

Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini



BROŠURA ZA
NEVLADINE
ORGANIZACIJE
I GRAĐANSTVO

2014.

Impresum

Izdavač: Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa"

Za izdavača: Damir Mehmedbašić, izvršni direktor Fondacije CPI

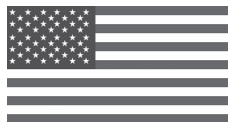
Autor: Aleksandra Banović

DTP: Dževad Pejđah

Štampa: Grafika Šaran

Tiraž: 40 primjeraka

Mjesto i godina izdanja: Sarajevo, 2014.



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



Sadržaj

Uvod	5
O Fondaciji	5
O istraživanju otvorenosti budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini – Open Budget Survey	5
1. Analiza otvorenosti budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini	7
1.1. Dobre strane budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini	7
1.2. Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini i analiza najznačajnijih dokumenta u budžetskom procesu	9
1.2.1. Dokument okvirnog budžeta (DOB)	9
1.2.2. Prijedlog budžeta	10
1.2.3. Usvojeni budžet	15
1.2.4. Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta	16
1.2.5. Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta	17
1.2.6. Revizorski izvještaji	18
2. Izvještaji koji bi trebali biti dio budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini	19
2.1. Budžet za građane	19
2.2. Polugodišnji pregled budžeta	20
3. Snaga zakonodavstva u procesu nadzora budžeta	21
Zaključak	22



Uvod

O Fondaciji

Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa" je nevladina, nepolitička i neprofitna organizacija, osnovana u Sarajevu 2009. godine. Fondacija se bavi podrškom izgradnji civilnog društva i edukacijom kroz obuke profesionalaca i ostalih nevladinih organizacija, promocijom u pravcu jačanja građanske hrabrosti i građanskih inicijativa i inicijativa mladih, samostalno ili u saradnji sa državnim institucijama BiH, lokalnim i međunarodnim institucijama i organizacijama. Sveobuhvatni cilj Fondacije CPI jeste upoznavanje i približavanje pitanja javnih finansija što većem broju građana u BiH, te njihova animacija u pravcu povećanja učešća u procesima upravljanja javnim novcem.

Fondacija CPI je 2009.godine provela anketu koja je imala za cilj da pokaže koliko građani Bosne i Hercegovine poznaju oblast javnih finansija. Anketom je obuhvaćeno 1000 građana Bosne i Hercegovine starijih od 18 godina. Rezultati su pokazali da većina građana ne poznaje budžetski proces u BiH, niti pitanja koja se odnose na područje upravljanja javnim finansijama. Tako 89,8% ispitanika nije upoznato koliko je novca prikupljeno na svim razinama vlasti u BiH u toku 2008. godine, 76% ispitanika ne zna koja institucija priprema prijedlog entitetskog budžeta, a 96,4% ispitanika ne zna koliko procenata od ukupnih primanja četveročlana porodica uplaćuje na račun budžeta i javnih fondova.

Kada uzmemo u obzir rezultate ove ankete veoma je jasno da građani nisu upoznati sa procesom izrade i usvajanja budžeta, te da teško mogu zauzeti značajnu ulogu u tom procesu. Sve navedene činjenice bile su poticaj da Fondacija CPI nastavi sa radom i pokuša potaknuti građane na aktivnije učešće u budžetskom procesu, ali i nadležne institucije da procese budžetiranja u Bosni i Hercegovini učine transparentnijim i odgovornijim.

O istraživanju otvorenosti budžetskog procesa u BiH – Open Budget Survey

Globalno istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa (Open Budget Survey) bavi se uporednim i redovitim mjerenjem budžetske transparentnosti i odgovornosti. Navedeno istraživanje, u saradnji sa organizacijom International Budget Partnership, sprovode ekspertne organizacije i predstavnici civilnog društva u stotinu zemalja svijeta, a u Bosni i Hercegovini ga sprovodi Fondacija CPI. Istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa (Open Budget Survey) sprovedeno je prvi put u 2012. godiniza sve razine vlasti u Bosni i Hercegovini (država, entiteti, kantoni i Distrikt Brčko). Metodologija OBS-a podrazumijeva ispunjavanje upitnika na osnovu kojeg se putem indeksa otvorenosti budžeta (Open Budget Index) određena zemlja rangira na ljestvici od 1 do 100.



Upitnik koji se koristi za izračunavanje indeksa otvorenosti budžeta značajan je iz dva ključna razloga. Prije svega, upitnik definira internacionalne standarde koji predstavljaju primjere dobre budžetske prakse, a zatim metodologija korištena u upitniku omogućava istraživanje budžetske transparentnosti i odgovornosti. Primjenom ove metodologije omogućena je i poredba budžetske transparentnosti i odgovornosti između zemalja širom svijeta. Upitnik se sastoji od pet glavnih poglavlja koja sadrže 125 pitanja. Od drugog do petog poglavlja pitanja su grupirana u četiri kategorije, a odnose se na sadržaj prijedloga budžeta i drugih budžetskih dokumenata, na zakonski i vremenski okvir budžetskog procesa, te uključenost javnosti u budžetski proces.

Prvo poglavlje upitnika odnosi se na utvrđivanje ključnih budžetskih dokumenata koje vlast izdaje ili ne izdaje u toku budžetskog procesa:

- 1. Dokument okvirnog budžeta*
- 2. Prijedlog budžeta s pratećom dokumentacijom*
- 3. Usvojeni budžet*
- 4. Budžet za građane*
- 5. Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta*
- 6. Polugodišnji pregled budžeta*
- 7. Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta*
- 8. Revizorski izvještaj*

U drugom poglavlju poseban naglasak stavljen je na prijedlog budžeta, obzirom da je upravo prijedlog budžeta pokazatelj kako će vlada prikupiti i potrošiti sredstva da bi realizirala svoje ekonomske i socijalne programe i ciljeve. Ono što se dešava sa prijedlogom budžeta obično se odražava i na sve ostale dokumente u budžetskom procesu. Sve navedeno ujedno je i razlog zbog kojeg bi prijedlog budžeta trebao biti podvrgnut detaljnim analizama i raspravama u javnosti i u nadležnim institucijama.

Treće poglavlje procjenjuje nivo transparentnosti u svim fazama budžetskog procesa. Dakle, koji su to dokumenti koji bi trebali biti dostupni građanima i u kojoj fazi budžetskog procesa bi oni trebali biti dostupni. Svi budžetski dokumenti nakon što prođu zakonske procedure i budu usvojeni od nadležnih institucija, morali bi biti dostupni javnosti.

Četvrto poglavlje odnosi se na zakonsku regulativu kojom je reguliran budžetski proces, ko je odgovoran za donošenje i usvajanje budžeta, kako se vrše izmjene budžeta, koje su zakonske procedure, kolika je i kakva uloga zakonodavne vlasti u budžetskom procesu itd.

Peto poglavlje odnosi se na napore vlasti da uključi javnost u sam proces budžetiranja, kako donošenje tako i izvršenja budžeta, te analizira koji su to mehanizmi dostupni javnosti kako bi ona mogla uzeti aktivno učešće u budžetskom procesu.



Ovaj upitnik namijenjen je prije svega da pomogne istraživačima i organizacijama civilnog društva kako bi utvrdili dostupnost informacija u svim fazama budžetskog procesa, jesu li te informacije plasirane javnosti na vrijeme i jesu li dostupne javnosti u punom obimu. OBS je još jedan od napora uloženi kako bi se skrenula pažnja na značaj odgovornog i transparentnog budžetiranja na regionalnom i na globalnom nivou.

