

Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Posavskom kantonu



BROŠURA
ZA VLADU
POSAVSKOG
KANTONA

2014.

Impresum

Izdavač: Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa"

Za izdavača: Damir Mehmedbašić, izvršni direktor Fondacije CPI

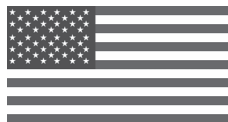
Autor: Aleksandra Banović

DTP: Dževad Pejdah

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
1. Istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini – Open Budget Survey	5
1.1. Ukratko o istraživanju i metodologiji	5
1.2. Rezultati Open Budget Survey istraživanja za 2012.g	7
1.2.1. Bosna i Hercegovina (državna razina vlasti)	7
1.2.2. Rezultati analize budžetskih dokumenata u bh. entitetima, kantonima i BD-u	9
2. Analiza budžetskog procesa u Posavskom kantonu	11
2.1. Dobre strane budžetskog procesa u Posavskom kantonu	11
2.2. Analiza najznačajnijih dokumenata u budžetskom procesu Posavskog kantona i preporuke za poboljšanje	13
2.2.1. Dokument okvirnog budžeta	13
2.2.2. Prijedlog budžeta Posavskog kantona s pratećom dokumentacijom	14
2.2.3. Usvojeni budžet	19
2.2.4. Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta	20
2.2.5. Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta	20
2.2.6. Revizorski izvještaji	21
3. Izvještaji koji bi trebali biti dio budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini	23
3.1. Budžet za građane	23
3.2. Polugodišnji pregled budžeta	23
Zaključak	25



Uvod

O Fondaciji

Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa" je nevladina, nepolitička i neprofitna organizacija, osnovana u Sarajevu 2009. godine. Bavi se 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 Bosne i Hercegovine, lokalnim i međunarodnim institucijama i organizacijama. Sveobuhvatni cilj Fondacije CPI jeste upoznavanje i približavanje pitanja javnih finansija što većem broju građana u zemlji, te njihova animacija u pravcu povećanja učešća u procesima upravljanja javnim novcem.

Fondacija CPI 2009. godine provela je anketu koja je imala za cilj da pokaže koliko građani Bosne i Hercegovine poznaju oblast javnih finansija. Anketom je obuhvaćeno 1000 bh. građana starijih od 18 godina. Rezultati su pokazali da većina građana ne poznaje budžetski proces u zemlji, 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 Bosni i Hercegovini 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 proces budžetiranja u BiH učine transparentnijim i odgovornijim.

1. Istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa u BiH – Open Budget Survey

1.1. Ukratko o istraživanju i metodologiji

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 sprovedeno je prvi put u 2012. godini za 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 metodologija korištena u upitniku zatim omogućava istraživanje budžetske transparentnosti i odgovornosti. Primjenom ove metodologije omogućena je i uporedba 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.

1.2. Rezultati Open Budget Survey istraživanja za 2012. godinu

1.2.1. Bosna i Hercegovina (državna razina vlasti)

Kada govorimo o rezultatima do kojih je Fondacija CPI došla u istraživanju o otvorenosti budžetskog procesa, treba istaći da je Bosna i Hercegovina (državna razina) u 2012. godini ostvarila napredak u odnosu na navedeno istraživanje koje je provedeno u 2008. i 2010. Dakle, Bosna i Hercegovina je ostvarila 50 indeksnih bodova u odnosu na 44 boda iz prethodnih godina. Kada su u pitanju zemlje u regiji, Bosna i Hercegovina se pozicionirala iza Slovenije (74 boda) i Hrvatske (61 bod), ali ispred Srbije koja je ostvarila 39 bodova. Pomenuti napredak postignut je prije svega usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija 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 budžeta zasnovano na programskom formatu poboljšava transparentnost odluka o dodjeli sredstava i povećava odgovornost vlade i rukovodilaca javnog sektora za učinke i rezultate budžetske potrošnje. Kao negativnu stranu budžetskog procesa na razini Bosne i Hercegovine treba istaći grubo kršenje rokova koji su također definirani Zakonom o finansiranju institucija BiH, a koji se odnose na proces formulacije i usvajanja budžeta. To najbolje dokazuje i primjer da je Budžet institucija BiH za 2011. godinu usvojen tek početkom 2012. godine, te da je na državnoj razini cijelu 2011. na snazi bila Odluka o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza.

Kada uzmemo u obzir rezultate koje je Bosna i Hercegovina ostvarila, treba reći da vlada ima potencijal da u velikoj mjeri poveća transparentnost budžetskog procesa uvođenjem kratkoročnih i srednjoročnih mjera, od kojih neke mogu biti sprovedene bez ikakvih troškova po vladu. Dakle, vlada bi trebala:

- izraditi i objaviti "Budžet za građane" - ovaj dokument trebao bi da predstavlja pojašnjenje koje bi omogućilo široj 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;
- izraditi i objaviti polugodišnji pregled budžeta - dokument treba sadržavati pregled učinka



budžeta na sredini budžetske godine i komentirati potencijalne promjene ekonomskih pretpostavki koje mogu utjecati na usvojenu budžetsku politiku;

- povećati sveobuhvatnost Prijedloga budžeta institucija BiH, što podrazumijeva:
 - prezentiranje funkcionalne klasifikacija rashoda za višegodišnji period;
 - prezentiranje procjene prihoda i rashoda za višegodišnji period;
 - prezentiranje informacije o ukupnom dugu za višegodišnji period, uključujući i detaljnu kompoziciju duga (uslovi pod kojim su krediti dizani, kamatna stopa, rok otplate, valuta duga itd.);
 - informacije o tome na koji način je prijedlog budžeta povezan sa zacrtanim ciljevima i politikama vlade za višegodišnji period;
 - prezentiranje nefinansijskih podataka koji su neophodni za kvalitetnu analizu budžeta;
 - informacije o finansijskoj i nefinansijskoj imovini, mogućim budućim zaduženjima, donacijama u naturi, garancijama itd.;
 - informacije o utjecaju različitih makroekonomski pretpostavki na budžet i izrada studije osjetljivosti;
- povećati sveobuhvatnost usvojenog budžeta navodeći u njemu programske detalje;
- povećati sveobuhvatnost periodičnih izvještaja (kvartalni i polugodišnji izvještaji) - to se posebno odnosi na informacije o kompoziciji duga i stvarnoj zaduženosti;
- povećati sveobuhvatnost godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta - to podrazumijeva detaljnije revidiranje rezultata i učinaka, kako finansijskih tako i ne finansijskih;
- poboljšati nadzor budžeta - neophodno je poduzeti sljedeće korake:
 - zakonodavstvo treba imati interni kapacitet za sprovođenje budžetskih analiza, te imati zvaničnu predbudžetsku raspravu prije nego što izvršna vlast sastavi prijedlog budžeta;
 - izvršna vlast treba konsultirati članove zakonodavne vlasti kako bi zajedno definirali budžetske prioritete;
 - izvršna vlast treba prezentirati svoj prijedlog budžeta zakonodavnoj vlasti najmanje šest sedmica, a idealno tri mjeseca prije početka nove budžetske godine;
- poboljšati prilike za participiranje javnosti u budžetskom procesu - Iskustvo istraživanja i promatranja civilnog društva tokom posljednjih 15 godina pokazalo je da transparentnost sama po sebi nije dovoljna za poboljšanje efikasnosti rada vlade. Transparentnost kombinirana s učešćem javnosti u budžetskom procesu može maksimizirati pozitivne rezultate vezane za otvorenost budžetskog procesa. Stoga istraživanje o otvorenosti procesa budžetiranja ocjenjuje da li postoje prilike da javnost učestvuje u donošenju odluka vezanih za budžet. Takve prilike mogu biti osigurane tokom čitavog budžetskog ciklusa od strane izvršnih i zakonodavnih institucija, te vrhovne revizorske institucije. Na osnovu ovih indikatora, istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa za 2012. godinu nalazi da su prilike za participiranje javnosti u pomenutom procesu u Bosni i Hercegovini veoma ograničene.



