



ANALIZA BUDŽETA I BUDŽETSKE POLITIKE GRADA BANJE LUKU

S ASPEKTA GRAĐANSKOG UČEŠĆA

ANALIZA BUDŽETSKE POLITIKE I BUDŽETA GRADA BANJALUKA

- s aspekta građanskog učešća -

Naručilac:

Re:akcija – Građanska inicijativa za Banju Luku

Autor:

GEA – Centar za istraživanja i studije

Recenzent:

Aleksandar Draganić



Ovaj projekat je omogućila velikodušna podrška američkog naroda putem Američke ambasade u Sarajevu i svi stavovi, mišljenja i zaključci izneseni ovdje ne odražavaju nužno stav Američke ambasade ili Vlade SAD, već isključivo autora.

Banja Luka
juli 2013. godine

Re:akcija i budžet Grada Banje Luke

Re:akcija, građanska inicijativa za Banju Luku, je u duhu svoje misije, podsticanja javnog dijaloga o bitnim društvenim procesima, ovaj put odlučila da svoju pažnju usmjeri na temu budžetiranja, te je u skladu s tim inicirala sprovođenje stručne analize budžetske politike i samog budžeta Grada Banje Luke za 2012. godinu.

Razloge fokusiranja na ovaj proces, pronašli smo u vidnoj nemogućnosti građana da razumiju mehanizme određivanja budžetskih prioriteta i tokova, neefikasnim javnim raspravama, kao i opštem nedostatku komunikacije između Gradske uprave i građana odn. mjesnih zajednica. Posljedica svega navedenog jeste značajno odsustvo interesa građana da aktivnije učestvuju u budžetiranju, čime je ovo postao proces koji se odvija daleko od javnosti. Iz tog razloga, nastojali smo da pronađemo glavne uzroke ovakvog stanja, kako bismo doprinijeli efektivnosti i transparentnosti čitavog procesa.

Analiza koja je pred Vama, predstavlja jedno analitičko, ali i edukativno štivo o pitanjima javnog novca u Banjoj Luci. Vjerujemo da će ovaj tekst podstaći mnogobrojne diskusije na temu budžetiranja i da će doprinijeti ne samo stvaranju prijedloga, već i usvajanju novih politika od strane Grada, kako bi pojedinci i grupe građana u Banjoj Luci mogli razumjeti proces upravljanja javnim novcem i dati sopstveni doprinos njegovom efikasnijem trošenju.

Re:akcija je neformalna koalicija deset organizacija civilnog društva koje djeluju na području Banje Luke. Oformljena 2011. godine, nastala je s ciljem stvaranja kritičke misli i podsticanja društvene akcije pojedinaca i grupa građana u Banjoj Luci.

SADRŽAJ

Sažetak.....	5
1. Uvod.....	6
2. Metodologija.....	7
3. Analiza pravnog okvira.....	9
3.1. Propisi kojima se definiše proces planiranja i usvajanja budžeta na nivou lok. zajednice...10	
3.2. Propisi kojima se definiše sadržaj budžetskog dokumenta.....13	
3.3. Pravni okvir za postupak izvršenja i izvještavanja	14
3.4. Ocjena - da li je postojeći pravni okvir smetnja većoj transparentnosti budžetskog procesa u lok. zajednicama?	18
4. Budžetska praksa Grada Banjaluka	21
4.1. Prihodi i rashodi Grada.....	21
4.1.1. Struktura prihoda i rashoda.....	23
4.1.2. Trendovi i planiranje prihoda i rashoda.....	26
4.2. Realizacija procesa planiranja i usvajanja Budžeta Grada za 2012. godinu	30
4.2.1. Realizacija budžetskog kalendarja	30
4.2.2. Komunikacija s građanima – javne rasprave	31
4.3. Razumljivost sadržaja budžetskog dokumenta	33
4.4. Izvršenje budžeta i izvještavanje	38
4.5. Ocjene budžetske prakse Grada Banjaluka.....	41
4.5.1. Ocjena dostupnosti informacija.....	41
4.5.2. Ocjena razumljivosti i relevantnosti sadržaja budžetskih dokumenata.....	42
4.5.3. Ocjena otvorenosti budžetskog procesa i uključenosti javnosti	43
4.6. Budžetska praksa prikazana kroz brojeve	45
5. Preporuke.....	47
6. Korišteni izvori i literatura	51

Sažetak

Rezultati analize budžetske politike i budžeta Grada Banjaluka za 2012. godinu ukazuju na odsustvo istinske želje gradskih vlasti da se u značajnijoj mjeri podstakne uključenost građana tokom planiranja i pripreme budžeta. Iako postoji deklarativno opredjeljenje organa uprave da se kroz komunikaciju s javnošću dođe do što kvalitetnijeg budžetskog dokumenta, brojni su nedostaci u trenutnoj praksi koji govore suprotno.

- *Manje od 0,2% registrovanih birača Grada učestvovalo u javnoj raspravi o Nacrtu budžeta za 2012. godinu.*
- *2 dana su imali građani na raspolaganju da se upoznaju sa sadržajem Nacrtu budžeta prije održavanja prve javne rasprave.*
- *Za 4 dana su završene sve javne rasprave po mjesnim zajednicama o Nacrtu budžeta za 2012. godinu.*
- *Od ukupno 57 mjesnih zajednica, javne rasprave su održane u njih 5.*
- *Samо dvoje građana dostavilo je svoje pisane zahtjeve/inicijative Gradu tokom trajanja javne rasprave.*
- *0 izvještaja o izvršenju budžeta Grada je objavljeno na internet stranici Grada.*
- *0 izvještaja o provedenim javnim raspravama na kojima su učestvovali građani je dostupno javnosti.*

Kanali dvosmjerne komunikacije s građanima ne koriste se u dovoljnoj mjeri a javne rasprave u mjesnim zajednicama, kao osnovni vid direktnе komunikacije sa stanovništvom tokom budžetskog procesa, ne daju željene rezultate s aspekta građanske uključenosti. Naime, ovi događaji su slabo posjećeni, traju kratko i organizuju se samo u manjem broju mjesnih zajednica. Što je još važnije, prezentacija sadržaja budžetskog dokumenta nije prilagođena specifičnim zahtjevima građana mjesne zajednice u kojoj se javna rasprava održava, već naprotiv, budžet se prezentuje u opštoj formi što dodatno destimuliše građansku participativnost.

Kada se govori o informisanosti, čak ni osnovni dokumenti kao što su Izvještaj o izvršenju budžeta Grada ili Izvještaj o

provedenom Programu javnih rasprava nisu dostupni za širu javnost i ne objavljuju se na zvaničnom web portalu Grada. Informacije dostupne građanima tokom planiranja i realizacije budžeta su na niskom nivou i ne obezbjeđuju potreban nivo njihove informisanosti kako bi mogli kvalitetno učestvovati u budžetskom procesu.

S druge strane, dio odgovornosti za neaktivnost u procesu kreiranja budžeta Grada snose i sami građani. Rijetke su inicijative i prijedlozi upućeni s njihove strane kada je priprema budžeta u pitanju pa se stiče utisak da su nedovoljno zainteresovani za rješavanje problema u okviru svojih mjesnih zajednica. Generalna je ocjena da kod građana još uvijek nije izgrađena svijest o ulozi i značaju njihovog učešća u donošenju odluka o bitnim pitanjima za razvoj Grada, uključujući tu i planiranje gradskog budžeta.

Shodno tome, uvažavajući rezultate provedenog istraživanja i analize, ovaj dokument daje niz opštih i pojedinačnih preporuka koje imaju za cilj unaprijediti budžetsku politiku grada Banjaluke i dati konkretne odgovore na uočeni problem nedovoljne participacije građana u budžetskom procesu.

1. Uvod

Jedna od definicija budžeta lokalne zajednice kaže da je to sistematizovani pregled planiranih sredstava i izdataka grada ili opštine za narednu fiskalnu godinu. U tom smislu budžet predstavlja okvir za trošenje javnih sredstava koja se prikupe tokom godine putem različitih poreza, doprinosa, naknada, taksi i drugih oblika javnih prihoda koje opet, direktno ili indirektno, plaćaju građani. Istovremeno, budžet predstavlja ogledalo ciljeva i politika jedne lokalne zajednice u budućem periodu jer gotovo sve planirane aktivnosti u funkciji ostvarenja tih ciljeva, treba da nađu svoje mjesto i u budžetu. Drugim riječima, budžet je mjesto gdje planovi prerastaju u konkretne aktivnosti i gdje se obećanja (uključujući i ona obećanja iznesena tokom predizbornih kampanja) sprovode u djelo.

Imajući u vidu da je, na neki način, **budžet ogledalo politike**, jasno je zbog čega u zemljama s razvijenom demokratskom kulturom postoji značajan interes javnosti za mnoga pitanja koja se tiču budžeta. Građani žele da znaju i odlučuju o tome kako će se trošiti njihov novac. Pri tome je osnovni preduslov za učešće građana u procesu odlučivanja o budžetu njihova informisanost pa je, u skladu s tim, zadatak organa lokalne samouprave (opštine ili grada) da obezbijedi javnost rada i pruži informacije o svim bitnim pitanjima u procesu kreiranja, usvajanja i izvršenja budžeta. To je, uostalom, jedan od osnovnih principa evropske politike podsticanja građana da učestvuju u procesu političkog odlučivanja. Kao što je istaknuto u *Preporuci broj 19 Komiteta ministara Savjeta Evrope¹* iz 2001. godine pod nazivom „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“, informisanje predstavlja prvi stub neposrednog učešća građana u procesu kreiranja i donošenja odluka u lokalnoj sredini. U Preporuci se dalje navodi potreba uvođenja veće transparentnosti u načinu funkcionisanja lokalnih institucija i samouprava, posebno u domenu javnosti procesa odlučivanja, dostupnosti informacija te vođenju politike veoma širokih komunikacija kako bi građanima bila pružena prilika za bolje razumijevanje glavnih pitanja od važnosti za zajednicu, kao i posljedica važnih političkih odluka koje donose odgovarajuća tijela lokalne samouprave.

U tom kontekstu treba posmatrati i ovo istraživanje koje ima za cilj da analizira budžetsku politiku i ponudi preporuke na bazi kojih bi se realizovala kampanja javnog zagovaranja za poboljšanje postojećeg pravnog okvira, kao i procesa kreiranja, usvajanja i realizacije budžeta Grada Banjaluka. Preporuke iz ovog dokumenta treba da doprinesu odgovornijem, efektivnijem i transparentnijem trošenju javnih budžetskih sredstava uz veće učešće i uticaj građana na proces definisanja budžetske politike Grada Banjaluka, kako kroz individualan angažman, tako i kroz djelovanje putem savjeta mjesnih zajednica ili u okviru organizacija civilnog društva.

¹ Recommendation Rec(2001)19 on the Participation of Citizens in Local Public Life

2. Metodologija

Metodološki pristup za izradu analize budžetske politike i budžeta Grada Banjaluka osmišljen je na bazi projektnog zadatka koji je prethodno definisala Re:akcija², kao naručilac analize. Autorski tim Centra za istraživanja i studije - GEA³ odlučio se za metodološki pristup koji je zasnovan na provođenju dvije ključne faze, istraživačke faze u okviru koje su prikupljene neophodne informacije i materijali kao podloga za narednu, analitičku fazu, u kojoj je izvršena analiza prikupljenih podataka s ciljem identifikovanja slabosti aktuelnog procesa budžetiranja Grada Banjaluka i davanja preporuka za izmjenu istog u pravcu veće transparentnosti i otvorenosti za učešće građana u tom procesu.

Istraživački dio posla podrazumijevao je kombinovani pristup u prikupljanju podataka i informacija. Tokom istraživanja koje je rađeno u periodu juni/juli 2013. godine posebna pažnja bila je posvećena prikupljanju informacija i materijala od strane aktera koji su bili direktno uključeni u proces kreiranja Budžeta za 2012. godinu. U pripremi ovog dokumenta autorski tim je obavio niz razgovora i to sa:

- službenicima Odjeljenja za finansije administrativne službe Grada;
- predstavnicima Komisije za finansije iz prethodnog saziva Skupštine grada;
- odbornicima Skupštine grada;
- predsjednicima savjeta mjesnih zajednica;
- korisnicima budžeta;
- predstavnicima organizacija civilnog društva koje djeluju na području Grada.

Pored toga, predstavnici Centra za istraživanja i studije - GEA uzeli su učešće i na javnoj raspravi koja je upriličena u Banskom dvoru povodom Nacrta rebalansa budžeta Grada za 2013. godinu kako bi na licu mjesta stekli uvid u efikasnost jednog od najčešće korištenih kanala komunikacije sa građanima.

Uz navedeno, istraživački dio posla obuhvatio je i pregled sekundarnih izvora i podataka, prikupljanje relevantnih zakona i propisa, prikupljanje informacija o pripremi budžetske dokumentacije, pregled sadržaja službenog web-sajta Grada kako bi se ocijenila dostupnost budžetskih dokumenata, prikupljanje informacija o dobrim politikama budžetiranja na lokalnom nivou u zemljama iz okruženja i EU, te drugo.

Analitički dio podrazumijevao je provođenje **funkcionalne i kvalitativne** analize (kako je bilo već definisano u samom projektnom zadatku) pri čemu je funkcionalna analiza imala za cilj pružiti generalni osvrt na budžetsku politiku Administrativne službe grada Banjaluka (u daljem tekstu ASBL), uključujući pravni i institucionalni okvir za postupak

² Re:akcija je neformalna koalicija deset organizacija civilnog društva koje djeluju na području Banjaluke

³ Centar za istraživanja i studije - GEA je *think tank* organizacija iz Banjaluke koja se bavi analizom javnih politika od značaja za održivi razvoj

izrade, donošenje i praćenje izvršenja budžeta. Ovdje treba napomenuti da su za potrebe funkcionalne analize u dijelu koji se odnosi na institucionalni i pravni okvir za postupak planiranja, usvajanja i izvršenja budžeta, korišteni materijali iz nedavno objavljenog dokumenta Centara civilnih inicijativa koji analizira budžetske javne politike na nivou lokalnih samouprava (između ostalih i za Grad Banjaluku) i gdje se, između ostalog, tretira i to pitanje.

Kvalitativna analiza korištena tokom izrade ovog dokumenta imala je za cilj da sagleda činjenično stanje u vezi sa postupkom planiranja, usvajanja i realizacije Budžeta Grada za 2012. godinu te predloži, kako sistemska tako i pojedinačna rješenja sa aspekta:

- dostupnosti budžeta i budžetskih dokumenata
- razumljivosti samog sadržaja budžetskih dokumenata
- otvorenosti budžetskog procesa

Shodno tome, ocjene, preporuke i prijedloge navedene na kraju ovog dokumenta ne treba shvatiti kao želju da se po svaku cijenu kritikuje rad ASBL, već naprotiv, kao izraz nastojanja da se ponude adekvatni odgovori na otvorena pitanja i uočene manjkavosti u budžetskoj praksi Grada Banjaluka. Konačno, time se na praktičan način htjelo podržati zvanično opredjeljenje gradskih vlasti da se kroz bolju komunikaciju sa građanima dođe do što kvalitetnijeg budžetskog dokumenta⁴.

⁴ Vidjeti Uputstvo za pripremu Budžeta grada Banjaluka za 2014. godinu (Poglavlje III - Opis planirane politike Grada za 2014. godinu)

3. Analiza pravnog okvira

Pravni okvir kojim se reguliše planiranje, donošenje i izvršenje budžeta Grada Banjaluka, kao i učešće građana u tom procesu, čini set zakonskih i podzakonskih akata od kojih su najvažniji Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Statut Grada Banjaluka, Poslovnik Skupštine Grada Banjaluka, Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova kao i niz drugih dokumenata. U narednom tekstu kratko je predstavljena legislativa relevantna za budžetski proces na nivou Grada Banjaluka.

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi opština ili grad prikuplja i naplaćuje sopstvene prihode i upravlja gradskom imovinom, odnosno ima nadležnosti donošenja budžeta i završnog računa budžeta, putem skupštine grada koja je organ odlučivanja i kreiranja politike grada. Istim zakonom propisane su i obaveze koje imaju jedinice lokalne samouprave u pogledu informisanja javnosti o izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti, broju zaposlenih i drugo. U tom smislu precizirano je da organi jedinice lokalne samouprave podnose javnosti godišnje izvještaje u kojima se porede postignuti rezultati sa planiranim programskim ciljevima. Takođe, Zakonom o lokalnoj samoupravi spomenuti su i neki od osnovnih oblika neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi kao što su referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, "sati građana" u skupštinama opština i drugi.

Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske uređuje se budžetski sistem - priprema, planiranje, način izrade, donošenje i izvršenje budžeta gradova, zaduživanje i otpłata duga, računovodstvo, izvještavanje i kontrola budžeta gradova i opština.

Pravilnikom o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova propisuju se budžetske klasifikacije za budžetske korisnike u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske.

Statutom Grada Banjaluke uređeni su poslovi Grada kao teritorijalne jedinice lokalne samouprave koji obuhvataju poslove iz samostalne nadležnosti, i poslove prenesene posebnim zakonom. Poslovi iz samostalne nadležnosti Grada Banjaluke obuhvataju poslove iz oblasti normativne djelatnosti, poslove upravljanja gradom, i poslove na planu pružanja usluga. Grad ima pravo da se bavi i svim drugim pitanjima od lokalnog interesa, koja nisu isključena iz njegove nadležnosti, niti su dodijeljena nekom drugom nivou vlasti. Grad, u okviru normativne djelatnosti i upravljanja gradom, donosi budžet i završni račun budžeta.

Poslovnikom Skupštine Grada Banjaluka reguliše se, između ostalog, postupak donošenja akata te javnost rada Skupštine Grada.

3.1. Propisi kojima se definiše proces planiranja i usvajanja budžeta na nivou lokalne zajednice

Kao što je već navedeno, najvažniji koraci u procesu planiranja i usvajanja budžeta opisani su Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske. Budžetski sistem Republike Srpske čine budžet Republike, budžeti opština i gradova i finansijski planovi fondova (budžeti fondova). Jedinstvenost budžetskog sistema Republike obezbjeđuje se zajedničkim pravnim uređenjem, jedinstvenom budžetskom klasifikacijom, upotrebom jedinstvene budžetske dokumentacije za izradu budžeta Republike, opština i gradova i fondova, jedinstvenim sistemom budžetskog računovodstva, jedinstvenim kriterijumima za budžetsku kontrolu i jedinstvenim principima na kojima se zasniva budžetski postupak.

Ishodište za pripremu i izradu nacrta budžeta čini Dokument okvirnog budžeta (u daljem tekstu: DOB). DOB je akt koji sadrži makroekonomske projekcije i prognoze budžetskih sredstava i izdataka za sljedeću godinu i naredne dvije fiskalne godine. DOB usvaja Vlada a nakon što opštine i gradovi analiziraju DOB dostavljen od strane Vlade, pristupa se utvrđivanju nacrta i pripremi prijedloga budžeta opština i gradova. Utvrđivanje nacrta i prijedloga budžeta opština i gradova sprovodi se prema sljedećoj proceduri⁵:

- opštinski i gradski organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt budžeta opštine, odnosno grada nadležnom izvršnom organu opštine i grada,
- nadležni izvršni organ opštine i grada po potrebi od opštinskog i gradskog organa uprave nadležnog za finansije zahtijeva dodatne informacije ili obrazloženja koja se odnose na nacrt budžeta opštine i grada za narednu fiskalnu godinu,
- nadležni izvršni organ opštine i grada utvrđuje nacrt budžeta opštine i grada i dostavlja ga Ministarstvu,
- Ministarstvo daje preporuke na dostavljeni nacrt budžeta opštine i grada,
- nadležni izvršni organ opštine i grada dostavlja skupštini opštine i grada nacrt budžeta opštine i grada na izjašnjavanje,
- skupština opštine i grada se izjašnjava o nacrtu budžeta opštine i grada,
- nadležni izvršni organ opštine i grada utvrđuje prijedlog budžeta i dostavlja ga Ministarstvu sa ugrađenim preporukama,
- Ministarstvo daje saglasnost na dostavljeni prijedlog budžeta opštine i grada i

⁵ Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske , Službeni glasnik RS, broj 121/12, član 31.

- skupština opštine i grada, nakon pribavljene saglasnosti od Ministarstva, donosi odluku o usvajanju budžeta opštine i grada za narednu fiskalnu godinu.

Skupština grada može da promjeni predloženi budžet grada u skladu sa sljedećim principima:

- prijedlozi o povećanju budžetskih izdataka moraju da sadrže mјere za povećanje budžetskih sredstava ili za smanjenje ostalih budžetskih izdataka za isti iznos i
- povećanje budžetskih sredstava mora da bude usklađeno sa opštim makroekonomskim okvirom.

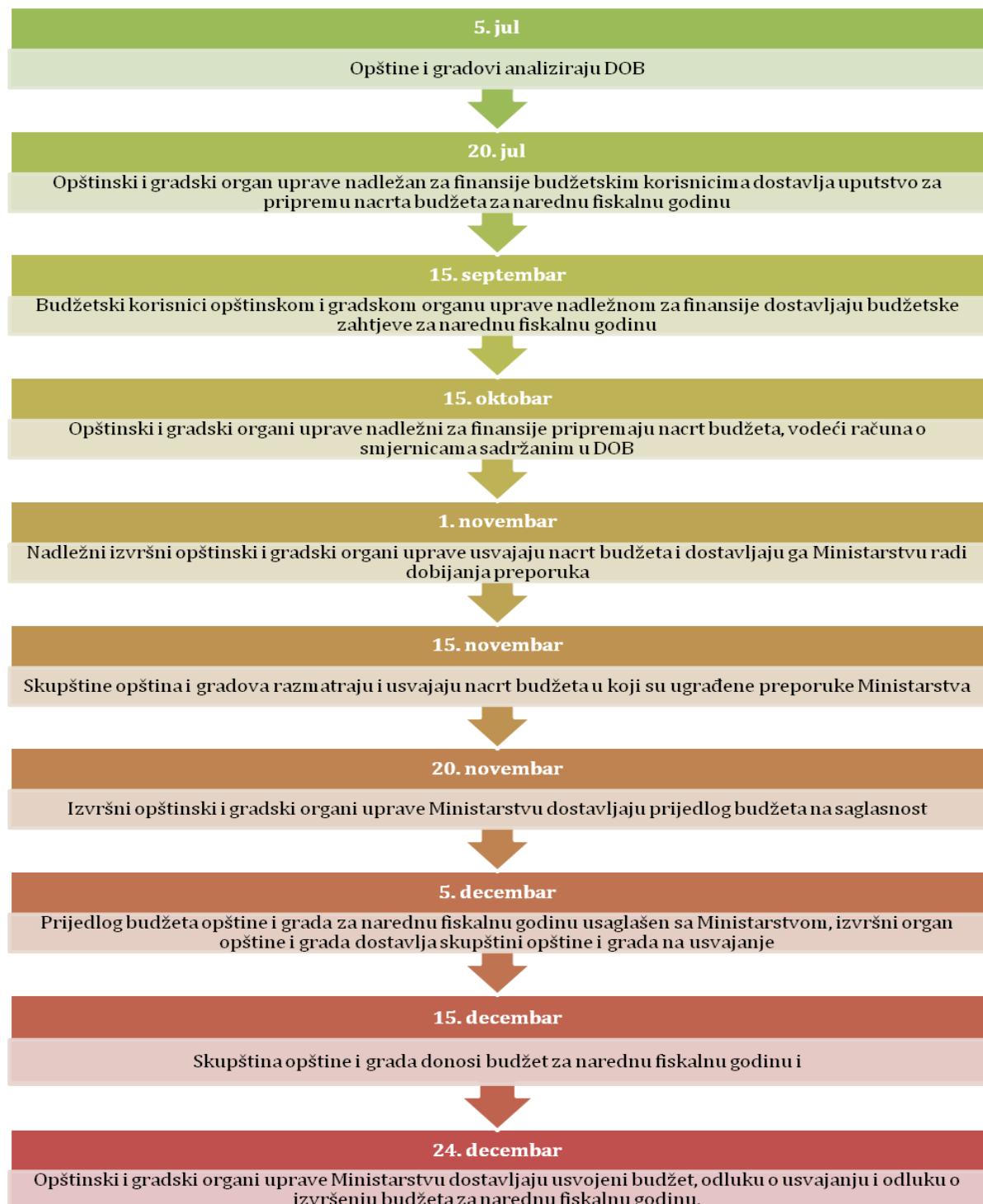
Ako skupština grada izvrši promjenu predloženog budžetskog okvira na koji je Ministarstvo prethodno dalo saglasnost, grad je dužan da posebno obrazloži nastale promjene predloženog budžeta i da ih, zajedno sa obrazloženjem, dostavi Ministarstvu. Na prijedlog izvršnog organa grada (gradonačelnika), skupština grada donosi odluku o izvršenju budžeta opštine ili grada. Rebalansom budžeta grada, koji na prijedlog nadležnog izvršnog organa grada usvaja skupština grada, vrši se usklađivanje budžetskih sredstava i izdataka na nižem, višem ili istom nivou. Rebalans se sprovodi po postupku identičnom za donošenje budžeta. Skupština opštine, odnosno grada donosi odluku kojom usvaja budžet za svaku fiskalnu godinu, a budžet opština i gradova objavljuje se u službenim glasilima opština i gradova.

Budžet grada se donosi za kalendarsku godinu, prije njenog početka. Budžet se donosi za period od jedne fiskalne godine i važi za godinu za koju je donesen. U slučaju da budžet ne bude usvojen prije početka naredne fiskalne godine, skupština grada na prijedlog gradonačelnika, donosi odluku o privremenom finansiranju, a najduže za period od 1. januara do 30. juna tekuće fiskalne godine. Ukoliko odluka o privremenom finansiranju ne bude donesena do isteka tekuće fiskalne godine, 1. januara naredne fiskalne godine na snagu stupa privremeno finansiranje prvog kvartala tekuće godine, u visini jedne četvrtine budžeta usvojenog za prethodnu fiskalnu godinu.

Privremeno finansiranje (donešena odluka o privremenom finansiranju) vrši se najviše do visine ukupnih budžetskih prihoda ostvarenih u istom periodu prethodne fiskalne godine, umanjenih za primljene grantove u tom periodu. Struktura i vrsta rashoda u periodu privremenog finansiranja proporcionalno moraju odgovarati strukturi i vrsti ostvarenih rashoda u istom periodu prethodne godine, osim u mjeri u kojoj promjene broja ili statusa pojedinačnih budžetskih korisnika, čije finansiranje se vrši iz budžeta, mogu da utiču na strukturu i vrstu rashoda u periodu privremenog finansiranja.

Priprema i donošenje budžeta opština i gradova vrši se prema sljedećem budžetskom kalendaru⁶:

Slika 1: Budžetski kalendar



⁶ Ibidem, član 28.

Ukoliko izvršni organ grada, u skladu sa procedurom utvrđenom Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, najkasnije do 31. marta tekuće fiskalne godine ne pripremi i ne dostavi prijedlog budžeta na usvajanje skupštini grada, ista može u skladu sa procedurom utvrđenom zakonom samostalno da pripremi i usvoji budžet za tekuću fiskalnu godinu. Ako budžet ne bude usvojen do 30. juna tekuće fiskalne godine, sredstva sa transakcionih računa grada ne mogu se koristiti sve do usvajanja budžeta.

Odluku o usvajanju budžeta grada, ukoliko za njeno donošenje postoji hitna i neodložna potreba, skupština grada može, izuzetno, donijeti i po hitnom postupku, bez prethodne rasprave u odgovarajućim organima radnih tijela skupštine. Prijedlog za donošenje Odluke, može podnijeti gradonačelnik i drugi ovlašteni predlagač. Skupština će prethodno glasati o opravdanosti razloga za hitan postupak donošenja prijedloga Odluke, a zatim raspravljati i odlučivati o samoj odluci.

3.2. Propisi kojima se definiše sadržaj budžetskog dokumenta

Kako bi se mogao pravilno čitati budžet važno je da poznavati na koji način se razvrstavaju, odnosno klasificuju prihodi i rashodi u budžetu. Budžet kao sistematizovani plan prihoda i rashoda za određeni period priprema se i izvršava na osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije. Sve pozicije prihoda i rashoda iskazuju se/klasificuju u skladu sa određenom standardnom metodologijom. Primena standardne metodologije omogućava razumljivost sadržaja za političku, stručnu i najširu javnost. Dakle, za razumijevanje i čitanje, tumačenje budžeta je potrebno da imati standardni klasifikacioni okvir i kontni plan koji imaju za cilj da obezbijede osnovu za organizaciju i evidentiranje svih finansijskih transakcija kod korisnika budžetskih sredstava.

Prema Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srpske, budžet se priprema, donosi i izvršava na osnovu standardnih budžetskih klasifikacija. Standardne budžetske klasifikacije obuhvataju fondovsku, organizacionu, ekonomsku, podekonomsку (subanalitičku), funkcionalnu i programsku (projektnu) klasifikaciju. Ministar finansija donosi pravilnik kojim se definišu standardne budžetske klasifikacije (Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova). Budžet Republike, opština, gradova i fondova obavezno se donosi na nivou opštег računovodstvenog fonda, budžetskih organizacija ili potrošačkih jedinica, sintetičkih ekonomskih kodova i odjeljaka funkcionalne klasifikacije.

U budžetima gradova i opština u Republici Srpskoj dominiraju tri tipa obaveznih budžetskih klasifikacija, a to su: ekomska, funkcionalna i organizaciona klasifikacija.

Funkcionalna klasifikacija – prema namjeni u prvi plan ističe funkciju koju lokalna zajednica vrši trošenjem sredstava za određenu namjenu, a to mogu biti opšte javne usluge, obrana, ekonomski poslovi, zaštita životne sredine, zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, kultura i tako dalje.

Ekomska klasifikacija je razvrstavanje prema vrsti prihoda, odnosno rashoda. Prateći ekonomsku klasifikaciju, odnosno šifre iz Standardnog klasifikacionog okvira i kontnog plana, mi dobijamo uvid u vrstu prihoda-porezi, odnosno, vrstu rashoda-plate, rashodi finansiranje i slično. Funkcionalna i ekomska klasifikacija se ukrštaju. U opštem dijelu budžeta rashodi se iskazuju prema vrsti - po ekonomskoj klasifikaciji.

U posebnom delu budžeta oni se iskazuju po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji i raspoređuju se po korisnicima.

Organizaciona klasifikacija omogućava uvid u budžetsku potrošnju pojedinačne organizacione budžetske jedinice i krajnje potrošačke jedinice budžeta.

3.3. Pravni okvir za postupak izvršenja i izvještavanja

Pored budžeta, za građane je jako bitan završni račun, odnosno izvršenje budžeta. Budžet je samo plan kako će se prikupljati i trošiti novac, a završni račun nam kazuje kako je budžet izvršen.

Budžet je instrument u kojem je dosta elemenata nesigurnosti i neizvjesnosti, jer se radi, prije svega, o planu predviđanja prihoda i rashoda. Zbog toga se pristupa sastavljanju završnog računa kao instituta kojim se sagledava kako su se ostvarili planirani prihodi i rashodi. Po isteku godine, za koju je donijet budžet, započinje se sastavljanje završnog računa budžeta.

Završni račun budžeta je posljednja faza jednog budžetskog ciklusa, koja nam kazuje kako je budžet izvršen. Predstavlja instrument kojim se na kraju godine iskazuju svi ostvareni prihodi i ukupan raspored sredstava u budžetskoj godini koja je upravo istekla i za koju se donosi završni račun.

Završni račun budžeta predstavlja konačnu sliku izvršenja budžeta, tj. sliku budžetskog poslovanja u toku jedne budžetske godine, koja obično traje od 1. januara do 31. decembra. Omogućava potpuni društveno-ekonomski uvid u ostvarenje predviđenih prihoda i rashoda, kako po obimu tako i po strukturi. Na osnovu završnog računa dobijaju se informacije o načinu izvršenja bilansnog dijela prihoda i bilansnog dijela rashoda, kao i o namjenskom trošenju sredstava. Ovaj izvještaj pruža informacije o ostvarenju budžetskih suficita ili deficit, kao i o načinu upotrebe viška (suficita) i popunjavanja deficit. Najzad, pruža relevantne informacije za planiranje narednog budžeta. Završnim računom budžeta se završava budžetska godina.