1. Analiza otvorenosti budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini

1.1. Dobre strane budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini

Kada govorimo o rezultatima do kojih smo došli provodeći istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa, treba istaći da je Bosna i Hercegovina (državna razina) u 2012. ostvarila napredak u odnosu na istraživanja koja su provedena 2008. i 2010. godine. Dakle, Bosna i Hercegovina ostvarila je 50 bodova u odnosu na 44 boda iz prethodnih godina, a pomenuti napredak je postignut usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju institucija u BiH kojim je predviđeno i uvedeno programsko budžetiranje. Dokumenti programskog budžeta omogućavaju budžetskim korisnicima da bolje prezentiraju kako će sredstva biti korištena, a vladi i parlamentu da donose kvalitetnije odluke o prioritetima raspodjele ograničenih sredstava prema aktivnostima i učincima. Nadalje, planiranje budžet zasnovano na programskom formatu poboljšava transparentnost odluka o dodjeli sredstava i povećava odgovornost vlade i rukovodilaca javnog sektora za učinke i rezultate budžetske potrošnje. Međutim, iako je uvođenjem programskog budžetiranja Bosna i Hercegovina napravila određeni iskorak i napredak, prema rangiranju International Budget Partnership-a naša zemlja još uvijek spada u red onih zemalja koje u budžetskom procesu objavljuju samo djelimične informacije.

Kao primjere onoga što International Budget Partnership smatra dobrom budžetskom praksom u budžetskom procesu Bosne i Hercegovine, možemo istaći sljedeće:

- Svi budžetski dokumenti dostupni su građanima;
- Rokovi za formulaciju i objavljivanje budžeta i ostalih budžetskih dokumenata jasno su precizirani Zakonom o finansiranju institucija BiH;
- Dokument okvirnog budžeta:
 - DOB objavljen je malo manje od 6 mjeseci prije početka budžetske godine;
 - u DOB-u su sadržani makroekonomski i fiskalni okviri;
 - u DOB-u su sadržane politike i prioritete koji su osnova za kreiranje budžeta;
- Prijedlog i obrazloženje prijedloga budžeta institucija BiH sadrže:
 - Klasifikaciju rashoda po budžetskim korisnicima za tekuću budžetsku godinu;
 - Ekonomsku klasifikaciju rashoda za tekuću budžetsku godinu;

- Klasifikaciju rashoda po programima za tekuću budžetsku godinu;
- Podatke o prihodima za tekuću budžetsku godinu;
- Klasifikaciju rashoda po budžetskim korisnicima za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
- Ekonomsku klasifikaciju rashoda za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
- Klasifikaciju rashoda po programima za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
- Podatke o prihodima za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
- Podatke o prihodima i rashodima za tekuću budžetsku godinu koji su klasificirani i prezentirani tako da omogućavaju nesmetanu poredbu sa podacima iz prethodnih godina;
- Jasno razrađenu razliku između postojećih i novopredloženih politika, te utjecaj navedenih politika na prihode i rashode;
- Podatke o izdacima za kamate po dugu i podatke o otplati duga za tekuću budžetsku godinu;
- Informacije o strateškim ciljevima budžetskih korisnika koje se odnose na dokument programskog budžeta;
- Informacije o operativnim ciljevima budžetskih korisnika koje se odnose na dokument programskog budžeta;
- Informacije o mjerama učinka budžetskih korisnika koje se odnose na dokument programskog budžeta;
- **Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta:**
 - Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta su objavljeni;
 - U kvartalnim izvještajima navedeno je izvršenje svih prihoda i rashoda za dati kvartal;
 - U kvartalnim izvještajima naveden je uporedni prikaz plana i izvršenja budžeta za dati kvartal tekuće budžetske godine, uz izvršenja za isti kvartal prethodne budžetske godine;
 - U kvartalnim izvještajima navedene su informacije o servisiranju spoljnog duga;
 - Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta objavljeni su dva mjeseca nakon završenog kvartala o kojem izvještavaju;
- **Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta:**
 - Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta je objavljen;
 - Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta usvojen je i objavljen manje od 6 mjeseci nakon završetka budžetske godine;
 - U godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta pojašnjena je razlika između originalnih makroekonomskih pretpostavki i prognoza, te njihovog ostvarenja;
 - U godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta prikazana je razlika između planiranih prihoda i rashoda za tekuću budžetsku godinu, kao i stvarnog izvršenja prihoda i rashoda;

- Revizorski izvještaji:
 - Revizorski izvještaji se objavljuju;
 - Ured za reviziju samostalno odlučuje o planu revizije;
 - Svaki revizorski izvještaj sadrži osvrt na postupanje po preporukama iz prethodnog izvještaja;

1.2. Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini analiza najznačajnijih dokumenata u budžetskom procesu

1.2.1. Dokument okvirnog budžeta(DOB)

Izdavanje dokumenta okvirnog budžeta pruža značajnu priliku organizacijama civilnog društva da se uključe u budžetski proces. DOB se obično izdaje u trenutku kada organizacije civilnog društva imaju najbolju priliku da utječu na konačnu verziju prijedloga budžeta, obzirom da obično ostaje dovoljno vremena za raspravu sa resornim ministarstvima i ministarstvima finansija o programskim detaljima, smjernicama za formulaciju i provedbu politika, kao i o budžetskim prioritetima.

Dokument okvirnog budžeta se usvaja svake godine u junu za trogodišnji period, a svoje DOB-ove usvaja država, entitetske, kantonalne i vlada Brčko Distrikta. DOB-ovi prikazuju srednjoročne makroekonomske pretpostavke i projekcije, srednjoročne fiskalne projekcije, srednjoročnu fiskalnu strategiju, prioritete potrošnje, te gornje granice rashoda za narednu budžetsku godinu i preliminarne procjene za sljedeće dvije godine.

DOB-ovi predstavljaju prednacrt godišnjih budžeta koji se usvajaju krajem kalendarske godine za narednu godinu. U okviru svojih zahtjeva za sredstvima u DOB-ovima, budžetski korisnici prezentiraju svoje zahtjeve unakrsno po ekonomskim kategorijama i u programskom formatu, tj. prezentiraju koliko je sredstava potrebno svakom od programa i aktivnosti, te koji su očekivani rezultati koji se trebaju postići tim sredstvima. To omogućava ministrima, vladi, parlamentu i javnosti da ocijene koje aktivnosti i programi se finansiraju novcem poreskih obveznika i da mjere učinke tih programa, tj. da ocijene da li program pruža očekivanu vrijednost za uloženi novac.

U zemljama u kojim vlada izdaje dobro formuliran i kreiran dokument okvirnog budžeta, izdavanje ovog dokumenta organizacijama civilnog društva daje ključnu priliku da utječu na vladine politike i rasprave o budžetu. Čak i kada organizacije civilnog društva nemaju dovoljno internih kapaciteta ili informacija da analiziraju pretpostavke na kojima se temelji dokument okvirnog budžeta, navedene organizacije mogu koristiti analize koje su sprovele relevantne međunarodnefinansijskeinstitucije, te ta izvješća koristiti kao argument za odobravanje ili kritikupretpostavki i projekcija koje je izradila vlada.

Prema Zakonu o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara obavezno je usvojiti DOB najkasnije do 30. juna, a Ministarstvo finansija i trezora obavezno je objaviti



usvojeni DOB na zvaničnoj internet stranici Ministarstva finansija i trezora najkasnije do 15. jula. Dokument okvirnog budžeta Bosne i Hercegovine koji smo analizirali pripremljen je u julu, tj. objavljen je malo manje od 6 mjeseci prije početka budžetske godine. Kao što smo već naveli, Dokument okvirnog budžeta institucija Bosne i Hercegovine sadrži makroekonomski i fiskalni okvir, kao i politike i prioritete koji su osnova za kreiranje budžeta.

