



JAČANJE KAPACITETA
ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA
ZA MONITORING JAVNIH BUDŽETA



GEA
CENTAR ZA ISTRAŽIVANJA I STUDIJE

Kako do višeg nivoa budžetske transparentnosti u BiH?

Priručnik za organizacije civilnog društva u vršenju monitoringa javnih budžeta

ALEKSANDAR ŽIVANOVIĆ i MARKO MARTIĆ
septembar, 2022. godine



Funded by the
European Union



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

B | T | D

SADRŽAJ

1. PREDGOVOR	3
2. UVOD	4
Šta je budžet?.....	4
Zašto je važna budžetska transparentnost?	4
Koliko transparentnosti je dovoljno?.....	6
Koja je uloga organizacija civilnog društva u budžetskom procesu?.....	8
Koliko su transparentni budžetski procesi u Bosni i Hercegovini?	9
3. PREGLED PRAVNOG OKVIRA ZA BUDŽETSKE SISTEME	11
Pregled pravnog okvira kojim se uređuju budžetski sistemi	12
4. UČEŠĆE JAVNOSTI U PLANIRANJU I DONOŠENJU BUDŽETA.....	14
Pravni mehanizmi za učešće javnosti u donošenju odluka	14
Budžetski kalendari	16
Primjer akta koji OCD mogu koristiti u zagovaranju tokom planiranja budžeta.....	21
Primjer akta koji OCD mogu koristiti u zagovaranju tokom donošenja budžeta.....	23
Učešće javnosti u planiranju i donošenju budžeta u praksi.....	24
5. UČEŠĆE JAVNOSTI U PRAĆENJU IZVRŠENJA BUDŽETA.....	27
6. IZVJEŠTAVANJE O BUDŽETU I ANALIZA GLAVNIH BUDŽETSKIH POZICIJA	34
Izveštaji o izvršenju/realizaciji budžeta	34
Analiza budžetske potrošnje	35
7. PRILOG	44
Praktični alat za organizacije civilnog društva: kontrolna lista od 30 pitanja za monitoring budžeta na lokalnom nivou.....	44

1. PREDGOVOR

Priručnik „Kako do višeg nivoa budžetske transparentnosti“ ima za cilj da organizacijama civilnog društva koje prate i učestvuju u procesima donošenja odluka približi koncept budžetske transparentnosti i omogući dovoljno informacija i alata da mogu samostalno da vrše monitoring javnih budžeta i zagovaraju za unapređenje ukupne budžetske transparentnosti. Fokus je primarno na budžetskim procesima na lokanom nivou, iako radi razumijevanja cjelokupnog budžetskog sistema on daje i širu sliku budžetskog procesa.

Priručnik daje pregled svih procesa relevantnih za donošenje i realizaciju budžeta, te pozicionira organizacije civilnog društva u ovim procesima i ističe njihovu potencijalnu ulogu u različitim fazama budžetskog procesa. Podijeljen je u sljedeća poglavlja: uvod u budžetski proces, budžetska transparentnost, planiranje i priprema budžeta, usvajanje budžeta, izvršenje budžeta, praćenje, nadzor i kontrola budžeta (izvještavanje o budžetu), analiza budžetskih dokumenata. Priručnik daje i praktične alate koji mogu pomoći organizacijama civilnog društva u njihovim naporima za transparentniji budžet, od kontrolne liste pitanja, do primjera dopisa kojima se mogu obratiti institucijama tokom aktivnosti javnog zagovaranja.

Priručnik je izrađen u okviru projekta „**Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za monitoring budžeta**“ koji ima za cilj identifikovanje potreba za unapređenjem budžetskih politika na svim upravnim nivoima u BiH te jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje budžeta, promovisanje saradnje i koordinacije između različitih aktera u sprovođenju budžetskih politika te različite zagovaračke aktivnosti. U izradi priručnika korišteni su i dijelovi studije „Izvještaj o analizi budžetskih procesa i politika u Bosni i Hercegovini sa aspekta budžetske transparentnosti“ izrađene u okviru istog projekta.

Priručnik u obzir uzima potrebne aktivnosti relevantnih aktera, kako institucija, tako i organizacija civilnog društva kojima svako iz svoje perspektive može doprinijeti budžetskoj transparentnosti i većem stepenu učešća građana.

2. UVOD

Šta je budžet?

Budžet je akt kojim se utvrđuje **plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata procjenu potrebnih sredstava i budžetskih izdataka** jedne upravne jedinice (npr. budžet institucija Bosne i Hercegovine, budžet entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, kantona, jedinica lokalne samouprave). Budžetski korisnici su institucije javnog sektora koje se finansiraju iz budžeta. Budžet u slučaju institucija jedinica lokalne samouprave priprema odjeljenje/služba za finansije u saradnji sa drugim odjeljenjima/službama, a usvaja skupština odnosno vijeće. Na višim nivoima, budžete pripremaju nadležna ministarstva finansija u saradnji sa drugim ministarstvima i institucijama, a donosi ga zakonodavno tijelo. On treba svim akterima i institucijama, kao i u široj zajednici da obezbijedi **jednako razumijevanje toga šta institucije planiraju da urade u fiskalnoj godini, kako će se sredstva obezbijediti i kako će biti utrošena.**

Sadržaj budžeta predstavlja prikaz planiranih javnih prihoda i rashoda za jednu kalendarsku godinu. U tom smislu budžet objašnjava **način na koji se prikuplja i troši novac poreznih obveznika** zbog čega je interes građana, kao poreskih obveznika, visok kada je u pitanju informacija u budžetskom dokumentu o tome da li se njihov novac troši na pravi način.

