

Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Republici Srpskoj



BROŠURA ZA
NEVLADINE
ORGANIZACIJE
I GRAĐANSTVO

2014.

Impresum

Izdavač: Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa"

Za izdavača: Damir Mehmedbašić, izvršni direktor Fondacije CPI

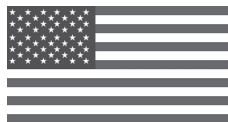
Autor: Aleksandra Banović

DTP: Dževad 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
O istraživanju otvorenosti budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini – Open Budget Survey	5
1. Analiza otvorenosti budžetskog procesa u Republici Srpskoj	7
1.1. Dobre strane budžetskog procesa u Republici Srpskoj	7
1.2. Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Republici Srpskoj i analiza najznačajnijih dokumenta u budžetskom procesu	8
1.2.1. Dokument okvirnog budžeta (DOB)	8
1.2.2. Prijedlog budžeta	9
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
Zaključak	22



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 bh. građana, 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 njih ne poznaje budžetski proces u Bosni i Hercegovini, 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 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 svih 14 razina vlasti u BiH. 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, 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 5 glavnih poglavlja koja sadrže 125 pitanja. Od drugog do petog poglavlja pitanja su grupirana u četiri kategorije, a to su pitanja koja se odnose na sadržaj prijedloga budžeta i drugih budžetskih dokumenata, na zakonski i vremenski okvir budžetskog procesa, i 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, a to su:

- 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 kako u javnosti tako 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 izvršenje 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 uložениh kako bi se skrenula pažnja na značaj otvorenog i transparentnog budžetiranja, kako na regionalnom tako i na globalnom nivou.

1. Analiza otvorenosti budžetskog procesa u Republici Srpskoj

1.1. *Dobre strane budžetskog procesa u Republici Srpskoj*

Istraživanje o otvorenosti budžetskog procesa za 2012. godinu pokazalo je da se Republika Srpska (u poređenju sa ostalim razinama vlasti u BiH – država, entiteti, kantoni i Distrikt Brčko) nalazi na devetom mjestu sa ostvarenih 36 bodova. U odnosu na navedeni rezultat i broj bodova koje je ostvarila, a prema rangiranju International Budget Partnership-a, Republika Srpska spada u red onih koji u svom budžetskom procesu objavljuju minimalne informacije. Jedan od najbitnijih faktora koji je uticao na ovakav rezultat jeste oskudan sadržaj budžetskih dokumenata koje smo analizirali u ovom istraživanju. U nastavku su prezentirani najznačajniji zaključci do kojih se došlo analizom budžetskog procesa u Republici Srpskoj.

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

- Svi budžetski dokumenti dostupni su građanima;
- Rokovi za formulaciju i objavljivanje budžeta i ostalih budžetskih dokumenata jasno su precizirani Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske;
- Dokument okvirnog budžeta:
 - DOB je objavljen 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 Republike Srpske 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 budžetskim korisnicima za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
 - Ekonomsku klasifikaciju rashoda za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
 - Podatke o prihodima za jednu godinu prije tekuće budžetske godine;
 - Podatke o otplati duga za tekuću budžetsku godinu i jednu godinu prije tekuće



- budžetske godine;
- Podatke o izdacima za kamate po dugu za tekuću budžetsku godinu i 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;
- Transfere različitim nivoima vlasti;
- Transfere javnim preduzećima;
- Namjenske prihode;
- Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta:
 - Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta su objavljeni;
 - U kvartalnim izvještajima naveden je uporedni prikaz plana i izvršenja budžeta za dati kvartal tekuće budžetske godine;
 - U kvartalnim izvještajima navedeno je izvršenje svih prihoda i rashoda za dati period;
 - Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta objavljeni su dva mjeseca nakon završenog perioda o kojem izvještavaju;
 - U kvartalnim izvještajima nalazi se poglavlje koje se odnosi na upravljanje dugom;
- 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;
 - U godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta prikazana je razlika između planiranih prihoda i rashoda za tekuću budžetsku godinu 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 Republici Srpskoj i 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 utiču 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 državna, 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 utiču 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 međunarodne finansijske institucije, te ta izvješća koristiti kao argument za odobravanje ili kritik pretpostavki i projekcija koje je izradila vlada.

Prema Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srpske, Vlada razmatra i usvaja DOB do 30. juna tekuće godine. Dokument okvirnog budžeta Republike Srpske koji smo analizirali objavljen je u junu, dakle objavljen je u skladu sa rokom koji je propisan zakonom. Kao što smo već naveli, DOB Republike Srpske 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 prikupe 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 identifiraju 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 uticaj 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 uticaj prijedloga budžeta na baš određenu kategoriju stanovništva, kao što su rasne i nacionalne manjine, starija populacija itd.