1.2.2. Prijedlog budžeta

U većini zemalja pitanje budžeta privuče najviše pažnje u trenutku kada izvršna vlast objavi predloženi budžet parlamentu i javnosti. Prijedlog budžeta predstavlja planove vlade da prikupi prihode putem poreza i drugih izvora, te troši ta sredstva na svoje prioritete sprovodeći tako ciljeve politika u djela.

Detaljna procjena prijedloga budžeta kada je objavljen od strane izvršne vlasti može pomoći organizacijama civilnog društva i javnosti da identificiraju određena važna pitanja na kojima će se trebati raditi u daljem toku budžetskog ciklusa. Također, organizacije civilnog društva mogu prezentirati svoje analize prijedloga budžeta zakonodavnoj vlasti, te na taj način pružiti podršku zakonodavnoj vlasti pri vođenju rasprava o budžetu.

Nevladine organizacije mogu se opredijeliti i za analizu i fokusiranje na određene sektore i područja ekonomije za koje je u predloženom budžetu planiran određeni iznos novca. Analize se mogu odnositi i na neke od sektora kao što su zdravstvo, obrazovanje, te njihovo poređenju sa drugim sektorima. Navedene poredbe mogu pokazati koliko se izdvaja za vojsku u odnosu na socijalna davanja, te koliko su izdvajanja za određeni sektor opravdana ili nisu.

Analizom prijedloga budžeta može se utvrditi i utjecaj prijedloga budžeta na različite društvene grupe. Jedan od načina da se izvrši analiza jeste da se procijeni koliko je od ukupnih izdvajanja iz budžeta konkretno namijenjeno za programe i projekte koji bi trebali pomoći najugroženijim kategorijama stanovništva. Druga vrsta analize može se odnositi na to da organizacije civilnog društva promatraju utjecaj prijedloga budžeta na baš određenu kategoriju stanovništva, kao što su rasne i nacionalne manjine, starija populacija itd.

Veoma je važno preispitati i analizirati utjecaj prijedloga budžeta na deficit i državni dug, inflaciju, ekonomski rast i zapošljavanje. Fiskalna analiza je osnova analize budžeta, obzirom da fiskalni i ekonomski problemi i pitanja utječu na iznos i kompoziciju sredstava koja su dodijeljena određenom sektoru ili programu. Studije koje propituju fiskalne i ekonomske probleme u predloženom budžetu, obično uključuju i analizu budžetskih ciljeva. Neka od glavnih pitanja nakoja treba obratiti pažnju su: da li su procjene prihoda i rashoda odgovorne i tačne, koji očekivani suficit ili deficit proizlazi iz prijedloga budžeta, te kako su sredstva raspoređena po ključnim ekonomskim sektorima? Ovakve analize doprinose da se budžetska sredstva rasporede na najefikasniji način.

Analizom Prijedloga budžeta institucija Bosne i Hercegovine došli smo do sljedećih preporuka za poboljšanje:



Prijedlog budžeta treba da sadrži:

• *Funkcionalnu klasifikaciju*

Funkcionalna klasifikacija odnosi se na sredstva iz budžeta klasificirana po namjeni za koju se troše. Zakon o budžetima Federacije Bosne i Hercegovine funkcionalnu klasifikaciju definira kao skup poslova, funkcija i programa Federacije, kantona, gradova i općina razvrstanih prema namjeni kojoj služe. Za razliku od klasifikacije po administrativnim jedinicama (budžetskim korisnicima) koja je uglavnom jedinstvena za svaku zemlju, ekonomska i funkcionalna klasifikacija trebale bi biti usklađene sa međunarodnim standardima. Neki od prijedloga budžeta koje smo analizirali u ovom istraživanju sadrže funkcionalnu klasifikaciju, ali sredstva koja se izdvajaju iz budžeta razvrstana su samo po glavnim kategorijama kao što su: aktivnosti općih javnih službi, javni red i sigurnost, socijalna zaštita, ekonomske usluge, aktivnosti obrazovanja, zdravstvo itd. Međutim, kao što smo već naveli funkcionalna klasifikacija morala bi biti mnogo detaljnije razrađena i usklađena sa međunarodnim standardima. U Prijedlogu budžeta institucija Bosne i Hercegovinenije navedena funkcionalna klasifikacija rashoda za tekuću budžetsku godinu, ali ni za godinu prije tekuće budžetske godine.

• *Procjenu prihoda i rashoda za višegodišnji period*

Obzirom da se iz budžeta finansiraju uglavnom višegodišnji programi i da odluke o budžetu za tekuću godinu utječu na parametre budućih budžeta, važno je izvršiti procjenu prihoda i rashoda za višegodišnji period. To također podrazumijeva da navedene procjene mogu biti revidirane ukoliko se okolnosti promijene. U Prijedlogu budžeta institucija Bosne i Hercegovinenisu navedeni prihodi i rashodi za višegodišnji period, tj. nije navedena procjena prihoda i rashoda za najmanje dvije godine nakon tekuće budžetske godine, a kako to nalaže najbolja praksa. Također, prijedlog budžeta se velikim dijelom oslanja na budžete iz prethodnih godina, stoga je potrebno prezentirati širu sliku prihoda i rashoda iz prethodnih godina. U Prijedlogu budžeta institucija Bosne i Hercegovinenije navedena procjena prihoda i rashoda za dvije godine prije tekuće budžetske godine. Prijedlog budžeta institucija BiH, a kako to podrazumijeva najbolja praksa, trebao bi sadržavati i stvarno izvršenje svih prihoda i rashoda za prethodne budžetske godine.

• *Informaciju o ukupnom dugu i detaljnu kompoziciju duga*

Kada govorimo o kompoziciji duga, treba reći da je Fondacija CPI analizom budžetskih dokumenata u Bosni i Hercegovini na svim razinama vlasti, došla do zaključka da većina dokumenata ne sadrži informacije o ukupnom javnom dugu. Ni Prijedlog budžeta institucija BiH u tom smislu ne predstavlja izuzetak, obzirom da nije navedeno stvarno i ukupno zaduženje Bosne i Hercegovineni na početku, niti na kraju godine. Informacija o ukupnom dugu veoma je važna obzirom da je to jasan pokazatelj fiskalne pozicije u kojoj se nalazi određena razina vlasti.



U Prijedlogu budžeta institucija BiH i pratećoj dokumentaciji navedene su informacije koje se odnose na plan otplate obaveza države Bosne i Hercegovine za servisiranje vanjskog duga, informacije o kreditorima, glavnica i kamata koje je potrebno isplatiti na osnovu duga i detaljan plan otplate obaveza entiteta Bosne i Hercegovine. Treba naglasiti da je Bosna i Hercegovina (državna razina) jedan od rijetkih dobrih primjera kada je riječ o informacijama o dugu, u odnosu na prijedloge budžeta koje smo analizirali na drugim razinama. Međutim, prema onome što International Budget Partnership smatra dobrom budžetskom praksom, u Prijedlogu budžeta institucija Bosne i Hercegovine morale bi biti navedene i informacije pod kojim uslovima su krediti dizani, koja je kamatna stopa, valuta duga, rok otplate itd. Također nisu navedene informacije o dugu za prethodne budžetske godine.

