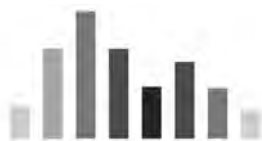


PROCJENA BUDŽETSKE TRANSPARENTNOSTI U OPĆINAMA U BOSNI I HERCEGOVINI



PROCJENA BUDŽETSKE TRANSPARENTNOSTI U OPĆINAMA U BOSNI I HERCEGOVINI



ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

Izveštaj br. 1/2011

Naslov: Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini

Autor: Mirna Jusić

Recenzent: Charles Jokay

Izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina izdavanja: 2011
© 2011: Analitika – Centar za društvena istraživanja
Sva prava pridržana.

Adresa izdavača: Behdžeta Mutevelića 10, 71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
info@analitika.ba
www.analitika.ba

Tehnička obrada: Analitika – Centar za društvena istraživanja

Lektura: Amela Šehović

Dizajn: Adla Isanović

DTP: Samira Salihbegović

Napomena: Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i nužno ne odražavaju stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja niti stavove i mišljenja donatora publikacije.

Izradu ovog izvještaja je podržao Fond otvoreno društvo BiH
www.soros.org.ba



Lista skraćenica

BDP	bruto domaći proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
CCI	Centri civilnih inicijativa
CDP	Community Development Project / Projekat razvoja zajednica
CIP	Capital Investment Planning / Planiranje kapitalnih investicija
CLRAE	Congress of Local and Regional Authorities of Europe / Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope
DOB	dokument okvirnog budžeta
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija BiH
GAP	Governance Accountability Project / Projekat upravne odgovornosti
IBP	International Budget Partnership
IDS	Institute for Development Studies / Institut za razvojne studije
IFAC	International Federation of Accountants / Međunarodna federacija računovođa
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
JRT	jedinstveni račun trezora
KM	konvertibilna marka
LGI	Local Government and Public Service Reform Initiative / Inicijative za reformu lokalne samouprave i javnih službi
LGSA	Local Government Support Activity / Projekat podrške lokalnim upravama
LOD	Reinforcement of Local Democracy / Projekat jačanja lokalne demokratije
MAP	Municipal Administration Reform project / Projekat reforme općinske uprave
MDP	Municipal Development Project / Projekat razvoja općina
MF	Ministarstvo finansija
MMF	Međunarodni monetarni fond
MZ	mjesna zajednica
NJM	novi javni menadžment
NVO	nevladina organizacija
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OMA	Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe / Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
OV	općinsko vijeće
PARCO	Public Administration Reform Coordinator's Office / Ured koordinatora za reformu javne uprave
PDV	porez na dodatnu vrijednost
PEM	Public Expenditure Management / upravljanje javnom potrošnjom

PFM	Public Financial Management / upravljanje javnim finansijama
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability / javna potrošnja i finansijska odgovornost
RS	Republika Srpska
SAI	Vrhovna revizijska institucija
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency / Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management / Podrška za unapređenje uprave i upravljanja
SO	skupština općine
SOR	srednjoročni okvir rashoda
SPEM	Strengthening Public Expenditure Management project / Projekat jačanja upravljanja javnim finansijama
UNDP	United Nations Development Program / Razvojni program Ujedinjenih nacija
USAID	United States Agency for International Development / Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država
ZOBS RS-a	Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske
ZOB FBiH	Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine
ZOLS RS-a	Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske
ZOPLS FBiH	Zakon o principima lokalne samouprave u u Federaciji Bosne i Hercegovine
ZOSPI	Zakon o slobodi pristupa informacijama

Zahvale

Ova studija predstavlja analizu budžetske transparentnosti na lokalnom nivou kao podlogu za dijalog o javnim politikama u BiH u oblasti reforme javnih finansija, za podsticanje učešća građana u budžetskom procesu i jačanje javne odgovornosti na općinskom nivou.

Timu „Analitike” značajnu podršku pružio je doc. dr. Charles Jokay, profesor na Odsjeku za javne politike Centralnoevropskog univerziteta u Budimpešti i izvršni direktor konsultantske firme „Ige Consulting” iz Budimpešte, i to stručnom recenzijom metodoloških i analitičkih postavki istraživanja kao i detaljnom recenzijom dvije radne verzije ovog izvještaja. Značajne komentare na nacrt izvještaja dao je i Aleksandar Eskić, stručni savjetnik Odjeljenja za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje BiH i ekspert u oblasti javnih finansija.

Posebno se zahvaljujemo predstavnicima općinske administracije i općinskih vijeća/skupština općina Grude, Hadžići, Kostajnica, Modriča, Rogatica i Tešanj, kao i predstavnicima nevladinih organizacija i mjesnih zajednica u ovim općinama na vremenu koje su odvojili za učešće u intervjuiima, te na značajnoj pomoći koju su nam pružili kada je riječ o prikupljanju dodatnih materijala i informacija korištenih u istraživanju.

U velikoj su nas mjeri zadužili i predstavnici vladinih, nevladinih i međunarodnih organizacija koji su intervjuirani u okviru istraživanja, uključujući predstavnike PARCO-a, Ministarstva finansija RS-a, UNDP-ja BiH, OSCE-a BiH, PKF/INNOVA-e, GAP-a, Svjetske banke, MMF-a, MDP Inicijative i CCI-a.

Također se zahvaljujemo predstavnicima međunarodnih i domaćih organizacija koje djeluju u oblasti reforme javnih finansija i lokalne uprave, a koji su dostavili komentare na predfinalnu verziju izvještaja. To su: Anesa Šehalić iz GAP-a, Adela Pozder-Čengiđ, Muamer Obarčanin i Marina Dimova iz UNDP-ja BiH, Deanna Aubrey i Martin Bowen iz SPEM III projekta (PKF/INNOVA) i Snežana Mišić-Mihajlović iz MDP Inicijative.

Istraživanje je provedeno u okviru projekta „Fiskalna transparentnost lokalne uprave u BiH”, uz finansijsku podršku Fonda otvoreno društvo BiH, kojem se ovom prilikom zahvaljujemo na ukazanom povjerenju.

Sadržaj

Sažetak	11
1. Uvod	15
2. Metodologija	17
2.1.1. Dizajn istraživanja	17
2.1.2. Opis odabira slučajeva	17
3. Budžetska transparentnost: Teoretski okvir.....	19
3.1. Budžetska transparentnost unutar okvirnog koncepta odgovornosti.....	19
3.2. Budžetska transparentnost i veza sa građanima	21
3.3. Budžetska transparentnost: Međunarodni standardi i prakse	22
3.3.1. Javna dostupnost budžetskih dokumenata.....	25
3.3.2. Budžetski sadržaj: Kako bi budžet trebao izgledati?	27
3.3.3. Otvorenost budžetskog procesa	29
4. Analitički okvir	32
5. Pregled javnih finansija na lokalnom nivou u BiH	34
5.1. Funkcionalna i fiskalna decentralizacija u BiH	34
5.2. Budžetiranje i finansijsko upravljanje na lokalnom nivou	35
6. Dostupnost budžeta i budžetskih dokumenata	38
6.1. Uvod	38
6.2. Rezultati dosadašnjih izvještaja o aspektu dostupnosti informacija u BiH	38
6.3. Rezultati istraživanja: Zakonski okvir.....	41
6.4. Rezultati istraživanja: Lokalna praksa	45
6.4.1. Dostupnost budžetskih dokumenata.....	45
6.4.2. ZOSPI	47
6.4.3. Dostupnost budžetskih dokumenata na internetu	48
6.5. Analiza rezultata istraživanja	48
7. Sveobuhvatnost i jasnoća budžetskog sadržaja	51
7.1. Uvod	51
7.2. Rezultati dosadašnjih istraživanja o sveobuhvatnosti i jasnoći lokalnih budžeta.....	51
7.2. Rezultati istraživanja: Zakonski okvir.....	52
7.3. Rezultati istraživanja: Lokalna praksa	55
7.4. Analiza rezultata	56
8. Otvorenost budžetskog procesa	60
8.1. Uvod	60
8.1.1. Građanski angažman u budžetskom procesu	60
8.1.2. Funkcije nadzora i revizije	62
8.2. Rezultati istraživanja: Zakonski okvir.....	63
8.3. Rezultati istraživanja: Lokalne prakse	66
8.4. Analiza rezultata	67
9. Zaključak	70
10. Preporuke	72
Bibliografija	74
O autorici	78

Sažetak

Uzimajući u obzir važnost koncepta budžetske transparentnosti na lokalnom nivou, ali i angažmana građana u budžetskom procesu, koji se ističe u međunarodnoj literaturi, ova studija imala je za cilj odgovoriti na pitanje da li je i u kojoj mjeri lokalna uprava u BiH stvorila podsticajno okruženje za građansko učešće u budžetskom procesu kroz institucionalizaciju procedura, formata i mehanizama budžetske transparentnosti. Preciznije, pokušali smo pružiti odgovor na pitanja da li su budžeti na lokalnom nivou transparentni i da li je lokalni budžetski proces otvoren u smislu da dozvoljava nadzor i učešće građana.

Kako bi se odgovorilo na spomenuta pitanja, u okviru istraživanja primijenjeni su međunarodni kriteriji ili standardi dobre prakse iz međunarodne literature o budžetskoj transparentnosti, poput za lokalni nivo modificiranog *Upitnika otvorenog budžeta* (Open Budget Questionnaire) International Budget Partnershipa (IBP), koji definira kriterije za otvorenost budžeta. Na osnovu tih kriterija analiziran je domaći zakonski okvir relevantan za budžetski proces, ali i prakse na lokalnom nivou u BiH. Studijom su tako obuhvaćeni različiti aspekti budžetske transparentnosti, te ona ukazuje na interdisciplinarnu prirodu ovog popularnog koncepta.

U okviru istraživanja, primijenjen je pristup studije tipičnih slučajeva na šest odabranih općina iz oba entiteta u BiH. Za svaku od općina analiziran je sadržaj izvještaja o izvršenju budžeta za 2009. i usvojenog godišnjeg budžeta za 2010. Osim toga, analiziran je i sam budžetski proces, koji podrazumijeva četiri koraka: pripremu, usvajanje, izvršenje i nadzor budžeta. Također, u skladu sa entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama, u sve 141 općine u BiH poslani su zahtjevi koji su se odnosili na godišnji plan izvršenja budžeta općina. Službeni web-sajtovi svih bosanskohercegovačkih općina analizirani su kako bi se ocijenilo u kojoj mjeri općine objavljuju budžetske dokumente na internetu.

Istraživanje je pokazalo da je transparentnost u odnosu na pristup budžetskim dokumentima u BiH donekle zadovoljavajuća. Kada je u pitanju poštivanje Zakona o slobodi pristupa informacijama, oko 82% bosanskohercegovačkih općina odgovorilo je na zahtjev poslan u okviru istraživanja do ili nakon zakonskog roka, a oko 18% općina nije odgovorilo na zahtjev.

Studije slučajeva pokazale su da su skoro svi analizirani budžetski dokumenti objavljeni ili dostupni na zahtjev u šest općina. S druge strane, analiza zakonskog okvira pokazala je da relevantni entitetski zakoni ne propisuju u potpunosti pripremu svih relevantnih dokumenata, kao ni njihovo pravovremeno objavljivanje, što je svakako neophodno za lakši pristup dokumentima. Bilo bi posebno važno propisati obavezu pripreme i pravovremenog objavljivanja budžetskih informacija koje su prilagođene građanima, poput građanskih budžeta.

Analiza službenih web-sajtova općina ukazuje na to da su općine počele koristiti internet kao sredstvo za informiranje javnosti o budžetskom procesu. Ipak, općine uglavnom ne koriste prednosti interneta kako bi budžetske dokumente učinile dostupnim: samo 26% bosansko-

hercegovačkih općina objavilo je budžet za 2010. i izvještaj o izvršenju za 2009. na službenom web-sajtu; 32% na sajtu je objavilo samo budžet; 30% općina koje imaju sajt nije objavilo ove budžetske dokumente, a 11% je općina koje nemaju funkcionalan sajt. Obaveza objavljivanja budžetskih dokumenata na službenim web-sajtovima treba biti propisana relevantnim zakonima i praćena izgradnjom kapaciteta na lokalnom nivou u oblasti e-uprave i podrške općinama na razvoju i upravljanju sajtovima prilagođenim korisnicima.

Trenutno izostaje transparentnost budžetskog sadržaja, a sam sadržaj budžetskih dokumenata nije prilagođen građanima. Neprecizan zakonski okvir ne osigurava zadovoljavajući obim informacija koje bi budžet učinile razumljivijim i sveobuhvatnijim kada je u pitanju ono što lokalna vlast planira uraditi ili je već uradila. Informacije o učinku i informacije usmjerene ka građanima trenutno nisu zakonska obaveza niti dio lokalne prakse. Pored toga, u praksi se često ne poštuje u potpunosti relevantan zakonski okvir, što dodatno otežava razumijevanje dokumenata.

Zakon o budžetskom sistemu RS-a mora preciznije definirati sadržaj budžeta i sadržaj izvještaja o izvršenju, koji se dostavljaju SO, a oba entitetska zakona i relevantni pravilnici trebaju biti detaljniji u pogledu narativnog dijela budžeta i izvještaja o izvršenju budžeta, u skladu sa međunarodnom dobrom praksom.

Entitetski zakoni o budžetima/budžetskom sistemu trebaju propisati obavezu uspostavljanja veze između lokalnih politika i prihoda i rashoda u budžetskim dokumentima i u godišnjim izvještajima o izvršenju.

Zakon o budžetima FBiH trebao bi biti eksplicitniji u pogledu toga da li su programske informacije kao dio budžetskih dokumenata obavezne ili ne. Potencijalnom uvođenju programskog budžetiranja treba prethoditi zakonski propisana programska klasifikacija.

Budući da programsko budžetiranje i budžetiranje zasnovano na učinku podrazumijevaju niz promjena na lokalnom nivou u pogledu ljudskih, materijalnih resursa, strateškog razmišljanja i političke i administrativne volje, neophodne su analize modaliteta za uvođenje ovih reformi na lokalnom nivou. Između ostalog, trebalo bi analizirati provedivost takvih reformi, uzimajući u obzir faktore poput kapaciteta, troška, smjernica viših nivoa vlasti i slično.

Transparentnost budžetskog procesa trenutno je ograničena. Za razliku od RS-a, javne rasprave o nacrtu budžeta trenutno nisu obavezne u FBiH, a dio općina ne organizira javne rasprave u okviru kojih se građanima predstavljaju nacrti budžeta za narednu fiskalnu godinu. Relevantni entitetski zakoni o budžetu/budžetskom sistemu trebaju propisati obavezu javnih konsultacija sa građanima o nacrtu budžeta i trebaju biti usklađeni sa zakonima o lokalnoj samoupravi.

Također, sve općine trenutno nemaju transparentne kriterije za odabir kapitalnih projekata ili projekata NVO, iako neke općine trenutno rade na uspostavi ovih praksi. Takvi kriteriji trebaju biti institucionalizirani lokalnim propisima i javno dostupni.

Pozitivno je što općine imaju aktivne budžetske komisije pri općinskom vijeću/skupštini općine (OV/SO), koje razmatraju i pružaju mišljenja o budžetskim dokumentima; ipak, njihov kapacitet i kvalitet rada nije razmatran u ovom istraživanju.

Istraživanje je također pokazalo da Ured za reviziju FBiH, odnosno Glavna služba za reviziju javnog sektora RS-a ne vrše redovno i dovoljno često reviziju na lokalnom nivou, što umanjuje transparentnost samog budžetskog procesa i može pogodovati smanjenju fiskalne odgovornosti općina. Eksterna revizija godišnjeg izvršenja budžeta treba biti redovnija, a za najučinkovitije rješenje neophodno je razmotriti različite modalitete za eksternu reviziju. Istovremeno, treba biti propisana obaveza da tijelo nadležno za reviziju i OV/SO redovno prate korektivne mjere koje su lokalne vlasti preduzele u skladu sa nalazima ili preporukama eksterne revizije. Također, treba propisati obavezu pripreme i objavljivanja izvještaja o mjerama koje nadležni općinski organi planiraju preduzeti u skladu sa izvještajima revizije, te mjerama koje su preduzete.

1. Uvod

Ova studija nastoji ocijeniti budžetsku transparentnost na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini (BiH) kao preduvjet za učešće građana u budžetskom procesu i poštivanje njihovih preferencija i potreba u odnosu na nadležnosti lokalne uprave.

Naglasak na lokalnu upravu opravdan je blizinom građanima, koju ovaj nivo vlasti ima u odnosu na druge. Prema Mikesellu, blizina, između ostalog, olakšava građansko učešće u procesima donošenja odluka i praćenje rezultata rada vlasti, povećava javnu odgovornost zbog mogućnosti direktnog nadzora i povratnih informacija koje građani daju vlastima, uklanja potrebu za sofisticiranim mehanizmima za mjerenje usluga, te poboljšava prikupljanje prihoda jer je izvjesnije da će građani prihvatiti povećanje poreza ako prepoznaju jasnu vezu između plaćenog poreza i boljih usluga. Kada su donosioci odluka bliži i pristupačniji, građanima je olakšano učešće i utjecaj na demokratske procese, a donosioci odluka imaju mogućnost poboljšati raspodjelu javnih sredstava i uzeti u obzir potrebe građana (Mikesell 2007, str. 16–19).

Kako bi se ova prednost iskoristila, građanima su neophodne adekvatne informacije. Budžet se smatra „jedinstvenim, najvažnijim dokumentom javne politike vlada, gdje su ciljevi javnih politika usklađeni i implementirani na konkretan način” (OECD 2001, str. 7). U transparentnom budžetskom procesu, građani imaju jednostavan pristup budžetskim dokumentima, mogu izraziti svoje potrebe u fazi planiranja budžeta, nadgledati provođenje aktivnosti lokalnih vlasti, a da pri tome ne moraju čekati na objavljivanje *ex-post* izvještaja. Prema Healdu (2003), da bi budžetska transparentnost imala učinka, moraju postojati aktivni akteri koji će obraditi i iskoristiti informacije (u: Van Zylu 2008, str. 81).

Ova studija se primarno fokusira na javnu stranu odgovornosti u budžetskom procesu, gdje budžetska transparentnost predstavlja preduvjet koji lokalna uprava mora ispuniti da bi stvorila podsticajno okruženje za građansko učešće u budžetskom procesu.¹ Tako je ključno pitanje na koje ova studija nastoji odgovoriti da li je i u kojoj mjeri lokalna uprava u BiH stvorila podsticajno okruženje za građansko učešće u budžetskom procesu kroz institucionalizaciju procedura, formata i mehanizama budžetske transparentnosti. Pitanje je podijeljeno na sljedeća operativna pitanja:

- 1) Da li su budžeti na lokalnom nivou transparentni?
- 2) Da li je lokalni budžetski proces otvoren u smislu da dozvoljava nadzor i učešće?

Pitanja su dalje elaborirana u analitičkom okviru studije. Iako je studija eksploratorna i ne nastoji utvrditi kauzalne odnose, poseban je naglasak stavljen na zakonski okvir koji, pored drugih

1 Transparentnost zasigurno nije i jedini preduvjet za građansko učešće, ali zbog obima ovog istraživanja institucionalizacija različitih mehanizama participativnog budžetiranja i njihova učinkovitost neće biti analizirani.

faktora, može značajno utjecati na budžetsku transparentnost. Uz zakonski okvir analizirane su i prakse na nivou lokalne uprave u BiH.

Studija je namijenjena predstavnicima lokalne uprave, stručnjacima koji se bave ovom temom i donosiocima odluka u BiH. Imajući u vidu širinu koncepta budžetske transparentnosti te manjak istraživanja na tu temu za nivo lokalne uprave, studija je koncipirana prilično široko i pruža generalne preporuke za unapređenje različitih segmenata budžetske transparentnosti, *de facto* i *de jure*. U tom smislu, posebno se mogu izdvojiti tri tematske cjeline obuhvaćene ovim istraživanjem: dostupnost relevantnih budžetskih dokumenata građanima, transparentnost sadržaja budžetskih dokumenata i transparentnost budžetskog procesa u svim njegovim fazama – priprema, usvajanje, izvršenje i nadzor budžeta. Nakon uvodnog dijela, koji obuhvata metodološke aspekte i teoretski okvir istraživanja, izvještaj je strukturiran upravo prema ovim trima tematskim cjelinama, koje zajedno daju uvid u problematiku budžetske transparentnosti na lokalnom nivou u BiH.

2. Metodologija

2.1.1. Dizajn istraživanja

Primijenjen je fleksibilan/kvalitativan (Robson 2002, str. 163–199) dizajn istraživanja, a korištena je kombinacija metoda prikupljanja podataka:

- pregled sekundarnih izvora i podataka
- intervjui sa predstavnicima vladinih, nevladinih ili međunarodnih organizacija koji rade u oblasti javnih finansija na različitim nivoima vlasti radi uvida u reforme u oblasti javnih finansija u BiH
- analiza sadržaja relevantnih zakona i općinskih propisa
- zahtjevi za budžetskim dokumentima poslani svim općinama u BiH u skladu sa entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) i analiza prikupljenih odgovora i materijala
- analiza sadržaja svih općinskih službenih web-sajtova kako bi se ocijenila dostupnost budžetskih dokumenata
- procjena transparentnosti u šest općina – studija slučajeva, i to kroz intervjue² i analizu budžetske dokumentacije i drugih relevantnih informacija

2.1.2. Opis odabira slučajeva

U odabiru slučajeva primijenjen je pristup „tipičnog slučaja”, kako bi se mogla izvršiti generalizacija za veći broj općina u BiH. Dva primarna kriterija za selekciju slučajeva su bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika³ i procjena broja stanovnika po općini⁴. Kod finalnog odabira slučajeva uzeti su u obzir i kriteriji regionalne distribucije i etničke zastupljenosti.⁵ Treba naglasiti da ne pretpostavljamo kauzalan odnos između ovih kriterija i budžetske transparentnosti; primjena deskriptivnih kriterija jedan je od načina primjene pristupa tipičnog slučaja, posebno ako se radi o eksploratornoj studiji (za više detalja pogledati Gerring 2008, str. 648–649).

² Intervjui su vođeni sa relevantnim sagovornicima uključenim u različite faze budžetskog procesa u svakoj općini, poput predstavnika finansijskih službi, komisija za budžet općinskih vijeća/skupština općine (OV/SO), nevladinih organizacija (NVO), mjesnih zajednica (MZ) i međunarodnih organizacija koje su radile na relevantnim projektima u datoj općini. Zajedno sa spomenutim predstavnicima vladinih, nevladinih ili međunarodnih organizacija, obavljani su intervjui sa ukupno 50 sagovornika (Integralna lista sagovornika dostupna je na zahtjev).

³ Za potrebe ovog istraživanja podaci BDP-a po glavi stanovnika za RS izvedeni su koristeći formulu koju primjenjuje Zavod za programiranje razvoja FBiH, jer ovi podaci nisu bili dostupni u statističkim biltenima. Korišteni su podaci za 2009. godinu za oba entiteta. Za RS je za 2009. korištena procjena BDP-a.

⁴ Za procjenu broja stanovnika korišteni su podaci entitetskih zavoda za statistiku za 2009. godinu (Federalni zavod za programiranje razvoja 2010; Republički zavod za statistiku RS-a 2010).

⁵ U svrhu reprezentativnosti, u FBiH je vođeno računa o tome da bude odabrana najmanje jedna općina sa većinskim hrvatskim stanovništvom.

Slučajevi u FBiH i RS-u odvojeno su odabrani zbog razlika u BDP-u po glavi stanovnika i u veličini broja stanovnika.⁶ Histogrami⁷ za oba entiteta pokazuju intervale najfrekventnijih veličina broja stanovnika po općini. Za broj stanovnika odabrana su tri zasebna intervala koja u sebi sadrže najveći broj općina.⁸

Budući da nismo htjeli uključiti općine u kojima nedostatak sredstava potencijalno negativno utječe na budžetsku praksu, odlučili smo da unutar svakog od intervala izaberemo općine koje su najbliže prosjeku BDP-a po glavi stanovnika za dati interval⁹. U skladu s trendovima entitetskih histograma za BDP po glavi stanovnika, izbačene su općine koje su imale BDP po glavi stanovnika manji od 2.000 KM ili veći od 10.000 KM kod kalkulacije prosjeka unutar intervala u RS-u i FBiH.¹⁰ Kod finalnog odabira, uzet je u obzir kriterij projekata/programa tehničke podrške, iako općine koje nisu imale projekte ili su implementirale samo jedan nisu ni bile blizu prosjeka u svakom od intervala.¹¹

Konačno, odabrane su općine Kostajnica, Modriča i Rogatica u RS-u i Grude, Hadžići i Tešanj u FBiH, koje, prema kriterijima odabira, predstavljaju tipične slučajeve općina (Integralan opis odabira slučajeva dostupan je na zahtjev).

⁶ Iz uzorka su isključeni gradovi Istočno Sarajevo i Sarajevo, jer kao administrativne jedinice sadrže šest, odnosno četiri općine obuhvaćene istraživanjem. Dvije općine isključene su iz kalkulacije BDP-a po glavi stanovnika jer za njih nisu bile dostupne informacije, a to su Dobretići (FBiH) i Istočni Mostar (RS). Istočni Drvar i Petrovac također su isključeni iz kalkulacija BDP-a po glavi stanovnika u RS-u jer su značajno povećali prosjek za RS (npr. koristeći spomenutu formulu, BDP po glavi stanovnika za Istočni Drvar, koji ima 46 stanovnika, bio je preko 90.000 KM). U odnosu na broj stanovnika, Banja Luka je isključena iz uzorka zbog toga što je najveća općina u BiH po broju stanovnika, a isključene su i sve općine u oba entiteta koje imaju broj stanovnika manji od 2.500.

⁷ Histogrami se mogu koristiti kako bi aproksimirali mod broja stanovnika po općini, jer je broj modova u ovom slučaju jednak broju slučajeva (svaki od slučajeva u uzorku se pojavljuje samo jednom).

⁸ Za RS su odabrani intervali sa općinama sa 2.500–10.000, 10.000–20.000 i 20.000–30.000 stanovnika. U FBiH su to intervali 10.000–20.000, 20.000–30.000 i 30.000–50.000 (zbog jednakog broja općina u intervalima od 30 do 40 i od 40 do 50 hiljada). U FBiH je prosječna veličina stanovništva veća nego u RS-u.

⁹ Općine koje su +/- 15% od prosječnog BDP-a po glavi stanovnika u datom intervalu.

¹⁰ Histogrami ukazuju na to da postoji značajan broj općina sa BDP-om po glavi stanovnika između 2.000–4.000 KM.

¹¹ Pošli smo od pretpostavke da broj programa ili projekata tehničke podrške u oblasti budžetiranja ili transparentnosti na lokalnom nivou može imati utjecaja na budžetsku transparentnost s obzirom na to da su općine uglavnom uvjetovane ispunjenjem određenih zahtjeva za uspješan završetak programa ili projekata. U obzir smo uzeli šest najznačajnijih projekata/programa koji su se bavili ili se bave pitanjima budžetiranja ili problematikom transparentnosti na lokalnom nivou, a to su: Projekat reforme općinske uprave (MAP), „Ugovor” i „Lokalno je primarno” OSCE-a, Projekat razvoja općina (MDP), Program upravne odgovornosti (GAP) i Projekat podrške lokalnim upravama (LGSA). U većini općina u prosjeku su implementirana dva od ovih šest programa. Zsigurno su implementirani i drugi relevantni projekti, ali zbog nedostatka informacija nisu uključeni u analizu uzorka; u tom bi smislu prosječan broj projekata mogao biti i veći od dva projekta po općini.

3. Budžetska transparentnost: Teoretski okvir

3.1. Budžetska transparentnost unutar okvirnog koncepta odgovornosti

Mnogi savremeni autori u oblasti javne uprave prepoznaju *odgovornost* (engl.: *accountability*) kao ključni normativni preduvjet za postizanje ideala (dobre) *uprave*.¹² Koncepti *transparentnosti* i odgovornosti često se koriste naizmjenično. Prema Jenkinsu i Goetzu:

„Veza između transparentnosti i srodnog koncepta odgovornosti na apstraktnoj je ravni neupitna. U operativnom smislu, daleko od toga da je ta veza očigledna. Odgovornost ne proizlazi automatski iz transparentnosti. Štaviše, nijedan od pojmova nije razumljiv sam po sebi.” (1999, str. 607)

Jenkins i Goetz preokupaciju transparentnošću vide kao reakciju na proizvoljno donošenje odluka u ekonomijama u kojima je upliv države dominantan i kao reakciju na često tajnovite procese uvođenja liberalnih ekonomskih politika. Kako navode autori, transparentnost se često smatra načinom da se pojasne procedure ili ukloni diskreciona kontrola, ali bez jasnih preduvjeta za njenu učinkovitost. S druge strane, odgovornost može značiti niz stvari: da službenici moraju objasniti ili „polagati račune” o svojim postupcima, što odgovornost čini gotovo sinonimom za transparentnost; da moraju preuzeti odgovornost za svoje postupke, a da nije jasno da li se sud o tome donosi na osnovu procedura ili učinka; ili da su izabrani predstavnici kroz mehanizam izbora *odgovorni* glasačima (Ibid., str. 607).

Yilmaz i Beris ukazuju na to da se u različitim političkim i akademskim krugovima odgovornost koristi kao okvirni koncept, koji obuhvata transparentnost, pristupačnost, susretljivost, kontrolu, odgovornost i integritet. Iako ovi pojmovi predstavljaju bitne komponente odgovornosti, autori smatraju da se sama odgovornost „zapravo specifično odnosi na praksu polaganja računa”¹³ (Yilmaz i Beris 2008, str. 16–17). Drugim riječima, ako vlast redovno izvještava o svojim aktivnostima, tj. ako je transparentna, to nije dovoljno da bi se osigurala odgovornost (Ibid., str. 17).

