



# Budžetska transparentnost jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

Novembar/studeni 2024. godine



*“Ovaj izvještaj je sačinjen uz financijsku podršku Evropske unije i International Budget Partnership. Sadržaj ovog izvještaja je isključiva odgovornost Udruženja Gea i ne predstavlja neophodno stavove Evropske unije i International Budget Partnership“*

## SADRŽAJ

Uvod.....	4
Metodologija.....	6
Pregled regulatornog okvira relevantnog za budžetsku transparentnost jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini .....	10
Rezultati istraživanja.....	20
Glavni nalazi i preporuke .....	32
Prilozi .....	35

## Uvod

Već godinama unazad Bosna i Hercegovina se suočava sa problemom niske budžetske transparentnosti a rezultati globalnog istraživanja o otvorenosti budžeta (*Open Budget Survey – OBS*) za 2023. godinu, po kojima je **Bosna i Hercegovina ostvarila samo 28 bodova po osnovu budžetske transparentnosti (od mogućih 100)** to samo potvrđuju. Ono što izaziva dodatnu zabrinutost je konstantan negativni trend još od 2012. godine i da Bosna i Hercegovina nikada, od kada učestvuje u ovom istraživanju, nije bila ni blizu 60 osvojenih bodova što se smatra donjom granicom ili minimumom za pozitivnu ocjenu budžetske transparentnosti. Na osnovu toga je evidentno da niska budžetska transparentnost predstavlja hroničan problem koji zahtijeva hitno djelovanje i preduzimanje konkretnih intervencija po ovom pitanju.

Rezultati pomenutog OBS istraživanja važni su ne samo zbog aspekta budžetske transparentnosti, što je svakako primarni cilj istraživanja, već i zbog toga što je budžetska transparentnost u direktnoj korelaciji sa stepenom učešća javnosti u procesu donošenja odluka o budžetima, a što u konačnom doprinosi odgovornom upravljanju javnim sredstvima. Drugim riječima, dostupnost jasnih i pravovremenih informacija o budžetu u značajnoj mjeri olakšava građansko učešće u procesima donošenja odluka kao i praćenje rezultata rada vlasti. Time se povećava javna odgovornost zbog mogućnosti direktnog nadzora i povratnih informacija koje građani daju vlastima.

Za razumijevanje značaja budžetske transparentnosti posebno je aspekt učešća javnosti u procesu donošenja na lokalnom nivou. **Budžetska transparentnost na lokalnom nivou ima ključan značaj jer omogućava efikasnije, odgovornije i inkluzivnije upravljanje javnim sredstvima.** Ona doprinosi povjerenju građana u lokalnu upravu jer kada lokalne vlasti otvoreno dijele informacije o prikupljanju i trošenju javnih sredstava, građani postaju svjesniji kako se njihov novac koristi. To jača povjerenje u javne institucije i povećava legitimitet odluka. Takođe, budžetska transparentnost na lokalnom nivou omogućava građanima, medijima, nevladinim organizacijama i drugim akterima da nadziru budžetske odluke, identifikuju nepravilnosti i zahtijevaju odgovornost za nepravilno trošenje sredstava. Kada se građani uključe u budžetski proces, vlasti bolje razumiju lokalne potrebe. Na taj način se sredstva mogu usmjeriti na prioritetne projekte, poput infrastrukture, zdravstva i obrazovanja, čime se poboljšava kvalitet života. Transparentnost daje građanima priliku da aktivno učestvuju u odlučivanju o prioritetima lokalne zajednice. Isto tako, investitori imaju više povjerenja u lokalne zajednice koje posluju transparentno čime se šalje signal da lokalna uprava odgovorno upravlja finansijama, što privlači domaće i strane investicije. Konačno, budžetska transparentnost smanjuje prostor za zloupotrebu sredstava, kao što su netransparentni grantovi, sumnjive javne nabavke i nepravedne dodjele resursa a javnost na osnovu dostupnih podataka i informacija može prijaviti korupciju ili nepravilnosti.

Dakle, budžetska transparentnost na lokalnom nivou ne samo da doprinosi odgovornijem upravljanju javnim sredstvima, već i povećava povjerenje građana u lokalnu upravu, smanjuje rizik od korupcije i osigurava adekvatne odgovore na potrebe lokalne zajednice. Ona je ključni element u izgradnji inkluzivnog i održivog lokalnog razvoja.

Upravo zbog toga je kroz projekat LENS - *Local CSOs Empowered, Networked and Strengthened for Active Budget Monitoring*, sprovedeno istraživanje budžetske transparentnosti na lokalnom nivou gdje su, po prvi put, analizirani dostupni podaci o budžetima u svih jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, ukupno 143 opštine/općine i grada.

Radi se o opsežnom istraživanju koje je sprovedeno kako bi se utvrdio nivo budžetske transparentnosti na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, imajući u vidu činjenicu da se prethodno pomenuto globalno OBS istraživanje sprovodi isključivo na centralnom nivou (nivou država) i da ne postoji sveobuhvatan prikaz budžetske transparentnosti jedinica lokalne samouprave u BiH. Pored toga, istraživanjem su se nastojale identifikovati dobre i loše prakse, odnosno budžetske politike na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini a koje mogu biti korisno usmjerenje za buduće intervencije ka unapređenju budžetske transparentnosti u BiH. U tom smislu ovo istraživanje može da posluži i kao polazna osnova za uvođenje prakse periodičnog ocjenjivanja budžetske transparentnosti na lokalnom nivou (prijedlog je da ono vrši svake dvije godine a da se rezultati prezentuju neposredno nakon predstavljanja rezultata globalnog OBS istraživanja za BiH) i predstavljanja javnosti uporednog (benchmark) prikaza budžetske transparentnosti svih jedinica lokalne samouprave u BiH.

Kada je u pitanju sadržaj ovog dokumenta, on se sastoji od pet tematskih poglavlja. Uvodno poglavlje govori o tome šta je svrha i predmet istraživanja, u drugom poglavlju opisan je metodološki postupak samog istraživanja dok je u trećem poglavlju predstavljen regulatorni okvir relevantan za budžetsku transparentnost jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Četvrto tematsko poglavlje je posvećeno rezultatima istraživanja dok su u petom poglavlju izvedeni glavni zaključci istraživanja i date preporuke za unapređenje kako bi se podigao nivo budžetske transparentnosti, građanskog učešća i odgovornog upravljanja javnim sredstvima na lokalnom nivou.

Važno je još jednom naglasiti da **ovaj dokument polazi od osnovne pretpostavke da je za aktivniju ulogu javnosti u budžetskim procesima, uključujući i učešće organizacija civilnog društva, neophodno osigurati dovoljan nivo njihove informisanosti**, odnosno, kroz proaktivnu budžetsku transparentnost i izgrađene participativne mehanizme stvoriti stimulatívno okruženje za učešće zainteresovane javnosti u budžetskim procesima na lokalnom nivou. U skladu s tim fokus ovog istraživanja stavljen je upravo na ulogu i djelovanje lokalne administracije u Bosni i Hercegovini u smislu dostupnosti budžetskih podataka, otvorenosti za učešće zainteresovanih aktera u budžetskim procesima i odgovornog odnosa prema korištenju javnih resursa.

## Metodologija

Metodološki pristup korišten za potrebe istraživanja osmišljen je na način da se kroz formu standardizovanog upitnika (seta od 21 pitanja) prikupe podaci i ocijeni **nivo budžetske transparentnosti za sve jedinice lokalne samouprave u BiH, ukupno njih 143 (79 u Federaciji BiH i 64 u Republici Srpskoj)**. Važno je napomenuti da se radi o prvom istraživanju tog tipa u koje su uključene sve jedinice lokalne samouprave u BiH, što je i iz perspektive metodološkog pristupa zahtijevalo definisanje standardizovanog obrasca sa listom istraživačkih pitanja kako bi se omogućilo sagledavanje postignutog stepena transparentnosti i uporedna analiza. Već je u uvodu pomenuto da je **fokus na budžetsku transparentnost jedinica lokalne samouprave stavljen zbog toga što se radi o nivou vlasti koji je u neposrednom kontaktu sa građanima**, služi im i stvara prilike za njihovo neposredno uključivanje u proces donošenja odluka, te je zbog toga pitanje transparentnosti, a naročito budžetske transparentnosti, od izuzetne važnosti za dalji razvoj participativne demokratije u cijeloj BiH.

Pored toga, pitanje budžetske transparentnosti je u fokusu brojnih istraživanja i razmatranja međunarodnih organizacija koje se bave unapređenjem upravljanja javnim finansijama kao što su MMF, Svjetska banka, OECD, itd. Za sprovedeno istraživanje budžetske transparentnosti na lokalnom nivou u BiH je od izuzetne važnosti i rad koji na ovom polju provodi International Budget Partnership (IBP), vodeća neprofitna organizacija koja promoviše odgovornije, efikasnije i ravnopravnije upravljanje javnim novcem i koja je razvila i primjenjuje prethodno pomenuti Open Budget Survey, istraživački instrument kojim se još od 2006. godine mjere osnovni aspekti budžetskog upravljanja i odgovornosti u mnogim zemljama širom svijeta<sup>1</sup>. Sam metodološki pristup korišten za potrebe ovog istraživanja je u određenim segmentima koncipiran **po uzoru na Open Budget Survey**, s tim da se **bitna razlika ogleda u predmetu istraživanja (lokalni nivo)** s obzirom na to da je Open Budget Survey dizajniran za istraživanje na nivou centralnih vlada koje funkcionišu u različitim pravnim sistemima i sa namjerom da se postigne određeni stepen komparabilnosti između ovih različitih sistema.

Za definisanje metodološkog pristupa od značaja je bilo i ranije istraživanje pod nazivom „Procjena budžetske transparentnosti u opštinama u BiH“ iz 2011. godine (Centar za društvene istraživanja „Analitika“), koje je imalo za cilj istražiti „*do koje mjere su opštine u BiH stvorile podsticajno okruženje za angažman građana u budžetskom procesu kroz institucionalizaciju procedura, formata i mehanizama budžetske transparentnosti*“<sup>2</sup> i gdje se na osnovu prikupljenih podataka sa internet prezentacija JLS i metode studije slučaja iz 6 opština došlo do osnovnih zaključaka.

Međutim, u svrhu istraživanja koje je sprovedeno u okviru LENS projekta, definisan je širi obuhvat budžetske transparentnosti što je svakako imalo značajan uticaj na samu metodologiju i potrebne istraživačke resurse. U dizajnu istraživanja pošlo se od premise da je ključni preduslov za transparentnost jedinica lokalne samouprave postojanje zvanične internet stranice putem koje je javnosti moguće uz podijeliti brzo i kvalitetno sve informacije od značaja za posmatranu lokalnu zajednicu. U tom smislu **glavni izvor informacija tokom**

---

<sup>1</sup> Posljednje istraživanje, provedeno 2023. godine, je obuhvatilo 125 zemalja

<sup>2</sup>Jusić, Mirna, 2011 „Procjena budžetske transparentnosti u opštinama u BiH“ str 70

sprovedenog istraživanja i prikupljanja podataka o različitim aspektima budžetske transparentnosti bile su zvanične internet stranice opština/općina i gradova u Bosni i Hercegovini (u momentu sprovođenja istraživanja 140 od ukupno 143 JLS u BiH su imale svoje zvanične internet stranice).

Za potrebe sprovođenja istraživanja angažovan je multidisciplinarni stručni tim koji se osmislio upitnik uzimajući u obzir najvažnije aspekte budžetske transparentnosti na lokalnom nivou. Upitnik se sastojao od ukupno 21 pitanja svrstanog u tri glavne kategorije:

- Pitanja koja se odnose na javnu dostupnost budžetskih dokumenata (13 pitanja)
- Pitanja koja se odnose na mogućnosti za učešće javnosti u budžetskom procesu (4 pitanja)
- Pitanja koja se odnose na ostale aspekte transparentnosti u radu javne uprave sa uticajem na budžetsku transparentnost (4 pitanja)

Lista pitanja iz Upitnika za sprovođenje istraživanja o budžetskoj transparentnosti JLS u BiH

LISTA PITANJA
1. Da li posmatrana JLS ima zvanični web sajt
2. Da li na web sajtu postoje sistematizovani osnovni planski i operativni dokumenti i da li su linkovi prema njima u funkciji
3. Dokument okvirnog budžeta za period 2024-2026 kao instrukcija za srednjoročno finansijsko planiranje je dostupan na zvaničnom web sajtu JLS?
4. Da li je obrazac budžetske instrukcije nadležne službe za finansije dostupan na web sajtu?
5. Da li je na web sajtu objavljen dokument Srednjoročnog ili Trogodišnjeg plana rada JLS za period 2024-2026. godina?
6. Da li je na web sajtu JLS objavljen dokument nacrt budžeta JLS za 2024. godinu?
7. Da li je kompletan dokument budžeta JLS za 2024. godinu, ili njegov dio, pripremljen i po programskoj klasifikaciji ili na neki drugi način koji se odnosi na budžetiranje na osnovu učinaka?
8. Da li je na web sajtu JLS objavljen poziv za javnu raspravu povodom nacrt budžeta JLS za 2024. godinu?
9. Da li je na web sajtu JLS objavljena verzija budžeta za građane ili građanskog budžeta JLS za 2024. godinu?
10. Da li je na web sajtu JLS objavljen Izvještaj o održanoj javnoj raspravi na nacrt budžeta JLS za 2024. godinu?
11. Da li su na web sajtu JLS objavljeni i dostupni skupštinski materijali koji se odnose na usvajanje prijedloga budžeta JLS za 2024. godinu?
12. Da li je na web sajtu JLS objavljen dokument usvojenog budžeta JLS za 2024. godinu i koji je tačan datum usvajanja i objavljivanja?
13. Da li su na web sajtu JLS objavljeni periodični izvještaji (kvartalni, polugodišnji i godišnji) o izvršenju budžeta JLS za 2023. godinu?
14. Da li je na web sajtu JLS objavljen Plan javnih nabavki za 2024. godinu?
15. Da li su na web sajtu JLS objavljeni ugovori ili informacije o ugovorima iz domena javnih nabavki za 2024. godinu?
16. Da li su na web sajtu JLS objavljeni rebalansi budžeta za 2023. godinu i ukoliko jesu, da li su njima prethodile javne rasprave?
17. Da li je na web sajtu JLS objavljen Izvještaj o finansijskoj reviziji nadležne javne službe za reviziju u prethodnom petodogodšnjem periodu?
18. Da li je na web sajtu JLS objavljen Akcioni plan za provođenje preporuka iz Izvještaja o finansijskoj reviziji nadležne javne službe za reviziju u prethodnom petodogodšnjem periodu?
19. Da li pored Poslovnika o radu OV/SO/GS na zvaničnom web sajtu JLS postoji pravilnik ili posebna odluka kojom se promoviše transparentnost ili preciznije uređuje učešće javnosti u donošenju odluka i planskih dokumenata
20. Pored obaveznih izvještaja o izvršenju budžeta, postoji li na web sajtu JLS neki drugi vid javno dostupnih informacija o budžetskoj potrošnji (izvještaji ili drugi dokumenti koji govore o dodjeli grant sredstava, subvencija, isplaćenih podsticaja, transfera, pregled dnevnih transakcija i slično)?
21. Da li na web sajtu JLS ima ustanovljen mehanizam za primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama (vodič, registar, kontakt)?