Veoma je važno preispitati i analizirati uticaj 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 utiču 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. Neke 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 Republike Srpske došli smo do sljedećih preporuka za poboljšanje:

Prijedlog budžeta treba da sadrži:

• Programsko budžetiranje

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 aktivnostima kojima će biti odgovoreno na socijalne i ekonomske potrebe građana. 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.

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.). Reforme na ovom planu su pokrenute ali konkretne rezultate smo uspjeti vidjeti samo na državnoj razini tj. na razini Bosne i Hercegovine (u Prijedlogu budžeta institucija Bosne i Hercegovine jasno su navedeni programi za svakog budžetskog korisnika).



Uvođenje programskog budžetiranja omogućilo bi da organizacije civilnog društva 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.

- ***Funkcionalnu klasifikaciju***

Funkcionalna klasifikacija odnosi se na sredstva iz budžeta klasificirana po namjeni za koju se troše. 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 Republike Srpske 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 utiču na parametrebudućih 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 Republike Srpske koji smo analizirani 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 Republike Srpske nije navedena procjena prihoda i rashoda 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 BiH, na svim razinama vlasti, došla do zaključka da većina dokumenata ne sadrži informacije



o ukupnom javnom dugu. Ni Prijedlog budžeta Republike Srpske u tom smislu ne predstavlja izuzetak, obzirom da nije navedeno stvarno i ukupno zaduženje Republike Srpske 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 Republike Srpske navedene su fragmentirane informacije koje se odnose na kamate koje je potrebno isplatiti na osnovu unutrašnjeg i vanjskog duga, i izdvajanja za servisiranja kredita, ali nigdje se ne objavljuje i ne ne vodi pod kojim uslovima su ti krediti dizani, koja je kamatna stopa, valuta duga, 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 utiču 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 uticati 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, zaposelnost, izvoz itd. Naravno, vrijedi 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.

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. Na kraju treba naglasiti da makroekonomske prognoze i studije osjetljivosti nisu sastavni dio Prijedloga budžeta Republike Srpske.



- ***Jasno razrađenu razliku između postojećih i novopredloženih politika, te kakav će to uticaj 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 i 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 Republike Srpske slabo je definirano koje su to novopredložene politike i prioriteta, kako se te politike i prioriteta razlikuju u odnosu na postojeće, te kakav će to uticaj imati na prihode i rashode.

- ***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 finasije 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. 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.

Vanbudžetski fond je pravno lice, utemeljeno na osnovu zakona, koje se finansira iz namjenskih poreza i neporeznih prihoda, odnosno doprinosa. Vanbudžetskim fondovima u Republici Srpskoj smatraju se penzijsko-invalidski fond, fond zdravstvenog osiguranja, zavod za zapošljavanje, kao i drugi fondovi uspostavljeni po zakonu. U Prijedlogu budžeta Republike Srpske navedena je samo informacija o tome koliko novca je preusmjereno pojedinim vanbudžetskim fondovima, ali nisu navedene nikakve dodatne informacije koje podrazumijeva dobra budžetska praksa.

- ***Informacije o finansijskoj i nefinansijskoj imovini***

U Prijedlogu budžeta Republike Srpske navedeni su prihodi/rashodi od finansijske i nefinansijske imovine. Nigdje se, a 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.

• **Garancije**

Garancija je potencijalna obaveza davaoca garancije, koja postaje stvarna u slučaju kada zajmoprimac nije izvršio otplatu obaveze, za koju je garantirano, djelimično ili u potpunosti i ako su ispunjeni uslovi iz garancije. Garancije Republike Srpske su unutarnje i spoljne garancije Republike Srpske. Unutarnja garancija Republike Srpske je garancija Republike Srpske da će otplatiti zajam koji je realiziran u Republici Srpskoj, u potpunosti ili djelimično ukoliko to ne uradi zajmoprimac, a isključujući spoljne garancije Republike Srpske. Spoljna garancija Republike Srpske je garancija Republike Srpske da će zajam koji je predmet međunarodnog ugovora ili međunarodnog sporazuma u skladu sa Ustavom i zakonima Republike Srpske i BiH, otplatiti u potpunosti ili djelimično ukoliko to ne uradi zajmoprimac. Spoljne garancije Republike Srpske obuhvataju i garancije nastale u skladu sa zakonom koji je bio na snazi u vrijeme izdavanja garancija. Korisnik garancije je primalac garancije, kojem izdavalac garancije garantuje da će mu izmiriti ugovorenu obavezu po garanciji, ukoliko su ispunjeni uslovi iz garancije. U Prijedlogu budžeta Republike Srpske garancije nisu navedene, niti je navedeno dali su pojedine garancije planirane ili nisu, kome i u koju svrhu će biti izdate itd.

