

PREDLAGAČ

NACRT

ZAKON O DOPUNAMA ZAKONA O BUDŽETU REPUBLIKE SRPSKE

Banja Luka, decembar 2016. godine

**ZAKON O DOPUNAMA
ZAKONA O BUDŽETSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRPSKE**

Član 1.

U Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16), u članu 2. poslije tačke z) dodaje se nova tačka i) koja glasi:

“i). Budžet za građane je prikaz budžeta izrađen na pojednostavljen, ilustrovan, jasan i pristupačan način s ciljem podsticanja učešća građana u planiranju, raspodjeli i trošenju budžetskih sredstava. Budžet za građane priprema se na bazi prijedloga i usvojenog budžeta, uz konsultacije sa građanima.”

Član 2.

Poslije člana 38. dodaje se novi član 38a. koji glasi:

„Član 38a.

(1) Budžet za građane sadrži slijedeće podatke:

1. Rječnik budžetskih termina i kratak opis aktivnosti, mehanizme uključivanja građana i nadležnosti prema budžetskom kalendaru;
2. Makroekonomske projekcije i prognoze za naredne dvije godine;
3. Strukturu prihoda i primitaka za tekuću budžetsku godinu (sažeto i u poređenju sa prethodne dvije godine);
4. Strukturu rashoda i izdataka za tekuću budžetsku godinu po funkcionalnoj klasifikaciji (sažeto i u poređenju sa prethodne dvije godine);
5. Podatke o zaduživanju u tekućoj godini sa navedenom svrhom zaduživanja;
6. Spisak kapitalnih investicija, osnovne kriterije za odabir investicija i njihove izvore finansiranja;
7. Kontakt podatke, dostupnost budžeta za građane i infomacije o drugim budžetskim dokumentima.

(2) Pored podataka iz stava (1) ovog člana, budžet za građane može sadržiti i druge relevantne informacije od interesa za građane.

(3) Republika, opštine i gradovi izrađuju budžet za građane najkasnije u roku od 15 dana od dana usvajanja prijedloga budžeta, odnosno od dana usvajanja budžeta.

(4) Republika, opštine i gradovi se obavezuju obezbijediti dostupnost budžeta za građane i distribuiranje istog građanima sredstvima javnog informisanja.”

Član 3.

U članu 64, paragraf 1, poslije tačke z) dodaje se nova tačka i) koja glasi:

“i) koje se u pripremi i donošenju budžeta za građane ne pridržava odredaba člana 38a. ovog zakona.”

Član 4.

Ovaj zakon se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srpske“, a stupa na snagu od dana donošenja.

OBRAZLOŽENJE NACRTA ZAKONA O DOPUNAMA ZAKONA O BUDŽETSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRPSKE

I USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u Amandmanu XXXII na član 68. Ustava Republike Srpske, tačka 17. prema kojoj Republika uređuje i obezbjeđuje finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike, a prema članu 70. Ustava Narodna skupština donosi zakone, druge propise i opšte akte.

II USKLAĐENOST SA USTAVOM, PRAVNIM SISTEMOM I PRAVILIMA NORMATIVNOPRAVNE TEHNIKE

(Mišljenje daje Republički sekretarijat za zakonodavstvo)

III USKLAĐENOST SA PRAVNIM PORETKOM EVROPSKE UNIJE

(Mišljenje daje Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju)

IV RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16) uređuje se priprema, planiranje, način izrade, donošenje i izvršenje budžeta RS, opština, gradova i fondova, zaduživanje i otplata duga, računovodstvo, izvještavanje i kontrola budžeta RS, opština, gradova i fondova.

Jasno utvrđene procedure usvajanja i izvršavanja budžeta, te monitoringa i izvještavanja o utrošku budžetskih sredstava su pretpostavke za postizanje višeg stepena transparentnosti u trošenju javnih

sredstava. Međutim, iako su ključni dokumenti u budžetskom procesu dostupni građanima, često su budžetski podaci teško razumljivi širokoj populaciji zbog svoje kompleksnosti i upotrebe tehničkih termina iz ove oblasti.

