



Centar za zastupanje
građanskih interesa

Analiza "Uvođenje prakse izrade Budžeta za građane s ciljem njegovog uvođenja kao obaveznog budžetskog dokumenta u budžetskom ciklusu"

Mart 2016. godine

Skraćenice

BzG	Budžet za građane
BiH	Bosna i Hercegovina
BD	Brčko distrikt
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
MMF	Međunarodni Monetarni Fond
DOB	Dokument okvirnog budžeta
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
NVO	Ne-vladine organizacije
OMA	Odjeljenja za makroekonomsku analizu

Sadržaj

I UVOD	3
II O BUDŽETU ZA GRAĐANE	4
III BUDŽET ZA GRAĐANE U BiH	6

I UVOD

U svjetlu transparentnosti trošenja javnih sredstava, potrebno je staviti poseban akcent na politike i upravljanje javnim sektorom, konkretnije vladinim sektorom. Iako se u Bosni i Hercegovini (BiH) već godinama provodi reforma javne uprave s ciljem unapređenja upravljanja javnim finansijama još uvijek nije dostignut odgovarajući nivo transparentnosti u procesu budžetiranja.

Evidentno je, da neposredno učešće građana/ki u procesu budžetiranja nije zakonom definisano na nivou Bosne i Hercegovine (BiH),¹ Republike Srpske (RS)², Federacije BiH i kantona³, te Brčko distrikta (BD)⁴. Što se tiče lokalnih nivoa vlasti, oblici neposrednog uključivanje građana/ki u lokalnoj samoupravi su definisani entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi⁵.

Poslovnici rada parlamenata/skupština je definisano da predstavnici/ce nevladinih organizacija (NVO), fondacija, sindikata i drugih udruženja građana/ki, registrovanih u skladu sa zakonom, mogu podnositi predstavke i prijedloge, pokrenuti inicijativu za donošenje zakona ili drugih akata iz nadležnosti parlamenta/skupštine, te mogu prisustvovati sjednicama radnih tijela ili parlamenta/skupštine. Na ovaj način stvorena je zakonska pretpostavka da se građani/ke mogu uključiti u proces donošenja odluka. Međutim, vrlo često se budžet usvaja po hitnom postupku, tako da se i ova mogućnost ne ostvaruje.

Jasno utvrđene procedure usvajanja i izvršavanja budžeta, te monitoringa izvještavanja o utrošku budžetskih sredstava, su pretpostavke za postizanje višeg stepena transparentnosti u trošenju javnih sredstava. Ove informacije trebaju biti dostupne i na raspolaganju svim građanima/kama. Vlasti u BiH, na svojim web stranicama, objavljuju neke od ključnih dokumenata u budžetskom procesu (Dokument okvirnog budžeta, usvojeni budžet za tekuću godinu, godišnji izvještaj o izvršenju budžeta) gdje su predstavljeni kompleksni budžetski podaci teško razumljivi širokoj populaciji zbog svoje kompleksnosti i upotrebe tehničkih termina iz ove oblasti. Iz tog razloga, vlasti bi trebale objavljivati budžet za građane (BzG) u lako razumljivom formatu i na taj način učiniti ga dostupnim svim zainteresovanim građanima/kama koji su bez specifičnog znanja iz oblasti budžetiranja. Na ovaj način pored postizanja višeg stepena transparentnosti trošenja javnih sredstava, vlasti svom radu daju viši stepen transparentnosti – proaktivnu transparentnost.

Princip proaktivnog objavljivanja treba se odnositi na sva tijela koja obavljaju javne

¹ Zakon o finansiranju institucija BiH "Službeni glasnik BiH", br. 61/04, 49/09, 49/12, 87/12 i 23/13

² Zakon o budžetskom sistemu RS "Službeni glasnik RS", br. 121/12 i 52/134

³ Zakon o budžetima u FBiH "Službene novine Federacije BiH", br 102/13, 9/14, 13/14 i 18/15

⁴ Zakon o budžetu BD, "Službeni glasnik BD", br. 34/08

⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi "Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42/05, 118/05) i Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 49/06 i 51/09)

funkcije. Ova tijela trebala bi objaviti informacije o svojim nadležnostima, funkcionisanju, načinu trošenja javnih sredstava, te uslugama koje pružaju.