• ***Makroekonomsku prognozu i studije osjetljivosti***

Makroekonomija analizira faktore koji utječu na ekonomiju jedne zemlje u cjelini. Samim tim, makroekonomija analizira agregate koji su vezani za funkcioniranje pojedinačnih ekonomskih subjekata (produkata, potrošača, radnika) i zasebnih proizvodnih sektora (industrije, poljoprivrede, usluga), kao i dijelova (regiona) jedne zemlje. Tako na primjer, ako kreatori ekonomske (makroekonomske) politike promijene poreze, to će utjecati na funkcioniranje preduzeća, proizvodnju i potrošnju, životni standard, investicije, budžete i budžetsku potrošnju, izvoz i uvoz. Također, stimulativan makroekonomski instrumentarij (ekonomska politika) u jednoj nacionalnoj ekonomiji povećat će proizvodnju, zaposlenost, izvoz... Naravno, i obrnuto - destimulativan ekonomski ambijent u jednoj ekonomiji (makroekonomiji) smanjuje investicije, proizvodnju, povećava nezaposlenost, pogoršava ekonomske odnose sa inostranstvom i sl. Sve promjene u makroekonomiji (ekonomskoj politici) odražavaju se na preduzeća, dohodak stanovništva, potrošnju, štednju, životni standard i sl.

Kako budžetska godina napreduje, organizacije civilnog društva mogu analizirati promjene u ekonomiji koje su vezane za ekonomske pretpostavke. Navedene organizacije mogu analizirati da li su ispunjene prognoze o rastu bruto društvenog proizvoda, inflaciji, zapošljavanju i drugim ekonomskim indikatorima. Ako određene prognoze nisu ispunjene, organizacije civilnog društva mogu analizirati promjene koje su nastale u odnosu na prvobitne prognoze. Ovakve analize daju mogućnost da se procijeni da li budžet pruža očekivani makroekonomski stimulans ili ograničenje.

Dakle, makroekonomske prognoze u prijedlogu budžeta trebale bi biti opsežno prezentirane, a ključne ekonomske pretpostavke jasno naznačene. S druge strane, studije osjetljivosti trebale bi pokazati kako bi se projekcija budžeta mijenjala, u slučaju da se ispostavi da je makroekonomska prognoza bila pogrešna. U Prijedlogu budžeta institucija BiH i pratećoj dokumentaciji postoji poglavlje koje površno pojašnjava glavne makroekonomske trendove i projekcije, dok studija osjetljivosti nije sastavni dio navedenog budžetskog dokumenta.



- **Informacije o finansijskoj i nefinansijskoj imovini**

U većini prijedloga budžeta koje smo analizirali na drugim nivoima vlasti, navedeni su prihodi od finansijske i nefinansijske imovine. Nigdje se, kako bi to podrazumijevala najbolja praksa, ne navodi klasifikacija imovine po glavnim tipovima, istorijske informacije o imovini, vrijednost imovine, sažetak popisa iz registra imovine itd.

Finansijsku imovinu treba klasificirati po glavnim vrstama, uključujući gotovinu, vrijednosnice koje se mogu plasirati na tržište, ulaganja u preduzeća i zajmove date drugim subjektima. Finansijsku imovinu treba vrednovati po tržišnoj vrijednosti. Nefinansijska imovina, uključujući i nekretnine i opremu, također treba biti evidentirana u budžetu. U Prijedlogu budžeta institucija BiH nisu navedene bilo kakve informacije o finansijskoj i nefinansijskoj imovini.

- **Donacije u naturi**

Donacije se smatraju neporeznim prihodom i kao takve jasno bi trebale biti naznačene u budžetu. U budžetskim dokumentima trebale bi biti navedene i pojedinačno klasificirane finansijske donacije i donacije u naturi. U Prijedlogu budžeta institucija BiH koji smo analizirali navedene su finansijske donacije, kao i svi donatori. Ono što predstavlja problem su donacije u naturi koje nisu prikazane u navedenom prijedlogu budžeta. Kada kažemo donacije u naturi, treba reći da se misli na one donacije koje bi se mogle prodati na tržištu i zamijeniti za novac. Dakle, tu se ne misli na donacije u smislu pružanja nekih stručnih znanja i usluga. Ono što International Budget Partnership smatra najboljom praksom podrazumijeva da su navedene i detaljno pojašnjene sve vrste donacija, kao i svi donatori.

- **Povezanost prijedloga budžeta sa politikama koje želi provesti vlada za višegodišnje razdoblje**

U budžetskim dokumentima politike i prioriteta uglavnom su veoma slabo pojašnjeni i definirani. U određenoj budžetskoj godini, većina prihoda i rashoda se izdvaja za nastavak već postojećih politika i programa, iako je za vrijeme rasprave o prijedlogu budžeta veći dio pažnje usmjeren na to da li predloženi budžet zagovara uvođenje određenih novih politika, ukidanje nekog postojećeg programa ili uvođenje nekog novog programa, a što je obično popraćeno povećanjem odnosno smanjenjem prihoda ili rashoda. Stoga je za razumijevanje prijedloga budžeta veoma važno detaljno prezentirati razliku između postojećih i novopredloženih politika i programa, te povezanost politika sa prijedlogom budžeta, kako za tekuću budžetsku godinu, tako i za višegodišnje razdoblje. U Prijedlogu budžeta institucija BiH prikazana je povezanost prijedloga budžeta sa politikama i programima koje želi provesti vlada u tekućoj budžetskoj godini. Međutim, treba istaći da nije prikazana povezanost prijedloga budžeta sa politikama i programima koje želi provesti vlada za višegodišnje razdoblje, tj. za razdoblje od najmanje dvije godine nakon tekuće budžetske godine, a kako to podrazumijeva najbolja praksa.



• **Garancije**

Garancija je preuzeta pisana ugovorena finansijska obaveza, u slučaju da strana koja ima primarnu obavezu za vraćanje takve finansijske obaveze nije izvršila dospelu uplatu. Zajmoprimac je strana koja primarno ima obavezu izmirenja duga. Korisnik garancije (primalac garancije) je kreditor ili zajmodavac kojem se, u slučaju neispunjenja dospjele obaveze od strane zajmoprimca, izdavalac garancije obavezuje da će ispuniti ugovorenu obavezu, ako su ispunjeni uvjeti iz garancije.

Državne garancije definirane su u skladu sa odredbama Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine. Državna garancija predstavlja potencijalnu obavezu države. Obaveza države nastaje ako zajmoprimac nije izvršio otplatu garantiranog zajma uz propisanu kamatu uskladu s uslovima kreditnog sporazuma, u potpunosti ili djelimično. Obaveza države je da po prispieću vrši otplatu u skladu s planom i neće biti odgovorna za bilo kakva prijevremena plaćanja, osim ako to izričito nije prihvatila u skladu s uslovima garancije. Državne garancijesu unutrašnje i vanjske državne garancije. Unutrašnja državna garancijaje garancija države da će otplatiti zajam, u potpunosti ili djelimično, ukoliko to ne uradi zajmoprimac, a isključujući vanjske državne garancije. Vanjska državna garancijaje garancija države da će zajam koji je predmet međunarodnog sporazuma otplatiti, u potpunosti ili djelimično, ukoliko to ne uradi zajmoprimac. Državne garancije izdaju se samo za finansiranje kapitalnih investicija. U Prijedlogu budžeta institucija BiH garancije nisu navedene, niti je navedeno dali su pojedine garancije planirane ili nisu, kome i u koju svrhu će biti izdate itd.