Kada je riječ o **izvršenju budžeta**, nadležni gradski organ za finansije dostavlja uputstvo budžetskim korisnicima o načinu sačinjavanja i okvirnim iznosima kvartalnih finansijskih planova. Budžetski korisnici pripremaju i dostavljaju prijedloge, kvartalne finansijske planove za budžetsku potrošnju odgovarajućem gradskom organu za finansije. Nadležni gradski organ obavještava budžetske korisnike o odobrenim finansijskim planovima i unose ih u Glavnu knjigu trezora. Budžetski korisnici mogu stvarati obaveze najviše do iznosa planiranih u kvartalnim finansijskim planovima. Izdaci se mogu realizovati isključivo ako su u skladu sa usvojenim finansijskim planom. Odobreni finansijski planovi obavezno sadrže uslove, načine i rokove zaključivanja, primjene i plaćanja obaveza proisteklih iz zaključenih ugovornih odnosa. Budžetski korisnici su odgovorni za pridržavanje visine i uslova zaključenih obaveza. Zakonom o trezoru Republike Srpske lokalni trezori su odgovorni za izmirenje obaveza u skladu sa odobrenim finansijskim planom i u skladu sa Zakonom o godišnjem izvršenju budžeta.

Izvršenje budžeta u jednoj fiskalnoj godini obuhvata budžetska sredstva i budžetske izdatke ostvarene do 31. decembra tekuće fiskalne godine, kao i sredstva i izdatke ostvarene nakon tog datuma, ali ne i poslije isteka roka za izradu i dostavljanje godišnjih finansijskih izvještaja, ako su ispunjeni zakonski uslovi da se iznos tih sredstava, odnosno izdataka uključi u budžet tekuće fiskalne godine.

Budžetska likvidnost se planira na osnovu budžetskih sredstava i izdataka, u okviru operativnih finansijskih planova za izvršenje budžeta. Operativni finansijski planovi za izvršenje budžeta predstavljaju preglede planiranih budžetskih sredstava i izdataka u određenom periodu kraćem od jedne fiskalne godine.

Izvršenje budžeta grada sprovodi se na osnovu Odluke o izvršenju budžeta, koju donosi skupština grada. Ako se u toku fiskalne godine izdaci povećaju ili sredstva smanje, nadležni izvršni organ grada, na prijedlog organa nadležnog za finansije, može donijeti odluku o privremenom obustavljanju izvršenja budžeta u periodu koji nije duži od 45 dana.

Odlukom o privremenom obustavljanju izvršenja može se:

- zaustaviti stvaranje dijela kratkoročnih obaveza,
- predložiti produženje ugovornog roka za plaćanje,
- zaustaviti davanje odobrenja za zaključivanje ugovora i
- zaustaviti prenos sredstava prema planiranim iznosima za tromjesečje ili neki drugi period.

Mjere privremenog obustavljanja izvršenja moraju biti primijenjene na sve budžetske korisnike. O odluci nadležni izvršni organ opštine, grada obavještava skupštinu opštine i grada.

Izvještaji o izvršenju budžeta grada za svako tromjesečje tekuće fiskalne godine dostavljaju se Ministarstvu u roku od 15 dana od dana njihovog donošenja. Pored izvještaja o izvršenju budžeta grad je dužan da dostavlja i druge izvještaje, u skladu sa aktima koje doneše Ministarstvo. Za izvršenje budžeta grada, izvršni organ grada odgovoran je skupštini grada. Izvještaj o izvršenju budžeta razmatra i usvaja Skupština grada, u skladu sa zakonom. Kontrolu namjenskog korišćenja i utroška budžetskih sredstava, kao i postupanje korisnika budžetskih sredstava, vrši interni revizor. Za izvršenje budžeta odgovoran je gradonačelnik. Odjeljenje za finansije, tromjesečno, izvještava gradonačelnika o izvršenju budžeta grada za tekuću fiskalnu godinu. Gradonačelnik izvještava skupštinu grada o izvršenju budžeta grada polugodišnje i godišnje. Izvještaji o izvršenju budžeta grada za svako tromjesečje tekuće fiskalne godine, dostavljaju se Ministarstvu finansija, u roku od 15 dana od dana donošenja.

Utvrđivanje realnih planova budžetskih prihoda i rashoda za kvartale je dužnost lokalnih trezora. Ukoliko je izvjesno da se plan budžetskih sredstava neće izvršiti, trezori su dužni izvijestiti nadležni gradski organ za finansije. Utvrđena je obaveza trezora da sačine planove za izvršenje budžeta, te da preporuče provođenje neophodnih mjera ukoliko se očekuju veći izdaci od budžetskih sredstava. Ukoliko se ipak desi takva situacija, pravo je nadležnih gradskih organa nadležnim za finansije da utvrđuju prioritete u izvršenju planova.

Korisnici sredstava budžeta grada, čiji je osnivač grad, dužni su, skupštini grada, podnijeti godišnji izvještaj o svom radu, ostvarivanju Programa rada i korištenju sredstava budžeta. Zakonski korisnici sredstava budžeta grada dužni su, na zahtjev organa grada, podnijeti izvještaj o svom radu, i o korištenju sredstava budžeta.

Kada je riječ o Gradu Banjaluci, Uputstvom za izradu Programa rada i Izvještaja o radu ASBL uređuje se sadržaj i način sastavljanja i podnošenja godišnjeg Programa rada, godišnjeg i polugodišnjeg Izvještaja o radu organizacionih jedinica ASBL. Izvještaj o radu organizacionih jedinica, osim uvodnih napomena i podataka o unutrašnjoj organizaciji, sadrži pregled izvršenih poslova i zadataka u kome se daje pregled izvršenih poslova i zadataka prema sistematici koja odgovara djelokrugu i specifičnim uslovima svake organizacione jedinice Administrativne službe. Uz pregledan prikaz izvršenih poslova i zadataka po unutrašnjim organizacionim jedinicama (odsjecima, referatima i dr.), daju se istovremeno i komparativni podaci o izvršenju identičnih poslova za isti izvještajni period prethodne godine, ili ranijih godina. Posebno se navode poslovi i zadaci koji su Programom rada planirani, a nisu izvršeni, odnosno, poslovi koji nisu planirani a realizovani su u toku izvještajnog perioda.

Izradu godišnjeg Izvještaja o radu ASBL i Gradonačelnika razmatra Skupština Grada. Organizacione jedinice Administrativne službe dostavljaju Gradonačelniku godišnji Izvještaj o radu, najdalje do 15. januara tekuće godine - za prethodnu godinu, a šestomjesečni Izvještaji o radu organizacionih jedinica dostavljaju se Gradonačelniku, najkasnije u roku od 15 dana po isteku perioda za koji se Izvještaj podnosi. Na zahtjev Gradonačelnika, organizacione jedinice su dužne dostaviti Izvještaj o radu i za kraći period (mjesečni, tromjesečni), ukoliko se za tim iskaže potreba. Na osnovu pojedinačnih izvještaja organizacionih jedinica, Služba za poslove Skupštine Grada i Gradonačelnika dužna je, najdalje do 15. februara tekuće godine, izraditi jedinstveni, odnosno integralni tekst Izvještaja o radu ASBL i Gradonačelnika za prethodnu godinu, radi razmatranja i usvajanja na sjednici Skupštine Grada.

Kada se govori o poštovanju pravnog okvira kojim je regulisan budžetski proces na nivou gradova i opština u Republici Srpskoj onda se treba kratko osvrnuti i na sistem kaznenih odredbi u procesu budžetiranja. Pri analizi sistema kaznenih odredbi posebnu pažnju privlači uticaj kaznenih odredbi na poštovanje pravila u procesu donošenja budžeta. Postavlja se pitanje da li su kaznene odredbe adekvatne za stvaranje atmosfere poštovanja pravila u procesu planiranja, donošenja i izvršenja budžeta. Kada je riječ o odgovornosti pojedinih institucija i pojedinaca u gore pomenutim procesima budžetiranja u gradu Banja Luka treba istaći da je ona definisana odredbama Zakona o budžetskom sistemu.

Pregledom kaznenih odredbi sadržanih u Zakonu o budžetskom sistemu RS prva stvar koja se zapaža jeste prisustvo isključivo novčanih sankcija i prekršajne odgovornosti. Treba istaći da nije definisano po kom se zakonu utvrđuje prekršajna odgovornost. Raspon kazni se kreće od 300 do 1500 KM, dok je za iste prekršaje u Srbiji propisan raspon od 100 do 20 000 eura. Ovdje treba napomenuti da u slučaju da npr. budžetski korisnik stvori obaveze iznad budžetom propisanog nivoa, kazna koju će platiti biće u rasponu od 300 do 1500 KM. O (ne)adekvatnosti ove kazne najbolje govori podatak da je ona ista bez obzira na nivo stvorene obaveze po osnovu prekoračenja potrošnje. U slučaju da je budžetski korisnik Grada Banjaluke primalac i budžetskih sredstava Republike Srpske nad njim se ne bi mogao sprovesti stečajni postupak, te bi za njegove obaveze solidarno odgovarao grad kao osnivač. U takvoj situaciji moglo bi doći do blokada računa Grada Banjaluke sa svim svojim negativnim posledicama. Na ovom primjeru vidljivi su suštinski nedostaci ovakvog kaznenog sistema. Sve ostale kaznene odredbe Zakona o budžetskom sistemu se respektivno primjenjuju i na institucije Grada Banjaluke.⁷

⁷ Ibidem

3.4. Ocjena - da li je postojeći pravni okvir smetnja većoj transparentnosti budžetskog procesa u lokalnim zajednicama?

Iz naprijed navedenog može se izvesti zaključak da je jedan od osnovnih preduslova za budžetsku transparentnost, javna dostupnost budžeta i budžetskih dokumenata. Dokumenti se smatraju javno dostupnim ako su uopšte napisani i besplatno dostupni javnosti, uz minimalnu naknadu, po zahtjevu relevantnoj službi, ili ako im se može pristupiti direktno (npr. preko interneta). Sa druge strane, 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. Dostupnost budžetskih dokumenta na lokalnom nivou uređena je različitim zakonima i lokalnim aktima, s tim da Zakon o slobodi pristupa informacijama reguliše procedure pristupa javnim informacijama. Pojedinačni akti organa jedinice lokalne samouprave objavljaju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave u skladu sa statutom⁸.

Zakon o budžetskom sistemu RS se osvrće na pitanja pripreme, usvajanja i objavljivanja budžetskih dokumenata. Zakon o budžetskom sistemu nalaže objavljivanje budžeta opština i gradova u službenim glasnicima opština i gradova, s tim da se odredba odnosi samo na usvojeni budžet, te nije preciziran vremenski okvir za objavljivanje istoga (član 37). Zakonom nije precizirana obaveza objavljivanja različitih budžetskih dokumenata u glasnicima ili na web adresama izuzev već pomenutog usvojenog budžeta.

Obaveze izvještavanja, kakve su propisane trenutnim zakonima, ne čine se dovoljnim za adekvatan nadzor izvršenja budžeta kako od strane građana tako i od zakonodavne vlasti, iako ovim dokumentima mogu prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama pristupiti na zahtjev. Objavljivane narativnih obrazloženja takođe nije navedeno kao obaveza. Objavljanje periodičnih, polugodišnjih i godišnjih izvještaja nije precizirano Zakonom o budžetskom sistemu RS-a.

Takođe, neki od dokumenata koji su u međunarodnim okvirima navedeni kao dobra praksa, poput dokumenata koji sadrže informacije prilagođene građanima (sažeci ili građanski budžeti) nisu zakonom propisana obaveza za opštine i gradove. ASBL takođe nije usvojila ovu praksu. Kao što je već rečeno, dostupnost informacija države (grada), obično se uređuje zakonom o dostupnosti informacija koje su u posjedu organa javnih vlasti.

Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske definiše pravo pristupa informacijama koju je sačinio javni organ. Prema pomenutom Zakonu svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa (gradskog), a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije.

⁸ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, član 75., Službeni glasnik RS, broj:101/2004

Ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu. Izuzeci od objavljivanja tražene informacije definisani su članovima Zakona, s tim da će nadležni organ objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđene izuzetke, ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteći iz toga.

Uslovi nedefinisanog zakonodavnog okvira učešća građana, organizacija i interesnih grupa u donošenju odluka na nivou vlasti Republike Srpske, prije svega budžetiranju, ograničili su mogućnosti ali ne i u potpunosti spriječili neposredno djelovanje.

Budžetska sredstva bi trebalo da služe javnom interesu, međutim, kroz Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, možemo dobiti realnu sliku odnosa vlasti prema inicijativama i prijedlozima civilnog društva.

Osim za budžetske korisnike i predstavnike zakonodavne i izvršne vlasti, ni u jednom članu tog zakona nije predviđena mogućnost učešća građana u kreiranju budžeta.

Transparentan (otvoren) proces planiranja budžeta pruža građanima mogućnost da istaknu i zaštite sopstvene interese i da imaju više uticaja i kontrole nad odlukama koje se donose, jer uključenost građana u zakonodavnu proceduru definiše ulogu „građanina“ i „vlasti“ (pluralistička / građanska perspektiva).

Danas se u svijetu koriste različiti modeli uključivanja građana u proces donošenja odluka, predviđenih i kroz standarde (sistem upravljanja kvalitetom po međunarodnoj normi ISO 9001:2000), međutim, u Bosni i Hercegovini dosljedno se ne sprovode ni neki od oblika koji su zastupljeni u pravnim aktima.

Razlozi neprovodenja postojećih modela kod građana su nepoznavanje budžetskih procesa i načina uključenja, dok vlast uglavnom nije učinila ništa da kvalitetno informiše i motiviše stanovništvo.

Sa druge strane, rad organa grada je javan. Organi gradske uprave dužni su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga, i izvještavati o svom radu putem sredstava javnog informisanja, ili na drugi prikladan način.

Uostalom, **član 76. Zakona o lokalnoj samoupravi** kaže: „Organi jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju javnost rada redovnim davanjem informacija sredstvima javnog informisanja, redovnim održavanjem konferencija za štampu, **redovnim objavljivanjem podataka o broju zaposlenih u administrativnoj službi po kategoriji osoblja**, obezbjeđivanjem uslova za neometano informisanje javnosti o izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti, i o svim promjenama organizacije, djelokruga poslova, rasporeda radnog vremena i drugim promjenama u organizaciji i radu administrativne službe.

Objavljivanje određenih izvještaja može se uskratiti samo kada je to propisano zakonom. Skupština jedinice lokalne samouprave usvaja odluke o uskraćivanju informacija u skladu sa zakonom.

Organi jedinice lokalne samouprave podnose javnosti godišnje izvještaje u kojima se porede postignuti rezultati sa planiranim programskim ciljevima“.

Rezime ocjena pravnog okvira

- *Nedefinisan zakonodavni okvir u pogledu učešća građana, organizacija i interesnih grupa u donošenju odluka na nivou vlasti Republike Srpske ograničio je ali ne i u potpunosti spriječio neposredno djelovanje građana u procesu donošenja budžeta grada.*
- *Osim za budžetske korisnike i predstavnike zakonodavne i izvršne vlasti, ni u jednom članu Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske nije predviđena mogućnost učešća građana u kreiranju budžeta.*
- *Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske nalaže se objavljivanje budžeta opština i gradova u službenim glasnicima opština i gradova, s tim da se zakonska odredba odnosi samo na usvojeni budžet. Nije preciziran vremenski okvir za objavljivanje usvojenog budžeta.*
- *Zakonski nije dovoljno precizirana obaveza objavljivanja različitih budžetskih dokumenata u službenim glasnicima ili na web-adresama, izuzev usvojenog budžeta.*
- *Obaveze izvještavanja, kakve su propisane trenutnim zakonima, ne čine se dovoljnim za adekvatan nadzor izvršenja budžeta kako od strane građana tako i od strane zakonodavne vlasti, iako se ovim dokumentima može pristupiti na zahtjev, shodno odredbama Zakonu o slobodi pristupa informacijama.*
- *Objavljivane narativnih obrazloženja uz usvojeni dokument budžeta nije propisano u Zakonu o budžetskom sistemu.*
- *Neki od dokumenata koji su u međunarodnim okvirima navedeni kao dobra praksa, poput dokumenata koji sadrže informacije prilagođene građanima (sažeci ili građanski budžeti) nisu zakonom propisana obaveza za opštine i gradove*
- *Objavljivanje periodičnih, polugodišnjih i godišnjih izvještaja o izvršenju budžeta nije precizirano Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske.*

4. Budžetska praksa Grada Banjaluka

4.1. Prihodi i rashodi Grada

Budžet grada ili opštine je procjena budžetskih sredstava i budžetskih izdataka za jednu fiskalnu godinu, koja obuhvata period od 12 mjeseci (počinje 1. januara, a završava 31. decembra kalendarske godine). Budžetska sredstva grada dijele se na sredstva koja u cijelosti pripadaju budžetu grada i koja predstavljaju njihove **izvorne prihode**, i sredstva koja pripadaju budžetu Republike i koja se dijele između budžeta Republike i budžeta opština i gradova. Sva sredstva iz vlastitih izvora prihoda jedinice lokalne samouprave pripadaju budžetu jedinice lokalne samouprave. Za obavljanje poslova utvrđenih Ustavom, zakonom i Statutom, Gradu pripadaju prihodi, određeni zakonom.