12 Stoker opisuje vladu (engl. *government*) kao „formalne institucije države i njihov monopol nad legitimnom prisilnom moći... koje imaju sposobnost da donose odluke i kapacitet da ih nametnu” (Stoker 1998, str. 17). S druge strane, *uprava* (engl. *governance*) predstavlja „promjenu u značenju pojma vlade, koja se odnosi na novi proces upravljanja ili promijenjeno stanje uređene vladavine ili na novu metodu kojom se upravlja zajednicom” (Rhodes 1996, str. 652–653). Uprava, kao i vlada, ima za cilj stvaranje preduvjeta za kvalitetno upravljanje i kolektivnu akciju. Razlika nije toliko u ciljevima koliko u samom procesu (Stoker 1998, str. 17). Stoker daje pet propozicija o konceptu uprave: 1) odnosi se na određenu grupu institucija i aktera iz vlade i izvan vlade; 2) odnosi se na nejasne granice i odgovornosti u rješavanju društvenih i ekonomskih pitanja; 3) u odnosima unutar institucija koje su uključene u kolektivnu akciju prepoznaje se međusobna ovisnost o moći drugih; 4) odnosi se na autonomne mreže aktera koji upravljaju sami sobom; 5) prepoznaje kapacitet da se stvari urade, koji ne zavisi od moći vlade da naredi ili koristi svoj autoritet; vlada se smatra akterom koji može koristiti nove alatke i tehnike upravljanja i vođenja (Stoker 1998, str. 18).

13 Na engleskom *account* (račun) od *accountability* (odgovornost).

Odgovornost podrazumijeva standarde, pravila i norme (na osnovu kojih se vrednuju postupci odgovornog), odgovaranje ili obavezu da se informira o postupcima i da se objasne postupci u skladu sa standardima, te provođenje odgovornosti, kapacitet da se sankcioniraju donosioci odluka ukoliko ne postupaju u skladu sa standardima (Goetz i Jenkins 2001, u: Yilmaz i Beris 2008, str. 19). Drugim riječima, koncept se sastoji od (a) obaveze aktera da forum informira o svojim postupcima; (b) moći foruma da ispita aktera o adekvatnosti informacija ili legitimnosti njegovih postupaka; (c) moći foruma da osudi postupke aktera (Bovens 2006, u: Yilmaz i Beris 2008, str. 16).¹⁴

U tom kontekstu, *javna odgovornost* definirana je kao „obaveza javnih vlasti (vlada, odabranih predstavnika, korporativnih i drugih vladajućih tijela) da objasne javno, potpuno i na fer način kako obnašaju dužnosti koje su od značaja za javnost” (Yilmaz i Beris 2008, str. 24). Pojam podrazumijeva političku¹⁵, upravnu¹⁶ i fiskalnu odgovornost¹⁷ (Ibid., str. 25–29). Odgovornost se također definira u smislu smjera odnosa aktera i foruma (horizontalna, vertikalna), a akteri mogu biti odgovorni za proces donošenja odluka ili za učinak svojih odluka (Ibid., str. 22).¹⁸

S druge strane, Svjetska banka je *društvenu odgovornost* definirala kao „pristup izgradnji odgovornosti zasnovan na civilnom angažiranju”, gdje građani ili organizacije civilnog društva posredno ili neposredno iziskuju odgovornost (Svjetska banka 2010). Ona je proizišla iz potrebe da se prevladaju nedostaci mehanizama javne odgovornosti¹⁹ i izbora, a odnosi se na mehanizme koje građani imaju na raspolaganju da traže odgovornost od vlasti za pružene

14 Predstavnicima *forum* mogu biti glasači/izabrani predstavnici (politička odgovornost); revizori, inspektori i kontrolori (upravna odgovornost); pravosuđe (legislativna odgovornost); građani (društvena odgovornost) (Bovens u: Yilmaz i Beris 2008, str. 20–21). Državne ustanove ili državni službenici kao pojedinci mogu se smatrati odgovornim akterima (korporativna ili individualna odgovornost) (Yilmaz i Beris 2008, str. 21–22).

15 Građani kroz izabrane predstavnike javne službenike drže odgovornim za postupke. To podrazumijeva vertikalni odnos odgovornosti, jer službenici odgovaraju ministrima, koji odgovaraju parlamentima i građanima (Ibid., str. 26).

16 Upravna odgovornost podrazumijeva pravila o državnoj službi, koja određuju autonomiju i strukturu poticaja (Ibid., str. 25). Službenici zbog administrativne diskrecije odgovaraju nadležnima i vanjskim tijelima, poput ureda za reviziju. Upravna odgovornost treba nadzirati i regulirati procese unutar javne uprave za kvalitet, efikasnost, transparentnost i provođenje upravnih procesa u skladu sa upravnim odlukama. U tu svrhu mogu se koristiti različiti mehanizmi, poput redovnog informiranja od strane vlade, konsultacija i nadzora (npr. kroz javne rasprave, savjetodavne komisije itd.), te aktivnog, direktnog učešća građana (npr. kroz pravo na peticiju, donošenje odluka konsenzusom itd.) (Ibid., str. 27–28).

17 Odnosi se na odgovornost službenika za upravljanje javnim finansijama (PFM) i upravljanje javnom potrošnjom (PEM), koji trebaju slijediti principe transparentnosti i odgovornosti u korištenju javnih sredstava, raspodjelu javnih sredstava u skladu sa prioritetima građana, te promovirati ukupnu fiskalnu disciplinu (Ibid., str. 28).

18 Naglasak na rezultate ili ishode, umjesto na proces, u skladu je sa reformama „novog javnog menadžmenta” (NJM) u javnoj upravi. To podrazumijeva da državni službenici imaju veću diskreciju da postupaju u skladu sa potrebama građana, ali istovremeno i veću odgovornost. Autori ističu da odgovornost mora postojati i u procesu i u ishodima, jer prevelik naglasak na proces može proizvesti nefleksibilan sistem, dok prevelik naglasak na ishode može stvoriti prostor za korupciju i nepravilnosti (Yilmaz i Beris 2008, str. 22). Kako bi se to spriječilo, uspostavljeni su spomenuti mehanizmi upravne odgovornosti (Ibid., str. 25).

19 Mehanizmi javne odgovornosti (npr.: institucije ombudsmena, agencije za korupciju ili zakonodavne komisije) suočavaju se sa problemima poput ograničenih kapaciteta za nadzor postupaka vlada, ograničenih kapaciteta za provođenje odgovornosti ili sa odsustvom drugog nivoa odgovornosti (gdje se ovi mehanizmi pozivaju na odgovornost) (Ibid., str. 30).

usluge (Yilmaz i Beris 2008, str. 29). Tradicionalniji mehanizmi građanskog angažiranja, kao što su referendumi ili protesti, primjenjuju se zajedno sa novijim mehanizmima poput participatornog budžetiranja, izvještajima o zadovoljstvu građana kvalitetom usluga ili građanskom revizijom. Društvena odgovornost dovodi u pitanje granicu između države i društva (Ibid., str. 30). Prema Maleni et al., društvena odgovornost srodna je konceptu učešća i pristupima razvoju zasnovanim na ljudskim pravima (Malena et al. 2004, str. 7).

Autori ipak ističu da građanski nadzor ne treba zamijeniti već unaprijediti i nadopuniti mehanizme javne uprave. Njegove prednosti su sljedeće: on može poboljšati proces upravljanja i pružanja usluga kroz mehanizme povratne sprege, a generalno osnažava demokratiju, gdje odgovornost postaje građansko pravo (Yilmaz i Beris 2008, str. 30–31). Ipak, kako bi se angažiranje građana stvarno smatralo društvenom odgovornosti, nije dovoljno da se građani konsultiraju o budžetu na javnoj raspravi – oni moraju biti aktivni, tražiti odgovore od vlade za svoje postupke – i moraju imati mogućnost provođenja sankcija ili nagrada (Ibid., str. 31). Drugim riječima, građani moraju imati mogućnost retroaktivno nametnuti sankcije, tužiti ili, pravom glasa, skloniti sa vlasti neodgovornu vlast.

Kao rezultat toga, ako se ovi koncepti primijene na budžetski proces, vlada treba garantirati fiskalnu odgovornost, a istovremeno moraju postojati mehanizmi koji će osigurati adekvatno finansijsko upravljanje i upravljanje javnom potrošnjom. Mehanizmi društvene odgovornosti građanima daju mogućnost da traže transparentnost budžeta, odgovornost u njegovom izvršenju, te mogućnost nametanja sankcija (obično kroz javni pritisak na vladu).

Kao što je navedeno, ova studija neće detaljno razmatrati mehanizme društvene odgovornosti, poput modaliteta participatornog budžetiranja ili građanskog nadzora budžeta. Analizirana je budžetska transparentnost kao sastavni dio koncepta javne odgovornosti i preduvjet za društvenu odgovornost u smislu definicije, uzroka i prihvaćenih normi. Drugi aspekti jednačine društvene odgovornosti, poput mehanizama za provedbu odgovornosti, također su indirektno obuhvaćeni.

3.2. Budžetska transparentnost i veza sa građanima

Građanskom učešću se pridaje sve veća pažnja u literaturi o budžetiranju. U *Najboljim praksama za budžetsku transparentnost* OECD-a, javni i parlamentarni nadzor je važan dio za integritet, kontrolu i odgovornost vlasti (OECD 2001, str. 8-9, čl. 3.1–3.4). Između ostalog, Ministarstvo finansija, prema ovom dokumentu, treba aktivno promovirati razumijevanje budžetskog procesa među građanima i NVO-ima (Ibid.).

Moynihan učešće smatra dijelom međunarodnog pokreta ka „postmodernim vrijednostima”, kojem je, između ostalog, svojstveno i nepovjerenje u formalne institucije, te želja za snažnijom participatornom demokratijom (Moynihan 2007, str. 56–57). Razočarani tradicionalnim birokratskim modelom javne uprave Maxa Webera, gdje birokratija povećava svoja diskreciona ovlaštenja i svoju moć, građani teže ka alternativnim modelima odgovornosti, koji nastoje vršiti

eksterni nadzor nad birokratskim aparatima. Participacija se posebno smatra prigodnom za lokalni nivo vlasti zbog mogućnosti direktnog angažiranja u donošenje odluka (Ibid., str. 57–58).

Učešće građana također predstavlja mehanizam za provedbu fiskalne odgovornosti – i obrnuto. Prema Shahu i Shenu, „budžetiranje zasnovano na učinku može biti izloženo riziku da postane interni birokratski zadatak... Građansko učešće također osigurava kredibilitet i poboljšava pouzdanost podataka koji su prikupljeni i ocijenjeni i o kojima se izvještava” (Shah i Shen 2007, str. 158–159). S druge strane, budžetiranje zasnovano na učinku smatra se orijentacijom ka građanima, te načinom da se oni osnaže i traže odgovornost od lokalne uprave (Ibid., str. 166). Građansko učešće generalno se smatra korisnim budući da doprinosi efektivnom pružanju usluga (Mullins 2007, str. 249). U literaturi se kao empirijski dokaz najčešće navodi primjer općine Porto Alegre u Brazilu, gdje je građansko učešće doprinijelo obrazovnim politikama, prikupljanju prihoda, te poboljšanju raspodjele sredstava u siromašnim četvrtima (Mullins 2007, str. 249). Prema Heimansu, učešće u budžetskom procesu može dovesti do povećanja znanja kod javnosti, do povećanja povjerenja i pouzdanja građana u formalne institucije, može povećati kompetencije javnosti i dovesti do demokratizacije procesa kreiranja makroekonomske javne politike (Heimans 2002, str. 9).²⁰ S druge strane, vlade se mogu opirati participaciji građana jer, između ostalog, ona može dovesti do kašnjenja usvajanja budžeta ili može otežati proces odlučivanja o različitim fiskalnim potrebama. Čak i kad je naklonjena građanskom učešću, vlada može imati ograničene kadrovske, materijalne i finansijske kapacitete za koordinaciju i organizaciju participativnih procesa (Ibid., str. 18–20).

Većina autora se slaže u tome da smisljena participacija može samo biti plod institucionalizacije participativnih procesa (vidjeti Gaventa 2004). U kontekstu budžetskog ciklusa, Shah i Shen tvrde da mora postojati institucionalni aranžman koji će dovesti do građanskog angažiranja. Uz generalne institucionalne preduvjete, kao što su zakoni o slobodi pristupa informacijama, specifični institucionalni preduvjete se odnose na sve faze budžetskog procesa. Između ostalog, moraju postojati mehanizmi za konsultacije s građanima o dostupnosti sredstava i o potrebama u vidu usluga tokom faze izrade budžeta koji građanima dozvoljavaju da pristupe političkoj raspravi prije donošenja budžeta, koji dozvoljavaju učešće u nadzoru projekata te povratnu spregu (*feedback*) i koji djeluju kao institucija za odgovor i pomoć građanima (više o tome u: Shah i Shen 2007, str. 167).

3.3. Budžetska transparentnost: Međunarodni standardi i prakse

OECD definira transparentnost kao „otvorenost o namjerama, formulaciji i implementaciji javnih politika”, a budžetsku transparentnost kao „puno obznanjivanje relevantnih fiskalnih informacija na pravovremen i sistematičan način” (OECD 2001, str. 3, 7).²¹ Ako razmotrimo definiciju

²⁰ Participativni procesi također mogu ugroziti fiskalnu disciplinu zbog povećanja potreba građana, legitimitet formalnih institucija nauštrb manje odgovornih NVO, mogu izazvati svađe oko raspodjele sredstava ili ih mogu „zarobiti” lokalne elite (Heimans 2002, str. 10).

²¹ Heald (2003) smatra da vlada treba biti potpuno transparentna u pogledu informacija o svojim ulaznim sredstvima, ishodima i rezultatima, ali ne nužno i u pogledu podataka o procesima koji su ih proizveli (u: Van Zylu 2008, str. 82). Finansijski procesi (npr. pregled poreznog zakonodavstva i propisa, planovi koji se odnose na transakcije duga, odluke o privatizaciji, politike deviznog kursa) ne moraju nužno biti javne jer ih mogu zloupotrijebiti treća lica (Ibid.).

budžetske transparentnosti, ona se može smatrati nešto ograničenijim konceptom od fiskalne transparentnosti, koja sadrži niz dodatnih aspekata koji se odnose na dobro upravljanje javnim finansijama (PFM), naprimjer poput pouzdanih računovodstvenih politika.

Različiti međunarodni okviri i dobre prakse u oblasti budžetske i fiskalne transparentnosti, koji se također mogu primijeniti na lokalni nivo vlasti, sadrže niz kriterija koji se odnose na budžetski proces. Ovi kriteriji, sadržani u literaturi i najprominentnijim izvorima, sažeti su u tabeli 1.

Tabela 1: Aspekti budžetske transparentnosti u međunarodnim okvirima

	Javni pristup ²²	Sadržaj budžeta	Otvorenost procesa ²³
<i>Najbolje prakse za budžetsku transparentnost OECD-a (2001)</i>	Budžetski izvještaji pravovremeno i javno dostupni	Sadržaj budžetskih izvještaja podrazumijeva niz specifičnih informacija.	Računovodstvene politike, sistemi i odgovornosti, ²⁴ revizija, nadzor parlamenta i javnosti
<i>Kodeks najboljih praksi fiskalne transparentnosti MMF-a (2007a)</i>	Javnosti pružene sveobuhvatne informacije, a postoji i opredjeljenje za njihovo pravovremeno objavljivanje.	Javnosti pružene sveobuhvatne informacije o prošlim, sadašnjim i projiciranim fiskalnim aktivnostima i rizicima; fiskalne informacije predstavljene na način da se olakšava analiza politika i promovira odgovornost.	Priprema budžeta slijedi raspored, a vođena je jasno definiranim makroekonomskim i fiskalnim politikama i ciljevima; jasne procedure izvršenja, nadzora, izvještavanja; osiguranje integriteta kroz kvalitetne podatke, interni i eksterni nadzor.
<i>Upitnik otvorenog budžeta International Budget Partnerships (2007/2009a)</i>	Dostupnost, pravovremenost i distribucija relevantnih budžetskih izvještaja	Nivo opsežnosti informacija u prijedlogu budžeta, te dostupnost i opsežnost drugih informacija koje mogu pomoći u nadzoru i analizi budžetskih informacija	Otvorenost procesa pripreme, odobrenja, izvršenja ²⁵ i revizije budžeta
<i>Okvir PEFA Svjetske banke (2005)²⁶</i>	Javni pristup ključnim fiskalnim informacijama	Kredibilitet budžeta, sveobuhvatnost i transparentnost (npr.: budžetska klasifikacija, sveobuhvatnost informacija u budžetskoj dokumentaciji), srednjoročna perspektiva fiskalnog planiranja, politika rashoda i budžetiranja	Predvidivost i kontrola izvršenja budžeta, računovodstva, knjiženja i izvještavanja, eksternog nadzora i revizije, učešća u budžetskom procesu

22 „Javni pristup” i „sadržaj” kombinirani su u MMF-ovom *Kodeksu*.

23 „Otvorenost” se koristi u MMF-ovom *Kodeksu* i IBP-jevom *Upitniku*. Neki okviri (npr. MMF i OECD) također sadrže sekciju o mjerama za osiguranje integriteta, koje su, u analitičke svrhe, svrstane pod proces.

24 Odnosi se na „dinamičan sistem internih finansijskih kontrola, uključujući internu reviziju” kao preduvjet za integritet informacija u relevantnim budžetskim izvještajima. Također, u njima mora biti navedena odgovornost različitih aktera za izvještaje (npr. odgovornost ministra finansija i viših finansijskih službenika) (OECD 2001, str. 9, čl. 3.2).

25 Unutar „procesa” razmotren je i sadržaj i dostupnost različitih izvještaja, poput izvještaja o izvršenju budžeta ili revizorskih izvještaja.

26 PEFA uključuje brojna pitanja koja izlaze van okvira budžetske transparentnost, npr.: učinkovitost sistema prikupljanja poreza, kontrole obračuna plaća, predvidivost izvršenja itd. (Svjetska banka 2005, str. 9). Drugim riječima, PEFA koristi sveobuhvatnu listu kriterija za evaluaciju upravljanja javnim finansijama.

Najbolje prakse OECD-a i MMF-ov *Kodeks dobrih praksi* također potcrtavaju koliko je važno da su uloge i odgovornosti u budžetskom procesu jasne. Unutar sekcije „jasnoća uloga i odgovornosti“, MMF-ov *Kodeks* preporučuje da vladin sektor bude odvojen od ostatka javnog sektora i ekonomije, sa jasnim i javno obznanjenim ulogama i politikama uprave unutar javnog sektora. Štaviše, treba postojati jasan pravni, regulatorni i administrativni okvir u oblasti fiskalne uprave (MMF 2007a, str. 1, čl. 1.1. i 1.2) jer je to neophodno za prepoznavanje javne odgovornosti.

Važno je napomenuti da potpuno poštivanje navedenih kriterija nužno ne dovodi do stvarnog građanskog razumijevanja budžeta jer su građanima potrebni razumljivi budžetski formati. Građani će se najvjerojatnije baviti vidljivim rezultatima u vidu pruženih usluga, svojim poreskim obavezama i vezom između njih. Zato *Upitnik otvorenog budžeta* IBP-ja insistira na javnoj dostupnosti posebnih „građanskih budžeta“, „netehničkih, pristupačnih verzija budžeta koje imaju za cilj povećati razumijevanje javnosti o vladinim planovima oporezivanja i potrošnje“ (IBP 2008, str. 2).²⁷

Gore navedeni kriteriji povlače za sobom niz pitanja: naprimjer, od čega se sastoji budžetska transparentnost i koji su preduvjeti za njenu realizaciju? Preduvjeti za učešće – ili nezavisne varijable koje potencijalno vode do budžetske transparentnosti – prepoznati su u literaturi, a neki od njih već su spomenuti:

Politički preduvjeti se navode u studiji Alta, Lassena i Rosea, prema kojoj procesi podjele vlasti i politička konkurencija vode ka većoj transparentnosti budžeta (Alt, Lassen i Rose 2006). Miksell također naglašava da dostupnost informacija i njihova upotrebljivost zavisi, između ostalog, i od političke volje (Mikesell 2007, str. 26–27).

Zakonski i regulatorni preduvjeti – u skladu sa preporukom *Kodeksa* MMF-a, potrebno je uspostaviti jasan i otvoren zakonski, regulatorni i administrativni okvir za fiskalno upravljanje kao preduvjet za transparentnost. IBP-jev *Upitnik* također sadrži aspekte koji se odnose na zakonski okvir (npr. da zakonodavna tijela imaju zakonska ovlaštenja da izmijene budžete, da je budžetski kalendar definiran u zakonu, da postoji zakon o slobodnom pristupu informacijama itd.).

Strukturalni/administrativni preduvjeti odnose se na potrebne finansijske, materijalne i ljudske resurse vlade i vanjskih nadzornih tijela da osiguraju transparentnost budžeta u skladu sa zakonima i najboljim praksama. Mehanizmi javne odgovornosti, poput ureda za eksternu reviziju, mogu se suočiti sa problemom ograničenih sredstava ili kapaciteta za nadzor postupaka vlade, što zauzvrat može utjecati na javnu odgovornost (Yilmaz i Beris 2008, str. 30).

²⁷ U metodološkom pojašnjenju ovog *Upitnika* navodi se da su mnogi kriteriji u *Upitniku* slični spomenutom MMF-ovom *Kodeksu*, *Najboljim praksama* OECD-a, te *Limskoj deklaraciji o revizorskim smjernicama i pravilima* INTOSAI-ja (u dijelu koji se odnosi na eksternu reviziju); ipak, iako je snaga smjernica poput MMF-ovog *Kodeksa* ili *Limske deklaracije* u njihovoj univerzalnoj primjenjivosti na različite budžetske sisteme u zemljama sa različitim nivoima prihoda, IBP smatra da ovi dokumenti ne obuhvataju u dovoljnoj mjeri aspekte koji bi budžetiranje učinili odgovornim javnosti, te je IBP iz tih razloga uključio građanski budžet u listu dokumenata koje bi vlade trebale izdati (IBP 2008, str. 2).

Društveni i kulturni preduvjeti odnose se na aktivno civilno društvo, koje zahtijeva odgovornost kroz učešće u budžetskom procesu. Studija koju su 2005. godine proveli IBP i Institut za razvojne studije (IDS) o aktivnostima budžetskog nadzora koji vrši civilno društvo pokazala je da su u nekim slučajevima u različitim zemljama u razvoju osnovni zakonski preduvjeti za budžetsku transparentnost nedostajali, poput Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali da to ipak nije spriječilo grupe civilnog društva da pristupe budžetskom procesu i da utječu na njega (pogledati Robinson 2006).²⁸

U sljedećim će poglavljima tri aspekta budžetske transparentnosti – dostupnost budžetskih dokumenata, sveobuhvatnost sadržaja i otvorenost procesa – biti detaljno opisana, kao osnova za analitički okvir za ovu studiju. Najviše ćemo se oslanjati na kriterije *Upitnika otvorenog budžeta* zbog opsežnosti pitanja, ali istovremeno nešto užeg fokusa u odnosu na druge okvire, koji se uglavnom odnose na širi koncept fiskalne transparentnosti.²⁹

Iako se odnosi na centralni nivo vlasti, uz određene prilagodbe upitnik je primjenjiv i na lokalni nivo vlasti. U suštini, ako se uzme u obzir međunarodna literatura o javnim finansijama na lokalnom nivou, čini se da ne postoje neke velike razlike u zahtjevima za budžetsku transparentnost na lokalnom nivou u odnosu na više nivoe vlasti. Razlike su obično u tome da su viši nivoi vlasti najčešće zaduženi za razvoj makroekonomskih i fiskalnih politika, koje se u nekoliko navrata spominju u *Upitniku*, za pitanja državne sigurnosti (ako govorimo o izuzecima od pristupa informacijama), za pitanja vanbudžetskih fondova, koji su obično van nadležnosti lokalnog nivoa (poput penzionih fondova, naprimjer) i slično. Treba napomenuti da u literaturi o budžetskoj transparentnosti još nije razvijen specifičan okvir za budžetsku transparentnost koji se odnosi samo na lokalni nivo, iako su pojedini autori segmente postojećih okvira primijenili na lokalni nivo (Santiago Boubeta et al. 2010; Svjetska banka BiH 2009).

3.3.1. Javna dostupnost budžetskih dokumenata

U spomenutoj literaturi, mogućnost javnog pristupa budžetskim dokumentima smatra se jednim od ključnih indikatora budžetske transparentnosti. Prema *Kodeksu dobrih praksi fiskalne transparentnosti* MMF-a, „javnosti trebaju biti pružene sveobuhvatne informacije o prošlim, sadašnjim i projiciranim fiskalnim aktivnostima i o glavnim fiskalnim rizicima”. Štaviše, „treba postojati opredjeljenje za pravovremeno objavljivanje fiskalnih informacija” (MMF 2007a, str. 1, čl. 3.1, 3.3).³⁰

²⁸ Ovo može poslužiti kao kontraargument pretpostavci ove studije da je zakonodavstvo ključni preduvjet za budžetsku transparentnost, što svakako treba biti predmet budućih istraživanja.

²⁹ Treba naglasiti da se *Upitnik* IBP-ja koristi za izradu *Indeksa otvorenog budžeta*, koji se odnosi na 85 zemalja svijeta (IBP 2008, str. 1). Pri tome, ne koriste se sva pitanja u *Upitniku* u svrhu rangiranja zemalja u indeksu – većina pitanja koja su uključena u *Indeks* zapravo se odnosi na sadržaj budžeta i budžetskih dokumenata i njihovu pravovremenu javnu dostupnost. U metodologiji *Upitnika* zapravo se ističe da podaci proizašli iz pitanja koja se odnose na zakonodavnu vlast i vrhovne revizijske institucije (u sekciji o budžetskom procesu) zapravo nisu toliko sveobuhvatni koliko podaci o pitanjima javnog pristupa informacijama (Ibid., str. 2–3).

³⁰ *Kodeks* se također odnosi na jasnoću prezentacije fiskalnih informacija, ali će ovaj kriterij biti obuhvaćen u narednom poglavlju o sadržaju budžetskih dokumenata.

Najbolje prakse OECD-a također stavljaju naglasak na potrebu da se relevantni fiskalni izvještaji³¹ „učine javno dostupnim do određenog datuma. To uključuje dostupnost svih izvještaja besplatno na internetu”. Također, „parlament treba imati mogućnost i sredstva da efektivno razmotri svaki fiskalni izvještaj za koji smatra da je to neophodno” (OECD 2001, str. 9, čl. 3.4). *Upitnik otvorenog budžeta* IBP-ja razmatra pravovremenu dostupnost niza izvještaja (IBP 2009b, str. 14).³²

Tabela 2: Javna dostupnost i pravovremenost budžeta i budžetskih dokumenata

Izvještaj	Pravovremena javna dostupnost
<i>Predbudžetski izvještaj</i> ³³	Barem mjesec prije nego što je prijedlog budžeta dostavljen zakonodavnom tijelu na razmatranje.
<i>Sažetak budžeta</i>	Prije ili tokom razmatranja prijedloga koje vrši zakonodavno tijelo, tj. prije nego što je prijedlog odobren.
<i>Prijedlog budžeta</i>	Paralelno sa prezentacijom zakonodavnom tijelu, dok zakonodavno tijelo još uvijek razmatra prijedlog i prije nego što je odobren.
<i>Prateći dokumenti</i> ³⁴	Istovremeno kad i prijedlog.
<i>Usvojeni budžet</i>	Ne kasnije od tri mjeseca nakon što je zakonodavno tijelo usvojilo budžet.
<i>Građanski budžet</i>	Istovremeno sa prijedlogom ili usvojenim budžetom, u zavisnosti od toga na koji se dokument odnosi.
<i>Periodični izvještaji o izvršenju; polugodišnji pregled izvršenja</i>	Ne kasnije od tri mjeseca od perioda izvještavanja.
<i>Godišnji izvještaj o izvršenju</i>	Ne kasnije od dvije godine nakon kraja fiskalne godine/perioda izvještavanja.
<i>Revizorski izvještaj</i>	Ne kasnije od dvije godine nakon kraja perioda izvještavanja/perioda izvještavanja.

Postojanje pravnog okvira o slobodi pristupa informacijama može pojednostaviti pristup budžetskoj dokumentaciji. Prema *Priručniku o fiskalnoj transparentnosti* MMF-a, zakoni o slobodi pristupa informacijama „mogu stvoriti pretpostavku u korist javnosti za objavljivanje informacija i prebaciti teret na vladu da demonstrira javni interes za neobjavljivanje” (MMF 2007b, 102). *Upitnik* IBP-ja također ističe značaj ZOSPI-ja tako što postavlja pitanje da li je pravo na pristup vladinim informacijama, uključujući i budžetske informacije, definirano u zakonu i da li se ono poštuje u praksi (IBP 2007, str. 27, pitanje 63).³⁵

31 Najbolje prakse OECD-a uzimaju u obzir dostupnost budžeta, predbudžetskih izvještaja, mjesečnih i polugodišnjih izvještaja o izvršenju, godišnjeg izvještaja o izvršenju, predizbornih izvještaja i dugoročnih izvještaja, te revizorskih izvještaja (OECD 2001).