• **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 Republike Srpske nisu navedeni i pojedinačno raščlanjeni izvori finansijskih donacija, niti su navedene donacije u naturi. Ono što International Budget Partnership smatra najboljom praksom podrazumijeva da su navedene i detaljno pojašnjene sve vrste donacija, kao i svi donatori.

• **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, a to je gotovo jednako kao da je sufinansirala



tu kompaniju kroz rashodovnu stranu budžeta. Međutim, porezne olakšice koje nisu konstanta i zahtijevaju 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 Republike Srpske nije navedeno primjenjuju li se određene porezne olakšice ili ne, te ko su korisnici navedenih olakšica.

• ***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 sredstvaraspodjeljuju 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 precizirašta se poduzima kako bi se ostvarili planirani ciljevi i postigli željeni rezultati, te prikaže koliko ćeostvarivanje 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.

1.2.3. Usvojeni budžet

Budžet je primarni instrument kreiranja ekonomske, socijalne i fiskalne politike vlade. Njim se utvrđujuvladini 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 izmeđuekonomskih i fiskalnih ciljeva; pravljenje izbora između najvažnijih prioritarnih politika i rezultata koje vladanastoji postići i alokaciju budžetskih sredstava tome shodno.Donošenje pravih izbora promovíše stabilnu fiskalnu politiku, ekonomski rast i smanjenje siromaštva.Donošenje pogrešnih izbora može rezultirati manjim ekonomskim rastom, fiskalnom i monetarnomnestabilnošću i neefikasno, neefektivno i loše usmjerenom potrošnjom.

Usvojeni budžetje 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 u pitanju analiza 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, uticaj 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 optimalno zadovoljava potrebe građana dostupnim sredstvima. Organizacije civilnog društva mogu usporediti prijedlog budžeta s usvojenim budžetom, kako bi 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 Republike Srpske 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 uglavnom poštuju rokovi koji se odnose na usvajanje budžeta. Prema budžetskom kalendaru, koji je definiran Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, vlada 1. decembra utvrđuje Prijedlog budžeta Republike za narednu fiskalnu godinu i dostavlja ga Narodnoj skupštini, a zatim 15. decembra Narodna skupština donosi odluku o usvajanju budžeta Republike za narednu fiskalnu godinu.

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 poredba 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, one 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 odekonomskih pretpostavki i prognoza uticala na promjene u prihodima i rashodima. Ako su odstupanja od prvobitnih pretpostavki i prognoza znatna, organizacije civilnog društva mogu tražiti zvanično objašnjenje od vlade. Na primjer, ako se ne ostvari povećan broj radnih mjesta koje je vlada predvidjela, može doći do povećanih zahtjeva za pomoć nezaposlenima, a što uveliko može uticati 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 su jasan pokazatelj hoće li biti potrebe za rebalansom budžeta. Oni su ujedno i pokazatelj kako se vlada nosi sa onim uticajima 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 uticaj ovih nepredviđenih faktora na budžet i svojim zaključcima i prijedlozima pomoći vladi da umanjí posljedice.

Kada je riječ o Kvartalnim izvještajima o izvršenju budžeta Republike Srpske, navedeni izvještaji trebali bi sadržavati i programske detalje, međutim programsko budžetiranje još nije uvedenou budžetski proces Republike Srpske.

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, a to su: 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, i 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 cijelosti. 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 Republike Srpske treba reći da smo došli do sljedećih preporuka za poboljšanje:

- **Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske** trebao bi prikazivati i izvršenje budžeta po programima; (Vidi str. 10.)
- **U Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta Republike Srpske** trebale bi biti objašnjene razlike između prvobitnih makroekonomskih pretpostavki i konačnih makroekonomskih ostvarenja. (Vidi str. 12.)
- **Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske** trebao bi sadržavati vanbudžetske fondove. (Vidi str. 14.)
- **Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske** trebao bi sadržavati nefinansijske parametre potrebne za analizu budžeta. (Vidi str. 16.)