Prihodi budžeta opština i gradova su⁹:

- porez na imovinu, odnosno nepokretnosti,
- novčane kazne izrečene u prekršajnim postupcima za prekršaje utvrđene aktima gradova, odnosno opština,
- opštinske administrativne takse,
- komunalne takse,
- posebne vodne naknade – naknade za zaštitu od voda,
- opštinske naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara od opštег interesa,
- porez na dobitke od igara na sreću,
- boravišne takse,
- ostali prihodi, kao što su prihodi od grantova, transfera i prihodi koje budžetski korisnici ostvare obavljanjem redovne i dopunske djelatnosti u skladu sa zakonom, u procentu koji je utvrđen odlukom o izvršenju budžeta, i ostali opštinski prihodi.

Prihodi koji se dijele između budžeta Republike, budžeta opština i gradova i drugih korisnika su¹⁰:

- prihodi od indirektnih poreza, dijele na sljedeći način:
 - budžet Republike 72%,

⁹ Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske , Službeni glasnik RS, broj 121/12, član 11.

¹⁰ Ibidem, član 9.

- budžeti opština i gradova 24%,
- JP „Putevi Republike Srpske“ 4%,
- prihodi od poreza na dohodak
- prihodi od naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta
- prihodi od zakupnine zemljišta u svojini Republike
- prihodi od koncesionih naknada za korištenje mineralnih sirovina
- prihodi od posebnih vodnih naknada
- oduzeta imovinska korist i sredstva dobijena od prodaje oduzetih predmeta iz nadležnosti Inspektorata Republike Srpske.

Odlukom o učešću opština i gradova u prihodima od indirektnih poreza i načinu raspoređivanja tih prihoda¹¹, utvrđeni su koeficijenti doznačavanja prihoda od indirektnih poreza.

Tabela 1: Koeficijenti raspodjele prihoda od indirektnih poreza za Grad Banjaluku (2009-2016)

Opština/Grad	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banjaluka	0,234868	0,221078	0,207288	0,193499	0,179712	0,165921	0,152135	0,138350

Kada se radi o rashodima, budžetskim korisnicima dozvoljeno je da stvaraju obaveze i da koriste sredstva samo za namjene i do visine raspoloživih sredstava utvrđenih budžetom. Budžetski korisnici sa planiranim budžetskim sredstvima raspolažu prema prioritetima utvrđenim operativnim finansijskim planom. Korisnici budžetskih sredstava dužni su da sredstva utvrđena u budžetu koriste rukovodeći se **načelima racionalnosti i štednje**.

Budžetski izdaci (budžetska potrošnja) su:

- tekući rashodi i transferi između budžetskih jedinica,
- izdaci za nefinansijsku imovinu,
- izdaci za finansijsku imovinu i otplatu dugova.

¹¹ Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 104/09, str. 23

U budžetu se planiraju i sredstva budžetske rezerve. Budžetska rezerva predstavlja dio planiranih sredstava koja se ne raspoređuju unaprijed, već na osnovu posebnih odluka Gradonačelnika i Skupštine Grada, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske i sa Odlukom o izvršenju budžeta Grada. U budžetsku rezervu može se izdvojiti najviše do 2,5% ukupnih prihoda za fiskalnu godinu.

Sredstva budžetske rezerve mogu se koristiti za¹²:

- pokrivanje nepredviđenih rashoda-za koje nisu planirana sredstva u budžetu,
- budžetske izdatke za koje se, u toku godine, pokaže da planirana budžetska sredstva nisu bila dovoljna,
- privremeno izvršavanje obaveza budžeta-uslijed smanjenog obima budžetskih sredstava,
- izuzetno za ostale namjene u skladu sa odlukama Skupštine Grada.

Sredstva budžetske rezerve se troše na osnovu akta Skupštine Grada.

Pored navedenog, u budžetu se planiraju i sredstva po osnovu novog zaduživanja i sredstva za servisiranje glavnice duga, kamate i servisnih troškova, za svaku fiskalnu godinu na koju se odnose, uključujući i procijenjeni iznos aktiviranih datih garancija.

4.1.1. Struktura prihoda i rashoda

U strukturi prihoda Grada u 2012. godini 127 miliona KM se odnosi na vlastita budžetska sredstva Grada, dok se dodatnih 37,6 miliona KM (ili 30%) odnosi na primitke od zaduživanja. Time su ukupna budžetska sredstva Grada iznosila 164,6 miliona KM.¹³

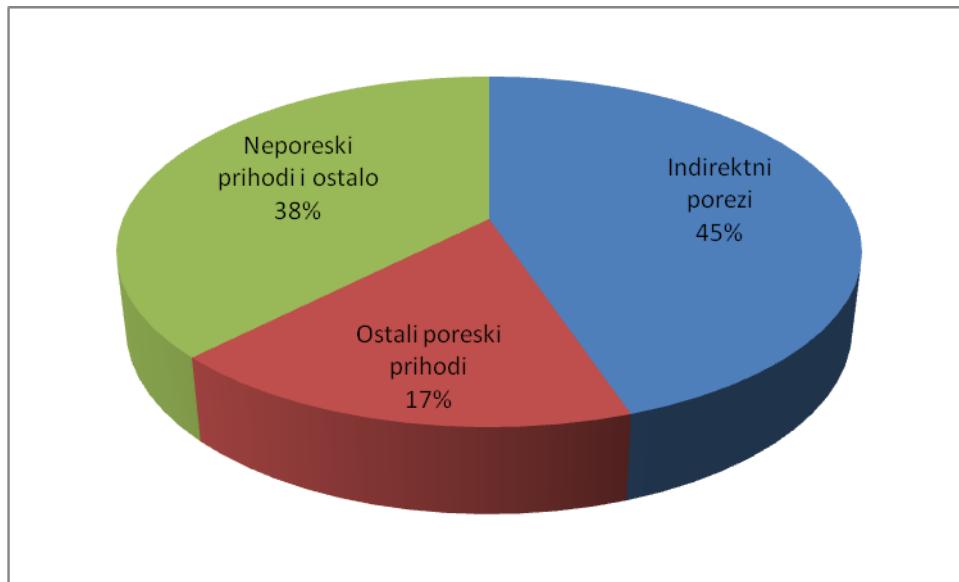
U strukturi vlastitih budžetskih sredstava najveći udio su imali prihodi od indirektnih poreza (45%), koji predstavljaju najznačajniji izvor prihoda za sve lokalne zajednice u RS.

Ostali poreski prihodi učestvovali su sa 17%, a neporeski prihodi i ostalo sa 38% budžetskih sredstava (vidi donji Grafikon 1).

¹² Ibidem, član 43.

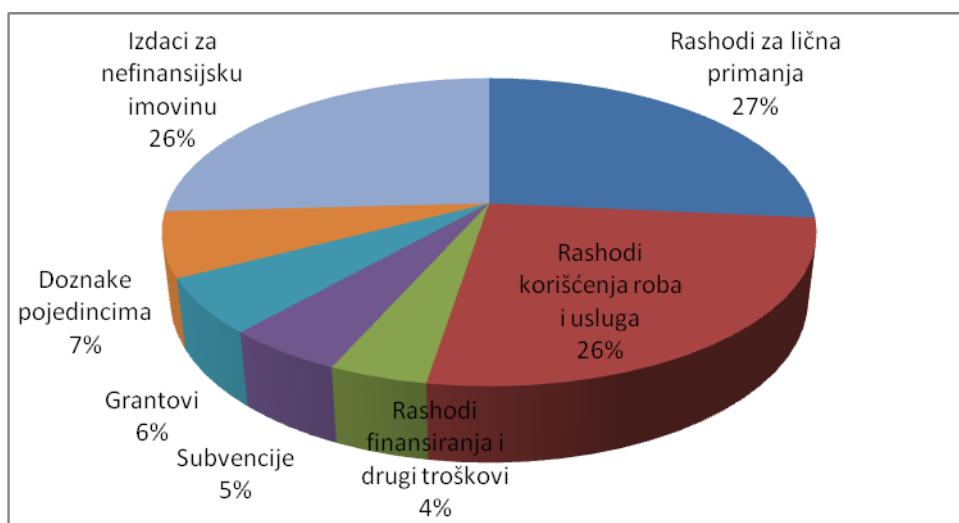
¹³ Podaci se odnose na izvršenje budžeta Grada za 2012. godinu.

Grafikon 1: Struktura vlastitih budžetskih sredstava Grada Banjaluka u 2012. godini



Na rashodovnoj strani budžeta 140,9 miliona KM se odnosi na budžetsku potrošnju u koju nije uračunata otplata dugova, dok se dodatnih 32,4 miliona KM (ili 23%) odnosi na izdatke za otplatu dugova. Sljedeće tri stavke su imale najveće učešće u budžetskoj potrošnji (bez otplate dugova)¹⁴: rashodi za lična primanja 37,4 miliona KM (27%), rashodi korišćenja roba i usluga 36,7 miliona KM (26%) i izdaci za nefinansijsku imovinu 36,5 miliona KM (26%).

Grafikon 2: Struktura budžetske potrošnje Grada Banjaluka u 2012. godini (bez izdataka za otplatu dugova)



¹⁴ Izdvajanje izdataka za otplatu dugova iz ukupnih rashoda na odvojenu stavku je u skladu sa metodologijama koje koriste EU i MMF. Isti princip se koristi i na prihodovnoj strani gdje se izdvajaju primici od zaduživanja.

Operativni troškovi (rashodi za lična primanja i rashodi za korišćenje roba i usluga) čine 53% budžetske potrošnje što je na nivou prosjeka opština i gradova u RS u 2012. godini¹⁵. Učešće rashoda za lična primanja je nešto ispod prosjeka (29,2% u RS opštinama i gradovima) a učešće rashoda za korišćenje roba i usluga je iznad prosjeka (23,5% u RS opštinama i gradovima). Međutim, s obzirom da je Grad Banjaluka najveća lokalna zajednica u RS, postavlja se pitanje: **da li bi na bazi principa ekonomije obima¹⁶ učešće operativnih troškova Grada trebalo biti niže?** Npr. u budžetu Grada Beograda samo 10% budžetskih sredstava odlazi na lična primanja, dok se 37% izdvaja za osnovna sredstva, tj. investicije i održavanje.¹⁷ Treba napomenuti da lični rashodi Odjeljenje za finansije Grada Banjaluka sačinjavaju čak 60,6 % ukupnih ličnih rashoda svih budžetskih korisnika Grada, što signalizira visok broj zaposlenih u ovom budžetskom korisniku.

Analizom strukture rashoda pojedinačnih budžetskih korisnika Grada, dolazi se do uvida u njihovu pretjeranu opterećenost operativnim troškovima. Npr. operativni troškovi Turističke organizacije Grada čine cijelih 92,9% budžetskih troškova ove organizacije (približno 1 milion KM), a samo na lična primanja otpada 62,8%. Kod Gradske razvojne agencije na rashode za lična primanja takođe otpada visokih 41,9%.

U tom kontekstu postavlja se pitanje previsokog broja zaposlenih u Administrativnoj službi i budžetskim korisnicima Grada. Treba napomenuti da broj zaposlenih u Administrativnoj službi Grada nije javno dostupan podatak¹⁸. Međutim, poznato je da je Grad u 2012. godini potrošio 30,9 miliona KM na bruto plate zaposlenih, od čega je 19,3 miliona KM otišlo za zaposlene u Administrativnoj službi a 11,6 miliona KM na zaposlene u ostalim budžetskim korisnicima. Uz prepostavku da je prosječna bruto plata zaposlenih u navedenim institucijama bila na nivou prosječne bruto plate u RS u sektoru L (državna uprava, obrana i obavezno socijalno osiguranje), koja je iznosila 1.816 KM¹⁹, onda se može doći do podatka da je u 2012. godini Grad finansirao plate 885 zaposlenih u Administrativnoj službi i 531 zaposlena u ostalim budžetskim korisnicima. Na bazi navedenih prepostavki mogu se izvesti kalkulacije da jedan administrativni radnik (zaposleni u Administrativnoj službi Grada) dolazi na manje od 300 stanovnika Banja Luke. U svrhu poređenja, treba navesti da težnje razvijenih zemalja

¹⁵ Podaci za opštine i gradove u RS uzeti su iz Dokumenta okvirnog budžeta RS 2014-2016.

¹⁶ Ekonomija obima podrazumijeva mogućnost ostvarenja nižih prosječnih troškova za veću poslovnu jedinicu u odnosu na manju poslovnu jedinicu.

¹⁷ Građanski budžet – vodič za građane kroz budžet Grada Beograda za 2012. godinu.

¹⁸ Kada su autori Izvještaja o kvalitetu života u 2012./2013. godini za Grad Banjaluku tražili ovaj podatak, dobili su usmeno/telefonsko obrazloženje da je to povjerljiva informacija koja se daje samo državnim institucijama na uvid (Grad Banjaluka – Izvještaj o kvalitetu života u 2012./2013. godini, Centri civilnih inicijativa, maj 2013. godine).

¹⁹ Podatak za I-XII 2012. godine. Izvor: Republički zavod za statistiku Republike Srbije.

EU jesu 1 administrativni radnik na 1.000-1.500 stanovnika.²⁰ Ovo sugerije da je Grad suočen sa ozbiljnim problemom prezaposlenosti.

4.1.2. Trendovi i planiranje prihoda i rashoda

U ovom dijelu izvršeno je poređenje Budžeta za 2012. i 2009. godinu. Osnovni cilj ovog pređenja jeste da se vidi na koji način se budžet Grada mijenja u periodu od 2009. godine, kada je došlo do pune manifestacije ekonomske krize u zemlji, što se negativno odrazilo na izvorne prihode Grada u ovom periodu. U skladu s tim bilo je neophodno prilagođavati i rashodovnu stranu budžeta. Posebno interesantno je vidjeti na kojim budžetskim stavkama su vršene najveće uštede što ukazuje na redoslijed prioriteta i budžetsku politiku koja je vođena od strane rukovodstva Grada.

Ako se uporedi Budžet za 2012. godinu sa Budžetom za 2009. godinu, može se vidjeti da je u ovom periodu došlo do pada ukupnih budžetskih sredstava za 10,9%. Pored toga, u 2012. godini je znatno veći iznos sredstava obezbijeden kroz zaduživanje. Ako se na prihodovnoj strani budžeta ne uzmu u obzir sredstva od zaduživanja, može se vidjeti da je **došlo do pada vlastitih budžetskih sredstava za čitavih 28,1%** (vidi Tabelu 2).

Osnovni uzroci ovakvog visokog pada izvornih prihoda budžeta jesu pad prihoda od indirektnih poreza²¹, poreza na imovinu, kao i nekih neporeskih prihoda, npr. naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Uticaj Grada na visinu ovih prihoda je prilično ograničen iz poznatih razloga: Grad nije nadležan za naplatu poreskih prihoda (u slučaju poreza na nepokretnosti Grad određuje visinu poreske stope), dok se snažan pad naplate nakanade za uređenje građevinskog zemljišta donekle može opravdati smanjenjem investicionih aktivnosti na teritoriji Grada.

Poredeći rashodovnu stranu Budžeta za 2012. godinu sa 2009. godinom, može se vidjeti da je došlo do pada ukupne budžetske potrošnje za 6,1%. Pored toga, **iznos za otplatu dugova je značajno porastao u 2012. godini, tako da je preostala budžetska potrošnja smanjena za cijelih 20,2% u odnosu na 2009. godinu** (vidi Tabelu 2).