1.2.2. Rezultati analize budžetskih dokumenata u bh. entitetima, kantonima i Distriktu Brčko

Niz je razloga zbog kojih Bosna i Hercegovina iz godine u godinu ostvaruje loše rezultate u istraživanju o otvorenosti i transparentnosti budžetskog procesa, a to su prije svega nedovoljna transparentnost budžetskih dokumenata, oskudan sadržaj budžetskih dokumenata, sporo provođenje reformi u procesu budžetiranja, kršenje zakonom propisanih rokova za izradu i usvajanje budžeta, oglašivanje vlasti na revizorske izvještaje, slaba nastojanja vlasti da uključi građane u budžetski proces itd.

Kada govorimo o rezultatima koje su ostvarile ostale razine vlasti u Bosni i Hercegovini, oni su sljedeći: Bosansko-podrinjski kanton 45 bodova, 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.

Dakle, na svim razinama vlasti postoje određeni segmenti u budžetskom procesu koji ne zadovoljavaju standarde transparentnog i odgovornog budžetiranja. U prilog tome najbolje ide činjenica da devet od četrnaest razina vlasti (državna razina, entiteti, kantoni i Brčko Distrikt) u Bosni i Hercegovini, prema rangiranju International Budget Partnership-a spada u red onih koji u svom budžetskom procesu objavljuju minimalne informacije. Nadalje, samo državna razina, Bosansko-podrinjski kanton, Sarajevski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton i Distrikt Brčko spadaju u red onih koji objavljuju polovične informacije. Također je poražavajuće da niti jedna razina vlasti ne spada u red onih koji objavljuju znatne ili opsežne informacije.

U nastavku prezentiramo neke od nedostataka do kojih smo došli analizom najznačajnijih dokumenata u budžetskom procesu, a koji su zajednički za gotovo sve razine vlasti u Bosni i Hercegovini:

- ***nepostojanje već pomenutog programskog budžetiranja na entitetskim i kantonalnim razinama u Bosni i Hercegovini;***

Dobar primjer: Bosna i Hercegovina (državna razina)

Loši primjeri: Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko Distrikt, Kanton Sarajevo, Zapadnohercegovački kanton, Zeničko-dobojski kanton, Posavski kanton, Unsko-sanski kanton, Kanton 10, Bosansko-podrinjski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton, Tuzlanski kanton, Srednjobosanski kanton.

- ***neprezentiranje informacija o ukupnom dugu i detaljnoj kompoziciji duga;***

Dobri primjeri: Bosansko-podrinjski kanton, Bosna i Hercegovina, Sarajevski kanton (u odnosu na ostale razine vlasti).



Loši primjeri: Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko Distrikt, Zapadnohercegovački kanton, Zeničko-dobojski kanton, Posavski kanton, Unsko-sanski kanton, Kanton 10, Hercegovačko-neretvanski kanton, Tuzlanski kanton, Srednjobosanski kanton.

- ***neprezentiranje informacije o makroekonomskim trendovima i projekcijama u prijedlogu budžeta, te neizražavanje studija osjetljivosti;***

Dobar primjer: Bosna i Hercegovina (u odnosu na ostale razine vlasti, u Prijedlogu budžeta institucija BiH i pratećoj dokumentaciji navedeni su barem makroekonomski trendovi i projekcije).

Loši primjeri: Sve preostale razine vlast u Bosni i Hercegovini.

- ***nepostojanje funkcionalne klasifikacije;***

Dobri primjeri: Federacija BiH, Bosansko-podrinjski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton, Tuzlanski kanton, Srednjobosanski kanton, Brčko Distrikt.

Loši primjeri: Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Zapadnohercegovački kanton, Zeničko-dobojski kanton, Posavski kanton, Unsko-sanski kanton, Sarajevski kanton, Kanton 10.

- ***nejasna razlika između postojećih i novopredloženih politika, te njihov utjecaj na prilode i rashode;***

Dobar primjer: Bosna i Hercegovina

Loši primjeri: Zeničko-dobojski kanton, Zapadnohercegovački kanton, Unsko-sanski kanton.

- ***informacije o vanbudžetskim fondovima nisu navedene u budžetskim dokumentima;***

Niti na jednoj razini vlasti u Bosni i Hercegovini vanbudžetski fondovi, kao ni bilo kakvi izvještaji o navedenim fondovima, nisu dio budžetske dokumentacije. Nigdje se ne navodi kojim se to vanbudžetskim fondovima raspolaže, kako posluju, ni koje su njihove aktivnosti, a kako bi to podrazumijevala dobra budžetska praksa.

- ***informacije o finansijskoj i nefinansijskoj imovini nisu navedene u budžetskim dokumentima;***

Dobar primjer: Nema ga.

- ***informacije o izdatim ili planiranim garancijama uglavnom nisu navedene;***

Dobar primjer: Kanton Sarajevo

Loši primjeri: Bosna i Hercegovina, Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko Distrikt, Bosansko-podrinjski kanton, Zapadnohercegovački kanton, Zeničko-dobojski kanton, Posavski kanton, Unsko-sanski kanton, Kanton 10, Hercegovačko-neretvanski kanton, Tuzlanski kanton, Srednjobosanski kanton.



- **informacije o finansijskim donacijama i donacijama u naturi nisu navedene u budžetskim dokumentima;**

Dobar primjer: Bosna i Hercegovina (iako nema navedene donacije u naturi)

Loši primjeri: Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko Distrikt, Sarajevski kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Zapadnohercegovački kanton, Zeničko-dobojski kanton, Posavski kanton, Unsko-sanski kanton, Kanton 10, Hercegovačko-neretvanski kanton, Tuzlanski kanton, Srednjobosanski kanton.