Isto tako, istraživačka pitanja su razvrstana na način da adresiraju elemente budžetske transparentnosti koji predstavljaju zakonsku obavezu (npr. zakonska je obaveza da JLS na svom veb sajtu objavi dokument usvojenog budžeta) i one koji nisu zakonski obavezujući ali predstavljaju dobru praksu u skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim standardima budžetske transparentnosti (npr. postojanje dokumenta budžeta za građane).

**Aspekt javne dostupnosti informacija o budžetu** bio je posebno zastupljen gdje je analizirano osam ključnih budžetskih dokumenata koja se donose u postupku formulacije, usvajanja, implementacije i revizije budžeta, a što je opšteprihvaćen međunarodni standard. Radi se o nacrtu budžeta, prijedlogu budžeta, usvojenom budžetu, periodičnim kvartalnim polugodišnjim i godišnjim izvještajima o izvršenju budžeta, revizorskom izvještaju i budžetu za građane. Donošenje nekih od ovih dokumenata je zakonska obaveza u pravnom sistemu oba entiteta, dok za neke od dokumenata ne postoji zakonska obaveza ali se smatraju dobrom praksom koja doprinosi boljem upravljanju javnim finansijama. Pored toga, uključena su i pitanja koja se tiču dostupnosti i preglednosti veb stranica JLS, kao i povezanih dokumenata sa budžetom kao što su Dokument okvirnog budžeta ili srednjoročni/trogodišnji plan rada organa lokalne samouprave i drugi.

**Mogućnost učešća javnosti u budžetskom procesu** je takođe važan aspekt istraživanja koji je pokriven kroz set pitanja o dostupnim mehanizmima za učešće građana u javnim raspravama kao i kroz druge oblike učešća javnosti u donošenju odluka i planskih dokumenata. Dostupnost informacija o javnim nabavkama i budžetskoj potrošnji uzeti su takođe u obzir prilikom istraživanja, a što bi bio jedan ultimativnih ciljeva transparentnosti u raspolaganju javnim finansijama. Kroz pitanje u vezi sa primjenom Zakona o slobodi pristupa informacijama dodatno je obrađen ovaj aspekt istraživanja imajući u vidu da isti predstavlja zakonsku osnovu za pristup informacijama zainteresovanim građanima i njihovo direktno uključivanje u procese donošenja odluka na lokalnom nivou.

Informacije iz Upitnika i na osnovu liste utvrđenih istraživačkih pitanja su prikupljane putem zvaničnih internet stranica jedinica lokalne samouprave tokom perioda maj – septembar 2024. godine. To znači da, ukoliko su se nakon ovog perioda pojavile neke od traženih informacija (i/ili budžetskih dokumenata), one nisu mogle biti uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja.

Samo istraživanje je sprovedeno u nekoliko koraka:

- **Prvi korak:** Definisane pitanja u Upitniku, definisanje bodovne skale i pondera za ocjenjivanje;
- **Drugi korak:** Testiranje metodologije kroz pilot istraživanje na 5 izabranih opština/općina i gradova;
- **Treći korak:** Usklađivanje Upitnika i istraživačkih pitanja u skladu sa rezultatima pilot istraživanja;
- **Četvrti korak:** Prikupljanje podataka i sprovođenje istraživanja na osnovu usaglašenog Upitnika i uzorka od 36 opština/općina i gradova;
- **Peti korak:** Usklađivanje pristupa kod ocjenjivanja u skladu sa preliminarnim nalazima na uzorku od 36 opština/općina i gradova;
- **Šesti korak:** Prikupljanje informacija iz Upitnika i na osnovu finalne liste istraživačkih pitanja za kompletan uzorak od 143 opštine/općine i grada



- **Sedmi korak:** Kontrola kvaliteta istraživanja putem *peer review* pregleda na uzorku od 30 izabranih opština/općina i gradova
- **Osmi korak:** Konačna ocjena i rangiranje.

Kada je u pitanju način bodovanja i rangiranje JLS po osnovnim aspektima budžetske transparentnosti, na najveći dio pitanja istraživači su mogli odgovoriti sa DA (ocjena 1) ili NE (ocjena 0). Samo kod tri pitanja je uvedena skala u ocjenjivanju sa mogućim odgovorom DA (ocjena 1), DJELIMIČNO (ocjena 0,5) ili NE (ocjena 0). Sva pitanja su ponderisana sa koeficijentima (ponderima) 1, 3 ili 5, u zavisnosti od značaja posmatranog elementa budžetske transparentnosti gdje je jedan od osnova za ponderisanje bio taj da li se radi o zakonskoj obavezi i procijenjenom uticaju na transparentnost (ponder 5 predstavlja vrlo visoki uticaj, 3 srednji uticaj i 1 nizak uticaj).

Ukupan broj bodova se dobio množenjem ocjene i pondera za svako pitanje, a konačan rezultat za svaku JLS sabiranjem bodova za sva pitanja. Maksimalan mogući broj bodova za sve posmatrane elemente budžetske transparentnosti bio je 75, a JLS su u skladu sa dobijenim brojem bodova rangirane na sljedeći način:

- Od 60 do 75 bodova – Rang: ODLIČNA BUDŽETSKA TRANSPARENTNOST
- Od 45 do 59 bodova – Rang: DOBRA BUDŽETSKA TRANSPARENTNOST
- Od 30 do 44 boda – Rang: SREDNJI NIVO BUDŽETSKE TRANSPARENTNOSTI
- Od 15 do 29 bodova – Rang: NIZAK NIVO BUDŽETSKE TRANSPARENTNOSTI
- Od 0 – do 14 bodova – Rang: LOŠA BUDŽETSKA TRANSPARENTNOST

Metodologija podrazumijeva i to da se po završetku istraživanja preliminarni rezultati dostave na uvid svim jedinicama lokalne samouprave u BiH te da se održi i javna prezentacija osnovnih nalaza istraživanja kako bi se dala mogućnost svim zainteresovanim akterima (uključujući nadležne službe za budžet i finansije u opštinama/općinama i gradovima) da daju povratne informacije i komentare na utvrđene nalaze istraživanja, a prije konačne finalizacije samog dokumenta.

## Pregled regulatornog okvira relevantnog za budžetsku transparentnost jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

U ovom pregledu regulatornog okvira predstavljeni su: a) entitetski pravni izvori kada je u pitanju budžet i budžetski proces (akcentat je na JLS i pitanja transparentnosti), b) entitetski propisi kojima se regulišu pitanja lokalne samouprave (sa akcentom na nadležnosti JLS u pogledu lokalne budžetske politike, javnosti i transparentnosti rada, te učešća građana u procesu donošenja odluka), c) lokalni propisi od značaja za transparentnost i participaciju u procesu donošenja lokalnog budžeta, te d) na osnovu izvršenog pregleda propisa, daju zaključna razmatranja o stanju propisa relevantnih za temu budžetske transparentnosti na lokalnom nivou.

### 2. Entitetski propisi o budžetu i budžetskom procesu

U Bosni i Hercegovini svaki nivo vlasti (centralni/državni i entitetski) ima svoje sopstveno zakonodavstvo kojim se uređuju pitanja budžeta, budžetskih politika i procesa. Tim se propisima, zakonskim i podzakonskim aktima, regulišu brojna pitanja poput pripreme, planiranja, donošenja i izvršenja budžeta, izvještavanje i računovodstvo budžetskih korisnika, kontrola budžeta, javno zaduživanje, i mnoga druga pitanja. S obzirom da se propisima na nivou BiH uređuje samo budžet i finansiranje institucija Bosne i Hercegovine, na ovom mjestu se nećemo baviti njima jer nisu relevantni za lokalni nivo. Propisi koji su relevantni za budžete na lokalnom nivou su odgovarajući entitetski zakoni. U pitanju su prije svega **Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske<sup>3</sup> (ZoBS RS)** i **Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>4</sup> (ZoB FBiH)**. Ovim zakonima se uređuju pitanja pripreme, planiranja, izrade, donošenja i izvršenja budžeta kako na entitetskom nivou, tako i na nivou opština i gradova.

Prema ZoBS RS, budžetski sistem Republike Srpske čine budžet RS, budžeti opština i gradova i budžeti fondova. Priprema i izrada budžeta zasniva se na Dokumentu okvirnog budžeta (DOB) koji sadrži makroekonomske projekcije i prognoze budžetskih sredstava i izdataka za sljedeću godinu i naredne dvije fiskalne godine i njega usvaja Vlada RS.

Budžet se priprema i donosi prema budžetskom kalendaru. Kada su u pitanju opštine i gradovi, priprema i donošenje budžeta njihovih budžeta vrši se prema sljedećem budžetskom kalendaru:

- 5. jul - opštine i gradovi analiziraju DOB koji je prethodno usvojen od strane Vlade RS,
- 20. jul - opštinski i gradski organ uprave nadležan za finansije budžetskim korisnicima dostavlja uputstvo za pripremu nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu,
- 15. septembar - budžetski korisnici opštinskom i gradskom organu uprave nadležnom za finansije dostavljaju budžetske zahtjeve za narednu fiskalnu godinu,
- 15. oktobar - opštinski i gradski organi uprave nadležni za finansije pripremaju nacrt budžeta, vodeći računa o smjernicama sadržanim u DOB-u,

<sup>3</sup> "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 121/12, 52/14, 103/15, 15/16

<sup>4</sup> "Službene novine FBiH", br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19, 99/19, 25/22

- 1. novembar - nadležni izvršni opštinski i gradski organi uprave utvrđuju nacrt budžeta i dostavljaju ga Ministarstvu finansija radi dobijanja preporuka,
- 15. novembar - skupštine opština i gradova se izjašnjavaju o nacrtu budžeta,
- 20. novembar - izvršni opštinski i gradski organi uprave Ministarstvu finansija dostavljaju prijedlog budžeta na saglasnost,
- 5. decembar - prijedlog budžeta opštine i grada za narednu fiskalnu godinu usaglašen sa Ministarstvom izvršni organ opštine i grada dostavlja skupštini opštine i grada na usvajanje,
- 15. decembar - skupština opštine i grada donosi odluku o usvajanju budžeta za narednu fiskalnu godinu,
- 24. decembar - opštinski i gradski organi uprave Ministarstvu finansija dostavljaju usvojeni budžet, odluku o usvajanju i odluku o izvršenju budžeta za narednu fiskalnu godinu.

Skupština opštine ili grada donosi odluku o izvršenju budžeta opštine ili grada na prijedlog izvršnog organa opštine ili grada. **Budžet opština i gradova objavljuje se u njihovim službenim glasilima.**

U slučaju da budžet ne bude usvojen prije početka naredne fiskalne godine, skupština opštine ili grada 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. Struktura i vrsta rashoda u periodu privremenog finansiranja proporcionalno moraju odgovarati strukturi i vrsti ostvarenih rashoda u istom periodu prethodne godine. Ako budžet ne bude usvojen do 30. juna tekuće fiskalne godine, sredstva sa transakcionih računa ne mogu se koristiti sve do usvajanja budžeta.

Rebalans budžeta opštine ili grada na prijedlog izvršnog organa usvaja skupština opštine ili grada, i njime se vrši usklađivanje budžetskih sredstava i izdataka. Rebalans se sprovodi po postupku identičnom za donošenje budžeta.

Izveštavanje se vrši periodično, a za izvršenje budžeta izvršni organi su odgovorni skupštinama opština i gradova.

ZoB FBiH uređuje pitanja planiranja, izrade, donošenje i izvršavanje budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, budžeta kantona, gradova i opština i finansijskih planova vanbudžetskih fondova. Budžete donosi Parlament FBiH, zakonodavna tijela kantona, odnosno gradska i opštinska vijeća. Uz budžete donosi se zakon, odnosno odluka o izvršavanju budžeta, kojim se uređuje struktura prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka budžeta i njegovo izvršavanje.

ZoB FBiH utvrđuje budžetski kalendar za federalni nivo, ali taj kalendar shodno primjenjuju kantoni, gradovi, opštine i vanbudžetski fondovi. Budžetski kalendar u FBiH je sljedeći:

- do 15. februara –Ministarstvo finansija dostavlja budžetskim korisnicima budžetske instrukcije o načinu i elementima izrade Dokumenta okvirnog budžeta;
- do 15. aprila - budžetski korisnici na osnovu instrukcija dostavljaju Ministarstvu finansija prijedloge prioriteta za izradu DOB-a;
- do 15. juna - Ministarstvo finansija priprema DOB i dostavlja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine;

- do 30. juna - Vlada usvaja DOB;
- do 15. jula – Ministarstvo finansija objavljuje DOB na web stranici ministarstva;
- do 15. jula - Ministarstvo finansija dostavlja budžetskim korisnicima budžetsku instrukciju - početna budžetska ograničenja i smjernice za izradu zahtjeva budžetskih korisnika;
- do 31. augusta - budžetski korisnici dostavljaju Ministarstvu finansija budžetske zahtjeve;
- do 30. septembra - konsultacije Ministarstva finansija i budžetskih korisnika u vezi sa zahtjevima budžetskih korisnika i prioriteta budžetske potrošnje;
- do 31. oktobra - Ministarstvo finansija dostavlja Vladi Nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu;
- do 5. novembra - Vlada utvrđuje Nacrt budžeta kojeg premijer dostavlja Parlamentu uz prateću dokumentaciju;
- do 31. decembra - Parlament donosi budžet.