• **Buduće potencijalne obaveze vlade**

Buduće potencijalne obavezavlade odnose se na onu kategoriju obaveza za koje je izvjesno da će se pojaviti nekad u budućnosti, stoga je potrebno da vlada planira određena sredstva. Kao neke od budućih potencijalnih obavezavlade možemo navesti npr. penzije koje će trebati isplatiti budućim umirovljenicima ili troškove zdravstvenog osiguranja za buduće umirovljenike. Obzirom da su u prijedlogu budžeta prezentirani samo stvarni troškovi koji se odnose na isplatu mirovina ili troškove zdravstvenog osiguranja umirovljenika, potrebno je da u prijedlog budžeta budu uvrštene i analize o potencijalnim budućim obavezama, kako bi se predvidio njihov utjecaj na rashodovnu stranu budućih budžeta.

• **Nefinansijske parametre koji su potrebni za analizu budžeta**

Nefinansijski parametri koji su potrebni za analizu budžeta također su usko vezani uz programsko budžetiranje. Dakle, kada govorimo o nefinansijskim parametrima koji su potrebni za analizu budžeta, to se prije svega odnosi na kvalitetno definirane strateške i operativne ciljeve određenog programa, kvalitetno kreirane mjere učinka, dobru usklađenost mjera učinka sa programima, broj korisnika određenog programa itd. Iako su u Prijedlogu budžeta institucija BiH, u sklopu programskog budžeta navedeni nefinansijski parametri potrebni za analizu budžeta, u budžetskom procesu Bosne i Hercegovine i dalje se radi o početnoj fazi reforme koja se odnosi



na pripremu dokumenata programskog budžeta. Dostavljeni dokumenti budžetskih korisnika, generalno govoreći, nisu dostigli najvišinoivo kvaliteta osobito u smislu mjerenja rezultata rada i efikasnosti programa. Budžetskim korisnicima će biti potrebno nekoliko godina da formiraju baze podataka, prije nego što budu umogućnosti u potpunosti i precizno mjeriti rezultate svojih aktivnosti. U Prijedlogu budžeta institucija BiH, pri izradi programskog budžetiranja kod jednog broja korisnika došlo je do sljedećih grešaka odnosno nejasnoća:

- Osnovni problem koji se javio kod pokušaja identificiranja mjera učinka jeste nedostatak podataka, kako povijesnih podataka o direktnim rezultatima aktivnosti budžetskih korisnika, tako i statističkih podataka na osnovu kojih bi se pratilo ostvarenje krajnjih rezultata pojedinih programa;
- Kod određivanja operativnog cilja manji broj korisnika nije jasno razgraničio operativne od strateških ciljeva budžetskog korisnika;
- Najčešće greške u korisničkim zahtjevima u dijelu mjera učinaka se bilježe kod korisnika koji su definirali nedovoljno konkretne mjere;
- Neki korisnici su definirali mjere za koje nisu naveli kvantifikaciju, niti mogući način mjerenja u budućnosti;
- Kod nekih korisnika nazivi mjera učinka su nedovoljno jasni;
- Kod pojedinih korisnika, ne postoji direktna veza između izlaznih, krajnjih rezultata i/ili mjera efikasnosti;
- Neki korisnici su definirali ili više rukovodilaca za jedan program ili imaju istog rukovodioca za sve programe;
- Manji broj korisnika je pogrešno izlazne rezultate definirao kao krajnje ili obratno itd.

1.2.3. Usvojeni budžet

Budžet je primarni instrument kreiranja ekonomske, socijalne i fiskalne politike vlade. Njime se utvrđuju vladini ekonomski ciljevi i fiskalna strategija, te predstavlja sredstvo kojim se ciljevi strateških politika vladeprevode u programe, usluge i aktivnosti koje zadovoljavaju socijalne i ekonomske potrebe građana. Budžet stoga podrazumijeva donošenje eksplicitnih odluka za građane; pravljenje izbora između ekonomskih i fiskalnih ciljeva; pravljenje izbora između najvažnijih prioriteta politika i rezultata koje vladanastoji postići i alokaciju budžetskih sredstava tome shodno. Donošenje pravih izbora promovise stabilnu fiskalnu politiku, ekonomski rast i smanjenje siromaštva. Donošenje pogrešnih izbora može rezultirati manjim ekonomskim rastom, fiskalnom i monetarnom nestabilnošću i neefikasno, neefektivno i loše usmjerenom potrošnjom.

Usvojeni budžet je dokument kojim se izvršnoj vlasti daje ovlaštenje da prikuplja prihode, pravi rashode i stvara dug. Mogućnosti koje stoje na raspolaganju organizacijama civilnog društva, kada je riječ o analiziranjem usvojenog budžeta, veoma su slične onima koje smo naveli u poglavlju koje se odnosi na prijedlog budžeta. Dakle, organizacije civilnog društva mogu analizirati budžetske prioritete, sredstva izdvojena za određene sektore, utjecaj budžeta na različite kategorije



stanovništva, na ekonomski rast itd. Međutim, analize usvojenog budžeta nekada mogu biti i mnogo detaljnije obzirom da navedene organizacije imaju više vremena na raspolaganju.

Usvojeni budžet može se koristiti i kako bi se ispitala uloga zakonodavca u budžetskom procesu. Odgovornost zakonodavne vlasti, kao institucije koja zastupa „društvo“, je da osigura da budžet optimalnozadovoljava potrebe građana dostupnim sredstvima. Organizacije civilnog društva mogu usporediti prijedlog budžeta s usvojenim budžetom, kakobi se vidjelo da li je parlament prijedlog budžeta usvojio u originalu ili su načinjene značajne izmjene, te postoji li realna osnova za uvedene izmjene.

Generalno posmatrajući, usvojeni budžet može organizacijama civilnog društva pružiti polaznu tačku za procjenu da li usvojeni budžet ispunjava osnovne zacrtane ciljeve. Navedene organizacije mogu koristiti usvojeni budžet kako bi nadzirale implementaciju redovnih budžetskih inicijativa, te da li političke odluke doprinose ostvarenju određenih programskih ciljeva bez povećanja gubitaka u budžetu.

Kada govorimo o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine, na njega se također odnose sve preporuke koje su navedene za prijedlog budžeta u prethodnom poglavlju, stim da treba naglasiti da bi usvojeni budžet trebao sadržavati programsko budžetiranje. Prema onome što International Budget Partnership definira kao dobru budžetsku praksu, programsko budžetiranje moralo bi biti sastavni dio usvojenog budžeta, dok je za sada programsko budžetiranje uvršteno samo u Prijedlog budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

Ono do čega smo također došli u našem istraživanju jeste da su prekršeni rokovi za usvajanje budžeta, koji su jasno precizirani Zakonom o finansiranju institucija BiH. U skladu s vlastitim poslovnikom, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine dužno je podnijeti za narednu godinu prijedlog budžeta Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine do 1. novembra tekuće godine. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine razmatra prijedlog budžeta i usvaja Zakon o budžetu do 31. decembra tekuće godine, u skladu s odobrenim budžetom za tu godinu. Praksa je pokazala da se navedeni rokovi često ne poštuju, obzirom da je Odluka o privremenom finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza bila na snazi cijelu 2011. i šest mjeseci 2012. godine.

