



**Анализа "Увођење праксе израде Буџета за грађане с циљем
његовог увођења као обавезног буџетског документа у
буџетском циклусу"**

(РАДНА ВЕРЗИЈА)

Новембар 2015 године.

Скраћенице

БзГ	Буџет за грађане
БИХ	Босна и Херцеговина
БД	Брчко дистрикт
ФБИХ	Федерација Босне и Херцеговине
РС	Република Српска
ММФ	Међународни Монетарни Фонд
ДОБ	Документ оквирног буџета
ДЕП	Дирекција за економско планирање
НВО	Не-владине организације
ОМА	Општења за макроекономску анализу

Садржај

I УВОД.....	3
II О БУЏЕТУ ЗА ГРАЂААНЕ	5
III БУЏЕТ ЗА ГРАЂААНЕ У БиХ.....	7
3.1 Република Српска.....	9
3.2 Образложење приједлога измјена и допуна Закона.....	10
3.2.1 Разлог доношења измјена и допуна Закона.....	10
3.2.2 Садржај измјена и допуна Закона.....	11
IV ЗАКЉУЧАК.....	12

I УВОД

У свјетлу транспарентности трошења јавних средстава, потребно је ставити посебан акценат на политике и управљање јавним сектором. Иако се у Босни и Херцеговини (БиХ) већ годинама проводи реформа јавне управе с циљем унапређења управљања јавним финансијама још увијек није достигнут одговарајући ниво транспарентности у процесу буџетирања.

Евидентно је да непосредно учешће грађана у процесу буџетирања није законом дефинисано на нивоу Босне и Херцеговине (БиХ)¹, Републике Српске (РС)², Федерације БиХ и кантона³, те Брчко дистрикта (БД)⁴. Што се тиче локалних нивоа власти, облици непосредног укључивање грађана у локалној самоуправи су дефинисани ентитетским законима о локалној самоуправи⁵.

Пословницима рада парламента/скупштина је дефинисано да представници невладиних организација (НВО), фондација, синдиката и других удружења грађана, регистрованих у складу са законом, могу подносити представке и приједлоге, покренути иницијативу за доношење закона или других аката из надлежности парламента/скупштине, те могу присуствовати сједницама радних тијела или парламента/скупштине. На овај начин створена је законска претпоставка да се грађани могу укључити у процес доношења одлука. Међутим, врло често се буџет усваја по хитном поступку, тако да се и ова могућност не остварује.

Јасно утврђене процедуре усвајања и извршавања буџета, те мониторинга и извјештавања о утрошку буџетских средстава, су претпоставке за постизање вишег степена транспарентности у трошењу јавних средстава. Ове информације требају бити доступне и на располагању свим грађанима. Власти у БиХ, на својим веб страницама, објављују неке од кључних докумената у буџетском процесу (Документ оквирног буџета, усвојени буџет за текућу годину, годишњи извјештај о извршењу буџета) гдје су представљени комплексни буџетски подаци тешко разумљиви широкој популацији због своје комплексности и употребе техничких термина из ове области. Из тог разлога, власти би требале објављивати буџет за грађане (БЗГ) у лако разумљивом формату и на тај начин учинити га доступним свим заинтересованим грађанима који су без специфичног знања из области буџетирања. На овај начин поред постизања вишег степена транспарентности трошења јавних средстава, власти свом раду дају виши степен транспарентности – проактивну транспарентност.

Принцип проактивног објављивања треба се односити на сва тијела која обављају јавне функције. Ова тијела требала би објавити информације о својим надлежностима, функционисању, начину трошења јавних средстава, те услугама које пружају.

¹ Закон о финансирању институција БиХ "Службени гласник БиХ", бр. 61/04, 49/09, 49/12, 87/12 и 23/13

² Закон о буџетском систему РС "Службени гласник РС", бр. 121/12 и 52/134

³ Закон о буџетима у ФБиХ "Службене новине Федерације БиХ", бр. 102/13, 9/14, 13/14 и 18/15

⁴ Закон о буџету БД, "Службени гласник БД", бр. 34/08

⁵ Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 101/04, 42/05, 118/05) и Закон о принципима локалне самоуправе у ФБиХ ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 49/06 и 51/09)

Са становишта права на приступ информација, Хелен Дарбисхире једна од најистакнутијих стручњакиња за област права на приступ информацијама⁶, предлаже стандард за проактивно објављивање информација које се налазе у посједу јавних тијела, међу којима су поред низа других информација (којима располажу законодавна, извршна и судска власт) наведене и потребе објављивања буџетских информација, укључујући буџетске пројекције, стварне приходе и расходе, ревизорске извјештаје, базе података и друго. Такође, требају се проактивно објавити, информације које се често траже од стране грађана, а што је сугерисано Конвенцијом о приступу службеним документима⁷.