Najveće uštede su napravljenje u oblasti izdataka za nefinansijsku imovinu, koji su smanjeni za 26,3 miliona KM, ili 41,9% čime su značajno smanjena ulaganja u fizičku infrastrukturu. Ulaganja u infrastrukturu su smanjena u takvoj mjeri i pored toga što građani Banjaluke iskazuju nizak stepen zadovoljstva trenutnim stanjem infrastrukture. Prema istraživanju Centara civilnih inicijativa, samo građani Mostara su manje zadovoljni

²⁰ Izvor: Grad Banjaluka – Izvještaj o kvalitetu života u 2012./2013. godini, Centri civilnih inicijativa, maj 2013. godine.

²¹ U 2012. godini je Republici Srpskoj raspoređeno više prihoda od indirektnih poreza nego u 2009. godini pa se, shodno tome, pad prihoda za Grad Banjaluku po ovom osnovu odnosi na drugačiju raspodjelu unutar Republike Srpske.

infrastrukturom od građana Banjaluke između 14 ispitanih opština u BiH.²² **Ovaj podatak ukazuje na problem neusklađenosti ostvarenih izmjena u strukturi budžeta Grada sa percepcijom građana o postojećim potrebama.**

Poredeći budžete po funkcionalnoj klasifikaciji, sredstva za rekreaciju, kulturu i religiju su u istom periodu (2009-2012) smanjena za 44,8%.

Sa druge strane, operativni troškovi Grada su smanjeni manje od prosjeka: rashodi za lična primanja su smanjeni za 9,1% a rashodi korišćenja roba i usluga za 8,3% u odnosu na 2009. godinu, čime ove dvije grupe troškova u 2012. godini učestvuju sa preko 50% u budžetskoj potrošnji.²³ Visok porast subvencija od 5,6 miliona KM su u najvećem dijelu posljedica porasta subvenicija Toplani a.d. (5,8 miliona KM u 2012. godini u odnosu na 1 milion KM u 2009. godini).²⁴

Zbog svega navedenog, može se reći da je budžet Grada u navedenom periodu poprimio više administrativni i operativni a manje društveno-razvojni karakter.

Uvidom u Upustvo za pripremu budžeta Grada Banjaluka za 2014. godinu, ne vidi se da će se budžetska politika promijeniti u narednom periodu. U navedenom dokumentu se sugeriše budžetskim korisnicima da „planiraju rashode u procentu za 7% manjem u odnosu na plan budžeta za 2013. godinu“ te da „kao prioritet treba da planiraju zakonski ugovorene obaveze (plate, naknade, zaključene ugovore, preuzete obaveze i sl.)“. U navedenom dokumentu se budžetskim korisnicima ne sugeriše da planiraju smanjene broja zaposlenih, pa se može zaključiti (ukoliko ne dođe do značajnijeg snižavanja plata) da će se dodatno povećati udio budžeta Grada koji odlazi na lična primanja. Sa druge strane, na početku istog dokumenta se navodi da će se raditi na „redukovaju administrativne potrošnje“ te da je opredeljenje da se u 2014. godini „raspoloživa sredstva iskoriste prvenstveno za finansiranje socijalne zaštite, boračkih i drugih kategorija, ulaganje u zapošljavanje i unapređenje privrede i obrazovanja“, ali ostaje nejasno kako se ovo misli postići.

U 2012. godini je došlo do stvaranja značajnog budžetskog deficit (13,9 miliona KM) jer su raspoloživa budžetska sredstva opala u većem procentu u odnosu na budžetsku potrošnju. Budžetski deficit je tako činio 9,9% budžetske potrošnje u 2012. godini, što znači da će se taj iznos morati finansirati kroz zaduživanje ili platiti iz budžetskih sredstava ostvarnih u narednim godinama.

²² Grad Banjaluka – Izvještaj o kvalitetu života u 2012./2013. godini, Centri civilnih inicijativa, maj 2013. godine.

²³ U ovoj kalkulaciji, radi potpune uporedivosti, u budžetsku potrošnju ne računamo izdatke za otplate dugova za obje godine. Izdaci za otplate dugova predstavljaju troškove „ispod crte“.

²⁴ Najvećio dio značajnog porasta otplate dugova se takođe odnosi na Toplanu a.d. za koju je u 2012. godini otpaćeno 22 miliona KM kreditnih sredstava.

Tabela 2: Poređenje budžeta Grada Banjaluka za 2009. i 2012. godinu

	Iznosi u KM		Struktura u %		Promjene(2012/2009)	
	2009	2012	2009	2012	u KM	u %
Indirektni porezi	87.300.000	56.937.817	49,5%	44,8%	-30.362.183	-34,8%
Ostali poreski prihodi	24.889.000	22.310.157	14,1%	17,6%	-2.578.843	-10,4%
Neporeski prihodi i ostalo	64.283.870	47.720.804	36,4%	37,6%	-16.563.066	-25,8%
Budžetska sredstva (bez zaduživanja)	176.472.870	126.968.778	100,0%	100,0%	-49.504.092	-28,1%
Zaduživanje	8.140.000	37.590.796	4,6%	29,6%	29.450.796	361,8%
Ukupna budžetska sredstva	184.612.870	164.559.573	104,6%	129,6%	-20.053.297	-10,9%
Rashodi za lična primanja	41.114.775	37.376.281	23,3%	26,5%	-3.738.494	-9,1%
Rashodi korišćenja roba i usluga	40.006.451	36.685.470	22,7%	26,0%	-3.320.981	-8,3%
Rashodi finansiranja i drugi troškovi	5.874.480	5.779.005	3,3%	4,1%	-95.475	-1,6%
Subvencije	1.303.000	6.950.218	0,7%	4,9%	5.647.218	433,4%
Grantovi	16.058.099	8.122.168	9,1%	5,8%	-7.935.931	-49,4%
Dozvake pojedincima	9.476.260	9.579.496	5,4%	6,8%	103.236	1,1%
Izdaci za nefinansijsku imovinu	62.704.805	36.448.164	35,5%	25,9%	-26.256.641	-41,9%
Budžet. potrošnja (bez otplate dugova)	176.537.870	140.940.801	100,0%	100,0%	-35.597.069	-20,2%
Otplata dugova	8.075.000	32.360.519	4,6%	23,0%	24.285.519	300,7%
Ukupna budžetska potrošnja	184.612.870	173.301.320	104,6%	123,0%	-11.311.550	-6,1%
Budžetski deficit	-65.000	-13.972.024	0,0%	-9,9%	-13.907.024	21395,4%

Napomena: Podaci o budžetu za 2012. godinu odnose na izvršenje budžeta. Podaci o budžetu za 2009. godinu se odnose na plan budžeta za tu godinu jer podaci o izvršenju budžeta za 2009. godinu nisu bili dostupni autorima u periodu izrade ove studije

Ono što takođe zabrinjava jeste neadekvatno planiranje prihoda budžeta Grada, pogotovo u rebalansima budžeta koji se usvajaju u toku godine. Naime, očigledno je da raspoloživi podaci o punjenju budžeta i druge relevantne informacije nisu u dovoljnoj mjeri korištene pri izradi drugog rebalansa Budžeta Grada za 2012. godinu, koji je razmatran i usvojen u decembru iste godine. Iako su tada bili raspoloživi podaci na osnovu kojih se mogla donijeti gotovo potpuno tačna procjena prihoda koji će se prikupiti do kraja godine, plan prihoda za sve poreske i neporeske prihode je jednostavno preuzet (prepisan) iz prethodnog rebalansa. Ovo je urađeno uprkos visokim manjkovima u punjenju budžeta za najbitnije stavke prihoda u toku 2012. godine i iako su ti podaci bili na raspolaganju izrađivaču i podnosiocu prijedloga drugog rebalansa u momentu njegove izrade. Prema tome, odbornici Skupštine Grada nisu raspolažali objektivnim informacijama prilikom usvajanja drugog rebalansa pa se ovaj proces može okarakterisati kao netransparentan.

Zašto prihodi u drugom rebalansu budžeta nisu realno planirani? Jedan od razloga može biti taj da bi to upućivalo na potrebu za istovremenim rezovima glavnih rashodovnih stavki budžeta, što u ovom slučaju nije urađeno²⁵. Naredna tabela poredi drugi rebalans budžeta sa izvršenjem Budžeta za 2012. godinu, što najbolje pokazuje u kojoj mjeri su planovi prihoda za 2012. godinu rađeni u decembru te godine bili nerealni. Na primjer, prihodi od poreza na nepokretnosti su izvršeni na nivou koji je za 65% manji od onog planiranog drugim rebalansom a sveukupni poreski prihodi su bili manji za gotovo 10%.

Tabela 3: poređenje prihodovnih stavki drugog rebalansa Budžeta za 2012. godinu sa izvršenjem Budžeta za 2012. godinu

	Iznosi u KM		Promjene (izvršenje/2.rebalans)	
	2. rebalans (dec. 2012)	Izvršenje za 2012	u KM	u %
Poreski prihodi	87.981.500	79.247.974	-8.733.526	-9,9%
Indirektni porezi	62.600.000	56.937.817	-5.662.183	-9,0%
Porez na nepokretnosti	8.000.000	2.798.161	-5.201.839	-65,0%
Ostali poreski prihodi	17.381.500	19.511.996	2.130.496	12,3%
Neporeski prihodi	43.101.500	39.871.135	-3.230.365	-7,5%
Ostalo	8.747.490	7.849.669	-897.821	-10,3%
Budžetska sredstva (bez zaduživanja)	139.830.490	126.968.778	-12.861.712	-9,2%
Zaduživanje	37.645.510	37.590.796	-54.714	-0,1%
Ukupna budžetska sredstva	177.476.000	164.559.573	-12.916.427	-7,3%

Izvor: Izveštaj o izvršenju Budžeta Grada Banjaluka za 2012. godinu.

²⁵ Štaviše, administrativni troškovi Grada su povećeni u drugom rebalansu za 2%. Glavni učinjeni rezovi u drugom rebalansu su se u odnosili na subvencije Toplani a.d. (-22 miliona KM) i ulaganja u osnovna sredstva (-18,5 miliona KM). Istovremeno je u drugom rebalansu predviđeno novih 22 miliona KM za otplate kreditnih zaduženja Toplane a.d.

4.2. Realizacija procesa planiranja i usvajanja Budžeta Grada za 2012. godinu

4.2.1. Realizacija budžetskog kalendarja

Predviđeni poces planiranja i usvajanja budžeta je detaljno predstavljen u poglavlju 3.2. Proces planiranja i usvajanja budžeta. Kao što je tamo rečeno, proces planiranja i usvajanja budžeta Grada potrebno je vršiti u skladu sa budžetskim kalendarom kojim su precizirani datumi od nulte faze do faze objave budžeta (slika 1 u poglavlju 3.1.).

Prema tvrdnjama iz nadležnog gradskog organa za finansije, prvi korak u ovom procesu (analiza Dokumenta okvirnog budžeta) se obavlja u predviđenom vremenu iz budžetskog kalendarja. Međutim, budžetski korisnici često ne poštuju smjernice iz Uputstva za pripremu nacrta budžeta pri izradi svojih zahtjeva ili ne dostavljaju zahtjeve u propisanom roku, pa često dolazi do pomjeranja narednih rokova iz budžetskog kalendarja.

U sljedećoj tabeli je data usporedba zakonski utvrđenih rokova i datuma usvajanja Prijedloga budžeta Grada Banjaluka za četverogodišnji period od 2009. do 2012. godine.

Tabela 4: Usvajanje Budžeta Grada Banjaluka

Pregled poštovanja rokova za usvajanje Prijedloga budžeta		
Godina	Zakonski rok za usvajanje budžeta	Datum usvajanja budžeta
2009	15. decembar	29. decembar
2010	15. decembar	29. decembar
2011	15. decembar	28. decembar
2012	15. decembar	27. decembar

Budžet za 2012. godinu usvojen je 27.12.2011. godine, te je kao i prethodnih godina došlo do prekoračenja rokova iz budžetskog kalendarja. Objasnenje iz Odjeljenja za finansije ASBL je da budžetski korisnici svoje budžetske zahtjeve dostavljaju sa kašnjenjem do 15 dana²⁶, ili je njihove prijedloge potrebno dodatno korigovati, pojasniti i slično, što za posljedicu ima pomjeranje svih narednih rokova iz budžetskog kalendarja. Takođe je konstatovano da su prekoračenja rokova bila minimalna i da nisu imala za posljedicu potrebu usvajanja odluke o privremenom finansiranju.

²⁶ Rok za dostavljanje zahtjeva budžetskih korisnika je 15.9. tekuće za narednu kalendarsku godinu

4.2.2. Komunikacija s građanima – javne rasprave

Jedan od rijetkih modela neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, koji nalazimo u pravnim aktima i u primjeni, su javne rasprave. Javna rasprava obavezno se sprovodi o Nacrtu Odluke o budžetu.

Javne rasprave se održavaju prema Programu javnih rasprava koji donosi Gradonačelnik. Program javnih rasprava treba da transparentno i efikasno obezbijediti razmjenu informacija između predstavnika Grada i građana, mjesnih zajednica, udruženja građana i drugih organizacija koje aktivno djeluju na području Banjaluke.

O javnim raspravama građani se obavještavaju putem javnog glasila „Glas Srpske“, konferencije za štampu i objave na internet prezentaciji ASBL.

U okviru pripreme i planiranja budžetskog dokumenta za 2012. godinu, održano je pet javnih rasprava o nacrtu budžeta u izabranim mjesnim zajednicama. Odluka o broju i mjestu održavanja javnih rasprava donosi se od strane Gradonačelnika, dok je u sam proces planiranja i provođenja javnih rasprava uključeno i Odjeljenje za finansije.

U zvaničnim dokumentima koji se odnose na proces planiranja i provođenja javnih rasprava (Program provođenja javne rasprave i Izvještaj sa javne rasprave) ne postoji obrazloženje o kriterijima korištenim prilikom određivanja broja i lokacija (mjesnih zajednica) gdje će se rasprave održati. Iz Odjeljenja za finansije tvrde da su glavni kriteriji za broj rasprava i izbor lokacije gdje će se javne rasprave održati ravnomjerna zastupljenost urbanog i ruralnog dijela stanovništva, što je iz priloženih zvaničnih dokumenata vrlo teško argumentovati²⁷.

Dalje, prema Odjeljenju za finansije, neke od javnih rasprava su bile vrlo dobro posjećene kao što je javna rasprava održana u Kulturnom centru Banski dvor, dok su druge javne rasprave imale nešto slabiju posjećenost. Na održanim javnim raspravama bile su zastupljene sve starosne grupe građana (sa manjim odstupanjima u odnosu na različite dijelove grada). Ipak, ne postoji sistem putem kojeg se mjeri i prati učešće građana u ovim procesima. Ilustracije radi, čak se ne raspolaže podatkom o broju učesnika na javnim raspravama. **Odjeljenje za finansije nije razvilo instrumente putem kojih vrše ocjenu učešća građana u procesu budžetiranja.**

S druge strane, prema riječima odbornika Skupštine Grada, stajalište utemeljeno na procjenama opozicije je da broj uspješnih inicijativa prikupljenih na javnim raspravama ne prelazi 2%.

²⁷ Primjera radi, u 2011. godini mjesta održavanja javnih rasprava su bila: Banski dvor-Kulturni centar; Krupa na Vrbasu-objekat OŠ "Vojislav Ilić"; Piskavica-objekat Društvenog doma; Lazarevo-objekat OŠ "Borislav Stanković" i Sportska dvorana "Obilićevo"-kino sala.

Iako je po Programu provođenja javna rasprava o Nacrtu budžeta grada Banjaluka za 2012. godinu, trebala biti provedena u periodu od 11.11.2011. godine do 21.11.2011. godine, rokovi od usvajanja Programa javne rasprave do provođenja javne rasprave su u praksi vrlo kratki (4-5 dana) što dodatno utiče na slabu informisanost građana o mogućnosti učešća na javnim raspravama. Nosilac ovih aktivnosti, pored Odjeljenja za finansije, je i Odsjek za odnose s javnošću.

Pored toga, ne posvećuje se dovoljno pažnje pripremi javnih rasprava niti su definisani željeni rezultati organizovanja istih. Iako je Nacrt Budžeta objavljen u „Glasu Srpske“, te su građani bili u mogućnosti da dobiju isti nacrt pred sam početak održavanja javne rasprave, materijali za javne rasprave nisu na adekvatan način kreirani i prilagođeni građanima. Ne postoje popratni dokumenti koji bi na razumljiviji i prikladniji način opisali budžetske procese i pomogli građanima da se lakše uključe u proces donošenja Budžeta.