Prijedlogom zakona o dopunama Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske uvodi se obaveza izrade budžeta za građane na nivou Republike Srpske, te na nivou lokalne samouprave. Suština promjene ogleda se u izradi *budžeta za građane* kao dokumeta koji pojašnjava građanima sam budžet, uključujući budžetske termine, finansiranje određenih nadležnosti i poslova, kratak redoslijed aktivnosti i tok budžetskog procesa prema budžetskom kalendaru, te mehanizme uključivanja građana. Na ovaj način osigurava se uključivanje građana u proces planiranja i trošenja javnih sredstava, u skladu sa Ustavom Republike Srpske (II.32), odnosno doprinosi **transparentnijem procesu donošenja budžeta i povećanju odgovornosti javne uprave.**

Vlada Republike Srpske je, na sjednici održanoj 23.07.2015. godine, prihvatila *Reformsku agendu za BiH 2015-2018. godine*, prihvaćenu od svih nivoa vlasti u BiH, i time potvrdila svoje opredjeljenje za pokretanje procesa oporavka i modernizacije ekonomije u cilju jačanja održivog, efikasnog, socijalno pravednog i stabilnog ekonomskog rasta, otvaranja radnih mjesta, povećanja

i bolje ciljane raspodjele socijalnih davanja te stvaranja održivog i pravičnog društvenog okruženja.

Uvođenjem prakse izrade budžeta za građane u Republici Srpskoj, doprinijeće se ispunjavanju pretpostavki za unapređenje najmanje tri od šest reformskih oblasti, kao što su:

1. *Javne finansije, oporezivanje i fiskalna održivost* – uključivanje građana u proces planiranja budžeta i monitoring izvršenja budžeta doprinijeti će višem nivou fiskalne odgovornosti vlasti u trošenju javnih sredstava;
2. *Reforma javne uprave (dostizanjem modernijeg, kompetentnijeg, transparentnijeg, efikasnijeg, ekonomičnijeg i odgovornijeg nivoa, javna uprava će poboljšati pružanje javnih usluga i ostvariti uštede)* – kroz izradu budžeta za građane kao obaveznog dokumenta dostupnog građanima, omogućava se praćenje odgovornosti vlasti u provođenju planiranih politika, te postiže transparentnija, odgovornija i efikasnija javna uprava;
3. *Vladavina prava i dobro upravljanje (na svim nivoima vlasti u BiH potrebno je uložiti dodatne napore da se vrati povjerenje građana u institucije vlasti, te da na taj način smanjiti nivo korupcije)* - uvođenjem obaveze pripreme i dostavljanja budžeta za građane, građanima će se pružiti prilika da preuzmu aktivnu ulogu u praćenju trošenja javnih sredstava i na taj način direktno doprinesu prevenciji korupcije u javnom sektoru.

Dodatno, imajući u vidu da je cilj provođenja Reformske agende usaglašavanje pozitivnih propisa i praksi s pravnom stečevinom EU, važno je istaći da je način uključivanja građana u demokratske procese putem budžeta za građane praksa koju primjenjuju institucije Evropske Unije.

Ugovorom o Evropskoj Uniji (članovi 10. i 11.) svakom građaninu je obezbijedeno pravo da učestvuje u demokratskom životu EU; institucije Unije bi građanima i predstavničkim udruženjima trebale pružiti priliku da obznane i javno razmijene svoja stajališta u svim područjima djelovanja Unije, te sa njima održavaju otvoren, transparentan i redovan dijalog. Poreski obveznici zemalja članica imaju pravo na jasan pregled odakle se i na koji način EU finansira, a podaci su dostupni online za EU i za svaku zemlju pojedinačno. U cilju što potpunije informisanosti građana EU, Generalna direkcija Evropske komisije za budžet, izdaje u sažetoj formi brošuru "Budžet na prvi pogled" (Budget at Glance).