Sa stanovišta prava na pristup informacija, Helen Darbshire, jedna od najistaknutijih stručnjakinja za oblast prava na pristup informacijama,⁶ predlaže standard za proaktivno objavljivanje informacija koje se nalaze u posjedu javnih tijela, među kojima su pored niza drugih informacija (kojima raspolažu zakonodavna, izvršna i sudska vlast) navedene i potrebe objavljivanja budžetskih informacija, uključujući budžetske projekcije, stvarne prihode i rashode, revizorske izvještaje, baze podataka i drugo. Takođe, trebaju se proaktivno objaviti informacije koje se često traže od strane građana/ki, a što je sugerisano Konvencijom o pristupu službenim dokumentima⁷.

U cilju približavanja što više informacija građanima/kama, u svijetu je razvijena praksa da vlast pripremi i distribuiraju BzG, koji se može pripremiti na bazi dokumenta okvirnog budžeta (DOB), nacrtu budžeta, usvojenog budžeta, izvršenja budžeta ili u drugom obliku, a u zavisnosti od zahtjeva građana/ki. BzG se priprema na razumljiv način i uz upotrebu jednostavnije terminologije koja će omogućiti građanima/kama lakše razumijevanje i samim tim doprinijeti većem angažovanju građana/ki u procesu budžetiranja. Najčešća je praksa da se BzG izrađuje i dostavlja građanima/kama na bazi usvojenog budžeta.

BiH je, u septembru 2014. godine, kao 65. članica, primljena u globalnu inicijativu Partnerstvo za otvorenu vlast⁸ (Open Government Partnership) koja obavezuje zemlje članice da ispune osnovne kriterije: fiskalnu transparentnost (zasnovanu na bodovanju obavljenih esencijalnih dokumenta iz oblasti budžetiranja), pristup informacijama (kao osnovno sredstvo za postizanje ideje i praktične primjene otvorenosti vlasti), uključenost građana/ki (otvorenost vlasti prema saradnji sa građanima/kama i njihovom uključivanju u procese odlučivanja).

II O BUDŽETU ZA GRAĐANE

BzG prvenstveno koristi građanima/kama, ali ima i prednosti za vlast. Pripremanjem i objavljivanjem budžeta za građane, vlast doprinosi podizanju svijesti građana/ki o učešću u procesu budžetiranja, edukaciji građana/ki o nadležnostima svakog nivoa vlasti za obavljanje javnih funkcija i usluga, a takođe se predstavlja kao odgovorna vlast koja svoje politike prezentira na način da budu razumljive široj javnosti.

⁶ Helen Darbshire, Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities [Proaktivna transparentnost: Budućnost prava na pristup informacijama? Pregled standarda, izazova i prilika] (Washington, D.C.: World Bank Institute, 2011), str. 20, <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbshireProactiveTransparency.pdf>

⁷ Tekst Konvencije je dostupan na stranici <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG>. Prema informacijama Ureda za sporazume, Bosna i Hercegovina je potpisala Konvenciju o pristupu službenim dokumentima Vijeća Evrope dana 1. septembra 2010. godine, a ratifikovala je dana 31. januara 2012. godine.

⁸ <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/03/TIBIH-OGP-INFO.pdf>

Važnost i značaj dostupnosti ovih podataka široj javnosti prepoznat je i od strane Međunarodnog Monetarnog Fonda (MMF) u Priručniku o fiskalnoj transparentnosti⁹, zatim od strane Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) u vodiču o izradi budžeta¹⁰, te Međunarodnog budžetskog partnerstva (International Budget Partnership) u izdanju svog vodiču za pripremanje BzG pod nazivom The power of making it simple¹¹. Međunarodno budžetsko partnerstvo promoviše i podstiče uvođenje prakse pripreme BzG kroz pomenuti vodič za izradu BzG i u sklopu svog istraživanja - Istraživanje o otvorenosti budžeta (Open Budget Survey)¹².