32 Treba napomenuti da *Upitnik* uopće nije potpuno odvojio aspekt dostupnosti u jednu analitičku sekciju, već se pitanja o dostupnosti javljaju u sve tri sekcije *Upitnika*, i to: 1) Dostupnost budžetskih dokumenata; 2) Prijedlog budžeta izvršne vlasti (sa podsekcijom „Druge ključne informacije za analizu budžeta i nadzor”) i 3) Budžetski proces.

33 Ovaj dokument treba sadržavati parametre budžetskog prijedloga, kao što je ukupna potrošnja, ukupna projekcija prihoda, kao i dug u narednoj budžetskoj godini (IBP 2009b, str. 8).

34 Prateći dokumenti se odnose na dokumente koje izvršna vlast učini dostupnim u isto vrijeme ili nekoliko dana nakon što predstavi prijedlog zakonodavnom tijelu (IBP 2009b, str. 9).

35 Ovo pitanje postavljeno je u sekciji o dodatnim ključnim informacijama za budžetsku analizu i nadzor, koja je dio sekcije o sadržaju prijedloga budžeta (IBP 2007, str. 27, pitanje 63). U odnosu na pristup informacijama, *Upitnik* također postavlja pitanje da li su građanima dostupne i finansijske i nefinansijske informacije o rashodima za pojedine programe u formatu koji je detaljniji od prijedloga budžeta (osim onih koji se odnose na državnu sigurnost ili vojne tajne) (Ibid., str. 28, pitanja 64–65).

3.3.2. Budžetski sadržaj: Kako bi budžet trebao izgledati?

Upitnik IBP-ja stavlja poseban naglasak na sadržaj prijedloga budžeta koji priprema izvršna vlast.³⁶ Ovdje treba napomenuti da pitanja u *Upitniku* nisu namijenjena za ocjenu kvaliteta ili kredibiliteta informacija vlade (naprimjer, da li su određene informacije namjerno izostavljene i uskraćene). Također se ne ocjenjuje kredibilitet makroekonomskog planiranja ili ekonomskih pretpostavki koje se koriste u procjeni budžeta (IBP 2008, str. 2).

U tabeli 3 sumirani su ključni kriteriji koji se mogu primijeniti na lokalni nivo vlasti.

Tabela 3: Kriteriji za transparentan budžetski sadržaj

Generalni kriteriji	Potkriteriji
<i>Procjene za budžetsku i naredne godine</i>	Koristi se organizacijska, funkcionalna, ³⁷ ekonomska i programska ³⁸ klasifikacija.
	Procjene prihoda i rashoda prikazane su u ukupnom iznosu i detaljno ³⁹ za višegodišnji period (budžetska i dvije naredne godine).
	Izvori poreskih/neporeskih prihoda pojedinačno su naznačeni.
	Podaci o ukupnom neizmirenom dugu vlade za početak i kraj budžetske godine, o plaćanju kamata na dug i o sastavu duga za budžetsku godinu
	Informacije barem za tekuću budžetsku godinu o tome kako prijedlozi politika u budžetu, za razliku od postojećih politika, utječu na prihode i rashode (narativno obrazloženje i kvantitativne procjene).
<i>Procjene za godine prije budžetske</i>	Prihodi i rashodi, ⁴⁰ te informacije o dugu tokom prethodne/prethodnih godina detaljno su prikazani (npr. po klasifikacijama), uključujući stvarnu realizaciju.
<i>Sveobuhvatnost</i>	Podaci o međuvladinim transferima, o transferima javnim preduzećima (narativno obrazloženje i kvantitativne procjene) za budžetsku godinu
	Podaci o finansijskoj i nefinansijskoj imovini, ⁴¹ zaostalim izdacima, potencijalnim odgovornostima, poreskim izdacima (narativno obrazloženje i kvantitativne procjene), pojedinim namjenskim prihodima, te pojedinim izvorima donatorske podrške.
<i>Narativni dio budžeta i nadzor učinka</i>	Pojašnjenje o vezi između predloženog budžeta i izraženih ciljeva definiranih javnom politikom vlade (prema organizacijskoj jedinici ili funkcionalnoj kategoriji) za budžetsku godinu i višegodišnji, najmanje dvogodišnji, period (uključujući narativno obrazloženje i kvantitativne procjene).
	Nefinansijski podaci (npr. broj korisnika), korisni za ocjenjivanje učinka programa, uključeni su u programe potrošnje; dobro osmišljeni indikatori učinka korišteni su za programe potrošnje, ⁴² zajedno sa ciljevima učinka.
<i>Informacije prilagođene građanima</i>	Informativni sažetak za javnost, koji opisuje budžet/prijedlog budžeta, informativni građanski budžet (netehnička prezentacija budžeta namijenjena široj publici), koji opisuje budžet/prijedlog budžeta, te sveobuhvatan pojmovnik sa definicijama pojmova korištenih u budžetskim dokumentima.

³⁶ Ovo je samo sažetak pitanja iz *Upitnika*, koja smatramo relevantnim za lokalni nivo. *Upitnik* obično pruža tri ili pet različitih mogućnosti odgovora, koje odražavaju gradacije nivoa detalja pruženih informacija, što, zbog nedostatka prostora, nije u potpunosti iskazano u tabeli 3. Pitanja se obično odnose na prijedlog budžeta i prateću budžetsku dokumentaciju.

³⁷ Funkcionalna klasifikacija treba biti kompatibilna sa međunarodnim standardima (IBP 2008, str. 2).

³⁸ Prema *Upitniku*, ne postoji standardna definicija programa. U *Upitniku* se ovaj termin odnosi na „bilo koji nivo detalja ispod organizacijske jedinice, npr. na ministarstva ili odjele” (IBP 2009b, str. 22).

³⁹ To podrazumijeva, naprimjer, da su procjene srednjoročne potrošnje prikazane za sve programe, te prema jednoj ili više klasifikacija (funkcionalna, ekonomska, organizacijska), ili da su procjene ukupnog nivoa prihoda na višegodišnjoj osnovi prikazane prema pojedinim izvorima prihoda i klasifikaciji prihoda (poreski/neporeski) (IBP 2007, str. 5-6, pitanja 6, 10).

⁴⁰ Informacije o rashodima u prethodnim godinama kompatibilne s formatom budžeta u svrhu poređenja (Ibid., str. 14, pitanje 26).

⁴¹ To bi u idealnom slučaju podrazumijevalo iscrpne informacije, uključujući listu imovine, obrazloženje svrhe imovine, te procijenjenu tržišnu vrijednost (ako je moguće za nefinansijsku imovinu) (Ibid., str. 18-19, pitanja 39–40).

⁴² Podrazumijeva da su indikatori učinka korisni za ocjenu toga da li je došlo do napretka u odnosu na ciljeve definirane javnim politikama (Ibid., str. 24, pitanje 53).

Upitnik također precizira sadržaj nekih izvještaja spomenutih u prethodnoj sekciji (npr. periodičnih izvještaja o izvršenju).⁴³ Između ostalog, godišnji izvještaj o izvršenju budžeta⁴⁴ predstavlja „vladin ključni dokument odgovornosti” (OECD 2001, str. 5, čl. 1.5), a treba sadržavati sljedeće:⁴⁵

- objašnjenje razlike između usvojenih i realiziranih rashoda, uključujući promjene u budžetu tokom godine koje je odobrilo zakonodavno tijelo, te programski nivo detalja u obrazloženju razlika između usvojenog i realiziranog;
- objašnjenje razlike između usvojenih i realiziranih prihoda, uključujući promjene u budžetu tokom godine koje je odobrilo zakonodavno tijelo;
- objašnjenje razlike između originalnih procjena za finansijske podatke i indikatora učinka i onoga što je realizirano.

Prema *Najboljim praksama* OECD-a, godišnji izvještaj o izvršenju, u smislu formata i detaljnosti, treba odražavati format odobrenog budžeta (OECD 2001, str. 5, čl. 1.5).

Ipak, kako navodi Rubin, lokalna uprava treba oprezno odlučiti o iscrpnosti budžetskih informacija. Priprema i interpretacija iscrpnih budžeta može postati prekompleksna, jer se u njima mogu pomiješati različiti nivoi kvaliteta podataka, a višak informacija može sakriti očigledne podatke ili podrazumijevati nivo općinske kontrole koji nije realan i zakonski opravdan (Rubin 2007, str. 134). Integracija različitih programa i aktivnosti (npr. grantova za posebne namjene), poduprijeta dodatnim analizama i dodatnim podacima (npr. raspored otplaćivanja duga), koji naglašavaju nezavisnost i svrhu izvora prihoda, obim usluga lokalne uprave i njen fiskalni položaj, može biti jedan od načina da se takvi problemi premoste (Ibid., str. 134–135).

No, u većini literature, autori se snažno zalažu za uvođenje budžetiranja zasnovanog na učinku⁴⁶ (*performance-based budgeting*) na lokalnom nivou, gdje je potrošnja direktno povezana sa nivoom usluga (Mikesell 2007; Shah i Shen 2007; Mullins 2007; Van Zyl 2008). Prema Shahu i Shenu, tradicionalna prezentacija rashoda po stavkama, bazirana na ulaznim sredstvima, definira gornje granice budžetske raspodjele i na taj način kontrolira prekomjernu potrošnju, ali ne ukazuje na učinkovitost korištenja resursa, niti povezuje ulazna sredstva sa izlaznim rezultatima. Naglasak na ulazna sredstva odgovara tradicionalnim administrativnim mehanizmima kontrole, dok je naglasak na rezultate u skladu sa menadžerskom diskrecijom

43 Upitnik se bavi sadržajem ovih dokumenata u sekciji o budžetskom procesu. Sadržaji svih izvještaja, zbog ograničenog prostora, neće biti razmotreni.

44 Što se tiče godišnjeg izvještaja, određena pitanja koja nisu relevantna za lokalni nivo vlasti su izostavljena.

45 Za sve kriterije neophodno je narativno obrazloženje i kvantitativna procjena.

46 Budžetiranje zasnovano na učinku ujedno predstavlja i svrhu i ciljeve potrošnje, troškove potrebne za postizanje ciljeva kroz programe i aktivnosti, te ishode i usluge koje trebaju biti pružene unutar programa. Sveobuhvatan budžetski sistem, pored ulaznih i posrednih sredstava, izlaznih rezultata (kvantitet i kvalitet pruženih usluga) kao i ishoda (napredak u postizanju ciljeva), također bi trebao navesti efekte ili ciljeve programa, te kako ih postići. Takav pristup budžetiranju sadrži korisne indikatore o efikasnosti i kvalitetu vladinih aktivnosti. Indikatori mogu biti: kvalitet (poput pravovremenosti, dostupnosti), zadovoljstvo klijenata, produktivnost (izlazni rezultati po satu), efikasnost (trošak po jedinici izlaznog rezultata) (Shah i Shen 2007, str. 154).

i povećanom odgovornosti za učinak vlade (Shah i Shen 2007, str. 152–153). Informirano donošenje odluka o budžetu olakšano je informacijama o postignutim ciljevima u oblasti pružanja usluga (Ibid., str. 154).

Štaviše, autori ističu kako budžetiranje zasnovano na učinku nije teško administrirati na lokalnom nivou zbog visoke vidljivosti i mjerljivosti isporuke lokalnih usluga. Građani su bolje informirani o nivou učinka lokalnih vlasti, što može ohrabriti njihov angažman, jer mogu bolje razumjeti budžet ako on sadrži programske ciljeve, troškove i učinak (Ibid., str. 155, 158).

Ipak, autori ističu kako budžet zasnovan na učinku treba biti praćen promjenama u čitavom budžetskom sistemu (Ibid., str. 158). Potreban je poticaj za povećan učinak i odgovornost za rezultate, što često signalizira širu reformu javne uprave (Ibid., str. 166). Implementacija budžetiranja zasnovanog na učinku zavisi od nekoliko stvari: konsenzusa među državnim službenicima da je reforma neophodna, jasne motivacije službenika kao i jasne svrhe i korisnika informacija o učinku; zakonodavne podrške i angažmana u kreiranju ciljeva učinka, indikatora, sistema nadzora i evaluacije učinka; administrativne provedivosti, posebno u smislu vremenskog okvira za implementaciju i razvoja uniformnog, valjanog i pouzdanog sistema za finansijsko izvještavanje i izvještavanje o učinku (Ibid., str. 165–166).

3.3.3. Otvorenost budžetskog procesa

U međunarodnoj literaturi postoje različiti standardi kada je u pitanju transparentnost budžetskog procesa, kao što je to prethodno objašnjeno. Razlog za to jest što je definiciju procesa teško dati. Strukturalni preduvjeti za otvorenost – npr. valjani sistemi računovodstva – tretiraju se kao dio procesa u nekim međunarodnim okvirima za transparentnost, dok je u drugim fokus na nadzoru, kontroli ili učešću zakonodavne vlasti i građana u budžetskom procesu. U *Upitniku otvorenog budžeta* IBP-ja, u budžetskom procesu naglasak je stavljen na mehanizme nadzora koji provode lokalne skupštine/vijeća, građani ili Vrhovna revizijska institucija (SAI).

Pitanja iz *Upitnika otvorenog budžeta* IBP-ja o budžetskom procesu relevantna za lokalni nivo vlasti mogu biti sumirana prema različitim fazama budžetskog ciklusa.⁴⁷ Tabela 4 sadrži različite aspekte, ujedno i odgovore iz Upitnika koji odražavaju najbolju praksu (IBP 2007, str. 30–52).

⁴⁷ Pitanja koja se tiču sadržaja, a koja su spomenuta u prethodnom poglavlju, ovdje su izostavljena. Također su izostavljena pitanja o statusu, nadležnostima i nezavisnosti ureda za reviziju, jer nisu relevantna za lokalni nivo (za više detalja pogledati IBP 2007, pitanja 114, 116, 117, 118).

Tabela 4: Kriteriji za otvorenost budžetskog procesa

Faza	Kriteriji
Priprema budžeta koju vrši lokalna vlast	Datum objave prijedloga budžeta poznat je unaprijed/propisan zakonom; postoji detaljan raspored koji lokalna vlast objavi u javnosti i prati u praksi.
	Lokalna vlast organizira konsultacije sa širokim spektrom predstavnika skupštine/vijeća i javnosti u procesu određivanja budžetskih prioriteta.
	Detaljan predbudžetski izvještaj, ⁴⁸ koji sadrži makroekonomski i fiskalni okvir, objavljen je javnosti barem četiri mjeseca prije početka budžetske godine.
Usvajanje budžeta koje vrši skupština/ vijeće	Skupština/vijeće budžet dobija dovoljno rano na razmatranje (barem tri mjeseca prije početka budžetske godine).
	Komisija skupštine/vijeća organizira javne rasprave o makroekonomskom i fiskalnom okviru, gdje se može čuti i svjedočenje lokalne vlasti i širokog spektra predstavnika javnosti. ⁴⁹
	Skupština/vijeće ima zakonski autoritet da izmijeni prijedlog budžeta.
	Usvojeni budžet sadrži programske informacije.
Izvršenje budžeta od lokalne vlasti	Periodični izvještaji (mjesecni, polugodišnji) i izvještaji o dugu objavljuju se pravovremeno i redovno, a njihov sadržaj zadovoljava kriterije. ⁵⁰
	Ne postoje vjerodostojni medijski izvještaji u prethodnoj godini o javnim nabavkama koje nisu pratile otvoren i konkurentan proces nadmetanja.
	Lokalna vlast traži odobrenje od općinske skupštine/vijeća ili ih prethodno informira o preraspodjeli sredstava po organizacijskim jedinicama. ⁵¹ (Manje) suplementarne budžete obično odobrava skupština/vijeće, i to prije nego što su sredstva potrošena, ili ih lokalna vlast rijetko predlaže. ⁵² Skupština/vijeće odobrava korištenje nenamjenskih sredstava ili drugih sredstava bez naznačene svrhe u budžetu prije nego što su potrošena ili takva sredstva uopće nisu dio budžeta.
Godišnji izvještaj o izvršenju lokalne vlasti i Vrhovna revizijska institucija (SAI)	SAI vrši reviziju godišnjih izvještaja o izvršenju, pravovremeno objavljuje izvještaje (uz sažetak), ⁵³ a dvije godine nakon završetka fiskalne godine svi ili većina godišnjih rashoda su revidirani i izvještaji objavljeni.
	SAI ili skupština/vijeće redovno objavljuje sveobuhvatan izvještaj o praćenju mjera lokalne vlasti u skladu sa preporukama revizije.
	SAI ima formalne mehanizme komunikacija sa javnosti i dobija žalbe i sugestije od javnosti za potencijalne revizije.
	Tijelo općinskog vijeća/skupštine razmatra (sve) revizorske izvještaje.
	Lokalna vlast objavljuje izvještaje o preduzetim koracima prema preporukama ili nalazima revizije koji ukazuju na potrebu otklanjanja nepravilnosti.

Ove obaveze često se spominju u literaturi o odgovornosti javnim finansijama. Naprimjer, Van Zyl ističe da izvještaje o izvršenju mogu koristiti računovođe da pozovu načelnike odjeljenja na odgovornost, ministri ili službe da računovođe pozovu na odgovornost ili, pak, zakonodavna vlast koja izvršnu vlast može pozvati na odgovornost (Van Zyl 2008, str. 91–92).

48 Pojašnjenje vladinih fiskalnih i makroekonomskih politika, politike i prioriteta vlade radi pripreme detaljnih procjena u budućem budžetu sadrži narativni i kvantitativni dio (IBP 2007, str. 32, pitanja 72–73).

49 Skupština/vijeće također treba objaviti informativne izvještaje o ovim javnim raspravama, uključujući svjedočenja sa rasprava u pismenoj formi (IBP 2007, str. 35, pitanje 78). Ipak, ovo pitanje u većoj mjeri se odnosi na više nivoje vlasti, koji trebaju definirati makroekonomski i fiskalni okvir.

50 Vrlo slični kriterijima obrađenim u prethodnoj sekciji (za više detalja pogledati IBP 2007, str. 36–41, pitanja 82–95).

51 Osim kada se radi o iznosu ispod minimuma određenog u zakonu (IBP 2007, str. 42, pitanje 96).

52 Zahtjevi za suplementarne budžete trebaju iznositi 2% ili manje od originalnog budžeta (Ibid., str. 43, pitanje 99).

53 U idealnom slučaju, nakon završetka fiskalne godine, revizije finalnih računa objavljuju se u javnosti u roku od šest mjeseci ili ranije (Ibid., str. 47, pitanje 111).

Kada je u pitanju revizija, Mullins (2007) ističe da zakonodavna vlast, pa tako i skupštine/vijeća općina moraju imati nezavisnu mogućnost da provjere vjerodostojnost administrativnog izvršenja budžeta i pravilnog upravljanja sredstvima, jer je inače njeno usvajanje budžeta beznačajno (Ibid., str. 233). Međunarodna federacija računovođa (IFAC) i Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) pružaju osnovni okvir za reviziju (za više vidjeti Schaeffer 2008, str. 143-188). Eksterna revizija treba biti javna, sa obaveznim preporukama i provjerom primjene preporuka od izvršne vlasti; drugim riječima, uprava treba biti odgovorna za primjenu preporuka u revizorskom izvještaju.

4. Analitički okvir

Kako bi se odgovorilo na gore navedena istraživačka pitanja, a to su:

- 1) Da li su budžeti na lokalnom nivou transparentni?
- 2) Da li je lokalni budžetski proces otvoren u smislu da dozvoljava nadzor i učešće?

odlučili smo se da okvirno pratimo *Upitnik* IBP-ja⁵⁴ u kontekstu tri segmenta transparentnosti budžeta i budžetskog procesa, i to: **dostupnosti budžetskih dokumenata, jasnoće i sveobuhvatnosti budžetskog sadržaja**, kao i **otvorenosti procesa** (detaljno predstavljene u sekcijama 3.2.1, 3.2.2. i 3.2.3). Ovaj okvir ne prati se u potpunosti iz nekoliko razloga. Korištenje metode studije slučaja i prikupljanje podataka kroz polustrukturirane intervjuje nije u skladu sa metodologijom upitnika koju primjenjuje IBP. Naglasak na budžetski proces na lokalnom nivou ne podudara se sa dijelovima upitnika koji se odnose na državni nivo. Također, budući da je analizirano šest općina, istraživanje bi bilo preopsežno ako bi se na svaki slučaj primijenio ovaj vrlo iscrpan upitnik. Upitnik se također uglavnom fokusira na praksu u datoj zemlji, a ne previše na zakonski okvir,⁵⁵ dok su u ovoj studiji oni podjednako razmatrani.

Ideja je da se razmotri transparentnost *de facto* i *de jure* (Van Zyl 2008, str. 81). Za potrebe ovog istraživanja, transparentnost *de jure* (zakonski okvir BiH) i *de facto* (lokalna praksa) uspoređene su s najboljim međunarodnim praksama, to jeste *Upitnikom* IBP-ja, koji sadrži najčešće spomenute standarde i norme u literaturi; *de facto* transparentnost također se poredi sa zakonskim okvirom, budući da se zakoni nužno ne poštuju u praksi.

Analiza zakonskog okvira uglavnom se odnosi na sljedeće dokumente:

- Zakon o budžetskom sistemu RS-a (ZOBS RS-a) i Zakon o budžetima FBiH (ZOB FBiH)
- Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a (ZOLS RS-a) i Zakon o principima lokalne samouprave FBiH (ZOPLS FBiH)
- drugi akti (npr. pravilnici o izvještavanju) i dokumenti okvirnog budžeta
- općinski statuti i poslovници o radu OV/SO, budžeti i drugi budžetski dokumenti

Praksa je primarno analizirana na osnovu šest studija slučajeva u oba entiteta: Grude, Hadžići i Tešanj u FBiH te Kostajnica, Modriča i Rogatica u RS-u. Ovdje se istraživanje uglavnom zasniva na intervjuima, lokalnoj budžetskoj dokumentaciji i dodatnim izvorima (izvještaji, podaci itd.). Važno je napomenuti da ovo istraživanje nema namjeru da kvantitativno ocijeni, rangira

⁵⁴ Treba napomenuti da se strogo ne slijede ni analitičke kategorije ili sekcije unutar *Upitnika*. Naprimjer, različiti aspekti dostupnosti budžetskih dokumenata, koji se u *Upitniku* ne nalaze samo u sekciji o dostupnosti budžetskih dokumenata već i u druge dvije sekcije, bit će razmatrani na jednom mjestu u ovom izvještaju.

⁵⁵ Nekoliko pitanja iz *Upitnika* također se odnosi na zakonski budžetski okvir. Obrazloženje za primaran fokus upitnika na praksu, koje navodi IBP, jest da je to urađeno zbog mogućnosti nepoštivanja dobrih zakona u praksi (IBP 2009b, str. 6).

ili međusobno usporedi općine. Ideja je da se pruži uvid u lokalnu budžetsku transparentnost i da se raspravlja o tome zašto je situacija takva kakva jeste, a ako je potrebno, da se ponude korisne preporuke.

Za aspekt dostupnosti informacija, testirano je poštivanje ZOSPI-ja od svih općina u BiH. Također je urađena procjena dostupnosti budžetskih dokumenata na službenim web-sajtovima svih bosanskohercegovačkih općina koje imaju web-sajtove.

5. Pregled javnih finansija na lokalnom nivou u BiH

5.1. Funkcionalna i fiskalna decentralizacija u BiH

BiH je administrativno i politički kompleksna zemlja, sa brojnim nivoima vlasti. Sadrži dva entiteta – Federaciju (FBiH) i Republiku Srpsku (RS),⁵⁶ te Distrikt Brčko kao zasebnu administrativnu jedinicu,⁵⁷ a unutar FBiH postoji 10 kantona. Osim toga, postoje 143 jedinice lokalne uprave u oba entiteta: 80 u FBiH i 63 u RS-u.⁵⁸

Nadležnost za lokalnu upravu data je entitetima u BiH. Prava i nadležnosti lokalne uprave regulirani su entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi. Ipak, uprkos razlikama u veličini, stanovništvu i resursima,⁵⁹ jedinicama lokalne uprave zakonom su dodijeljene jednake nadležnosti. Između ostalog, one su zadužene za komunalne usluge, a pružaju i brojne administrativne i socijalne usluge. Također, neke od nadležnosti dijele sa kantonima u FBiH i entitetskim nivoima u RS-u (npr. obrazovanje i socijalna skrb).

Iako je BiH ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi još 2002. godine, decentralizacija je spora, što se djelimično može pripisati kompleksnom administrativnom i političkom uređenju. Procjena iz 2006. Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) Vijeća Evrope upozorava na, između ostalog, nejasnu raspodjelu mandata između različitih nivoa vlasti. Jedinice lokalne uprave su „premale i/ili imaju granice koje sprečavaju efikasnu primjenu njihove nadležnosti” (CLRAE 2006). Princip supsidijarnosti, koji nalaže da vlasti najbliže građanima vrše javne dužnosti, također se ne poštuje, budući da u FBiH, čak i poslije usvajanja Zakona o principima lokalne samouprave, „mnoga pitanja ostaju predmet kantonalnog zakona, a odnos između različitih zakonskih odredbi i nadležnosti vlasti na federalnom i kantonalnom nivou prouzrokuje probleme”. U slučaju manjih kantona, teško je garantirati ekskluzivne nadležnosti lokalnih vlasti, koje se u ovom pogledu takmiče sa kantonima, navodi se u izvještaju (CLRAE 2006).

⁵⁶ Za razliku od FBiH, RS je centraliziran entitet.

⁵⁷ Brčko Distrikt zasebna je administrativna jedinica pod suverenitetom države.

⁵⁸ Gradovi i općine su jedinice lokalne samouprave. Istočno Sarajevo i Banja Luka u RS-u te Sarajevo i Mostar u FBiH su gradovi. Sarajevo i Istočno Sarajevo kao administrativne jedinice sadrže četiri, odnosno šest općina: Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad; odnosno, Sokolac, Pale, Istočnu Ilidžu, Istočno Novo Sarajevo, Trnovo i Istočni Stari Grad. Drugim riječima, RS se sastoji od 61 općine i dva grada, a FBiH od 78 općina i dva grada.

⁵⁹ Iako ovi podaci ne predstavljaju prosjek, općina s najvećim brojem stanovnika u BiH je Banja Luka sa 225.123 stanovnika, a najmanja je Istočni Drvar sa 46 stanovnika (Republički zavod za statistiku RS-a 2010). Postoje 33 nove općine koje su nastale nakon rata, tj. nakon 1995, a koje su se uglavnom odvojile od drugih općina ili su nastale podjelom ranijih općina entitetskom linijom razdvajanja. Prema studiji Svjetske banke, mnoge nove općine su male, ruralne, imaju minimum infrastrukture i naseljene su izbjeglicima ili interno raseljenim licima iz matične općine (Svjetska banka BiH 2009, str. 2). Zvanična rang-lista razvijenosti u RS-u pokazuje da su 33 od 62 općine nerazvijene ili izrazito nerazvijene, dok je 30 od 79 općina u FBiH nedovoljno ili izrazito nerazvijeno (Rang-lista RS-a 2009, Federalni zavod za programiranje razvoja 2010).

Izveštaj Svjetske banke iz 2009. godine o lokalnoj upravi i pružanju usluga u BiH navodi da je jasnoća i transparentnost u raspodjeli uloga i nadležnosti između različitih nivoa vlasti ključna za promoviranje uspješnog rada, jer će inače funkcionalne oblasti biti nepokrivene ili će se poklapati, što može dovesti do gubitka resursa i uloženi napora i do nedostatka odgovornosti (Svjetska banka BiH 2009, str. 26). Izveštaj ukazuje na to da u nekim sektorima (poput sektora puteva) odgovornosti viših nivoa vlasti dovode do fragmentacije, koja zauzvrat može smanjiti kapacitete i utjecati na pružanje usluga, te da je neophodno pojednostavljenje i usklađivanje funkcionalnih zadataka kako bi se ostvarile uštede i unaprijedila koordinacija (Ibid., iii). Izveštaj ističe slabu ulogu koordinacije i nadzora sektorskih ministarstava viših nivoa vlasti (Ibid., str. 27), te ukazuje na potrebu razvoja sektorskih politika i strategija, koje će u saradnji sa općinama biti primijenjene i na lokalnom nivou (Ibid., str. 79). Također, izvještaj ukazuje i na značaj jasne raspodjele uloga i nadležnosti kao preduvjeta za odgovornost (Ibid., str. 26).

U pogledu fiskalne pozicije, općine imaju vlastite prihode (npr. administrativne takse, poreze, naknade) i dijele niz prihoda sa višim nivoima. Državni zakon o PDV-u⁶⁰ i entitetski zakoni koji reguliraju raspodjelu sredstava⁶¹ doveli su do transparentnijih, predvidljivijih i stabilnijih izvora prihoda za efikasnije planiranje te do fiskalnog izjednačavanja. Prema entitetskim zakonima o dugu, općine također imaju pravo da se zaduže.⁶² Studija Svjetske banke općinama ipak preporučuje da kratkoročno jačaju vlastite prihode tako što će poboljšati kvalitet usluga, te da povećaju stope tarifa na nivoe koji će omogućiti pokrivanje troškova za pružanje usluga. Srednjoročno, općine bi trebale razviti izdašnije poreske osnovice. To se posebno odnosi na bogate, urbane općine, koje će srednjoročno imati manje koristi od sadašnjeg sistema raspodjele sredstava (Ibid., str. 51).

5.2. Budžetiranje i finansijsko upravljanje na lokalnom nivou

Pripremu, usvajanje, izvršenje i nadzor budžeta na lokalnom nivou propisuju ZOB FBiH i ZOBS RS-a. Između ostalog, zakoni sadrže budžetske kalendare, a također utvrđuju nadležnosti različitih aktera u budžetskom procesu.