**Opštinske i gradske službe za finansije, prije dostavljanja nacrta budžeta opštinskom odnosnom gradskom vijeću, obavezne su pribaviti mišljenje kantonalnog ministarstva finansija u vezi sa planiranim prihodima i primicima i primjene fiskalnih pravila.** Kantonalno ministarstvo finansija dostavlja budžet kantona, konsolidovani budžet gradova i opština i finansijske planove vanbudžetskih fondova federalnom Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od dana njihovog donošenja, radi konsolidacije.

Ukoliko se budžet ne usvoji prije početka fiskalne godine, privremeno se, na osnovu Odluke o privremenom finansiranju, nastavlja finansiranje poslova, funkcija i programa korisnika budžeta. Odluku o privremenom finansiranju donosi vijeće opštine ili grada. Privremeno finansiranje obavlja se najduže za prva tri mjeseca fiskalne godine srazmjerno sredstvima utrošenim u istom periodu, a najviše do tromjesečnog prosjeka za prethodnu fiskalnu godinu. Budžet se mora donijeti najkasnije 31. marta tekuće godine, a ukoliko se budžet ne donese do 31. marta, nakon toga se neće realizovati rashodi u bilo koju svrhu, osim otplate duga, sve dok se budžet ne donese.

**Opštinske i gradske službe za finansije dužne su dostaviti periodične izvještaje opštinskom i gradskom vijeću i kantonalnim ministarstvima finansija u roku 20 dana po isteku obračunskog perioda, a godišnje izvještaje kantonalnim ministarstvima finansija do 5. marta tekuće godine za prethodnu godinu.**

ZoB FBiH utvrđuje pravila u pogledu objavljivanja budžetskih dokumenata na federalnom nivou u službenim glasilima i predviđa da se ta pravila shodno primjenjuju i na opštine i gradove. Tako je predviđeno da budžet, izmjena i dopuna budžeta, Zakon o izvršavanju budžeta, te odluka o privremenom finansiranju objavljuje se u "Službenim novinama Federacije BiH" u roku deset dana od dana njihovog donošenja. Svako korištenje tekuće rezerve Vlade objavljuje se u "Službenim novinama Federacije BiH" u roku od deset dana od dana donošenja odluke Vlade. Periodični i godišnji izvještaji o izvršenju budžeta objavljuju se na službenoj stranici Ministarstva finansija u roku od deset dana od dana njihovog podnošenja. Odluke o dugu i zaduživanju objavljuju se u "Službenim novinama Federacije BiH" u roku od deset dana od dana njihovog donošenja.

Evidentno je da entitetski zakoni kojima se regulišu pitanja budžeta i budžetskih procedura **nemaju za predmet bilo kakva pitanja koja se tiču transparentnosti postupka i participativne**

**pripreme i donošenja budžeta.** Odredbe zakona kojima se uspostavlja obaveza objavljivanja u službenim glasilima već usvojenih budžeta, njihovih izmjena, odluka o izvršenju i dr. ne predstavljaju nikakvo učvršćivanje i unapređenje principa transparentnosti budžeta i budžetskog procesa, već puku primjenu ustavno-pravnog principa po kojem je objavljivanje u odgovarajućem službenom glasilu svih opštih akata, pa i budžeta, obavezno. Prema tome, **objavljivanje svih usvojenih odluka koje se tiču budžeta u odgovarajućim službenim glasilima bi bilo obavezno i bez postojanja ovih odredbi u zakonima.**

Pitanje učestvovanja javnosti u procesu pripreme i donošenja budžeta na entitetskom nivou se reguliše u onim pravnim aktima kojima se tretira pitanje učestvovanja javnosti u pripremi i donošenju propisa uopšte, pa i budžeta. To su prije svega poslovnici zakonodavnih tijela koji predviđaju mogućnost organizovanja javne rasprave, ali i određeni podzakonski akti (pravila, smjernice, uredbe) kojima se detaljno reguliše sprovođenje obaveznih javnih konsultacija kada razni organi uprave pripremaju nacрте određenih propisa. U RS i FBiH odgovarajući propisi su poslovnici njihovih zakonodavnih tijela (Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske i Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ), a tu su još i Smjernice za postupanje republičkih organa uprave pri izradi zakona i drugih propisa u RS-u, kao i **Uredba o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata u FBiH.** Međutim, ovim aktima se uređuje postupanje i konsultacije sa javnošću entitetskih organa uprave pri izradi propisa i drugih akata **i ne primjenjuju se na jedinice lokalne samouprave.** Kada su u pitanju opštine i gradovi, relevantni propisi se nalaze u entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, u statutima opština/gradova, u poslovnicama skupština opština i opštinskih vijeća, kao i u posebnim odlukama tamo gdje su one donešene. U narednim poglavljima se detaljnije elaboriraju ovi propisi koji su relevantni za nivo JLS.

### 3. Entitetski propisi o lokalnoj samoupravi

Sistem lokalne samouprave se u Federaciji BiH uređuje Zakonom o principima lokalne samouprave (ZoPLS)<sup>5</sup>, dok je u Republici Srpskoj to Zakon o lokalnoj samoupravi (ZoLS)<sup>6</sup>. Ovim se zakonima uređuju sva pitanja od značaja za sistem lokalne samouprave, a od posebnog značaja za transparentnost budžeta i budžetskog procesa na lokalnom nivou su pitanja finansiranja JLS, javnost rada, te neposredno učestvovanje građana u odlučivanju.

Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi propisuju da u vlastite nadležnosti JLS spadaju između ostalog i donošenje budžeta JLS. Budžet JLS usvaja skupština/vijeće JLS na prijedlog načelnika/gradonačelnika. Utvrđen je princip da su finansijski resursi JLS srazmjerni njihovim nadležnostima propisanim zakonom, dok svaki prenos novih funkcija mora biti praćen osiguranjem dodatnih finansijskih sredstava potrebnih za njihovo efikasno izvršavanje. Takođe, JLS se moraju konsultovati o svim pitanjima koja se odnose na raspodjelu sredstava, kao i o svim izmjenama propisa koje mogu uticati na njihovo finansijsko stanje. Finansiranje rada organa JLS se obezbjeđuju u budžetu JLS a visina sredstava mora biti dovoljna za potpuno i efikasno izvršavanje nadležnosti i poslova organa JLS.

---

<sup>5</sup> „Službene novine FBiH“, br. 49/06 i 51/09

<sup>6</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 97/16, 36/19 i 61/21

Za razliku od ZoPLS koji to ne predviđa, **ZoLS u članu 111(4) izričito predviđa obavezu sprovođenja javne rasprave između ostalog i o nacrtu odluke o budžetu. Međutim, i pored toga što ova obaveza nije izričito propisana u ZoPLS, u praksi određen broj JLS u FBiH u svojim statutima propisuju ovu obavezu.**

**ZoPLS u poglavlju koji se odnosi na javnost rada lokalne samouprave propisuje da organi JLS mogu odlučiti da se u postupku pripreme i donošenja opšteg akta objavi njegov tekst u svim fazama donošenja putem sredstava javnog informiranja, kao i da se odredi rok za davanje pisanih primjedbi.** Na sličan način i ZoLS predviđa da (grado)načelnik JLS može odlučiti da se u postupku pripreme i donošenja opšteg akta objavi njegov tekst u svim fazama donošenja posredstvom sredstava javnog informisanja i internet stranice jedinice lokalne samouprave i da odredi rok za davanje primjedbi u pisanoj formi.

Oba entitetska zakona su posebna poglavlja posvetila temi neposrednog učestvovanja građana u odlučivanju u JLS. Tako ZoPLS u članu 43. propisuje **da građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja.** Predviđeno je da se postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana uređuju zakonom i statutom JLS. U trećem stavu ovog člana je propisano **da svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom.** Na kraju je ostavljena mogućnost da JLS mogu uvoditi bilo koje druge mehanizme participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom.

Takođe i ZoLS je posebno poglavlje posvetio regulisanju različitih oblika neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi. Tako član 105. predviđa da JLS u interesu lokalnog stanovništva, razvija odgovarajuće oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi koji nisu izričito zabranjeni zakonom. Član 106. nabroja oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi – **referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, sati građana u skupštinama i drugi oblici učešća, u skladu sa zakonom. Zakonom je ostavljen prostor da se bilo drugim entitetskim propisima ili aktima samih JLS predvide i drugi oblici učešća građana.**

Dakle, kada je u pitanju finansiranje rada JLS, entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi su vjerno prenijeli sve principe iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i utvrdili donošenje budžeta JLS kao samostalnu nadležnost, te utvrdili osnovne principe oko postojanja vlastitih izvora finansiranja i raspodjele prihoda sa višim nivoima vlasti. Takođe je jasno utvrđena srazmjernost sredstava i obima funkcija, kao i obaveza da funkcionalnu prati fiskalna decentralizacija.

Pitanjima otvorenosti, javnosti, učešću građana u donošenju odluka, oba entitetska zakona posvećuju posebna poglavlja. Principi koji se utvrđuju zakonima odnose se na cjelokupan rad organa JLS, pa i na proces pripreme i donošenja budžeta. Međutim, zakonima o lokalnoj samoupravi ova pitanja se ne regulišu na sveobuhvatan način, te zbog toga djeluju nekompletno i nedorečeno. Detaljnije uređivanje ovih pitanja se u stvari prepušta propisima na lokalnom nivou, čemu je posvećeno sljedeće poglavlje.

#### 4. Propisi jedinica lokalne samouprave

Na nivou jedinica lokalne samouprave pitanja javnosti rada i učešća građana u procesu donošenja odluka se uglavnom reguliše statutima JLS i poslovnicima o radu njihovih predstavničkih tijela (skupština i vijeća JLS), dok se u nekim JLS ova pitanja dodatno regulišu posebnim aktima. Odmah treba napomenuti da se pitanje transparentnosti i participacije u pripremi i donošenju budžeta JLS ne tretira kao posebno pitanje, već u odnosu na sve važne odluke JLS, pa tako i na budžet kao jednu od najvažnijih odluka koje donosi JLS.

Kada je u pitanju javnost rada, u statutima JLS se uglavnom ponavljaju odredbe iz zakona gdje je objavljivanje opšteg akta u raznim fazama pripreme i ostavljanje roka za komentare ostavljeno kao mogućnost, a ne obaveza organa JLS. U poslovnicima vijeća/skupština JLS se utvrđuje da je jedan od načina obezbjeđenja javnosti rada i objavljivanje radnih materijala.

JLS u Republici Srpskoj su nakon donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2016. godine donijele ujednačene i standardizovane statute, kao i poslovnike o radu skupština. Tako su u statutima JLS u RS-u iz ZoLS vjerno prenešene odredbe o mehanizmima neposrednog učešća građana u poslovima JLS. Dakle, kao i u ZoLS tako i **u statutima JLS postoji posebno poglavlje koje se bavi oblicima neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, a propisani oblici su referendum, građanska inicijativa, zbor građana, mjesna zajednica, javna rasprava, paneli građana, i dr.** U statutima JLS iz RS-a se dalje regulišu svaki od ovih mehanizama pojedinačno. **U svim statutima je predviđeno donošenje posebnih odluka od strane skupštine kojima će se bliže urediti oblici neposrednog učešća građana. Međutim, u većini JLS u Republici Srpskoj ovi posebni akti nisu donešeni.**

U skladu sa ZoLS, statuti JLS predviđaju za koje se akte obavezno sprovodi javna rasprava te da se provođenje javne rasprave detaljnije uređuje poslovníkom skupštine JLS i posebnom odlukom. **I u ovom slučaju većina JLS nisu donijele posebne odluke koje bi za predmet imale sprovođenje javne rasprave. Statutima se propisuje da se javne rasprave obavezno održavaju za nacрте statuta JLS, budžeta, razvojnim planovima/strategijama, prostorno-planskoj dokumentaciji, te nacrtu drugih akata koje nadležni organi JLS upute na javnu raspravu.**

Odredbe poslovnika o radu skupštine JLS koje se odnose na javne rasprave su takođe prilično ujednačene. U njima je predviđeno **da se nacrt opšteg akta iznosi na javnu raspravu kada je to Statutom ili drugim propisima određeno. Skupština donosi zaključak o upućivanju nacрта opšteg akta na javnu raspravu i određuje organ koji će pratiti javnu raspravu i koji se stara o tome da se materijal koji je predmet javne rasprave učini dostupnim javnosti, zatim prikuplja i evidentira primjedbe, mišljenja i prijedloge iznesene u toku javne rasprave, analizira prijedloge, mišljenja i primjedbe, te priprema izvještaj o rezultatima javne rasprave. Predviđeno je da javna rasprava po pravilu traje 30 dana ukoliko Skupština ne odluči drugačije. Organ zadužen za praćenje javne rasprave podnosi Skupštini izvještaj o sprovedenoj raspravi. Skupština prije odlučivanja o prijedlogu opšteg akta razmatra izvještaj i obrazloženje ovlašćenog predlagača akta o razlozima zbog kojih nije prihvatio pojedine prijedloge, primjedbe i mišljenja iz javne rasprave.**

I u JLS u Federaciji BiH propisi o učešću građana su u dobroj mjeri ujednačeni. U statutima JLS u FBiH nabrajaju se isti mehanizmi učešća građana u poslovima JLS kao oni predviđeni u ZoPLS, ali neke JLS imaju i dodatne mehanizme (kao što je npr. dani otvorenih vrata, forum građana i dr.). U statutima JLS u FBiH je, jednako kao u u RS-u, predviđeno donošenje posebnih akata

kojim bi se detaljnije regulisala pitanja učešća građana, ali ovakvi akti u većini JLS nisu donešeni. Odredbe o javnim raspravama se nalaze u poslovniciima o radu vijeća JLS gdje je regulisano u kojim slučajevima vijeće donosi zaključak o sprovođenju javne rasprave (u manjem broju slučajeva se izričito propisuju ti akti, a u većini JLS se propisuju kriteriji i ostavlja vijeću na slobodu da odluči za koje akte će biti organizovana javna rasprava), obaveze organa koji sprovodi javnu raspravu, te postupanje vijeća po izvještaju sa sprovedene javne rasprave.