Preporuka Savjeta Evrope REC(19)2001- o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, preporučuje Vladama (članica) da promovišu politiku participacije/učešća građana u javnom životu na lokalnom i gdje je primjenjivo regionalnom nivou. U svojoj preambuli, REC (19)2001 podsjeća da učešće građana čini okosnicu demokratske ideje, te da pravo građana da učestvuju u donošenju važnih odluka iz kojih proističu dugoročne obaveze ili opredeljenja koja se kasnije ne mogu promijeniti, a koje pogađaju većinu građana, predstavlja jedan od principa demokratije koji je zajednički za sve zemlje članice Savjeta Evrope.

Izrada i objavljivanje bužeta za građane predstavlja praksu koju već uspješno primjenjuju neke od jedinica lokalne samouprave i u Republici Srpskoj, npr. Grad Bijeljina, sa pozitivnim rezultatom u vidu postizanja dodatne transparentnosti gradske uprave i jačanja povjerenja građana u institucije vlasti.

Samim objavljivanjem budžeta za građane bi, pored postizanja višeg stepena **transparentnosti trošenja javnih sredstava**, došlo i do višeg stepena **transparentnosti rada** Vlade Republike Srpske, odnosno gradskih i opštinskih uprava, kroz tzv. *proaktivnu transparentnost* a koja, u skladu sa *Konvencijom Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima (CETS br. 205)*

(„Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori“ br. 10/11), podrazumjeva objavljivanje javnih dokumenata na vlastitu inicijativu javnih tijela u interesu promoviranja transparentnosti i efikasnosti javne administracije, kao i podsticanja informisanog učešća javnosti u vezi s pitanjima od javnog interesa.

Uvođenjem zakonske obaveze izrade budžeta za građane, Vlada Republike Srpske učinila bi značajan korak u daljoj reformi javne uprave, u postizanju **proaktivno transparentne, odgovorne i efikasnije uprave**, opredjeljene za jačanje povjerenja građana u institucije vlasti.

V OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA

Članom 1. definisan je pojam budžeta za građane, kao dokumenta kojim se pruža jednostavan, ilustrovan, jasan i pristupačan prikaz budžeta, s ciljem podsticanja učešća građana u budžetskom procesu. Budžet za građane priprema se na bazi prijedloga i usvojenog godišnjeg budžeta.

Članom 1. definisan je pojam budžeta za građane, kao dokumenta kojim se pruža jednostavan, ilustrovan, jasan i pristupačan prikaz budžeta, s ciljem podsticanja učešća građana u budžetskom procesu. Budžet za građane priprema se na bazi prijedloga i usvojenog godišnjeg budžeta.

Članom 2. definisan je osnovi sadržaj budžeta za građane uključujući pojašnjenje samog budžeta, budžetskih termina, ko finansira određene nadležnosti i poslove, kratak redoslijed aktivnosti i tok budžetskog procesa prema budžetskom kalendaru, sa posebnim akcentom i ulogom građana, tj. kada se oni mogu aktivno uključiti u ovaj proces.

Podaci i informacije u budžetu za građane trebaju biti relevantni u smislu sadržajne vrijednosti (tačni, pouzdani, vjerodostojni i pravovremeni) i načina prezentacije građanima, dostupni na vrijeme, razumljivi širokoj javnosti i organizirani na način da se mogu jednostavno pronaći (npr. u tabelama).

Pri izradi informacija o prihodima, rashodima i kapitalnim investicijama potrebno je voditi računa da su predstavljene one stavke za koje su građani najviše zainteresirani (npr. obrazovanje, infrastruktura, određeni projekti i sl.). Kod kapitalnih ulaganja mogu se navesti izvori finansiranja, te da li će nova investicija donositi prihode i kolike (ako je takva vrsta investicije).