Istovremeno, budžet je i ključno sredstvo koje pretvara politike organa uprave u programe i konkretne usluge za građane. U tom kontekstu važno je znati da su javna sredstva uvijek ograničena, odnosno zahtjevi građana za uslugama prevazilaze raspoložive resurse, zbog čega budžet u izvjesnom smislu predstavlja i odluku o prioritetima potrošnje. Prema tome, **na osnovu uvida u budžet može se zaključiti šta jesu, a šta nisu prioriteti vlasti na određenom upravnom nivou.** Stoga budžet, u zavisnosti od prioriteta, dobije epitet npr. razvojni (ukoliko su njime planirane razvojna kapitalna ulaganja i finansiranje razvojnih strategija) ili socijalni (ako su njime primarno planirani administrativni troškovi i socijalna davanja).



- **Pronađite buždet jedinice lokalne samouprave u kojoj živite?**
- **Koje elemente sadrži?**
- **Šta iz njega možete zaključiti o prioritetima donosilaca odluka?**
- **Da li je budžet razvojni, socijalni ili ima neka druga obilježja?**

Zašto je važna budžetska transparentnost?

Iako postoje različite definicije budžetske transparentnosti pod ovim pojmom se najčešće podrazumijeva pristup kojim vlade ili nadležni organi uprave **potpuno, pravovremeno i na sistemski uređen način**, objavljuju sve relevantne informacije o budžetu. Javna dostupnost informacija o budžetu kao i dostupnost dokumenata vezanih za budžet, smatraju se ključnim pokazateljem budžetske transparentnosti, zajedno sa drugim aspektima, poput sveobuhvatnog i jasno predstavljenog budžetskog sadržaja, otvorenog budžetskog procesa koji karakteriše učešće i nadzor građana i parlamentarnih tijela, kao i mogućnost kontrole od strane nezavisne revizije.

Važno je da vlade, nadležni organi uprave i donosioci odluka omoguće otvoren i lak pristup budžetskim dokumentima u svim fazama donošenja i izvršenja budžeta. U prvom redu to doprinosi većem povjerenju građana, organizacija civilnog društva, privatnog sektora, stranih

Preporuke Međunarodnog monetarnog fonda po pitanju fiskalne transparentnosti

Međunarodni monetarni fond objavio je smjernice za fiskalnu transparentnost koje pokrivaju četiri područja: 1) jasnoću uloga i dužnosti državnoga i javnog sektora; 2) otvorenost budžetskog procesa; 3) javnu raspoloživost informacija; 4) zagarantovani integritet budžetskih izvještaja. Na osnovu navedenog može se vidjeti da je fiskalna transparentnost širi koncept od budžetske transparentnosti i da, između ostalog, od vlade i nadležnih organa uprave zahtijeva:

- da postoji jasan i otvoren pravni, regulatorni i administrativni okvir za fiskalno upravljanje;
- da se u pripremi budžeta uključeni akteri i nadležni organi uprave pridržavaju unaprijed utvrđenih rokova i definisanih ciljeva makroekonomske i fiskalne politike;
- da postoje jasna pravila za izvršenje i nadzor nad izvršenjem budžeta, kao i za izvještavanje o njemu;
- da javnost mora imati dovoljno informacija o prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima i glavnim fiskalnim rizicima;
- da sve informacije vezane za upravljanje javnim sredstvima trebaju biti prezentovane pravovremeno i na način koji omogućava njihovu analizu i ocjenu primjene načela odgovornosti.

investitora, kao i međunarodnih razvojnih organizacija.



- **Da li ste do sada učestvovali u planiranju budžeta nekog upravnog nivoa?**
- **Da li ste pratili kako se budžet realizuje, kako se sredstva prikupljaju i kako troše?**
- **Da li Vas je na to pozvala institucija koja je obrađivač budžeta ili ste samoinicijativno analizirali dostupne dokumente i tražili**

učesće i pristup?

Koliko transparentnosti je dovoljno?

Transparentnosti u planiranju i sprovođenju javnih politika nikada nije dovoljno i institucije konstantno treba da unapređuju procese komunikacije sa javnošću i različitim interesnim grupama. Radi lakšeg razumijevanja kvaliteta transparentnosti i učesća javnosti u donošenju odluka, različiti vidovi saradnje se mogu sagledati kroz sljedeća četiri nivoa (grafikon broj 1).

Grafikon broj 1: Nivoi učesća javnosti u procesima donošenja i sprovođenja javnih politika



Informisanje: Ovo je osnovni nivo transparentnosti koji treba da pruži svaka javna institucija. Institucija, npr. jedinica lokalne samouprave je distributer informacija koje ima na raspolaganju. Javnost i organizacije civilnog društva se pojavljuju kao primaoci informacija. Da li će biti pasivni primaoci informacija, odnosno samo „primiti k znanju“ ono što je institucija objavila ili te informacije analizirati, porediti, pratiti trendove, koristiti u procesima zagovaranja zavisi samo od njih.

Osim dostupnosti informacija, važan je i kvalitet informacija koje se objavljuju, npr. da li su informacije:

Pravovremene	Pravovremena informacija može biti korisna za zagovaranje.	Posmatrajte: Da li se informacije da se priprema budžet za sljedeću godinu objavljuju odmah ili kada je proces prošao; da li je objavljen nacrt budžeta u trenutku kada je pripremljen ili je objavljen samo usvojen budžet, kada više ne možete uticati na njega.
Relevantne	Uprava objavljuje različite vrste informacija, od kojih su samo neke relevantne	Da li su informacije koje objavljuje institucija promotivnog ili informativnog karaktera? U kojoj mjeri informacije koje

	za praćenje procesa donošenja i sprovođenja odluka.	objavljuje institucija odražavaju različite procese donošenja odluka, uključujući i procese izrade, usvajanja, punjenja i trošenja budžeta?
Potpune	Samo na osnovu potpunih informacija možete izvoditi zaključke.	Da li jedinica lokalne samouprave objavljuje informacije o različitim fazama budžetskog procesa? Npr. da li jedinica lokalne samouprave objavljuje nacrt budžeta, usvojeni budžet, plan javnih nabavki, oglase o javnim nabavkama, odluke u vezi sa javnim nabavkama, izvještaj o izvršenju budžeta itd. Da li su informacije dosljedne?

