.

Potrebno je prilagoditi pokazatelje stopi inflacije kako bi višegodišnje usporedbe bile obavljene na prikladnim kunkskim iznosima. Prilikom grafičkog predstavljanja pokazatelja, razmislite o ucrtavanju dviju linija od kojih jedna prikazuje stvarni iznos, a druga prilagođeni koji ocrta utjecaj inflacije. Stoga, pri uspoređivanju proračunskih podataka iz različitih razdoblja, morate izračunati tekuće podatke u odnosu na konstantne podatke, odnosno, pri uspoređivanju stalnih vrijednosti, imajte u vidu da oni sadrže utjecaj inflacije.

Koristite višegodišnje podatke. Ocjenjivanje fiskalnog stanja postaje praktično i korisno kada pratimo višegodišnje trendove. Proračuni najčešće uspoređuju prethodnu godinu, tekuću godinu i prijedloge za sljedeću. Međutim, pri analizi trendova najbolje je uzeti aktualne podatke za period od tri do pet godina. Na taj način možemo vidjeti kako se i kojom brzinom kreću trendovi.

3. korak: Analizirati i interpretirati pokazatelje. Potrebno je, također, analizirati i interpretirati izračunate pokazatelje. Osnovno je sredstvo za analizu pokazatelja analiza trendova - pregled svakog pokazatelja u periodu od tri do pet godina. Ovaj način ima nekoliko prednosti: (1) dužnosnici mogu utvrditi u kojem se smjeru i kojom brzinom kreću pokazatelji, 2) omogućava usporedbu više trendova, 3) omogućava usporedbu s ostalim zajednicama i (4) predstavlja bazu podataka za učinkovitu pripremu i izradu proračuna i za planiranje kapitalnih investicija.

Analiza trendova podrazumijeva sljedeće korake:

1. Utvrdite povoljne i nepovoljne trendove.
2. Utvrdite kada je počeo nepovoljan trend. Kako se brzo mijenja? Ide li na bolje ili lošije? Koliko je problem ozbiljan?
3. Uzmite u obzir olakšavajuće okolnosti jer one mogu neutralizirati inače nepovoljne trendove. Na primjer, ako se izdaci per capita povećaju - što u početku može izgledati kao nepovoljan trend - proporcionalni porast prihoda per capita može ublažiti taj trend.
4. Prepoznajte uzroke nepovoljnih trendova.

5. Prepoznajte razloge povoljnih trendova. Ovu informaciju možete iskoristiti pri objašnjavanju pozitivnih trendova građanima i opravdati potrebu zaduživanja institucijama kod kojih se traži zaduživanje.
6. Analizirajte svaki pokazatelj u odnosu prema drugim pokazateljima. Jedan jedini trend nije dovoljan za ocrtavanje dobrog ili lošeg fiskalnog stanja. On samo upozorava na situaciju koju treba pobliže istražiti.
7. Usporedite svoje trendove s onima u regionalnim ili nacionalnim trendovima ili trendovima u drugim jedinicama lokalne samouprave.
8. Utvrdite postoji li potreba za dodatnim analizama.
9. Primijenite svoju profesionalnu prosudbu.

4. korak: Prikažite rezultate. Prikažite pokazatelje u razumljivom formatu. To znači da trebate pripremiti grafikone, tablice i dijagrame koji na sažet način prikazuju pokazatelje i ilustriraju nepovoljne trendove.

Postoji izreka da slika govori koliko i tisuću riječi. U svakom izvješću koje pripremite vrlo je važno uspostaviti dobar omjer između brojeva i grafikona, te sadržaja i formata. Grafikoni su veoma korisno vizualno pomagalo, ali mogu ostaviti krivi utisak na neiskusne čitatelje. Na primjer, ako promijenite početnu točku na skali od 0 do 100, čitatelji mogu shvatiti da je promjena nominalna ili mogu zaključiti upravo suprotno. Stupčasti dijagrami najšire su korištena vrsta prikaza, linije sugeriraju kontinuirane promjene a "pita" grafovi prikladni su za prikazivanje udjela određene vrijednosti (npr. udio poreza na dohodak u ukupnim prihodima).

PREDVIĐANJE

Što je predviđanje?

Predviđanje je sredstvo predviđanja budućega fiskalnog stanja lokalne samouprave. Predviđanje projicira buduće prihode i rashode na osnovi prošlih trendova i prilagođenih konkretnih pretpostavki o budućnosti. Proračunski dokument i pravilno pripremljeni fiskalni pokazatelji daju pouzdanu sliku trenutnog stanja lokalne samouprave. Ali vama su potrebne i mjerljive informacije o budućim trendovima što će vam pomoći u pripremi i izradi proračuna, u planiranju i donošenju smjernica.

Tehnike strukturiranja proračuna vrlo su osjetljive na ciljeve vaše analize i moguću uporabu rezultata jer vi samostalno određujete razne parametre prema vašem krajnjem cilju. Tehnike predviđanja jednako su tako osjetljive, a vi trebate pažljivo utvrditi vaše ciljeve kako bi se izbjeglo nepotrebno povećanje radnog opterećenja.

Uporabe predviđanja

Predviđanje se može koristiti u sljedeće svrhe:

- Priprema godišnjeg proračuna. Usvojeni je proračun po mnogo čemu i sam predviđanje (za samo jednu godinu).
- Lakše donošenje odluka. Pomoću predviđanja mogu se donositi operativne, projekcijske i strateške odluke.

- Marketing ili «prodaja» smjernica za rad lokalne samouprave (npr. građanima, vanjskim ulagačima ili središnjoj vlasti).

Vrste tehnika predviđanja

Odabir konkretne tehnike predviđanja ovisi o pouzdanosti dostupnih podataka i zahtjevima vaše analize. Kratkoročna, srednjoročna ili dugoročna predviđanja zahtijevaju različite tehnike predviđanja. Predviđanje se također može razlikovati ovisno o svom cilju. Na primjer, normativno predviđanje pomoći će u pronalaženju rješenja konkretnog problema, dok će analitičko predviđanje opisivati očekivane promjene u socijalnom, gospodarskom i političkom okruženju. Proračunski analitičari općenito koriste jednu ili više vrsta sljedećih modela u projiciranju prihoda/rashoda u svrhu proračunskoga (jednogodišnjeg) ili višegodišnjeg predviđanja.

Stručno mišljenje. Za uspješnu primjenu ove tehnike ključan je «stručnjak» koji posjeduje bogato znanje i iskustvo u procjeni godišnjih proračunskih prihoda. Da bi se konzistentno dobivala uspješna predviđanja, stručnjak mora poznavati sustav prihoda, lokalno gospodarstvo te kako dobiti dodatne informacije. Stručno mišljenje široko se koristi u procjeni godišnjih prihoda, često zajedno s analizom trendova. Stručno mišljenje i analiza trendova jednostavne su i ekonomične metode predviđanja, idealne za određene vrste prihoda, kao što je porez na imovinu. Nedostaci stručnog mišljenja sastoje se u tome što ono ovisi o subjektivnom mišljenju stručnjaka i znatno se oslanja na jednoga pojedinca.