1.2.4. Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta

Kvartalnim izvještajima o izvršenju budžeta se periodično mjere trendovi tekućih prihoda, rashoda i javnog duga, a što omogućava poređenje sa budžetskim brojkama i korelacijama. Vlada bi trebala objavljivati izvještaje o izvršenju budžeta, kako bi se mogla vršiti uporedba između izvršenog i planiranog budžeta. Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta omogućavaju organizacijama civilnog društva da svoje analize usmjere na pretpostavke i prognoze u budžetu, kao i na implementaciju budžeta. Ukoliko organizacije civilnog društva imaju informacije koje upućuju na to da određeni vladin program ne daje željene rezultate, same mogu provesti određeno istraživanje i predložiti konkretne mjere za poboljšanje. Dakle, generalno govoreći,





kvartalni izvještaji omogućavaju organizacijama civilnog društva da izvrše procjenu sprovodi li se budžet na tragu onoga kako je prvobitno zacrtano ili se javljaju određena odstupanja.

Ako govorimo o nešto konkretnijim zaključcima koje organizacije civilnog društva mogu izvući iz kvartalnih izvještaja o izvršenju budžeta, onda se to odnosi na prihode i rashode, odnosno kako su odstupanja oekonomskih pretpostavki i prognoza utjecala na promjene u prihodima i rashodima. Ako su odstupanja od prvobitnih pretpostavki i prognoza znatna, organizacije civilnog društva mogu tražiti zvanično objašnjenje od vlade. Naprimjer, ako se ne ostvari povećan broj radnih mjesta koje je vlada predvidjela, može doći do povećanih zahtjeva za pomoć nezaposlenima, što uveliko može utjecati na rashodovnu stranu budžeta.

Kvartalni izvještaji mogu pomoći organizacijama civilnog društva da procijene kako vlada reaguje ili kako bi trebala reagovati na promjene koje su se desile od trenutka usvajanja budžeta. Također, kvartalni izvještaji jasan su pokazatelj hoće li biti potrebe za rebalansom budžeta. Oni su ujedno i pokazatelj kako se vlada nosi sa onim utjecajima na budžet koji su van njene kontrole, kao što su promjene kamatnih stopa i drugih finansijskih faktora izvan zemlje, nepredviđene promjene u svjetskoj ekonomiji itd. Pomoću kvartalnih izvještaja o izvršenju budžeta, organizacije civilnog društva mogu pratiti utjecaj ovih nepredviđenih faktora na budžet i svojim zaključcima i prijedlozima pomoći vladi da umanjí posljedice.

Pored kvartalnih izvještaja o izvršenju budžeta Bosne i Hercegovine, u kojim je sadržano izvršenje svi prihoda i rashoda, trebali bi se izdavati i kvartalni izvještaji o ukupnom dugu države Bosne i Hercegovine i kompoziciji tog duga, što bi pomoglo da se vidi rast ili smanjenje zaduženosti iz kvartala u kvartal, ali i da se ima bolji uvid u ukupnu fiskalnu stabilnost države. Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta trebali bi sadržavati i izvršenje po programima, međutim iako je u Prijedlog budžeta institucija BiH uvršteno programsko budžetiranje, ono nije sastavni dio Kvartalnih izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

1.2.5. Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta

Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta daje organizacijama civilnog društva priliku da procijene kako se budžet razvijao u odnosu na prvobitno planirani. Kada su u pitanju resorna ministarstva, organizacije civilnog društva mogu koristiti godišnji izvještaj o izvršenju budžeta kako bi osigurale osnovu za raspravu o poboljšanjima realizacije određenih programa u tekućoj budžetskoj godini, ali i kao osnovu za pripremu sugestija za formuliranje prijedloga budžeta za nadolazeću budžetsku godinu.

Postoje mnogi razlozi zbog kojih troškovi vlade mogu odstupati od onih koji su prvobitno usvojeni od strane zakonodavne vlasti: loša fiskalna politika, korupcija, neregularnosti u nabavkama itd. S druge strane, odstupanja se mogu javiti i iz opravdanih razloga, kao što su promjene u svjetskoj ekonomiji ili elementarna nepogoda koja je zadesila zemlju, te koja iziskuje dodatna neplanirana sredstva.





Organizacije civilnog društva moraju stalno nadzirati rashode koji nastaju kako bi osigurale da se budžeti koriste u svrhu za koju su namijenjeni. Čak i kada se organizacije civilnog društva ne slažu sa određenim programima, trebaju nastaviti nadzor nad trošenjem sredstava kako bi osigurale da se javna sredstva koriste efikasno i bez malverzacija. Dakle, godišnji izvještaj o izvršenju budžeta može pružiti korisne informacije o tome zašto se usvojeni budžet i stvarno izvršenje prihoda/rashoda razlikuju. Ovi izvještaji također mogu pojasniti razliku između ciljeva koje je postavila vlada i onoga što se uistinu ostvarilo.

Iako je informacija o ostvarenju prihoda i rashoda sadržana i u kvartalnim izvještajima o izvršenju budžeta, treba reći da su u godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta prezentirane mnogo detaljnije informacije koje se odnose na cijelu budžetsku godinu. Informacije sadržane u ovom izvještaju pružit će prvu priliku organizacijama civilnog društva da analiziraju učinak vlade u cjelosti. Analizom godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta, organizacije civilnog društva mogu ući u trag načinu na koji se trošio budžetski novac kroz budžetsku godinu.

Kada govorimo o Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH međunarodnih obaveza BiH, treba reći da smo došli do sljedećih preporuka za poboljšanje:

- Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH trebao bi prikazivati i izvršenje budžeta po programima za sve budžetske korisnike;
- Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH trebao bi sadržavati nefinansijske parametre koji su potrebni za analizu budžeta (str. 15.).

1.2.6. Revizorski izvještaji

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine svake godine samostalno donosi godišnji plan revizije, kojim se definira obavljanje finansijskih revizija, revizija učinka, i drugih specijalnih revizija u tekućoj godini. Zakon propisuje obaveznu finansijsku reviziju svih korisnika budžeta u Bosni i Hercegovini, a teme revizije učinka se biraju prema parametrima koji, između ostalog, uključuju i društveni interes, odnosno zanimanje javnosti za određene teme (npr. upošljavanje u institucijama Bosne i Hercegovine, javne nabavke, zakupi poslovnih prostora i sl.). Ovaj interes se pri izradi godišnjih planova rada Ureda za reviziju interno analizira i uzima u obzir pri izradi plana revizije.

Svaki građanin se Uredu za reviziju može obratiti sa temama i problemima koje smatra značajnim, ali ni u kom slučaju, ni javnost, ni parlament, niti bilo koje drugo tijelo zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti ne može Uredu nametati obavljanje određene revizije. To se odnosi i na specijalne revizije o čijem vršenju Ured odlučuje samostalno, ali koje mogu kandidirati institucije i pojedinci. O tome jasno govori i činjenica da se godišnji plan revizije parlamentarnim poverenstvima mjerodavnim za finansije i budžet dostavlja tek u formi informacije.

Kada jeriječ o praćenju rezultata revizije, osim redovitog objavljivanja izvješća na svojoj web stranici i kontinuirane komunikacije s medijima, svako naredno izvješće o finansijskoj reviziji



na početku sadrži poglavlje u kojemu se obrađuje realizacija preporuka iz ranijeg izvješća. Dakle, timovi revizora tokom tzv. prethodne revizije na terenu provjeravaju stupanj realizacije preporuka. Revizija učinka ima i poseban mehanizam, tzv. follow-up izvješće, također dostupno na web stranici, kojim se analizira stanje preporuka revizije učinka poslije određenog vremenskog razdoblja.