Savjetovanje odnosno konsultacije – Institucije koje se nalaze na ovom višem nivou transparentnosti, uz informisanje, omogućavaju javnosti uticaj na svoje politike. One aktivno uključuju građane i organizacije civilnog društva u donošenje odluka tako što nastoje prikupiti njihove komentare i sugestije na pripremljene nacрте programa, projekata ili akata. Ovaj stepen često karakterišu strukturirani procesi sa propisanim procedurama. I u ovom slučaju važno je razmotriti da li su vas institucije pravovremeno uključile u proces odnosno u kojoj mjeri je moguće da utičete na akt o kojem se vrše konsultacije i da li se javnost konsultuje o svim politikama koje su od interesa za nju ili je učesće omogućeno selektivno.

Uključivanje – Institucije na ovom nivou, uz informisanje i konsultacije, uključuju javnost odnosno organizacije civilnog društva, već u ranim fazama donošenja odluka. Drugim riječima, javnosti se ne dostavljaju gotovi nacrti na komentar, već se od ranih faza ona uključuje u kreiranje javne politike, odnosno budžeta. Ovdje se najčešće radi o pozivu organizacijama civilnog društva da dostave informacije o svojim ili potrebama ciljnih grupa koje zastupaju, uključivanju organizacija civilnog društva u radne grupe, komisije i druga tijela koja za zadatak imaju izradu nacрта određene javne politike, ali praćenje i evaluaciju javnih politika.

Partnerstvo – Institucije na ovom nivou transparentnosti povjeravaju određene poslove organizacijama civilnog društva ili drugim interesnim grupama, npr. analize i istraživanja, članstvo organizacija civilnog društva u radnim tijelima uprave ili skupštine opštine / općinskog vijeća sa pravnom glasa, referendum ako je odluka građana obavezujuća za organ koji ga je raspisao, sufinansiranje i zajednička realizacija projekata i td. Takođe, institucije mogu planirati sufinansiranje zajedničkih projekata sa građanima (npr. sa zajednicama etažnih vlasnika ili mjesnim zajednicama) u budžetu za narednu godinu.

Koja je uloga organizacija civilnog društva u budžetskom procesu?

Ako se budžet, kao što je ranije navedeno, posmatra kao ogledalo javnih politika i ključni dokument koji pokazuje kako će donosioci odluka/vlade/nadležni organi uprave sprovesti zamišljene mjere i realizovati zacrtane ciljeve, onda je jasno zbog čega i interes javnosti za budžetske dokumente treba da bude snažno izražen. Pri tome **interes javnosti nije vezan sam za sadržaj budžetskog dokumenta već i za kompletan budžetski proces, od planiranja i pripreme do usvajanja, izvršenja i izvještavanja o budžetu.**

Upravo zbog toga se kaže da budžetiranje nije isključiva nadležnost vlada ili organa uprave, niti je to izolovani proces kojim se bave samo institucionalni akteri. Budžetski sistemi i procedure u onim zemljama koje odlikuje visok nivo budžetske transparentnosti i odgovornog upravljanja javnim sredstvima počivaju na temeljnim stubovima moderne javne uprave: **integritetu, otvorenosti, participativnosti, odgovornosti i strateškom pristupu planiranju i postizanju utvrđenih ciljeva.** Radi se, dakle, o temeljnim principima koji trebaju biti ugrađeni i u budžetski proces, pogotovo ako se zna da budžet predstavlja kamen temeljac u izgradnji povjerenja između javne uprave i građana.

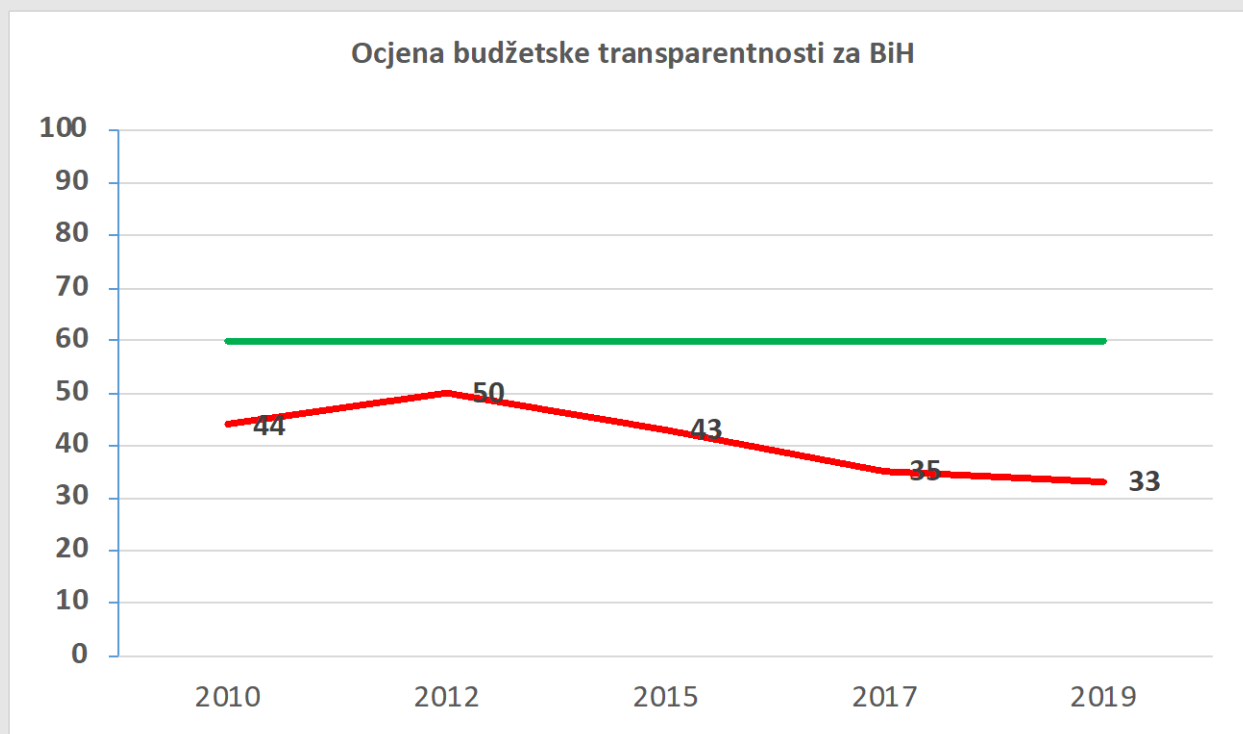
Shodno tome, građanskom učešću se pridaje sve veća pažnja kada je budžetski proces u pitanju. Između ostalog snažno se zagovaraju aktivnosti koji doprinose boljem razumijevanju budžetskog procesa među građanima i OCD, a princip participativnosti se posebno naglašava za primjenu na lokalnom nivou vlasti zbog mogućnosti direktnog uključivanja javnosti (građana) u donošenje odluka i implikacija koje lokalni budžeti imaju na svakodnevni život građana. Nema dileme da aktivnije učešće građana u budžetskom procesu može dovesti do većeg povjerenja građana u rad institucija i konačno do demokratizacije procesa kreiranja javnih politika.