Analiza trendova. Ova tehnika zasniva se na pretpostavci da su prihodi, na primjer, vremenska funkcija. Jedna je od najčešćih pretpostavki u analizi trendova ta da će godišnja stopa rasta prihoda u budućnosti biti ista kao i ona u prošlosti. Analiza trendova može se primijeniti na sve izvore prihoda, uključujući dozvole za rad, građevinske dozvole i porez od maloprodaje. Kako je prije spomenuto, analiza trendova često se koristi zajedno sa stručnim mišljenjem za procjenu proračunskih prihoda. Analiza trendova ograničena je utoliko što nikada ne predviđa «točku preokreta» u tijeku prihoda; umjesto toga predviđa nastavak povećanja i smanjenja koja su prije postojala, bez obzira na bilo kakve promjene koje se događaju s gospodarstvom. To može dovesti do precjenjivanja ili podcjenjivanja prikupljanja prihoda.

Determinističko predviđanje. Ova tehnika za predviđanje prihoda omogućuje i druge varijable osim vremena kroz usredotočenje na stope i osnovice prihoda. Na primjer, prihodi od registracija pasa, ako ih prikuplja lokalna samouprava, funkcija su broja registriranih pasa i naknade za registraciju po psu. Kroz projekciju broja pasa registriranih u lokalnoj samoupravi, lako se može izraditi procjena prihoda od registracije pasa. Ovaj pristup često kritiziraju kao previše linearan. Taj pristup ima mnogo istih nedostataka kao i tehnike analize trendova i stručnog mišljenja.

Ekonomometrijsko predviđanje. Ova je tehnika umnogome složenija od prethodno opisanih. Ekonomometrijsko predviđanje povezuje prethodne prihode s ekonomskim i demografskim varijablama koje zauzvrat povezuju procjene prihoda s očekivanim fluktuacijama u tim varijablama. U ekonometrijskom predviđanju upotrebljavamo nekoliko neovisnih varijabli istovremeno i sistematski kako bismo dobili procjene prihoda. Ta tehnika omogućuje analizu «što ako», koja daje procjene utjecaja alternativnih pretpostavki o rezultatima. Bez obzira na njezinu veću fleksibilnost, ta tehnika ima nekoliko slabosti. Vrlo je skupa s obzirom na potrebe za podacima, vremenom zaposlenika i stručnosti te zahtjeva za korištenjem kompjutera. U većem dijelu ta se tehnika koristi za višegodišnje predviđanje prihoda i rashoda.

Metoda scenarija jedan je od najvažnijih načina za povećanje pouzdanosti bilo koje tehnike predviđanja. Ova vam metoda pruža alternativna predviđanja prema različitim projekcijama određenih informacija. Nadalje, možete izraditi optimističnija i pesimističnija predviđanja nego što su originalna predviđanja, te izraditi strategiju za buduću usporedbu rezultata tih triju scenarija.

Ekonometrijski su modeli važni po tome što uzimaju u obzir utjecaj unutrašnjih čimbenika, a ujedno i pomažu da se izbjegne problem u slučaju da glavni parametri modela ne slijede predviđeni put. U tim se slučajevima može primijeniti metoda scenarija koja može predvidjeti razlike i omogućiti vam usporedbu predviđenih i stvarnih podataka. Na primjer, lokalna samouprava može imati ideju o izgradnji autoputa. Ako grad pripremi proračun uz pretpostavku određenog datuma izgradnje i donese važne odluke na osnovi tog predviđanja, a radovi budu odgođeni ili otkazani, to lokalnoj samoupravi može stvoriti velike probleme. U krajnjim slučajevima to može uzrokovati stečaj lokalne samouprave. U nekim slučajevima, posebno u slučaju parametara koji se koriste u scenarijima, procjene koje se izračunavaju na temelju stručnoga mišljenja treba zamijeniti zbog nedostatka pouzdanih podataka. Važno je naglasiti da stručne procjene uključuju više od puke informacije prikupljene nasumce. Stručne procjene mobiliziraju znanje stručnjaka, što često uključuje konkretne preliminarnе informacije o takvim pitanjima kao što su buduće izmjene propisa. Ta predviđanja mogu postati proročanstva koja će se sama ispuniti u slučajevima u kojima utječu na ponašanje.

Primjer analize trendova

Analiza trendova obuhvaća analizu podataka iz prethodnih razdoblja (najmanje za tri godine unazad), koji su uzrok promjena u izvorima lokalnih prihoda, utvrđivanje pozitivnih i negativnih gospodarskih stanja, obuhvaća prilagođavanje zbog inflacije i donošenje opreznih odluka u analizi podataka. Prvi dio analize trendova – analiza podataka iz prethodnih razdoblja– slijedi ove korake:

1. Utvrditi i navesti svaki izvor prihoda (npr. porezi od maloprodaje). Analizirati svaki izvor zasebno jer trendovi mogu varirati prema izvoru.
2. Izračunati promjenu postotka u prihodima za svaku godinu.
3. Zbrojiti postotke za sve godine.
4. Podijeliti ukupni iznos po broju promjena u postocima (npr. za podatke za tri godine unazad, bile bi dvije promjene u postocima). Time dobivamo prosječnu godišnju promjenu u postotku za razdoblje koje proučavamo.
5. Pomnožiti prihode za tekuću fiskalnu godinu s prosječnom godišnjom promjenom postotka. Rezultat pribrojiti tekućim prihodima kako bi se dobila projekcija prihoda za sljedeću fiskalnu godinu.
6. Prilagoditi projicirane prihode za promjene u inflaciji, porastu ili smanjenju broja stanovnika, zakonima koji utječu na lokalne prihode i promjenama u gospodarskoj aktivnosti.

Sljedeći primjer pokazuje kako se analiza trendova može koristiti za procjenu izvora prihoda od «dozvola za poslovanje». Pregled financijskih zapisa otkriva sljedeće:

Fiskalna godina	Prihodi od dozvola za poslovanje (u tisućama HRK)
1997	1,000
1998	1,200
1999	1,300
2000	1,500
2001	1,900
2002	2,100
Procjena za sljedeću godinu	?