Revizorski izvještaji predstavljaju neovisnu ocjenu vladinih računa od strane vrhovne revizorske institucije zemlje. Obično procjenjuju da li je izvršna vlast prikupila prihode i potrošila sredstva u skladu sa odobrenim budžetom. Organizacije civilnog društva mogu koristiti revizorske izvještaje kao značajan izvor informacija o tome koliko dobro ili loše je budžet implementiran. Revizorski izvještaji obično izvještavaju o prekomjernom trošenju, malverzacijama i prevarama, naglašavajući slabe tačke u procesu upravljanju javnim novcem. Također, revizorski izvještaji često predstavljaju jedini nezavisni izvor informacija o finansijskoj stabilnosti vlade, dakle, ovi izvještaji su važan izvor u procjeni da li se novac troši razborito.

Treba naglasiti da smo pri vršenju istraživanja o transparentnosti i odgovornosti budžetskog procesa, u budžetskim dokumentima institucija Bosne i Hercegovine naišli na poglavlje koje se odnosi na korektivne radnje s ciljem realizacije preporuka Ureda za reviziju institucija BiH, i po tome Bosna i Hercegovina (državna razina) predstavlja jedan od rijetkih pozitivnih primjera. Najbolja praksa podrazumijeva da bi izvršna vlast trebala redovno objavljivati izvještaje o tome šta je napravljeno kako bi se provele preporuke, te bi navedeni izvještaji morali biti dostupni javnosti.

2. Izvještaji koji bi trebali biti dio budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini

2.1. Budžet za građane

Vlada bi trebala snositi odgovornost i odgovarati građanima za ono što radi, a odgovornost dijelom podrazumijeva da bi vladini programi trebali biti odraz potreba i prioriteta građana. Važno je naglasiti da se budžet svake države puni upravno novcem građana kroz poreze koje građani plaćaju. Čak i onda kada se budžet puni dizanjem kredita i zaduživanjem, treba reći da su upravo građani ti koji će vraćati novac.

Dakle, obzirom da se budžet puni novcem građana, vlada je dužna da objavljuje i učini javnim detaljne finansijske izvještaje o tome kako se novac iz budžeta troši. Problem je u tome što su ti finansijski izvještaji i budžetski dokumenti često veoma komplicirani i pisani jezikom struke koji većina građana teško može razumjeti. Ukoliko građani nisu u mogućnosti da razumiju objavljene dokumente, onda neće biti ni u mogućnosti da postavljaju pitanja i traže odgovornost vlade. Upravo budžet za građane trebao bi da predstavlja neku vrstu pojašnjenja koje bi

omogućilo širokoj javnosti da bolje razumije planove vlade, kada se radi o prikupljanju prihoda i trošenju javnih sredstava, odnosno kada je riječ o budžetskim programima i politikama.

Budžet za građane je dokument koji bi trebao objediniti i pojasniti osnovne informacije o budžetu, te ih prezentirati koristeći terminologiju koja bi bila razumljiva široj javnosti. Svrha ovog dokumenta je da poboljša znanje građana o javnim finansijama i ohrabri ih da postanu relevantan faktor u budžetskom procesu. Budžet za građane također može poslužiti i kao instrument za educiranje stanovništva o tome kako se budžet formulira, usvaja, izvršava, te koje odgovoran za svaku od tih faza. Kroz budžet za građane, vlada može objasniti koja razina vlasti je zadužena za obavljanje određenih funkcija i sprovođenje određenih programa.

Na kraju također treba naglasiti da osim građana i sama vlada ima korist od objavljivanja budžeta za građane, jer na taj način pokazuje da osjeća odgovornost prema svojim građanima. Nastojanje vlade da prezentira fiskalnu politiku i budžetski proces na što jednostavniji i razumljiviji način, može učvrstiti njen legitimitet u očima javnosti. Prema nalazima istraživanja u 2012. godini, 26 država objavilo je ovaj dokument, premda se među njima ne nalazi Bosna i Hercegovina, te nijedna od naših susjednih zemalja.

2.2. Polugodišnji pregled budžeta

Polugodišnji pregled budžeta treba sadržavati pregled učinka budžeta na sredini budžetske godine i komentirati potencijalne promjene ekonomskih pretpostavki koje mogu utjecati na usvojenu budžetsku politiku. Izrada navedenog dokumenta omogućava organizacijama civilnog društva da analiziraju i procijene jesu li pretpostavke i prognoze vlade bile tačne ili su određena nacionalna i internacionalna događanja učinila te pretpostavke i prognoze pogrešnim, te je neophodna izmjena. Također, organizacije civilnog društva mogu koristiti polugodišnji pregled budžeta kako bi razvile i dale konkretne preporuke vladi kako da unaprijedi budžetske programe. Kako bi izvršile procjenu da li se određeni program dosljedno provodi ili postoje određeni problemi, organizacije civilnog društva mogu koristiti informacije o realizaciji određenog programa koje su prezentirane u polugodišnjem pregledu budžeta i porediti ih sa ciljevima prvobitno zacrtanim u budžetu.

Kada govorimo o rashodima, organizacije civilnog društva mogu analizirati ažuriranu procjenu rashoda koja je prezentirana u polugodišnjem pregledu budžeta i tražiti objašnjenje od vlade zašto su određene preinake načinjene. Organizacije civilnog društva također mogu pratiti opravdanost alokacije određenih sredstava, nove raspodjele između budžetskih korisnika itd. Kao i sa rashodima, tako i sa приходima navedene organizacije mogu izvršiti analizu da li je vlada uspjela prikupiti prihode onako kako je to prvobitno planirala. One mogu procijeniti da li je razlog za odstupanje od prvobitno usvojenog budžeta loše planiranje ili promjena u međunarodnim ekonomskim okvirima koja je nastala nakon usvajanja budžeta.

Na polovini godine, odnosno negdje u periodu objavljivanja polugodišnjeg pregleda

budžeta, vlada objavljuje svoj stav o tome da li postoji potreba za rebalansom budžeta, te organizacije civilnog društva mogu iskoristiti priliku da kandidiraju neki novi program za koji smatraju da bi trebao biti uvršten u budžet.

Dakle, polugodišnji pregled budžeta pruža priliku organizacijama civilnog društva da prate implementiranje usvojenog budžeta i da se pobrine da su prvobitno zacrtani ciljevi ostvareni bez neopravdanog trošenja javnog novca. Prema nalazima istraživanja u 2012. godini, 29 država objavilo je ovaj dokument, uključujući susjednu Srbiju i Sloveniju.

3. Snaga zakonodavstva u procesu nadzora budžeta

Istraživanje o otvorenosti budžeta ispituje i ulogu zakonodavne vlasti, obzirom da zakonodavna vlast igra ključnu ulogu u planiranju i nadgledanju implementacije državnih budžeta. Da bi se izvršila procjena da li zakonodavstvo osigurava efektivan nadzor budžeta, metodologija International Budget Partnership-a podrazumijeva posmatranje 11 ključnih indikatora: da li zakonodavna vlast ima interne kapacitete da vrši detaljne analize budžeta, da li zakonodavna vlast vrši konsultacije sa izvršnom vlasti prije formuliranja nacrtu budžeta, da li zakonodavna vlast raspravlja o ukupnoj budžetskoj politici prije formuliranja prijedloga budžeta, koliko vremena na raspolaganju ima zakonodavna vlast za vođenje rasprava o budžetu, koliko vremena na raspolaganju ima zakonodavna vlast za usvajanje budžeta, da li zakonodavna vlast ima pravnu osnovu da može utjecati na promjene u budžetu, uloga i ovlasti zakonodavne vlasti prilikom prestrukturiranja i preraspodjele budžetskih sredstava, uloga i uticaj zakonodavne vlasti u izmjenama i dopunama budžeta, uloga zakonodavne vlasti u raspodjeli viška prihoda koji nastanu u toku godine, uloga zakonodavne vlasti u korištenju tekuće rezerve, i na kraju - da li zakonodavna vlast detaljno razmatra revizorske izvještaje.