Da bi se aktivnije učešće građana u budžetskom procesu zaista i desilo neophodno je da postoje određene institucionalne pretpostavke, kao što su **zakoni o slobodi pristupa informacijama, mehanizmi za učešće javnosti poput obaveznih konsultacija i javnih rasprava tokom planiranja i pripreme budžeta, obaveze pravovremenog informisanja o izvršenju budžeta, nesmetano djelovanje institucija zaduženih za nadzor i reviziju, ali i opredjeljenje institucije da informacije proaktivno dijeli sa javnošću,** približava svoj rad različitim društvenim grupama i podučava ih i ohrabruje da učestvuju u procesu donošenja odluka. Ovakva proaktivna transparentnost donosi brojne dobrobiti, kako instituciji, tako i građanima i cjelokupnoj zajednici. Građanima i različitim interesnim grupama su dostupne izvorne i prilagođene informacije na osnovu kojih mogu razumjeti budžetske procese, raditi analize i formirati mišljenje i preporuke, definisane procedure i obrasci i kanali komunikacije putem kojih to mišljenje mogu prenijeti nadležnim organima uprave. Veća dostupnost i angažovanje građana i različitih interesnih grupa trebalo bi da dovede do kvalitetnijih javnih politika, a kao dugoročan rezultat može imati jačanje povjerenja između građana i vlasti.

Koliko su transparentni budžetski procesi u Bosni i Hercegovini?

U Bosni i Hercegovini su u prethodnom periodu su učinjeni određeni pomaci u definisanju standarda proaktivne transparentnosti. Savjet ministara Bosne i Hercegovine usvojio je 2018. godine Politiku i Standarde proaktivne transparentnosti u institucijama Savjeta ministara BiH. Standardi o proaktivnoj transparentnosti predstavljaju 38 standardnih informacija koje bi institucije trebale objaviti na svojim službenim internet stranicama . Prema izvještajima Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine, koja prati ispunjenosti standarda proaktivne transparentnosti, u 2019. i 2020. godini najmanje institucija ispunjava standarde kada je riječ o transparentnosti finansijskih informacija (posebno u dijelu transparentnosti budžeta u formatu budžetskog zahtjeva, operativnog plana odobrenog budžeta i izdvajanja za imenovana lica, rukovodeće državne službenike, državne službenike prema pozicijama), informacija o javnim nabavkama u dijelu objavljivanja tenderske dokumentacije nakon provedenih postupaka i sklopljenih ugovora, te transparentnosti odgovora institucija na zahtjeve za slobodnim pristupom informacijama. Na nivou jedinica lokalne samouprave u ovom domenu je djelovao Projekat lokalnog ekonomskog i okolišnog upravljanja (MEG) Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) u saradnji sa institucijama u Bosni i Hercegovini i savezima opština i gradova, izradom okvira za dobru lokalnu upravu, a koji nalaže osim informativnog djelovanja, kontinuirano propitivanje mišljenja javnosti o politikama i praksama lokalne uprave, konsultovanje i izvještavanje o postupanju po zahtjevima i sugestijama građana.

Grafikon broj 2



Rezultati posljednjeg globalnog istraživanja o otvorenosti budžeta (*Open Budget Survey* –

OBS) su pokazali da je dostupnost i transparentnost informacija o tome kako vlasti u Bosni i Hercegovini prikupljaju i troše javne resurse vrlo slaba. Prema podacima za 2019. godinu, pri čemu je posmatrano donošenje i realizacija budžeta institucija Bosne i Hercegovine, ona je rangirana na 84. poziciji od ukupno 117 zemalja obuhvaćenih istraživanjem. Istraživanje je koristilo i uporedno analiziralo međunarodno priznate kriterije da se ocijeni javna dostupnost budžetskih informacija formalni/institucionalni mehanizmi za učešće javnosti u državnom budžetskom procesu, te uloga koju u budžetskom procesu imaju institucije koje pružaju formalni nadzor poput zakonodavnih tijela i vrhovnih tijela za reviziju. Osim toga, rezultat Bosne i Hercegovine je konstantno u padu. Uz to nikada, nije bila ni blizu 60 osvojenih bodova, a što se smatra donjom granicom ili minimumom za pozitivnu ocjenu budžetske transparentnosti (vidjeti grafikon 2).