Gornjim se brojevima koristite za izračunavanje stope promjene za svaku godinu prikupljenih prihoda od dozvola za poslovanje:

Stopa promjene			
$\frac{(FG1998 - FG1997)}{FG1997}$	=	$\frac{(1,200 - 1,000)}{1,000}$	= 0.20 ili 20%
$\frac{(FG1999 - FG1998)}{FG1998}$	=	$\frac{(1,300 - 1,200)}{1,200}$	= 0.08 ili 8%
$\frac{(FG2000 - FG1999)}{FG1999}$	=	$\frac{(1,500 - 1,300)}{1,300}$	= 0.15 ili 15%
$\frac{(FG2001 - FG2000)}{FG2000}$	=	$\frac{(1,900 - 1,500)}{1,500}$	= 0.26 ili 26%
$\frac{(FG2002 - FG2001)}{FG2001}$	=	$\frac{(2,100 - 1,900)}{1,900}$	= 0.10 ili 10%

Zbrojite stope promjene i podijelite ih s brojem promjena tijekom tog razdoblja:

$$\frac{20\% + 8\% + 15\% + 26\% + 10\%}{5 \text{ promjena}} = \frac{79\%}{5} = 16\%$$

Primijenite prosječnu stopu promjena na prihode za tekuću godinu (FG2002) kako biste procijenili koliko će prihodi porasti za FG2003:

$$2,100 \times 0.16 = 336$$

Ako dodamo ovo povećanje u prihodima prikupljanja u tekućoj godini, dobit ćemo procijenjene prihode od dozvola za poslovanje za fiskalnu godinu 2003:

$$336 + 2,100 = 2,436 \text{ HRK ('000) za prikupiti u FG2003}$$

Osnovna analiza gore opisanih podataka iz prethodnih razdoblja ne predstavlja cjelokupnu analizu trendova. U projekciji prihoda, treba uzeti u obzir sljedeće čimbenike:

- Promjene u zakonu koje utječu na sposobnost grada za prikupljanje izvora prihoda.
- Stopu propuštenih poreza i naknada (Prikupljaju li se pravodobno svi prihodi koji pripadaju lokalnoj samoupravi? Ako ne, koje mjere treba poduzeti da bi se ta situacija popravila?).
- Neuobičajene ili sezonske promjene u izvoru prihoda (npr. je li veliki, jednokratni prihod prethodno primljen?).
- Utjecaj inflacije na stvarni rast.
- Posebne probleme u prikupljanju posebnog izvora prihoda.

Uz projekcije lokalnih prihoda, možete provesti analizu trendova radi procjene razine transfera središnje vlasti koje bi vaša lokalna samouprava trebala dobiti. Potrebno je donijeti pretpostavke kako bi se dobila određena projekcija ovoga kritičnog izvora prihoda iako je teško predvidjeti glavnu komponentu prihoda lokalne samouprave. Kao polaznu točku, ove projekcije prihoda možete zasnivati na primicima iz prethodnih fiskalnih godina, uz prilagodbe zbog inflacije i svih mjere središnje vlasti. Nakon što analiza bude dovršena, potrebno je utvrditi kada će u tijeku fiskalne godine biti primljen svaki izvor prihoda i iznos kojeg treba prikupiti. To će poslužiti kao plan prihoda i financijskog toka. Kada fiskalna godina počne, potrebno je pratiti stvarno prikupljanje prihoda prema ovom planu i u skladu s tim provesti prilagodbe.

Ako vaša lokalna samouprava nema podatke o svakom izvoru prihoda, ili ako su resursi osoblja ograničeni, analizu trendova možete provesti s ukupnim приходima. No, ipak moramo imati na umu da je rezultat takve vježbe više aproksimacija nego projekcija.

Koraci u pripremi predviđanja

1. korak: Donošenje strateških odluka. - Prije no što počnemo s postupkom predviđanja, potrebno je donijeti neke strateške odluke. Najprije moramo odlučiti o tome koliko ćemo duboko ulaziti u analizu predviđanja i u tehniku predviđanja za koju ste se odlučili. Također trebate razmotriti biste li željeli provesti predviđanje na osnovi tekućih cijena ili komparativnih cijena i sukladno s tim prilagoditi podatke za inflaciju. Ova odluka snažno utječe na rezultate procjena.

2. korak: Odaberite tehniku predviđanja i pripremite svoje predviđanje. - Najjednostavnija je metoda predviđanja analiza trendova, te biste ju trebali koristiti ako služi cilju vaše analize. Ovu tehniku možete primijeniti na cijeli proračun ili na pojedine proračunske stavke ako su za neke stavke potrebne osjetljivije tehnike.

U pripremi predviđanja potrebno je izračunati godišnje promjene u svakoj stavci. Za svaku stavku potrebno je izračunati prosječnu promjenu za prošle godine, a prethodne podatke potrebno je pomnožiti s tim prosjekom kako bi se dobilo predviđanje za sljedeću godinu. Za svaku godinu potrebno je pomnožiti prosječni indeks sa stvarnim podacima iz prethodne godine. Nastavite tako sve dok ne dobijete projekcije za sve stavke.

3. korak: Dotjerivanje predviđanja. - Svoja predviđanja možete također i dotjerati i preispitati jesu li u konkretnim godinama neke stavke prošle kroz bitne promjene koje bi opravdale isključivanje tih godina (na primjer, prvih nekoliko godina) iz obračunavanja. Možete izračunati prosjek na osnovi razdoblja između 1997. i 2002. godine ali i razdoblja između 2000. i 2002. ako

je to opravdano. No, u slučaju da smanjite broj godina za izračunavanje prosječne promjene bez opravdanih razloga, mogli biste smanjiti vjerodostojnost svojeg predviđanja.

Zaključci o predviđanju

Kako je prethodno rečeno, važno je pripremiti predviđanje prije početka samog izračuna. Potrebno je odlučiti o ciljevima i dubini analize i odabrati prikladnu tehniku predviđanja. Tehnika koju koristite trebala bi odgovarati pouzdanosti vaših podataka. Postupak predviđanja daje različite rezultate ovisno o tome koristite li tekuće cijene ili komparativne cijene.

Izrada predviđanja, proračunski podaci kojima se koristite i tehnika koju odabirete određuju točnost vaših rezultata. Najkorisnije tehnike predviđanja jesu one koje kombiniraju matematičke metode i nemjerljive informacije koje dobivamo od stručnjaka.

RJEČNIK IZRAZA I TERMINA

Aktiva: Vjerojatna buduća ekonomska korist dobivena ili kontrolirana određenom cjelinom kao rezultat prošlih transakcija ili događaja.

Aktivnost: Specifična i jasno prepoznatljiva usluga izvršena od strane jedne ili više organizacijskih komponenti vlade za realizaciju funkcije za koju je država odgovorna (npr. policija je aktivnost unutar funkcije javne sigurnosti).

Amortizacija: (1) Dio troška ograničenog trajanja ili nematerijalnog sredstva zaračunatog kao izdatak tijekom određenog perioda. (2) Smanjenje duga redovnim otplatama glavnice i kamata dovoljnim za zaključenje duga po dospelju.

Anuitet: Serija jednakih plaćanja izvršenih ili primljenih u jednakim intervalima tijekom određenog perioda.

Aproprijacija: Pravne ovlasti koje daje vijeće lokalne samouprave za stvaranje izdataka i preuzimanje obaveza za konkretne svrhe; obično je ograničeno iznosom i vremenom u kojem može biti ostvareno.

Arbitraža: Klasično, istovremena kupovina i prodaja istog ili odgovarajućeg vrijednosnog papira kako bi se osigurala dobit od razlika u cijeni. Kod vladinog financiranja, najuobičajenija pojava arbitraže uključuje investiranje prihoda od prodaje i vrijednosnih papira izuzetih iz poreza u vidu oporezivog instrumenta na tržištu novca koji daje veću cijenu, što dovodi do prihoda od kamata povrh koštanja kamata.

Bazni poen: Odgovara 1/100 od jedan posto. Ako kamatna stopa poraste sa 7,50 na 7,75 posto, razlika se spominje kao povećanje od 25 baznih poena.