Prema rezultatima koje je ostvarila, Bosna i Hercegovina pokazuje prosječnu uspješnost zakonodavne vlasti u procesu nadzora budžeta. Nakon razmatranja navedenih 11 ključnih indikatora, International Budget Partnership preporučuje da Bosna i Hercegovina preduzme sljedeće korake u cilju poboljšanja nadzora budžeta:

- **Zakonodavstvo treba imati interni kapacitet za sprovođenje budžetskih analiza, te treba imati zvaničnu raspravu o ukupnoj budžetskoj politici prije formuliranja prijedloga budžeta;**
- **Prijedlog budžeta mora biti prezentiran zakonodavnoj vlasti najmanje šest sedmica prije početka nove budžetske godine;**
- **Izvršna vlast treba konsultirati članove zakonodavne vlasti kao dio procesa koji se odnosi na utvrđivanje budžetskih prioriteta;**
- **Izvršna vlast trebala bi tražiti odobrenje od zakonodavne vlasti prilikom prestrukturiranja i preraspodjele budžetskih sredstava, te pri korištenju tekuće budžetske rezerve.**



Zaključak

U skladu s najuspješnijim praksama razvijenih zapadnih zemalja i naporima međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, u proteklih nekoliko godina u implementaciji je reforma budžetskog procesa nasvim razinama vlasti u zemlji. Reforma je rezultirala uvođenjem dokumenta okvirnog budžeta, usaglašavanjem kalendarskih rokova za punu implementaciju srednjoročnog pristupa planiranju i izradom budžeta na svim razinama vlasti.

Jedan od bitnih elemenata reforme je i izrada programskog budžeta, kao budžeta zasnovanog na ciljevima i rezultatima aktivnosti budžetskih korisnika. Najveći napredak u ovom smislu postignut je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju institucija u BiH kojim je predviđeno i uvedeno programsko budžetiranje, te su u Prijedlogu budžeta institucija BiH za 2011. godinu jasno navedeni programi za svakog budžetskog korisnika. Upravo ova činjenica doprinijela je da Bosna i Hercegovina (državna razina) u 2012. godini ostvari napredak u istraživanju o transparentnosti i odgovornosti budžetskog procesa, u odnosu na istraživanja koja su provedena 2008. i 2010. godine. Kada su u pitanju zemlje u regiji, Slovenija je najbolje rangirana (74 indeksna boda), zatim Hrvatska (61 bod), dok su slabije rangirane Albanija (47 bodova), Srbija (39 bodova) i Makedonija (35 bodova).

Kada govorimo o rezultatima istraživanja transparentnosti i odgovornosti budžetskog procesa na svim razinama vlasti, poredak je sljedeći: Bosna i Hercegovina (državna razina) 50 indeksnih bodova, Bosansko-podrinjski kanton 45 bodova, a zatim slijede Sarajevski kanton 42 boda, Hercegovačko-neretvanski kanton i Distrikt Brčko 41 bod, Federacija BiH 40 bodova, Tuzlanski kanton i Zeničko-dobojski kanton 39 bodova, Republika Srpska 36 bodova, Kanton 10 35 bodova, Posavski kanton 34 boda, Unsko-sanski kanton 27 bodova, Srednjobosanski kanton 26 bodova i Zapadnohercegovački kanton 21 bod. Iako je Bosna i Hercegovina (državna razina) ostvarila najbolji rezultat u bh. okvirima, prema rangiranju International Budget Partnership-a ona spada u red onih zemalja koje objavljuju samo djelimične informacije, što govori da je ostalo još prostora za poboljšanje. Važno je istaknuti da pored preporuka za povećanja sveobuhvatnosti budžetskih dokumenta i preporuka koje se odnose na jačanje uloge zakonodavne vlasti, Bosna i Hercegovina mora napraviti krupne iskorake koji se odnose na uključivanje javnosti u budžetski proces, obzirom da je istraživanje koje smo proveli pokazalo da su prilike za učestvovanje javnosti u budžetskom procesu veoma ograničene. Bosna i Hercegovina po broju ostvarenih bodova u globalnom poretku dijeli poziciju od 40. do 45. mjesta sa Argentinom, Kostarikom, Turskom, Bocvanom i Ganom.

Ova brošura prije svega ima za cilj da pomogne i podrži nastavak reforme budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini. U prethodnom periodu sprovedene su određene reforme i napravljeni pomoci kako bi se proces budžetiranja u Bosni i Hercegovini na svim razinama vlasti učinio odgovornijim i transparentnijim. Istraživanje koje je provela Fondacija CPI jasno pokazuje da postoji još niz mjera koje bi trebalo provesti kako bi se budžetski proces u zemlji uskladio sa međunarodnim standardima. Veoma je važno da svi relevantni faktori u navedenom procesu, a to se prije svega odnosi na izvršnu i zakonodavnu vlast, shvate značaj i odgovornost svoje uloge u kreiranju transparentnijeg i odgovornijeg budžetiranja u Bosni i Hercegovini. Vlast treba obezbijediti pravovremene, sveobuhvatne i tačne informacije kako bi civilno društvo moglo učinkovito sudjelovati u budžetskom procesu.



Korisni linkovi:

Vijeće ministara BiH - www.vijeceministara.gov.ba
Parlamentarna skupština BiH - www.parlament.ba
Ministarstvo finansija i trezora BiH - www.mft.gov.ba
Vlada Federacije BiH - www.fbihvlada.gov.ba
Parlament Federacije BiH - www.parlamentfbih.gov.ba
Federalno ministarstvo finansija - www.fmf.gov.ba
Vlada Republike Srpske - www.vladars.net
Narodna skupština Republike Srpske - www.narodnaskupstinars.net
Vlada Brčko Distrikta BiH - www.bdcentral.net
Skupština Brčko Distrikta BiH - www.skupstinabd.ba
Vlada Kantona Sarajevo - www.ks.gov.ba
Skupština Kantona Sarajevo - skupstina.ks.gov.ba
Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo - mfks.gov.ba
Vlada Županije Zapadnohercegovačke - www.vladazzh.com
Skupština Županije Zapadnohercegovačke - www.skupstina-zzh.ba
Ministarstvo finansija Županije Zapadnohercegovačke - www.ministarstvo-financija-zzh.gov.ba
Vlada Tuzlanskog kantona - www.vladatk.kim.ba
Vlada Bosansko-podrinjskog kantona - www.bpkg.gov.ba
Vlada Kantona IO - www.vladahbz.com
Vlada Srednjobosanskog kantona - www.sbk-ksb.gov.ba
Vlada Unsko-sanskog kantona - www.vladausk.ba
Vlada Županije Posavske - www.zupanijaposavska.ba
Skupština Županije Posavske - skupstinazp.ba
Vlada Hercegovačko-neretvanske županije - www.vlada-hnz-r.ba
Zeničko-dobojski kanton - www.zdk.ba
Uprava za indirektno oporezivanje BiH - www.uino.gov.ba
Odjeljenje za makroekonomsku analizu pri UIO - www.oma.uino.gov.ba
Ured za reviziju institucija BiH - www.revizija.gov.ba
Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH - www.saifbih.ba
Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske - www.gsr-rs.org
Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Brčko Distrikta BiH - www.revizori-bdbih.ba
International Budget Partnership - www.internationalbudget.org
Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa" - www.cpi.ba budzeti.ba www.gdjejelova.ba



BROŠURA ZA
NEVLADINE
ORGANIZACIJE
I GRAĐANSTVO

2014.