U cilju jačanja učešća građana/ki u planiranju i utrošku javnih sredstava, analizi politika i odgovornosti vlasti, treba da se priprema i distribuiraju BzG. Izradom jednostavnog i jasnog pregleda budžeta koji će se distribuirati građanima/kama, objavljivanjem na web stranici, radiju, televiziji, putem štampanih brošura, ili objavljivanjem u drugim sredstvima javnog informisanja, postići će se viši nivo uključenosti građana/ki, a samim tim i doprinijeti transparentnosti trošenja javnih sredstava.

Treba imati na umu da vlasti trebaju izraditi BzG kao lako razumljiv dokument za građane/ke i na taj način uticati na jačanje učešće građana/ki u praćenju rada vlasti, a ne kao politički dokument u službi promovisanja rada vlasti. Podaci koji se predstavljaju građanima/kama kroz BzG trebaju biti tačni, pouzdani, vjerodostojni i pravovremeni, a bez nepotrebnih podataka koji bi mogli zbuniti građane/ke i skrenuti im pažnju sa ključnih pitanja.

BzG treba jasno i ukratko opisati proces budžetiranja, sa posebnim akcentom i ulogom građana/ki, tj. kada se oni mogu aktivno uključiti u ovaj proces. BzG koji se izrađuju variraju po sadržaju i obimu u zavisnosti od zemlje koja ga izrađuje. Uobičajena praksa u zemljama "Partnerstva za otvorenu vlast" je da BzG sadrži osnovne makroekonomske i fiskalne ciljeve za tekuću godinu, s tim što je u cilju bolje informisanosti građana/ki potrebno predočiti i projekcije fiskalnih agregata (prihodi, rashodi, deficit) za naredne godine. Primjera radi, u SAD u fokusu BzG je izvršenje budžeta, a ne usvojeni budžet za tekuću godinu. U Estoniji se izrađuje vrlo obiman i detaljan BzG koji dostiže do 100 strana za razliku od BzG pripremljenih na dvije stranice u Južnoafričkoj Republici.

Praksa pripreme BzG u zemljama u okruženju je različita. Primjera radi, Institut za javne finansije Republike Hrvatske (RH) je već 2000. godine objavio prvi »Budžetski vodič za građane« s fokusom na državni budžet. Autori ovog vodiča su se potrudili da što bolje objasne osnovne pojmove i procese bez citiranja konkretnih zakona, propisa i uredbi, s ciljem da građani/ke shvate suštinu budžeta i budžetskog procesa. Kasnije je Ministarstvo finansija RH preuzelo aktivnosti pripremanja i objavljivanja ovog vodiča za državni nivo vlasti.

Trenutno je na web stranici Ministarstva finansija RH dostupan Vodič za građane¹³

⁹ <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

¹⁰ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdjournalonbudgeting.htm>

¹¹ <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

¹² <http://survey.internationalbudget.org/>

¹³ <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>

pripremljen na bazi usvojenog državnog budžeta za 2015. godinu, a sa podacima o izvršenju budžeta 2012-2014 godine i projekcijama za 2016-2017 godinu. Ovaj vodič je dostupan na internet stranici Ministarstva finansija i podaci se redovno ažuriraju. Vodič je dopunjen Rebalansom budžeta za 2015 godinu, te izvještajem o izvršenju budžeta za prvo polugodište 2015 godine. Obzirom da se ne očekuje usvajanje budžeta za 2016 godinu (radi održavanja parlamentarnih izbora), Ministarstvo finansija je u oktobru ove godine objavilo Odluku o privremenom finansiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih budžetskih korisnika državnog budžeta RH u prvom tromjesečju 2016 godine.