- **nefinansijski parametri koji su potrebni za kvalitetnu analizu budžeta nisu dio budžetskih dokumenata;**

Dobar primjer: Bosna i Hercegovina (u odnosu na ostale razine vlasti)

Loši primjeri: Sve preostale razine vlasti (entiteti, kantoni i Brčko Distrikt)

Na kraju ove analize koja se odnosi na neke od nedostataka u sadržaju budžetskih dokumenata, veoma je važno dodati i da su prilike za uključivanje javnosti u proces formulacije i u proces izvršenja budžeta minimalne i veoma ograničene. Vlast na svim razinama ne čini gotovo ništa kako bi se ovakva situacija promijenila a građani postali bitan faktor u budžetskom procesu, te kako bi ravnopravno mogli utjecati na to za šta i kome će biti dodijeljena sredstva iz budžeta. Usvajanjem budžetskih reformi stvoren je kakav-takav ambijent i institucionalni okvir za učešće javnosti u budžetskom procesu, ako uzmemo u obzir da prethodni zakoni o budžetima uopće nisu predviđali učešće građana u procesu budžetiranja. Međutim, bez obzira na određene pomake, vlast je ta koja bi i dalje morala educirati i animirati građane da zauzmu aktivnu ulogu u budžetskom procesu i da se upoznaju sa mehanizmima koji im za to stoje na raspolaganju.

2. Analiza budžetskog procesa u Posavskom kantonu

2.1. Dobre strane budžetskog procesa u Posavskom kantonu

Istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa za 2012. godinu pokazalo je da se Posavski kanton (u poređenju sa ostalim razinama u Bosni i Hercegovini – država, entiteti, kantoni) nalazi na jedanaestom mjestu, sa ostvarena 34 boda, iza Kantona 10, a ispred Unsko-sanskog kantona. Razlog za ovako lošu poziciju jeste oskudan sadržaj budžetskih dokumenata koje smo analizirali. U nastavku su prezentirani najznačajniji zaključci do kojih se došlo analizom budžetskog procesa u Posavskom kantonu.

Kao primjere onoga što International Budget Partnership smatra dobrom budžetskom praksom u budžetskom procesu Posavskog kantona možemo istaći sljedeće:



- svi budžetski dokumenti dostupni su građanima;
- rokovi za formulaciju i objavljivanje budžeta i ostalih budžetskih dokumenata jasno su precizirani Zakonom o budžetima u Federaciji BiH;
- Dokument okvirnog budžeta:
 - u DOB-u su sadržani makroekonomski i fiskalni okviri;
 - u DOB-u su sadržane politike i prioriteti koji su osnova za kreiranje budžeta;
- Prijedlog i obrazloženje prijedloga budžeta Posavskog kantona sadrže:
 - klasifikaciju rashoda po budžetskim korisnicima za tekuću budžetsku godinu;
 - ekonomsku klasifikaciju rashoda za tekuću budžetsku godinu;
 - podatke o prihodima za tekuću budžetsku godinu;
 - klasifikaciju rashoda po korisnicima budžeta za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
 - ekonomsku klasifikaciju rashoda za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
 - prikazane planirane prihode 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;
 - podatke o transferima javnim preduzećima;
 - podatke o izdacima za kamate po dugu;
 - podatke o otplati duga;
 - transfere drugim nivoima vlasti;
- Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta:
 - kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta su objavljeni;
 - u kvartalnim izvještajima o izvršenju obuhvaćeni su svi prihodi i rashodi za dati kvartal;
 - 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 objavljen je manje od šest mjeseci nakon završetka budžetske godine;
- 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;





2.2. Analiza najznačajnijih dokumenata u budžetskom procesu Posavskog kantona i preporuke za poboljšanje

2.2.1. Dokument okvirnog budžeta

Dokument okvirnog budžeta trebao bi pružati značajne informacije o tome kako vlada vidi utjecaj fiskalne politike na šire gospodarstvo, te kako će se definirati vladini prioriteti u godinama koje dolaze. Također, navedeni dokument trebao bi pružiti generalnu sliku o vladinim prioritetima i politikama ali bez previše zadiranja u detalje, obzirom da će detaljna razrada biti prezentirana u samom budžetu za određenu budžetsku godinu. Dakle, DOB bi trebao predstavljati neku vrstu prvobitne formulacije budžeta koji je izradila vlada za nadolazeću budžetsku godinu, uzimajući u obzir da će se konačni budžet razlikovati od onoga što je prvobitno zacrtano, dijelom zbog novih ekonomskih faktora koji se mogu pojaviti u periodu kada budžet bude razmatran i usvajan, a dijelom zbog utjecaja koji će na konačni budžet imati zakonodavstvo, organizacije civilnog društva i javnost u cjelini. Prema onome što International Budget Partnership smatra dobrom budžetskom praksom, dokument okvirnog budžeta trebao bi sadržavati pet osnovnih komponenti koje ćemo navesti u nastavku.

Prije svega, DOB bi trebao potcrtati kakav razvoj makroekonomskih uslova očekuje vlada, te bi trebao prezentirati pretpostavke vlade o domaćim i vanjskim makroekonomskim indikatorima za srednjoročni period, a navedeni indikatori uključuju stvarne podatke o realnom rastu proizvodnje, bruto društvenom proizvodu, zapošljavanju, cijenama, kamatnim stopama itd.

Druga komponenta odnosi se na to da u dokumentu okvirnog budžeta trebaju jasno biti precizirani dugoročni ekonomski i fiskalni ciljevi, te vladine ekonomske i fiskalne intencije za nadolazeći budžet i najmanje dvije naredne fiskalne godine. DOB bi također trebao istaći ukupnu razinu prihoda, rashoda, suficita ili deficita, zaduženja, kao i ulogu koju bi fiskalna politika trebala odigrati u kontekstu ukupne makroekonomske politike.

Treća komponenta podrazumijeva da je u DOB-u sadržana strategija kojom je predviđen razvoj određenih sektora i uvid u to kako će se određeni sektori razvijati u odnosu na predviđena budžetska izdvajanja, te kao bi na predviđena izdvajanja mogle utjecati neke novopredložene politike. To podrazumijeva da su navedene zbirne procjene trenutnih izdavanja i ulaganja po sektorima ili ministarstvima, kao i informacije o različitim komponentama rashoda koje se temelje na funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji (uključujući procjene o izdvajanjima za plate, početne procjene smanjenja ili povećanja uposlenika itd.). Za većinu sektora i ministarstava DOB bi trebao prezentirati ažurirane procjene izdate u prethodnim godinama, kao i bilo kakve neočekivane promjene koje se odnose na buduću ulogu određenog sektora ili ministarstva.

Četvrta komponenta podrazumijeva da bi DOB trebao sadržavati prikaz procjena za različite kategorije prihoda. Navedene procjene trebale bi uzeti u obzir ažurirane podatke koji se odnose na tok prikupljanja prihoda u budžetskoj godini, kao i neke nepredviđene ekonomske faktore koji bi mogli uticati na prikupljanje prihoda u budućnosti.





I na kraju posljednja, peta komponenta u DOB-u trebala bi prezentirati procjenu troškova provođenja novih politika u nadolazećoj budžetskoj godini, uključujući i prikaz kako će navedene politike utjecati na budžet u srednjoročnom i dugoročnom periodu.

