

Komentari Fondacije CPI na prednacrt Zakona o budžetu Brčko distrikta

Mart, 2016. godina

U ovom dokumentu prezentirani su CPI-ovi komentari na prednacrt Zakona o budžetu Brčko distrikta (u daljem tekstu: prednacrt Zakona), sa ciljem uvođenja zakonske obaveze izrade budžeta za građane. Komentari su dati u vidu prijedloga dopuna prednacrt Zakona iz decembra 2015. godine kojeg je izradila Direkcija za finansije BD, uz prateće obrazloženje istih.

1. PRIJEDLOG DOPUNA

Komentari na prednacrt Zakona o budžetu Brčko distrikta (u daljem tekstu: prednacrt Zakona), dati su kako slijedi:

a) Prijedlog 1: dopuna člana 2. prednacrt Zakona - uvrštavanje definicije budžeta za građane

U članu 2. iza tačke 15. dodaje se nova tačka 15a. koja glasi:

“15a. 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 se izrađuje na bazi prijedloga budžeta i usvojenog budžeta, uz konsultacije sa građanima.”

b) Prijedlog 2: dodati novi član koji reguliše sadržaj budžeta za građane

Iza člana 31.¹ dodaje se novi član 31a. koji glasi:

„Član 31a.

(Sadržaj budžeta za građane)

(1) Budžet za građane sadrži slijedeće podatke:

1. Riječnik budžetskih termina i kratak opis aktivnosti, mehanizme uključivanja građana i nadležnosti prema budžetskom kalendaru
2. Makroekonomske projekcije i prognoze za naredne dvije godine

¹ *Misli se na član koji reguliše donošenje budžeta; u verziji prednacrt Zakona dostavljenog CPI-u članovi u ovom dijelu zakona nisu jasno označeni.*

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.“

c) Prijedlog 3: dodati novi član (31b.) koji reguliše rokove donošenja budžeta za građane

Iza člana 31a. dodaje se novi član 31b. koji glasi:

„Član 31b.

(Rokovi za izradu budžeta za građane)

(1) Direkcija za finansije dužna je izraditi budžet za građane u roku od 7 dana od dana usvajanja prijedloga budžeta od strane Vlade, odnosno u roku od 30 dana od dana usvajanja budžeta od strane Skupštine.

(2) Direkcija za finansije obavezna je obezbijediti dostupnost budžeta za građane i distribuisanje istog sredstvima javnog informisanja.,,

d) Prijedlog 4: dopuna člana prednacrtu Zakona koji se odnosi na kaznene odredbe

U članu XX² koji se odnosi na kaznene odredbe, dodaje se novi stav yy), koji glasi:

"yy) se u pripremi i donošenju Budžeta za građane ne pridržava odredbi člana 31a. i člana 31b. ovog Zakona."

² Napomena: Navedeni prijedlog dopune člana koji se odnosi na kaznene odredbe dat je na tekst prednacrtu Zakona iz decembra 2015. godine, te u tom smislu precizna numeracija člana čija se dopuna predlaže nije bila moguća.

2. OBRAZLOŽENJE CPI-OVIH KOMENTARA/PRIJEDLOGA DOPUNA PREDNACRTA ZAKONA O BUDŽETU BRČKO DISTRIKTA

I PRAVNI OSNOV

Pravni osnov za donošenje predloženih dopuna prednacrtu Zakona sadržan je u **članovima 17. i 43. Statuta Brčko distrikta BiH** - prečišćen tekst ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", broj 2/10), te **člana 132. Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta BiH** ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", brojevi: 17/08, 20/10, 4/13 i 31/13).

Članom 17. Statuta Brčko Distrikta BiH garantuje se poštivanje slobode informisanja od strane svih institucija Brčko Distrikta, te navodi da će dužnosnici Distrikta osigurati javni uvid u aktivnosti Distrikta, javne dokumente, odluke i službene sastanke, pravodobnim, točnim i potpunim davanjem informacija. Dalje, u istom članu, stav 2, navodi se da javnost ima pravo na uvid u sve dokumente izrađene od strane javnih institucije Distrikta.

Članom 41. stav 3, Statuta Brčko Distrikta BiH određeno je da će nakon podnošenja budžeta i prije prve diskusije na Skupštini, prijedlog budžeta biti dostupan javnosti i dostavljen lokalnim udrugama građana.

Također, član 132. Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta BiH reguliše javnu raspravu o prijedlogu bužeta Distrikta u skladu sa članom 41. stav 3. Statuta Brčko distrikta BiH.

II RAZLOZI ZA UVRŠTAVANJE CPI-OVIH PRIJEDLOGA U NACRT ZAKONA

Budžet za građane je dokument koji sažima i pojašnjava osnovne informacije iz budžeta, te daje ilustrativan prikaz određenih dijelova budžeta. Pripremanjem i objavljivanjem budžeta za građane, podiže se nivo **transparentnosti i odgovornosti javne uprave**, povećava se informiranost građana o nadležnostima svakog nivoa vlasti za obavljanje javnih funkcija i usluga i podstiče njihovo učešće u definisanju budžetskih prioriteta, planiranju, raspodjeli i trošenju budžetskih sredstava.