Brojne reforme u oblasti javnih finansija direktno ili indirektno utječu na lokalni nivo vlasti.⁶³ Kao dio Projekta jačanja upravljanja javnim finansijama (SPEM), koji je finansirao DFID i koji se trenutno nalazi u svojoj trećoj i finalnoj fazi, dokumenti okvirnog budžeta (DOB) kao dio

60 U općinama RS-a prihodi od indirektnih poreza čine oko 80% ukupnih poreskih prihoda, a u FBiH oko 60%, ukoliko se zbog posebnog načina raspodjele i evidentiranja isključe sarajevske općine (OMA 2009, str. 6).

61 Regulirano izmijenjenim ZOBS-om RS-a i Zakonom o pripadnosti javnih prihoda FBiH.

62 Iako se mogućnost zaduživanja obično smatra pozitivnom, jer može dovesti do veće fiskalne odgovornosti i autonomije, viši nivoi vlasti moraju pratiti potencijalne fiskalne rizike općinskog zaduživanja (Svjetska banka BiH 2009, str. 60–61).

63 U svom zahtjevu za *stand-by* aranžmanom sa MMF-om, u članu 26. Pisma namjere, bosanskohercegovačke vlasti su se obavezale da će provesti značajne strukturalne reforme za održivost javnih finansija, što, između ostalog, uključuje i uvođenje procedura za višegodišnje budžetiranje na različitim nivoima vlasti (MMF 2010, str. 55).

srednjoročnog okvira rashoda (SOR) uvedeni su na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. DOB, koji se svake godine priprema za srednjoročni (trogodišnji) period, sadrži srednjoročne makroekonomske pretpostavke i projekcije, fiskalne projekcije, fiskalnu strategiju, prioritete potrošnje i gornje granice rashoda za budžetsku godinu i preliminarne procjene za naredne dvije godine (SPEM III 2010a, str. 11). DOB pruža smjernice i za pripremu lokalnih budžeta.⁶⁴ SPEM III također radi na uvođenju programskog budžetiranja na entitetskom i državnom nivou, koje sadrži aspekte budžetiranja zasnovanog na učinku (pogledati SPEM III 2010b). Projekat upravne odgovornosti (GAP), koji su finansirali USAID i SIDA, u pet partnerskih općina u BiH,⁶⁵ također je pokrenuo pilot projekat uvođenja programskog budžetiranja. Primjena automatiziranog sistema trezora na višim nivoima također je dovela do poboljšane kontrole i discipline u izvršenju budžeta i poboljšanog upravljanja novcem u cjelini (Svjetska banka BiH 2007, str. 8). Trezori na lokalnom nivou obavezni su prema entitetskim zakonima i trenutno se uvode u oba entiteta.

Brojne donatorske inicijative u oblasti PFM-a i budžetiranja radile su na uvođenju transparentnijih budžetskih praksi na lokalnom nivou, npr. kroz Projekat reforme općinske uprave (MAP) ili „Lokalno je primarno” OSCE-a; na uvođenju transparentnih kriterija za odabir projekata NVO finansiranih iz budžeta, npr. kroz Projekat jačanja lokalne demokratije (LOD) UNDP-ja; na planiranju kapitalnih investicija (CIP) i uvođenju finansijskog softvera kroz GAP projekat; te na participatornom budžetiranju kroz Projekat lokalnog razvoja (CDP) Svjetske banke itd.

Ipak, uprkos značajnoj donatorskoj podršci i promjenama zakona u posljednjih deset godina, lokalno upravljanje finansijama i budžetske prakse suočavaju se sa brojnim preprekama. Prema procjeni Svjetske banke o rezultatima PFM-a u 20 općina:⁶⁶

- Potrebne su daljnje reforme za poboljšanje kredibiliteta budžeta u vidu jačanja tehničkog kapaciteta za planiranje prihoda i osiguravanje predvidljivosti zajedničkih prihoda i transfera sa viših nivoa vlasti, jer su kapaciteti za planiranje prihoda trenutno slabi (djelimično i zbog nepredvidljivosti transfera viših nivoa vlasti ili prebacivanja mandata na lokalni nivo), kao i kapaciteti za izvršenje i nadzor.
- Sveobuhvatnost budžeta treba se poboljšati, posebno u vidu poštivanja kontnih planova.⁶⁷ Nadzor subvencija i garancija javnim preduzećima je slab, što može smanjiti transparentnost i stvoriti fiskalni rizik.
- Potencijal za višegodišnje budžetiranje i strateško sektorsko planiranje nizak je zbog nepredvidivosti transfera viših nivoa i slabih općinskih kapaciteta. Gotovo da ne postoji veza između strateških dokumenata viših nivoa i lokalnih budžeta. Bez obzira na DOB, nedostaje strateška raspodjela sredstava.

64 Na osnovu dokumenata okvirnog budžeta, općine pripremaju smjernice za budžetske korisnike.

65 Intervju sa predstavnikom GAP-a.

66 Studija je primijenila okvir PEFA, prilagođen lokalnom nivou vlasti.

67 Izvještaj ističe da entitetski kontni planovi nisu potpuno usklađeni sa međunarodnim standardima, što dovodi u pitanje kompatibilnost informacija u odnosu na standarde i transparentnost potrošnje (Svjetska banka BiH 2009, str. 71–72).

- U odnosu na predvidljivost i kontrolu izvršenja budžeta, kantonalnim i općinskim upravama nedostaje kapacitet za uvođenje discipline u sistem izvršenja, što vodi do neefikasne i nedjelotvorne primjene politika i programa, kao i do nerazvijenog sistema upravljanja gotovinom i dugom. To ograničava sposobnost općina da uspješno provode velike kapitalne projekte. Administracija prihoda je neučinkovita jer općinama nedostaje administrativna i politička nezavisnost nad oporezivanjem; također, kvalitet interne revizije je slab.
- Računovodstvo, evidentiranje i izvještavanje je slabo, djelimično zbog nedostatka osoblja i neadekvatnih smjernica finansijskih službi.
- Eksterni nadzor i revizija na lokalnom nivou su rijetki zbog nedostatka kapaciteta institucija nadležnih za reviziju⁶⁸ (Svjetska banka BiH 2009, str. 69–77).

Ovakvi nalazi potencijalno ukazuju na to da strukturalni preduvjeti za budžetsku transparentnost, spomenuti u prethodnom poglavlju, nedostaju na lokalnom nivou.

68 Izvještaj također ukazuje na pozitivne prakse, npr. u odnosu na dostupnost budžeta i javne nabavke.

6. Dostupnost budžeta i budžetskih dokumenata

6.1. Uvod

Javna dostupnost budžeta i budžetskih dokumenata jedan je od ključnih preuvjeta za budžetsku transparentnost. Prema *Upitniku otvorenog budžeta*, dokumenti se smatraju javno dostupnim ako su uopće napisani i besplatno dostupni javnosti, uz minimalnu naknadu, po zahtjevu relevantnoj vladinoj službi, ili ako im se može pristupiti direktno (npr. preko interneta). Ne smatraju se dostupnim ako je neophodna pretplata na specijalnu publikaciju (npr. službeni glasnik) organa vlasti, osim ako je ona besplatna, dostupna u javnoj biblioteci ili uz plaćanje minimalne naknade (IBP 2009b, str. 12–13).

Unutar dostupnosti, *Upitnik* razmatra da li su dokumenti uopće pripremljeni, da li su javno dostupni i da li su pravovremeno objavljeni. *De facto* i *de jure*, također je razmotreno pravo na pristup vladinim informacijama (IBP 2007, str. 27, pitanje 63).⁶⁹

U narednim poglavljima analiziran je zakonski okvir koji se odnosi na dostupnost budžetskih dokumenata, kao i praksa u šest bosanskohercegovačkih općina. Istraživanje poštivanja ZOSPI-ja i analiza dostupnosti budžetskih dokumenata na službenim općinskim web-sajtovima odnose se na sve bosanskohercegovačke općine. Sve su općine obuhvaćene zbog relativne lakoće provođenja ovog segmenta istraživanja; također, htjeli smo provjeriti da li se i na koji način promijenilo poštivanje ZOSPI-ja od 2006. godine kada je provedeno slično istraživanje, ali i obuhvatiti sve općine, što do sada nije urađeno za lokalni nivo. Također, htjeli smo vidjeti da li su i u kojoj mjeri sve bosanskohercegovačke općine prisutne i svjesne značaja objavljivanja budžetskih dokumenata na internetu, što je također prvo istraživanje ove vrste u BiH.

6.2. Rezultati dosadašnjih izvještaja o aspektu dostupnosti informacija u BiH

Izvještaji i podaci za BiH koji su razmatrali pitanje dostupnosti lokalnih budžetskih informacija generalno su pozitivni. Studija Svjetske banke iz 2009. godine, između ostalog, analizirala je i pristup javnosti fiskalnim informacijama u 20 općina i došla do zaključka da su općine pružale razuman pristup javnosti informacijama. Sve su općine provele javne rasprave o nacrtu budžeta prije nego što je on dostavljen OV/SO. Sve su općine objavile usvojene budžete u službenim

⁶⁹ Zanimljivo je da se u metodološkom obrazloženju *Upitnika otvorenog budžeta* navodi da način na koji su budžetski dokumenti distribuirani ili nedistribuirani javnosti ne utječe na rang određene zemlje u *Indeksu otvorenog budžeta*, koji se pravi na osnovu upitnika, tj. da se ovaj faktor ne uzima u obzir pri ocjenjivanju budžetske transparentnosti zemalja, već se prikuplja kako bi se analizirao rastući trend dostupnosti budžeta na internetu (IBP 2008, str. 6).

glasnicima, a skoro sve su ih objavile i na oglasnim tablama. Četvrtina općina je budžete objavila na internetu, sa različitim nivoom detalja. Sve su pripremile tromjesečne izvještaje o izvršenju za OV/SO, koji su javnosti dostupni za zahtjev (Svjetska banka BiH 2009, str. 73).

S druge strane, istraživanja o poštivanju ZOSPI-ja nisu pokazala optimistične rezultate. Ipak, treba napomenuti da su se dosadašnja istraživanja uglavnom fokusirala na više nivoe vlasti. U okviru istraživanja IREX ProMedia iz 2002. godine, poslano je 70 zahtjeva na adrese 60 javnih institucija, a dobijeno je 19 odgovora sa traženim informacijama ili 27%. Istraživanje Transparency Internationala BiH provedeno 2004. godine na uzorku od 100 zahtjeva rezultiralo je sa 59% odgovora. Centar za slobodan pristup informacijama, u saradnji sa Helsinškim komitetom Hrvatske i NVO-om „Yucom” iz Srbije, 2005. je proveo istraživanje na uzorku od 110 zahtjeva i dobio 57% odgovora (Mediacentar Sarajevo 2006). Istraživanje Mediacentra Sarajevo iz 2006. godine na uzorku od 240 zahtjeva različitim vrstama javnih institucija (zakonodavna, izvršna vlast, sudstvo itd.) na svim nivoima vlasti dobilo je 68,7%⁷⁰ odgovora. Ukupno je 58,8% odgovora bilo u skladu sa zakonom, 8,8% protivno zakonu, dok 31,7% institucija nije odgovorilo.⁷¹ 75% dostavljenih odgovora bilo je u skladu sa zakonskim rokom. Na općinskom nivou, zahtjevi su poslani na adrese 97 institucija. Od toga, ukupno je 60,8% odgovora bilo u skladu sa zakonom, 8,2% u kontradikciji, dok na 30,9% zahtjeva nije odgovoreno (Ibid., str. 32–33).

U bosanskohercegovačkoj literaturi se kao razlog za nepoštivanje ZOSPI-ja obično navode slabi kapaciteti državnih institucija da djeluju u skladu sa zakonom. Kako se navodi u *Studiji sistema nacionalnog integriteta BiH* Transparency Internationala iz 2006, „pošto je Zakon o slobodi pristupa informacijama napredan pravni tekst, u implementaciji se naišlo na ozbiljne prepreke. Naime, većina državnih institucija jednostavno nema kapacitet, kako ljudski tako ni tehnički, da u skladu sa Zakonom odgovori na zahtjeve za pristup informacijama” (Transparency International BiH 2006, str. 199). Indikativna je također i činjenica da, kako se navodi u izvještaju Mediacentra Sarajevo, neke javne institucije do momenta istraživanja nisu primile niti jedan zahtjev, te da se u boljim slučajevima radi o nekih 20 zahtjeva godišnje, što ukazuje na to da je BiH u početnoj fazi implementacije ZOSPI-ja (Mediacentar Sarajevo 2006, str. 8).

Kada su u pitanju trendovi objavljivanja javnih informacija na internetu i razvoj elektronske uprave/vlade (e-uprave/vlade) općenito, istraživanja ukazuju na to da BiH još uvijek ne bilježi značajan napredak u ovoj oblasti.

Prema upitniku o e-upravi UN-a iz 2008. godine, BiH kao zemlja ima stepen e-spremnosti vlade niži od evropskog i svjetskog prosjeka,⁷² a i općenito je na najnižem stepenu razvoja e-vlade; u okviru toga, indeks oficijelnog prisustva na webu bosanskohercegovačkih državnih institucija

70 Odnosi se na konačan broj odgovora nakon dva kruga zahtjeva. U drugom krugu zahtjevi su poslani onim institucijama koje se nisu oglasile nakon prvog kruga (Mediacentar Sarajevo 2006, str. 7).

71 0,8% se odnosi na kategoriju „ostalo”.

72 Istraživanje ne obuhvata lokalni nivo vlasti.

niži je od drugih zemalja u bivšoj Jugoslaviji, osim Crne Gore (UN 2008, u: Isanović 2010, str. 246–249). Slični su i podaci u *Indeksu spremnosti za umrežavanja* Svjetskog ekonomskog foruma, gdje je na ljestvici od 134 zemlje BiH zauzela 106. mjesto. Ipak, postoji primjetan kontinuiran rast u odnosu na broj korisnika interneta, rast i razvoj širokopojasne konekcije, unapređenje brzine pristupa, smanjenje troškova interneta za krajnje korisnike, te unapređenje internetskih usluga (Svjetski ekonomski forum 2010, u: Isanović 2010, str. 246–249). Izvještaj UNDP-ja o elektronskoj spremnosti u BiH za 2009. godinu ukazuje na značajne razlike između urbanih i ruralnih sredina u odnosu na penetraciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT) u domaćinstvima (UNDP BiH 2010, str. 9).

Prema istom izvještaju, bosanskohercegovačko društvo općenito napravilo je izuzetan napredak u razvoju informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT), ali istovremeno zaostaje za susjedima u realizaciji zacrtanih ciljeva. U odnosu na 2005. godinu, kada je bilo provedeno prethodno istraživanje e-spremnosti UNDP-ja, institucije vlasti na svim nivoima napravile su napredak (naprimjer, preko 95% zaposlenih na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou vlasti koristi kompjuter). Ipak, izvještaj ističe da web-stranice nisu uniformne čak ni na kantonalnom nivou, nemaju isti način formiranja imena domene, već su „proizvod pojedinačne inicijative koja nije sistematski podržana niti ima neki formalni okvir” (UNDP BiH 2010, str. 9). U izvještaju se također navodi podatak da općine u prosjeku investiraju oko 50.000 KM godišnje u hardver i softver, a prosječan budžet im je veći od 10 miliona KM (UNDP BiH 2010, str. 9). Ipak, interesantno je da je zabilježen rast broja općina koje imaju zvanični web-sajt: 2005. godine je 62% općina imalo zvanični web-sajt, a 2009. 79% općina (UNDP 2010, str. 18).

Isanović je istražila da li i u kojoj mjeri općine u BiH koriste IKT da bi svoj rad približile građanima, da bi bile odgovornije i transparentnije, te podstakle intenzivnije učešće građana u procesima donošenja odluka koje su značajne za lokalnu zajednicu (Isanović 2010, str. 229). U okviru istraživanja analiziran je sadržaj, funkcionalnost i interaktivnost⁷³ web-sajtova 25 općina (u regijama/gradovima u kojima je broj pretplatnika na internet viši od 10% od ukupnog broja lokalnog stanovništva). Prema rezultatima istraživanja, sadržaji većine analiziranih sajtova su statični i kreirani prije svega u svrhu bazičnog informiranja građana o aktivnostima općine, a rjeđe kao platforma za jačanje građanskog učešća. Neki razvijeniji sajtovi nude dodatne *online* usluge, uglavnom ograničene na preuzimanje elektronskih formulara; izuzetak se bilježi kod većih i razvijenijih općina, koje, naprimjer, nude mogućnost praćenja stanja predmeta. Autorica zaključuje da je korištenje IKT-a još uvijek u ranom stadiju razvoja, a da su web-sajtovi „više informativni, donekle uslužni, i veoma malo ili nimalo participativni”. Također, čini se da ne postoji svijest na lokalnom nivou o tome da se, koristeći IKT, građani mogu mnogo lakše

73 Sadržaj se odnosi na vrste informacija dostupne građanima, funkcionalnost na upotrebljivost web-sajtova kod interesnih grupa, a interaktivnost na dvosmjernost ili višesmjernost komunikacije između građana i vlasti, i među građanima. Aspekt sadržaja promovira razumijevanje građana jer su im dostupni podaci o općini i lokalnoj političkoj agendi; funkcionalnost ili pristupačnost web-sajtova javnosti unapređuje njihovu uključenost u političke procese, dok interaktivnost podržava efikasno učešće i kontrolu političke agende (Segaard 2005, u: Isanović 2010, str. 252–253).

konsultirati ili aktivirati da učestvuju u procesima donošenja odluka. Autorica navodi da „paradoksalno, u svijetu dvosmjerne, decentralizirane komunikacije, web-sajtovi općina u BiH ostaju visoko centralizirani, netransparentni i suštinski zatvoreni za interese, glasove i djelovanja građana” (Ibid., str. 260–261).

6.3. Rezultati istraživanja: Zakonski okvir

U ovom poglavlju analiziramo da li je dostupnost budžetskih dokumenata prepoznata kao važan aspekt budžetske transparentnosti, tj. da li predstavlja zakonsku obavezu u BiH i da li građani po zakonu imaju pravo na pristup ovim dokumentima.

Dostupnost budžetskih dokumenata na lokalnom nivou uređena je različitim zakonima i lokalnim aktima.⁷⁴ Entitetski ZOSPI-ji reguliraju procedure pristupa javnim informacijama.⁷⁵

Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi sadrže generalne odredbe o javnosti rada, koje su često detaljnije razrađene u općinskim propisima, a također reguliraju i pitanje objavljivanja budžeta. Prema zakonu RS-a, „odluke i drugi opšti akti organa jedinice lokalne samouprave objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave”, a pojedinačni akti organa lokalne samouprave također se objavljuju u službenom glasilu u skladu sa statutom (ZOLS RS-a 2004, čl. 75), dok zakon FBiH eksplicitno navodi da budžet stupa na stagu nakon što je objavljen u općinskom službenom glasniku (ZOPLS FBiH 2006, čl. 18).

Entitetski zakoni o budžetima/budžetskom sistemu također se osvrću na pitanje pripreme, usvajanja i objavljivanja budžetskih dokumenata. Ukratko, većinu spomenutih izvještaja iz *Upitnika* priprema nadležna služba i usvaja ili načelnik ili OV/SO (za detalje pogledati tabelu 5). Interesantno je da ZOB FBiH ne propisuje obavezu da načelnik OV-u mora podnijeti nacrt budžeta na usvajanje; s druge strane, ZOPLS FBiH u okviru člana o nadležnostima načelnika

⁷⁴ Lokalni akti na općinskom nivou detaljnije propisuju pravovremeno objavljivanje, uvid ili diseminaciju dokumenata. Naprimjer, prema članu 120. Statuta općine Hadžići, odluke i drugi opći akti općine objavljuju se u „Službenim novinama Kantona Sarajevo” prije nego što stupe na snagu, a stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja (izuzetno je moguće odrediti i kraći rok). Članom 121. propisuje se koji se akti objavljuju u službenim novinama (npr. budžet i godišnji izvještaj o izvršenju). Također, prema ovom statutu, „transparentnost se obezbjeđuje kroz slobodan pristup informacijama i informisanje javnosti, objavljivanje izvještaja, budžeta i drugih sadržaja vlastitog informacijskog sistema, informativnog biltena i kroz druge oblike informisanja”, a organ uprave mora građanima dopustiti uvid u važeće zakone i druge propise, kao i u opće akte općine (Statut Općine Hadžići 2009, čl. 131. i 134). Prema Poslovniku Općinskog vijeća, nacrti, prijedlozi odluka ili općih akata, te usvojeni akti OV-a, mogu se u cjelini objaviti u dnevnoj štampi ili kao posebne publikacije (Ibid., čl. 177).

⁷⁵ Ukratko, detaljni zahtjevi pismeno se dostavljaju javnoj instituciji na jednom od službenih bosanskohercegovačkih jezika, sa imenom i adresom podnosioca zahtjeva. Institucija nema pravo tražiti razlog za zahtjev. Institucija informacije dostavlja besplatno (do 10 stranica, nakon čega podnositelj zahtjeva plaća malu naknadu za trošak umnožavanja) i u roku od 15 dana. Izuzeci su utvrđeni na osnovu svakog pojedinačnog slučaja i odnose se na potencijalnu štetu koju otkrivanje informacija može prouzrokovati, a u odnosu na funkcije javnih tijela, na povjerljive komercijalne informacije ili zaštitu privatnosti (ZOSPI RS-a 2001, ZOSPI FBiH 2001).

navodi da on ili ona „izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta” (ZOPLS FBiH 2006, čl. 15). S druge strane, u ZOLS-u RS-a se navodi da načelnik „izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet” (ZOLS RS-a 2004, čl. 43).

Postoje značajne razlike u zakonima o budžetima/budžetskom sistemu u odnosu na obaveze objavljivanja. Naprimjer, u odnosu na objavljivanje, ZOBS RS-a nalaže objavljivanje budžeta općina i gradova u službenim glasilima općina i gradova. Ova odredba odnosi se samo na usvojeni budžet, a nije preciziran vremenski okvir za objavljivanje (ZOBS RS-a 2008, čl. 33).

S druge strane, član 76. ZOB-a FBiH precizira niz dokumenata koji trebaju biti objavljeni u službenim novinama/glasniku Federacije/kantona u roku od 10 dana od dana donošenja: DOB, budžet, Zakon o izvršavanju budžeta, svaka izmjena i dopuna budžeta, svako korištenje tekućih rezervi (10 dana od dana donošenja odluke načelnika), te odluke o dugu, jamstvima i zajmovima. Također, u roku od 10 dana od dana njihovog podnošenja, trebaju biti objavljeni tromjesečni, polugodišnji i godišnji izvještaji o izvršenju budžeta. Štaviše, mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta i svi dokumenti navedeni u članu također trebaju biti objavljeni na službenoj web-stranici Ministarstva finansija. Član 77. precizira da se odredbe iz člana 76. također primjenjuju i na općine, tako da se može tumačiti i da općine u svojim općinskim službenim glasilima i na službenom web-sajtu također trebaju objaviti dokumente spomenute u članu 76 (ZOB FBiH 2006).⁷⁶ To je značajno ako se uzmu u obzir spomenuti nalazi o stanju e-spremnosti u BiH i činjenica da u postojećem pravnom okviru u oblasti e-uprave i IKT-a u BiH izostaje obaveza općina da imaju službene web-sajtove.⁷⁷

Iako zakon u FBiH mnogo detaljnije propisuje obavezu objavljivanja od zakona u RS-u, činjenica da je ZOB FBiH napisan iz perspektive entiteta, u smislu odgovornosti i nadležnosti različitih aktera u budžetskom procesu u pojedinim odredbama koje se odnose na lokalni nivo, ponekad otežava njegovo razumijevanje. U zakonu je i u drugim članovima navedeno da se skup članova odnosi i na općine, što može dovesti do zabune o tome koji se dijelovi članova konkretno odnose na općine ili koji je akter na lokalnom nivou ekvivalent akteru na entitetskom nivou vlasti. Naprimjer, može se protumačiti da općine imaju obavezu usvajanja svog DOB-a, iako je takav dokument svojstven višim nivoima vlasti zbog aspekta šireg makroekonomskog planiranja; takva obaveza za općinski nivo nije propisana u zakonu RS-a. ZOBS RS-a uglavnom ima zasebne odredbe koje se odnose na lokalni nivo, što olakšava razumijevanje obaveza i nadležnosti.

⁷⁶ Ipak, član 76. ZOB-a FBiH ne precizira da li se vremenski okvir za objavljivanje u službenom glasniku od 10 dana također odnosi i na objavljivanje na službenom web-sajtu.

⁷⁷ Ova obaveza propisana je na državnom nivou Odlukom o usvajanju politika softvera u institucijama BiH. Isti dokument nalaže kreiranje pravilnika o standardima web-stranica institucija BiH, koji bi definirao svrhu, objavljene informacije i servise, te način upotrebe stranica, kao i standarde za kreiranje i upotrebu javnih domena institucija na nivou BiH (Odluka BiH 2007, čl. 3.7).

Obaveze izvještavanja o izvršenju budžeta u dva entiteta također se razlikuju. Iako finansijska služba načelnika izvještava na tromjesečnoj osnovi u oba entiteta,⁷⁸ u FBiH je načelnik dužan izvjestiti OV o izvršenju na godišnjoj osnovi, a u RS na polugodišnjoj i godišnjoj osnovi, s tim da u ZOBS-u RS-a uopće nije jasno precizirano da se članovi koji se odnose na obavezu polugodišnjeg i godišnjeg izvještavanja ministarstva prema vladi i vlade prema skupštini odnose na lokalni nivo vlasti. U Zakonu se u članu 48. navodi da se samo odredbe iz člana 45, koji se odnosi na obavezu tromjesečnog izvještavanja o izvršenju ministarstva prema vladi, odnose na odgovarajući način i na općine i na gradove. U članu 48. precizirano je još da su općine obavezne dostaviti MF izvještaje o izvršenju budžeta za svako tromjesečje tekuće fiskalne godine u roku od 15 dana od dana donošenja, te da su dužne dostavljati i druge izvještaje, u skladu sa aktima koje donese MF (pogledati ZOBS RS-a 2008, čl. 45-48). Općine su svakako obavezne izraditi konsolidirane godišnje finansijske izvještaje za budžetske korisnike u njihovoj nadležnosti i dostaviti ih MF do 5. aprila tekuće godine za prethodnu fiskalnu godinu (ZOBS RS-a 2009, čl. 18).

U svakom slučaju, obaveze izvještavanja prema OV/SO, kakve su propisane trenutnim zakonima, ne čine se dovoljnim za adekvatan nadzor izvršenja budžeta od zakonodavne vlasti i građana, iako ovim dokumentima prema ZOSPI-ju mogu pristupiti na zahtjev.

Također, neki od dokumenata koji su u *Upitniku* i drugim međunarodnim okvirima navedeni kao dobra praksa, poput dokumenata koji sadrže informacije prilagođene građanima (sažeci ili građanski budžeti), nisu zakonom propisana obaveza za općine.

Zakonski vremenski okvir, tamo gdje postoji obaveza pripreme pojedinih dokumenata, generalno prati rokove za dostupnost dokumenata navedene u *Upitniku*, kao što je to sumirano u tabeli 5.⁷⁹

⁷⁸ Po zakonu FBiH, finansijska je služba također dužna načelniku dostaviti mjesečne finansijske izvještaje. U zakonu se u odnosu na mjesečno, tromjesečno i polugodišnje izvještavanje naizmjenično koriste pojmovi „finansijski izvještaj” i „izvještaj o izvršenju”, što može dovesti do konfuzije (ZOB FBiH, čl. 65, čl. 67, čl. 69, čl. 76).

⁷⁹ Izostavljeni su „prateći dokumenti” jer nisu dovoljno precizirani *Upitnikom*. U FBiH postoji obaveza da se DOB priloži zakonodavnom tijelu uz prijedlog budžeta, ali *Upitnik* ne smatra DOB pratećim dokumentom (IBP 2009b, str. 8). Također, u tabeli su izostavljeni konsolidirani izvještaj o izvršenju i druge obaveze prema višim nivoima vlasti, ali i razmjena informacija između budžetskih korisnika i općine.