Prema Zakonu o budžetima u Federaciji BiH, vlada razmatra i usvaja DOB do 30. juna tekuće godine, zajedno sa srednjoročnim okvirom rashoda za tri godine. Dokument okvirnog budžeta Posavskog kantona koji smo analizirali objavljen je u julu, dakle objavljen je sa malim zakašnjenjem u odnosu na ono što je predviđeno zakonom. Kao što smo već naveli, DOB Posavskog kantona sadrži makroekonomski i fiskalni okvir, kao i politike i prioritete koji su osnova za kreiranje budžeta.

2.2.2. Prijedlog budžeta Posavskog kantona s pratećom dokumentacijom

Budžet je primarni instrument kojim vlada raspolaže u implementaciji svojih politika. Naime, on predstavlja sredstvo kojim se vladini strateški ciljevi pretvaraju u usluge, programe i aktivnosti kojima će biti odgovoreno na socijalne i ekonomske potrebe građana. Prijedlog budžeta predstavlja planove vlade da prikupi prihode putem poreza i drugih izvora, te troši ta sredstva na svoje prioritete provodeći tako ciljeve politika u djela. Ukoliko organizacije civilnog društva i građani žele da utječu na kreiranje i provođenje određenih politika vlade u oblasti zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja, zaštite okoliša itd., javnost mora imati pristup informacijama o tome koliko novca vlada planira izdvojiti za određene oblasti i kako planira finansirati svoje aktivnosti. Upravo prijedlog budžeta je dokument koji to omogućava javnosti i zato se smatra najznačajnijim dokumentom koji se objavljuje u toku budžetskog procesa. Vlada je ta koja odlučuje u ime svojih građana i stoga je važno da prezentira javnosti informacije o planiranim prihodima, rashodima, zaduživanju itd., prije nego što prijedlog budžeta bude usvojen, kako bi ostalo dovoljno prostora za javne debate koje bi omogućile da

se građani upoznajaju s tim na koji način se njihov novac prikuplja i troši.

Analizom Prijedloga budžeta Posavskog kantona 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 BiH 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 budžetskim dokumentima Posavskog kantona nije navedena funkcionalna klasifikacija rashoda za tekuću



budžetsku godinu, ali ni za godinu prije tekuće budžetske godine.

- ***programsko budžetiranje***

Programsko budžetiranje podrazumijeva da korisnici dobivaju sredstva na osnovu programa i rezultata koji će se tim programima postići, a ne na osnovu procjene sredstava po ekonomskim kategorijama (koliko je sredstava potrebno za plate, koliko za materijalne troškove itd.). 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 budžeta zasnovano na programskom formatu poboljšava transparentnost odluka o dodjeli sredstava i povećava odgovornost vlade i rukovodilaca javnog sektora za učinke i rezultate budžetske potrošnje. Reforme na ovom planu su pokrenute ali konkretne rezultate smo uspjeli vidjeti samo na državnoj razini tj. na razini Bosne i Hercegovine (u Prijedlogu budžeta institucija BiH jasno su navedeni programi za svakog budžetskog korisnika).

Uvođenje programskog budžetiranja omogućilo bi organizacijama civilnog društva i građanima da kroz budžetske cikluse kontinuirano prate da li se sredstva raspoređena po individualnim programima troše kao što je planirano i da li finansirani programi ostvaruju svoje ciljeve. Ukoliko organizacije civilnog društva uoče neke devijacije između onoga što je planirano i onoga što je realizirano, tada mogu tražiti pojašnjenje od vlade.

Budžetskim korisnicima će biti potrebno nekoliko godina da formiraju baze podataka, prije nego što budu u mogućnosti u potpunosti i precizno mjeriti rezultate svojih aktivnosti. Potrebno je definirati strateške ciljeve, operativne ciljeve, kreirati mjere učinka i uskladiti ih sa programima, imenovati lica odgovorna za sprovedbu programa itd.

- ***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 višegodišnje razdoblje. To također podrazumijeva da navedene procjene mogu biti revidirane ukoliko se okolnosti promijene. U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona nisu navedeni prihodi ni 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. Kada su u pitanju rashodi po programima za višegodišnji period treba reći da ni oni nisu navedeni, obzirom da nije uvedeno programsko budžetiranje. Također, prijedlozi budžeta se velikim dijelom oslanjaju na budžete iz prethodnih godina, stoga je potrebno prezentirati širu sliku prihoda i rashoda iz prethodnih budžetskih godina. U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona nisu navedeni planirani prihodi i rashodi za dvije godine prije tekuće budžetske godine, kao ni stvarno izvršenje 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 Posavskog kantona u tom smislu ne



predstavlja izuzetak, obzirom da nije navedeno stvarno i ukupno zaduženje Posavskog kantona ni na početku a ni 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 Posavskog kantona navedene su fragmentirane informacije koje se odnose na kamate koje je potrebno isplatiti na osnovu duga i izdvajanja za servisiranja kredita, ali nigdje se ne objavljuje i ne navodi pod kojim uslovima su ti krediti dizani, koja je kamatna stopa, rok otplate itd. Navođenje ovih informacija omogućilo bi organizacijama civilnog društva i građanima da jasno vide i analiziraju zaduženost određene razine vlasti, te da imaju uvid da li je sve urađeno transparentno i po zakonu.

- ***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.

Prema najboljoj praksi, International Budget Partnership (IBP) smatra da bi se makroekonomske pretpostavke i prognoze trebale nalaziti u prijedlogu budžeta i pratećoj dokumentaciji. Dakle, makroekonomske prognoze u prijedlozima 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.

- ***jasno razrađenu razliku između postojećih i novopredloženih politika, te kakav će to utjecaj imati na prihode i rashode***

U budžetskim dokumentima politike i prioriteta veoma su slabo pojašnjeni i definirani. Također, nije navedeno kako se politike za tekuću budžetsku godinu razlikuju u odnosu na budžetske politike iz prethodnih godina i šta se novim politikama i programima želi postići, te kako će se određene promjene odraziti na prihode tj. rashode. 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 nastavak određenih 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,



kako bi svaka promjena u budžetu bila argumentirana. U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona navedena je naka vrsta pojašnjenja kako će novopredložene politike uticati na prihode i rashode, ali to pojašnjenje moralo bi biti mnogo jasnije i detaljnije.

- **transfere javnim preduzećima**

Zakonu o javnim preduzećima u Federaciji BiH definira javno preduzeće kao preduzeće (pravno lice upisano u sudski registar kao privredno društvo, odnosno javno preduzeće definirano kao takvo posebnim propisom) koje obavlja djelatnosti od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa), koje zapošljava najmanje 50 radnika, kao i preduzeće u kojem općina, grad, kanton ili Federacija Bosne i Hercegovine ima udio u vlasništvu u iznosu od najmanje 50% plus jedna dionica odnosno udio nezavisno od toga kojom se djelatnošću bavi.