CILJEVI KOJI SE POSTIŽU

Reformskom agendom za BiH 2015-2018. godine, prihvaćenom od strane svih nivoa vlasti (državni, entitetski i kantonalni nivo vlasti te Brčko Distrikt), BiH se opredijelila 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 pripreme i dostavljanja budžeta za građane doprinijeti će ispunjavanju pretpostavki za unaprjeđenje najmanje tri od šest reformskih oblasti :

1. *Javne finansije, oporezivanje i fiskalna održivost* (uključivanje građana u proces planiranja budžeta i monitoring izvršenja budžeta će doprinijeti višem nivou fiskalne odgovornosti vlasti u trošenju javnih sredstava).
2. *Reforma javne uprave* (dostizanjem nivoa modernije, kompetentnije, transparentnije, efikasnije, ekonomičnije i odgovornije, javna uprava će poboljšati pružanje javnih usluga i ostvariti uštede. Jedan od načina da se postigne transparentnija, odgovornija i efikasnija javna uprava je uvođenje budžeta za građane kao obaveznog dokumenta koji će biti dostupan građanima i dati im mogućnost za praćenje odgovornosti vlasti u provođenju planiranih politika).
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 se na taj način smanji nivo korupcije. Uvođenjem obaveze pripreme i dostavljanja budžeta za građane, građanima će se pružiti prilika da uzmu aktivnu ulogu u praćenju trošenja javnih sredstava i na taj način doprinesu prevenciji korupcije u javnom sektoru).

Važno je istaći da je cilj reformske agende usaglašavanje propisa i praksi s pravnom stečevinom EU, a napredak u provođenju ove agende je neophodan za aplikaciju za članstvo BiH koju će razmatrati EU. U skladu sa članovima 10. i 11. Ugovora o Evropskoj uniji, svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije, a 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. Uvođenjem budžeta za građane doprinosi se uključivanju građana u demokratske procese u Bosni i Hercegovini.

III OBRAZLOŽENJE ODREDBI DOPUNA PREDNACRTA ZAKONA

a) Obrazloženje dopune člana 2.

Obzirom da budžet za građane predstavlja novi pojam u zakonu, potrebo je u članu 2. uvrstiti i njegovu definiciju.

b) Obrazloženje novog člana 31a.

Stav 1 člana 31a. decidno definiše osnovni sadržaj budžeta za građane. Obzirom da se radi o dokumentu koji treba biti dostupan svim građanima, potrebno je u cilju njihovog boljeg razumijevanja pojasniti budžetske termine koji se koriste u budžetu za građane. Također,

građanima je bitno pojasniti ko finansira određene nadležnosti i poslove, te ukratko opisati redosljed aktivnosti, sam budžetski proces prema budžetskom kalendaru, kao i mehanizme uključivanja građana u budžetski proces. Makroekonomske projekcije i prognoze za naredne dvije godine trebaju dati 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 (mogu se grupe detaljnije raščlaniti ako građani zahtijevaju) kao na primjer: tekući rashodi, kapitalna ulaganja i drugi rashodi. Kod kapitalnih ulaganja mogu se navesti izvori finansiranja, te da li će nova investicija donositi prihode i kolike (ako je takva vrsta investicije).

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.

Imajući u vidu da budžet za građane treba da doprinese učešću građana u definisanju budžetskih prioriteta, te raspodjeli i trošenju sredstava, stav 2. člana 31a. navodi da isti može sadržiti i dodatne informacije od interesa za građane, utvrđene na bazi sprovedenih konsultacija sa građanima (npr. nakon obrade i analize podataka dobijenih kroz konsultacije sa građanima).

c) Obrazloženje novog člana 31b.

Novi član 31b. precizira rokove za izradu budžeta za građane i njihovo objavljivanje, u skladu sa odredbama Statuta Brčko distrikta BiH, i to nakon usvajanja prijedloga budžeta od strane Vlade, te nakon usvajanja budžeta od strane Skupštine Brčko distrikta BiH.

d) Obrazloženje dopune člana koji se odnosi na kaznene odredbe

Navedenom dopunom, obezbjeđuje se poštivanje zakonskih obaveza u odnosu na pripremu i donošenje budžeta za građane, te naglašava važnost istih.

IV SPROVEDENE KONSULTACIJE

Izradi predloženih dopuna prednacrtu Zakona o budžetu Brčko distrikta predhodio je proces konsultacija, koje je Fondacija CPI obavila početkom 2016. godine. Konsultacije su obavljene sa svim zainteresovanim stranama uključujući predstavnike Direkcije za finansije Brčko distrikta

BiH, Kabineta Gradonačelnika Brčko distrikta BiH, Vlade Brčko distrikta BiH, nevladinog sektora i građana, putem okruglog stola na temu "Budžet za građane" održanog 09.02.2016. godine i niza pojedinačnih sastanaka, te je na osnovu istih izrađena finalna verzija komentara na prednacrt Zakona o budžetu Brčko distrikta.

Fondacija CPI se pitanjima transparentnosti javnih finansija i edukovanju i uključivanju građana u budžetski proces bavi već duži niz godina. U 2009. godini Fondacija CPI sprovela je anketu s ciljem da utvrdi koliko građani BiH poznaju oblast javnih finansija. Rezultati ankete, koja je obuhvatila 1000 građana Bosne i Hercegovine starijih od 18 godina, pokazali su da većina građana ne poznaje budžetski proces u BiH, niti pitanja koja se odnose na područje upravljanja javnim finansijama. Međutim, ni danas građani nisu u dovoljnoj mjeri upoznati sa procesom formuliranja, izrade, usvajanja i izvršenja budžeta te shodno tome i ne mogu biti relevantan faktor u budžetskom procesu.

Stoga, izrada i objavljivanje budžeta za građane predstavlja neophodan korak kako bi se stvorili uslovi da građani zauzmu aktivniju ulogu u budžetskom procesu, ali i kako bi nadležne institucije procese budžetiranja u BiH učinile transparentnijim i odgovornijim.