Vrijedi napomenuti da je u Statutima nekih JLS u FBiH, u dijelu kojim se uređuje mjesna samouprava, predviđeno da će savjet mjesne zajednice biti obavezno konsultovan o pitanjima o kojima vijeće JLS odlučuje dvotrećinskom većinom i u postupku donošenja budžeta i dokumenata razvoja JLS, te da će se ove konsultacije vrše kako u fazi priprema, tako i u postupku donošenja odluka.

Dakle, u najvećem broju JLS, odredbe u njihovim statutima i poslovniciima o javnosti rada i mehanizmima učešća građana u odlučivanju predstavljaju dodatno razrađenu verziju zakonskih odredbi, ali se i u tim aktima detaljno i sveobuhvatno regulisanje ovih mehanizama prepušta donošenju posebnih odluka od strane skupštine/vijeća JLS, što se u najvećem broju JLS nije desilo. U svakom slučaju ne postoje specifične odredbe koje se tiču javnosti, transparentnosti i mehanizama participacije u procesu pripreme i donošenja budžeta, već su ta pitanja regulisana u odnosu na sve važne akte i odluke JLS, pa i to, kako smo vidjeli, nije uređeno na dosledan i sveobuhvatan način.

Pozitivan primjer dobrog regulisanja mehanizama učešća građana predstavlja Odluka Grada Bihaća o učešću građana u vršenju javnih poslova kojom su detaljno razrađeni mehanizmi koji su utvrđeni zakonom i statutom grada ali i dodatni mehanizmi.

U ovoj odluci se pod javnim konsultacijama podrazumijeva uključivanje zainteresovane javnosti u najranijoj fazi donošenja akata u nadležnosti grada, te nastavljanje konsultacija tokom čitavog postupka njihovog donošenja. Osnovni principi su da zainteresovana javnost kroz objavljivanje plana rada treba biti pravovremeno informisana o namjeri donošenja akata iz nadležnosti Grada, da bude informisana na transparentan način o rezultatima učešća u javnim konsultacijama, te da organi gradske uprave koji provode javne konsultacije moraju pružiti jasne i nedvosmislene informacije, dati razumljiva pojašnjenja pitanja o kojima se vode konsultacije, te objasniti razloge donošenja određenog akta. Jedan od osnovnih principa je da se javne konsultacije pokreću u vrijeme kada još uvijek postoji mogućnost uticaja na odluke, u ranoj fazi njihove izrade (inicijativa, radni materijal, prednacrti akata) kada je mogućnost njihove izmjene i dopune još uvijek moguća.

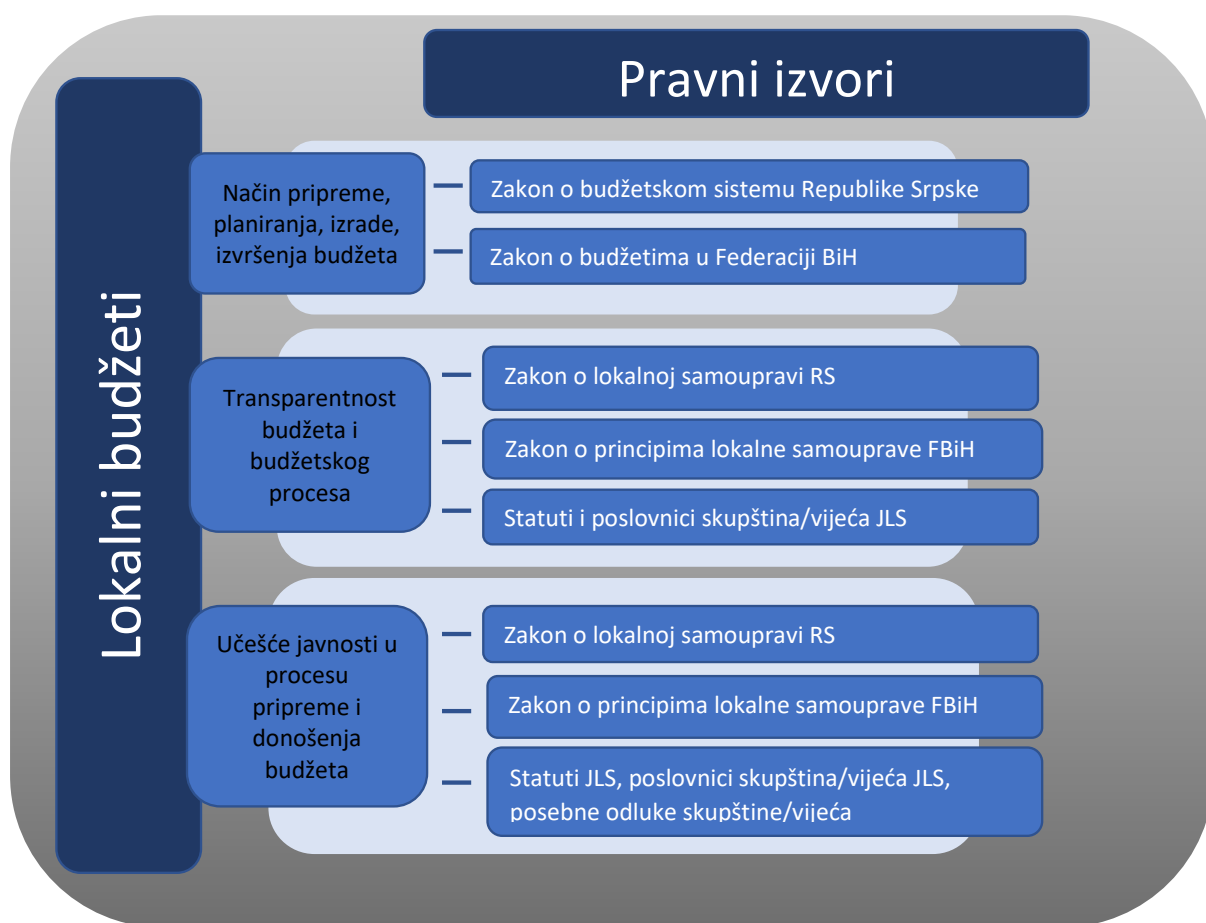
U skladu sa ovim principima, pored mnogih drugih mehanizama participacije građana, predviđene su i prethodne javne konsultacije koje se između ostalog odnose i na budžet grada. Pripremne poslove za izradu akata obavljaju službe gradskog organa uprave nadležne za određenu oblast, i to u formi prednacrti akta. Nadležne službe su obavezne o prednacrtu akta prikupiti potrebne podatke od građana, mjesnih zajednica, nevladinog sektora, javnih ustanova i drugih zainteresovanih subjekata s ciljem pribavljanja smjernica koje mogu uticati na izradu nacrti akta. Nakon provedenog postupka prethodnih konsultacija pristupa se izradi nacrti akta. Utvrđeni nacrt akta gradonačelnik u svojstvu predlagača dostavlja Gradskom vijeću radi stavljanja nacrti akta na javnu raspravu koja se dalje sprovodi takođe u skladu sa odredbama ove odluke. Uz nacrt akta predlagač dostavlja i izvještaj o provedenim prethodnim javnim konsultacijama.



Ovom odlukom je posebno za budžet grada predviđeno da se nacrt budžeta objavljuje na internet stranici Grada, u lokalnim medijima, dostavljanjem mjesnim zajednicama, sa ciljem omogućavanja građanima da dostave svoje primjedbe i prijedloge na odgovarajući način. Predviđeno je da se učešće građana u donošenju budžeta grada ostvaruje dostavljanjem sugestija i prijedloga na zboru građana, anketiranjem, te organizovanjem okruglog stola i stručnog skupa.

## 5. Zaključna razmatranja

Kada je, dakle, u pitanju lokalni budžet, pregled pravnih izvora kojima se regulišu njegovi različiti aspekti kojima se bavimo na ovom mjestu bi se slikovito mogao prikazati na sljedeći način:



Dakle, planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta između ostalog i na lokalnom nivou, detaljno je regulisano entitetskim zakonima o budžetima gdje su postavljeni rokovi, procesni koraci, dokumenti i njihov sadržaj, nadležnosti i odgovornosti raznih aktera, izvještavanje i mnogu drugi detalji. Transparentnost budžeta kao dokumenta i budžetskog procesa je predmet entitetskih zakona o lokalnoj samoupravi, te statuta JLS i poslovnika o radu njihovih predstavničkih tijela. Mehanizmi učešća građana u procesu donošenja odluka, između ostalog i kada je budžet u pitanju, se takođe uređuju entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, statutima i poslovnica skupština/vijeća JLS, te posebnim odlukama i drugima aktima koje donose skupštine/vijeća JLS ukoliko takvi akti postoje. Ovo je ukratko prikaz pravnih izvora kada su u pitanju specifični aspekti lokalnog budžeta kojima se ovdje bavimo.

Pregled i analiza gore navedenih propisa nas dovodi do sljedećih zaključaka:

- Entitetski propisi o budžetima i na njima zasnovani podzakonski akti detaljno regulišu sve tehničke pojedinosti kada je u pitanju priprema, donošenje i izvršenje budžeta, ali se uopšte ne bave pitanjima transparentnosti i participativnosti. Ovi specifični aspekti nisu predmet ovih zakona, i očigledno je da je zakonodavac ova pitanja ostavio za druge propise koji za predmet imaju generalno pitanja javnosti rada institucija i učešća javnosti u procesu donošenja odluka uopšte.
- Na državnom i nivou entiteta su donešeni akti (pravila, smjernice, uredbe) kojima se regulišu pitanja konsultacija sa javnošću kada se pripremaju propisi na tim nivoima vlasti. U tim aktima koje su donijele vlade entiteta, odnosno Vijeće ministara BiH, prepoznati su mnogi od principa i smjernica participativne demokratije koji se pominju u relevantnim međunarodnim dokumentima i koji se odnose na javne konsultacije kao vid građanskog učešća, ali je primjena tih principa izostala kada je u pitanju lokalni nivo, jer u svim ovim aktima se njihova primjena ograničava na postupanje isključivo državnih, odnosno entitetskih organa vlasti.
- U pravnom sistemu BiH ostvarivanje prava na učešće u donošenju odluka na nivou JLS je zagantovano u entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi (u FBiH tu su i kantonalni propisi), kao i u aktima JLS zasnovanim na tim zakonima. Međutim, kao glavna odlika svih tih propisa je ostavljanje detaljnijih pravila za druge, niže akte. Tako zakoni o lokalnoj samoupravi detaljnije regulisanje ostavljaju aktima na lokalnom nivou ili posebnim zakonima (npr. pitanje građanskih inicijativa), a statuti i poslovnici JLS detaljnije uređivanje ovih pitanja ostavljaju za odluke koje bi trebale da usvoje lokalne skupštine/vijeća. U većini slučajeva ove odluke nisu donešene i veliki broj pitanja koje se odnose na organizaciju, principe, uslove i druga pitanja učešća građana ostaju nedorečena i prepuštena improvizaciji u praksi. **Mali je broj JLS koji imaju zaokružen i cjelovit set propisa kojima su ova pitanja regulisana na sveobuhvatan način.**
- Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a uspostavlja obavezu sprovođenja javne rasprave o nacrtu budžeta, dok takva obaveza ne postoji u FBiH. To je uslovilo šarenoliku praksu u JLS u FBiH gdje određene JLS u svojim statutima propisuju ovu obavezu, ali ima i određen broj onih koji ostavljaju to pitanje na diskreciju vijeću JLS.
- Pitanje transparentnosti ne obuhvata samo proces pripreme i donošenja budžeta, već i niz drugih specifičnih pitanja vezanih za pripremu, ali i izvršenje budžeta. U uslovima kada je transparentnost osnovnog procesa upitna i problematična, o transparentnosti nekih drugih, skoro skrivenih procesa se ne može ni govoriti. Jedan od takvih procesa je, **primjera radi, rebalans budžeta. Revizorski izvještaji i mnoga istraživanja su pokazala da se neprecizne zakonske odredbe koriste da se rebalans koristi u svrhe koje nisu predviđene zakonom.** Ovakve prakse koje za ishod mogu da imaju značajne izmjene inicijalno usvojenog budžetskog plana nisu ni na koji način regulisane, niti je na bilo koji način omogućeno da javnost ima uvid i mogućnost učestvovanja u ovakvoj vrsti procesa ili u drugim sličnim budžetskim procesima.
- Mnogobrojni su aspekti učešća građana u procesu donošenja odluka. Samo neki od njih su npr. obaveza pravovremenog objavljivanja ključnih informacija u obliku koji je jasan i razumljiv, obavezno konsultovanje sa zainteresovanim stranama u zavisnosti od prirode odluke koja treba da se donese sa naglaskom na obavezu uključivanja ranjivih socijalnih kategorija, uključivanje organizacija civilnog društva, obavezno otvaranje procesa konsultacija u najranijim fazama pripreme dokumenata, minimalni rokovi, obaveze u pogledu obezbjeđenja povratnih informacija i jasna pravila o njihovom

objavljivanju, i mnogi drugi aspekti. Kada je budžet u pitanju od ključnog je značaja dostupnost budžetskih dokumenata u svim fazama procesa, prilagođenih informacija za javnost koje bi omogućile kontinuirano praćenje i nadzor (npr. budžet za građane ili izvještaj o izvršenju budžeta pripremljen na način koji je razumljiv za javnost), te odgovarajući i djelotvorni mehanizmi konsultacija u fazama pripreme budžeta. Ni jedno od ovih pitanja nisu adekvatno adresirana u propisima koji ste tiču lokalnih budžeta niti u propisima kojima se generalno uređuju pitanja učešća građana, te ovdje budžetski proces samo prati sudbinu inače slabe razvijenosti participativne demokratije u BiH.