3. PREGLED PRAVNOG OKVIRA ZA BUDŽETSKE SISTEME

Za razumijevanje procesa planiranja, izvršenja i izvještavanja o budžetima važno je poznavati zakonski okvir, budžetski proces, aktere i ulogu organizacija civilnog društva. Poznavanje okvira takođe omogućava pravovremenu reakciju organizacija civilnog društva radi uticaja na budžetski proces.



- **Da li ste do sada učestvovali u planiranju budžeta nekog upravnog nivoa?**
- **Da li ste pratili kako se budžet realizuje, kako se sredstva prikupljaju i kako troše?**
- **Da li Vas je na to pozvala institucija koja je obrađivač budžeta ili ste samoinicijativno tražili učešće i pristup?**

Pregled pravnog okvira kojim se uređuju budžetski sistemi

Br.	Naziv pravnog akta	Objava
Bosna i Hercegovina		
1.	Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13)	Uređuje pripremu, donošenje, izvršenje, računovodstvo, izvještavanje i nadzor budžeta Bosne i Hercegovine, jedinstveni račun Trezora na nivou Bosne i Hercegovine i investiranje javnih sredstava. Zakon definiše da je Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine nadležno za pripremu budžeta, izvršenje budžeta i finansiranje budžetskih institucija, kao i za donošenje računovodstvenih procedura, izvještavanje budžetskih korisnika, upravljanje jedinstvenim računom Trezora i sistemom Glavne knjige Trezora.
2.	Zakon o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini „Službeni glasnik BiH“, br. 63/08	Zakonom se osniva se Fiskalno vijeće Bosne i Hercegovine koje ima odgovornost koordinacije fiskalne politike u Bosni i Hercegovini u cilju obezbjeđenja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.
3.	Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 25/15 i 91/17)	Propisuje oblik i sadržaj finansijskih izvještaja, uputstva za sačinjavanje periodičnih finansijskih izvještaja i godišnjeg finansijskog izvještaja, periodi za koja se sastavljaju, te način i rokovi izrade periodičnih i godišnjeg finansijskog izvještaja institucija Bosne i Hercegovine.
Republika Srpska		
1.	Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 121/12, 52/14, 103/15, 15/16)	Uređuje budžetski sistem Republike Srpske (budžet Republike, budžeti opština i gradova i budžeti fondova), priprema, planiranje, način izrade, donošenje i izvršenje budžeta Republike Srpske, budžeta opština, gradova i fondova, zaduživanje i otplata duga, računovodstvo, izvještavanje i kontrola budžeta.
2.	Zakon o zaduživanju dugu i garancijama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21, 90/21)	Pravilnikom o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike propisuju se budžetske klasifikacije i budžetsko računovodstveno polje. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika se uređuje forma, sadržaj, način pripreme, prezentacije i dostavljanja finansijskih izvještaja korisnika prihoda budžeta Republike Srpske, opština, gradova i fondova, te forma, sadržaj, način pripreme i prezentacije finansijskih izvještaja za određene nivoe vlasti. Pod finansijskim izvještajima podrazumijevaju se mjesečni finansijski izvještaji, kvartalni finansijski izvještaji, godišnji finansijski izvještaji pojedinačnih budžetskih korisnika i godišnji finansijski izvještaji za određene jedinice vlasti. Obrasci finansijskih izvještaja su dati kao prilogi pravilnika i čine njegov sastavni dio.
3.	Zakon o trezoru ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 28/13, 103/15)	Uređuje trezorski sistem Republike Srpske, poslove i način rada Trezora Republike Srpske, trezora opština, gradova i fondova, kao i vođenje glavne knjige, pomoćne knjige i nadzor.
4.	Zakon o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 94/15, 62/18)	Uređuje fiskalna pravila, mjere i procedure na osnovu kojih se uspostavlja fiskalni okvir, ograničava javna potrošnja, jača odgovornost za efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava, te se osniva Fiskalni savjet Republike Srpske i jača sistem kontrola i nadzora.
5.	Pravilnik o finansijskom izvještavanju	Propisuje formu, sadržaj, način pripreme, prezentacije i dostavljanja finansijskih izvještaja korisnika prihoda

budžetskih korisnika ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 15/17)	budžeta Republike Srpske, opština i gradova i fondova te forma, sadržaj način pripreme i prezentacije konsolidovanih finansijskih izvještaja za određene jedinice vlasti.
Federacija Bosne i Hercegovine	
1. Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19, 99/19)	Uređuje se planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, budžeta kantona, gradova i opština i finansijskih planova vanbudžetskih fondova, budžetska načela, zaduživanje, garancije i upravljanje dugom, program javnih investicija, pravila fiskalne odgovornosti, računovodstvo, izvještavanje, nadzor i revizija budžeta i drugih budžetskih korisnika.
2. Zakon o trezoru u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH" br. 26/16, 3/20)	Uređuje uspostavljanje, nadležnosti i upravljanje trezorom u Federaciji Bosne i Hercegovine.
3. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", br. 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14, 94/15)	Uređuje pripadnost javnih prihoda koji su ustanovljeni zakonima na teritoriji Federacije. Javni prihodi raspodjeljuju se između Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave, a služe za finansiranje njihovih funkcija.
4. Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", br. 69/14, 14/15, 4/16, 19/18, 3/21)	Propisuje oblik i sadržaj finansijskih izvještaja, uputstva za izradu periodičnih izvještaja i godišnjeg obračuna, periodi za koje se sastavljaju, te način i rokovi njihova podnošenja
5. Pravilnik o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na budžet "Službene novine FBiH", br. 34/16, 15/18	Propisuje proceduru za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na budžet, oblik, sadržaj i način popunjavanja te izjave. Svaki prednacrt, nacrt, odnosno prijedlog zakona, drugih propisa i akata planiranja (strategije, akcioni planovi, projekti, programi i slično, u daljem tekstu: propisi i akti planiranja) moraju sadržavati izjavu o fiskalnoj procjeni

4. UČEŠĆE JAVNOSTI U PLANIRANJU I DONOŠENJU BUDŽETA

Pravni mehanizmi za učešće javnosti u donošenju odluka

Uz razumijevanje okvira kojim se uređuju budžetski sistemi u Bosni i Hercegovini, važno je razumijeti i pravni okvir kojim je uređeno učešće javnosti u donošenju odluka, kako bi se uočile raspoložive mogućnosti za uticaj na donošenje odluka o budžetu bilo kojeg upravnog nivoa. Osim toga, razumijevanje modaliteta učešća javnosti, organizacijama civilnog društva može pomoći i da na onim upravnim nivoima odnosno u onim institucijama u kojima to nije adekvatno riješeno, zagovaraju za uvođenje ili unapređenje mehanizama učešća javnosti u donošenju odluka.