Bilanca: Financijsko izvješće koje prikazuje aktivu, pasivu i neto vrijednost neke organizacije na specifični datum u skladu s GAAP-om.

Brainstorming: Grupna tehnika za rješavanje problema iznošenjem ideja, poticanjem, kreativnim razmišljanjem neograničenim spontanim sudjelovanjem u raspravi.

Ciljevi pružanja usluga: Konkretna dostignuća kojima se lokalna samouprava nada kroz pružanja usluge, rezultat aktivnosti.

Deficit: (1) Višak obveza fonda nad njegovom imovinom. (2) Višak troškova nad prihodima tijekom računovodstvenog razdoblja ili, u slučaju vlasničkih fondova, višak rashoda nad prihodima tijekom računovodstvenog razdoblja.

Determinističko predviđanje: Metoda predviđanja koja omogućava, osim vremena, uporabu drugih varijabli (npr. stope i osnove izvora prihoda).

Direktan dug: Dug koji je vlada uzela na svoje vlastito ime ili preuzela kroz pripojenje područja ili konsolidaciju s drugom vladom.

Direktni rashodi: Rashodi koji se mogu određeno povezati sa određenim robama, uslugama, jedinicama, programima, aktivnostima ili funkcijama. Direktni rashodi razlikuju se od indirektnih

rashoda tako da se ovi potonji ne mogu određeno povezati te se moraju rasporediti na nekom sistematičnom i racionalnom temelju.

Dug: Obveza koja je rezultat posuđivanja novca ili kupovine roba i usluga. Dug vlada uključuje obveznice, vremenska jamstva i mjenice.

Dug po stanovniku: Iznos vladinog duga podijeljen na broj stanovnika. Dug po stanovniku se koristi za prikazivanje kreditnog položaja vlade referencom na razmjerni dug koji snosi svaki stanovnik.

Dug vezan uz obveznice: Dio zaduženosti koji predstavljaju neotplaćene obveznice.

Dugoročna imovina: Dugoročna materijalna imovina koja je dobivena ili kontrolirana kao rezultat prošlih transakcija, događaja ili okolnosti. Dugoročna imovina uključuje zgrade, opremu, poboljšanja osim onih na zgradama i zemlju. U privatnom sektoru, o toj se imovini obično govori kao o vlasništvu, postrojenju i opremi.

Dugoročni cilj: Opća i vremenski neograničena izjava širokog usmjerenja, svrhe ili namjene zasnovana na potrebama zajednice.

Dugoročni dug: U kontekstu GLTDAG-a, bilo koji nedospio dug koji nije dugovanje fonda.

Dugoročni proračun: Proračun pripremljen za razdoblje duže od fiskalne godine, u nekim državnim vladama, proračun pripremljen za razdoblje duže od dvije godine. Dugoročni proračuni koji se bave planovima kapitalnih izdataka i programima kapitalnog poboljšanja nazivaju se kapitalnim proračunima.

Dugovanja: Kratkoročna račun obveze koja prikazuje iznose koji se duguju privatnim osobama ili organizacijama za robu i usluge primljene od strane vlade.

Ekonometrijsko predviđanje: Tehnika predviđanja u kojoj je predviđanje varijabla, ovisna varijabla je funkcija različitih gospodarskih i demografskih varijabli koje su neovisne od varijable koja je predviđanje, te na nju mogu ili ne moraju imati utjecaja. Na primjer, prihod (ovisna varijabla) je funkcija dobi, stupnja obrazovanja i spola (neovisne varijable).

Fiksna imovina: Imovina dugoročnog karaktera koja je u vlasništvu lokalne samouprave te koja će i dalje biti upotrebljavana za javne namjene, kao što su zemljište, zgrada ili oprema.

Fiksna stopa: Kamatna stopa koja je fiksirana u vrijeme kad je potpisan ugovor o zajmu ili kad je prodana obveznica i koja ne može biti mijenjana.

Fiksni troškovi: Troškovi osiguranja roba ili usluga koji ne variraju proporcionalno s opsegom pruženih roba ili usluga (npr. osiguranje i doprinosi u mirovinski sustav).

Financijska analiza: Skup alata i tehnika koje vam omogućavaju da mjerite tekuće financijsko stanje samouprave ili tvrtke te da predvidite trendove o budućem financijskom stanju istih.

Financijski najam: Sporazum koji izražava pravo na korištenje imovine, postrojenja ili opreme, obično kroz naznačeni period vremena, koji zadovoljava jedan ili više kriterija iznijetih u SFAS-u br. 13 za kapitalizaciju najma.

Fiskalna godina: Razdoblje od dvanaest mjeseci određeno kao operativna godina iz knjigovodstvenih svrha i svrha proračuna u organizaciji.

Fiskalna politika: Smjernice samouprave glede prihoda, potrošnje i upravljanja dugom povezanih s uslugama, programima i kapitalnim ulaganjem samouprave. Pruža dogovoreni skup načela za planiranje i izradu programa proračuna samouprava i njihovo financiranje.

Fiskalni pokazatelji: Grupa statističkih vrijednosti koje naznačuju fiskalne rezultate organizacije.

Fond: Fiskalni i računovodstveni subjekt sa samo-usklađenim nizom računa na kojima se gotovina i druga financijska sredstva, sve povezane obveze i preostale neto vrijednosti, ili bilance te njihove promjene bilježe i odvajaju kako bi se provodile specifične aktivnosti ili postignu određeni ciljevi u skladu sa posebnom regulativom, restrikcijama ili ograničenjima.

Fond za kapitalne projekte: Fond stvoren za opravdavanje financijskih izvora koji će se koristiti za preuzimanje ili gradnju glavnih kapaciteta dugotrajne imovine (osim onih koji se financiraju iz vlasničkih fondova i zaklada).

Fond za podmiranje duga: Komparativni statistički podaci koji ilustriraju odnos između nenaplaćenog duga izdavatelju i takvih faktora kao što su njegova porezna osnova, dohodak ili populacija. Ti pokazatelji obično se koriste kao dio procesa određivanja kreditnog rejtinga emisije, pogotovo kod općih osiguranih obveznica.

Funkcija: Skupina povezanih aktivnosti koje su usmjerene k ostvarenju osnovnog programa službe ili regulatornog programa za koji je odgovorna vlada (npr. javna sigurnost).

Godišnji period: Određena dužina vremena tijekom kojeg se trebaju dogoditi plaćanja anuiteta.

Gotovinski ekvivalent: Kratkoročna, visoko likvidna ulaganja koja se i (1) lako mogu pretvoriti u poznate gotovinske iznose i (2) koja su tako blizu svog dospjeća da predstavljaju beznačajan rizik promjene vrijednosti zbog promjena u kamatnim stopama.

Infrastruktura: Javni objekti kao što su ulice, mostovi, zgrade, parkovi, vodoopskrbni i vodoodvodni sustavi i javna rasvjeta.