**Posmatrajući način na koji je trenutno regulisano pitanje transparentnosti lokalnog budžeta i budžetskog procesa, sve se svodi na objavljivanje već usvojenog dokumenta u službenom glasniku i službenim internet stranicama, te obavezi da se sprovede javna rasprava o nacrtu budžeta kada je već čitav, inače veoma komplikovan proces gotov.** A sam mehanizam javne rasprave u većini slučajeva nije uopšte ili nije do kraja uređen. Mali je broj JLS koje su preskočile ovaj zakonom postavljen nizak prag i upustile se u detaljnije i sveobuhvatnije regulisanje ovih pitanja. Kada bi se još dodatno posmatrale neke od specifičnosti budžeta kao planskog akta (način pripreme, povezanost sa mnogim drugim planskim aktima i njihova međusobna uslovljenost, složeni mehanizmi internih kontrola, itd.), može se reći da domaći propisi ni izbliza nisu postavili osnov da javnost na adekvatan način prati i učestvuje u ključnim procesima pripreme, usvajanja i izvršenja lokalnih budžeta.

## Rezultati istraživanja

Već je u uvodnim poglavljima navedeno kako je istraživanje budžetske transparentnosti na lokalnom nivou sprovedeno u periodu maj – septembar 2024. godine i da su kao glavni izvori informacija za popunjavanje strukturiranog Upitnika korištene dostupne informacije sa zvaničnih internet stranica jedinica lokalne samouprave u BiH.

Ukupan broj JLS za koje je sprovedeno istraživanje je 143, od čega je u Federaciji BiH 79 JLS (55,2%) a u Republici Srpskoj 64 JLS (44,8%). **Prosječan broj bodova u svih 143 JLS je 32,81** što je 43,75% u odnosu na maksimalnih 75 bodova po svim posmatranim pitanjima.

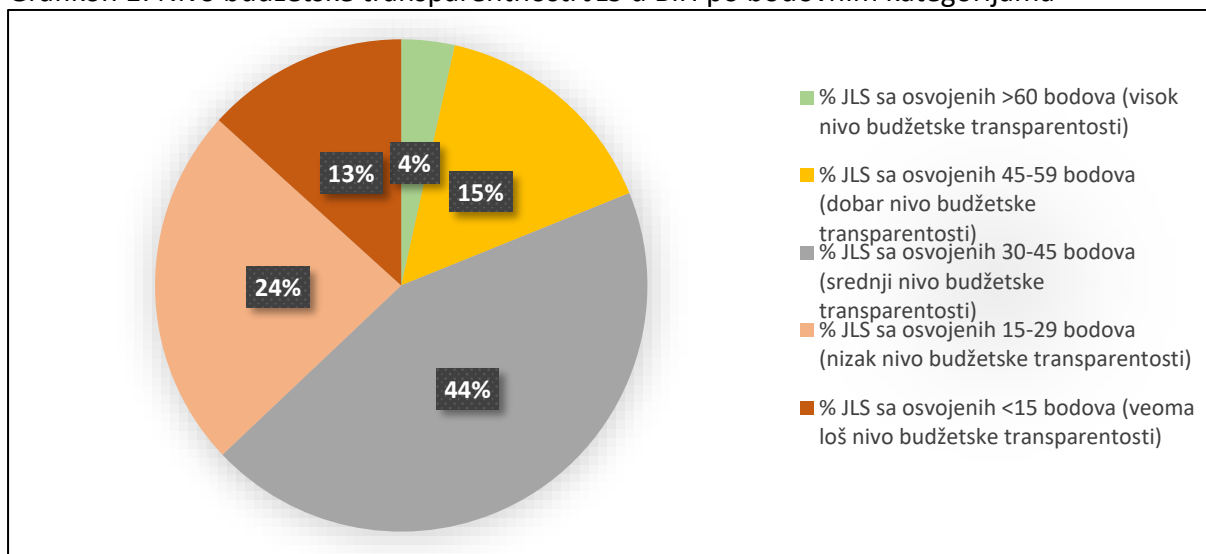
**Tabela broj 1: Zbirni pregled bodova prema istraživačkim pitanjima iz Upitnika za procjenu budžetske transparentnosti JLS u BiH**

LISTA PITANJA	Maks. moguća ocjena	Prosječna ostvarena ocjena	Prosječna ostvarena ocjena za JLS iz FBiH	Prosječna ostvarena ocjena za JLS iz RS	% JLS sa maks. ostvarenom ocjenom
1. Da li posmatrana JLS ima zvanični web sajt	5,00	4,90	4,94	4,84	97,90%
2. Da li na web sajtu postoje sistematizovani osnovni planski i operativni dokumenti i da li su linkovi prema njima u funkciji	5,00	3,55	3,80	3,24	67,83%
3. Dokument okvirnog budžeta za period 2024-2026 kao instrukcija za srednjoročno finansijsko planiranje je dostupan na zvaničnom web sajtu JLS?	1,00	0,37	0,65	0,03	37,06%
4. Da li je obrazac budžetske instrukcije nadležne službe za finansije dostupan na web sajtu?	3,00	0,29	0,08	0,56	9,79%
5. Da li je na web sajtu objavljen dokument Srednjoročnog ili Trogodišnjeg plana rada JLS za period 2024-2026. godina?	5,00	1,22	1,14	1,33	24,48%
6. Da li je na web sajtu JLS objavljen dokument nacrt budžeta JLS za 2024. godinu?	5,00	3,46	3,92	2,89	69,23%
7. Da li je kompletan dokument budžeta JLS za 2024. godinu, ili njegov dio, pripremljen i po programskoj klasifikaciji ili na neki drugi način koji se odnosi na budžetiranje na osnovu učinaka?	3,00	0,10	0,11	0,09	3,50%
8. Da li je na web sajtu JLS objavljen poziv za javnu raspravu povodom nacrt budžeta JLS za 2024. godinu?	3,00	2,27	2,43	2,06	75,52%
9. Da li je na web sajtu JLS objavljena verzija budžeta za građane ili građanskog budžeta JLS za 2024. godinu?	3,00	0,57	0,65	0,47	18,88%
10. Da li je na web sajtu JLS objavljen Izvještaj o održanoj javnoj raspravi na nacrt budžeta JLS za 2024. godinu?	5,00	0,56	0,57	0,55	11,19%
11. Da li su na web sajtu JLS objavljeni i dostupni skupštinski materijali koji se odnose na usvajanje prijedloga budžeta JLS za 2024. godinu?	3,00	1,01	0,87	1,17	33,57%
12. Da li je na web sajtu JLS objavljen dokument usvojenog budžeta JLS za 2024. godinu i koji je tačan datum usvajanja i objavljivanja?	5,00	3,25	3,99	2,34	65,03%

13. Da li su na web sajtu JLS objavljeni periodični izvještaji (kvartalni, polugodišnji i godišnji) o izvršenju budžeta JLS za 2023. godinu?	5,00	1,17	1,52	0,74	16,08%
14. Da li je na web sajtu JLS objavljen Plan javnih nabavki za 2024. godinu?	3,00	1,22	1,44	0,94	40,56%
15. Da li su na web sajtu JLS objavljeni ugovori ili informacije o ugovorima iz domena javnih nabavki za 2024. godinu?	5,00	3,25	3,04	3,52	65,03%
16. Da li su na web sajtu JLS objavljeni rebalansi budžeta za 2023. godinu i ukoliko jesu, da li su njima prethodile javne rasprave?	3,00	1,42	1,20	1,69	31,47%
17. Da li je na web sajtu JLS objavljen Izvještaj o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju u prethodnom petodogodišnjem periodu?	1,00	0,05	0,05	0,05	4,90%
18. Da li je na web sajtu JLS objavljen Akcioni plan za provođenje preporuka iz Izvještaja o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju u prethodnom petodogodišnjem periodu?	1,00	0,04	0,03	0,06	4,20%
19. Da li pored Poslovnika o radu OV/SO/GS na zvaničnom web sajtu JLS postoji pravilnik ili posebna odluka kojom se promovira transparentnost ili preciznije uređuje učešće javnosti u donošenju odluka i planskih dokumenata	3,00	0,46	0,61	0,28	15,38%
20. Pored obaveznih izvještaja o izvršenju budžeta, postoji li na web sajtu JLS neki drugi vid javno dostupnih informacija o budžetskoj potrošnji (izvještaji ili drugi dokumenti koji govore o dodjeli grant sredstava, subvencija, isplaćenih podsticaja, transfera, pregled dnevnih transakcija i slično)?	3,00	1,07	1,41	0,66	35,66%
21. Da li na web sajtu JLS ima ustanovljen mehanizam za primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama (vodič, registar, kontakt)?	5,00	2,59	2,85	2,27	51,75%
<b>UKUPAN SKOR</b>	<b>75,00</b>	<b>32,81</b>	<b>35,27</b>	<b>29,78</b>	

Kao što se iz prethodne tabele može vidjeti, za JLS u **Federaciji BiH prosječan broj bodova je 35,27 (47,03%)** a za JLS u **Republici Srpskoj 29,78 (43,75%)**.

Grafikon 1: Nivo budžetske transparentnosti JLS u BiH po bodovnim kategorijama



Vezano za prethodni grafikon vrijedi napomenuti da je u kategoriji sa osvojenih 60+ bodova bilo **ukupno 5 JLS** koje su ocijenjene kao opštine/općine i gradovi sa **visokim nivoom budžetske transparentnosti**. U kategoriji sa osvojenih 45-59 bodova su **22 JLS koje su ocijenjene kao dobre** po pitanju budžetske transparentnosti. U kategoriji sa osvojenih 30-44 boda su **ukupno 63 JLS koje su ocijenjene srednjom ocjenom** po pitanju budžetske transparentnosti. U kategoriji sa osvojenih 15-29 boda su **ukupno 34 JLS koje su ocijenjene kao JLS sa niskim nivoom budžetske transparentnosti** i u kategoriji sa manje od 15 bodova je **ukupno 19 JLS koje su ocijenjene kao veoma loše** po pitanju budžetske transparentnosti.

Među 5 najbolje rangiranih JLS, koje imaju više od 60 bodova, nalaze se tri JLS iz Federacije BiH (Ilijaš, Tešanj i Bihać) i dvije JLS iz Republike Srpske (Šamac i Laktaši). Među tri najlošije rangirane JLS, koje nemaju niti jedan osvojen bod, jedna je JLS iz Federacije BiH (Dobretići) i dvije su JLS iz Republike Srpske (Istočni Drvar i Istočni Mostar). Kompletna rang lista sa pregledom ocjena za sve JLS nalazi se u prilogu ovog dokumenta.

Posmatrano po aspektima budžetske transparentnosti, u nastavku teksta su predstavljeni rezultati istraživanja po svim pitanjima sa njihovim obrazloženjem.

#### **Pitanje broj 1: „Da li posmatrana JLS ima zvaničan web sajt“**

Prvo pitanje iz Upitnika polazi od toga da je postojanje zvanične internet stranice ključni preduslov za budžetsku transparentnost, glavni kanal komunikacije i način informisanja javnosti o svim bitnim aspektima rada lokalne uprave. U današnje vrijeme postojanje zvanične internet stranice je standard u radu javnih institucija, pa tako i jedinica lokalne samouprave. To je relativno jeftin, brz i sveobuhvatan način za informisanje javnosti o radu JLS, kao i sredstvo pružanje svih značajnijih elektronskih usluga. Zbog svog značaja je ovo pitanje ponderisano sa koeficijentom 5 (visoki uticaj).

Prema rezultatima istraživanja, od 143 JLS obuhvaćene istraživanjem, **samo 3 JLS (ili 2%) nisu imale svoju zvaničnu internet prezentaciju**. Bez obzira što se sadržaj i funkcionalnost internet stranica razlikuje od opštine/grada do opštine/grada, pozitivna je činjenica da gotovo 98% jedinica lokalne samouprave u BiH ima svoju zvaničnu internet stranicu putem koje dijele informacije javnosti, uključujući i informacije o budžetu.

#### **Pitanje broj 2: „Da li je web sajt organizovan i koncipiran tako da omogući lak pristup osnovnim planskim i operativnim dokumentima i da li su linkovi prema njima u funkciji?“**

Svrha ovog pitanja iz Upitnika je u tome da za ocjenu budžetske transparentnosti nije dovoljno samo postojanje internet stranice već je potrebno da JLS putem nje omogući kvalitetan i lak pristup informacijama. U tom smislu neophodno je da sama stranica bude organizovana tako da omogući lak pristup traženim budžetskim dokumentima. Pitanje broj 2 se upravo odnosi na sistematizovane planske i operativne dokumente u vezi sa budžetom, prije svega se misli na planove budžeta i izvještaje o izvršenju budžeta, a ocjenjivala se sama funkcionalnost i organizacija sajta, tj. koliko lako se do ovih dokumenata može doći. Ovo pitanje je ponderisano sa koeficijentom 5 (visoki uticaj)

Da bi se izbjegla subjektivnost istraživača, ocjenjivanje po ovom pitanju je vršeno na način da se uzimao u obzir broj „klikova“ koji je potreban da bi se došlo do dokumenta. Na osnovu toga je izvršeno i skaliranje u ocjenjivanju i to:

- ukoliko su budžetski dokumenti dostupni putem jednog ili maksimalno dva klika od naslovne stranice na veb sajtu, onda se dodjeljuje maksimalna ocjena,
- ukoliko su dokumenti dostupni na veb sajtu, ali je potrebno 3 ili više klikova da im se pristupi onda je ocjena 0,5
- ukoliko dokumenti nisu uopšte dostupni na web sajtu ocjena je 0

Prema rezultatima istraživanja **gotovo 68% JLS (ili njih 97) je imalo funkcionalne i po pitanju dostupnosti ključnih budžetskih dokumenata dobro organizovane internet stranice, kod 6% njih (ili 9 JLS) se moglo doći do budžetskih dokumenata ali uz nešto više truda dok kod 26% (ili 37 JLS) budžetska dokumenta nisu bila dostupna na zvaničnim internet stranicama.**

### **Pitanje broj 3: „Da li je Dokument okvirnog budžeta za period 2024-2026, kao instrukcija za srednjoročno finansijsko planiranje, dostupan na zvaničnom web sajtu JLS?“**

Svrha ovog istraživačkog pitanja ogleda se u tome da se priprema i izrada budžeta zasniva na Dokumentu okvirnog budžeta (DOB) koji sadrži makroekonomske projekcije i prognoze budžetskih sredstava i izdataka za naredne tri godine. Priprema i izrada DOB-a je propisana Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske (ZoBS RS), odnosno Zakonom o budžetima Federacije Bosne i Hercegovine (ZoB FBiH). Kako bi zainteresovani građani bili uključeni od samog početka budžetskog procesa, potrebno je da im budu dostupna i ova okvirna planska dokumenta. Iako JLS nemaju zakonsku obavezu objavljivanja DOB-a, njegova dostupnost omogućava građanima da steknu širu sliku i upoznaju se sa procesom izrade budžeta u njegovim ranim fazama. Ovo pitanje je ponderisano sa koeficijentom 1 (nizak uticaj), a u predmet istraživanja bio je DOB za period 2024-2026. godina (dokumenti okvirnog budžeta za prethodne periode nisu uzeti u obzir).