Budžet za građane obuhvata i makroekonomske projekcije i prognoze za naredne dvije godine, na način da su prikazane informacije o projekcijama prihoda i primitaka sa kratkim obrazloženjem, projekcije rashoda i izdataka sa naznakom koje se kapitalne investicije planiraju, te zaduženja, svrhu zaduženja i dinamiku otplate duga.

Strukturu prihoda i primitaka za tekuću budžetsku godinu treba prikazati sažeto i u poređenju sa prethodne dvije godine. Kod prihoda nije potrebno analitički prikazivati prihode, nego podijeliti ih u nekoliko grupa na primjer: prihodi od indirektnih poreza, prihodi od direktnih poreza i ostali prihodi. Posmatrajući rashode, takođe je dovoljno da se prikažu u nekoliko grupa (grupe se mogu prema potrebi detaljnije raščlaniti) kao na primjer: tekući rashodi, kapitalna ulaganja i drugi rashodi.

Podaci o zaduživanju koji se odnose na budžetsku godinu trebaju biti prikazani sa navedenom svrhom zaduživanja i projekcijama otplate. Podaci o zaduživanju mogu se prikazati za prethodne dvije godine u cilju praćenja trenda zaduživanja.

Postupak izrade budžeta za građane prati budžetski kalendar izrade budžeta Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave.

Budžeti za građane trebaju biti distribuisani na više načina (npr. internet, mediji) kako bi im što veći broj građana imao pristup. Budžet za građane treba biti besplatan i lako dostupan.

Članom 3. dopunjene su kaznene odrebe Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske, sa ciljem obezbjeđenja poštivanja zakonskih obaveza u odnosu na pripremu i donošenje budžeta za građane.

Članom 4. data je opšta odredba o objavi i stupanju na snagu ovog zakona u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

VI FINANSIJSKA SREDSTVA I EKONOMSKA OPRAVDANOST DONOŠENJA ZAKONA

Za provođenje ovog zakona potrebno je obezbijediti sredstva za sprovođenje konsultacija sa građanima, te potrebe štampanja i distribucije budžeta za građane, u budžetu Republike Srpske, odnosno, budžetima jedinica lokalne samouprave.

ZAKON O BUDŽETSKOM SISTEMU
REPUBLIKE SRPSKE

(Tekst predloženih izmjena ugrađen u osnovni tekst Zakona)

Član 2.

Pojmovi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- a) budžet je procjena budžetskih sredstava i budžetskih izdataka za jednu fiskalnu godinu,
- b) fiskalna godina obuhvata period od 12 mjeseci, koji počinje 1. januara, a završava se 31. decembra kalendarske godine,
- v) budžetski korisnici su organi, organizacije i drugi subjekti javnog sektora (osim javnih preduzeća) koji se finansiraju iz budžeta Republike, opština, gradova i fondova i koji su pod njihovom kontrolom u skladu sa zakonom,
- g) fondovi u smislu ovog zakona su: Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, Javni fond za dječiju zaštitu Republike Srpske i Zavod za zapošljavanje Republike Srpske,
- d) račun javnih prihoda je račun na koji se vrše uplate javnih prihoda Republike, opštine, grada i fondova i sa koga se vrši raspodjela na račune korisnika javnih prihoda,
- đ) Jedinostveni račun trezora je račun na koji se vrše uplate sredstava na ime Republike, opština, gradova i fondova sa računa javnih prihoda ili direktno, kao i sve isplate u ime Republike, opština, gradova i fondova, a sistem Javnog računa trezora sastoji se od računa javnih prihoda, investicionih računa, transakcionih računa, te računa posebne namjene,
- e) račun posebnih namjena je račun koji na zahtjev budžetskog korisnika otvaraju trezor Republike i trezori opština, gradova i fondova na koji se vrše uplate sredstava posebnih namjena, kao i sve isplate po namjenama ili projektima,
- ž) jedinstveni račun za indirektno poreze koji vodi Uprava za indirektno oporezivanje BiH (u daljem tekstu: Jedinostveni račun UIO) je račun na koji se uplaćuju indirektni porezi,
- z) javne investicije predstavljaju dio planiranih sredstava budžeta Republike koji se ne raspoređuju unaprijed, već na osnovu posebnih odluka Vlade Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlade), a podrazumijevaju ulaganja u značajno povećanje vrijednosti nefinansijske imovine kroz sticanje infrastrukture opšteg značaja, lokalne infrastrukture, građevinskih objekata, zemljišta i opreme i
- i). budžet za građane je prikaz budžeta izrađen na pojednostavljen, ilustrovan, jasan i pristupačan način s ciljem podsticanja učešća građana u planiranju, raspodjeli i trošenju budžetskih sredstava. Budžet za građane priprema se na bazi prijedloga i usvojenog budžeta, uz konsultacije sa građanima.**