Tabela 5: Zakonski vremenski okvir za pripremu i objavljivanje budžetskih dokumenata

Dokument	RS		FBiH		IBP
	Rok ⁸⁰	Aktivnost	Rok	Aktivnost	Rok
Predbudžetski izvještaj/DOB	30. 6.	Usvaja Vlada RS-a.	30. 6.	Vlada/načelnik usvaja DOB.	Barem mjesec prije dostavljanja prijedloga zakonodavnom tijelu
	1. 7.	MF šalje DOB općinama.			
	20. 7.	Služba korisnicima šalje uputstvo za pripremu nacrt.	1. 7.	Služba korisnicima šalje uputstvo.	
	NP	Objavljivanje	Do 10 dana ⁸¹ /NP	Objavljivanje u službenom glasniku/na web-sajtu.	
Sažetak budžeta	NP ⁸²	NP	NP	NP	Prije/tokom razmatranja prijedloga
Nacrt ⁸³ /prijedlog	15. 10.	Služba priprema nacrt u skladu sa DOB-om.	1. 10.	Služba načelniku dostavlja nacrt.	Prije usvajanja
	1. 11.	Načelnik usvaja nacrt i dostavlja ga MF-u.	1. 11.	Načelnik usvaja prijedlog i podnosi ga OV-u.	
	5. 12.	Načelnik usvaja prijedlog. ⁸⁴			
Usvojeni budžet ⁸⁵	15. 12.	SO donosi budžet.	31. 12.	OV donosi budžet.	Ne kasnije od 3 mjeseca nakon usvajanja
	NP	Objavljivanje	Do 10 dana/NP	Objavljivanje u službenom glasniku/na web-sajtu.	
Gradanski budžet	NP	NP	NP	NP	Sa budžetom/prijedlogom
Mjesečni izvještaj	NP	NP	Do 30 dana	Služba dostavlja načelniku.	Ne kasnije od 3 mjeseca
			NP	Objavljivanje na web-sajtu	
Tromjesečni izvještaj	31. 5./30. 11. ⁸⁶	Finansijska služba dostavlja načelniku za 3/9 mjeseci.	Do 60 dana	Služba dostavlja načelniku.	Ne kasnije od 3 mjeseca
	NP	Objavljivanje	Do 10 dana/NP	Objavljivanje u službenom glasniku/na web-sajtu.	
Polugodišnji izvještaj ⁸⁷	31. 8.	Finansijska služba dostavlja načelniku.	Do 60 dana	Služba dostavlja načelniku.	Ne kasnije od 3 mjeseca
	30. 9.	Načelnik dostavlja SO-u.	Do 10 dana/NP	Objavljivanje u službenom glasniku/na web-sajtu.	
Godišnji izvještaj o izvršenju ⁸⁸	30. 4.	Finansijska služba dostavlja načelniku.	Pravo-vremeno	Finansijska služba dostavlja načelniku.	Ne kasnije od 2 godine
	31. 5.	Načelnik dostavlja SO-u.	1. 6.	Načelnik dostavlja OV-u.	
	NP	Objavljivanje	Do 10 dana/NP	Objavljuje se u službenom glasniku/na web-sajtu.	
Revizorski izvještaj	Do 90 dana ⁸⁹	Glavna služba za reviziju javnog sektora RS-a dostavlja revidiranoj instituciji i MF-u.	Do 90 dana	Ured za reviziju institucija u FBiH dostavlja revidiranoj instituciji i MF-u.	Ne kasnije od 2 godine
	NP	Dostupni javnosti i objavljeni na web-sajtu Glavne službe. ⁹⁰	NP	Javno dostupni nakon podnošenja; objavljeni u „Službenim novinama Federacije BiH” i na web-sajtu Ureda.	

80 Prema ZOBS-u RS-a, rokovi predstavljaju krajnje rokove u budžetskom kalendaru (ZOBS RS-a 2008, čl. 21).

81 Odnosi se na rok od dana donošenja/podnošenja dokumenta.

82 Skraćenica NP stoji za „nije precizirano”.

83 Uputnik IBP-ja spominje samo prijedlog, ali je u domaćem zakonodavstvu obavezan i nacrt budžeta.

84 Zakonom nije precizirano da li načelnik u istom roku SO dostavlja prijedlog (ZOBS RS-a 2008, čl. 20. i 29).

6.4. Rezultati istraživanja: Lokalna praksa

Kod *de facto* dostupnosti budžetskih dokumenata, istraživanjem je analizirano da li su relevantni budžetski dokumenti uopće pripremljeni, te da li su javno dostupni u šest studija slučajeva.⁹¹

Na uzorku od 141 bosanskohercegovačke općine provedeno je istraživanje poštivanja ZOSPija, gdje su općinama upućeni zahtjevi za godišnje izvještaje o izvršenju budžeta za 2008. godinu. Na istom uzorku urađena je i procjena dostupnosti budžeta za 2010. i izvještaja o izvršenju budžeta za 2009. godinu na službenim web-sajtovima bosanskohercegovačkih općina.

6.4.1. Dostupnost budžetskih dokumenata

U šest općina, studija slučajeva, prakse se razlikuju u pogledu dostupnosti informacija – u većini slučajeva općine rade više nego što je zakonom propisano u smislu pripreme i dostupnosti budžetskih dokumenata.⁹²

Iako pristup svakom dokumentu nije provjeren za svih šest općina (osim u slučaju usvojenog budžeta za 2010. godinu i godišnjeg izvještaja o izvršenju za 2009. godinu), intervjuirani predstavnici općinskih službi za finansije rekli su da je budžetska dokumentacija dostupna javnosti ili tako što je objavljena na web-sajtu, u službenom glasniku, na oglasnoj ploči ili na zahtjev u općini. Svih šest općina, studija slučajeva, odgovorilo je na ZOSPI zahtjev u zakonskom roku, što je svakako pohvalno i ukazuje na to da su građanima budžetski dokumenti i u praksi dostupni po zahtjevu.⁹³

U skladu sa ZOB-om FBiH, jedna od tri općine u FBiH pripremila je zaseban DOB,⁹⁴ a on je pravovremeno objavljen na entitetskom nivou.

85 Uz budžete se donose odluke o usvajanju budžeta (ZOBS RS-a 2008, čl. 30) i izvršavanju budžeta (ZOB FBiH 2006, čl. 5; ZOBS RS-a 2008, čl. 31). Prema ZOB-u FBiH, odlukom se uređuje „struktura prihoda i primitaka te rashoda i izdataka budžeta i njegovo izvršavanje, prioriteti plaćanja, obim, zaduživanja i garancije, upravljanje javnim dugom, te finansijskom i nefinansijskom imovinom, prava i obaveze korisnika budžetskih sredstava”, kao i različita ovlaštenja službe za finansije, načelnika i OV-a u izvršavanju, te kaznene odredbe itd. (Ibid., čl. 5).

86 Novi rokovi prema izmjenama i dopuni ZOBS-a RS-a (ZOBS RS-a 2009, čl. 12).

87 U ZOBS-u RS-a nije jasno precizirano da se članovi 46. i 47, koji se odnose na obavezu pripreme i podnošenja polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta, također odnose i na općinski nivo (ZOBS RS-a 2008, čl. 45-48). U tabeli 5 dati su rokovi i aktivnosti koje se odnose na entitetski nivo.

88 U tabeli 5 dati su rokovi i aktivnosti koje se odnose na entitetski nivo. Za obrazloženje pogledati komentar iznad.

89 Odnosi se na period nakon podnošenja godišnjih izvještaja.

90 Sa izuzetkom povjerljivih informacija, što se odnosi i na Ured za reviziju institucija u FBiH.

91 Zbog opsežnosti ove studije nije detaljno razmatrano da li je svaki izvještaj koji je *de facto* usvojen pravovremeno bio dostupan javnosti u svakoj općini, već je samo analiziran dokument budžeta. Iz istog razloga nije analizirano na koji su način općine potencijalno distribuirale ove izvještaje u javnosti.

92 Analiza se uglavnom zasniva na intervjuima s predstavnicima finansijskih službi općina, te dostupnim informacijama na web-sajtovima općina. Od općina nije zahtijevan svaki pojedinačni dokument koji se razmatra u ovom poglavlju.

93 ZOSPI zahtjevi upućeni su prije nego što je urađena studija slučajeva.

94 DOB je donesen od strane načelnika. Do sada DOB nije bio objavljen u službenom glasniku, ali prema predstavniku službe za finansije općine, naredne će godine biti objavljen. Jedna od općina koja nema zaseban općinski DOB priprema budžet koji sadrži srednjoročnu projekciju prihoda i rashoda.

Svih šest općina pripremlilo je nacrt i prijedloge budžeta, u skladu sa zakonom, prema intervjuiranim predstavnicima općinskih službi za finansije. Većina općina također usvaja ili razmatra nacrt u OV/SO. Također, u nekoliko općina postoji praksa objavljivanja nacrta na službenom web-sajtu. Nacrti, u skladu sa zakonom, nisu bili objavljeni u službenim glasnicima, ali su dostupni na zahtjev. Svih šest općina priprema narativna obrazloženja budžeta uz nacrt i prijedlog budžeta; dvije općine obrazloženje su učinile dostupnim na službenom sajtu tokom javne rasprave, a jedna od njih i u općinskom biltenu.

Budžetski sažeci, građanski budžeti ili pojmovnici budžetske terminologije ne pripremaju se ni u jednoj od općina.

Općine su usvojile budžet za 2010. godinu (dvije općine to su učinile sa zakašnjenjem)⁹⁵ i objavile ga na službenim web-sajtovim. Pet općina je budžete objavilo u službenim glasnicima. Općenito, općine ne objavljuju narativna obrazloženja u službenim glasnicima, ali su dvije objavile obrazloženja na svom sajtu. Budžeti se na sajtovima objavljuju u različitim formatima – neki u okviru elektronskog službenog glasnika, a neki kao zasebni PDF ili Excel dokumenti.

Prakse izvještavanja se razlikuju u odnosu na ono što je propisano zakonom: u većini slučajeva je OV/SO informiran o izvršenju češće nego što to zakon nalaže (tromjesečno, polugodišnje, godišnje). U nekim slučajevima se potpuni izvještaji sa obrazloženjem pripremaju čak i za tromjesečne izvještaje koje OV/SO ne mora usvojiti, dok se u drugima dostavljaju kraće informacije o izvršenju. U većini općina, OV/SO je informiran na tromjesečnoj osnovi, a u svim općinama na polugodišnjoj i godišnjoj osnovi. Dvije su općine objavile godišnje izvještaje o izvršenju na službenim web-sajtovima. Prakse se razlikuju u odnosu na objavljivanje u službenim glasnicima – neke općine samo objavljuju informaciju da su izvještaji usvojeni, dok druge objavljuju kompletne izvještaje. Narativna obrazloženja nisu objavljena u glasnicima.

Ako se uzme u obzir obaveza općina u BiH da veliku količinu budžetskih informacija, uključujući izvršenje, čine dostupnim u službenim glasnicima na službenim web-sajtovima, možemo reći da općine u FBiH ne slijede sve propisane obaveze.

No, postoje i primjeri dobre prakse kada je u pitanju izvještavanje. Finansijska služba jedne od analiziranih općina pripremila je pune tromjesečne i polugodišnje izvještaje o izvršenju za 2010. godinu. Svi su izvještaji dostavljeni SO (periodični izvještaji razmatraju se kao informacija). Prvi tromjesečni izvještaj u 2010. također je dostupan na službenom sajtu, zajedno sa godišnjim izvještajem za 2009. U glasnicima je objavljena odluka o usvajanju godišnjeg izvještaja, kao i zaključak prihvatanja informacije o tromjesečnom izvršenju (glasnici

⁹⁵ Jedna je općina usvojila Odluku o privremenom finansiranju zbog kašnjenja relevantnih informacija i instrukcija od kantonalnog nivoa, dok su u drugoj općini političke nesuglasice u OV-u dovele do odgađanja usvajanja budžeta za 2010. godinu do kraja januara (intervjui sa predstavnicima službi za finansije).

su objavljeni na sajtu). Građani na sajtu također mogu pristupiti materijalima koji su pripremljeni za sjednice SO. Na taj način ova općina čini daleko više nego što je propisano zakonom kako bi dokumente učinila dostupnim javnosti.

6.4.2. ZOSPI

Rezultati provedenog istraživanja poštivanja ZOSPI-ja optimističniji su u odnosu na prethodna istraživanja u ovoj oblasti. Krajem aprila upućeni su zahtjevi⁹⁶ 141⁹⁷ općini da dostave izvještaje o izvršenju budžeta za 2008.⁹⁸ Općinama je data opcija da dokumente dostave običnom ili elektronskom poštom.⁹⁹ Pored 15 dana propisanih zakonom, uzeto je u obzir pet dana za dostavu zahtjeva običnom poštom općinama. Rezultati za oba entiteta sumirani su u tabeli 6:

Tabela 6: Poštivanje ZOSPI-ja u BiH

Status odgovora	FBiH		RS		BiH	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
<i>Pozitivan</i>	65	82,28%	48	77,42%	113	80,14%
<i>Djelimičan</i> ¹⁰⁰	2	2,53%	1	1,61%	3	2,13%
<i>Negativan</i>	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Odgovor	67	84,81%	49	79,03%	116	82,27%
Bez odgovora	12	15,19%	13	20,97%	25	17,73%
Ukupno	79	100%	62	100%	141	100%

Ipak, nisu svi odgovori dostavljeni u zakonskom okviru. Od ukupno 116 dostavljenih odgovora, 86,21% bilo je u skladu sa zakonskim rokom (tabela 7).

Tabela 7: Poštivanje zakonskog roka ZOSPI-ja

Pravovremenost	FBiH		RS		BiH	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
<i>Do roka</i>	57	85,07%	43	87,76%	100	86,21%
<i>Nakon roka</i>	10	14,93%	6	12,24%	16	13,79%
Ukupno odgovora	67	100%	49	100%	116	100%

Kako je primarni cilj bio ispitati poštivanje ZOSPI-ja, fleksibilno se pristupilo interpretaciji validnosti dostavljenih izvještaja. Jedan od razloga jest i da je specifikacija u zahtjevu da se dostavi 10 prvih stranica izvještaja mogla ograničiti općine da pošalju, naprimjer, samo narativni dio izvještaja. Rezultati također ukazuju na različitu interpretaciju izvještaja, pa su tako neke općine dostavile konsolidirane godišnje izvještaje o izvršenju koje su obavezne slati višim nivoima vlasti,

96 Navedena su imena istraživača i organizacije, budući da istraživanje Mediacentra Sarajevo (2006) nije pokazalo značajnu razliku u odgovorima ako je zahtjev poslalo privatno ili pravno lice.

97 Gradovi Sarajevo i Istočno Sarajevo kao jedinice koje sadrže općine nisu obuhvaćeni istraživanjem.

98 Odabrana je 2008. godina jer općine nisu bile obavezne usvojiti godišnje izvještaje za 2009. u momentu kada su zahtjevi pripremljeni.

99 U zahtjevima je navedeno da, ako su dokumenti duži od 10 stranica, općine pošalju prvih 10 stranica. U skladu sa zakonom nije pružen razlog za slanje zahtjeva.

100 Jedna općina je u odluci u kojoj odobrava pristup navela da je izvještaj dostupan u kantonalnom glasniku; budući da je za njega potrebna pretplata, odgovor se smatra djelimičnim. Jedna općina je poslala izvještaj za 2009, dok je druga u svom odgovoru samo sumirala ukupne prihode i rashode za datu godinu.

iako je većina poslala izvještaje koje usvaja OV/SO. Obje ove vrste izvještaja su prihvaćene jer se godišnji izvještaj o izvršenju budžeta može tumačiti kao konsolidirani izvještaj. Nivo detalja izvještaja također nije uzet u obzir jer postoje velike razlike u kvalitetu izvještaja.

6.4.3. Dostupnost budžetskih dokumenata na internetu

Procjena dostupnosti budžetskih dokumenata na službenim web-sajtovima urađena u oktobru 2010. fokusirala se na dostupnost budžeta za 2010. i izvještaja o izvršenju budžeta za 2009. godinu.¹⁰¹ Kao i kod ZOSPI-ja, procjena je bila fleksibilna u odnosu na sadržaj dokumenata, koji se značajno razlikuje među općinama. Rezultati procjene sumirani su u tabeli 8:

Tabela 8: Budžetski dokumenti objavljeni na službenim web-sajtovima

Objavljeni dokumenti	FBiH		RS		BiH	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
<i>Budžet i godišnji izvještaj na sajtu</i>	22	28%	15	24%	37	26%
<i>Samo budžet na sajtu</i>	26	33%	19	31%	45	32%
<i>Sajt radi, ali dokumenti nisu objavljeni</i>	24	30%	19	31%	43	30%
<i>Sajt ne radi ili ne postoji</i>	7	9%	9	15%	16	11%
Ukupno	79	100%	62	100%	141	100%

Dok je teže definirati upotrebljivost ili lakoću pristupa dokumentima, interesantno je da većina je općina, nekih 70% od onih koje su objavile budžet na sajtu, pružilo relativno jednostavan pristup budžetu (kroz direktan link na prvoj stranici ili pod dokumentima). S druge strane, izvještaj o izvršenju bio je uglavnom dostupan u elektronskim službenim glasnicima, koji se moraju pojedinačno pretražiti ili tražiti pretraživačem, dok je samo 13% općina koje su objavile godišnje izvještaje pružilo relativno jednostavan pristup ovim dokumentima.

Ipak, ohrabruje činjenica da gotovo sve bosanskohercegovačke općine imaju web-sajt; u odnosu na spomenuto istraživanje UNDP-ja o e-spremnosti, koje je provedeno 2009. godine, ovo istraživanje ukazuje na to da 10% više općina ima web-sajt u 2010. godini.

6.5. Analiza rezultata istraživanja

Kao što se može vidjeti iz tabela 5 i 9, u oba entiteta nije zakonski precizirana obaveza objavljivanja različitih budžetskih dokumenata u glasnicima ili na web-sajtovima, iako možemo pretpostaviti da bi oni mogli biti dostupni javnosti u skladu sa ZOSPI-jem. Objavljivanje narativnih obrazloženja također nije navedeno kao obaveza.

¹⁰¹ Prvo je ocijenjena upotrebljivost sajtova, i to na način da su dokumenti intuitivno traženi koristeći direktne linkove. Ako nisu pronađeni, traženi su pretraživačem koristeći termine poput „budžet” ili „izvještaj o izvršenju budžeta” (koristeći „site: opština.com”) na latinici/cirilici i različitim bosanskohercegovačkim jezicima u zavisnosti od jezika i pisma određenog sajta. Ako su glasnici objavljeni na sajtu, svaki je pojedinačno pretražen.

Priprema dokumenata poput građanskih budžeta ne predstavlja zakonsku obavezu, a nijedna od šest općina nije usvojila ovu praksu, što, uz mogući nedostatak svijesti uprave o značaju objavljivanja budžeta razumljivog građanima, također potencijalno ukazuje na nedostatak potrebe, interesa ili svijesti lokalnog civilnog društva o takvom dokumentu.

Relevantni zakoni ne nalažu češće izvještavanje o izvršenju prema OV/SO i tako sužavaju adekvatan nadzor izvršenja budžeta. Ipak, ohrabrujuće je da općine u praksi generalno izvještavaju češće nego što je to propisano zakonom. Ovo može biti rezultat institucionalizacije budžetskih komisija u svih šest OV/SO, koje obično daju svoje preporuke na nacrtu i prijedloge budžeta, izvještaje o izvršenju ili česte budžetske rebalanse koje općinska uprava mora obrazložiti OV/SO. Neke međunarodne organizacije aktivne na lokalnom nivou također pružaju podršku takvim tijelima.

Kaznene odredbe Zakona o budžetima/budžetskom sistemu, između ostalog, odnose se i na članove koji propisuju rokove za pripremu, donošenje ili objavljivanje određenih dokumenata, ali je upitno da li su se takve odredbe do danas primijenile u slučaju kašnjenja, neusvajanja ili neobjavljivanja određenih budžetskih dokumenata (ZOB RS-a 2008, čl. 74, ZOB FBiH 2006, čl. 78), što bi svakako trebalo dalje istražiti.

Iako je objavljivanje pojedinih dokumenata zakonska obaveza u FBiH, nijedna od tri općine u FBiH nije objavila sve obavezne budžetske dokumente na službenom sajtu, u skladu sa zakonom. Ovo se djelimično može opravdati nejasnim odredbama ZOB-a FBiH, koji objavljivanje propisuje iz perspektive entitetskog ministarstva finansija i gdje se ova odredba odnosi i na lokalni nivo.

Posebno je značajan nalaz da postojanje službenih općinskih sajtova nije zakonska obaveza u BiH. 11% općina u BiH nema nikakav sajt ili je on nefunkcionalan. Uglavnom zahvaljujući međunarodnoj podršci, većina općina ima sajt, ali je njihova upotrebljivost uglavnom niska, što ukazuje na potencijalni nedostatak kapaciteta ili procedura za ažuriranje, ali i potvrđuje rezultate istraživanja Isanović. Čini se da je mali broj općina, nekih 26%, svjestan značaja objavljivanja i budžeta i godišnjih izvještaja o izvršenju (iako većina općina izvještaje objavljuje automatski, u okviru elektronskih glasnika). Postoji potreba za jačanjem svijesti općina o transparentnosti rada na internetu, te jačanja kapaciteta za objavljivanje na internetu.

Iako ne treba zanemariti činjenicu da oko 20% općina uopće nije odgovorilo na ZOSPI zahtjev, veća stopa odgovora u odnosu na ranija istraživanja potencijalno ukazuje na povećanje svijesti i kapaciteta općina u ovom pogledu, što i nije iznenađujuće, budući da je ZOSPI na lokalnom nivou promoviran u okviru niza međunarodnih projekata.¹⁰² Uzimajući u obzir zaključak

¹⁰² Unutar projekta „Ugovor”, koji je OSCE implementirao u nekih 80 općina, općine su morale provesti ZOSPI modul da bi uspješno završile program. Imale su obavezu da, između ostalog, objave ZOSPI vodič i indeks registar informacija, tromjesečne statističke izvještaje o dostavljenim zahtjevima i njihovoj obradi (izvještaji su dostavljeni ombudsmenu i relevantnom parlamentu). Poštivanje ZOSPI-ja također je obaveza unutar jednog od modula programa „Lokalno je primarno” OSCE-a (OSCE BiH 2006; OSCE BiH 2009).

istraživanja Mediacentra Sarajevo da neke javne institucije u momentu kada je istraživanje rađeno (krajem 2005. godine) nikada nisu ni dobile zahtjev za pristup informacijama, rezultati našeg istraživanja ukazuju na to da je i vrijeme mogući faktor (Mediacentar Sarajevo 2006, str. 41-42). Nakon deset godina od donošenja ZOSPI-ja, sasvim je vjerovatno da su ZOSPI procedure lokalno institucionalizirane. Posebno ne treba zanemariti činjenicu da zakon institucije obavezuje da imenuju službenika za informiranje zaduženog za obradu zahtjeva, čime je uspostavljena jasna odgovornost i institucionalni preduvjet za poštivanje zakona.

Rezultati iz poglavlja 6.3. i 6.4. sumirani su u tabeli 9:

Tabela 9: Rezultati istraživanja za aspekt dostupnosti budžetskih informacija¹⁰³

Kriteriji	Zakonski okvir	Lokalna praksa
<i>Predbudžetski izvještaji</i>	Obavezni u oba entiteta i u općinama u FBiH. Objavljivanje nije eksplicitno u RS-u, a u FBiH postoji obaveza objavljivanja u glasniku 10 dana od dana donošenja, kao i na sajtu.	Entitetski DOB-ovi pravovremeno pripremljeni i objavljeni. Jedna općina u FBiH priprema svoj DOB, koji ide na vijeće kao prilog budžeta.
<i>Sažetak budžeta</i>	Nije preciziran zakonima.	Ne priprema se u praksi.
<i>Nacrti/prijedlozi budžeta</i>	Obavezni; nema eksplicitnih odredbi o objavljivanju. Priprema narativnog dijela djelimično je precizirana u FBiH.	Nacrti/prijedlozi pripremljeni u 6 općina, dostupni na upit i na nekoliko općinskih web-sajtova. Narativni dio dostupan na upit objavljen na nekoliko sajtova i biltena.
<i>Usvojeni budžeti</i>	Obavezni; objavljivanje propisano entitetskim zakonima, iako ne detaljno u zakonu RS-a. Nije precizirano objavljivanje narativnog dijela.	Usvojeni u svih šest općina, skoro sve objavile budžetske dokumente u potpunosti u službenim glasnicima, sve objavile na službenom sajtu. Narativna obrazloženja nisu objavljena u glasniku; objavljena na sajtovima dviju općina.
<i>Građanski budžet</i>	Nije preciziran zakonima.	Ne priprema se u praksi.
<i>Periodični, polugodišnji, godišnji izvještaji</i>	Za detalje, pogledati tabelu 5. U RS-u je izvještavanje prema SO češće u odnosu na FBiH. Objavljivanje nije precizirano prema ZOBS-u RS-a; prema ZOB-u FBiH, objavljivanje tromjesečnih, polugodišnjih, godišnjih izvještaja u glasnicima u roku od 10 dana od dana donošenja i na službenom sajtu (uključujući mjesečne izvještaje). ¹⁰⁴	Izvještavanje prema OV/SO uglavnom tromjesečno. U FBiH nisu svi izvještaji objavljeni na službenim sajtovima. Neke od 6 općina objavljuju informacije o razmatranju periodičnih izvještaja u glasnicima, dok druge objavljuju pune izvještaje. Narativni dijelovi nisu objavljeni u glasnicima, u dva slučaja u okviru izvještaja objavljeni su na web-sajtovima.
<i>Revizorski izvještaji</i>	Pravovremeno objavljivanje na zvaničnom sajtu entitetskih SAI obavezno.	Pravovremeno objavljivanje izvještaja na zvaničnom sajtu SAI.
<i>ZOSPI</i>	Odnosi se na sve općine.	82,27% odgovorilo na ZOSPI zahtjev.
<i>Web-pristup</i>	Obavezno objavljivanje na sajtu u FBiH, ali sami sajtovi nisu zakonska obaveza.	58% općina objavilo budžet na sajtu, 26% izvještaj o izvršenju, a 11% nema sajt.

¹⁰³ Budući da nije razmotrena dostupnost svakog pojedinačnog dokumenta u praksi, pretpostavlja se da su svi oni u praksi dostupni na zahtjev, u skladu sa odredbama ZOSPI-ja.

¹⁰⁴ U FBiH obavezno je objavljivanje odluka o dugu, garancijama, kreditima i korištenju budžetske rezerve u glasnicima.

7. Sveobuhvatnost i jasnoća budžetskog sadržaja

7.1. Uvod

Sveobuhvatan i razumljiv budžetski sadržaj također se smatra važnim indikatorom budžetske transparentnosti. Dok se neki kriteriji za transparentnost sadržaja u značajnoj mjeri oslanjaju na tehničke detalje, poput budžetskih klasifikacija, drugi aspekti – poput utemeljenosti budžeta u javnim politikama i indikatora učinka – važni su za razumijevanje načina na koji se troše javna sredstva.

Ovo poglavlje, u kojem se analiziraju zakonom propisane obaveze i lokalne prakse u šest odabranih općina, prije svega je zasnovano na *Upitniku otvorenog budžeta* prilagođenom za lokalni nivo. Iako originalni *Upitnik* analizira sadržaj različitih dokumenata (npr. prijedloga budžeta, izvještaja o izvršenju itd.), ova je studija ograničena na analizu sadržaja usvojenih budžeta i godišnjih izvještaja o izvršenju budžeta u šest općina. Odlučili smo se za analizu usvojenih budžeta jer oni predstavljaju dokumente koji su javnosti BiH, u principu, najlakše dostupni i vidljivi i jer je riječ o zvaničnim dokumentima od kojih u stvarnosti zavise način i kriteriji korištenja sredstava.¹⁰⁵ Godišnji izvještaj o izvršenju analizira se jer ga OECD smatra najvažnijim dokumentom za ispitivanje odgovornosti vlasti.

7.2. Rezultati dosadašnjih istraživanja o sveobuhvatnosti i jasnoći lokalnih budžeta

Brojne reforme u oblasti javnih finansija na višim nivoima vlasti u BiH nedvojbeno utječu i na lokalni nivo. Uz srednjoročni okvir planiranja rashoda, državne, entitetske i kantonalne institucije postepeno uvode informacije o programima u budžetski format, što istovremeno podrazumijeva jačanje kapaciteta budžetskih korisnika da nadležnim ministarstvima dostave informacije o programima, uključujući, između ostalog, i informacije o njihovoj svrsi, aktivnostima, ciljevima i učinku.¹⁰⁶

Ipak, istraživanje Svjetske banke iz 2009. godine, u okviru kojeg je PEFA okvir primijenjen na uzorku od 20 općina u BiH, ukazuje na nedostatak sveobuhvatnosti budžeta i njihove utemeljenosti u javnim politikama. Između ostalog, klasifikacije koje se koriste na lokalnom

¹⁰⁵ Prijedlog budžeta u *Upitniku* IBP-ja je zapravo ekvivalent nacrtu budžeta u bosanskohercegovačkom kontekstu, budući da je to dokument koji se obično razmatra u okviru javnih rasprava i na koji građani mogu imati utjecaja. Budući da *Upitnik* uopće ne propisuje detaljno sadržaj samog usvojenog budžeta, treba napomenuti da se u ovom poglavlju na usvojeni budžet primjenjuju kriteriji koji se u *Upitniku* primjenjuju na prijedlog budžeta.

¹⁰⁶ Za više detalja pogledati primjer instrukcija koje se koriste za FBIH, a koje su pripremljene u okviru projekta „Jačanja upravljanja javnim finansijama u BiH” (SPEM III 2010c).

nivou nisu sveobuhvatne, posebno funkcionalna klasifikacija, tako da općine nisu bile u mogućnosti da procijene stratešku raspodjelu sredstava po sektorima i da prate efikasnost potrošnje i efektivnost pruženih usluga zajedno sa višim nivoima vlasti. Općine uglavnom koriste ekonomsku klasifikaciju, dok su organizaciona i funkcionalna manje popularne. Izveštaj poziva entitetska ministarstva finansija da pojasne funkcionalnu klasifikaciju i pruže dodatnu tehničku pomoć kako bi se kratkoročno poboljšao naglasak na javne politike u raspodjeli sredstava, a dugoročno strukturirali i harmonizirali računovodstveni sistemi i budžetske klasifikacije za usmjerenje ka učinku, što će također zahtijevati nadzor i mjerenje rezultata pružanja usluga. Izveštaj također ističe značajne razlike između kontnih planova i izvještavanja u praksi na lokalnom nivou u oba entiteta (Svjetska banka BiH 2009, str. 71-73).

U izvještaju se navodi da budžetska dokumentacija postaje sveobuhvatnija, te da raste količina budžetskih informacija koja se dostavlja lokalnom OV/SO. Ipak, još uvijek nije jasan opseg ekstrabudžetskih aktivnosti, o kojima se ne izvještava. Sve općine također ne objašnjavaju implikacije novih javnih politika na budžet. U odnosu na budžetiranje utemeljeno na javnim politikama, srednjoročna perspektiva i strateško sektorsko planiranje ograničeni su zbog nepredvidljivosti transfera sa viših nivoa vlasti i nedostatka lokalnih kapaciteta (Ibid., str. 71–73).