Prema rezultatima provedenog istraživanja **37% (ili 53) JLS je na svojoj zvaničnoj web stranici imalo objavljen DOB** što znači da većina JLS u BiH nema usvojenu praksu javnog objavljivanja Dokumenta okvirnog budžeta kao osnovnog usmjerenja za pripremu godišnjeg budžeta.

### **Pitanje broj 4: „Da li je obrazac budžetske instrukcije nadležne službe za finansije JLS dostupan na web sajtu?“**

Naredni korak u izradi budžeta jedinice lokalne samouprave jeste dostavljanje instrukcija od strane nadležne službe za finansije u okviru JLS svojim budžetskim korisnicima. Iako objavljivanje budžetske instrukcije nije zakonska obaveza, radi se o pozitivnoj praksi koja doprinosi boljem razumijevanju budžetskog procesa od strane građana. Ovo pitanje je ponderisano sa koeficijentom 3 (srednji uticaj).

Na osnovu rezultata istraživanja samo **10% ili ukupno 14 JLS u BiH ima praksu da instrukciju za budžetske korisnike objavljuju na svom veb sajtu**, pored toga što se ova instrukcija korisnicima budžeta JLS dostavlja drugim kanalima (prije svega dopisima).

**Pitanje broj 5: „Da li je na web sajtu objavljen dokument Srednjoročnog ili Trogodišnjeg plana rada JLS za period 2024-2026. godina?“**

Ovo pitanje u Upitniku svoje ishodište ima u zakonskoj obavezi da nacрте svojih srednjoročnih/trogodišnjih planova rada objavljuju na zvaničnoj internet stranici radi uvida javnosti. Naime, u skladu sa Zakonom o strateškom planiranju i upravljanju razvojem Republike Srpske, Zakonom o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine, srednjoročni/trogodišnji planovi rada predstavljaju osnovu za pripremu godišnjih planova rada i budžeta. Shodno tome, u srednjoročnim/trogodišnjim planovima rada se nalaze prve projekcije budžeta za narednu kalendarsku godinu što je svakako informacija od značaja za javnost i nesumnjivo doprinosi budžetskoj transparentnosti. Zbog toga je ovo pitanje ponderisano sa koeficijentom 5 (visoki uticaj).

U okviru istraživanja prikupljene su informacije o tome da li je na zvaničnoj internet stranici JLS objavljen srednjoročni/trogodišnji plan rada za period 2024-2026. godina. Prema rezultatima sprovedenog istraživanja **tek svaka četvrta JLS, odnosno 35 njih je ispoštovalo zakonsku obavezu i objavilo dokument Srednjoročnog ili Trogodišnjeg plana rada JLS za period 2024-2026. godina na svojoj zvaničnoj internet stranici.**

**Pitanje broj 6: „Da li je na web sajtu JLS objavljen dokument nacрта budžeta JLS za 2024. godinu?“**

Već je u pregledu regulatornog okvira navedeno kako ZoBS RS, odnosno ZoB FBiH, uređuju pitanje pripreme, planiranja, izrade i izvršenja budžeta kako na entitetskom, tako i na nivou JLS. Nacrt budžeta je veoma važan korak u budžetskom procesu i trenutak kada javnost dobija kompletnu informaciju o planiranom budžetu za narednu kalendarsku godinu. S tim u vezi statutima JLS i poslovnica o radu skupština/vijeća utvrđuje se obaveza stavljanja nacрта budžetskog dokumenta na uvid javnosti prije njegovog konačnog usvajanja. Objavljivanjem Nacрта budžeta JLS omogućava građanima da se aktivno uključe u javnu raspravu u vezi sa ovim dokumentom, što je ključni aspekt budžetske transparentnosti u podsticanju učešća građana u odlučivanju. Zbog svog značaja za budžetsku transparentnost ovo pitanje je ponderisano sa koeficijentom 5 (visok uticaj)

Prilikom prikupljanja podataka i istraživanja u obzir su uzeti samo slučajevi gdje je nacrt budžeta objavljen zasebno na veb stranici ili kao prilog uz poziv za javnu raspravu povodom nacрта budžeta. Ukoliko je nacrt budžeta dostupan samo u skupštinskim materijalima na način koji zahtijeva od građana da dodatno pretražuju po skupštinskim materijalima, to nije uzeto u obzir kao pozitivna praksa iz perspektive budžetske transparentnosti (aspekt dostupnosti informacija o budžetu).

Na osnovu rezultata istraživanja **99 JLS (ili 69%) imalo je na svojoj zvaničnoj internet stranici objavljen dokument nacрта budžeta JLS za 2024. godinu** dok kod 31% njih (44 JLS) to nije bio slučaj.

**Pitanje broj 7: „Da li je kompletan dokument budžeta JLS za 2024. godinu ili njegov dio, pripremljen i po programskoj klasifikaciji ili na neki drugi način koji se odnosi na budžetiranje na osnovu učinaka?“**



Iako priprema i objava budžetskog dokumenta po programskoj klasifikaciji još uvijek nije zakonska obaveza za JLS u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, ovakav način pripreme i predstavljanja budžeta predstavlja dodatni iskorak u pravcu transparentnijeg i odgovornijeg upravljanja javnim sredstvima, naročito kroz uspostavljanje direktnih veza između raspodjele budžetskih sredstava i očekivanih rezultata, odnosno strateških ciljeva. Iako veoma značajno iz perspektive budžetske transparentnosti, ovo pitanje je ponderisano sa koeficijentom 3 (srednji uticaj) prvenstveno zbog toga što još uvijek ne postoji zakonska obaveza pripreme i objave budžeta po programskoj klasifikaciji.

Na osnovu rezultata istraživanja **svoga 5 JLS u BiH (ili 3,5%) je pripremiло kompletan dokument budžeta za 2024. godinu, ili barem jedan njegov dio, po programskoj klasifikaciji,** odnosno na način koji javnosti omogućava uvid u budžetiranje na osnovu učinaka.

**Pitanje broj 8: „Da li je na web sajtu JLS objavljen poziv za javnu raspravu povodom nacrtа budžeta JLS za 2024. godinu?“**

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (ZoPLS) i Zakon o lokalnoj samoupravi u RS (ZoLS) na različite načine regulišu pitanje sprovođenja javne rasprave o nacrtu budžeta. ZoLS izričito predviđa obavezu sprovođenja javne rasprave i onacrtu budžeta, dok ZoPLS ne predviđa sprovođenje javne rasprave o nacrtu budžeta. Iako je ovo pitanje na različite načine regulisano u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, činjenica je da se internim aktima JLS (statuti i poslovници o radu vijeća/skupština) u svim posmatranim JLS na sličan način propisuje ovaj obavezni mehanizam uključivanja građana u proces izrade budžeta zbog čega je ocjenjivanje po ovom pitanju izvršeno identično, bez obzira da li se radilo o JLS iz Federacije BiH ili Republike Srpske. Pri tome je u obzir uzet i poziv na javnu raspravu objavljen i na nekim drugim javno dostupnim medijima i izvorima, poput društvenih mreža, ne samo na zvaničnoj internet stranici JLS. Pitanje je ponderisano sa koeficijentom 3 (srednji uticaj).

Prema provedenom istraživanju **75,5% ili 108 JLS je objavilo poziv za javnu raspravu povodom nacrtа budžeta za 2024. godinu** na svojoj zvaničnoj internet stranici što znači da svaka četvrta JLS nije tokom prethodne godine objavila poziv za javnu raspravu povodom nacrtа budžeta i na taj način svoje građane uskratila mogućnosti učestvovanja u donošenju odluka o budžetu za 2024. godinu.

**Pitanje broj 9: „Da li je na web sajtu JLS objavljen Budžet za građane ili Građanski budžet JLS za 2024. godinu?“**

Praksa izrade Budžeta za građane ili Građanskog budžeta je jedan od tipičnih primjera proaktivne budžetske transparentnosti s obzirom da je cilj izrade i objavljivanja Građanskog budžeta upravo to da kompleksni budžetski dokument građani mogu lakše shvatiti, te tako aktivno učestvovati u njegovom donošenju. Iz tog razloga je i ovo pitanje uvršteno u Upitnik a prikupljale su se informacije o tome da li je u posmatranim JLS uvedena praksa izrade Budžeta za građane ili Građanskog budžeta za 2024. godinu. Imajući u vidu činjenicu da objavljivanje ovog dokumenta ne predstavlja zakonsku obavezu, ali pokazuje namjeru JLS da djeluje transparentno i uključi građane u budžetski proces pitanje je ponderisano sa koeficijentom 3 (srednji uticaj).

Na osnovu prikupljenih podataka **samo 27 JLS (ili tek 19%) je tokom prethodne godine uložilo dodatni trud da izradi i objavi Budžet za građane ili Građanski budžet** kao pojednostavljeni format budžeta koji će građanima i javnosti omogućiti bolje razumijevanje budžetskog procesa.

**Pitanje broj 10: „Da li je na web sajtu JLS objavljen Izvještaj o održanoj javnoj raspravi na nacrt budžeta JLS za 2024. godinu?“**

Postojanje strukturiranog izvještaja o održanoj javnoj raspravi na nacrt budžeta je važan element budžetske transparentnosti jer povratna informacije o održanoj javnoj raspravi u značajnoj mjeri doprinosi svrsishodnosti građanskog učešća u odlučivanju i vraćanju povjerenja u rad javnih institucija.

Prilikom prikupljanja informacija u obziru su se uzimali samo dokumenti koji su pripremljeni u formi zvaničnog izvještaja sa elementima koji su se odnosili na detalje iznesenih prijedloga tokom javne rasprave i jasnim objašnjenjem da li su prijedlozi prihvaćeni ili ne te razlozima za njihovo odbijanje. Kratke medijske objave ili saopštenja o tome da je javna rasprava održana a bez prethodno navedenih elemenata izvještaja o javnoj raspravi nisu uzeta u obzir. Zbog svog značaja za ocjenu ukupne budžetske transparentnosti i doprinosa većem učešću građana ovo je pitanje ponderisano sa koeficijentom 5 (visoki uticaj).

Na osnovu analize prikupljenih podataka **samo je 16 JLS (ili 11%) objavilo na svojoj internet stranici dokument Izvještaja sa javne rasprave povodom nacrta budžeta za 2024. godinu.**

**Pitanje broj 11: „Da li su na web sajtu JLS objavljeni i dostupni skupštinski materijali koji se odnose na usvajanje prijedloga budžeta JLS za 2024. godinu?“**

Ovo istraživačko pitanje ima svoje uporište u činjenici da se u JLS skupštinski materijali objavljuju prije zasjedanja tog predstavnčkog tijela lokalne vlasti kako bi se javnost upoznala sa temama o kojima će odbornici ili vijećnici donositi odluke te kako bi u skladu s tim građani i javnost mogla blagovremeno djelovati na iste putem svojih odbornika/vijećnika. Od posebnog značaja je i to da se u poslovnica vijeća/skupština JLS utvrđuje objavljivanje radnih materijala kao jedan od načina obezbjeđenja javnosti rada. Ovo pitanje je u Upitniku ponderisano sa koeficijentom 3 (srednji uticaj) jer stvara dodatne uslove za građane da se uključe u procesu odlučivanja, između ostalog i o dokumentu budžeta.

Prema provedenom istraživanju **samo trećina JLS, tačnije njih 48 (ili 33,57%) je objavilo skupštinski materijal koji se odnosi na usvajanje prijedloga budžeta JLS za 2024. godinu na svom zvaničnom veb sajtu** i na taj način ga učinile dostupnim široj zainteresovanoj javnosti.

**Pitanje broj 12: „Da li je na web sajtu JLS objavljen dokument usvojenog budžeta JLS za 2024. godinu i koji je tačan datum usvajanja?“**

Ovdje se radi o pitanju koje se odnosi na javnu dostupnost informacija kao važnog segmenta budžetske transparentnosti. Prilikom prikupljanja informacija i istraživanja posmatrana je dostupnost dokumenta budžeta JLS na zvaničnoj Internet stranici, odnosno, informacija da li je dokument objavljen na sajtu i da li je lako dostupan. U slučaju da je budžet JLS objavljen

samo u službenom glasniku to se nije smatralo dovoljnim za pozitivnu ocjenu jer se radi o pristupu koji ne omogućuje laku dostupnost informacija o budžetu. Pitanje je zbog svog značaja ponderisano sa koeficijentom 5 (visok uticaj) jer je objavljivanje usvojenog budžeta zakonska obaveza, ali predstavlja i opšteprihvaćen međunarodni standard u oblasti javne dostupnosti ključnih budžetskih dokumenata.