U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona navedeni su transferi javnim preduzećima, međutim nedostaju dodatna pojašnjenja koja podrazumijevaju kvantitativne podatke ali i narativna objašnjenja za šta su tačno namijenjeni određeni transferi koji su preusmjereni javnim preduzećima.

- **vanbudžetske fondove**

Vanbudžetski fondovi mogu varirati u obimu i djelokrugu, ali informacije koje su za njih vezane moraju biti na raspolaganju javnosti kako bi se imao jasan uvid u fiskalnu poziciju vlade. U određenim slučajevima, izdvajanje vanbudžetskih fondova služi u legitimne političke svrhe, te su finansije i aktivnosti ovih fondova jasno i transparentno dokumentovane. Dok se sa druge strane izdvajanje vanbudžetskih fondova koristi za skrivanje određenih poteza, te se ne zna gotovo ništa o vanbudžetskim fondovima, njihovim finansijama i aktivnostima.

Vanbudžetski fondovi, kao ni bilo kakvi izvještaji o navedenim fondovima, uglavnom nisu dio budžetske dokumentacije, te je jedan od takvih primjera i Posavski kanton. Nigdje se ne navodi kojim se to vanbudžetskim fondovima raspolaže, kako posluju ni koje su njihove aktivnosti. Dakle, trebao bi biti naveden finansijski plan vanbudžetskih fondova, koji se sastojati od općeg dijela i posebnog dijela, u kojem su iskazani prihodi i primici kao i rashodi i izdaci raspoređeni u tekuće i razvojne programe.

- **informacije o finansijskoj i nefinansijskoj imovini**

U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona 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 klasificirana i evidentirana u budžetu.

- **garancije**

Državne garancije su garancije izdate od strane vlade, koje uključuju garancije izdate državnim



bankama, državnim preduzećima, privatnim preduzećima itd. Garancija je preuzeta pisana ugovorena finansijska obaveza, u slučaju da strana koja ima primarnu obavezu za vraćanje takve finansijske obaveze nije izvršila dospjelu uplatu. Zajmoprimac je strana koja primarno ima obavezu izmirenja duga. Korisnik garancije (primalac garancije) je kreditor ili zajmoprimac kojem se, u slučaju neispunjenja dospjele obaveze od strane zajmoprimca, izdavalac garancije obavezuje da će ispuniti ugovorenu obavezu, ako su ispunjeni uvjeti iz garancije. Po zakonu kantoni mogu izdavati garancije samo ako se one odnose na kapitalne investicije. U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona garancije nisu navedene, niti je navedeno da li su pojedine garancije planirane ili nisu, kome i u koju svrhu će biti izdate itd.

- ***porezne olakšice***

Porezne olakšice nastaju kao rezultat iznimke ili povlastice u poreznom sistemu za određene subjekte, individue ili aktivnosti. Prema onome što International Budget Partnership preporučuje kao najbolju budžetsku praksu, porezne povlastice morale bi biti dio rasprave pri vođenju opće debate o budžetu. Na primjer, država može ohrabriti određenu kompaniju, kroz porezne olakšice, da pokrene određena istraživanja ili proizvodnju, i to je gotovo jednako kao da je sufinansirala tu kompaniju kroz rashodovnu stranu budžeta. Međutim, porezne olakšice koje nisu konstanta i zahtjevaju novo razmatranje i odobravanje svake budžetske godine, sigurno izazivaju više pažnje i rasprava nego olakšice koje su trajna stavka u poreznom zakonu.

Najbolja praksa podrazumijeva da porezne olakšice jasno moraju biti naznačene u budžetu, te mora biti naveden iznos određene olakšice, svrha olakšice i njeno trajanje, kao i korisnik određene olakšice. Također, pored povremenih poreznih olakšica koje variraju iz godine u godinu i imaju svoj određeni period trajanja, u budžetu bi trebale biti navedene i sve porezne olakšice koje su sadržane u poreznom zakonu. U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona nije navedeno primjenjuju li se određene porezne olakšice ili ne, te ko su korisnici navedenih olakšica.

- ***finansijske donacije i 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. 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. U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona nije navedeno da li je bilo finansijskih donacija ili donacija u naturi. Ono što International Budget Partnership smatra najboljom praksom podrazumijeva da su navedene i detaljno pojašnjene sve vrste donacija.

- ***nefinansijske parametre koji su potrebni za analizu budžeta***

Nefinansijski parametri koji su potrebni za analizu budžeta također su usko vezani uz programsko budžetiranje. Najvažniji cilj reforme upravljanja javnim finansijama je bolje povezati alokaciju budžetskih sredstava sa prioritarnim politikama vlada, odnosno ekonomskim i socijalnim ciljevima zemlje. Ovo se postiže putem uvođenja programskog budžetiranja zasnovanog na ciljevima i rezultatima aktivnosti budžetskih korisnika. Jednostavno rečeno, priprema budžeta u programskom



formatu je proces u kojem se sredstva raspodjeljuju na programe aktivnosti korisnika, od kojih svaki sadrži jasno definirane ciljeve i rezultate koji se planiraju postići sa dodijeljenim sredstvima. Kroz format programskog budžeta od korisnika se zahtijeva da precizira šta se poduzima kako bi se ostvarili planirani ciljevi i postigli željeni rezultati, te prikaže koliko će ostvarivanje datog cilja koštati budžet. 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, pokazatelje kako će provedeni programi uticati na poboljšanje kvaliteta života najugroženijih kategorija stanovništva itd. U Prijedlogu budžeta Posavskog kantona nisu navedeni nefinansijski parametri koji su potrebni za kvalitetnu analizu budžeta.

2.2.3. Usvojeni budžet

Usvojeni budžet je osnovni element u procesu transparentnog prezentiranja i objavljivanja informacija o budžetskim sredstvima javnosti. Usvojeni budžet predstavlja polaznu tačku za bilo kakve analize koje će se provoditi u toku tekuće budžetske godine, drugim riječima, to je polazna tačka za nadgledanje faze izvršenja budžeta. Usvojeni budžet omogućava poređenje između onoga što je predložila vlada, i onoga što je u konačnici usvojio parlament.

Usvojeni budžet sam po sebi nosi veoma teške dileme, s jedne strane nalazi se veliki broj zahtjeva za sredstvima, a s druge strane novčana sredstva su obično veoma ograničena. Stoga je veoma važno da usvojeni budžet sadrži dovoljno informacija o tome kako će se određena sredstva rasporediti i to jasno prezentira javnosti, posebno onom dijelu javnosti na koji će određene odluke imati najveći uticaj. Dakle, usvojeni budžet trebao bi prezentirati javnosti opsežne informacije o prošlim, trenutnim i budućim fiskalnim aktivnostima i glavnim fiskalnim rizicima.