7.2. Rezultati istraživanja: Zakonski okvir

Relevantni entitetski zakoni značajno se razlikuju po pitanju odredbi o sadržaju.¹⁰⁷

Zakon u RS-u ne navodi eksplicitno šta nacrt ili prijedlog treba sadržavati. Ipak, Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova (Pravilnik RS-a 2010) daje detaljnije instrukcije u tom pogledu. Prema ZOBS-u RS-a, budžet se priprema, donosi i izvršava na osnovu jedinstvenog sistema klasifikacija, koji je detaljno propisan spomenutim Pravilnikom. Prema zakonu, to uključuje ekonomsku, organizacijsku¹⁰⁸ i funkcionalnu klasifikaciju (ZOBS RS-a 2008, čl. 14). Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, uz ove klasifikacije, također navodi „programsku (projektnu)” klasifikaciju, ali je ne propisuje (Pravilnik RS-a 2010, čl. 326). Prema Zakonu o budžetskom sistemu, zahtjevi budžetskih korisnika ne moraju sadržavati specifične programe (već aktivnosti i projekte) (ZOBS RS-a 2008, čl. 24). U Zakonu nije preciziran sadržaj narativnog obrazloženja budžeta, a također nije jasno da li je potrebno uključiti komparativne informacije u budžet. Indikatori učinka i nefinansijski pokazatelji (npr. broj korisnika određene usluge) i srednjoročna perspektiva prijedloga nisu zakonska obaveza u RS-u.

107 Relevantni propisi koji su potencijalno doneseni u šest općina nisu razmatrani u ovom poglavlju.

108 Organizacijska klasifikacija budžetskih korisnika i fondova koji su uključeni u trezorski sistem propisuje se rješenjem ministra finansija RS-a (Pravilnik RS-a 2010, čl. 10).

Sadržaj pojedinačnih izvještaja o izvršenju (tromjesečni i devetomjesečni izvještaj) koji se dostavljaju načelniku preciziran je ZOBS-om (ZOBS RS-a 2008, čl. 45).¹⁰⁹ Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju samo je preciziran za entitetski nivo¹¹⁰ i nije eksplicitno da se odredbe odnose i na lokalni nivo (pogledati ZOBS RS-a 2008, čl. 46-48). Pravilnik o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova precizno propisuje sadržaj periodičnih i godišnjeg izvještaja o izvršenju, koji trebaju biti dostavljeni načelniku ili MF-u (Pravilnik RS-a 2004).¹¹¹ Dok u izvještajima trebaju biti vidljiva odstupanja između usvojenog i realiziranog, informacije o programima ili učinku nisu potrebne.¹¹² ZOBS RS-a nije precizirao koliko godišnji izvještaj koji se šalje SO treba biti detaljniji u odnosu na konsolidirani godišnji izvještaj propisan Pravilnikom o finansijskom izvještavanju, koji se dostavlja MF-u, budući da nije jasno da li se odredbe koje se odnose na godišnji izvještaj o izvršenju koji se podnosi Skupštini RS-a odnosi i na lokalni nivo.

Federalni Zakon o budžetima nešto je detaljniji kada je riječ o sadržaju. Ekonomska, funkcionalna i organizacijska klasifikacija je propisana zakonom (ZOB FBiH 2006, čl. 17). Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH detaljnije definira standardne budžetske klasifikacije, uključujući organizacijsku, ekonomsku i funkcionalnu (Pravilnik FBiH 2007). Organizacijska klasifikacija za niže nivoe vlasti hijerarhijski treba biti organizirana na osnovu Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima u federalnoj upravi ili relevantnih propisa kantona, gradova i općina (Ibid., čl. 8). Kao i u RS-u, programska klasifikacija nije definirana zakonom ili pravilnicima. Ipak, u samom ZOB-u FBiH postoje brojne reference na programe.

Budžet treba sadržavati opći, posebni dio i plan razvojnih programa. Generalni dio sadrži račun prihoda i rashoda¹¹³ i račun finansiranja¹¹⁴; posebni dio sadrži plan rashoda i izdataka budžetskih korisnika (raspoređenih u tekuće/razvojne programe) za aktuelnu i naredne dvije godine; razvojni program sadrži planove razvojnih programa korisnika koji je u skladu sa srednjoročnim planom razvoja, posebnim zakonima i drugim propisima (ZOB FBiH 2006, čl. 6). U tom smislu

109 Izvještaji o izvršenju za 3/9 mjeseci trebaju sadržavati prikaz fiskalnog stanja i makroekonomskih kretanja; paralelan prikaz planiranih i realiziranih budžetskih sredstava i izdataka, uz obrazloženje mogućih razlika; prikaz zaduživanja i prijedlog mjera za poboljšanje trenutnog stanja, ako je potrebno (ZOBS RS-a 2008, čl. 45).

110 Izvještaj o izvršenju treba sadržavati: budžetska sredstva i izdatke u prethodnoj godini koje je odobrila skupština; ostvarena sredstva i izdatke u toku prethodne fiskalne godine, sa jasno prikazanim razlikama između odobrenog i ostvarenog; objašnjenja većih odstupanja; podatke o zaduživanju/upravljanju dugom; podatke o korištenju budžetske rezerve; podatke o garancijama date u toku prethodne godine; početno i završno stanje JRT-a i računa posebnih namjena; početno i završno stanje stalne imovine, obaveza i izvora vlasništva (ZOBS RS-a 2008, čl. 47). Nije jasno precizirano da li se spomenute odredbe odnose i na godišnji i na polugodišnji izvještaj, ali je implicitno (zbog reference na prethodnu godinu) da se odnose samo na godišnji izvještaj (Ibid.). Sadržaj periodičnih izvještaja preciziran je Pravilnikom o finansijskom izvještavanju.

111 Istraživanje nije razmatralo uputstva za izradu godišnjih finansijskih izvještaja za korisnike prihoda budžeta RS-a, te općina, gradova i fondova u RS-u.

112 Izvještaji trebaju sadržavati informacije o ostvarenju u prethodnoj godini (Pravilnik RS-a 2004, čl. 36).

113 Sadržaj poreske i neporeske prihode, te rashode (po različitim kategorijama, npr. izdaci za zaposlene, tekući transferi i plaćanje kamata, subvencije, kapitalni transferi itd.) (ZOB FBiH 2006, čl. 7).

114 Sadržaj prihode i primitke od finansijske/nefinansijske imovine, međunarodnu i domaću podršku i kredite i zajmove, izdatke za finansijsku/nefinansijsku imovinu i za otplatu zajmova i kredita (Ibid., čl. 7).

zakon obavezuje općine da planiraju na programskoj osnovi, ali nije jasno precizirano da li se programske informacije trebaju prezentirati u nacrtu ili prijedlogu budžeta ili u pratećoj dokumentaciji za OV. Nacrt budžeta treba sadržavati detaljan pregled javnih prihoda i izdataka, kao što je navedeno u članovima 6. i 7, ali programi nisu eksplicitno spomenuti (Ibid., čl. 17)¹¹⁵. Uz nacrt je obavezno priložiti i obrazloženje.¹¹⁶ Programski jezik također je sadržan u odredbama koje se tiču prijedloga finansijskih planova budžetskih korisnika¹¹⁷ (ZOB FBiH 2006, čl. 11. i 12). Također, svi budžetski korisnici dužni su pripremiti tromjesečne finansijske izvještaje sa obrazloženjima koja se odnose na programske rezultate izvršenja budžeta, a koji se podnose službi za finansije u roku od 30 dana nakon isteka svakog tromjesečja (Ibid., čl. 66).

U zakonu je propisana srednjoročna perspektiva tako što je navedeno da trogodišnje planiranje budžeta postaje obaveza svih korisnika budžetskih sredstava (Ibid., čl. 9). Budući da je u članu 6. precizirano da se posebni dio budžeta „sastoji od plana rashoda i izdataka budžetskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću budžetsku godinu i naredne dvije godine”, a da prema članu 17. „nacrt budžeta obavezno sadrži detaljan prikaz svih javnih prihoda i izdataka budžeta utvrđen u čl. 6 i 7 ovog zakona”, može se tumačiti da je srednjoročna perspektiva obavezna i za budžetski format, iako su odredbe vrlo nejasne.¹¹⁸ Obrazloženje o utjecaju novih politika na budžet u okviru nacrtu također nije eksplicitna obaveza.

ZOB FBiH također precizira sadržaj tromjesečnih izvještaja o izvršenju koje služba za finansije dostavlja načelniku (Ibid., čl. 67). Godišnji izvještaj o izvršenju koji se dostavlja OV-u treba biti u skladu s kontnim planom, kao i članom 17. ZOB-a, koji se odnose na sadržaj nacrtu. Izvještaj

115 Nacrt također treba sadržavati prijedlog upotrebe suficita, odnosno izvore finansiranja deficita; funkcionalnu klasifikaciju izdataka budžetskih korisnika, prihode i izdatke svakog korisnika u skladu s prihodima i izdacima klasifikacije računskog plana, po kategorijama i potkategorijama. Nacrt treba sadržavati i godišnji pregled predviđenih izdataka po stavkama za investicione programe koji traju duže od godine. Nacrtom se utvrđuje i maksimalni iznos kratkoročnog zaduženja, koje treba otplatiti u toku fiskalne godine, dugoročnog zaduženja, maksimalni iznos garancija i drugih potencijalnih obaveza, kao i visina tekuće rezerve (ne veća od 3% budžetskih prihoda bez prihoda) (Ibid., čl. 17).

116 Obrazloženje sadrži makroekonomske pokazatelje/analizu njihovih efekata iz DOB-a; podatke o svim prihodima/rashodima iz prethodne fiskalne godine i izvještaj o izvršenju budžeta u prvom polugodištu tekuće fiskalne godine za svakog budžetskog korisnika; podatke o tekućim/dugoročnim obavezama (vanjski dug), uz otplatu glavnice, plaćanje kamata i ostalih obaveza servisiranja duga, podatke o obavezama na osnovu unutrašnjeg duga, uključujući otplatu glavnice i kamata, kapitalne izdatke i garancije (Ibid., čl. 17).

117 Korisnici općini dostavljaju vrlo detaljne finansijske planove i planove razvojnih programa, koji, između ostalog, trebaju sadržavati naziv i opis programa (opći/posebni ciljevi), sredstva i radnike potrebne za provođenje programa, procjenu rezultata, te nepredviđenih rashoda i rizika. U planu su također prikazani planirani prihodi i rashodi za nefinansijsku imovinu, kapitalne pomoći i donacije za tri godine, razrađeni po vrstama prihoda, programima, godinama u kojima će rashodi teretiti budžete sljedećih godina i izvorima prihoda za izvođenje programa (ZOB FBiH 2006, čl. 12). Ako se ovi članovi shodno tome odnose i na općinski nivo, kako je naglašeno u Zakonu (Ibid., čl. 24), služba za finansije razmatra ove programe i izrađuje zajednički prijedlog plana razvojnog programa, koji je usklađen sa prijedlogom budžeta (Ibid., čl. 13), a također predlaže potrebne promjene (Ibid., čl. 14). Nakon toga načelnik razmatra i usvaja DOB, a korisnicima su prosljeđena budžetska uputstva, koja sadrže osnovni sadržaj DOB-a i gornju granicu rashoda za svakog budžetskog korisnika (Ibid., čl. 15).

118 U članu 6, zajedno sa posebnim dijelom i planom razvojnih programa, također se spominje opći dio budžeta, tj. račun prihoda i rashoda, na koji bi se odredba iz člana 17. („detaljan prikaz svih javnih prihoda i izdataka budžeta”) mogla ekskluzivno odnositi (ZOB FBiH 2006, čl. 6. i 17).

treba sadržavati prihode i primitke te rashode i izdatke za fiskalnu godinu odobrene od OV-a i eventualne promjene; realizirane prihode i primitke, rashode i izdatke, prikazane tako da se vidi razlika između odobrenog i realiziranog; početno i završno stanje jedinstvenog računa trezora (JRT), početno i završno stanje imovine, obaveza i izvora vlasništva, obrazloženje većih odstupanja, podatke o svim promjenama koje su nastale na osnovu zaduženja i upravljanja dugom, te garancijama izdatim u toku godine; informacije o korištenju budžetske rezerve, te o preduzetim korektivnim radnjama u skladu s prošlogodišnjim preporukama revizije (Ibid., čl. 74). Ni ovdje nisu obavezne informacije o programima ili indikatori učinka. Kao u RS-u, Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem finansijskom obračunu budžeta FBiH precizira sadržaj periodičnih i godišnjih izvještaja o izvršenju (Pravilnik FBiH 2005).

7.3. Rezultati istraživanja: Lokalna praksa

U okviru istraživanja analiziran je usvojeni budžet za 2010. i izvještaj o izvršenju za 2009. godinu u šest općina. Potencijalna prateća dokumentacija nije uzeta u obzir jer je ideja bila da se razmotre dokumenti koji su lako dostupni javnosti, a ne materijali koji se dostavljaju OV/SO sa prijedlogom. Zato ne možemo garantirati da općine nisu uz prijedlog (ili nacrt) dostavile i dodatne informacije koje predstavljaju zakonsku obavezu i dobru međunarodnu praksu. Ipak, većina aspekata dobrih praksi odnosi se na informacije koje bi trebale biti dio dokumenata.

Analiza dokumenata ukazala je na velike razlike između općina u pogledu detaljnosti. Tri općine u RS-u primijenile su sve zakonom propisane klasifikacije (organizacijsku, funkcionalnu i ekonomsku), za razliku od općina u FBiH,¹¹⁹ koje su u dva slučaja primijenile dvije vrste klasifikacija, a u jednom slučaju jednu. Općine ne primjenjuju programsku klasifikaciju u skladu sa *Upitnikom* IBP-ja, ali to i nije zakonska obaveza.

Prema *Upitniku*, izvršna bi vlast trebala prikazati različite informacije u kvantitativnom, a neke i u narativnom dijelu budžeta. Dok su općine često dale neke od ovih informacija u narativnim i kvantitativnim dijelovima, čini se da su informacije često date nasumice i *ad hoc*, jer svi aspekti ne predstavljaju zakonsku obavezu (za detalje pogledati tabele 10 i 11).

Općine usvajaju godišnje planove rada načelnika, neke imaju srednjoročne planove kapitalnih investicija ili razvojne strategije, kao i druge sektorske politke (npr. okolišne planove). Ipak, veza između predloženog budžeta i usvojenih politika za budžetsku godinu i srednjoročni period rijetko se može identificirati u budžetskim dokumentima. Takvi podaci u budžetu mogu se vidjeti kroz projekte kapitalnih investicija prikazane u kvantitativnom i ponekad u narativnom dijelu, a samo neke od općina su u budžetima ili izvještajima referirale na određene sektorske politike. U budžetu jedne općine detaljno primijenjena funkcionalna klasifikacija olakšala je tumačenje

¹¹⁹ Prema jednom intervjuiranom predstavniku službe za finansije u jednoj općini RS-a, MF na entitetskom nivou ukazuje općini na eventualne nedostatke u klasifikacijama u periodu kada razmatra nacrt budžeta.

prioriteta usvojenih politika. U godišnjim izvještajima, programske informacije se u nekim slučajevima mogu iščitati iz stavki koje se odnose na projekte kapitalnih investicija ili realizaciju sektorskih politika (npr. razvoj ili poljoprivreda). Općine ne navode nefinansijske podatke ili indikatore učinka. Implicitno se za nekoliko općina može interpretirati koje vrste programa provode, posebno za općine koje imaju administrativnu ili funkcionalnu klasifikaciju, ali generalno nisu dostupne informacije koje bi građanima olakšale razumijevanje veze između različitih ciljeva usvojenih politika i postignutih rezultata. Također, iako se može tumačiti da zakon FBiH propisuje procjenu prihoda i rashoda za srednjoročni period, samo jedna općina u FBiH je imala srednjoročne procjene.

U vezi sa informacijama za prethodne budžetske godine, značajno je da mnoge općine, iako su imale jasnu sliku za barem šest mjeseci o realizaciji u tekućoj budžetskoj godini, u momentu kada su pripremale nacrt ili prijedlog nisu uključile podatke o realizaciji. Samo je nekoliko općina uključilo takve podatke, a većina daje podatke o onome što je planirano u tekućoj godini.

Kao što je spomenuto u poglavlju o dostupnosti informacija, općine nemaju praksu da pripremaju informacije prilagođene građanima – građanske budžete, sažetke budžeta ili pojmovnike budžetskih termina.

7.4. Analiza rezultata

Kao što se može zaključiti iz rezultata istraživanja, postoje brojni nedostaci u zakonima o budžetima/budžetskom sistemu zbog kojih sadržaj budžetskih dokumenata nije usklađen sa međunarodnim normama. Posebno u slučaju RS-a, neophodno je eksplicitnije precizirati sadržaj nacrta budžeta, kao što je to urađeno u zakonu FBiH. Ipak, i zakon FBiH treba biti specifičniji u pogledu toga da li budžetski format treba sadržavati srednjoročnu perspektivu ili treba uključiti informacije o programima, budući da one predstavljaju obavezu za budžetske korisnike.

Praksa primjene klasifikacija generalno ne prati u potpunosti zakone u FBiH, što se može pripisati činjenici da organizacijska klasifikacija, naprimjer, mora biti propisana na lokalnom nivou. Bez obzira na to, općine ništa ne sprečava da prema donesenim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji službi preciziraju rashode prema organizacijskim jedinicama, što je uradila jedna od općina. Spomenuta studija Svjetske banke (2009) navodi lokalne kapacitete kao razlog za slabu sveobuhvatnost budžeta; moguće je da je to uzrok slabe primjene klasifikacija u ovom slučaju.

Imajući u vidu slabu organizacijsku i funkcionalnu klasifikaciju i nedostatak programske klasifikacije, teško je protumačiti vezu između lokalnih politika i budžeta u općinama. Ako bi se zadržao sadašnji format budžeta, narativni dijelovi mogli bi se iskoristiti za pojašnjenje ciljeva novih politika kako bi budžet bio razumljiviji građanima. Godišnji izvještaji o izvršenju, prema zakonskoj definiciji i lokalnoj praksi, mogli bi predstavljati referentnu tačku za informacije o

učinku i rezultatima lokalnih vlasti. Dok izvještaji o radu načelnika obično sadrže informacije o tome što je realizirano u datoj godini, veza između ova dva dokumenta neophodna je da bi građani razumjeli šta je općina preduzela sa javnim sredstvima kojima raspolaže. Ova veza također se može povući između prijedloga i godišnjeg plana rada načelnika.

Programske informacije i indikatori učinka zasigurno bi olakšali građansko razumijevanje budžeta. Uvođenje kompleksnih reformi, kao što je programsko budžetiranje ili budžetiranje zasnovano na učinku, ipak treba prvo procijeniti u smislu provedivosti, imajući u vidu lokalne kapacitete i sadašnje prakse planiranja i izvještavanja o izvršenju. Naročito je potrebno zasebno istraživanje za procjenu da li je uvođenje budžetiranja zasnovanog na učinku izvodivo na lokalnom nivou u ovom momentu, jer ono nedvojbeno zahtijeva mehanizme nadzora i procjene učinka pruženih usluga, odlično strateško planiranje, kao i jačanje kapaciteta kako općinskih službenika tako i budžetskih korisnika. Iz tog razloga općine ne trebaju biti ocijenjene kao netransparentne zato što su odlučile da primijene nekomplikiran format budžeta, kakav je propisan zakonom.

Rezultati iz poglavlja 7.2. i 7.3. sumirani su u tabelama ispod.

Tabela 10: Rezultati istraživanja za aspekt sadržaja budžeta

Kriteriji	Zakonski okvir	Lokalna praksa
Organizacijska, funkcionalna, ekonomska, programska klasifikacija	U skladu sa zakonima/pravilnicima; nije propisana programska klasifikacija.	Sve su klasifikacije (osim programske) primijenjene u tri općine, a funkcionalna je uglavnom samo zbirno prikazana.
Srednjoročna procjena prihoda i rashoda	U skladu sa zakonima/pravilnicima. Srednjoročni plan rashoda i prihoda obavezan je u FBiH.	Procjena prihoda, rashoda za budžetsku godinu; u samo jednom slučaju procjene za srednjoročni period.
Izvori poreskih/neporeskih prihoda	U skladu sa zakonima/pravilnicima	Da, ali sa različitim nivoom detaljnosti.
Podaci o ukupnom nenamirem dugu za početak/kraj godine, o plaćanju kamata, sastavu duga za budžetsku godinu	Eksplicitna obaveza djelimično je propisana za nacrt budžeta u FBiH.	Većina općina navela je podatke o kreditima i o finansiranju duga. Jedna općina je prikazala kumulativni deficit za 2008. Druga je zasebno obrazložila servisiranje duga (otplatu kamata i glavnice). ¹²⁰
Informacije za budžetsku godinu o utjecaju prijedloga politika na prihode/rashode	Nije eksplicitno propisano zakonima. ZOB FBiH navodi da bi obrazloženje nacrta trebalo sadržavati makroekonomske pokazatelje i analizu njihovih efekata iz DOB-a, što je generalnija odredba.	Eksplicitno ne navodi kako će određene politike utjecati na prihode ili rashode u narednoj godini, iako je obično (sa različitim nivoom detaljnosti) opisana njihova svrha. Veza se jedino može iščitati iz (uglavnom kvantitativnih) informacija o finansiranju kapitalnih projekata, projekata u skladu sa strategijama (npr. za mlade, ekologiju) i sl.
Detaljne informacije o prihodima/rashodima, dugu iz prethodne/prethodnih godina, uključujući realizaciju	U skladu sa zakonom FBiH, obrazloženje nacrta treba sadržavati prihode i rashode iz prethodne godine i izvršenje za prvo polugodište tekuće godine.	Realizacija u tri slučaja za prethodnu godinu (za 6, 9 i 12 mjeseci), dok su u ostalim samo procjene. Podaci za prethodnu (ili prethodne) godinu/e se koriste i u nekim narativnim dijelovima. Rijetke su informacije o dugu iz prethodnih godina. Neke općine prikazuju opcionalne grafikone sa strukturom prihoda i/ili rashoda za nekoliko godina u narativnom dijelu, kao pokazatelje trenda.
Informacije o međuvladinim transferima i transferima javnim preduzećima	U skladu sa entitetskim pravilnicima	Međuvladini transferi prikazani su u svim općinama; u dva slučaja precizirani su za javna i privatna preduzeća. U nekim dokumentima u narativnom dijelu slijedi obrazloženje transfera.
Podaci o finansijskoj/nefinansijskoj imovini	Nije eksplicitno da trebaju biti dio budžeta.	Nisu navedeni u budžetima. ¹²¹
Podaci o potencijalnim odgovornostima/zaostalim izdacima ¹²²	Garancije su propisane za nacrt u FBiH.	Informacije nisu navedene. ¹²³
Podaci o poreskim izdacima	Nisu precizirani.	Nisu navedeni.
Podaci o namjenskim prihodima	Nisu precizirani kao obavezni u zakonima/pravilnicima.	U nekoliko slučajeva grantovi sa viših nivoa su u budžetima naznačeni za posebne namjene (npr. za povratnike ili infrastrukturu). U jednom slučaju, prihodi od akciza namijenjeni su za puteve. ¹²⁴
Donatorska podrška	U skladu sa pravilnicima	Uglavnom nije navedena.
Veza između predloženog budžeta i iskazanih ciljeva usvojenih politika (prema organizacijskoj jedinici ili funkcionalnoj kategoriji) u narativnom i kvantitativnom dijelu za budžetsku godinu i višegodišnji period	Zakonodavstvo nije specifično u vezi s formatom i sadržajem narativnih dijelova budžeta. Takva veza implicirana je samo u zakonu FBiH zbog njegovog naglaska na programima.	Različiti nivo detalja, obično veza nije jasna. ¹²⁵ Jedan slučaj spominje rashode u odnosu na sektorske politike. Neke općine daju pregled programa kapitalnih investicija (npr. u jednom je slučaju plan kapitalnih investicija usvojila općina i on je sadržan i u budžetu). Funkcionalna klasifikacija obično pomaže za uvid u vezu; u jednom slučaju detaljna klasifikacija pomaže pri tumačenju ciljeva usvojenih politika. Višegodišnja perspektiva data je samo u jednom slučaju.
Nefinansijski podaci, indikatori i ciljevi učinka	Nije zakonska obaveza.	Nisu navedeni.
Informacije prilagođene građanima	Nisu zakonska obaveza.	Nisu navedene.

¹²⁰ Jedna općina navodi obaveze/potraživanja u godišnjem izvještaju o izvršenju, kratkoročno, prema uposlenicima, prema privatnim i pravnim licima, obaveze/potraživanja po budžetskim korisnicima, informacije o potencijalnim odgovornostima, te o korištenju budžetske rezerve sa pregledom korisnika i svrhe. Druga općina navodi aktivnosti za koje su potpisani ugovori u prethodnim godinama, a predstavljaju obaveze za naredni period, također u izvještaju o izvršenju. Treća općina u izvještaju o izvršenju navodi obaveze/potraživanja krajem 2009. sa detaljnim opisom, te novčani bilans.

¹²¹ Bilans stanja i uspjeha prikazan je u izvještaju o izvršenju jedne općine.

¹²² Obično se neizmirene obaveze navode u okviru godišnjih izvještaja koji idu višim nivoima vlasti.

¹²³ U jednom izvještaju o izvršenju deficit je pojašnjen kao zaostali izdatak iz 2008, a koji nije pokriven 2009.

¹²⁴ Iako naznačeni prihodi nisu objašnjeni u budžetu za 2010. u jednoj općini, njihova je svrha pojašnjena u narativnom dijelu izvještaja o izvršenju za 2009. godinu.

¹²⁵ U nekoliko slučajeva je veza implicirana u kvantitativnom dijelu, npr. kroz grantove različitim vrstama organizacija.

Tabela 11: Rezultati istraživanja za aspekt sadržaja izvještaja o izvršenju budžeta

Kriteriji	Zakonski okvir	Lokalna praksa
<i>Razlika između usvojenog i realiziranog za rashode, uključujući odobrene promjene u toku godine (i programske informacije)</i>	Obavezno prema relevantnim zakonima i pravilnicima, bez programskih informacija.	Razlike prikazane, ali ne uvijek obrazložene za sve stavke. ¹²⁶ Većina naglašava rebalans. ¹²⁷ U nekoliko slučajeva implicitni programski podaci ¹²⁸ ili razlika u realizaciji između različitih sektora. Pružene informacije za prethodnu budžetsku godinu. ¹²⁹ Neke općine uključuju opcionalne grafikone s prikazom prethodnih godina, kao pokazatelj trenda.
<i>Razlika između usvojenog i realiziranog za prihode</i>	Obavezno prema relevantnim zakonima i pravilnicima.	Naznačene, razlike nisu uvijek obrazložene u narativnom dijelu. Obično su uključene informacije za prethodnu budžetsku godinu. Neke općine uključuju opcionalne grafikone sa prikazom prethodnih godina, kao pokazatelj trenda.
<i>Razlika između originalne procjene za nefinancijske podatke i indikatore učinka i ishoda</i>	Nije zakonska obaveza.	Nije navedena.

126 U nekim budžetima je realizacija iz 2009. grafički upoređena s ranijim godinama.

127 U dva slučaja nije eksplicitno naglašeno da je budžet za 2009. zapravo rebalans budžeta.

128 Uglavnom za kapitalne investicije. U jednom slučaju navedeno je finansiranje ekonomskog razvoja.

129 U jednom slučaju korišten je format konsolidiranog godišnjeg izvještaja o izvršenju, koji je obično manje detaljan od izvještaja koji se dostavlja OV/SO u drugim općinama.

8. Otvorenost budžetskog procesa

8.1. Uvod

Otvorenost budžetskog procesa široko je definirana međunarodnim najboljim praksama i okvirima. U skladu s tim, ovo poglavlje u većoj mjeri nego prethodna dva otvara brojna, vrlo različita ali i vrlo važna pitanja – od uloge i rada Vrhovne revizijske institucije (SAI), preko procedura učešća građana, do kapaciteta lokalnih OV/SO da prate izvršenje budžeta.

8.1.1. Građanski angažman u budžetskom procesu

Postoji nekoliko načina na koje građani mogu učestvovati u budžetskom procesu: *Upitnik OSCE-a iz 2007. godine*, koji je razmatrao prakse građanskog angažmana u budžetskom procesu u 74 bosanskohercegovačke općine pokazao je da građani mogu učestvovati direktno ili tako što će podnijeti zahtjeve za finansiranje općini ili tokom javne rasprave o nacrtu budžeta (OSCE BiH 2007, str. 12). Građani mogu utjecati samo na jedan dio budžeta, uključujući sredstva namijenjena za kapitalne investicije i projekte civilnog društva. Mjesne zajednice (MZ) su ključni akteri u procesu učešća, jer se u njima organiziraju javne rasprave, a preko njih se općinama obično dostavljaju zahtjevi (Ibid., str. 8–9).

Literatura sugerira da je praksa participatornog budžetiranja u BiH različita od općine do općine. Problemi nedostatka informacija o samom procesu, nedostatka povratnih informacija, kao i manjka transparentnosti u selekciji projekata mogu dovesti do razočarenja i smanjiti volju i motivaciju građana za ponovno učešće (OSCE BiH 2007; CCI 2010). Također treba imati u vidu da se participatorno budžetiranje u BiH uglavnom svodi na konsultacije, što također može umanjiti motivaciju građana.