**Prema rezultatima istraživanja ukupno su 93 JLS (ili 65%) objavile dokument usvojenog budžeta za 2024. godinu na svojoj zvaničnoj veb prezentaciji i na taj način ga učinile lako dostupnim građanima.**

**Pitanje broj 13: „Da li su na web sajtu JLS objavljeni periodični izvještaji (kvartalni, polugodišnji i godišnji) o izvršenju budžeta JLS za 2023. godinu?“**

Prilikom definisanja ovog istraživačkog pitanja pošlo se od toga da je ZoB FBiH, članom 100. i članom 101., propisana obaveza objavljivanja periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta na službenoj stranici Ministarstva finansija, odnosno kantona i JLS u roku od 10 dana od njihovog podnošenja. Iako ne postoji slična odredba u ZoBS RS, ovo pitanje ne tretira samo zakonsku obavezu objavljivanja polugodišnjih i godišnjih izvještaja, već transparentnost i otvorenost JLS po pitanju informisanja javnosti o trošenju budžetskih sredstava, a što je u skladu sa prihvaćenim međunarodnim standardima javne dostupnosti ključnih budžetskih dokumenata, jedan od najvažnijih segmenata budžetske transparentnosti.

Pitanje budžetske transparentnosti je od izuzetne važnosti naročito u domenu trošenja javnog novca i zbog toga je navedeno pitanje ponderisano sa koeficijentom 5 (visoki uticaj). Kod ovog pitanja takođe je uvedena skala u ocjenjivanju na način da je maksimalna ocjena (1) podrazumijevala postojanje godišnjeg, polugodišnjeg i kvartalnog izvještaja o izvršenju budžeta, ocjena (0,5) dodjeljivana je u slučaju djelimičnog ispunjenja zadatih uslova (npr. kada postoji samo godišnji ili godišnji i polugodišnji izvještaj ali ne i kvartalni) dok je ocjena 0 dodijeljivana ukoliko nijedan od pomenutih izvještaja o izvršenju budžeta nije dostupan.

**Na osnovu analize prikupljenih podataka 23 JLS (ili 16%) su objavile na svojim zvaničnim veb stranicama sve periodične izvještaje o izvršenju budžeta za 2023. godinu.** Ukoliko se ovom broju dodaju i JLS koje su objavile samo polugodišnje i godišnje izvještaje o izvršenju budžeta za 2023. godinu, taj postotak je tek 31%. Dakle, u jednom od najvažnijih segmenata poreske transparentnosti, a koji se tiče transparentnosti u trošenju javnog novca, tek trećina JLS je učinila dostupnim izvještaje o izvršenju budžeta što je zabrinjavajuće nizak procenat.

**Pitanje broj 14: „Da li je na web sajtu JLS objavljen Plan javnih nabavki za 2024. godinu?“**

Navedeno istraživačko pitanje spada u grupu pitanja koja pokriva ostale aspekte transparentnosti u radu javne uprave sa uticajem na budžetsku transparentnost, a što javne nabavke svakako jesu. Zakonom o javnim nabavkama BiH (Sl. glasnik BiH 39/14) članom 17 je regulisana obaveza javnih organa da objavljuju plan javnih nabavki na svojoj internetskoj stranici u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta, odnosno finansijskog plana. Međutim izmjenama navedenog zakona u septembru 2022. je objavljivanje plana javnih nabavki izmješteno sa internetskih stranica javnih organa na jedinstveni portal javnih nabavki BiH <https://www.ejn.gov.ba/>. Iako više ne postoji zakonska obaveza objavljivanja plana javnih nabavki na zvaničnim veb stranicama JLS, ovom pitanju je dodijeljen ponder koeficijent 3

(srednji uticaj) jer i dalje postoji značajan uticaj na transparentnost i povjerenje javnosti u rad javnih organa.

**Rezultati sprovedenog istraživanja po ovom pitanju pokazuju da je od ukupno 143 JLS u BiH njih 48 (ili 40,5%) objavilo Plan javnih nabavki za 2024 na svojoj veb stranici.**

**Pitanje broj 15: „Da li su na web sajtu JLS objavljeni ugovori ili informacije o ugovorima iz domena javnih nabavki za 2024. godinu?“**

I ovo istraživačko pitanje spada u kategoriju pitanja koje pokrivaju ostale aspekte transparentnosti, s tim da je pitanje transparentnosti u javnim nabavkama od izuzetnog značaja za odgovorno upravljanje javnim sredstvima i izgradnji povjerenja građana u rad javnih institucija. Zakonom o javnim nabavkama BiH (Sl. glasnik BiH br. 39/2014, 59/2022 i 50/24) u članu 70 je propisana obaveza ugovornog organa da odluku o dodjeli ugovora ili poništenju postupka javne nabavke objavljuje na svojoj veb stranici ukoliko je ima. S obzirom na uticaj transparentnosti u javnim nabavkama na budžetsku transparentnost i povjerenje javnosti uopšte, ovo pitanje je ponderisano sa koeficijentom 5 (visoki uticaj).

Prema rezultatima obavljenog istraživanja **od ukupno 143 JLS njih 93 (ili 65%) su objavile na svojoj veb stranici ugovore ili informacije o ugovorima iz domena javnih nabavki za 2024. godinu.**

**Pitanje broj 16: „U situaciji rebalansa budžeta za 2023. godinu da li su isti objavljeni na web sajtu JLS i ukoliko jesu, da li su njima prethodile javne rasprave?“**

U vezi ovog istraživačkog pitanja potrebno je imati na umu da je Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske članom 35., kao i Zakonom o budžetima u Federaciji BiH članom 37. propisano da se rebalans sprovodi po postupku identičnom postupku za donošenje budžeta. U tom smislu je kroz ovo pitanje izvršeno ocjenjivanje ključnih faza u izradi i donošenju rebalansa (izmjene i dopune budžeta), te je pitanje skalirano na sljedeći način:

- Ukoliko u prethodnoj godini nije bilo rebalansa ili je bilo rebalansa budžeta i svakom od njih su prethodile javne rasprave, dodijeljena je maksimalan ocjena 1
- Ukoliko je u prethodnoj godini bio rebalans budžeta ili više njih, isti su objavljeni na sajtu ali njima nisu prethodile javne rasprave, dodijeljena je ocjena 0,5 s obzirom da su djelimično zadovoljeni traženi uslovi za ocjenjivanje po ovom pitanju.
- Ukoliko je u prethodnoj godini izvršen rebalans budžeta ili više njih, ali dokumenti nisu objavljeni na veb sajtu, dodijeljena je ocjena 0 i ta je JLS ostala bez bodova po ovom pitanju.

Dakle, samo u situaciji kada su JLS ispoštovale sve procedure u vezi sa transparentnošću u donošenju navedenog dokumenta (javna rasprava i objavljivanje) dodijeljivn im je maksimalan broj bodova. Ovo pitanje spada u grupu pitanja koja tretiraju javnu dostupnost ključnih budžetskih dokumenata, te je ponderisano sa koeficijantom 3 (srednji uticaj).

**Prema rezultatima istraživanja, od ukupno 143 JLS njih 45 (ili 31,5%) je dobilo maksimalan broj poena.** Ukoliko ovom broju dodamo i JLS koje nisu obavile javnu raspravu prije donošenja rebalansa, ali su isti objavile na svojim zvaničnim veb stranicama, kao rezultat se javlja da je

ukupno 90 JLS ili 62% ispunilo u potpuno i barem djelimično uslove po ovom pitanju. Međutim, indikativno je da su ukupno 53 JLS ili 37% izvršile rebalans budžeta ali ga nisu uopšte objavili na svojim veb stranicama.

**Pitanje broj 17: „Da li je na web sajtu JLS objavljen Izveštaj o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju u prethodnom petodogodšnjem periodu?“**

Prilikom definisanja ovog pitanja pošlo se od činjenice da objavljivanje Izveštaja o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju na zvaničnim veb stranicama JLS nije zakonska obaveza JLS, ali predstavlja prihvaćen međunarodni standard u izgradnji budžetske transparentnosti. Zakonska obaveza postoji da ovi izvještaji budu objavljeni na zvaničnim veb stranicama nadležne službe za reviziju, a objavljivanje ovih izvještaja i na veb stranicama JLS spada svakako u primjere dobre prakse i korak prema podizanju nivoa budžetske transparentnosti JLS. Pitanje spada u grupu pitanja koja tretiraju javnu dostupnost ključnih budžetskih dokumenata, te je ponderisano sa koeficijentom 1 (nizak uticaj) jer ne postoji zakonska obaveza za postupanje JLS po ovom pitanju, a dostupnost informacija je u svakom slučaju osigurana kroz obavezno objavljivanje revizorskih izvještaja od strane nadležnih javnih službi za reviziju.

I sami rezultati istraživanja pokazuju da je praksa objavljivanja ovih izvještaja na veb stranicama JLS sporadična jer je **samo 7 JLS objavilo Izveštaje o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju na svojoj zvaničnoj veb stranici.**

**Pitanje broj 18: „Da li je na web sajtu JLS objavljen Akcioni plan za provođenje preporuka iz Izveštaja o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju u prethodnom petodogodšnjem periodu?“**

Slično kao u prethodnom pitanju, objavljivanje Akcionog plana za provođenje preporuka iz Izveštaja o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju nije zakonska obaveza za JLS, ali pokazuje značajan iskorak u postizanju veće budžetske transparentnosti JLS i primjene principa javne odgovornosti. Ovo pitanje je ponderisano sa koeficijentom 1 (nizak uticaj) jer kao u prethodnom slučaju se radi o procesu koji je nadogradnja na već postojeće uspostavljene procese za jačanje transparentnosti u radu javne uprave.

Složno kao i u prethodnom pitanju, **mali je broj JLS (samo njih 6 ) koje su objavile Akcioni plan za provođenje preporuka iz Izveštaja o finansijskoj reviziji** na svojoj zvaničnoj veb stranici. U većini slučajeva tu se radi o istim onim JLS koje su objavile i Izveštaj o finansijskoj reviziji nadlažne javne službe za reviziju pa je obavljanje Akcionog plana za sprovođenje preporuka iz Izveštaja samo nastavak započetog niza aktivnosti na informisanju javnosti o odgovornom upravljanju javnim sredstvima.

**Pitanje broj 19: “Da li pored Poslovnika o radu OV/SO/GS na zvaničnom web sajtu JLS postoji pravilnik ili posebna odluka kojom se promoviše transparentnost ili preciznije uređuje učešće javnosti u donošenju odluka i planskih dokumenata (budžet, strategija i sl.)?“**

Kao što je već navedeno u poglavlju koje se odnosi na pregled regulatornog okvira relevantnog za budžetsku transparentnost JLS u BiH, pitanjima otvorenosti, javnosti, učešću građana u donošenju odluka, oba entitetska zakona (i ZoPLS i ZoLS) posvećuju posebne cjeline.

Međutim, zakonima o lokalnoj samoupravi ova pitanja se ne regulišu na sveobuhvatan način. Detaljnije uređivanje ovih pitanja se u stvari prepušta propisima na lokalnom nivou. Na nivou JLS pitanja javnosti rada i učešća građana u procesu donošenja odluka se uglavnom regulišu statutima JLS i poslovnica o radu njihovih predstavničkih tijela (skupština i vijeća JLS), dok se u nekim JLS ova pitanja dodatno regulišu posebnim aktima. Pitanje transparentnosti i participacije u pripremi i donošenju budžeta JLS ne tretira kao posebno pitanje, već u odnosu na sve važne odluke JLS, pa tako i na budžet.

U skladu sa navedenim ovo je pitanje spada u kategoriju pitanja koja tretiraju mogućnosti za učešće javnosti u budžetskom procesu kao posebnom aspektu budžetske transparentnosti i ponderisano je sa koeficijentom 3 (srednji uticaj). Prilikom prikupljanja podataka u okviru ovog pitanja u obzir su uzeti dokumenti kojima se uređuje učešće javnosti uključujući i dokumente poput Smjernica za proaktivnu transparentnost, Politike otvorenih podataka ili Pravilnika o internoj i eksternoj komunikaciji koje donosi (grado)načelnik ili OV/SO/GS i dr..

Prema rezultatima istraživanja za ovo pitanje od ukupno 143 JLS njih 22 (ili nešto više od 15%) je donijelo i na zvaničnom veb sajtu objavilo posebne odluke kojima se promovira transparentnost ili preciznije uređuje učešće javnosti u donošenju odluka i planskih dokumenata.

**Pitanje broj 20: „Pored obaveznih izvještaja o izvršenju budžeta, postoji li na web sajtu JLS neki drugi vid javno dostupnih informacija o budžetskoj potrošnji (izvještaji ili drugi dokumenti koji govore o dodjeli grant sredstava, subvencija, isplaćenih podsticaja, transfera, pregled dnevnih transakcija i slično)?“**

Ovo pitanje iz Upitnika ima za cilj da adresira dostupnost kvalitetnih informacija o trošenju javnog novca i prepoznato je kao jedno od ključnih aspekata budžetske transparentnosti kojim se jača povjerenje javnosti u rad javne uprave. Iako se radi o bitnom aspektu budžetske transparentnosti, objavljivanje ostalih informacija pored izvještaja o izvršenju budžeta ne predstavlja zakonsku obavezu i iz tih razloga je i pitanje ponderisano koeficijentom 3 (srednji uticaj).

Prilikom ocjenjivanja ovog pitanja uzimalo se u obzir ukoliko je posmatrana JLS imala barem jedan od nabrojanih dokumenata da bi dobila bodove po ovom pitanju s tim da se kod JLS tražio sistematičan pristup u načinu objavljivanja ovih informacija što znači da za dodjeljivanje bodova nisu bile dovoljne samo sporadične objave u medijima o budžetskoj potrošnji već se tražila zvanična forma informacije ili izvještaja.