Usvojeni budžet trebao bi sadržavati:

- detaljan komentar o svakom programu prihoda i rashoda;
- rashodi bi trebali biti klasificirani po ekonomskoj, funkcionalnoj i klasifikaciji po budžetskim korisnicima;
- Nefinansijske parametre koji su potrebni za kvalitetnu analizu programa rashoda, a kao što smo već naveli nefinansijski parametri uključuju strateške i operativne ciljeve određenog programa, mjere učinka, broj korisnika određenog programa itd;
- podatke o ukupnom bilansu stanja i bruto dugu vlade, a koji bi trebali biti prikazani kroz set standardnih indikatora kojim se određuje fiskalna pozicija vlade;
- U budžetu bi trebalo biti prezentirano poređenje i objašnjenje značajnih odstupanja između predloženog i usvojenog budžeta;
- ovisno o tome koliko vremena je prošlo od trenutka kada je budžet predložen do trenutka kada je budžet usvojen, usvojeni budžet trebao bi sadržavati ažuriranu ekonomsku i fiskalnu prognozu za tekuću godinu ali i za nadolazeću budžetsku godinu;
- u budžetu također trebaju biti navedene informacije o finansijskoj imovini i obavezama, nefinansijskoj imovini, kontingentnim (potencijalnim) obavezama (garancije, pravna potraživanja od države, državni programi osiguranja) itd.

Kada govorimo o Budžetu Posavskog kantona, na njega se također odnose sve preporuke koje su navedene za prijedlog budžeta u prethodnom poglavlju. Ono do čega smo također došli u našem istraživanju jeste da se krše rokovi za usvajanje budžeta, koji su jasno precizirani Zakonom o budžetima u Federaciji BiH. Nakon razmatranja od strane vlade, premijer podnosi prijedlog budžeta za sljedeću godinu parlamentu, najkasnije do 1. novembra tekuće godine za sljedeću fiskalnu godinu, a parlament usvaja predloženi budžet do 31. decembra tekuće godine. U Posavskom kantonu navedeni rokovi se uglavnom ne poštuju, te je za prva tri mjeseca 2011. i 2012. godine na snazi bila Odluka o privremenom finansiranju.

2.2.4. Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta

Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta predstavljaju kratki pregled implementacije budžeta tokom budžetske godine. Navedeni izvještaji su periodični i oni prezentiraju informacije o implementaciji budžeta, bez dodatnih procjena i analiza određenih budžetskih komponenti. Dakle, osnovna svrha navedenih izvještaja je periodični prikaz ažuriranih trendova koji se odnose na prihode i rashode, te njihovo dodatno pojašnjene ukoliko je u međuvremenu bilo velikih odstupanja u odnosu na očekivano stanje.

Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta predstavljaju veliki doprinos u smislu transparentnosti budžetskog procesa, obzirom da zahtijevaju od vlade da razvije sistem redovnog praćenja trendova koji se odnose na prikupljanje prihoda i plasiranje rashoda. Redovito praćenje trendova pruža redovne informacije kreatorima politika, novinarima, organizacijama civilnog društva i ukupnoj javnosti, o tome da li se budžet implementira onako kako je to prvobitno planirano. Također, razvoj sistema redovitog praćenja i educiranje stručnog osoblja, kako bi se obezbijedili podaci za objavljivanje redovnih kvartalnih izvještaja, doprinosi kvalitetnijoj izradi ne samo kvartalnih izvještaja o izvršenju budžeta već i svih drugih budžetskih dokumenata.

Prema onome što International Budget Partnership smatra dobrom budžetskom praksom, kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta trebali bi sadržavati ažurirane podatke o stvarnim prihodima i rashodima za dati kvartal tekuće budžetske godine, te njihovu uporedbu sa prvobitno planiranim prihodima i rashodima također za dati kvartal tekuće budžetske godine. Isto tako, u kvartalnim izvještajima posebno bi trebala biti navedena kvantitativna i narativna objašnjenja ukoliko je bilo velikih devijacija između prvobitnih procjena i stvarne realizacije budžeta. Još neke od bitnih stavki koje bi kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta trebali sadržavati su ekonomska, funkcionalna i klasifikacija rashoda po budžetskim korisnicima, kao i informacije o aktivnostima vlade koje se odnose na zaduživanje.

Kada je riječ o Kvartalnim izvještajima o izvršenju budžeta Posavskog kantona, pored kvartalnih izvještaja o izvršenju prihoda i rashoda, trebali bi se izdavati i kvartalni izvještaji o ukupnom dugu 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 Posavskog kantona. U kvartalnim izvještajima o izvršenju budžeta navedenog kantona, trebali bi biti navedeni i programski detalji.

2.2.5. Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta

Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta predstavlja izvješće vlade o stvarnoj i konačnoj realizaciji

budžeta, u odnosu na ono što je prvobitno planirano i u odnosu na bilo kakve rebalanse koji su usvajani tokom godine. Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta trebao bi, u odnosu na sve druge izvještaje u budžetskom procesu, pružiti jasnu sliku o tome da li su vlada i ministarstva uspjeli realizirati i provesti prvobitno zacrtane politike i ciljeve.

Prema onome što podrazumijeva dobra budžetska praksa, u godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta trebale bi biti navedene informacije o ukupnom bilansu stanja, uključujući informacije o imovini, razini javnog duga itd. U navedenom izvještaju također treba biti prezentirano izvršenje rashoda po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, kao i izvršenje svih vrsta prihoda. Izvršenje budžeta po programima također bi trebalo biti sastavni dio navedenog izvještaja o izvršenju budžeta.

Još jedna od bitnih komponenti koja bi trebala biti sastavni dio godišnjeg izvještaja o izvršenju je diskusija o makroekonomskim uvjetima u završenoj budžetskoj godini, uzimajući u obzir prvobitne makroekonomske pretpostavke i prognoze, u odnosu na njihove konačne ishode. Također, navedeni izvještaj trebao bi komentirati svrsishodnost određenih politika koje su sprovedene i pružiti zaključke o tome kako učinci određenih politika mogu biti poboljšani u tekućoj i narednim budžetskim godinama.

Pored svega što je prethodno navedeno, godišnji izvještaj o izvršenju budžeta bi prema onome što podrazumijeva najbolja budžetska praksa trebao obuhvatati i sažetak izvještaja o izvršenju budžeta pojedinih ministarstava, u kojima bi trebale biti istaknute dobre i loše strane u radu i realizaciji politika i programa određenog ministarstva. Ministarstva bi trebala dostaviti izvještaje o tome do koje mjere su ostvareni određeni zacrtani ciljevi i programi, te bilo kakve zaključke o tome kako određeni programi u ministarstvima mogu biti unaprijeđeni u budućnosti.

Kada govorimo o Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta Posavskog kantona, treba reći da smo došli do sljedećih preporuka za poboljšanje:

- u Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta Posavskog kantona trebale bi biti objašnjene razlike između prvobitnih makroekonomskih pretpostavki i konačnih makroekonomskih ostvarenja (str. 18.);
- Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Posavskog kantona treba sadržavati vanbudžetske fondove (str. 20.);
- Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Posavskog kantona trebao bi sadržavati nefinansijske parametre potrebne za analizu budžeta (str. 22.);

Također, treba naglasiti da bi Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Posavskog kantona trebao sadržavati i izvršenje budžeta po programima, međutim kao što smo već naglasili programsko budžetiranje još nije uvedeno u budžetski proces Posavskog kantona.