Propisi kojima se uređuje budžetski sistem ne predviđaju eksplicitno građansko učešće u planiranju budžeta, iako se ono u praksi, bar kada je riječ o entitetima i jedinicama lokalne samouprave događa kroz interakciju interesnih grupa (npr. udruženja, strukovnih komora, sindikata ili pojedinačnih zainteresovanih građana) sa budžetskim korisnicima (ministarstvima i agencijama) u ranim fazama izrade nacrtu dokumenta okvirnog budžeta ili nacrtu godišnjeg budžeta. Na opštinskom nivou uz ove konsultacije, organizuju se i javne rasprave o prijedlogu budžeta.

Ipak, drugi podzakonski akti na višim upravnim nivoima nalažu sprovođenje konsultacija sa javnošću kada se radi o izradi zakona, propisa i drugih opštih akata u svim slučajevima ili u slučajevima kada oni imaju značajan uticaj na građane, što budžet svakako jeste. Npr. na nivou Bosne i Hercegovine, učešće javnosti u izradi pravnih propisa, uključujući i budžet je regulisano **Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa** („Službeni glasnik BiH“ broj 5/17), dok **Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH** („Službeni glasnik BiH“, br. 79/14, 81/15 i 97/15, 78/19) određuje da se prilikom donošenja budžeta institucija BiH primjenjuju odredbe kojima se reguliše osnovni zakonodavni postupak, koje između ostalog predviđaju da Predstavnički dom nakon prvog čitanja može zaključkom odlučiti da nadležna komisija u roku do 30 dana provede javnu raspravu o prijedlogu zakona u koju bi bili uključeni zainteresovane organizacije, institucije i pojedinci. U Republici Srpskoj, **Smjernicama za postupanje republičkog organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona** („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 9/21 i 73/12) propisan je način i postupak sprovođenja konsultacija sa javnošću a između ostalog definisano da propisi koji se odnose na ekonomski status zainteresovanih lica podliježu konsultacijama sa javnosti (pravna lica, udruženja građana, udruženja poslodavaca, privredna i advokatska komora i druge komore, reprezentativni sindikati, eksperti za pojedine oblasti, mediji, naučna i stručna javnost). **Uredbom o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa** („Službene novine Federacije BiH“, broj 51/12), utvrđena su pravila postupanja federalnih ministarstava, federalnih uprava i

federalnih upravnih organizacija u pripremi prednacrt/nacrta, odnosno prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akata u cilju osiguravanja učešća zainteresovane javnosti.

Institucije Bosne i Hercegovine konsultacije provode putem elektronske platforme e-konsultacije.gov.ba ili dodatno uživo, dok se u entitetima te konsultacije provode objavljivanjem na web stranicama obrađivača propisa i omogućavanja zainteresovanim grupama da dostave svoje sugestije.

Metodologija upravljanja grantovima za programe i projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju sredstvima budžeta (objavljena na internet stranici Ministarstva finansija), koju je donio ministar finansija Republike Srpske iz 2014. godine takođe predviđa obavezu konsultacija budžetskih korisnika, koji u okviru svog budžeta za narednu godinu planiraju sredstva granta za podršku projektima i programima, sa korisnicima grantova, i to u ranim fazama izrade budžetskog zahtjeva.

Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/20, član 215.), kao i **Poslovníkom Predstavničkog doma parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine** utvrđeno je da parlamenti mogu odlučiti da nacrt zakona uputi na javnu raspravu, ako se njime uređuju pitanja od posebnog značaja za građane, kako bi se sprovele najšire konsultacije zainteresovanih grupa i građana.

Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srpske takođe je utvrđeno je da predstavnici nevladinih organizacija, fondacija, sindikata i drugih udruženja građana koji su registrovani u skladu sa zakonom mogu prisustvovati sjednicama skupštinskih radnih tijela, bez prava odlučivanja. Ove organizacije se akredituju putem javnog poziva na period od jedne godine, na osnovu akreditacije koju dodjeljuje Kolegijum Narodne skupštine. Predstavnici nevladinih organizacija, fondacija, sindikata i drugih udruženja građana koja su registrovana u skladu sa zakonom, mogu prisustvovati sjednicama Narodne skupštine na osnovu akreditacije koju dodjeljuje Kolegijum, s tim da prisustvo sjednici ne znači i pravo obraćanja na Skupštini.

Budžet jedinica lokalne samouprave

Učešće javnosti u postupku usvajanja budžeta jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj definisano je Zakonom o lokalnoj samoupravi i aktima jedinice lokalne samouprave statutom i poslovníkom. Članom 111. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 97/16, 36/19 i 61/21) utvrđena je obaveza za organe jedinice lokalne samouprave da se o nacrtu odluke o budžetu sprovodi javna rasprava sa ciljem da se javnost upozna sa budžetskim okvirom, strukturom prihoda i rashoda te sa prioritetima koji će se finansirati iz budžeta jedinice lokalne samouprave.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH br. 49/06 i 51/09) ne sadrži eksplicitno odredbu koja propisuje obavezu sprovođenja javne rasprave o budžetu jedinice lokalne samouprave, ali u članu 42. propisuje mogućnost da se u postupku pripreme i donošenja opšteg akta, tekst akta u svim

fazama donošenja objavi putem sredstava informisanja i da se odredi rok za dostavljanje pisanih primjedbi na tekst akta.