**Na osnovu prikupljenih podata iz istraživanja od ukupno 143 JLS njih 51 (ili 35,7%) je objavljivalo na svojoj zvaničnoj veb prezentaciji određene dokumente/izvještaje koji govore o dodjeli grant sredstava, subvencija, isplaćenih podsticaja, transfera, pregleda dnevnih transakcija i slično, a pored obaveznih izvještaja o izvršenju budžeta.**

**Pitanje broj 21: „Da li na web sajtu JLS ima ustanovljen mehanizam za primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama (vodič, registar, kontakt)?“**

Ishodište za ovo pitanje iz Upitnika bila je činjenica da je Zakon o slobodi pristupa informacijama donesen i na entitetskom i na BiH nivou te da on, bez obzira o kojem se nivou radi, predviđa donošenje i objavljivanje određenih dokumenata (registara, vodiča, kontakta) kako bi se olakšao pristup informacijama. Ovim zakonom se obezbjeđuje veća transparentnost i odgovornost javnih organa uopšte, a što svakako doprinosi i većoj budžetskoj transparentnosti. Takođe, ovo zakonsko rješenje ostavlja mogućnost zainteresovanim građanima da dođu do svih informacija koje ih interesuju, pa i do onih koje organi javne uprave nisu objavili na svojim veb stranicama. Po svom značaju za budžetsku transparentnost ovo pitanje je ponderisano koeficijentom 3 (srednji uticaj). Uslov za bodovanje po ovom pitanju je postojanje kompletnog mehanizma Zakona o slobodi pristupa informacijama koji uključuje (vodič, registar, kontakt). Ukoliko samo jedan od navedenih elemenata nedostaje nisu ispunjeni uslovi za dobijanje bodova po ovom pitanju.

**Rezultati istraživanja pokazuju da su 73 JLS (ili nešto više od 50% ) zadovoljile tražene uslove po ovom pitanju**, odnosno, objavile su kompletan set dokumenata koji je predviđen ovim zakonom (registar, vodič, kontakt osoba). To znači da gotovo svaka druga JLS u BiH ne poštuje u potpunosti odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama iako je ovo zakonsko rješenje (manje-više sličnog sadržaja) na snazi više od 20 godina.

## Glavni nalazi i preporuke

Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da je nivo budžetske transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini nizak, tim prije ako se ima u vidu da je od maksimalnih 75 bodova prosječan broj bodova evidentiran tokom istraživanja za sve posmatrane JLS iznosio 32,81, što je što je značajno ispod 50% na skali uspjeha. Bez obzira što se radi o različitoj metodologiji i predmetu istraživanja (centralni nivo u odnosu na lokalni nivo i različito metodologija za prikupljanje podataka), u izvjesnom smislu ovi rezultati budžetske transparentnosti jedinica lokalne samouprave korenspondiraju sa rezultatima *Open Budget Survey* - globalnog istraživanja o otvorenosti budžeta za Bosnu i Hercegovinu gdje je isto tako budžetska transparentnost ocijenjena kao posebno problematična.

Ono što je zabrinjavajuće za budžetsku transparentnost na nivou JLS jeste da planske ili izvještajne dokumente, čija je obaveza objavljivanja propisana (kao što su srednjoročni/trogodišnji planovi rada ili izvještaji o izvršenju budžeta), na svojim zvaničnim internet stranicama objavljuje tek manji broj JLS (svaka četvrta JLS je ispoštovala zakonsku obavezu i objavila dokument Srednjoročnog ili Trogodišnjeg plana rada JLS za period 2024-2026. godina na svojoj zvaničnoj internet stranici, a manje od trećine svih JLS redovno objavljuje izvještaje o izvršenju budžeta).

Kada su u pitanju informacije i dokumenti za koje nije propisana obaveza objavljivanja, ali koji mogu da predstavljaju dobru praksu u podizanju nivoa budžetske transparentnosti, istraživanjem je utvrđeno da postoji određena kritična grupa „naprednih“ JLS (njih oko 30%) koje u potpunosti ili djelimično primjenjuju standarde proaktivne budžetske transparentnosti u skladu sa raspoloživim resursima i svojim tehničkim kapacitetima.

Ovi nalazi istraživanja su svakako ohrabrujući, a posebno što su najbolje rezultate po osnovu sprovedenog istraživanja ostvarile jedinice lokalne samouprave (poput Ilijaša, Šamca, Tešnja, Bihaća, Laktaša,...) koje raspolažu sa relativno skromnijim resursima u poređenju sa nekim od većih gradova u BiH (Mostar, Zenica, Banja Luka), a koji nisu bili rangirani na tako visokoj poziciji po pitanju budžetske transparentnosti. To govori u prilog tezi da je za podizanje nivoa budžetske transparentnosti od presudnog značaja opredjeljenje rukovodstva lokalne uprave i njihova inicijativa da se dostignu visoki standardi po pitanju otvorenosti budžetskog procesa i dostupnosti podataka.

Shodno navedenom, pozitivni primjeri i dobre prakse iz uspješnih jedinica lokalne samouprave mogu i treba da posluže kao glavno usmjerenje za buduće intervencije na podizanju nivoa budžetske transparentnosti. To podrazumijava sljedeća područja djelovanja:

- **Obavezna objava ključnih budžetskih dokumenata**

S obzirom na različitu praksu jedinica lokalne samouprave po pitanju objavljivanja ključnih budžetskih dokumenata (nacrtu budžeta, usvojenog budžetskog dokumenta, izvještaja o izvršenju budžeta), potrebno je na isti ili sličan način propisati obavezu njihove objave. Obaveza objave ključnih budžetskih dokumenata treba da važi za sve JLS, bez obzira u kojem se entitetu ili kantonu nalaze, odnosno, da li se radi o manjim ili većim, razvijenim ili nerazvijenim općinama/opštinama i gradovima. Tamo gdje to nije propisano, obavezu objave



specifičnih budžetskih dokumenata (npr. izvještaja o izvršenju budžeta) potrebno je propisati relevantnim zakonskim ili podzakonskim aktom. Uporedo s tim potrebno je aktivirati mehanizme kontrole i sankcija u situacijama kada se ne poštuju propisi vezani za objavu budžetskih dokumenata i informacija relevantnih za sam budžetski proces.

Dokumente poput budžeta za građane i različitih instrukcija za učesnike u budžetskom procesu, čija objava nije propisana kao obavezna, treba promovisati kroz pozitivne primjere (iskustva JLS koje su visoko rangirane po rezultatima ovog istraživanja) i različite projekte kako bi sve veći broj JLS usvojio praksu njihove izrade i na taj način podigao stepen budžetske transparentnosti u svojoj lokalnoj zajednici.

- **Digitalizacija u funkciji transparentnosti podataka i informacija**

Mogućnost korištenja novih digitalnih alata za informisanje javnosti o budžetskom procesu i učešće građana u donošenju odluka, treba svakako iskoristiti kako bi se dostupnost podataka učinila većom uz relativno niska ulaganja. U tom smislu zvanične internet adrese JLS trebaju i dalje da služe kao jedinstvene digitalne platforme za informisanje javnosti, komunikaciju i praćenje lokalnih budžeta, sa interaktivnim grafikonima i opcijama pretrage, te kao mjesto gdje su svi podaci ažurirani u realnom vremenu, uključujući informacije o ugovorima, javnim nabavkama i transferima. Za tu svrhu potrebno je raditi na pružanju podrške i jačanju kapaciteta lokalne uprave (između ostalog i na izgradnji i unapređenju funkcionalnih internet prezentacija u onim JLS gdje je to potrebno) i edukaciji općinski/opštinskih službenika o principima i standardima transparentnog budžetiranja i korišćenju digitalnih alata.

- **Podsticanje građanskog učešća - uključivanje javnosti**

Mehanizme građanskog učešća treba razvijati u skladu sa aktuelnim kontekstom tako da, pored obaveznih javnih rasprava na nacrt budžetskog dokumenta, treba uvoditi i nove kanale dvosmjerne komunikacije sa građanima, prvenstveno putem digitalnih alata i online platformi. Pri tome je potrebno posebno voditi računa o onim kanalima komunikacije koji su prilagođeni specifičnim ciljnim grupama (mladi, žene, starije osobe i marginalizovane grupe), a koje su često zapostavljene tokom budžetskog procesa.

U cilju većeg uključivanja javnosti u budžetski proces potrebno je organizovati kampanje za podizanje svesti građana o važnosti budžetske transparentnosti i njihovoj ulozi u kontroli javnih finansija gdje je potrebna i saradnja sa lokalnim medijima radi informisanja javnosti o budžetskim pitanjima i mogućnostima za učešće.

Saradnja sa nevladinim organizacijama je takođe veoma važna jer njihov aktivniji angažman na praćenju i analizi budžetskog procesa može značajno uticati na podizanje nivoa budžetske transparentnosti, a u krajnjoj liniji i na postepeno uvođenju prakse participativnog budžetiranja.

U tom smislu, istraživanje poput ovog i razvijena metodologija za ocjenu budžetske transparentnosti može da posluži kao polazna osnova za uvođenje prakse periodičnog ocjenjivanja budžetske transparentnosti na lokalnom nivou. Svakako da u segmentu promovisanja dobrih praksi po pitanju budžetske transparentnosti i predstavljanju javnosti uporednog (benchmark) prikaza za sve jedinice lokalne samouprave uloga Saveza općina i gradova u Federaciji BiH, odnosno Saveza i opština u Republici Srpskoj, može da bude značajna.

- **Institucionalno djelovanje**

Jasno je, bez ikakve dileme, da je za primjenu ovih preporuka od ključnog značaja spremnost i opredijeljenost institucionalnih aktera da se odlučnije krene u pravcu podizanja nivoa

budžetske transparentnosti, a što, između ostalog, podrazumijeva i jasno izraženu političku volju. U tom smislu posebno je važna uloga nadležnih institucija (zakonodavnih tijela, ministarstava i javnih službi na entitetskom nivou i nivou BiH) kako bi se osigurala koordinacija aktivnosti, tehnička podrška i kontinuirano praćenje napretka i održivosti reformi na unapređenju budžetskog procesa.

## Prilozi

Benchmark tabela za ocjenu budžetske transparentnosti JLS u BiH

Redni broj	Naziv JLS	Ukupan broj bodova
1	Ilijaš	71.50
2	Šamac	68.00
3	Tešanj	63.50
4	Bihać	60.50
5	Laktaši	60.00
6	Tuzla	59.50
7	Zavidovići	59.00
8	Orašje	57.50
9	Prijedor	56.00
10	Trebinje	55.50
11	Prnjavor	54.50
12	Gradiška	53.50
13	Centar Sarajevo	53.00
14	Stari Grad Sarajevo	52.50
15	Travnik	52.00
16	Novo Sarajevo	51.50
17	Bosanska Krupa	50.50
18	Teslić	50.00
19	Bijeljina	48.00
20	Derventa	48.00
21	Čelinac	47.50
22	Srbac	47.50
23	Gračanica	46.50
24	Livno	46.50
25	Doboj Istok	45.50
26	Gradačac	45.50
27	Gacko	45.00
28	Sanski Most	44.50
29	Tomislavgrad	44.50
30	Istočno Novo Sarajevo	44.00
31	Vareš	44.00
32	Odžak (grad)	43.50
33	Prozor Rama	43.50
34	Bužim	43.00
35	Doboj	43.00

36	Jablanica	43.00
37	Ljubuški	43.00
38	Maglaj	43.00
39	Banja Luka	42.50
40	Busovača	42.50
41	Doboj Jug	42.50
42	Milići	42.00
43	Modriča	42.00
44	Srebrenik	42.00
45	Gornji Vakuf-Uskoplje	41.50
46	Vogošća	41.00
47	Ilidža	40.50
48	Visoko	40.50
49	Petrovac	40.00
50	Široki Brijeg	40.00
51	Han Pijesak	39.00
52	Živinice	39.00
53	Bosanski Petrovac	38.50
54	Novi Travnik	38.00
55	Zenica	37.50
56	Čajniče	36.00
57	Pale	36.00
58	Trnovo	36.00
59	Višegrad	35.00
60	Ribnik	34.50
61	Zvornik	34.50
62	Ključ	34.00
63	Kozarska Dubica	34.00
64	Pale FBiH	34.00
65	Usora	34.00
66	Lukavac	33.50
67	Čapljina	33.50
68	Brod	33.00
69	Goražde	33.00
70	Osmaci	33.00
71	Bileća	32.50
72	Čelić	32.50
73	Kalesija	32.00
74	Kiseljak	32.00
75	Kladanj	32.00
76	Stolac	32.00
77	Breza	31.00

78	Donji Vakuf	31.00
79	Nevesinje	31.00
80	Novi Grad	31.00
81	Novo Goražde	31.00
82	Sapna	31.00
83	Stanari	31.00
84	Mrkonjić Grad	30.50
85	Novi Grad Sarajevo	30.50
86	Teočak	30.50
87	Fojnica	30.00
88	Hadžići	30.00
89	Kostajnica	30.00
90	Vitez	30.00
91	Kreševo	29.00
92	Posušje	29.00
93	Velika Kladuša	29.00
94	Čitluk	28.00
95	Srebrenica	28.00
96	Bratunac	27.00
97	Foča (Ustikolina)	27.00
98	Konjic	27.00
99	Mostar	27.00
100	Kalinovik	26.50
101	Žepče	26.00
102	Domaljevac Šamac	25.50
103	Kupres	25.50
104	Grude	24.50
105	Banovići	24.00
106	Berkovići	24.00
107	Rudo	24.00
108	Kakanj	23.50
109	Trnovo	23.00
110	Petrovo	21.50
111	Olovo	21.00
112	Pelagićevo	21.00
113	Šekovići	21.00
114	Šipovo	21.00
115	Bugojno	19.00
116	Donji Žabar	19.00
117	Foča	19.00
118	Lopare	19.00
119	Oštra Luka	19.00

120	Istočno Sarajevo	18.00
121	Ugljevik	18.00
122	Vukosavlje	18.00
123	Vlasenica	17.50
124	Jajce	16.00
125	Neum	14.00
126	Jezero	13.00
127	Kotor Varoš	13.00
128	Krupa na Uni	13.00
129	Kupres	13.00
130	Kneževo	12.50
131	Cazin	11.50
132	Ljubinje	10.00
133	Sokolac	10.00
134	Drvar	9.00
135	Glamoč	8.00
136	Rogatica	8.00
137	Bosansko Grahovo	5.00
138	Istočna Ilidža	5.00
139	Istočni Stari Grad	5.00
140	Ravno	5.00
141	Dobretići	0.00
142	Istočni Drvar	0.00
143	Istočni Mostar	0.00

Link za preuzimanje excel tabele sa detaljnim rezultatima istraživanja

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Dzu7Oxg2J3IAAGgaxhWxyNdCpYoplpfK/edit?usp=sharing&oid=107894310585808535676&rtpof=true&sd=true>