Proces pripreme i distribucije BzG u RH je postepeno unapređivan na svim nivoima vlasti, tako da je u 2015. godini 128 od 576 lokalnih zajednica objavilo svoje BzG. U istraživanju otvorenosti budžeta svih lokalnih zajednica u Hrvatskoj, Grad Osijek⁵ je ocijenjen od strane Instituta za javne finansije najvišom ocjenom za transparentnost budžeta lokalnih zajednica za objavljenju brošuru BzG pod nazivom "Proračun u malom 2015". Pored objavljenog BzG grad Osijek ide korak dalje i na svojoj web stranici poziva građane/ke za sudjelovanje u kreiranju budžeta.

U Njemačkoj, pored provođenja inicijativa za uključenost građana/ki u budžetski proces na federalnom nivou ima još potrebe za unapređenjem. Inicijative su usmjerene na pružanje informacija o budžetskom procesu i podizanju svijesti građana/ki o uticaju na proces budžetiranja. Federalno ministarstvo finansija ima obimne online podatke dostupne građanima/kama uključujući posebnu web stranicu koja omogućuje građanima/kama da preuzmu godišnje budžetske dokumente, te istražuju budžet kroz interaktivne vizualizacije podataka (<http://www.bundeshaushalt-info.de>). Za razliku od federalnog nivoa, na nižim nivoima vlasti značajnija je uključenost građana/ki. Na primjer, statut administrativne uprave za okrug Berlin Lichtenberg, predstavlja pravnu osnovu za pripremanje BzG. Parlament/Skupština okruga ima obavezu da omogući svojim građanima/kama da učestvuju u odlučivanju na nivou zajednice, kao i da ih obavijestiti o njihovom pravu da učestvuju.

U BiH nije uvedena praksa izrade BzG niti je definisana zakonska obaveza vlasti da izrađuju BgZ, međutim za 2015. godinu pripremljeni su BzG u nekoliko jedinica lokalne samouprave (Bijeljina, Tuzla i Zenica).

III BUDŽET ZA GRAĐANE U BiH

Vijeće ministara BiH se 2003. godine, obavezalo da će provesti reformu javne uprave u cilju obezbjeđenja javnih usluga svojim građanima/kama u skladu sa najboljim EU primjerima iz prakse. Nakon toga, uspostavljena je međuministarska radna grupa sa zadatkom da izradi detaljnu Strategiju za reformu javne uprave u čitavoj BiH i Akcioni plan za njeno provođenje. Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH osnovan je 2004. godine. Od tada, vlasti u BiH su uključene u reforme javne uprave s tim što je bilo planirano da će reforma javne uprave biti provedena do kraja 2014.

Krajem 2014. Evropska komisija je u svom Izvještaju¹⁴ navela da je „postignut veoma ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva evropskih integracija“. Evropska komisija će u narednim godinama (do 2020. godine) koristiti principe za mjerenje napretka u BiH, u području javne uprave koji su jednaki za sve zemlje koje čekaju ulazak u EU. Jedno od šest ključnih pitanja u reformi javne uprave je upravljanje javnim finansijama koje uključuje opredijeljenost za sveobuhvatniji pristup poboljšanja upravljanja javnim finansijama i sveobuhvatniji pristup poboljšanja procesa budžetiranja.

Proces budžetiranja u BiH je zbog specifične administrativne strukture definisan za svaki nivo vlasti (BiH, RS, FBiH, BD) na bazi pripadajućih zakona. Finansijsko izvještavanje je također definisano zakonima i sopstvenim pravilnicima. Kao što je budžetiranje, tako je i zaduživanje i izdavanje obveznica i garancija propisano zakonima za gore navedene nivoe vlasti.

Prva faza procesa izrade budžeta u BiH, je izrada Globalnog okvira fiskalnog bilansa u BiH koji se priprema i usvaja na osnovu Zakona o Fiskalnom vijeću u BiH¹⁵. Ovaj srednjoročni okvir se temelji na makroekonomskim projekcijama za tekuću i naredne tri godine koje priprema Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP), projekciji prihoda od indirektnih poreza za tekuću i naredne tri godine koje priprema Odjeljenje za makroekonomsku analizu (OMA) Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje. Ovaj srednjoročni okvir predstavlja dokument koji sadrži elemente potrebne za izradu DOB-a za sve nivoe vlasti u BiH, a na bazi DOB-a za izradu godišnjih budžeta.