У циљу приближавања што више информација грађанима, у свијету је развијена пракса да власт припреми и дистрибуира БзГ, који се може припремити на бази документа оквирног буџета (ДОБ), нацрта буџета, усвојеног буџета, извршења буџета или у другом облику, а у зависности од захтјева грађана. БзГ се припрема на разумљив начин и уз употребу једноставније терминологије која ће омогућити грађанима лакше разумијевање и самим тим допринијети већем ангажовању грађана у процесу буџетирања. Најчешћа је пракса да се БзГ израђује и доставља грађанима на бази усвојеног буџета.

БиХ је, у септембру 2014. године, као 65. чланица, примљена у глобалну иницијативу Партнерство за отворену власт⁸ (Open Government Partnership) која обавезује земље чланице да испуне основне критерије: фискалну транспарентност (засновану на бодовању обављених есенцијалних документа из области буџетирања), приступ информацијама (као основно средство за постизање идеје и практичне примјене отворености власти), укљученост грађана (отвореност власти према сарадњи са грађанима и њиховом укључивању у процесе одлучивања).

⁶ Helen Darbishire, Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities [Проактивна транспарентност: Будућност права на приступ информацијама? Преглед стандарда, изазова и прилика] (Washington, D.C.: World Bank Institute, 2011), str. 20, <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbishireProactiveTransparency.pdf>

⁷ Текст Конвенције је доступан на страници: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG>.
Према информацијама Уреда за споразуме, Босна и Херцеговина је потписала Конвенцију о приступу службеним документима Вијећа Европе дана 1. септембра 2010. године, а ратификовала је дана 31. јануара 2012. године.

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

II O БУЏЕТУ ЗА ГРАЂАНЕ

БзГ првенствено користи грађанима, али има и предности за власт. Припремањем и објављивањем буџета за грађане, власт доприноси подизању свијести грађана о учешћу у процесу буџетирања, едукацији грађана о надлежностима сваког нивоа власти за обављање јавних функција и услуга, а такође се представља као одговорна власт која своје политике презентира на начин да буду разумљиве широј јавности.

Важност и значај доступности ових података широј јавности препознат је и од стране Међународног Монетарног Фонда (ММФ) у Приручнику о фискалној транспарентности⁹, затим од стране Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) у Водичу о изради буџета¹⁰, те Међународног буџетског партнерства (International Budget Partnership) у издању свог водичу за припремање БзГ под називом "The power of making it simple"¹¹. Међународно буџетско партнерство промовира и подстиче увођење праксе припреме БзГ кроз поменути водич за израду БзГ и у склопу свог истраживања – Open Budget Survey (Истраживање о отворености буџета)¹².

У циљу јачања учешћа грађана у планирању и утрошку јавних средстава, анализи политика и одговорности власти, припрема се и дистрибуира БзГ. Израдом једноставаног и јасаног прегледа буџета који ће се дистрибуирати грађанима, објављивањем на веб страници, објављивањем на радију, телевизији, путем штампаних брошура, или објављивати у другим средствима јавног информисања, постићи ће се виши ниво укључености грађана, а самим тим и допринијети транспарентности трошења јавних средстава.

Треба имати на уму да власти требају израдити БзГ као лако разумљив докуменат за грађане и на тај начин утицати на јачање учешће грађана у праћењу рада власти, а не као политички докуменат у служби промовисања рада власти. Подаци који се представљају грађанима кроз БзГ требају бити тачни, поуздани, вјеродостојни и правовремени, а без непотребних података који би могли збунити грађане и скренути им пажњу са кључних питања.

БзГ треба јасно и укратко описати процес буџетирања, са посебним акцентом и улогом грађана, тј. када се они могу активно укључити у овај процес. БзГ који се израђују варирају по садржају и обиму у зависности од земље која га израђује. Уобичајена пракса у земљама "Партнерства за отворену власт" је да БзГ садржи основне макорекономске и фискалне циљеве за текућу годину, с тим што је, у циљу боље информисаности грађана, потребно предочити и пројекције фискалних агрегата

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/>

(приходи, расходи, дефицит) за наредне године. Примјера ради, у САД у фокусу БзГ је извршење буџета а не усвојени буџет за текућу годину. У Естонији се израђује врло обиман и детаљан БзГ који достиже до 100 страна за разлику од БзГ припремљених на двије странице у земљама Јужне Африке.