2.2.6. Revizorski izvještaji

Vrhovne revizorske institucije pružaju neovisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvješćima, korištenju resursa i upravljanju državnim svojinom unutar vlade i javnih institucija. Time vrhovne revizorske institucije doprinose pouzdanom izvještavanju o izvršenju odgovarajućih budžeta, te transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i vlasništvom. O svojim



nalazima i preporukama uredi za reviziju informiraju odgovorne institucije i javnost kroz pravovremeno i javno objavljivanje izvještaja o reviziji.

Revizorski izvještaji trebali bi pružiti neovisan sud o tome da li su tačni vladini izvještaji o prikupljanju i trošenju budžetskih sredstava. Obzirom da usvojeni budžet predstavlja neku vrstu plana kako će se prikupljati i trošiti budžetska sredstva, revizorski izvještaji su ti koji trebaju dati neovisnu i stručnu procjenu o tome da li je vlada adekvatno implementirala budžet i da li je pri njegovoj implementaciji ostala u okvirima zakona. Ured za reviziju u vršenju svojih dužnosti i nadležnosti je nezavisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje druge osobe ili institucije.

Dakle, neovisni i stručni revizorski izvještaji od velike su koristi za sve one koji se nalaze izvan okvira izvršne vlasti, obzirom da je vrhovna revizorska institucija ta koje je neovisna i u principu ima pristup svim informacijama kojim raspolaže vlada, te je u okviru svog mandata dužna da saznanja do kojih je došla prezentira zakonodavnoj vlasti i javnosti. Vladi je mnogo teže osporavati mišljenja i izvještaje medija, javnosti i zakonodavne vlasti, ukoliko se određena mišljenja i nalazi temelje na onome što je navedeno u revizorskim izvještajima. Također, vrhovne revizorske institucije objavljuju putem medija saznanja do kojih se došlo, te i na taj način nastoje informirati javnost o tome da li vlada troši javna sredstva transparentno i odgovorno.

Pitanja koja se tiču zakonskog okvira, nadležnosti, imenovanja i smjenjivanja revizora, budžeta, stručnog osoblja i drugih uvjeta u kojim djeluje vrhovna revizorska institucija, uveliko utiču na to koliko uspješno će navedeni ured moći obavljati svoj posao i nadgledati rad institucija, te o svemu informirati javnost.

Kao što je već pomenuto, vrhovna revizorska institucija trebala bi izvršiti procjenu da li je vlada uspostavila sistem koji omogućava kontrolu i upravljanje javnim finansijama. Dakle, revizorski izvještaji trebali bi sadržavati preporuke za otklanjanje određenih neispravnosti koje ukazuju na slabosti sistema. Također, revizorski izvještaji trebali bi sadržavati informacije o tome šta je konkretno poduzela vlada kao bi ispravila neregularnosti u radu, te postupila po preporukama revizije.

Treba naglasiti da smo pri vršenju istraživanja o transparentnosti i odgovornosti budžetskog procesa, u budžetskim dokumentima Posavskog kantona, našli Izvještaj o postupanjima prema preporukama Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH i po tome Posavski kanton 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. Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Budžeta Posavskog kantona, koji smo analizirali u istraživanju o otvorenosti i transparentnosti budžetskog procesa, objavljen je 6 mjeseca nakon završetka budžetske godine o kojoj izvještava, što je u skladu sa onim što International Budget Partnership smatra najboljom budžetskom praksom.

Kao što je istaknuto više puta, oglašivanje vlasti na revizorske izvještaje postalo je ustaljena praksa na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini. Svjedoci smo da veoma često institucije koje su dobile negativno revizorsko mišljenje ne snose gotovo nikakve posljedice.



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

3.1. Budžet za građane

Budžet je ključni instrument pomoću kojeg vlada provodi svoje politike u djela. Godišnji budžet je obično veoma kompleksan dokument koji je teško razumljiv velikom dijelu javnosti i upravo zbog toga bi vlada trebala biti ta koja će pomoći građanima da razumiju budžet. Dakle, nije najvažnije da budžet bude dostupan javnosti, već je podjednako važno da budžet bude pristupačan i razumljiv javnosti.

Budžet za građane bi zapravo trebao predstavljati pojednostavljeni budžetski dokument čija je osnovna karakteristika da je kreiran tako da bude dostupan i razumljiv velikom dijelu populacije. Veoma je važno da je vlada ta koja objavljuje budžet za građane, obzirom da na taj način institucionalizira nastojanja da svoje politike prezentira tako da budu razumljive široj javnosti. Budžet za građane najčešće podrazumijeva pojednostavljenu verziju prijedloga budžeta, mada bi zapravo svi budžetski dokumenti trebali imati svoje pojednostavljene verzije koje bi bile razumljive građanima.

Budžet za građane trebao bi ispunjavati nekoliko kriterija:

- Budžet za građane trebao bi biti objektivan dokument koji tumači vladine politike i programe, bez bilo kakvih političkih konotacija;
- Budžet za građane trebao bi biti pisan tako da se na umu ima da je namijenjen široj populaciji, dakle treba biti pisan razumljivim i jednostavnim jezikom, bez korištenja stručnih termina;
- Budžet za građane trebao bi se konkretno fokusirati na sadržaj i cilj budžeta, a ne na budžetski proces;
- Budžet za građane trebao bi sadržavati jednostavne i slikovite tabele, grafikone i dijagrame koji prikazuju prihode, rashode, javni dug, raspodjelu sredstava po funkcijama, ministarstvima, programima itd.;
- Budžet za građane trebao bi ispunjavati i niz drugih kriterija kao što su sveobuhvatnost, objektivnost, pouzdanost, relevantnost, lakoća razumijevanja itd.

I na kraju treba napomenuti da javnost ima pravo na sveobuhvatne, tačne i korisne informacije koje se odnose na to kako vlada upravlja i troši javna sredstva. Budžet za građane je mehanizam koji bi trebao osigurati da informacije o budžetu, koje prezentira vlada, budu korisne i razumljive što većem dijelu 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.

3.2. Polugodišnji pregled budžeta

Polugodišnji pregled budžeta je dokument koji pruža priliku za opsežnu procjenu i analizu vladine

fiskalne učinkovitosti, u odnosu na strategiju koja je zacrtana u budžetu. Navedeni dokument omogućava procjenu da li se budžet adekvatno nosi sa trenutnim makroekonomskim uvjetima i da li su u budžetu potrebne određene alokacije sredstava. Za one zemlje koje su uvele programsko budžetiranje, polugodišnji pregled budžeta pruža priliku za analizu napretka u implementaciji i realizaciji zacrtanih programskih ciljeva.

Prema onome što International Budget Partnership smatra dobrom budžetskom praksom, polugodišnji pregled budžeta trebao bi prezentirati ažurirane podatke koji se odnose na implementaciju budžeta, uključujući ažuriranu prognozu o konačnoj realizaciji budžeta za tekuću budžetsku godinu, ali i za najmanje dvije godine nakon tekuće budžetske godine.