Javne rasprave vode se na način da predstavnici Odjeljenja za finansije u kratkoj prezentaciji (do 15 minuta) obrazlože predloženi Nacrt budžeta, nakon čega se otvara rasprava, ali bez definisanih smjernica o pitanjima zbog kojih se pokreće diskusija. Naime, prisutni posjetioci su u mogućnosti davati sugestije, primjedbe i inicijative bez sistematičnosti i dnevnog reda, tako da se postavlja pitanje da li i sami službenici ASBL-a koji vode raspravu mogu pratiti i evidentirati tok diskusije. Izvještaj sa javne rasprave napisan je bez jasne metodologije, prvenstveno sa aspekta ocjene uspješnosti i analize rezultata (broj usvojenih inicijativa).

Postavlja se pitanje efektivnosti dosadašnjih javnih rasprava po mjesnim zajednicma ukoliko **ne postoje jasni kriteriji putem kojih se planiraju i provode javne rasprave, niti su razvijeni parametri koji definišu javnu raspravu uspješnom ili neuspješnom**.

U kontekstu organizovanja javnih rasprava treba pomenuti i to da savjeti mjesnih zajednica svake godine ASBL-u dostavljaju listu prioritetnih ulaganja za svoje područje. Tu se najčešće radi o prijedlozima investicija u komunalnu infrastrukturu koji dalje služe kao osnova i za definisanje godišnjih programa komunalne potrošnje i uređenja građevinskog zemljišta. Čini se logičnim da tokom javne rasprave o nacrtu budžetu svaka mjesna zajednica dobije povratnu informaciju o tome koji se od kandidovanih prioriteta planira realizovati u toku godine na njenoj teritoriji, ali to, nažalost, nije bio slučaj.

Kada se govori o prioritetima mjesnih zajednica treba napomenuti da se ne postoji ni praksa izrade tzv. građanskog budžeta kao jednog od najvažnijih instrumenata za podsticanje građanske participativnosti. Ova forma budžeta razumljivo i jasno opisuje građanima na koji način i u koje svrhe će se utrošiti javna sredstva da bi se zadovoljile njihove potrebe. Između ostalog, građanski budžet daje uvid u planiranu potrošnju po konkretnim investicionim projektima i izdvajanjima za, primjera radi, komunalnu potrošnju, socijalnu zaštitu, obrazovanje, mlade, kulturu, sport i sl. Uvidom u ovaj dokument građani tačno znaju šta je od projekata, investicionih ulaganja i budžetskih

izdvajanja planirano za područje njihovih mjesnih zajednica što istovremeno povećava njihovu zainteresovanost za učešće u budžetskom procesu. U tom smislu građanski budžet treba da bude osnova za pripremu i organizovanje javnih rasprava po mjesnim zajednicama što, kada se analiziraju održane javne rasprave u prethodnom periodu, nije bio slučaj.

Pored javnih rasprava, u Odjeljenju za finansije ističu da se građani obraćaju i inicijativama u pisanim oblicima ili putem Interneta, ali na bazi prikupljenih informacija ocjena je da se radi o zanemarivom broju.

4.3. Razumljivost sadržaja budžetskog dokumenta

Jedan od osnovnih preduslova za razumijevanje sadržaja dokumenta budžeta je poznavanje načina na koji je on koncipiran, odnosno, načina na koji se klasificuju prihodi i rashodi u budžetu. Upravo zbog toga, kako bi se omogućila preglednost i uniformnost sadržaja, definisan je standardni klasifikacioni okvir koji ima za cilj da obezbijedi osnovu za organizaciju i evidentiranje svih finansijskih transakcija kod korisnika budžetskih sredstava. U skladu s tim, budžet, kao sistematizovani plan prihoda i rashoda za određeni period, priprema se i izvršava na osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije a sve pozicije prihoda i rashoda iskazuju se/klasificuju u skladu sa određenom standardnom metodologijom.

Već je navedeno da Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske uređuje ovu oblast propisujući standardne budžetske klasifikacije koje obuhvataju: fondovsku, organizacionu, ekonomsku, podekonomsku (subanalitičku), funkcionalnu i programsku (projektnu) klasifikaciju. Još detaljnije instrukcije u tom pogledu daje Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova, koji temeljno opisuje sam sistem klasifikacija. Ovdje je važno napomenuti da, iako navedene kao standardne, podekonomska (subanalitička) i programska (projektna) klasifikacija nisu propisane ovim Pravilnikom, što znači da ih budžetski korisnici **mogu otvarati i prilagođavati** svojim potrebama ali da na to **nisu obavezni**. Imajući to u vidu može se dati generalna ocjena da dokument budžeta Grada za 2012. godinu sadrži tri obavezujuća tipa budžetskih klasifikacija: ekonomsku, funkcionalnu i organizacionu klasifikaciju te su, shodno tome, ispoštovane odredbe relevantnih propisa o budžetskoj klasifikaciji. Međutim, bez obzira na dosljednost u primjeni relevantnih propisa, ostaje još uvek otvoreno pitanje o kvalitetu dobijenih podataka, dostupnosti informacija i razumljivosti sadržaja budžeta na bazi primjene ekonomske, funkcionalne i organizacione klasifikacije. Upravo to je predmet analize u narednom tekstu koji na početku daje kratak pregled i objašnjenje obaveznih budžetskih klasifikacija.

Ekonomska klasifikacija propisana je analitičkim kontnim planom za korisnike prihoda budžeta kojim su utvrđene brojčane označke i nazivi konta po kojima su korisnici budžeta

obavezni da u knjigovodstvu iskazuju imovinu, obaveze, izvore, budžetske i ostale prihode i primitke, budžetske i ostale rashode i izdatke, i rezultat. Na osnovu ekonomske klasifikacije vrši se razvrstavanje prema **vrsti** prihoda, odnosno rashoda. Prateći ekonomsku klasifikaciju, odnosno šifre iz Standardnog klasifikacionog okvira i kontnog plana, mi dobijamo informacije o vrsti prihoda (npr. porezi), odnosno, vrsti rashoda (npr. plate). Skraćeni prikaz budžeta Grada Banjaluka za 2012. godinu prema ekonomskoj klasifikaciji prikazan je u narednoj tabeli.

Tabela 5: Skraćeni prikaz budžeta na osnovu ekonomske klasifikacije

Ek. kod	Opis	Iznos	Ek. kod	Opis	Iznos
71	<i>Poreski prihodi</i>	87.981.500	41	<i>Tekući rashodi</i>	106.374.882
72	<i>Neporeski prihodi</i>	43.101.500	51	<i>Izdaci za nefinansijsku imovinu</i>	38.270.673
73	<i>Grantovi</i>	33.820	61	<i>Izdaci za otplatu dugova</i>	32.824.445
78	<i>Transferi između budžetskih jedinica</i>	2.220.500	****	<i>Budžetska rezerva</i>	6.000
81	<i>Primici za nefinansijsku imovinu</i>	6.358.170			
91	<i>Primici od finansijske imovine</i>	135.000			
92	<i>Primici od zaduživanja</i>	37.645.510			
UKUPNA SREDSTVA		177.476.000	UKUPNA POTROŠNJA		177.476.000

Informacije o budžetu prikazane po osnovu ekonomske klasifikacije raščlanjuju se analitički do nivoa podgrupe. Tako na primjer, na kontima podgrupe „415 – Grantovi“ iskazuju se tekući i kapitalni grantovi dati u zemlji ili u inostranstvo. Grantovi u zemlji (analitički konto 415200) obuhvata tekuće i kapitalne grantove neprofitnim subjektima kao što su političke, humanitarne, sportske i omladinske, etničke i vjerske organizacije i udruženja, organizacije i udrženja za afirmaciju porodice i zaštitu prava žena, djece, izbjeglih i raseljenih lica, boraca i osoba sa invaliditetom, organizacije i udruženja u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, obrazovanja, nauke i kulture, ekonomske i privredne saradnje i slično, te ostale tekuće i kapitalne grantove u zemlji, kao što su transferi javnim i

privatnim finansijskim i nefinansijskim (profitnim) subjektima i slično, a koji nemaju karakter subvencija.

U dokumentu Budžeta Grada za 2012. godinu pod stavkom „Grantovi u zemlji“ naveden je zbirni iznos od 8.226.860 KM pa tako čitalac budžeta nema informaciju o strukturi potrošnje u okviru te stavke.

Za razliku od ekonomske klasifikacije, **funkcionalna klasifikacija** u prvi plan ističe funkciju, tj. namjenu koju Grad trošenjem sredstava vrši, a to mogu biti, primjera radi, opšte javne usluge, zaštita životne sredine, zdravstvo, obrazovanje, kultura i tako dalje. Pravilnik o budžetskim klasifikacijama propisuje deset funkcija od kojih je svaka označena posebnom šifrom (funkcionalnim kodom).

Prikaz Budžeta Grada Banjaluka za 2012. godinu prema funkcionalnoj klasifikaciji naveden je u narednoj tabeli.

Tabela 6: Skraćeni prikaz budžeta na osnovu funkcionalne klasifikacije

Funkcionalni kod	Namjena	Iznos
01	<i>Opšte usluge</i>	39.793.510
02	<i>Odbojna</i>	2.603.000
03	<i>Javni red i sigurnost</i>	
04	<i>Ekonomski poslovi</i>	32.281.855
05	<i>Zaštita životne sredine</i>	10.029.350
06	<i>Stambeni zajednički poslovi</i>	17.926.430
07	<i>Zdravstvo</i>	1.279.510
08	<i>Rekreacija, kultura, religija</i>	7.068.760
09	<i>Obrazovanje</i>	14.446.950
10	<i>Socijalna zaštita</i>	13.375.330
	<i>Budžetska rezerva</i>	6.000
	<i>Ostali neklasifikovani rashodi</i>	32.824.445
UKUPNA BUDŽETSKA POTROŠNJA		177.476.000

Kombinujući funkcionalnu sa ekonomskom klasifikacijom može se steći određeni uvid u namjenu budžetske potrošnje, ali ono što građane i stručnu javnost obično najviše zanima je informacija o učinku, odnosno, informacija o ostvarenim rezultatima i postignutim efektima izvršene budžetske potrošnje. Primjera radi, ako su budžetom predviđena izdvajanja po osnovu subvencija (vidjeti 414100 „Subvencije – 6.926.470 KM“), koji se konkretni rezultati očekuju po osnovu tih izdvajanja i šta će se desiti ako se rebalansom budžeta ta stavka umanji za 76,06% kao što je bio slučaj 2012. godine u budžetu Grada?

Tu informaciju, nažalost, nije moguće iščitati ni na osnovu **organizacione klasifikacije** koja ima za cilj pružiti podatke o tome kako izgleda budžetska potrošnja sa aspekta svake organizacione budžetske jedinice i krajnje potrošačke jedinice budžeta. Treba reći da dokument Budžeta Grada za 2012. godinu, prezentovan u formi organizacione klasifikacije, sadrži najviše informacija o budžetskoj potrošnji jer istovremeno ukršta podatke iz ekonomске i funkcionalne klasifikacije i daje odgovore na pitanja o vrsti, namjeni i mjestu budžetske potrošnje.

Tabela 7: Primjer budžetske stavke prema organizacionoj klasifikaciji

Operativna jedinica 1 – ADMINISTRATIVNA SLUŽBA GRADA			
Naziv potrošačke jedinice: Odsjek za odnose s javnošću			
Broj potrošačke jedinice: 2002123			
Ekonomski kod	Funkcionalni kod	Namjena	Iznos
412300	0111	<i>Rashodi za stručnu literaturu, časopise i dnevnu štampu</i>	33.000

Na osnovu navedenog može se zaključiti da je sadržaj posmatranog dokumenta Budžeta za 2012. godinu koncipiran u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske i Pravilnikom o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova jer obuhvata obavezne forme budžetske klasifikacije koje daju informacije o vrsti, funkciji i mjestu budžetske potrošnje. Međutim, prezentovanje informacija na takav način usko je definisano i usmjereno isključivo na poštovanje propisa/standarda i uvažavanje postojećih ograničenja u pogledu korišćenja inputa/ulaza. **Budžet ne sadrži informacije o očekivanim rezultatima i pokazateljima uspjeha**, bez kojih građani teško da mogu dati svoju ocjenu o opravdanosti ulaganja ili svrshodnosti pojedinih stavki budžetske potrošnje. Generalno, u dokumentu budžeta nisu dostupne informacije koje bi građanima olakšale razumijevanje veze između različitih ciljeva usvojenih politika i postignutih rezultata. Ne dovodeći u pitanje značaj poštovanja zakona i propisa u korišćenju budžetskih sredstava,

programske informacije i indikatori učinka zasigurno bi olakšali građansko razumijevanje budžeta. Tim prije što programska klasifikacija, iako još uvijek neobavezujuća, predstavlja standardnu formu budžetske klasifikacije koju je, uostalom, preporučilo i Ministarstvo finansija RS svojom Instrukcijom za budžetske korisnike broj 1 iz 2012. godine.

Odsustvo programskog budžetiranja ima za posljedicu i to što u dokumentima budžeta ne postoji veza između predložene budžetske potrošnje i usvojenih politika za posmatrani vremenski period. S druge strane, Skupština grada Banjaluka je 2008. godine usvojila dokument srednjoročnog razvojnog plana Banjaluke koji obuhvata period do 2015. godine i kojim su definisani strateški i operativni ciljevi te programi za posmatrani period uključujući i finansijske projekcije za svaki od njih. Time je još 2008. godine uspostavljen strateški okvir što je jedan od osnovnih preduslova za uvođenje programskog budžetiranja. Da stvar bude interesantnija, u 2012. godini je izvršena detaljna analiza ovog strateškog dokumenta i usvojen je Izvještaj o realizaciji Strategije razvoja Grada sa ažuriranim programsко-projektnim akcionim planom.

U tom smislu treba dodatno ohrabriti kreatore gradskog budžeta kako bi šire sagledali koncept sopstvene odgovornosti u procesu budžetiranja i shodno tome informacije o vrsti, namjeni i mjestu budžetske potrošnje, upotpunili informacijama o željenim efektima planiranih budžetskih izdvajanja. Već sada je moguće kombinovati dokumente budžeta sa dokumentima izvještaja o radu gdje se navode pojedini output indikatori i indikatori učinka (kao što su npr. kilometri asfaltiranih puteva, procenat domaćinstava u ruralnom dijelu Grada koji imaju uredno snabdijevanje vodom, broj upisa u matične knjige, broj renoviranih škola, vrtića, itd). Shodno tome, postoji mogućnost postepenog prelaska na sistem programskog budžetiranja i posljedično uvođenje programske (projektne) klasifikacije budžetskih stavki u proces planiranja, izvršenja i praćenja budžeta grada Banjaluka. U prvom koraku unapređenje procesa budžetskog planiranja moguće je jednostavnom prezentacijom podataka o učinku u budžetskim dokumentima i dovođenjem u vezu sa definisanim strateškim ciljevima i pripadajućim programima. Podaci o ostvarenim i očekivanim ciljevima/rezultatima tako postaju sastavni dio procesa budžetiranja što doprinosi boljem razumijevanju dokumenta budžeta od strane građana i podstiče njihovu uključenost po ovom pitanju.

Uostalom, iskustva iz zemalja gdje je programsko budžetiranje zaživjelo u praksi²⁸ govori o tome da je u početku tražnja za robusnijim sistemima mjerena učinka/indikatora performansi proisticala iz želje da se sa linearnog budžeta zasnovanog na inputima pređe na outpute (programe), a zatim, kao krajnji cilj, prelazak na zaokružen sistem programskog budžetiranja. Taj proces tranzicije je u svim zemljama po pravilu bio praćen konstantnim podizanjem kvaliteta i transparentnosti budžetskog procesa i većoj uključenosti građana u sam proces.