Inženjering vrijednosti: Sistematski pristup optimizaciji vrijednosti objekta; u procesu inženjeringa vrijednosti grupa objektivnih tehničkih stručnjaka koji nisu bili povezani s izradom, dijele projekt u glavne komponente, dogovaraju se o funkcijama svake od njih, te onda predlažu alternative postojećim funkcijama koje su osmišljene radi obavljanja iste funkcije; to nije provjera ili pregled izrade, nego proces reinženjeringa koji osporava etablirana rješenja ili paradigme.

Izdaci: Smanjenja u neto financijskim sredstvima. Izdaci uključuju tekuće troškove poslovanja koji zahtijevaju sadašnje ili buduće korištenje neto kratkotrajne imovine, podmirenje duga i kapitalne izdatke, i međudržavna jamstva, dopuštene izdatke i zajedničke prihode.

Izdvajanje: Zakonsko ovlaštenje dato od strane zakonodavnog tijela za vršenje izdataka i stvaranje obveza za specifične svrhe. Izdvajanje je obično ograničeno iznosom i vremenom u kojem se može potrošiti.

Iznos otplate duga: Zbroj iznosa kamate i glavnice obveznica koje dospijevaju u određenoj godini.

Iznošenje činjenica: Svi materijali pripremljeni od strane zajmoprimca koji opisuju predloženo zaduženje, sigurnosne zaloge za otplatu duga te druge podatke koji se odnose na spremnost i sposobnost zajmoprimca da otplati dug po dospelosti.

Izvešće o poslovanju: Financijsko izvješće koje pokazuje financijske rezultate aktivnosti nekog tijela tijekom računovodstvenog razdoblja u skladu s GAAP-om. U financijskom izvješćivanju vlade, izvješća o poslovanju i izvješća o promjenama u glavnici fonda kombiniraju se u "sveobuhvatne" formate izvješća o poslovanju.

Izvešće o promjeni u glavnici: Financijsko izvješće koje usklađuje bilance glavnice nekog subjekta na početku i kraju računovodstvenog razdoblja u skladu s GAAP-om. Ono objašnjava odnos između izvješća o poslovanju i bilance. Izvješća o promjeni glavnice vlade morala bi biti združena s izvješćima o poslovanju u "sve-obuhvatne" formate izvješća o poslovanju.

Kapitalne potpore: Potpore ograničene od strane davatelja za preuzimanje i/ili gradnju dugoročne materijalne imovine.

Kapitalni izdaci: Izdaci proizišli iz preuzimanja ili dodavanja opće dugoročne materijalne imovine vlade.

Kapitalni objekt: Fiksna imovina koja ima određeni vijek uporabe i minimalnu cijenu definiranu od strane lokalne samouprave, primjeri uključuju ceste, mostove i javne zgrade.

Kapitalni program: Višegodišnji plan kapitalnih projekata navedenih prema prioritetima po godinama s predviđenim datumima početka i završetka, godišnjim procijenjenim troškovima i predloženim metodama financiranja

Kapitalni proračun: Plan predloženih kapitalnih ulaganja i načini njihova financiranja, uglavnom zasnovan na prvoj godini programa kapitalnih ulaganja obično propisan kao dio cjelokupnog godišnjeg proračuna, koji uključuje operativne i kapitalne izdatke.

Klasifikacija aktivnosti: Klasifikacija izdataka prema specifičnom tipu posla obavljenog od strane organizacijskih jedinica (npr. tretiranje i uklanjanje kanalizacijskog otpada, prikupljanje otpada, uklanjanje otpada i čišćenje ulica su aktivnosti koje se vrše u okviru izvršenja sanitarne funkcije).

Klasifikacija po funkcijama: Klasifikacija izdataka prema glavnim svrhama za koje su izdaci učinjeni (npr. javna sigurnost).

Knjiga troškova: Analitička evidencija u kojoj svaki projekt, posao, centar proizvodnje, proces, poslovanje, proizvod ili usluga ima zaseban račun na koji se sve stavke koje potpadaju pod trošak unose uz potrebne pojedinosti.

Knjigovodstvena vrijednost: Vrijednost kako je prikazana u evidencijskim knjigama. U slučaju sredstava koja podliježu smanjenju putem ispravaka vrednovanja, knjižna vrijednost odnosi se na trošak ili navedenu vrijednost minus odgovarajući ispravak. Ponekad se vrši razlikovanje između bruto knjigovodstvene vrijednosti i neto knjigovodstvene vrijednosti, s time da prethodna označuje vrijednost prije odbitka odnosnih ispravaka, a potonja na vrijednost nakon odbitka

istih. Međutim, u odsutnosti ikakvih modifikatora, podrazumijeva se da je knjigovodstvena vrijednost sinonim s neto knjigovodstvenom vrijednošću.

Kratkoročni cilj: Ono što treba ostvariti u konkretnim, dobro definiranim i mjerljivim uvjetima te što treba ostvariti u konkretnom vremenskom periodu.

Kreditna sposobnost: Opće zadovoljavanje kriterija osobe, tvrtke ili lokalne samouprave da se zaduži.

Kreditni rizik: Rizik da druga ugovorna stranka u investicijskoj transakciji neće ispuniti svoje obveze. Kreditni rizik može se povezati sa izdavateljem vrijednosnica, sa financijskom institucijom koja drži depozite ili sa stranama koje posjeduju vrijednosnice ili jamstvo. Na izlaganje kreditnom riziku može se utjecati koncentracijom depozita ili investicija u bilo kojem tipu investicija ili s bilo kojom drugom ugovornom stranom.

Kumulirana amortizacija: Stavka kontra-aktive koja se koristi za izvještavanje o akumulaciji periodičkih doznaka kako bi prikazala isticanje procijenjenog vijeka trajanja dugoročnih materijalnih sredstava.

Kuponska stopa: Kamatna stopa koja će biti plaćena držateljima obveznica. Iznos kamate određuje se množenjem kuponske stope nominalnom vrijednošću obveznice.

Lease purchase agreement: Ugovorni sporazumi koji se nazivaju najmom, ali su u biti kupoprodajni ugovori.

Limit duga: Maksimalan iznos neplaćenog bruto ili neto duga koji je zakonski dozvoljen.

Margina: U kontekstu sporazuma o ponovnoj kupnji i obrnutog sporazuma o ponovnoj kupnji, višak tržišne vrijednosti uključujući obračunatu kamatu na vrijednosne papire vezanih za sporazum o ponovnoj kupnji / obrnuti sporazum o ponovnoj kupnji ili sporazum o fiksnoj kuponskoj ponovnoj kupnji / obrnutoj ponovnoj kupnji nad sporazumnom svotom uključujući i obračunatu

Metoda nominalne grupe: Strukturirana tehnika interakcije koja potiče input od svih članova grupe te osigurava anonimno glasovanje o prioritetima.

Narasla vrijednost: Osnova za vrednovanje za izvjesne investicije i dužničke instrumente koja izvješćuje o bilanci samo za onaj dio njihove nominalne vrijednosti koji prikazuje glavnica i obračunate kamate do danas.

Nestalni prihodi/izdaci: Nestalni prihodi i izdaci jesu jednokratni prihodi ili izdaci.