Rezultati istraživanja o učešću građana nisu ohrabrujući. Prema istraživanju CCI-ja, koje je provedeno 2009. godine, trend povjerenja građana u rad lokalnih vlasti je negativan, a rezultati su gori u odnosu na istraživanje iz prethodne godine. Samo 24,2% ispitanika izrazilo je povjerenje u rad lokalnih vlasti, a samo 47% zadovoljstvo radom lokalnih vlasti. Istovremeno, interesantno je da je 67,4% ispitanika iskazalo interes za rad vlasti, 90,2% podržava kontrolu rada vlasti, a 90,5% je zainteresirano za vlastito učešće u procesima odlučivanja. Mjesne zajednice i zborovi građana su, kao i u prethodnim godinama, dominantno prepoznati mehanizmi učešća; međutim, samo 34,7% ispitanika izjavilo je da ima iskustvo u učešću putem MZ-a, a 25,5% putem zbora građana. Indikatori o iskustvu u korištenju mehanizama učešća su u padu u odnosu na prethodnu godinu, što se može obrazložiti činjenicom i da je samo 36,8% ispitanika znalo za slučajeve učešća građana koji su donijeli neki rezultat, tj. da je učešće bilo učinkovito. Drugi razlog može biti i niska informiranost građana o učešću: samo 34,1% anketiranih je vidjelo poziv lokalnih vlasti građanima da učestvuju u procesima donošenja odluka, a čak 81,1% građana se o radu lokalne uprave informiralo preko prijatelja, dok je formalne načine informiranja (općinske letke i brošure) koristilo samo 20,4% ispitanika (CCI 2010, str. 6-7).

Studija Svjetske banke o pružanju usluga na lokalnom nivou pokazala je da je učešće u formalnim mehanizmima lokalne uprave relativno nisko. Dok su respondenti ankete provedene u okviru istraživanja demonstrirali svijest o različitim izvorima informacija u općini te su institucionalizirani mehanizmi povratnih informacija u odnosu na zahtjeve građana, većina respondenata nije učestvovala u aktivnostima zajednice u posljednjih 12 mjeseci. Većina se također nikad nije obratila predstavnicima lokalne vlade. Iako predstavnici lokalne uprave MZ smatraju ključnim resursom za informiranje i učešće građana, građani MZ ne koriste za učešće i ne vide ih kao značajan resurs. Manji broj respondenata nego u prošlosti MZ smatra pouzdanim.¹³⁰ Ipak, oni koji su učestvovali u aktivnostima lokalne uprave smatraju to iskustvo korisnim. Također, javni sastanci o općinskom budžetu najposjećeniji su javni događaji (Svjetska banka BiH 2009, str. 34). Nalaz CCI-jeve studije jest da je radom MZ-a zadovoljno 35,7% ispitanika, a povjerenje u rad MZ-a ima 24,2% (CCI 2010, str. 7).

Studija OSCE-a iz 2007. godine dala je pregled situacije participatornog budžetiranja u BiH (OSCE 2007 BiH, str. 7–16):

- U prosjeku je 14% planiranih budžetskih rashoda zasnovano na prijedlozima građana.
- 46% općina javnost informira o izvršenju budžeta za prethodnu godinu.
- 67% primalaca općinskih sredstava izvještavalo je o potrošnji sredstava.
- 60% općina objavilo je pozive za finansiranje prijedloga MZ-a.
- 66% općina objavilo je pozive za finansiranje prijedloga NVO.
- 70% općina informiralo je javnost o nacrtu budžeta putem lokalnih medija.
- 85% općina promoviralo je javne rasprave u lokalnim medijima.
- Od 70 općina u kojima su provedene javne rasprave, 60 je izradilo izvještaje o raspravama, a dvije trećine je izvještaje podijelilo sa javnosti.
- 26% ima transparentan proces odabira projekata, sa predefinisanim kriterijima i komisijom koja razmatra i rangira zahtjeve; 28% nema ni jedno ni drugo.
- Trećina je pružila povratne informacije podnosiocima zahtjeva o statusu zahtjeva.

OSCE-ova studija također je pružila pregled dobrih praksi učešća građana u budžetiranju: naprimjer, neke općine supstancijalno rade na poboljšanju procesa kroz pružanje informacija, provođenje redovnih anketa o preferencijama građana, uspostavljanje participatornih komisija za odabir projekata itd. Općine institucionaliziraju proces kroz niz odluka, kao što su odluke o javnim raspravama, o komisiji za odabir ili o planu kapitalnih investicija (OSCE BiH 2007, str. 22–58).

Različiti donatorski programi nastoje riješiti problem nedostatka transparentnih kriterija za odabir projekata. Metodologija planiranja kapitalnih investicija (CIP), koju provodi GAP u 58 općina, podrazumijeva učešće građana u procesu planiranja i nastoji proces učiniti

¹³⁰ Studija Svjetske banke ukazuje na nedostatak samostalnosti od općine i nadležnosti za pružanje usluga MZ-a (Svjetska banka BiH 2009, str. 32).

transparentnijim. Metodologija predviđa uspostavljanje koordinacijskog tima ili komisije na lokalnom nivou koja priprema višegodišnji plan kapitalnih investicija, a uključuje predstavnike općine i građana. Građani mogu podnijeti svoje projektne zahtjeve komisiji, koja ih ocjenjuje na osnovu uspostavljenih kriterija. Listu kapitalnih investicija zatim odobrava OV/SO (GAP BiH 2009a; GAP BiH 2009b). OSCE MAP projekat također je uveo kriterije za finansiranje projekata u jednom dijelu bosanskohercegovačkih općina, gdje zahtjeve koje šalju budžetski korisnici rangiraju komisije. UNDP-jev LOD-projekat radi na uvođenju poziva za finansiranje projekata NVO, transparentnih kriterija i komisija za odabir projekata u 14 općina. CCI je nastojao institucionalizirati odluke o anketi kao sredstvu istraživanja mišljenja građana o prioritetnim problemima na nivou lokalne zajednice te odluke o kriterijima na osnovu kojih su prioriteti rangirani i odabrani; 65 općina usvojilo je odluke (CEECN 2006).

8.1.2. Funkcije nadzora i revizije

Studija Svjetske banke (2009) i istraživanje LGI-ja o reviziji u postkomunističkim zemljama (2009) ukazuju na nedostatak kapaciteta entitetskih tijela za reviziju da obuhvate općine. Prema studiji Svjetske banke, eksterni nadzor i revizija na lokalnom nivou su rijetki i ograničeni kapacitetima, što slabi administrativnu odgovornost lokalnih uprava da djeluju u skladu sa svojim nadležnostima, kao i fiskalnu odgovornost kod korištenja javnih sredstava (Svjetska banka BiH 2009, str. 76).

Glavna služba za reviziju javnog sektora RS-a i Ured za reviziju institucija u FBiH, kao nezavisne institucije koje rade u skladu sa INTOSAI standardima, zadužene su za finansijsku reviziju, reviziju učinka i druge posebne revizije (Lenić 2009, str. 72). Prema novim zakonima o reviziji, uredi vrše reviziju i daju mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju za prvi nivo budžetskih korisnika, ali općine nisu nužno obuhvaćene na godišnjoj osnovi (Ibid., str. 73). U FBiH je revizija rađena u samo malom broju općina. Iako su uočene brojne nepravilnosti, u posljednjih nekoliko godina smanjuje se broj općina gdje je revizija urađena (Ibid., str. 79). Jednostavnija administrativna struktura olakšava rad Glavnoj službi za reviziju javnog sektora RS-a, koja je do sada obuhvatila više općina nego ured u FBiH. Revizija je otkrila slične nepravilnosti kao i u FBiH (Ibid., str. 80-81). Lenić sugerira da se situacija djelimično može poboljšati uvođenjem internih kontrola i revizije (Ibid., str. 82).

Kvalitet interne revizije na lokalnom nivou također se smatra slabim: dok su entiteti usvojili zakone o internoj reviziji, njihova je primjena spora (Svjetska banka BiH 2009, str. 75). Većina općina nema formalne strukture za internu kontrolu, ali ni internu reviziju (Lenić 2009, str. 76). Samo je jedna četvrtina općina obuhvaćenih studijom Svjetske banke usvojila lokalne propise kojima se reguliraju uloga i odgovornosti interne revizije. Tamo gdje mehanizmi za internu reviziju postoje, oni funkcioniraju dobro (Svjetska banka BiH 2009, str. 75). Studija ističe da u takvim okolnostima OV/SO igra značajnu ulogu u garantiranju odgovornosti, jer je zadužen za odobravanje zaduženja općine i dugoročnih planova investicija (Ibid., str. 76).

8.2. Rezultati istraživanja: Zakonski okvir

Analiza zakonskog okvira u oba entiteta pokazala je niz nedostataka.

Ohrabrujuće je da su budžetski kalendari propisani entitetskim zakonom. Ipak, treba napomenuti da kalendari nisu uvijek jasni, posebno u odnosu na vrijeme koje OV/SO ima na raspolaganju da razmotri prijedlog budžeta. Prema zakonu RS-a, načelnik treba dostaviti prijedlog SO nakon što ga usvoji do 5. decembra, a SO treba usvojiti budžet do 15. decembra (ZOBS RS-a 2008, čl. 20). Drugim riječima, SO ima 10 dana ili manje da razmotri prijedlog. Ipak, budući da načelnik treba usvojiti nacrt budžeta u RS-u do 1. novembra (Ibid.) i da su javne rasprave obavezne Zakonom o lokalnoj samoupravi RS-a (ZOLS RS-a 2004, čl. 104), ovo daje SO dovoljno vremena da se upozna sa budžetskim prioritetima. U FBiH načelnik prijedlog treba da dostavi OV-u do 1. novembra, a OV ga usvaja do 31. decembra (ZOB FBiH 2006, čl. 19).

Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi propisuju mehanizme neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou (ZOLS RS-a 2004, čl. 98–109; ZOPLS FBiH 2006, čl. 41–46). Ipak, javne rasprave o nacrtu budžeta nisu eksplicitna zakonska obaveza u FBiH. Prema ZOLS-u RS-a, „organi jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluka o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom” (ZOLS RS-a 2004, čl. 104). Ipak, javne rasprave često su detaljnije regulirane općinskim propisima (npr. poslovníkom o radu OV/SO).¹³¹ Iako *Upitnik budžetske otvorenosti* ne sadrži pitanje koje se odnosi na postojanje transparentnih kriterija za odabir projekata, pitanje smo uključili u analizu zbog značaja takvih kriterija za povjerenje građana u lokalnu vlast i eventualnu motivaciju da u njoj učestvuju. Obeshrabrujuće je da takvi kriteriji nisu propisani zakonima. Ipak, na lokalnom su nivou u nekoliko analiziranih općina institucionalizirani određeni kriteriji za odabir projekata.¹³²

Kada je u pitanju uloga OV/SO u odnosu na mogućnost izmjene budžeta, pozitivno je da OV/SO ima pravo mijenjati prijedlog budžeta. U RS-u, prijedlozi povećanja rashoda moraju

¹³¹ Naprimjer, prema Poslovníku OV Hadžići, OV prilikom razmatranja nacrta odluke ili općeg akta može odlučiti da se nacrt stavi na javnu raspravu, ako ocijeni da je neophodno da se izvrši šira rasprava zainteresiranih organa, naučnih i stručnih institucija i građana. U skladu s tim, OV zaključkom utvrđuje nadležnosti za organizaciju, obim/nivo rasprave, potrebna finansijska sredstva, način prikupljanja i obrade prijedloga prikupljenih tokom javne rasprave itd. Izvještaj o provedenoj raspravi dostavlja se vijeću, a predlagač odluke ili akta dužan je kod njegove pripreme uzeti u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sa javne rasprave, te ih adresirati u obrazloženju (Poslovník OV Hadžići 2009, čl. 109–111). Slične odredbe sadrži i Poslovník o radu OV Tešanj: OV je obavezan zakazati raspravu o predloženoj odluci ako odluči da podnese nacrt odluke na javnu raspravu ili ako pismeni zahtjev za njeno održavanje podnese određeni broj građana ili udruženja, fondacije, privredna društva i druga pravna lica i organi MZ-a ili ombudsmen. Dokument dalje propisuje proces organizacije (način pravovremenog obavještanja javnosti, nadležnosti, lokaciju, datum, način prikupljanja i obrade komentara sa rasprave itd.), otvorenost rasprave za javnost, pripremanje izvještaja sa javne rasprave i njegovo dostavljanje podnosiocu nacrta odluke i vijećnicima (Poslovník o radu OV Tešanj 2004, čl. 91.f). Također je zanimljivo da Poslovník propisuje procedure obavještanja javnosti o prijedlogu odluke i o mogućnostima podnošenja komentara na prijedlog odluke (Ibid., čl. 91.b–91.e).

¹³² Naprimjer, općina Rogatica usvojila je spomenutu CIP-metodologiju GAP-a, i u skladu s tim i relevantnu Odluku o načinu i proceduri ažuriranja Plana kapitalnih investicija.

uključiti mjere za povećanje prihoda ili smanjenje ostalih sredstava za isti iznos, a povećanje prihoda mora biti usklađeno sa općim makroekonomskim okvirom (ZOBS RS-a 2008, čl. 32). U FBiH sve izmjene u predloženom budžetu „moraju biti u skladu sa utvrđenom gornjom granicom manjka“, te prijedlozi o povećanju izdataka moraju uključiti mjere za povećanje prihoda ili smanjenje ostalih izdataka za taj iznos (ZOB FBiH 2006, čl. 19).

ZOBS RS-a propisuje da se rebalans provodi prema postupku donošenja budžeta u slučaju da je uravnoteženje budžeta neophodno, što se dešava ako tokom fiskalne godine dođe do smanjenja ili povećanja budžetskih sredstava, odnosno povećanja ili smanjenja izdataka (ZOBS RS-a 2008, čl. 5). U FBiH, u slučaju da prihodi porastu, služba za finansije može započeti postupak izmjena i dopuna budžeta, a svaka izmjena i dopuna vrši se po istom postupku kao i kod usvajanja budžeta. Izmjene i dopune se usvajaju kako bi se uravnotežili prihodi i primici ili rashodi i izdaci budžeta (ZOB FBiH 2006, čl. 23). Drugim riječima, u oba entiteta postoji obaveza da OV/SO usvoji rebalans.

Pohvalno je i to da OV/SO odlučuje i o drugim aspektima budžetiranja na lokalnom nivou, poput zaduživanja (ZOBS RS-a 2008, čl. 58; ZOB FBiH 2006, čl. 39. i 46).

Kada je u pitanju nadzor i/ili odlučivanje o preraspodjeli sredstava, ono je dozvoljeno između budžetskih korisnika ili u okviru budžetskih korisnika, a prema zakonu je regulirano odlukom kojom se uređuje izvršenje budžeta na općinskom nivou u RS-u (ZOBS RS-a 2008, čl. 40). U FBiH služba za finansije, na prijedlog budžetskoga korisnika, može donijeti odluku o prestrukturiranju rashoda u okviru ukupnog iznosa koji je odobren za korisnika, najviše do 10% ukupno odobrenih rashoda za korisnika. Odlukom o izvršavanju budžeta regulira se obim i vrsta rashoda za prestrukturiranje. Iznimno je dozvoljena preraspodjela sredstava između budžetskih korisnika u okviru odobrenog budžeta, o čemu odlučuje načelnik na prijedlog službe za finansije (Ibid., čl. 33).

Sredstva budžetske rezerve u RS-u mogu se koristiti za pokrivanje nepredviđenih izdataka za koje nisu planirana sredstva u budžetu, za budžetske izdatke za koje planirana budžetska sredstva u toku godine nisu dovoljna, za pravovremeno izvršavanje obaveza budžeta ako dođe do smanjenog obima budžetskih sredstava, te, izuzetno, za ostale namjene u skladu sa odlukom izvršnog organa. Ta se sredstva koriste na osnovu akta nadležnog izvršnog organa općine (ZOBS RS-a 2008, čl. 42). U rezervu se izdvaja najviše do 2,5% ukupno planiranih budžetskih prihoda umanjениh za planirane pomoći za fiskalnu godinu (Ibid., čl. 43). O korištenju budžetske rezerve izvršilac budžeta tromjesečno obavještava nadležni izvršni organ općine, koji polugodišnje i godišnje izvještava SO o korištenju sredstava iz budžetske rezerve (Ibid., čl. 44). U FBiH se hitni i nepredviđeni izdaci u toku budžetske godine podmiruju iz sredstava tekuće rezerve, koja su utvrđena u budžetu. Raspodjelu sredstava odobrava načelnik, u skladu sa kriterijima za upotrebu sredstava tekuće rezerve i odlukom o izvršavanju budžeta, a na osnovu mišljenja službe za finansije. Služba obavještava načelnika o korištenju budžetske rezerve na tromjesečnom nivou, a načelnik polugodišnje i godišnje izvještava OV o korištenju budžetske rezerve (ZOB FBiH 2006, čl. 34; čl. 74).

Iako postojanje komisije za budžet, koja razmatra relevantne budžetske dokumente poput nacrtu, prijedloga, izvještaja o izvršenju, izmjena/dopuna ili rebalansa, nije zakonski propisano na višim nivoima vlasti,¹³³ ohrabrujuće je da su ova tijela institucionalizirana relevantnim lokalnim propisima u studijama slučajeva.

Pohvalno je i da su u zakonu RS-a precizirane odgovornosti za izvršenje, u smislu da se navodi da su izvršni organi općina i gradova odgovorni SO općina i gradova za izvršenje budžeta (Z OBS RS-a 2008, čl. 49). Također, za tačnost finansijskih izvještaja odgovorni su načelnici i načelnici za finansije budžeta općina (Ibid., čl. 64). U zakonu FBiH također je navedeno da su rukovodioci budžetskih organa i tijela odgovorni za računovodstvo, unutrašnju kontrolu i nadzor budžetskih organa i tijela koja spadaju u njihovu nadležnost (ZOB FBiH 2006, čl. 55).

Iako ova pitanja nisu detaljno razmatrana u ovom istraživanju, kao ni u *Upitniku* IBP-ja, entitetski zakoni o budžetskom sistemu/budžetima također reguliraju aspekte računovodstva i izvršenja, kao i interne kontrole. Interna revizija regulirana je relevantnim entitetskim zakonima o internoj reviziji.

Entitetski zakoni o reviziji vrlo su slični u pogledu nadležnosti institucija za reviziju. Prema zakonu u FBiH, Ured za reviziju institucija u FBiH (SAI) primjenjuje INTOSAI standarde, kao i IFAC standarde ukoliko su primjenjivi, a nadežan je za finansijske revizije, revizije učinka i druge specifične revizije (Zakon o reviziji FBiH 2006, čl. 11. i 8). Nadležnost SAI obuhvata sve javne institucije u FBiH, pa tako i općine. SAI donosi godišnji plan revizije, kojim se uzimaju u obzir zahtjevi u skladu sa Zakonom; finansijska revizija institucija vrši se u skladu sa ovim planom. U određivanju modaliteta i učestalosti revizije, ured uzima u obzir da li su instituciju već revidirali nezavisni vanjski revizori i da li SAI ima dokaz da je takva revizija dovoljna za osiguranje kriterija koje on primjenjuje, te za procjenu rizika (Ibid., čl. 12. i 13). SAI je dužan konačni izvještaj o finansijskoj reviziji dostaviti revidiranoj instituciji i nadležnom ministarstvu finansija najkasnije u roku od 90 dana, računajući od dana podnošenja godišnjeg izvještaja (Ibid., čl. 16).¹³⁴ S druge strane, revidirana institucija u kojoj je izvršena revizija dužna je poslati odgovor SAI i ministarstvu u roku od 60 dana od dana prijema revizorskog izvještaja, a koji sadrži preduzete radnje od institucije kako bi se prevazišle slabosti, neregularnosti i prekršaji naznačeni u izvještaju (Ibid., čl. 16). Parlament FBiH može na osnovu revizorskog izvještaja odlučiti da smanji budžet jedne/više budžetskih institucija ili preduzeti druge odgovarajuće korektivne mjere (Ibid., čl. 16). SAI je također dužan informirati nadležne organe za provođenje zakona kada postoje indicije o značajnom kršenju zakona, te informirati i MF i odgovornog ministra (Ibid., čl. 19). U RS-u Glavna služba za reviziju javnog sektora (SAI) ima gotovo iste nadležnosti; ona izvršava finansijske revizije općina u skladu s godišnjim planom, uzimajući u

¹³³ Prema ZOLS-u RS-a, SO „može obrazovati nadzorni odbor kao stalno radno tijelo koje je nadležno za kontrolu javne potrošnje“ u općini (ZOLS RS-a 2004, čl. 50), ali članovi nadzornog odbora ne mogu biti odbornici SO, načelnik ili zamjenik načelnika (Ibid., čl. 53).

¹³⁴ U oba entitetska zakona naznačene su i druge institucije kojima se izvještaji trebaju ili mogu slati.

obzir iste kriterije kao i u FBiH (Zakon o reviziji RS-a 2005, čl. 18). Također, vrijede isti rokovi za podnošenje izvještaja o finansijskoj reviziji kao i u FBiH. Revidirana institucija u istom roku SAI dostavlja odgovor u kojem se iznose radnje preduzete radi prevazilaženja propusta i nepravilnosti koje je revizija utvrdila u izvještaju, a kopija se dostavlja i ministarstvu finansija i nadležnom skupštinskom odboru (Ibid., čl. 21).

U spomenutim zakonima ipak ne postoji obaveza da SAI ili posebne komisije OV/SO pripremaju i čine dostupnim izvještaje u kojima se prate mjere lokalnih vlasti preduzete u skladu sa preporukama revizije. Kada je u pitanju nadzor OV/SO, ZOB FBiH također propisuje obavezu izvršnog organa da OV dostavlja, zajedno sa godišnjim izvještajem o izvršenju, informaciju o korektivnim mjerama koje su preduzete u skladu s prošlogodišnjim izvještajem o izvršenju (ZOB FBiH 2006, čl. 74).

8.3. Rezultati istraživanja: Lokalne prakse

Rezultati istraživanja u šest općina uglavnom odražavaju zakonski okvir.

Iznimka je u činjenici da gotovo sve općine imaju period javne rasprave o nacrtu budžeta.¹³⁵ Pozitivno je da u svih šest općina djeluju komisije za budžet, koje razmatraju nacрте budžeta, prijedloge, izvještaje o izvršenju, rebalanse i druge dokumente. U nekim su slučajevima članovi komisija ne samo predstavnici OV/SO, već i vanjski ekonomski i finansijski eksperti. Predstavnici svih šest komisija potvrdili su da ova tijela funkcioniraju i redovno se sastaju.

Iako poštivanje budžetskoga kalendara nije provjereno za svaki budžetski dokument u svim općinama, predstavnici općinskih službi za finansije tvrde da se uglavnom pridržavaju budžetskoga kalendara. Kada dođe do kašnjenja, onda je to eventualno zbog kašnjenja viših nivoa vlasti ili zbog političkih nesuglasica unutar OV/SO, što dovodi do odlaganja odluka. Prema službenicima, OV/SO ima dovoljno vremena da analizira nacrt budžeta.

Općine se razlikuju u primjeni objektivnih kriterija za odabir projekata: tri općine objavljuju konkurs ili poziv za finansiranje projekata NVO, a projekte je odabrala zasebna komisija u skladu sa objektivnim kriterijima. Ipak, sve općine istovremeno pokrivaju i operativne troškove određenih NVO iz budžeta, koji su obično prepoznati kao NVO-i od posebnog značaja, a neke općine za njihove projekte u toku godine *ad hoc* odvajaju i dodatna sredstva. Operativni troškovi

¹³⁵ Pet općina ima period javne rasprave o nacrtu. Većina općina organizira rasprave za građane u MZ-u. Dvije općine nemaju tu praksu, u jednoj jer su tek nedavno, uz pomoć OSCE-a, uspostavljeni zborovi građana, a u drugoj zato što MZ općini dostavljaju informacije o prioritetima finansiranja kada je budžet u fazi nacрта. Ipak, općina bi uskoro trebala uvesti CIP-metodologiju, tako da će time biti organizirane i javne rasprave za građane. Predstavnici gotovo svih općina potvrdili su da se informacije o nacrtu budžeta i/ili javnim raspravama također oglašavaju tokom perioda javne rasprave ili u biltenima i na web-sajtovima općina, ili putem lokalnih medija. Nekoliko predstavnika kazalo je da su nacrti dostupni na uvid i u šalter salama općine u periodu javne rasprave.

MZ-a također su pokriveni u budžetu. Jedna općina uvela je spomenutu CIP-metodologiju GAP projekta, a dvije su u procesu uvođenja te ili druge metodologije odabira kapitalnih projekata. Četiri općine imaju praksu da su MZ te koje imenuju prioritetne projekte. Jedna općina ima kriterije za trošenje sredstava predviđenih za kapitalne projekte, koji se prije svega zasnivaju na broju stanovnika u MZ-u. Savjeti MZ-a određuju prioritetne projekte. Nekoliko predstavnika općina kazalo je da su općine spremnije financirati projekte koje MZ imaju mogućnost sufinansirati.

Kada je u pitanju eksterna revizija, obeshrabrujuće je da je od šest općina koje su bile u fokusu našeg istraživanja, ona urađena u pet općina jednom ili dva puta, a u jednoj općini FBiH nije ni urađena.¹³⁶ Iako su izvještaji o reviziji pravovremeno objavljeni, nisu dostupni izvještaji koji prate korektivne mjere općina u odnosu na reviziju. Izvještaj revizije obično se dostavlja na uvid OV/SO. Općine dostavljaju izvještaje o korektivnim mjerama SAI, u skladu sa zakonom.

8.4. Analiza rezultata

Ohrabrujuća je činjenica da se budžetski proces čini otvorenim za učešće i nadzor OV/SO i javnosti. OV/SO igra značajnu ulogu u budžetskom procesu preko komisija za budžet, kako u fazi pripreme budžeta tako i u nadzoru izvršenja. Ipak, iako su komisije aktivne u svih šest općina, ovom studijom nisu razmatrani njihovi kapaciteti, nezavisnost od političkih utjecaja i kvalitet rada, što bi svakako trebalo biti predmet budućih istraživanja.

Obeshrabrujuće je da javne rasprave nisu eksplicitna obaveza u oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi, a posebno nije eksplicitna obaveza da se u okviru perioda javnih rasprava urade prezentacije nacrtu građanima, što u dva slučaja nije urađeno u praksi.

Činjenica da sve općine nisu usvojile objektivne kriterije za rangiranje i odabir projekata kapitalnih investicija, ali i projekata civilnog društva, također se može pripisati neadekvatnom zakonskom okviru koji bi takve obaveze trebao propisati.

U odnosu na eksternu reviziju, ova je studija potvrdila nalaze drugih istraživanja o nedostatku redovnijih revizija općina, što je posebno naglašeno u FBiH, a potencijalno ukazuje na manjak kapaciteta SAI. Nekoliko predstavnika općinskih službi za finansije koji su intervjuirani ukazalo je na značaj revizije zbog toga što ona potvrđuje da li općine obavljaju svoje dužnosti u skladu sa zakonom ili ne. Prema studiji Svjetske banke, nedostatak eksterne revizije može dovesti do smanjenja administrativne i fiskalne odgovornosti (Svjetska banka BiH 2009, str. 76). Rezultati ukazuju na to da je potrebno razmotriti alternativu entitetskim SAI, poput uvođenja komercijalne revizije na lokalnom nivou, što je praksa u nekim evropskim zemljama.

¹³⁶ Predstavnik službe za finansije općine rekao je da je ispred nadležnog ministarstva finansija 2000. godine bila izvršena opsežna kontrola, ali da entitetski SAI nije vršio kontrolu do sada. S druge strane, u dvije općine RS-a revizija je rađena dva puta.