²⁸ Izvor: Performance Budgeting in OECD Countries

Još jedan aspekt koji značajno utiče na nerazumijevanje budžeta od strane građana je nepostojanje prakse u izradi građanskog budžeta. Tačnije, pored obavezne forme budžetskog dokumenta, zakonski propisi dozvoljavaju i izradu budžeta čiji je sadržaj više prilagođen građanima i njihovim specifičnim zahtjevima. Treba ponovo naglasiti da građanski budžet ima za cilj da što jasnije prikaže na koji način i u koje svrhe će se utrošiti javna sredstva da bi se zadovoljile potrebe građana. Izrada građanskog budžeta još više ima smisla ako se zna da savjeti mjesnih zajednica svake godine Administrativnoj službi Grada dostavljaju listu prioritetsnih ulaganja za svoje područje. Znajući da građanski budžet daje uvid u planiranu potrošnju po konkretnim projektima na nivou mjesnih zajednica, potrebno je što prije uvesti ovu praksu u budžetski proces, posebno tokom pripreme i organizovanja javnih rasprava gdje bi savjeti mjesnih zajednica i građani dobili povratnu informaciju o tome koji se od kandidovanih prioriteta planiraju realizovati. Obzirom da se tu najčešće radi o projektima ulaganja u komunalnu infrastrukturu, za potrebe izrade građanskog budžeta moguće je kombinovati podatke iz funkcionalne klasifikacije sa programima komunalne potrošnje i uređenja građevinskog zemljišta koji se rade za svaku godinu uporedo sa pripremom budžeta.

4.4. Izvršenje budžeta i izvještavanje

Završni račun Grada Banjaluka u suštini predstavlja Izvještaj o izvršenju Budžeta. Izvještaj o izvršenju budžeta u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, član 46. zakona (odredbe člana shodno se primjenjuju i na opštine, gradove i fondove) obavezno sadrži:

- pregled budžetskih sredstava i izdataka koje je Narodna skupština odobrila u budžetu Republike u prethodnoj godini,
- pregled ostvarenih budžetskih sredstava i izdataka u toku prethodne fiskalne godine, koji su prikazani tako da se jasno može vidjeti razlika između odobrenog i izvršenog budžeta,
- objašnjenje većih odstupanja,
- podatke o zaduživanju i upravljanju dugom,
- podatke o korišćenju budžetske rezerve,
- podatke o garancijama datim u toku prethodne fiskalne godine,
- početno i završno stanje jedinstvenih računa trezora i računa posebnih namjena i
- podatke o izvršenim realokacijama.

Osim navedenih podataka i informacija, u izvještaju o izvršenju budžeta za prethodnu fiskalnu godinu obavezno moraju biti prikazani i podaci o početnom i završnom stanju imovine, obaveza i izvora sredstava.

Ministar finansija Republike Srpske donosi pravilnik kojim se uređuju forma i sadržaj budžeta i izvještaja o izvršenju budžeta - Pravilnik o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova²⁹.

Dokument o izvršenju budžeta priprema se dvojako:

- u formi propisanih obrazaca shodno obavezama iz Zakona o računovodstvu i reviziji Republike Srpske (do 31.03. tekuće godine za prethodnu fiskalnu godinu), i
- u formi Izvještaja o izvršenju Budžeta Grada Banjaluka koji se priprema za Skupštinu Grada Banjaluka, i koji se razmatra znatno kasnije u odnosu na prethodni datum.

Izvještaj o izvršenju Budžeta grada Banjaluka za 2012. godinu, pokazuje planirane i realizovane ukupne prihode i rashode budžeta Grada za period 01.01.-31.12.2012. godine. Izvještaj o izvršenju Budžeta Grada Banjaluka za 2012. godinu, pripremljen je u zakonom predviđenom roku³⁰ **31.03.2013. godine**, i upućen Skupštini na razmatranje i usvajanje **09.04.2013. godine**. Prema Programu rada Skupštine Grada Banjaluka za 2013. godinu ("Službeni glasnik Grada Banjaluka", broj:02/2013), predviđeno je da Skupština izvještaj razmatra u drugom kvartalu 2013. godine. Izvještaj o izvršenju Budžeta Grada, usvojen je **03.06.2013. godine**. U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, izvještaje o izvršenju budžeta opština i gradova treba proslijediti nadležnom ministarstvu finansija kvartalno (svako tromjesečje) za tekuću fiskalnu godinu u roku od 15 dana od dana njihovog donošenja.

S obzirom na činjenicu da programsko budžetiranje (budžetiranje po učinku) nije u primjeni, odnosno planiranje i priprema budžeta nije po programima (izlaznim i krajnjim rezultatima), informacije iz Budžeta i Izvještaja o izvršenju budžeta ne mogu odgovoriti na pitanje o učinkovitosti organizacionih jedinica ASBL. Budžet Grada Banjaluka je linijski budžet. Budžet linijskih stavki predstavlja tradicionalni i široko rasprostranjeni oblik pripreme budžeta gdje su budžetske stavke sintetizovane tako da ne omogućavaju praćenje i analizu tokova sredstava do krajnjih korisnika, kao ni procjenu realizacije konkretnih strateških ciljeva. Teško je detaljnije sagledati i analizirati obim i strukturu sredstava na osnovu uvida u budžet.

Linijski budžet nam omogućava da saznamo, na primjer, koliko je novca potrošeno za plate, ali ne možemo vidjeti da li su ostvareni konkretni rezultati, koliko je ljudi zaposleno, šta su

²⁹ Službeni glasnik Republike Srpske, broj 16/11 i 126/11

³⁰ U skladu sa članom 55. Zakona o budžetskom sistemu RS, Ministarstva, opštine, gradovi i fondovi obavezni su da konsolidovani godišnji finansijski izvještaj za određeni nivo vlasti u Republici pripreme do 31. marta tekuće godine za prethodnu fiskalnu godinu.

radili. Ne može se vidjeti ima li napretka za onaj novac koji se od građana dobije za unapređenje obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstva i slično.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ne sadrži odredbe koje bi precizno uputile korisnike kako da pripreme svoje budžetske zahtjeve po programima koji bi pokrili sve njihove aktivnosti, ministarstva finansija trenutno ulaze u drugi krug izmjena i dopuna zakona o budžetu uz podršku međunarodne zajednice, i dijelovi zakona koji se odnose na godišnje i srednjoročno planiranje budžeta bi trebali postati sveobuhvatniji i usklađeniji između različitih nivoa vlasti u BiH³¹.

Ministarstva finansija i budžetski korisnici trenutno prolaze kroz sveobuhvatne programe obuke, a postoje planovi da se informacije iz programskog budžeta proslijede vladu i parlamentu u obliku aneksa na budžet, što još uvijek nije zakonska obaveza³².

Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske³³ i Statuta Grada Banjaluka³⁴, Gradonačelnik podnosi Skupštini Grada Banjaluka, Izvještaj o radu Gradonačelnika i ASBL.

Izvještaj se izrađuje u skladu sa Uputstvom za izradu Programa rada i Izvještaja o radu ASBL³⁵, kojim se uređuje sadržaj i način sastavljanja i podnošenja godišnjeg Programa rada, godišnjeg i polugodišnjeg Izvještaja o radu organizacionih jedinica ASBL.

Izvještaj o radu Gradonačelnika i ASBL za period 01.01.-31.12.2012. godine, predstavlja cijelinu iz koje se može sagledati način, obimnost, složenost, uslovi i sadržaj rada Gradonačelnika i Administrativne službe, kao i problematika u obavljanju poslova.

Na osnovu istoga ne mogu se izvući instrumenti ocjene efikasnosti i efektivnosti, kroz komparaciju finansijskih izvještaja i izvještaja o radu.

U Uputstvu se navodi da program rada između ostaloga služi za utvrđivanje orijentacionog iznosa sredstava, koja su neophodna za rad Administrativne službe.

Izvještaj o radu ne posvećuje posebnu pažnju analizi korištenja budžetskih sredstava u toku perioda za koji se Izvještaj podnosi, s tim da se u istom navodi da će konačni podaci o izvršenju Budžeta Grada biti precizno iskazani u Konsolidovanom izvještaju o izvršenju Budžeta Grada, za koji je shodno važećim propisima rok izrade 31. mart, nakon čega se isti upućuje Skupštini Grada na razmatranje. Napominjemo da je konsolidovani finansijski izvještaj u zakonski predviđenom roku (do 5. aprila) dostavljen Ministarstvu finansija.

³¹ Utjecaj uvođenja programskog bužetiranja na transparentnost i odgovornost javnog sektora u Bosni i Hercegovini (prevod)- Studija praktične politike, Finalna verzija-Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika u BiH 2006/2007, Naida Trkić, April 2007. godine, strana 22.

³² Ibidem, strana 24.

³³ Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 101/04, 42/05 i 118/05

³⁴ Službeni glasnik Grada Banjaluka, broj: 25/05, 30/07 i 17/12

³⁵ Službeni glasnik Grada Banjaluka, broj: 01/10

Kada se govori o reviziji, uloga revizije u revidiranju budžeta Banjaluke se ne razlikuje u odnosu na njenu ulogu u reviziji budžeta Republike Srpske. Međutim, ovdje treba istaći nekoliko specifičnosti kada su u pitanju lokalne samouprave. Prva je ta da ne postoji obaveza da Glavna služba za reviziju svake godine revidira izvještaj o izvršenju budžeta Grada Banjaluke. Kao takav, on onda nije ni dostupan javnosti na jasan i transparentan način kao što je, primjera radi, u slučaju Izvještaja o reviziji konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta Republike Srpske. Druga specifičnost vezana je za ulogu interne revizije koja u slučaju lokalnih samouprava ima značajniju funkciju. Njen zadatak je da, u skladu sa Zakonom o reviziji u javnom sektoru, vrši reviziju budžetskih korisnika Grada Banjaluke. Kao i kod Glavne službe za reviziju, i oni daju preporuke čija se primjena prati u kontinuitetu. Po završetku svake fiskalne godine, a na osnovu Zakona o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske, izvještaj o radu internog revizora se podnosi Gradonačelniku, Glavnoj službi za reviziju javnog sektora Republike Srpske i Centralnoj jedinici za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole u okviru Ministarstva finansija.

4.5. Ocjene budžetske prakse Grada Banjaluka

U narednom tekstu sumirani su rezultati provedenog istraživanja i analize budžetske prakse Grada Banjaluka u formi ocjena i to sa aspekta:

- Dostupnosti informacija za javnost o budžetu i pratećim budžetskim dokumentima;
- Razumljivosti i relevantnosti samog sadržaja budžetskih dokumenata i
- Otvorenosti procesa i uključenosti građana u postupak pripreme i praćenja realizacije Budžeta Grada za 2012. godinu.

4.5.1. Ocjena dostupnosti informacija

Generalna ocjena je da postojeći načini komuniciranja s javnošću tokom planiranja, pripreme i realizacije budžeta ne obezbjeđuju zadovoljavajuću informisanost građana o procesu budžetiranja. Nameće se zaključak da preovlađuje pasivni oblik informisanja javnosti, odnosno, da postoji slaba inicijativa lokalnih vlasti da upozna građane sa svojim aktivnostima i planovima, pri čemu Grad koristi mali broj metoda i tehnika za komunikaciju.

Upotreba zvaničnog portala Grada Banjaluka, kao ključnog kanala za direktnu komunikaciju sa građanima, u pogledu objave budžetskih dokumenata, je na vrlo skromnom nivou.

Na zvaničnoj web adresi Grada građani **ne mogu pronaći Izvještaj o radu ASBL i Gradonačelnika** kao ni i **Izvještaj o izvršenju Budžeta za 2012. godinu**. Isti se ne objavljaju u Službenom glasniku Grada.

Takođe, građanima nisu dostupne ni informacije iz Izvještaja o održanim javnim raspravama gdje se evidentiraju svi izneseni prijedlozi i inicijative od strane savjeta mjesnih zajednica, organizacija civilnog društva, budžetskih korisnika, odbornika i samih građana.

Javna rasprava je propisana Statutom Grada kao obavezni vid komunikacije sa građanima prilikom pripreme i usvajanja Budžeta. Iako je u skladu sa Statutom i Programom javnih rasprava predviđen obavezni rok za javnu raspravu od 30 dana, **prezentacije po mjesnim zajednicama se obično završe u roku od 5-10 dana** što dodatno utiče na slabu informisanost građana i njihovo nedovoljno učešće.

Pored toga, javne rasprave se održavaju samo u manjem broju mjesnih zajednica.

4.5.2. Ocjena razumljivosti i relevantnosti sadržaja budžetskih dokumenata

Na osnovu urađene analize sadržaja budžetskog dokumenta Grada za 2012. godinu, može se konstatovati da **isti poštuje** obavezujuće odredbe Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske i Pravilnika o budžetskim klasifikacijama te daje osnovne informacije o vrsti, funkciji i mjestu budžetske potrošnje.

Posmatrani dokument budžeta **ne sadrži programsku (projektnu) komponentu** u prezentaciji sadržaja i zbog toga **ne daje potrebne informacije o očekivanim rezultatima i ishodima budžetske potrošnje**. Bez tih informacija građani ne mogu dati svoju ocjenu o opravdanosti ulaganja ili svrsishodnosti pojedinih budžetskih stavki. U skladu s tim može se reći da budžet **ne daje odgovor na ključna pitanja: zašto i zbog čega se** određena javna sredstva planiraju potrošiti?

Odsustvo programskog budžetiranja ima za posljedicu i to što u dokumentu Budžeta za 2012. godinu ne postoji veza između predložene budžetske potrošnje i usvojenih politika za posmatrani vremenski period. Pogotovo **nedostaje suštinska veza** budžeta sa definisanim strateškim ciljevima, s obzirom da je Skupština Grada Banjaluka 2008. godine Startegijom razvoja Grada uspostavila strateški okvir koji je 2012. godine ažuriran programsko-projektnim akcionim planom.

Istovremena prezentacija budžetskih stavki po ekonomskoj, funkcionalnoj i organizacionoj klasifikaciji, bez adekvatnog narativnog dijela, **čini razumijevanje budžeta komplikovanim** za „obične“ građane i obeshrabruje ih u namjeri podnošenja inicijativa i

prijedloga za izmjenu određenih budžetskih stavki. S druge strane, **ne postoji praksa izrade sažetka budžeta** ili tzv. „građanskog budžeta“ koji je sadržajem više prilagođen široj javnosti. Zbog nepostojanja prakse u izradi „građanskog budžeta“, tokom prezentacije nacrta budžeta u okviru javne rasprave građani nemaju uvid u planirana ulaganja u konkretnе projekte na području njihovih mjesnih zajednica, niti povratnu informaciju o tome šta će od projekata sa ranije dostavljene liste prioriteta bit realizovano. Pored toga, građani nemaju uvid ili im se na javnim raspravama ne prezentuju sažeci drugih relevantnih dokumenata koji treba da prate dokument budžeta kao što su Plan rada ASBL, Izvještaj o izvršenju budžeta za prethodnu godinu, Program komunalne potrošnje, Program uređenja građevinskog zemljišta i dr. To je svakako jedan od osnovnih razloga za njihovo slabo učešće u budžetskom procesu i nedovoljnu aktivnost u iznošenju inicijativa, upućivanju prijedloga i davanju komentara.

Kada je u pitanju relevantnost sadržaja posmatranog budžetskog dokumenta, **nerealno planiranje prihoda** i ne korištenje raspoloživih informacija u procesu kreiranja rebalansa budžeta je oštetilo i ugrozilo transparentnost samog budžetskog procesa.

4.5.3. Ocjena otvorenosti budžetskog procesa i uključenosti javnosti

Iako Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ne predviđa obaveznost učešća građana u kreiranju budžeta, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Statutom Grada nalaže se obavezno provođenje javne rasprave prije odluke o usvajanju budžeta. Shodno tome usvojen je Programa provođenja javne rasprave o Nacrtu budžeta grada Banjaluka za 2012. godinu.

Internet sajt Grada Banjaluke i organizovanje javnih rasprava u mjesnim zajednicama su **jedini kanali dvosmjerne komunikacije s građanima** koji su bili predviđeni tim programom.

Programom je definisano da javna rasprava traje od 11. do 21. novembra 2011. godine i da se organizuje u **pet mjesnih zajednica**. Kasnije je taj rok produžen do 10. decembra 2011. godine kako bi se ispoštovala obaveza trajanja javne rasprave od 30 dana.

Ne postoje jasni kriteriji za izbor mjesnih zajednica u kojima je organizovana javna rasprava, niti željeni efekti javne rasprave.

Javne rasprave su slabo posjećene, i najveći broj građanskih inicijativa ne nađe svoje mjesto u Budžetu. Aktivni posjetioci javnih rasprava su uglavnom predsjednici i članovi savjeta mjesnih zajednica, te rijetki predstavnici nevladinog sektora.