Osim navedenih propisa na nivou entiteta, učešće javnosti u procesu donošenja odluka, uključujući i budžet definisan je statutima jedinica lokalne samouprave, pravilnicima koji regulišu učešće javnosti u donošenju odluka (Bihać, Gradiška, Prnjavor, Kostajnica, Žepče, Doboj itd.) i poslovnicima o radu gradskih i opštinskih skupština / vijeća.

Kontinuirano praćenje izvršenja budžeta široj javnosti i građanima je otežano s obzirom da ne postoje otvorene baze podataka koje bi omogućile kontinuiran uvid. Institucije u Bosni i Hercegovini praćenje izvršenja budžeta omogućavaju samo kroz redovne izvještaje o izvršenju budžeta, rebalanse budžeta i planove i izvještaje o sprovedenim javnim nabavkama ili putem web stranica institucije ili putem portala Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine. Organizacije civilnog društva se mogu dodatno angažovati akreditacijom za prisustvo sjednicama radnih tijela skupština i skupština/vijeća jedinica lokalne samouprave na kojima se dio odluka donosi. Za potrebe praćenja izvršenja, zainteresovane organizacije i građani se uglavnom koriste mogućnostima koje daju zakoni o slobodi pristupa informacijama na nivou Bosne i Hercegovine i nivoima entiteta.



- **Da li ste znali za mogućnosti da učestvujete u procesu donošenja budžeta, koje su predviđene navedenim propisima?**
- **Koji popisi u jedinici lokalne samouprave u kojoj živite uređuju oblast učešća javnosti u donošenju odluka?**
- **Kako biste učestvovali u donošenju budžeta opštine ili grada u kojem živite za sljedeću godinu?**

Budžetski kalendar

Sljedeći važan korak je upoznavanje sa budžetskim kalendarom na upravnom nivou na čiji budžet želite da utičete. **Budžetski kalendar propisani su zakonima koji uređuju budžetske sisteme. Poznavanjem budžetskog kalendara organizacije civilnog društva mogu pravovremeno uticati na izmjene budžeta.** Razgovore sa budžetskim korisnicima koji planiraju budžete možete početi već u drugom i trećem mjesecu tekuće godine, jer tada na zahtjev ministarstva finansija budžetski korisnici planiraju prioritete za dokument okvirnog budžeta (DOB). Dokument okvirnog budžeta predstavlja srednjoročni okvir budžeta, koji uključuje gornje granice rashoda za narednu budžetsku godinu i preliminarnu procjenu rashoda za sljedeće dvije godine. Dakle, ovaj dokument radi se na trogodišnjoj osnovi. Priprema se na svim upravnim nivoima odnosno na nivou institucija Bosne i Hercegovine, vlada entiteta, kantona i Distrikta Brčko BiH. Na taj način se povećava srednjoročna transparentnost budžetskog planiranja, a i izvjesnost budžetskim korisnicima u vezi sa finansiranjem za naredne godine. Nakon što vlade usvoje DOB, polovinom godine, ministarstva finansija dostavljaju budžetskim korisnicima instrukciju o načinima izrade budžeta za sljedeću godinu.

Ovaj period omogućava organizacijama civilnog društva da stupe u direktan kontakt sa relevantnim budžetskim korisnicima i zagovaraju uključivanje njihovih prioriteta u budžete. Grafikon broj 2 prikazuje budžetske kalendare u entitetima i periode u kojima bi bilo optimalno aktivno učešće organizacija civilnog društva. Ovo je najvažniji period za učešće organizacija civilnog društva, jer budžetski korisnici trebaju što kvalitetnije ulazne podatke o društvenim potrebama iz njihove nadležnosti radi planiranja DOB-a. U obzir treba uzeti i potrebe koje su već iskazane u strateškim i planskim dokumentima, kao i potrebe koje nalažu trenutne okolnosti.

Važno je da organizacije civilnog društva dosljedno prate budžetski proces do njegovog usvajanja, kontinuirano prate da li su potrebe za koje su zagovarale uvrštene u nacrt budžeta, a ako nisu, da nastave zagovarati za njih i u narednim fazama. Dok se zagovaranje u prvim fazama izrade budžeta (izrada DOB-a i izrada nacrta budžeta) odvijaju sa institucijama koje su budžetski korisnici i forma konsultacija može biti prilično fleksibilna, u kasnijim fazama izrade budžeta kada nacrt bude usvojen na njega treba djelovati amandmanski, prema skupštini odnosno parlamentu.

Amandmane mogu podnijeti poslanici/zastupnici, odbornici/vijećnici, zbog čega je neophodno da udruženja građana, odnosno organizacije civilnog društva kroz proces zagovaranja obezbijede da amandman predlože ovlašteni predlagači.

Budžetski kalendar u Federaciji Bosne i Hercegovine ima sličan tok, s obzirom da jedinica lokalne samouprave priprema vlastiti DOB. Budžetski kalendar u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj teče od polovine godine kada Ministarstvo finansija dostavlja DOB jedinicama lokalne samouprave na analizu, radi dalje pripreme budžeta.