Пракса припреме БзГ у земљама у окружењу је различита. Примјера ради, Институт за јавне финансије Хрватске је већ 2000. године објавио први »Буџетски водич за грађане« с фокусом на државни буџет. Аутори овог водича су се потрудили да што боље објасне основне појмове и процесе без цитирања конкретних закона, прописа и уредби, с циљем да грађани схвате суштину буџета и буџетског поцеса. Касније је Министарство финансија преузело активности припремања и објављивања овог водича.

Тренутно је на веб страници Министарства финансија Републике Хрватске доступан Водич за грађане припремљен на бази усвојеног државног буџета за 2015. годину а са подацима о извршењу буџета 2012-2014. године и пројекцијама за 2016-2017. годину. Овај водич је доступан на интернет страници Министарства финансија и подаци се редовно ажурирају. Водич је допуњен Ребалансом буџета за 2015. годину, те извјештајем о извршењу буџета за прво полугодиште 2015. године. Обзиром да се не очекује усвајање буџета за 2016. годину (ради одржавања парламентарних избора), Министарство финансија је у октобру ове године објавило Одлуку о привременом финансирању послова, функција и програма државних ијела и других буџетских корисника државног буџета Републике Хрватске у првом тромјесечју 2016. године.

Процес припреме и дистрибуције БзГ у Хрватској је постепено унапређиван на свим нивоима власти, тако да је у 2015. години 128 од 576 локалних заједница локалних заједница објавило БзГ. У истраживању отворености буџета свих локалних заједница у Хрватској, Град Осиек¹³ је оцијењен од стране Института за јавне финансије највишом оцјеном за транспарентност буџета локалних заједница за објављену брошуру БзГ под називом "Прорачун у малом 2015". Поред објављеног БзГ град Осиек иде корак даље и на својој веб страници позива грађане за судјеловање у креирању буџета.

У Њемачкој, поред провођења иницијатива за укљученост грађана у буџетски процес на федералном нивоу има још потребе за унапређењем. Иницијативе су усмјерене на пружање информација о буџетском процесу и подизању свијести грађана о утицају на процес буџетирања. Федерално министарство финансија има обимне онлине податке доступне грађанима укључујући посебну веб страницу која омогућује грађанима да преузму годишње буџетске документе, те истражују буџет кроз интерактивне визуализације података (<http://www.bundeshaushalt-info.de>). За разлику од федералног нивоа, на нижим нивоима власти значајнија је укљученост грађана. На примјер, статут административне управе за округ Берлин Лицхтенберг, представља правну основу за припремање БзГ. Парламент/Скупштина округа има обавезу да омогући својим грађанима да учествују у одлучивању на нивоу заједнице, као и да их обавијестити о њиховом праву да учествују.

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

У БиХ није уведена пракса израде БзГ нити је дефинисана законска обавеза власти да израђују БзГ, међутим за 2015. годину припремљени су БзГ у неколико јединица локалне самоуправе (Бијелина, Тузла, Зеница).

III БУЏЕТ ЗА ГРАЂАНЕ У БиХ

Вијеће министара БиХ се 2003. године, обавезало да ће провести реформу јавне управе у циљу обезбјеђења јавних услуга својим грађанима у складу са најбољим ЕУ примјерима из праксе. Након тога, успостављена је међуминистарска радна група са задатком да изради детаљну Стратегију за реформу јавне управе у читавој БиХ и Акциони план за њено провођење. Уред координатора за реформу јавне управе у БиХ основан је 2004. године. Од тада, власти у БиХ су укључене у реформе јавне управе с тим што је било планирано да ће реформа јавне управе бити проведена до краја 2014.

Крајем 2014. Европска комисија је у свом Извјештају¹⁴ навела да је „постигнут веома ограничен напредак у реформи јавне управе и побољшању њених капацитета у смислу испуњавања захтјева европских интеграција“. Европска комисија ће у наредним годинама (до 2020. године) користити принципе за мјерење напретка у БиХ, у подручју јавне управе који су једнаки за све земље које чекају улазак у ЕУ. Једно од шест кључних питања у реформи јавне управе је управљање јавним финансијама које укључује предидејљеност за свеобухватнији приступ побољшања управљања јавним финансијама и свеобухватнији приступ побољшања процеса буџетирања.