Odjeljenje za finansije, kao nosilac realizacije Programa javne rasprave, **nije razvilo instrumente** putem kojih bi se vršila **ocjenu učešća građana** u procesu kreiranja budžeta.

Nakon provedene javne rasprave, javnosti **nije bio dostupan Izvještaj o održanim javnim raspravama** koji sadrži pregled svih inicijativa i prijedloga upućenih od strane građana i drugih koji su prisustvovali javnim raspravama.

Zapisnik sa javne rasprave održane 11. novembra 2011. godine u Banskom dvoru kao ilustracija prethodnog stava.

Pitanje: „*Da li će svi koji su postavili pitanje dobiti pismene odgovore?*“

Odgovor: „*Izvještaj sa provedene javne rasprave biće dostavljen svim odbornicima Skupštine Grada, i isti će biti razmatran kao posebna tačka dnevnog reda kada se bude usvajao Budžet Grada za 2012. godinu.*“

Pomenuti Izvještaj o održanim javnim raspravama **nije dovoljno sistematican** i ne pruža informacije o rezultatima pokrenutih inicijativa i prijedloga zainteresovanih strana na održanim javnim raspravama.

Gradani se o budžetu konsultuju tek u završnoj fazi njegove izrade kada postoji malo prostora za korekcije. **Nije zaživjela praksa organizovanih konsultacija u ranoj fazi** gdje bi građani iznosili svoje inicijative i prije nacrta. U tom kontekstu ne koriste se dovoljno postojeći mehanizmi unutar mjesnih zajednica kada građani upućuju svoje prijedloge savjetima mjesnih zajednica za rješavanje problema i utvrđivanje liste prioriteta.

Bez obzira na nedovoljnu informisanosti, **svijest građana** o njihovojo ulozi u postupku planiranja, pripreme i donošenja dokumenta budžeta je **na veoma niskom nivou**, niti se radi dovoljno na edukaciji građana po tom pitanju

Komisija za finansije kao radno tijelo Skupštine Grada koje, između ostalog, razmatra Nacrt i prijedlog budžeta Grada te prati ostvarivanje prihoda i rashoda budžeta, **nema u svom sastavu članove koji dolaze ispred organizacija civilnog društva** kao **direktne predstavnike građana**.

4.6. Budžetska praksa prikazana kroz brojeve

- U Banjaluci je prema podacima Centralne izborne komisije za 2012. godinu bilo registrovano 181.530 birača. Blizu 90.000 birača je izašlo na lokalne izbore u 2012. godini. **Između 200 i 300 građana je učestvovalo u javnoj raspravi** povodom Nacrta budžeta za 2012. godinu što je **ispod 0,2% od ukupnog broja registrovanih birača**
- **2 dana** su protekla od usvajanja Nacrta budžeta za 2012. godinu i upućivanja na javnu raspravu do prve javne rasprave koja je održana u Banskom dvoru 11. novembra 2011. godine. To je istovremeno bilo vrijeme za koje su građani mogli da se upoznaju s dokumentom budžeta i pripreme za prvu javnu raspravu.
- Javna rasprava u mjesnim zajednicama povodom Nacrta budžeta za 2012. godinu **provedena je u roku od 4 dana** (od 11. novembra do 14. novembra 2011. godine)
- U Banjaluci djeluje 57 savjeta mjesnih zajednica. Javna rasprava povodom Nacrta budžeta za 2012. godinu **održana je u 5 mjesnih zajednicama**, tj. skoro u svakoj **11-oj mjesnoj zajednici** koja djeluje u sastavu Grada
- **23 savjeta mjesnih zajednica** su dostavila svoje prijedloge pisanim putem u sklopu javne rasprave na Nacrt budžeta za 2012. godinu, što je **40% od ukupnog broja savjeta**.
- Ukupno **5 udruženja građana/organizacija civilnog društva** dostavilo je svoje pisane prijedloge, zahtjeve i inicijative u okviru javne rasprave na Nacrt budžeta za 2012. godinu.
- Ukupno **3 javne ustanove** su dostavile svoje pisane prijedloge, zahtjeve i inicijative u okviru javne rasprave na Nacrt budžeta za 2012. godinu.
- **Ukupno dvoje građana i dvoje odbornika** dostavilo je svoje pisane prijedloge, zahtjeve i inicijative Odjeljenju za finansije tokom javne rasprave o Nacrtu budžeta za 2012. godinu.
- **13 dana se kasnilo** sa usvajanjem Prijedloga budžeta za 2012. godinu u odnosu na zakonom propisani rok.

- Skoro **13.000.000 KM** planirano je više prihoda posljednjim rebalansom Budžeta koji je usvojen u **decembru 2012. godine** u odnosu na izvršenje u toj istoj godini.
- **37.4 miliona KM** ili 27% budžetske potrošnje (koja ne uključuje otplatu dugova) potrošeno je u 2012. godini na ime rashoda za lična primanja.
- **0 predstavnika nevladinog sektora** učestvuje u radu Komisije za finansije, koja pored ostalih tijela, razmatra dokument budžeta Grada.
- **0 izvještaja o radu i izvještaja o izvršenju budžeta** za 2012. godinu bilo je dostupno javnosti putem zvanične internet stranice Grada.

5. Preporuke

Obezbijediti precizniji i jasniji pravni okvir u cilju veće transparentnosti i otvorenosti budžetskog procesa na lokalnom nivou.

- U Zakonu o budžetskom sistemu RS propisati obavezu blagovremenog objavljivanja svih relevantnih budžetskih dokumenata u lokalnim službenim glasnicima i putem interneta (web portala gradova i opština).
- Propisati obavezu sačinjavanja narativnih obrazloženja budžeta izvještaja o izvršenju budžeta.
- Preciznije definisati sadržaj budžeta, te sadržaj periodičnih i godišnjih izvještaja o izvršenju. Zakon o budžetskom sistemu RS i relevantni pravilnici trebaju biti detaljniji u pogledu narativnog dijela budžeta i izvještaja o izvršenju, u skladu s međunarodnom dobrom praksom.
- Propisati obavezu uvođenja programske klasifikacije budžeta, koja obezbijeđuje prikaz direktnе veze između budžetskih stavki i programske ciljeve.
- Precizirati obavezu i glavne elemente provođenja javnih rasprava o nacrtu budžeta kako bi se otvorio budžetski proces prema građanima. Razmotriti uvođenje dodatnog kruga „ranih“ javnih rasprava.
- U svrhu boljeg razumijevanja od strane građana, građanski budžeti, pojednostavljeni prikazi budžeta razumljivi za širu javnost, trebaju predstavljati zakonsku obavezu za sve opštine i gradove.
- Propisati više vremena za razmatranje budžetskog prijedloga.
- U Zakonu o lokalnoj samoupravi detaljnije razraditi obavezu organa jedinica lokalne samouprave da „podnose javnosti godišnje izvještaje u kojima se porede postignuti rezultati sa planiranim programskim ciljevima“. U tom smislu definisati minimum informacija koje bi navedeni godišnji izvještaji trebali sadržavati.

Unaprijediti sadržaj i kvalitet budžetskih dokumenata Grada.

- Prezentaciju nacrta budžeta potrebno je kroz poseban dokument prilagoditi građanima. U tom smislu uvesti praksi izrade tzv. „budžeta za građane“ kao pratećeg dokumenta koji bi bio jednostavan i razumljiv za građane i koji bi sadržavao pregled planiranih investicija i budžetskih izdvajanja po mjesnim zajednicama.

- U vezi sa prethodnom preporukom, prilikom provođenja javne rasprave o budžetu, potrebno je prezentovati budžetske stavke rasčlanjene po mjesnim zajednicama: iznose planiranih ulaganja i projekte koji se planiraju realizovati tim sredstvima po svakoj mjesnoj zajednici u toku budžetske godine.
- Potrebno je što prije otpočeti postupak prelaska na sistem programskog budžetiranja i posljedično uvođenje programske (projektne) klasifikacije budžetskih stavki u proces planiranja, izvršenja i praćenja budžeta Grada Banjaluka. U prvom koraku moguće je prezentovati podatke o očekivanim učincima u budžetskoj godini za koju se vrši planiranje na osnovu informacija iz drugih dokumenata (Program zajedničke komunalne potrošnje, Program uređenja građevinskog zemljišta, Izvještaja o radu za prethodnu godinu i sl.)
- Postupak planiranja budžeta neophodno je dovesti u direktnu vezu sa ranije utvredenim strateškim okvirom razvoja Grada te shodno tome budžetske stavke prezentovati u vezi sa definisanim strateškim ciljevima iz Strategije razvoja Banjaluke 2007-2015.
- Nadležni organi Grada trebaju objektivno planirati visinu prihoda budžeta koristeći sve raspoložive informacije od značaja. Kada je izrada nacrta rebalansa budžeta u pitanju, prihodovne stavke korigovati koristeći posljednje podatke o punjenju budžeta.
- Uskladiti strukturu i učešće pojedinih troškova budžeta prema prioritetima definisanim u relevantnim dokumentima Grada (strategije razvoja, uputstvo za pripremu budžeta Grada, itd.). U tom cilju planirati smanjenje udjela administrativnih troškova u budžetskoj potrošnji Grada.
- Preispitati broj zaposlenih u Administrativnoj službi i budžetskim korisnicima te ove podatke učiniti dostupnim za javnost (u skladu sa Članom 76. Zakona o lokalnoj samoupravi).

Osigurati dostupnost neophodnih informacija o budžetu građanima Banjaluke.

- Na web portalu grada objaviti sve dokumente od značaja za budžetski proces za tekuću i svaku od najmanje 5 prethodnih godina: budžet Grada, rebalanse budžeta, izvještaje o izvršenju budžeta, izvještaj o radu, program zajedničke komunalne potrošnje (i izvještaj o njegovom izvršenju), program uređenja građevinskog zemljišta(i izvještaj o njegovom izvršenju).

- Grad treba raditi na unapređenju i proširenju svojih web kapaciteta (portal Grada) i efikasnosti u diseminaciji budžetskih informacija putem interneta kao i pružanja odgovora na upite putem elektronske pošte.
- Osigurati dostupnost građanima svim relevantnim budžetskim dokumentima u svakoj mjesnoj zajednici na teritoriji Grada.

Podstaći uključenost građana Banjaluke u procesu planiranja budžeta.

- Definisati i usvojiti jasne kriterijume na osnovu kojih se utvrđuje program javnih rasprava (uključujući broj mjesnih zajednica i njihov izbor) i ocjenjuje njihova uspješnost.
- Svake godine uraditi evaluaciju uspješnosti provedenog programa javnih rasprava i tu evaluaciju učiniti javno dostupnom.
- Prilikom upućivanja poziva građanima da učestvuju u javnim raspravama, potrebno je istovremeno diseminovati i nacrt budžeta sa informacijama o planiranoj potrošnji i projektima po mjesnim zajednicama.
- Provodenje programa javnih rasprava u mjesnim zajednicama potrebno je da traje najmanje tri sedmice.
- Posebno je potrebno produžiti period između usvajanja nacrta budžeta i početka provođenja programa javne rasprava (7-14 dana), da bi se ostavilo dovoljno vremena da se građani adekvatno informišu.
- Uvesti dodatne načine obavještavanja građana o mogućnosti učešća u javnim raspravama. Pri tome koristiti veći broj sredstava informisanja kao i kanale komunikacije putem interneta. Npr. izraditi sistem periodičnog informisanja građana putem elektronske pošte gdje bi se građani mogli besplatno prijaviti da primaju informacije, razviti sistem komunikacije sa građanima putem društvenih mreža (npr. Facebook, twitter i sl.)
- Aktivno promovisati i druge načine učešća građana u budžetskom procesu osim javnih rasprava po mjesnim zajednicama, npr. dostava prijedloga pismenim i elektronskim putem, organizovanje fokus grupa po tematskim oblastima (npr. privreda, obrazovanje, ekologija itd)
- Postići aktivniju ulogu mjesnih zajednica u informisanju građana i pozivanju da učestvuju u javnim raspravama, npr. putem prethodne komunikacije sa predsjednicima zajednica etažnih vlasnika u urbanim sredinama.

- Grad treba da uspostavi sistem kontinuiranog informisanja građana o radu lokalne samouprave u cilju jačanja kulture participacije. Kako bi se građani podstakli da aktivnije učestvuju u javnim raspravama o nacrtu budžeta, razmotriti mogućnost organizovanja posebnih edukativnih programa na temu gradskog budžeta koji bi se izvodili po mjesnim zajednicama i to neposredno prije održavanja javnih rasprava o nacrtu budžeta.
- Razmotriti uvođenje dodatnog kruga „ranih“ javnih rasprava koje bi se provodile prije utvrđivanja nacrtta bužeta.

6. Korišteni izvori i literatura

Literatura:

- CCI, Kvalitativna analiza budžetskih javnih politika na nivou lokalne samouprave Grad Banja Luka, Sarajevo april 2013. godine.
- CCI, Mala škola budžeta, Decembar 2007. godine.
- IMF, 2009. How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency.
- OECD, 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency.
- Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini, Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2011. godine.
- Uključivanje civilnog društva u jačanju odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori, Zajednica opština Crne Gore.
- Utjecaj uvođenja programskog budžetiranja na transparentnost i odgovornost javnog sektora u Bosni i Hercegovini, Studija praktične politike, april 2007. godina.

Zakonski i drugi propisi:

- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske. „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 96/03, 14/04, 67/05, 34/06, 128/06, 117/07, 54/08, 126/08, 92/09 i 121/12. .
- Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. „ Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 101/04, 42/05 i 118/05.
- Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske. „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/01.
- Zakon o trezoru Republike Srpske. „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/05 i 92/09.
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova. „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/11 i 126/11.
- Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova. „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 90/10.
- Drugi akti i dokumenti koji su korišteni:
 - Budžet grada Banjaluka za 2012. godinu,
 - Izvještaj o izvršenju Budžeta grada Banjaluka za 2012. godinu,
 - Izvještaj o radu Gradonačelnika i ASBL za 2012. godinu,
 - Izvještaj o provedenom Programu javnih rasprava povodom Nacrta budžeta Grada za 2012. godinu,
 - Program komunalne potrošnje za 2013. godinu,
 - Program uređenja građevinskog zemljišta za 2013. godinu,
 - Uputstvo za pripremu Budžeta grada Banjaluka za 2014. godinu,

- Strategija razvoja grada Banjaluka,
- Statut grada Banjaluka,
- Poslovnik Skupštine grada Banjaluka i drugi gradski propisi i odluke.

Internet izvori:

- Open Budget Survey 2012-<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-MacedoniaCS-English.pdf>.
- www.banjaluka.rs.ba
- www.vladars.net
- www.oecd.org
- www.imf.org

Prilog – Odgovor ASBL povodom upućenog zahtjeva za pristup informacijama

РЕПУБЛИКА СРПСКА
ГРАД БАЊА ЛУКА
КАБИНЕТ ГРАДОНАЧЕЛНИКА

РЕПУБЛИКА СРПСКА ГРАД БАЊА ЛУКА ГРАДОНАЧЕЛНИК - АДМИНИСТРАТИВНА СЛУЖБА			
Приједоно: 06-07-2013			
Одг. јез.	Форма	Примјер	Приједоно
12-			

Број: 12 -К-3053/2013
Дана: 30.07.2013. године

Удружење „ГЕА“
приступило информацијама

УДРУЖЕЊЕ ГЕА – Центар за истраживања и студије
Ул. Краља Петра I Карађорђевића бр.107
БАЊА ЛУКА

ПРЕДМЕТ: Захтјев за приступ информацијама, одговор, доставља се

Поводом вашег захтјева за приступ информацијама којим сте се дана 04.07.2013. године обратили Кабинету градоначелника захтијевајући достављање Извјештаја о раду градоначелника и Административне службе града за период 01.01.-31.12.2012. године те Извјештаја о извршењу буџета града Бања Лука за период 01.01.-31.12.2012. године у електронској форми, обавјештавамо вас да ће исти у наредном периоду бити објајени на службеној интернет страници Града Бања Лука, те на тај начин доступни јавности.

С поштовањем,

Достављено:

- именованом,
- евиденцији,
- архиви

Сам. спр. сарадник за представке и притужбе

Мр Николина Рачић, дипл.правник