1.2.6. Revizorski izvještaji

Glavna služba za reviziju javnog sektora u Republici Srpskoj svake godine samostalno donosi godišnji plan revizije, kojim se definira obavljanje finansijskih revizija, revizija učinka, i drugih posebnih revizija u tekućoj godini. Osnovni cilj Glavne službe za reviziju je da, kroz provođenje revizija, obezbijedi nezavisna mišljenja o primjeni zakona i drugih propisa, izvršenju budžeta, finansijskim izvještajima, korišćenju resursa i upravljanja državnom svojinom u institucijama i javnom sektoru Republike Srpske. Navedena služba za reviziju ima obavezu da informira odgovorne javne institucije i javnost o svojim nalazima i preporukama, kroz pravovremeno objavljivanje i javno oglašavanje revizorskih izvještaja i ostale aktivnosti u cilju informiranja javnosti.

Finansijske revizije - Prilikom obavljanja revizije, Glavna služba za reviziju će u skladu sa usvojenim revizorskim standardima, pregledati finansijske izvještaje i pripadajuće račune institucija kod kojih se vrši revizija, sa ciljem procjene da li su izvještaji pouzdani i da li bilansi daju istinite pokazatelje o izvršenju budžeta. Glavna služba za reviziju će procijeniti da li se primjenjuju propisi, da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i ocijeniti finansijsko upravljanje, funkcije interne revizije i sisteme interne kontrole. Glavna služba za reviziju će provesti prethodnu reviziju u toku finansijske godine, uključujući praćenje primjene preporuka iz prethodnih revizija i analizu mjera preduzetih na osnovu tih preporuka.

Revizije učinka - U pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kojima institucija koristi svoje resurse sa ciljem ispunjenja svojih funkcija, Glavna služba za reviziju ima pravo izvršiti



pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja (reviziju učinka) cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, čiju reviziju Glavna služba za reviziju ima pravo da izvrši u skladu sa zakonom.

Posebne revizije - Narodna skupština ili nadležni skupštinski odbor može zahtijevati od Glavne službe za reviziju da izvrši posebnu reviziju. Za zahtjeve po posebnim revizijama, obezbijediće se posebna sredstva. Glavna služba će izraditi posebne revizije i na zahtjev Vlade Republike Srpske, uz saglasnost nadležnog skupštinskog odbora.

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, i naglašavaju 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. Glavna služba za reviziju je, u provođenju svojih dužnosti i nadležnosti u skladu s zakonom, neovisna i ne podliježe upravljanju ili kontroli od strane bilo kojeg lica ili institucije, osim one koja je definirana u Zakonu o reviziji javnog sektora Republike Srpske. Glavna služba za reviziju mora biti profesionalna i nestranačka, te ne smije podržavati bilo koju političku stranku.

Odnos vlasti prema revizorskim izvještajima možda najbolje potkrepljuje činjenica da pri vršenju istraživanja o transparentnosti i odgovornosti budžetskog procesa u Republici Srpskoj nismo uspjeli doći do Izvještaja o postupanjima prema preporukama Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske. Najbolja praksa podrazumijeva da bi izvršna vlast trebala redovno objavljivati izvještaje o tome šta je napravljeno kako bi se provele preporuke Glavne službe za reviziju.

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 taj 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 bi budžet za građane trebao predstavljati 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 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 uticati na usvojenju 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 ilipostoje 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 prihodima 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 pobrinu 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

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 BiH. Reforma je rezultirala uvođenjem dokumenta okvirnog budžeta i usaglašavanjem kalendarskih rokova za punu implementaciju srednjoročnog pristupa planiranju i izradi 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 Bosni i Hercegovini kojim je predviđeno i uvedeno programsko budžetiranje, te su u Prijedlogu budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu jasno navedeni programi za svakog budžetskog korisnika. Upravo ova činjenica doprinijela je da BiH (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 Slovenijaje 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 u Bosni i Hercegovini, poredak je sljedeći: Bosna i Hercegovina (državna razina) 50 indeksnih bodova, Bosansko-podrinjski kanton 45 bodova, Kanton Sarajevo 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.

Kao što je već naglašeno, Republika Srpska u bosanskohercegovačkim okvirima nije ostvarila zavidan rezultat, teprema rangiranju International Budget Partnership-aspada u red onih koji objavljuju minimalne informacije. Dakle, pored preporuke koja se odnosi na povećanja sveobuhvatnosti budžetskih dokumenata, vlast u Republici Srpskoj mora uložiti dodatne napore kako bi uključila javnost u budžetski proces, obzirom da su prilike za učestvovanje javnosti u navedenom procesu veoma ograničene. Republika Srpska se po broju ostvarenih bodova u globalnom poretku nalazi u rangu sa Istočnim Timorom i Tajlandom.

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 pomaci 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 Bosni i Hercegovini 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.