U tabeli 12 sumirani su rezultati iz poglavlja 8.2. i 8.3.¹³⁷

Tabela 12 (I dio): Rezultati istraživanja za aspekt otvorenosti budžetskog procesa¹³⁸

Kriteriji	Zakonski okvir	Lokalna praksa
Priprema budžeta koju vrši lokalna uprava		
<i>Datum objave prijedloga poznat unaprijed ili propisan zakonom</i>	Kalendar preciziran u zakonima	Sve općine prate zakonski kalendar.
<i>Detaljan raspored koji vlada objavi u javnosti prati se u praksi.</i>	Kalendar preciziran u zakonima	Općinski predstavnici kazali su da uglavnom prate kalendar, a dvije općine imaju svoje interne kalendare.
<i>Transparentni kriteriji za odabir projekata</i>	Nije definirano zakonom, detaljnije je definirano lokalnim aktima.	Tri općine imaju kriterije za projekte NVO, jedna je uvela CIP, a druge dvije tek treba da uvedu sličan pristup.
<i>Uprava organizira konsultacije sa širokim spektrom predstavnika OV/SO i javnosti</i>	Javne rasprave o nacrtima budžeta eksplicitna su obaveza prema ZOLS-u RS-a. OV/SO obično raspisuje javnu raspravu o nacrtu, prema lokalnim aktima. Konsultacije u pred-nacrtnoj fazi nisu precizno definirane zakonima.	Nije jasno u kojoj mjeri se uprava u pred-nacrtnoj fazi konsultira sa predstavnicima OV/SO i javnosti, ali ova praksa postoji u nekim općinama. Javnost ima mogućnost da se uključi u budžetski proces u pred-nacrtnoj fazi kroz zahtjeve za finansiranje upućene općini. OV/SO konsultiran tokom javnih rasprava. Komisija za budžet razmatra nacrt/prijedlog i zaključke predstavlja OV/SO, obično uz prisustvo predstavnika uprave. Općine uglavnom organiziraju javne rasprave za građane, gdje predstavljaju nacrt budžeta.
Usvajanje budžeta koje vrši OV/SO		
<i>OV/SO dovoljno rano dobija budžet na razmatranje (3 mjeseca prije početka budžetske godine)</i>	Prema zakonu RS-a, dato je samo 10 dana za razmatranje prijedloga, ali skoro 2 mjeseca za razmatranje nacrta. U FBiH, OV ima 2 mjeseca za razmatranje prijedloga.	OV/SO ima vremena u praksi, ali ne toliko vremena koliko je definirano <i>Uputnikom</i> .
<i>OV/SO po zakonu može mijenjati prijedlog budžeta</i>	Izmjene dozvoljene zakonom.	OV/SO ima opciju da da sugestije i predloži izmjene.
<i>OV/SO vrši javne konsultacije o nacrtu budžeta</i>	Javne rasprave o nacrtima budžeta eksplicitna su obaveza prema ZOLS-u RS-a. OV/SO obično raspisuje javnu raspravu o nacrtu, prema lokalnim aktima.	Komisija za budžet razmatra nacrt/prijedlog i zaključke predstavlja OV/SO. Rad komisija je javan.
Izvršenje budžeta od lokalne uprave		
<i>OV/SO odobrava preraspodjelu sredstava, suplementarne budžete (prije potrošnje ili su rijetko predloženi), nenamjenska sredstva (prije potrošnje ili nisu dio budžeta)¹³⁹</i>	Nije obaveza za preraspodjelu (unutar sredstava budžetskoga korisnika ili između korisnika), jeste za rebalans u RS-u ili odluku o izmjenama i dopunama budžeta u FBiH. OV/SO ne mora odobriti trošenje budžetske rezerve, ali lokalna uprava mora obavijestiti OV/SO o korištenju rezerve.	OV/SO i budžetske komisije razmatraju rebalans. ¹⁴⁰

137 Pitanje da li u prethodnoj godini postoje vjerodostojni medijski izvještaji o netransparentnim javnim nabavkama izostavljeno je jer nije moglo biti retroaktivno provjereno za svih šest općina.

138 Nekoliko pitanja koja se odnose na pravovremeno objavljivanje, izvještavanje i sadržaj budžetskih dokumenata izostavljeno je jer su razmatrana u prethodnim poglavljima. Izostavljena su i pitanja koja se tiču statusa i određenih aktivnosti SAI jer nisu relevantna za lokalni nivo.

139 Ovim istraživanjem nisu razmatrani rebalansi, korištenje budžetske rezerve ili preraspodjela sredstava između korisnika u praksi.

140 Mada ova studija nije detaljno razmatrala rebalans, svih šest općina imalo je rebalans u 2009. Izvještaji o javnim finansijama u BiH ukazuju na frekventnost rebalansa, što može utjecati na transparentnost sadržaja budžeta i procesa, a obično je rezultat lošeg planiranja (Svjetska banka BiH 2009; SIGMA 2009).

Tabela 12 (II dio): Rezultati istraživanja za aspekt otvorenosti budžetskog procesa

Kriteriji	Zakonski okvir	Lokalna praksa
Godišnji izvještaj o izvršenju lokalne uprave i SAI		
<i>SAI vrši reviziju godišnjeg izvršenja, te pravovremeno izdaje izvještaje, uz sažetak.</i>	SAI su zakonski obavezne za reviziju godišnjeg izvršenja na lokalnom nivou, za pravovremeno objavljivanje izvještaja na službenom sajtu, uz sažetak.	U jednoj općini FBiH nikad nije vršena revizija. Izvještaji su pravovremeno dostupni na službenim sajtovima, uz sažetke.
<i>SAI ili OV/SO redovno objavljuje sveobuhvatan izvještaj o praćenju mjera lokalne uprave u skladu sa preporukama SAI.</i>	Nije zakonska obaveza.	Nije urađeno u praksi.
<i>OV/SO razmatra sve revizorske izvještaje.</i>	Nije precizirano zakonom za lokalni nivo.	Tamo gdje je revizija urađena, izvještaji se uglavnom razmatraju u OV/SO.
<i>Lokalna uprava objavljuje izvještaje o preduzetim koracima prema preporukama ili nalazima revizije koji ukazuju na potrebu otklanjanja nepravilnosti.</i>	Uprava OV-u, zajedno sa godišnjim izvršenjem, dostavlja informaciju o korektivnim mjerama koje su preduzete u odnosu na prošlogodišnju reviziju u FBiH. Također, u oba je entiteta dužna dostaviti odgovor o preduzetim mjerama SAI/MF-u unutar 60 dana.	Izvještaji propisani zakonom dostavljeni su SAI, u skladu sa zakonima. Lokalna uprava uglavnom ne objavljuje izvještaje.

9. Zaključak

Ova studija imala je za cilj istražiti do koje su mjere općine u BiH stvorile podsticajno okruženje za angažman građana u budžetskom procesu kroz institucionalizaciju procedura, formata i mehanizama budžetske transparentnosti. Transparentnost se smatra neophodnom da bi se bilo koja vlast smatrala javno odgovornom, u skladu sa prihvaćenom definicijom javne odgovornosti, ali i da bi postojali osnovni preduvjeti za smislenu učešće građana u budžetskom procesu.

Različita istraživanja provedena u BiH razmotrila su različite aspekte budžetske transparentnosti u zavisnosti od njihove teme i ugla. Ovom su studijom na sistematičan način obuhvaćeni različiti aspekti transparentnosti relevantni za pitanje građanskog učešća, što istovremeno ukazuje na interdisciplinarnu prirodu ovog popularnog koncepta. Zakonski okvir i lokalna praksa analizirani su prvenstveno iz ugla građana, koji žele da jednostavno pristupe i razumiju budžetske dokumente, te da učestvuju u konsultacijama i aktivnostima nadzora izvršenja budžeta. Sumarno, istraživanje je došlo do sljedećih rezultata:

- **Transparentnost u odnosu na pristup budžetskim dokumentima** donekle je zadovoljavajuća. Oko 82% bosanskohercegovačkih općina odgovorilo je na ZOSPI zahtjev poslan u okviru istraživanja do ili nakon zakonskog roka, a oko 18% općina nije odgovorilo. Skoro svi analizirani budžetski dokumenti dostupni su u šest općina koje smo koristili kao studije slučajeva. Ipak, obeshrabrujuće je da bosanskohercegovačke općine uglavnom ne koriste prednosti interneta kako bi budžetske dokumente učinile dostupnim: samo 26% od svih bosanskohercegovačkih općina objavilo je na službenom web-sajtu budžet za 2010. i izvještaj o izvršenju za 2009. Kada je u pitanju zakonski okvir, relevantni entitetski zakoni ne propisuju u potpunosti pripremu svih relevantnih budžetskih dokumenata, kao ni njihovu pravovremenost i objavljivanje.
- **Transparentnost budžetskog sadržaja** trenutno izostaje, te sadržaj budžetskih dokumenata nije prilagođen građanima. Neprecizan zakonski okvir ne propisuje zadovoljavajući nivo informacija koje bi budžet učinile razumljivijim i sveobuhvatnijim u odnosu na ono što lokalna vlast planira uraditi i što je već uradila. Sve analizirane općine u praksi ne poštuju zakone u potpunosti, što još više otežava razumijevanje dokumenata. Informacije o učinku i informacije usmjerene ka građanima nisu zakonska obaveza, niti dio lokalne prakse. Građanski budžeti nisu propisani zakonom, niti ih općine implementiraju.
- **Transparentnost budžetskog procesa** je ograničena. Javne rasprave o budžetu trenutno nisu zakonom propisane u FBiH, a općine obuhvaćene ovom studijom u nekoliko slučajeva u praksi ne organiziraju javne rasprave na kojima bi građanima bili predstavljeni budžetski prioriteti za narednu fiskalnu godinu. Dio općina također nema transparentne kriterije za odabir kapitalnih ili projekata NVO, iako neke trenutno rade na uspostavi takvih praksi. Pozitivna je činjenica da sve općine imaju aktivne budžetske komisije pri OV/SO, koje razmatraju i daju mišljenja o budžetskim dokumentima. Ipak,

zabrinjavajuće je da je administrativni nadzor izvršenja lokalnih budžeta u vidu eksterne revizije neredovan, a u jednoj od analiziranih općina on je u potpunosti izostao, što može dovesti do smanjenja fiskalne odgovornosti općina.

Iako su ovom studijom djelimično analizirani i drugi faktori kao potencijalni uzroci rezultata istraživanja, studija je posebno naglasila značaj zakonskog okvira za transparentnost, u skladu s pretpostavkama nekih autora (vidjeti Jung i Lienert 2004). Takva pretpostavka može se potvrditi i ovim istraživanjem, posebno u odnosu na aspekt transparentnosti budžetskog sadržaja – neadekvatan zakonski okvir teško će stvoriti uvjete za transparentnost budžetskog procesa, a neće ni pomoći stvaranju preduvjeta za kvalitetnije učešće građana u tom i takvom procesu.

Zbog opsežnosti i interdisciplinarnosti ove studije nisu detaljno razmotrene druge nezavisne varijable koje utječu na budžetsku transparentnost, a koje bi svakako trebale biti predmet budućih istraživanja. Bilo bi posebno značajno analizirati potencijalni utjecaj aktivnog civilnog društva ili političke konkurencije na budžetsku transparentnost, u skladu sa pretpostavkama autora koji su istraživanja proveli u drugim zemljama (pogledati Robinson 2006). Rezultati ove istraživačke studije također otvaraju prostor za niz istraživanja specifičnih javnih politika o pojedinim aspektima lokalne budžetske transparentnosti u BiH.

10. Preporuke

U ovom poglavlju date su preporuke u skladu s rezultatima za svaki od tri aspekta transparentnosti koja su obuhvaćena ovim istraživanjem:

1) Dostupnost informacija

- Zakoni trebaju propisati obavezu općina da imaju zvanične web-sajtove, kao i da standardiziraju korištenje domena za pristup web-stranicama.
- Entitetski zakoni o budžetima/budžetskom sistemu trebaju propisati obavezu pravovremenog objavljivanja svih relevantnih budžetskih dokumenata na službenim web-sajtovima i u lokalnim službenim glasnicima za lakši pristup dokumentima. Odredbe o objavljivanju na internetu trebaju osigurati njegovu funkcionalnost. Zakoni također eksplicitno trebaju propisati dostupnost na internetu i u službenim glasnicima narativnih obrazloženja budžeta, te izvještaja o izvršenju, zbog njihovog značaja za razumijevanje budžeta.
- Zakonska obaveza za objavljivanje na službenim web-sajtovima treba biti praćena značajnom izgradnjom kapaciteta na lokalnom nivou u oblasti e-uprave i podrške općinama da razviju sajtove prilagođene korisnicima i da ih redovno ažuriraju. Ovo se djelimično može uraditi i uz pomoć međunarodnih i lokalnih organizacija koje su aktivne u oblasti e-uprave i komunikacijskih projekata, te viših nivoa vlasti.
- U svrhu jasnoće, Zakon o budžetima FBiH trebao bi zasebno navesti odredbe koje se odnose na lokalni nivo vlasti i na taj način bolje precizirati uloge i odgovornosti.
- U svrhu boljeg praćenja i nadzora, Zakon o budžetima FBiH treba propisati obavezu organa lokalne vlasti da polugodišnje izvještava OV o izvršenju budžeta. Zakon o budžetskom sistemu RS-a također treba jasnije precizirati obaveze izvještavanja koje se odnose na lokalni nivo.
- Građanski budžet, budžetski pojmovnik i sažetak trebaju predstavljati zakonsku obavezu za sve općine. Istovremeno, treba jačati lokalne kapacitete za pripremu takvih dokumenata, što se može uraditi uz podršku međunarodnih i domaćih organizacija koje rade na reformi javnih finansija na lokalnom nivou, te viših nivoa vlasti.

2) Sadržaj

- Zakon o budžetskom sistemu RS-a treba preciznije definirati sadržaj budžeta, te sadržaj periodičnih i godišnjih izvještaja o izvršenju koji se dostavljaju SO. Oba entitetska zakona i relevantni pravilnici trebaju biti detaljniji u pogledu narativnog dijela budžeta i izvještaja o izvršenju, u skladu s međunarodnom dobrom praksom.
- Entitetski zakoni o budžetima/budžetskom sistemu trebaju propisati obavezu uspostavljanja veze između lokalnih politika i prihoda i rashoda u budžetskim dokumentima i godišnjim izvještajima o izvršenju.
- Zakonskim okvirom potrebno je unificirati formate i sadržaj budžetskih dokumenata, te naziva i tipova dokumenata, kako ne bi postojale velike razlike u sadržaju

dokumenata, ali i u razumijevanju od strane općina šta se podrazumijeva pod određenim dokumentima, kakva je trenutna praksa.

- Zakon o budžetima FBiH mora biti eksplicitniji o tome da li su programske informacije kao dio budžetskih dokumenata obavezne ili ne. Potencijalnom uvođenju programskog budžetiranja treba prethoditi zakonski propisana programska klasifikacija.
- Budući da programsko budžetiranje i budžetiranje zasnovano na učinku podrazumijevaju niz promjena na lokalnom nivou u pogledu ljudskih, materijalnih resursa, strateškog razmišljanja i političke i administrativne volje, neophodne su studije specifičnih javnih politika koje bi analizirale modalitete za uvođenje ovih reformi na lokalnom nivou. Studije bi, između ostalog, trebale analizirati provedivost takvih reformi, uzimajući u obzir faktore poput kapaciteta, troška, smjernica dobijenih od viših nivoa vlasti i slično.

3) Otvorenost budžetskog procesa

- Zakoni o budžetima/budžetskom sistemu u oba entiteta trebaju precizirati obavezu javnih rasprava o nacrtu budžeta kako bi se otvorio budžetski proces prema OV/SO i građanima i trebaju biti usklađeni sa relevantnim zakonima o lokalnoj samoupravi. Proces organiziranja konsultacija u praksi može se precizirati obavezujućim protokolima ili smjericama koje se usvajaju na entitetskom nivou, a koje mogu biti prilagođene lokalnom kontekstu kroz lokalne propise, kako bi se osigurala standardizacija prakse.
- Zakon o budžetskom sistemu u RS-u treba izmijeniti kako bi dozvolio više vremena za razmatranje budžetskog prijedloga.
- Kriteriji za transparentan odabir kapitalnih projekata i projekata NVO trebaju biti institucionalizirani u lokalnim propisima i javno dostupni. Protokol ili smjernice za razvoj i usvajanje takvih kriterija može biti usvojen na entitetskom nivou kako bi se osigurala standardizacija prakse.
- Eksterna revizija od SAI ili privatne revizorske firme treba biti češća (naprimjer, svake ili svake druge godine) za redovan pregled godišnjeg izvršenja budžeta. Neophodna je studija koja bi razmotrila različite opcije eksterne revizije u odnosu na faktore poput provodivosti i troškova za najučinkovitije rješenje.
- SAI i lokalni OV/SO trebaju redovno pratiti korektivne mjere koje su lokalne vlasti preduzele u skladu s nalazima ili preporukama eksterne revizije, što treba propisati entitetskim zakonima o budžetima/budžetskom sistemu, odnosno zakonima o reviziji. Izveštaji koje nadležni općinski organi po zakonu trebaju dostaviti SAI trebaju biti objavljeni (na službenim web-sajtovima i u službenim glasnicima) za lakše praćenje poštivanja preporuka eksterne revizije prema entitetskim zakonima o reviziji. Entitetski zakoni o budžetima/budžetskom sistemu trebaju obavezati lokalne vlasti da izveštaje o mjerama koje planiraju preduzeti u skladu sa izvještajima revizije, te mjerama koje su preduzete, dostave OV/SO u određenom roku i da ih učine javno dostupnim.

Bibliografija

- Alt, James E, Lassen David D. and Shanna Rose. 2006. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States. IMF Staff Papers, Vol 53: 30-57.
- Centri civilnih inicijativa (CCI). 2010. *Izveštaj o učešću građana u procesima odlučivanja u BiH za 2009*. Banja Luka: Centri civilnih inicijativa (CCI) BiH.
- CEECN. 2006. Centres for Civil Initiatives: Citizens' participation in the budgeting process at local level in BiH. Central and Eastern European Citizens' Network. http://www.ceecn.net/index.php?option=com_content&view=article&id=180:centres-for-civic-initiatives-1&catid=37:bosnia-and-herzegovina&Itemid=23#_ftn1 [stranica posjećena 4.5.2010.].
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). 2006. Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1052891&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> [stranica posjećena 3.8.2010.].
- Federalni zavod za programiranje razvoja. 2010. Socioekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2009. godini. <http://www.fzzpr.gov.ba/Doc/2010/SOCIOEKON%20POKAZATELJI%202009.pdf> [stranica posjećena 2.5.2010.].
- Gaventa, John. 2004. Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad. *National Civic Review* 93, no. 4:16 – 27.
- Gerring, John. 2008. „Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques.“ *The Oxford Handbook of Political Methodology*, ur. Robert E. Goodin, 645-684. Oxford: Oxford University Press.
- Heimans, Jeremy. 2002. Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. *OECD Development Centre Policy Brief 22*. Paris: OECD Development Centre. http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/epr/MTEF/04Financial_Planning/02Modernization_of_public_sector_management/040208001Heimans,%20J.%20%282002%29.pdf [stranica posjećena 3.8.2010.].
- International Budget Partnership. 2009a. Open Budget Questionnaire. http://www.internationalbudget.org/files/QuestionnaireOBI2010_English.pdf [stranica posjećena 1.11.2010.]
- International Budget Partnership. 2009b. Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options. http://www.internationalbudget.org/files/GuideOBI2010_English.pdf [stranica posjećena 1.5.2010.]
- International Budget Partnership. 2008. Open Budget Survey Methodology. <http://www.internationalbudget.org/files/MethodologyEN.pdf> [stranica posjećena 1.5.2010.]
- International Budget Partnership. 2007. Open Budget Questionnaire. <http://www.internationalbudget.org/files/OpenBudgetQuestionnaire2008English.pdf> [stranica posjećena 1.5.2010.]
- Isanović, Adla. 2010. „Novi mediji, lokalna uprava i participatorna komunikacija u Bosni i Hercegovini.“ *Komunikacija i zajednica: građani, mediji i lokalna uprava u Bosni i Hercegovini*, ur. Tarik Jusić, 223-270. Sarajevo: Mediacentar Sarajevo/Analitika – Centar za društvena istraživanja. http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Participatorne_komunikacije_Final_za_web.pdf [stranica posjećena 8.11.2010.].
- Međunarodni monetarni fond. 2010. Bosna i Hercegovina: Zahtjev za Stand-By Aranžman- Izveštaj osoblja; Izjava osoblja; Saopštenje za štampu o diskusiji Izvršnog odbora; i Izjava Izvršnog direktora za Bosnu i Hercegovinu. <http://www.imf.org/external/lang/bosnian/pubs/ft/scr/2009/cr09226b.pdf> [stranica posjećena 1.10.2010.].
- Međunarodni monetarni fond (MMF). 2007a. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> [stranica posjećena 2.2.2010.].
- Međunarodni monetarni fond (MMF). 2007b. *IMF Manual on Fiscal Transparency*. Washington, DC: MMF. <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf> [stranica posjećena 2.2.2010.]

- Jenkins, Rob i Anne Marie Goetz. 1999. "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India." *Third World Quarterly* 20, no. 3: 603-622.
- Jung, Moo-Kyung i Ian Lienert. 2004. "Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?" *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, ur. Richard Allen i Daniel Tommasi, 125-154. Paris: OECD.
- Lenić, Brankica. 2009. "Audit Functions in Bosnia and Herzegovina." *Making Government Accountable: Local Government Audit in Post-Communist Europe*, ur. Kenneth Davey, 69-89. Budapest: LGI/OSI.
- Malena, Carmen, Reiner Forster i Janmejaj Singh. 2004. "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice." Social Development Paper 76, Washington, DC: World Bank. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/01/04/000090341_20050104132520/Rendered/PDF/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf [stranica posjećena 2.3.2010.].
- Mediacentar Sarajevo. 2006. *Monitoring demokratskog razvoja u Bosni i Hercegovini: Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija*. Sarajevo: Mediacentar Sarajevo. http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Monitoring_Bos_170306.pdf [stranica posjećena 1.9.2010.].
- Mikesell, John L. 2007. "Fiscal Administration in Local Government: An Overview." *Local Budgeting*, ed. Anwar Shah, 15-52. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf> [stranica posjećena 1.2.2010.].
- Moynihan, Donald P. 2007. "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries". *Participatory Budgeting*, ur. Anwar Shah, 55-91. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> [stranica posjećena 5.3.2010.].
- Mullins, Daniel R. 2007. "Local Budget Process". *Local Budgeting*, ur. Anwar Shah, 213-268. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf> [stranica posjećena 5.3.2010.].
- Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje (OMA). 2009. OMA Bilten: Novembar/Decembar 2009. http://www.oma.uino.gov.ba/bilteni/Oma_Bilten_bos_52.pdf [stranica posjećena 5.11.2010.].
- OECD. 2001. Best Practices for Budget Transparency. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> [stranica posjećena 1.2.2010.].
- OSCE BiH. 2009. *Local First Overview*. <http://www.oscebih.org/democratization/localfirst.asp?d=3> [stranica posjećena 1.8.2010.].
- OSCE BiH. 2007. *Izveštaj o učešću građana i o njihovom utjecaju na općinske budžete za 2007. godinu u Bosni i Hercegovini*. <http://www.oscebih.org/documents/8497-bos.pdf> [stranica posjećena 10.4.2010.].
- OSCE BiH. 2006. "Ugovor" *Prospectus*. <http://www.oscebih.org/documents/1327-eng.pdf> [stranica posjećena 15.7.2010.].
- Projekat upravne odgovornosti (GAP) BiH. 2009a. Program izrade plana kapitalnih investicija. http://www.bihgap.ba/bs/gap_komp/program%20izrade%20plana%20kapitalnih%20investicija.asp [stranica posjećena 3.8.2010.].
- Projekat upravne odgovornosti (GAP) BiH. 2009b. Model Programa kapitalnih investicija u općinama. http://www.bihgap.ba/dokument_new/prezentacije/Model%20Programa%20kapitalnih%20investicija%20u%20opcinama.ppt [stranica posjećena 3.8.2010.].
- Rang-lista razvijenosti opština za 2010. godinu. 2009. "Službeni glasnik RS-a" broj 104/09. http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Servisi/Poslovanje/Pages/rang_lista_razvijenosti_opstina.aspx [stranica posjećena 3.6.2010.].
- Republički zavod za statistiku RS-a. 2010. Tabela 1: Procijenjeni broj stanovnika po opštinama Republike Srpske za kraj 2009. godine (Dostupno kod autora izvještaja.).

- Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV: 652–667.
- Robinson, Mark. 2006. *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action*. IDS Working Papers no. 279. <http://www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp279.pdf> [stranica posjećena 2.2.2010.].
- Robson, Colin. 2002. *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Rubin, Irene. 2007. „Budget Formats: Choices and Implications“. Local Budgeting, ur. Anwar Shah, 131-150. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf> [stranica posjećena 2.2.2010.].
- Santiago Boubeta, Aurora, Francisco Reyes Santias i Jose Caamano Alegre. 2010. Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities. XVII Meeting of Public Economics, 2010, whose theme monograph „Public policies for the crisis“. <http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-65..pdf> [stranica posjećena 2.4.2010.].
- Schaeffer, Michael. 2008. „Access to Fiscal Information and Audit: Challenges and Strategies“. *Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency*, ur. Gabor Peteri, 13-42. Budapest: OSI/LGI. http://lgi.osi.hu/publications/2008/383/Finding_the_Money_complete_WEB.pdf [stranica posjećena 10.2.2010.].
- Shah, Anwar i Chunli Shen. 2007. „Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level“. *Local Budgeting*, ur. Anwar Shah, 151-178. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf> [stranica posjećena 2.2.2010.].
- Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). 2009. Bosnia and Herzegovina Public Expenditure Management System: Assessment, May 2009. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/31/14/43912727.pdf> [stranica posjećena 8.1.2010.].
- SPEM III. 2010a. Priručnik za izradu Dokumenta okvirnog budžeta i godišnjeg budžeta. <http://www.javnefinansije.ba/word/Prirucnici%20o%20budzetu/FBiH%20Version/Prirucnik%20o%20budzetu%20A%20glavni%20dio.doc> [stranica posjećena 2.11.2010.].
- SPEM III. 2010b. Programsko budžetiranje u Bosni i Hercegovini: Priručnik za budžetske korisnike. http://www.javnefinansije.ba/index.php?page=programsko_budzetiranje_bih [stranica posjećena 1.11.2010.].
- SPEM III. 2010c. Budžetske instrukcije broj 1 FBiH. http://www.javnefinansije.ba/index.php?page=proces_izrade_budzeta_bi_1 [stranica posjećena 1.11.2010.].
- Stoker, Gerry. 1998, „Governance as theory: five propositions.“ *International Social Science Journal* 50, no. 155; 17–28.
- Svjetska banka. 2010. „Social Accountability.“ Participation and Civic Engagement. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509424~menuPK:410312~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html> [stranica posjećena 1.9.2010.].
- Svjetska banka. 2009. Od stabilnosti do uspješnosti: Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini. <http://www.sogfbih.ba/FederationSwordsite/Federation-Bos/ektronlink?uid=10ca5756dd639a03a83156b1ae0279ff> [stranica posjećena 10.9.2010.].
- Svjetska banka. 2007. *A Fiduciary Update on Public Financial Management: Bosnia and Herzegovina*. Operations Policy and Services Department, Europe and Central Asia. Washington D.C.: World Bank.
- Svjetska banka. 2005. Public Financial Management Performance Measurement Framework. PEFA Secretariat, World Bank. Washington D.C.: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFEnglishFinal.pdf> [stranica posjećena 10.2.2010.].
- Transparency International BiH. 2006. *Studija sistema nacionalnog integriteta Bosne i Hercegovine 2007*, ur. Boris Divjak. Sarajevo: Transparency International BiH.
- UNDP BiH. 2010. Izveštaj o elektronskoj spremnosti bosanskohercegovačkog društva za 2009. godinu. Sarajevo: UNDP BiH. <http://www.undp.ba/upload/publications/e-Spremnost%202009.pdf> [stranica posjećena 10.11.2010.].

Van Zyl, Albert. 2008. „Fiscal Transparency in the Formulation, Implementation, and Auditing of Government Budgets“. *Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency*, ur. Gabor Peteri, 77-106. Budapest: OSI/LGI. http://lgi.osi.hu/publications/2008/383/Finding_the_Money_complete_WEB.pdf [stranica posjećena 10.2.2010.].

Yilmaz, Serdar i Yakup Beris. 2008. „Good Governance and the Emergence of a New Accountability Agenda“. *Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency*, ur. Gabor Peteri, 13-42. Budapest: OSI/LGI. http://lgi.osi.hu/publications/2008/383/Finding_the_Money_complete_WEB.pdf [stranica posjećena 10.2.2010.].

BH. ZAKONI I DRUGI AKTI

Zakon o budžetima u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 19/06; 76/08; 5/09; 32/09, 09/10, 36/10 i 45/10.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske. „Službeni glasnik RS-a“ br. 96/03; 14/04; 67/05; 34/06; 128/06, 117/07, 54/08, 126/08 i 92/09.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. „Službeni glasnik RS-a“ br. 101/04.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 51/06.

Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 47/08.

Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske. „Službeni glasnik RS-a“ br. 17/08.

Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske. „Službeni glasnik RS-a“ br. 98/05.

Zakon o reviziji institucija u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 22/06.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 32/01.

Zakon o slobodi pristupa informacijama RS. „Službeni glasnik RS-a“ br. 20/01.

Zakon o trezoru u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 19/03 i 79/07.

Zakon o trezoru RS. „Službeni glasnik RS-a“ br. 16/05 i 92/09.

Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH. „Službene novine FBiH“ br. 25/06.

Pravilnik o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, opština i gradova i fondova. „Službeni glasnik RS-a“ br. 56/04 i 11/05.

Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 15/07.

Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u Federaciji BiH. „Službene novine FBiH“ br. 17/05, 66/08 i 73/08.

Pravilnik o sadržini pojedinih računa u kontnom okviru za korisnike prihoda budžeta Republike, općina i gradova, budžetskih fondova i fondova. „Službeni glasnik RS-a“ br. 86/02 i 1/04.

Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, općina, gradova i fondova. „Službeni glasnik RS-a“ br. 90/10.

Drugi akti koji su korišteni: budžeti općina, izvještaji o izvršenju budžeta općina, općinski statuti i poslovnici o radu, kao i drugi općinski propisi/odluke (općine Grude, Hadžići, Kostajnica, Modriča, Rogatica i Tešanj).

O autorici

Mirna Jusić magistrirala je na Odsjeku za javnu politiku, u okviru programa decentralizirane uprave na Central European University, Budimpešta, Mađarska. Radi kao istraživač u Analitici – Centru za društvena istraživanja. Napisala je i uredila više istraživačkih izvještaja i analitičkih tekstova. Bavi se pitanjima reforme lokalne uprave.

Analitika - Centar za društvena istraživanja je neprofitna nevladina organizacija koja je osnovana u julu 2009. godine i nalazi se u Sarajevu, Bosni i Hercegovini. Misija Analitike je da poboljša proces donošenja javnih politika pomoću društveno relevantnih istraživanja. Oblasti naših istraživanja su: vladavina prava, reforma javne uprave sa fokusom na lokalnu upravu, i mediji i komunikacije.

www.analitika.ba