Процес буџетирања у БиХ је због специфичне административне структуре дефинисан за сваки ниво власти (БиХ, РС, ФБиХ, БД) на бази припадајућих закона. Финансијско извјештавање је такођер дефинисано законима и сопственим правилницима. Као што је буџетирање, тако је и задуживање и издавање обвезница и гаранција прописано законима за горе наведене нивое власти.

Прва фаза процеса израде буџета у БиХ, је израда Глобалног оквира фискалног биланса у БиХ који се припрема и усваја на основу Закона о Фискалном вијећу у БиХ¹⁵. Овај средњорочни оквир се темељи на макроекономским пројекцијама за текућу и наредне три године које припрема Дирекција за економско планирање (ДЕП), пројекција прихода од индиректних пореза за текућу и наредне три године које припрема Одјелјење за макроекономску анализу (ОМА) Управног одбора Управе за индиректно опорезивање. Средњорочни оквир представља документ који садржи елементе потребне за израду ДОБ за све нивое власти у БиХ, а на бази ДОБ за израду годишњих буџета.

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

¹⁵ ("Службени гласник БиХ", 63/08)

На бази усвојених годишњих буџета потребно је припремити БзГ, а што ће захтјевати издвајање додатног времена запосленог особља. Подаци и информације у БзГ требају бити релевантни у смислу садржајне вриједности и начина презентације грађанима, доступне на вријеме, разумљиве широкој јавности и организоване на начин да се могу једноставно пронаћи (нпр. у табелама).

БзГ требају бити дистрибуисани на више начина (нпр. интернет, медији, службени гласници, огласне плоче) како би им што већи број грађана имао приступ. БзГ треба бити бесплатан и лако доступан.

Процес буџетирања (рокови и надлежности) је за сваки ниво власти дефинисан буџетским календаром у складу са законом сваког нивоа власти у БиХ. БзГ треба представљати јасну слику како и из којих извора ће годишњи буџет бити финансиран, на примјер: домаћи приходи (порески, непорески, остали), трансфери између нивоа власти, приходи из иностранства и остали приходи, је један од битних елемената БзГ. Како ће влада утрошити јавна средства, потребно је приказати у буџету за грађане према функционалној класификацији (ЦОФОГ¹⁶). Функционална класификација је објављена од стране Одјелења за статистику Уједињених народа (УНСД), а усвојена је од стране свих нивоа власти у БиХ као методологија за извјештавање утрошка јавних средстава према владиним функцијама. Код приказивања расхода, поред прегледа утрошка средстава по функцијама владе, веома је важно израдити кратак приказ издвајана и утрошка средстава за капиталне инвестиције.

Обзиром да је задуживање један од начина финансирања владиних функција, грађанима је потребно предочити податке о претходном задужењу, планираном задужењу за текућу годину као и пројекцијама задужења према ДОБ. Такође, потребно је приказати и податке о издатим гаранцијама.

БзГ може садржавати и додатне податке, а што би се у БиХ, због сложене административне структуре и законских рјешења у фискалној политици, могло односити на приказ прикупљених прихода од индиректних пореза који се прикупљају на нивоу БиХ, дијеле према Закону о систему индиректног опрезивања у БиХ¹⁷ и према утврђеним критеријима Законом о уплатама а Јединствени рачун и распоdjели прихода¹⁸.

Значи, у циљу побољшања комуникације са грађанима, постизања међусобног повјерења, те ефикаснијег трошења буџетских средстава неопходна је координирана акција власти и грађана. Један од начина побољшања комуникације са грађанима ће се свакако остварити увођењем праксе израде и дистрибуирања БзГ.

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

¹⁷ ("Службени гласник БиХ" бр. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09 и 32/13)

¹⁸ ("Службени гласник БиХ" бр. 55/04, 34/07 и 49/09)

У циљу увођења праксе припремања БзГ предлаже се да се у РС, ФБиХ и БД дефинише законска обавеза припреме и дистрибуирања БзГ.

“Анализа "Увођење праксе израде Бюдета за грађене и приједлог измјена легислативе с циљем његовог увођења као обавезног бюджетског документа у бюджетском циклусу" омогућена је захваљујући подршци америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај је искључива одговорност Фондације ЦПИ и нужно не одражава ставове УСАИД-а нити Владе САД-а“.