Postoji nekoliko bitnih faktora zbog kojih bi vlada trebala izrađivati polugodišnji pregled budžeta. Prije svega, polugodišnji pregled omogućava vladi da prezentira svoju trenutnu perspektivu o tome kako se implementira budžet i pojasni koji su to faktori odgovorni za promjene koje su nastale u odnosu na prvobitno usvojeni budžet. Navedeni dokument trebao bi, zatim, prezentirati informacije o tome da li je fiskalna strategija koja je prvobitno zacrtana još uvijek adekvatna obzirom na novonastale ekonomske okolnosti, te postoji li potreba za prilagođavanjem fiskalne politike obzirom na nove ekonomske uvjete. Treći bitan faktor zbog kojeg je navedeni dokument značajan jeste taj da se u njemu prezentira u kojoj je fazi implementacija određenih elemenata u budžetu, a to podrazumijeva implementaciju budžeta u okviru određenih ministarstava ili odjela, ali i implementaciju onih stavki koje se tiču grantova, pozajmica, servisiranja duga itd. I na kraju, polugodišnji pregled budžeta trebao bi pružiti detaljno izvješće o tome da li je usljed novonastalih okolnosti potrebno pristupiti rebalansu budžeta i šta bi se tačno navedenim rebalansom postiglo.

Dakle, polugodišnji pregled budžeta pruža priliku javnosti i organizacijama civilnog društva da prate implementiranje usvojenog budžeta i pobrinu se 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.

Zaključak

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. Također, odgovornost podrazumijeva da bi vlada trebala izvještavati građane o tome koje je korake poduzela kako bi sprovela određene politike i prioritete, te podnositi izvještaje o konkretnim rezultatima koje je postigla implementacijom zacrtanih ciljeva. S druge strane, građani su ti koji bi trebali zahtijevati odgovornost od vlade, nadgledati njene akcije, komentirati njene politike i planove, te korigirati rad vlade kada smatraju da je to neophodno.

Obzirom da se budžetska politika koju sprovodi vlada uveliko i direktno odražava na život građana, vlada bi trebala poticati građane da učestvuju u budžetskom procesu na način da obezbijedi uvjete u kojim će građani moći ostvariti aktivnu i značajnu ulogu. Jedan od najznačajnijih uvjeta koje treba ispuniti vlada, kako bi građani imali jasniju i širu sliku o tome kako se prikuplja i troši javni novac, je da svim građanima omogući pristup budžetskim dokumentima. Pristup budžetskim dokumentima ne odnosi se isključivo na to da su ti dokumenti fizički dostupni građanima, već se odnosi na to da su budžetski dokumenti pristupačni u smislu podataka i informacija koje prezentiraju, te načina na koji su ti podaci prezentirani. Dakle, nije dovoljno da se budžetski dokumenti samo učine dostupnim, već je veoma važno da se ti dokumenti prezentiraju na razumljiv način. Suočeni sa kompleksnim stručnim terminima u budžetskim dokumentima, većina građana nije ništa bolje upoznata sa radom vlade ni nakon što je imala priliku da vidi budžetske dokumente i upozna se s njima.

Kada govorimo o učešću građana u procesu planiranja i donošenja budžeta u Bosni i Hercegovini, na svim razinama vlasti, treba istaći da je situacija poprilično loša i da su prilike za uključivanje građana veoma ograničene. U prilog ovoj tvrdnji najbolje ide činjenica da zakoni koji reguliraju budžetski proces na svim razinama vlasti u zemlji ne predviđaju učešće građana ni u procesu planiranja, niti u procesu izvršenja budžeta. Iстина je da ipak postoje određeni mehanizmi za uključivanje javnosti u budžetski proces, kao što su javna rasprava, iniciranje amandmana, građanska inicijativa itd., ali javnost nije upoznata sa mehanizmima koji joj stoje na raspolaganju, niti su ti mehanizmi dostupni većini građana.

Potrebno je naglasiti da osim građana, i sama vlada ima korist od uključivanja javnosti u budžetski proces, 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.

Rezultati istraživanja o otvorenosti budžetskog procesa u Posavskom kantonu pokazali su da je, u odnosu na sve ostale razine vlasti u Bosni i Hercegovini, navedeni kanton ostvario prilično skroman rezultat i smjestio se na 11 mjesto, iza Republike Srpske i Kantona 10. S ovakvim rezultatom, Posavski kanton spada u red onih koji objavljuju minimalne informacije.

Niz je konkretnih mjera koje je moguće provesti, a koje bi se pozitivno odrazilo na budžetski proces Posavskog kantona i rezultate nekih budućih istraživanja ovog tipa. Prije svega, svi relevantni dokumenti u budžetskom procesu morali bi biti transparentni i lako dostupni svim građanima. Budžetski dokumenti trebaju biti objavljeni na zvaničnim internet stranicama Posavskog kantona,

dok smo u praksi za polovinu značajnih budžetskih dokumenata morali poslati službene zahtjeve za njihovo dostavljanje. Zatim, kao što smo već naglasili, potrebno je proširiti sadržaj budžetskih dokumenata informacijama koje se odnose na programsko budžetiranje, funkcionalnu klasifikaciju, makroekonomске prognoze i studije osjetljivosti, dug i detaljnu kompoziciju duga, finansijsku i nefinansijsku imovinu, nefinansijske parametre koji su neophodni za kvalitetnu analizu budžeta, vanbudžetske fondove itd. Još jedan od nedostataka koji smo uočili jeste i grubo kršenje rokova za formulaciju i usvajanje budžeta koji su jasno precizirani zakonom. U Posavskom kantonu navedeni rokovi se uglavnom ne poštuju, te je za prva tri mjeseca 2011. i 2012. godine na snazi bila Odluka o privremenom finansiranju. Međutim, ne treba zanemariti činjenicu da je Posavski kanton jedan od rijetkih kantona u čijim budžetskim dokumentima smo uspjeli naći Izvještaj o postupanjima prema preporukama Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH, i po tome Posavski kanton predstavlja jedan od rijetkih pozitivnih primjera. Ono što smo već istakli, a po čemu ni Posavski kanton nije izuzetak, jeste činjenica da vlast ne čini gotovo ništa kako bi građane uključila u budžetski proces i samim tim dala dodatni legitimitet svojim odlukama.

I na kraju, Posavski kanton je u istraživanju o otvorenosti i odgovornosti budžetskog procesa ostvario 34 od ukupno 100 indeksnih bodova, te se s ovakvim rezultatom u globalnom poretku svrstao u rang sa Makedonijom, Ekvadorom, Dominikanskom Republikom itd. Možda i sama ova činjenica dovoljno govori koliko je još posla pred vladom Posavskog kantona, da bi se budžetski proces u ovom kantonu uskladio s međunarodnim standardima.

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 VLADU
POSAVSKOG
KANTONA

2014.