Normativno/analitičko predviđanje: Normativno predviđanje ima dobro definiranu svrhu, kao što je izrada proračuna, za razliku od analitičkog predviđanja čiji cilj je odrediti općenitija očekivanja (npr. za strategiju lokalne samouprave). Normativno predviđanje sastoji se samo od brojeva, koje će činiti dio dokumenta, dok analitičko predviđanje, na primjer, može sadržavati scenarije.

Obračunska osnova: Evidentiranje financijskih efekata vladinih transakcija i drugih događaja i okolnosti koje imaju gotovinske posljedice za državu u periodima u kojima te transakcije,

događaji i okolnosti nastaju, umjesto samo u periodima u kojima je gotovina primljena ili plaćena od strane države.

Obveze: Vjerojatno žrtvovanje ekonomskih beneficija u budućnosti koje proističe iz sadašnjih obveza određenog tijela da izvrši prijenos imovine ili pruži usluge drugim tijelima u budućnosti kao rezultat prošlih transakcija ili događaja.

Obveznica: Pisano obećanje da će biti plaćen (dug) određen novčani iznos (vrijednost glavnice ili vrijednost pri dospelosti) na određen budućni datum (datum(i) dospelosti), uz periodične kamate, koje će se otplaćivati u određenom postotku od glavnice (kamatna stopa). Obveznice se obično koriste za dugoročno zaduživanje.

Obveznica vezana uz prihod: Obveznica izdana bilo za financiranje projekta ili tvrtke, i osigurana prihodima ostvarenim od financiranog objekta.

Očekivani vijek uporabe: Očekivani korisni vijek uporabe imovine od dana stavljanja u uporabu do projiciranog vremena završetka uporabe

Odgodeno održavanje: Neizvršenje (odgoda) održavanja u vrijeme kad je do njega trebalo doći, ili je bilo planirano; održavanje u ovom kontekstu znači više od preventivnog održavanja i popravaka; također uključuje zamjenu dijelova, periodično nanošenje novog sloja na cestama i druge aktivnosti potrebne za održavanje fiksne imovine na izvornoj razini pružanja usluga tijekom izvorno procijenjenoga vijeka uporabe.

Odgovornost: Stanje obveze nekoga da obrazloži svoje postupke, opravda što čini. Odgovornost od vlada traži da odgovaraju građanima kako bi opravdale povećavanje javnih izvora i svrhe za koje se isti koriste.

Odjel: Osnovna organizacijska jedinica jurisdikcije koja je po funkcijama jedinstvena u pružanju usluga.

Ograničavajuća klauzula o izdavanju obveznica: Zakonski provedivo obećanje koje je dao izdavatelj obveznica imateljima obveznica, koje je obično sadržano u rješenju ili ugovoru o obveznicama (npr. rezervirani prihodi).

Ograničena vrijednosnica opće obveze: Vrsta obveznice koju podupiru izvori prihoda koji su ograničeni izvorima ili maksimalnim iznosom poreza.

Operativni (tekući) prihodi/izdaci: Prihodi od institucija lokalne samouprave, te lokalni porezi i naknade. Izdaci za svakodnevno funkcioniranje, kao što su uredski pribor, održavanje opreme i putovanja. Također se nazivaju operativni troškovi i troškovi održavanja.

Operativni proračun: Plan za tekuće prihode i predložena sredstva za njihovo financiranje; prioritetna sredstva kojima se većina financiranja, nabavke, potrošnje i pružanja usluga samouprave nadgleda.

Opozive obveznice: Obveznice koje se mogu otkupiti prema izboru izdavatelja obveznice na datum opoziva, po cijeni jednakoj cijeni opoziva. Poseban uvjet pod kojim se obveznice mogu opozvati ili otkupiti sadržan je u ugovoru o obveznici.

Otplata duga: Cijena glavnice i kamate na zaduženje za određenu godinu ili niz godina prema unaprijed određenom rasporedu otplate

Plaćanje po dospijeću: Princip ili praksa plaćanja dobara i usluga u vrijeme kada su pribavljene ili izgrađene, a ne oslanjanje na kredit (npr. zajam ili vrijednosnice).

Plaćanje tijekom korištenja: Princip ili praksa plaćanja dobara i usluga tijekom njihova korištenja u vremenu uporabom kredita (npr. zajam ili vrijednosnica); ova metoda spaja korist od uporabe imovine, kao što su ulica, most ili zgrada s otplatom duga za tu imovinu.

Plan amortizacije: (1) Dio troška ograničenog trajanja ili nematerijalnog sredstva zaračunatog kao izdatak tijekom određenog perioda. (2) Smanjenje duga redovnim otplatama glavnice i kamata dovoljnim za zaključenje duga po dospijeću.

Podaktivnost: Poseban posao koji se obavlja tijekom provođenja aktivnosti vlade (npr. čišćenje rasvjete i zamjena oštećenih uličnih svjetiljki bila bi podaktivnost u aktivnosti održavanja ulične rasvjete).

Podfunkcija: Grupiranje povezanih aktivnosti unutar određene funkcija vlade (npr. policija je podfunkcija funkcija javne sigurnosti).

Pokazatelj: Bilo koja od skupina statističkih vrijednosti koje kada se uzmu zajedno naznačavaju rezultate projekta, organizacije ili grupe ljudi.

Pokazatelj rezultata (mjerenje rezultata): Konkretno kvantitativno i kvalitativno mjerenje izvršenog rada unutar pojedine aktivnosti ili programa (npr. ukupan broj kilometara očišćenih ulica). Također konkretno mjerenje rezultata dobivenih kroz program ili aktivnost (npr. smanjena pojava vandalizma zbog novog programa ulične rasvjete).

Pokazatelji duga: Komparativni statistički podaci koji ilustriraju odnos između nenaplaćenog duga izdavatelju i takvih faktora kao što su njegova porezna osnova, dohodak ili populacija. Ti pokazatelji obično se koriste kao dio procesa određivanja kreditnog rejtinga emisije, pogotovo kod općih osiguranih obveznica.

Porez ad valorem: Porez baziran na vrijednosti (npr. porez na imovinu).

Poslovni dohodak: Višak prihoda u vlasničkom fondu nad tekućim rashodima.

Poslovni najam: Sporazum o najmu koji ne zadovoljava kriterije za kapitalizaciju iz SFAS br. 13.

Poslovni prihodi: Prihodi vlasničkog fonda izravno povezani s primarnim aktivnostima fonda. Sastoje se prvenstveno od korisničkih naknada za robu i usluge.

Poslovni prijenosi: Svi međufondovski prijenosi osim prijenosa preostale glavnice (npr. pravno ovlašteni prijenos iz fonda u koji se slijevaju prihodi u fond kroz koji će se sredstva trošiti)

Poslovni proračun: Planovi tekućih izdataka i predloženih načina njihovog financiranja. Godišnji poslovni proračun (ili, u slučaju nekih državnih vlada, dvogodišnji poslovni proračun) je primarno sredstvo kojim se kontrolira većina aktivnosti stjecanja, trošenja i pružanja usluga neke vlade. Korištenje godišnjih poslovnih proračuna obično se traži zakonom. I kada se ne traži zakonom,

Poslovni rashodi: Rashodi u vlasničkom fondu koji se odnose direktno na primarne aktivnosti fonda.