Član 38a.

(1) Budžet za građane sadrži sljedeće podatke:

- 1. Rječnik budžetskih termina i kratak opis aktivnosti, mehanizme uključivanja građana i nadležnosti prema budžetskom kalendaru;**

2. Makroekonomske projekcije i prognoze za naredne dvije godine;
 3. Strukturu prihoda i primitaka za tekuću budžetsku godinu (sažeto i u poređenju sa prethodne dvije godine);
 4. Strukturu rashoda i izdataka za tekuću budžetsku godinu po funkcionalnoj klasifikaciji (sažeto i u poređenju sa prethodne dvije godine);
 5. Podatke o zaduživanju u tekućoj godini sa navedenom svrhom zaduživanja;
 6. Spisak kapitalnih investicija, osnovne kriterije za odabir investicija i njihove izvore finansiranja;
 7. Kontakt podatke, dostupnost budžeta za građane i informacije o drugim budžetskim dokumentima.
- (2) Pored podataka iz stava (1) ovog člana, budžet za građane može sadržiti i druge relevantne informacije od interesa za građane.
- (3) Republika, opštine i gradovi izrađuju budžet za građane najkasnije u roku od 15 dana od dana usvajanja prijedloga budžeta, odnosno od dana usvajanja budžeta.
- (4) Republika, opštine i gradovi se obavezuju obezbijediti dostupnost budžeta za građane i distribuiranje istog građanima sredstvima javnog informisanja.”

Član 64.

- (1) Novčanom kaznom od 300 KM do 1.500 KM kazniće se za prekršaj odgovorno lice:
- a) ako prihode koje ostvare budžetski korisnici u zakonom propisanom procentu i u propisanom roku ne uplati u budžet Republike u skladu sa odredbama člana 8. ovog zakona,
 - b) koje uvede nove ili promijeni postojeće prihode budžeta Republike, opština, gradova i fondova suprotno odredbi člana 13. ovog zakona,
 - v) koje se u pripremi i donošenju budžeta ne pridržava odredaba čl. 21. do 38. ovog zakona,
 - g) ako ne osigura da budžet bude pripremljen u skladu sa odredbama člana 15. ovog zakona,
 - d) koje ne obezbijedi da izvještaji o izvršenju budžeta sadrže dijelove propisane odredbama čl. 45. i 47. ovog zakona,
 - đ) ako izvještaji o izvršenju budžeta ne budu dostavljeni u rokovima propisanim odredbama čl. 45. i 46. ovog zakona,
 - e) koje izvrši ili odobri zaduživanje suprotno odredbama člana 53. ovog zakona,
 - ž) koje se ne pridržava odredaba sadržanih u propisima donesenim u skladu sa ovim zakonom,
 - z) koje u ostavljenom roku ne otkloni nepravilnosti utvrđene u skladu sa čl. 61. do 63. ovog zakona i i) koje se u pripremi i donošenju budžeta za građane ne pridržava odredaba člana **38a. ovog zakona.**
- (2) Novčanom kaznom od 4.000 KM do 20.000 KM kazniće se za prekršaj odgovorno lice ako se pri izvršenju budžeta ne pridržava odredaba čl. 39. do 44. ovog zakona.