Na bazi prijedloga budžeta i usvojenih godišnjih budžeta potrebno je pripremiti BzG. Podaci i informacije u BzG trebaju biti relevantne u smislu sadržaja i načina prezentacije građanima/kama, dostupne na vrijeme, razumljive širokoj javnosti i organizovane na način da se mogu jednostavno pronaći (u tabelama, na primjer).

Također, budžeti za građane trebaju biti distribuisani na više načina (internet, mediji, službeni glasnici, oglasne ploče) kako bi što veći broj građana/ki imao pristup istima, te vlasti trebaju obezbijediti BzG besplatno.

Proces budžetiranja (rokovi, nadležnosti) je za svaki nivo vlasti definisan budžetskim kalendarom u skladu sa zakonom svakog nivoa vlasti u BiH. BzG treba predstavljati jasnu sliku kako i iz kojih izvora će godišnji budžet biti finansiran, na primjer: domaći prihodi (poreski, neporeski, ostali), transferi između nivoa vlasti, prihodi iz inostranstva i ostali prihodi. Kako će vlada utrošiti javna sredstva, potrebno je prikazati u budžetu za građane prema funkcionalnoj klasifikaciji (COFOG¹⁶). Funkcionalna klasifikacija je objavljena od strane Odjeljenja za statistiku Ujedinjenih naroda (UNSD), a usvojena je od strane svih nivoa vlasti u BiH (izuzev Brčko distrikta koji je u fazi usvajanja) kao metodologija za izvještavanje utroška javnih sredstava prema vladinim funkcijama. Kod prikazivanja rashoda, pored pregleda utroška sredstava po funkcijama vlade, veoma je važno izraditi kratak prikaz izdvajanja i utroška sredstava za kapitalne investicije.

¹⁴ http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=14164&langTag=bs-BA

¹⁵ ("Službeni glasnik BiH", 63/08)

¹⁶ COFOG - <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

Obzirom da je zaduživanje jedan od načina finansiranja vladinih funkcija, građanima/kama je potrebno predočiti podatke o prethodnom zaduženju, planiranom zaduženju za tekuću godinu kao i projekcijama zaduženja prema DOB. Takođe, potrebno je prikazati i podatke o izdatim garancijama.

BzG može sadržavati i dodatne podatke, a što bi se u BiH, zbog složene administrativne strukture i zakonskih rješenja u fiskalnoj politici, moglo odnositi na prikaz prikupljenih prihoda od indirektnih poreza koji se prikupljaju na nivou BiH, dijele prema Zakonu o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH¹⁷ i prema utvrđenim kriterijima Zakonom o uplatama a Jedinostveni račun i raspodjeli prihoda¹⁸.

Znači, u cilju poboljšanja komunikacije sa građanima/kama, postizanja međusobnog povjerenja, te efikasnijeg trošenja budžetskih sredstava neophodna je koordinirana akcija vlasti i građana/ki. Jedan od načina poboljšanja komunikacije sa građanima/kama će se svakako ostvariti uvođenjem prakse izrade i distribuisanja BzG.

U cilju uvođenja prakse pripremanja BzG predlaže se da se u BD, FBiH i RS definiše zakonska obaveza pripreme i distribuisanja BzG.

¹⁷ ("Sluzbeni glasnik BiH" br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09 i 32/13)

¹⁸ ("Sluzbeni glasnik BiH" br. 55/04, 34/07 i 49/09).

“Analiza “Uvođenje prakse izrade Budžeta za građane i prijedlog izmjena legislative s ciljem njegovog uvođenja kao obaveznog budžetskog dokumenta u budžetskom ciklusu“ omogućena je zahvaljujući podršci američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Fondacije CPI i nužno ne odražava stavove USAID-a niti Vlade SAD-a“.