Potpore: Doprinosi u obliku gotovinskih darova ili druge imovine od druge vlade za korištenje ili potrošnju za određenu namjenu, aktivnost ili objekt.

Potraživanja: Stavka aktive koja prikazuje iznose koji dospijevaju od privatnih osoba ili organizacija za robu i usluge pružene od strane vlade (ali ne uključujući iznose dospjele od strane drugih fondova ili drugih vlada).

Potraživanja po zajmovima: Račun imovine koji prikazuje svote koje su pozajmljene pojedincima ili organizacijama izvan vlade, uključujući mjenice preuzete kao osiguranje takvih zajmova. Zajmovi drugim fondovima i vladama trebaju se posebno evidentirati te se o njima izrađuju posebna izvješća.

Povrat ulaganja: Mjera sposobnosti zarade imovine; često se upotrebljava radi ocjenjivanja učinkovitosti i djelotvornosti.

Predmet rashoda: Klasifikacija izdataka zasnovana na vrstama kategorija dobara i imovine. Tipični su primjeri plaće, ugovorene usluge, pribor i materijali te kapitalni izdaci.

Predviđanje: Sredstvo predviđanja budućih prihoda i izdataka na osnovi trendova iz prethodnih razdoblja te modificirano konkretnim pretpostavkama o budućnosti.

Premija po obveznicama: Razlika između sadašnje vrijednosti i nominalnog iznosa obveznica kad je prethodna veća od potonjeg.

Prihodi: (1) Povećanja u neto kratkoročnoj imovini fonda vladinog tipa iz izvora koji nisu povrati izdataka niti prijenosi preostale glavnice. Isto tako se dobit od općeg dugoročnog duga i ulazni poslovni prijenosi klasificiraju kao "ostali financijski izvori" a ne prihodi. (2) Povećanja u neto ukupnoj imovini fonda tipa vlasničkog fonda iz izvora koji nisu povrati izdataka, kapitalni

Prihod od duga: Razlika između nominalnog iznosa zaduženja i popusta pri izdavanju ili suma nominalnog iznosa i premije pri izdavanju. Prihod od duga razlikuje se od gotovinskih primitaka do mjere do koje troškove izdavanja, kao što su naknade otkupljivačima emisije, zadržava otkupljivač emisije.

Prihodi iz vlastitih izvora: Prihodi koji su prikupljeni i zadržani na razini lokalne samouprave. Ne uključuju subvencije, pomoći i donacije.

Priprema i izrada proračuna po rezultatima: Metoda pripreme i izrade proračuna u kojoj su usluge koje se pružaju građanima podijeljene u raspoznatljive programe za pružanje usluga ili jedinice izvršenja. Jedinica može biti odjel ili radna grupa. Svaki program ima raspoznatljivu uslugu ili output i ciljeve za učinkovito pružanje usluge. Djelotvornost i učinkovitost pružanja usluga mjeri se pokazateljima rezultata.

Procjena: (1) Proces vršenja službene procjene imovine radi oporezivanja. (2) Vrednovanje određeno za imovinu kao rezultat tog procesa.

Procijenjena vrijednost: Vrednovanje određeno za nekretninu ili drugu imovinu od strane vlade kao osnova za određivanje poreza.

Program: Grupa povezanih aktivnosti koje izvode jedna ili više organizacijskih jedinica radi ostvarenja funkcije za koju je samouprava odgovorna.

Program kapitalnih izdataka: Plan za kapitalne izdatke koji će nastati svake godine kroz fiksni period godina kako bi se zadovoljile potrebe za kapitalom proizišle iz dugoročnog programa rada ili drugih potreba za kapitalom. On iznosi sve izdatke za projekt ili druge razmatrane izdatke u kojima će vlada sudjelovati i specificira izvore za koje se procjenjuje da su dostupni za financiranje projiciranih izdataka.

Programski proračun: Proračun koji alocira novac funkcijama ili aktivnostima samouprave, a ne konkretnim stavkama troškova ili odjelima.

Projekt kapitalnih ulaganja: Velika, nepovratna, mjerljiva, fiksna imovina velike vrijednosti s vijekom uporabe od više od jedne godine. Primjeri su: popravak, proširenje ili izgradnja novih zgrada ili ulica, velike opreme kao što su oprema za gašenje požara, kamioni za odvoz smeća ili oprema za gradnju.

Proračun: Plan financijskog poslovanja koji obuhvaća procjenu predloženih izdataka za dati period i predložena sredstva za njihovo financiranje. Upotrijebljen bez ikakvog modifikatora, taj termin obično označava financijski plan za jednu financijsku godinu. Termin "proračun" koristi se u praksi u dva smisla. Ponekad označava financijski plan prezentiran odgovarajućem državnom tijelu radi usvajanja, a ponekad plan konačno odobren od tog tijela.

Proračun kapitalnih izdataka: Plan predloženih izdataka za kupnju dugotrajne imovine i sredstava za financiranje istih.

Proračun po rezultatima: Proračun koji zasniva izdatke ponajprije na mjerljivim rezultatima aktivnosti i radnih programa.

Proračun po stavkama: Proračun pripremljen prema odjelima koji je usredotočen na ono što se kupuje.

Proračunska poruka: Općenito razmatranje predloženog proračuna kako je prezentiran pisanim putem od strane organa koji izrađuje proračun zakonodavnom tijelu. Obavijest o proračunu treba sadržavati objašnjenje osnovnih proračunskih stavki, prikaz iskustva vlade tijekom proteklog perioda i njen financijski status u vrijeme obavijesti i preporuka u vezi financijske police za nadolazeći period.

Proračunski dokument: Instrument koji se koristi od strane organa koji izrađuje proračun za prezentiranje sveobuhvatnog financijskog programa za državno tijelo koje vrši izdvajanje. Proračunski dokument obično se sastoji od tri dijela. Prvi dio sadrži obavijest od organa koji izrađuje proračun, zajedno sa sažetkom predloženih izdataka i sredstvom za financiranje istih. Drugi se sastoji od rasporeda koji podržavaju sažetak. Ti rasporedi detaljno pokazuju konkretne prihode, izdatke i druge podatke proteklih godina korištene u vršenju procjena. Treći dio sačinjen je od nacрта izdvajanja, prihoda i mjera za posuđivanje potrebnih da bi proračun stupio na snagu.

Proračunski kalendar: Raspored ključnih datuma u procesu pripreme i usvajanja proračuna.

Proračunski računi: Računi koji se koriste za unos formalno usvojenog godišnjeg poslovnog

proračuna u glavnu knjigu kao dio tehnike za kontrolu rukovođenja za formalnu proračunsku integraciju.

Računovodstvena osnova: Termin koji se koristi za to kada se prihodi, izdaci, troškovi i prijenosi – i odnosna aktiva i pasiva – priznaju na računima i prikazuju u financijskim izvješćima. Specifično, to se odnosi na vremensko usklađivanje izvršenih mjerenja, bez obzira na prirodu mjerenja, bilo gotovinskom metodom ili metodom obračuna.

Računovodstveni sustav: Metode i evidencije utvrđene za identificiranje, sastavljanje, analiziranje, klasificiranje, evidentiranje i izvještavanje o vladinim transakcijama i za održavanje odgovornosti za odnosnu aktivu i pasivu.

Računovodstvo troškova: Metoda računovodstva koja omogućava sakupljanje i bilježenje svih elemenata troškova koji su nastali kako bi se ispunila svrha, provela aktivnost ili poslovanje, ili dovršila jedinica rada ili specifičnog posla.

Rashodi: Odljev ili drugačije iskorištavanje imovine ili preuzimanja obveza (ili kombinacija obaju) od isporuke ili proizvodnje roba, pružanja usluga ili provođenja aktivnosti koje tvore glavne ili središnje trenutne poslovne aktivnosti subjekta.

Raspodjeliti: Podijeliti proračunsko izdvajanje na iznose koji se mogu opteretiti ili potrošiti tijekom perioda raspodjele (npr. vlada može odabrati raspodjeliti godišnji proračun na 12 mjesečnih perioda).

Registar: Evidencija za konsekutivan unos određene klase događaja, dokumenata ili transakcija uz uredno bilježenje svih potrebnih detalja.

Revizija: Sustavno prikupljanje zadovoljavajućeg, kompetentnog dokaznog materijala potrebnog za potvrdu ispravnosti navoda rukovodstva u financijskim izvješćima ili za vrednovanje da li je rukovodstvo efikasno i djelotvorno i izvršilo svoje odgovornosti. Revizor pribavlja taj dokazni materijal putem inspekcije, promatranja, upita i potvrda od strane trećih stranaka.

Rezerve: Općenito gledano, određeni ili dopušteni iznos u očekivanju budućih događaja kao što su rezerve za nepredviđene izdatke.

Rizik: U kontekstu osiguranja definira se različito kao neizvjesnost od gubitka, mogućnost gubitka ili razlika između stvarnih i očekivanih rezultata. Isto tako je i predmet ugovora o osiguranju (npr. osigurana imovina ili izloženost obvezi).

Saldo fonda: Razlika između sredstava fonda i zaduženja fonda u vladinim i sličnim zakladama.

Smjernice za zaduživanje: Smjernice koje određuju uporabu zaduženja od strane zajmoprimca. Smjernice pokrivaju maksimalan iznos zaduženja, vrste zaduženja, svrhe zaduživanja, te raspored dospjeća.

Sniženje: Potpuno ili djelomično ukidanje davanja nametnutog od strane vlade. Snižanja se obično odnose na poreska davanja, specijalne procjene i plaćanja za usluge.

Sposobnost otplate duga: Sposobnost otplate kredita ili drugih dugova mjerena od strane zajmodavaca; zajmodavci ocjenjuju sposobnost tražitelja zajma da otplati kredit na osnovi imovine i prihoda, te dodjeljuju određenu sposobnost otplate duga; ukoliko lokalna samouprava ima mogućnost zaduživanja kroz više kreditnih linija, čak iako ne postoje nepodmirena potraživanja, to ipak smanjuje sposobnost zaduživanja lokalne samouprave.

Sposobnost zaduživanja: Maksimalni iznos ili vrijednost koji može biti pozajmljen.

Stalan proračun: Proračun koji utvrđuje iznose u dolarima a koji nisu podložni promjenama koje se temelje na opsegu roba ili usluga koje će se pružiti.

Stavka knjiženja: Sustav koji eliminira potrebu za papirom obrasca nositelja za fizički prijenos ili registriranja vrijednosnih papira pomoću središnje službe za pologe.

Trošak vijeka uporabe: Sistem koji prati i akumulira stvarne troškove vezane uz imovinu od njezine prvotne izrade/izgradnje ili kupovine do njenog razmjешtanja; uključuje vrijeme potrebno za dovršetak projekta, potreban broj ljudi, njihova stručnost itd., stupanj zahtjevnosti, raspoloživosti novca ili drugih resursa, iznos potreban za održavanje te novac koji mora biti utrošen i držan u rezervi; također se naziva «od kolijevke do groba».

Troškovna jedinica: U računovodstvu troškova, jedinica proizvoda ili usluge za koju je trošak izračunat. Te se jedinice izabrane kako bi se usporedio stvaran trošak sa standardnim troškom ili sa stvarnim troškom jedinica proizvedenih pod različitim okolnostima ili na različitim mjestima i u različita vremena.

Ugovor o obvezicama: Razlika između sadašnje vrijednosti i nominalnog iznosa obveznica kad je prethodna veća od potonjeg.

Ulaganja: Najčešće vrijednosni papiri i nekretnine koje se drže za dobivanje prihoda u obliku kamata, dividendi, plaćanja najamnina ili zakupnina. Termin se ne odnosi na dugotrajnu imovinu koja se koristi u aktivnostima vlade.

Upravljanje dugom: Proces usmjeravanja i nadziranja zaduživanja i otplate duga.

Upravljanje imovinom: Upravljanje imovine u vlasništvu samouprave koja ima novčanu vrijednost.

Uredba: Formalni zakonski akt tijela općinske vlade. Ukoliko nije u sukobu s višim oblikom zakona, kao što je odredba državnog statuta ili ustava, ima punu zakonsku snagu i valjanost unutar granica općine na koju se odnosi. Razlika između uredbe i rješenja jest ta da ovo drugo zahtjeva manje zakonskih formalnosti i ima niži pravni status. Obično će statut ili povelja

Vaučer: Pisani dokument koji dokazuje svojstvo transakcija i obično navodi račune na kojima će biti zabilježene.

Vrednovati: Procijeniti vrijednost, osobito vrijednost imovine. Ako se imovina vrednuje radi oporezivanja, koristi se uži termin "procijeniti".

Vrijednosnica opće obveze: Vrijednosnica koja je osigurana potpunom moralnom i kreditnom sposobnosti i sposobnosti oporezivanja izdavatelja obveznice. Kao zalog, izdavatelj se obavezuje prikupiti porez u onolikom iznosu koji je potreban za otplatu vrijednosnica.

Vrijednost dospjeća: Iznos glavnice vrijednosnice. Iznos se koristi radi određivanja otplata kamate kroz razdoblje te se otplaćuje imatelju vrijednosnice.

Uvjeti za podmiranje duga: Iznos novca potreban za plaćanje kamata za neplaćeni dug, serijska dospjeća ili glavnice za serijske obveznice i potrebne doprinose za akumuliranje sredstava za buduće povlačenje ročnih obveznica iz prometa.

Zajednički prihodi: Prihodi koje nametne jedna vlada, ali koji se dijele na prethodno utvrđenim osnovama, često proporcionalno iznosu prikupljenom na lokalnoj razini, s drugom vladom ili klasom vlada.

Zajedničko ulaganje: Pravna osoba ili neko drugo ugovorno uređenje u kojem vlada sudjeluje kao zasebna i specifična aktivnost u korist javnosti ili primatelja usluga i u kojem vlada zadržava trajni financijski interes.