Grafikon broj 3: Budžetski kalendari

Republika Srpska	Uloga organizacija civilnog društva	Federacija Bosne i Hercegovine
<ul style="list-style-type: none"> 15. februar – Ministarstvo finansija budžetskim korisnicima dostavlja instrukciju o načinu i elementima izrade DOB-a, 30. april - budžetski korisnici dostavljaju Ministarstvu prijedloge prioriteta za izradu DOB-a, 30. jun - Vlada usvaja DOB. 	<p>INICIRATI KONSULTACIJE ILI UČESTVOVATI U KONSULTACIJAMA KOJE ORGANIZUJU POJEDINI BUDŽETSKI KORISNICI U PROCESU DEFINISANJA PRIORITETA DOB-a I ZAGOVARATI PRIORITETE I PLANIRANJE SREDSTAVA; U SARADNJI SA BUDŽETSKIM KORISNICIMA PRATITI EFEKTE ZAGOVARANJA</p>	<ul style="list-style-type: none"> do 31. januara –Ministarstvo finansija dostavlja budžetskim korisnicima budžetske instrukcije o načinu i elementima izrade Dokumenta okvirnog budžeta; do 1. marta - budžetski korisnici na osnovu instrukcija dostavljaju Ministarstvu finansija prijedloge prioriteta za izradu DOB-a; do 15. juna - Ministarstvo finansija priprema DOB i dostavlja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine; do 30. juna - Vlada usvaja DOB.
<ul style="list-style-type: none"> 1. jul - Ministarstvo finansija dostavlja DOB opštinama, gradovima i fondovima, 1. jul - Ministarstvo budžetskim korisnicima dostavlja instrukciju o načinu i elementima izrade nacrt budžeta za sljedeću fiskalnu godinu, 1. septembar - budžetski korisnici Ministarstvu dostavljaju budžetske zahtjeve za narednu fiskalnu godinu, 15. oktobar - Ministarstvo finansija dostavlja Vladi nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu, 5. novembar - Vlada utvrđuje nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu i dostavlja ga Narodnoj skupštini, 	<p>INICIRATI KONSULTACIJE ILI UČESTVOVATI U KONSULTACIJAMA KOJE ORGANIZUJU POJEDINI BUDŽETSKI KORISNICI U PROCESU IZRADE NACRTA I ZAGOVARATI</p>	<ul style="list-style-type: none"> do 15. jula – Ministarstvo finansija objavljuje DOB na web stranici ministarstva; do 15. jula - Ministarstvo finansija dostavlja budžetskim korisnicima budžetsku instrukciju - početna budžetska ograničenja i smjernice za izradu zahtjeva budžetskih korisnika; do 15. augusta - budžetski korisnici dostavljaju Ministarstvu finansija budžetske zahtjeve; do 15. septembra - konsultacije Ministarstva finansija i budžetskih korisnika u vezi sa zahtjevima budžetskih korisnika i prioriteta budžetske potrošnje; do 15. oktobra - Ministarstvo finansija dostavlja Vladi Nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu; do 1. novembra Vlada utvrđuje Nacrt budžeta.
<ul style="list-style-type: none"> 15. novembar - Narodna skupština se izjašnjava o nacrtu budžeta za narednu fiskalnu godinu, 1. decembar - Vlada utvrđuje prijedlog budžeta za narednu fiskalnu godinu i dostavlja ga Narodnoj skupštini i 15. decembar - Narodna skupština donosi odluku o usvajanju budžeta za narednu fiskalnu godinu. 	<p>PRATITI RAD RADNIH TIJELA SKUPŠTINE / PARLAMENTA PRATITI RAD SKUPŠTINE / PARLAMENTA UČESTVOVATI U JAVNOJ RASPRAVI (AKO JE ORGANIZOVANA) PREDLAGATI AMANDMANE NA NACRT I PRIJEDLOG BUDŽETA</p>	<ul style="list-style-type: none"> do 5. novembra - Vlada dostavlja Prijedlog budžeta i prateću dokumentaciju Parlamentu; do 31. decembra - Parlament donosi budžet.



- **Potražite budžetski kalendar svoje jedinice lokalne samouprave (u nastavku je prikazan budžetski kalendar za opštine i gradove u Republici Srpskoj i primjer budžetskoj kalendara jedne općine u Federaciji¹)?**
- **Koje su sličnosti, a koje razlike između dva budžetska kalendara?**
- **Po uzoru na prethodni grafikon, odredite kada i na koji način biste učestvovali u izradi budžeta jedinice lokalne samouprave**

¹ S obzirom da u Federaciji Bosne i Hercegovine budžetski kalendar donosi načelnik odnosno gradonačelnik, moguća su manja odstupanja u jedinicama lokalne samouprave

Opštine i gradovi u Republici Srpskoj	Općine i gradovi u Federaciji Bosne i Hercegovine
<ul style="list-style-type: none"> • 5. jul - opštine i gradovi analiziraju DOB, • 20. jul - opštinski i gradski organ uprave nadležan za finansije budžetskim korisnicima dostavlja uputstvo za pripremu nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu, • 15. septembar - budžetski korisnici opštinskom i gradskom organu uprave nadležnom za finansije dostavljaju budžetske zahtjeve za narednu fiskalnu godinu, • 15. oktobar - opštinski i gradski organi uprave nadležni za finansije pripremaju nacrt budžeta, vodeći računa o smjernicama sadržanim u DOB-u, • 1. novembar - nadležni izvršni opštinski i gradski organi uprave utvrđuju nacrt budžeta i dostavljaju ga Ministarstvu finansija radi dobijanja preporuka, • 15. novembar - skupštine opština i gradova se izjašnjavaju o nacrtu budžeta, • 20. novembar - izvršni opštinski i gradski organi uprave Ministarstvu finansija dostavljaju prijedlog budžeta na saglasnost, • 5. decembar - prijedlog budžeta opštine i grada za narednu fiskalnu godinu usaglašen sa Ministarstvom izvršni organ opštine i grada dostavlja skupštini opštine i grada na usvajanje, • 15. decembar - skupština opštine i grada donosi odluku o usvajanju budžeta za narednu fiskalnu godinu, • 24. decembar - opštinski i gradski organi uprave Ministarstvu finansija dostavljaju usvojeni budžet, odluku o usvajanju i odluku o izvršenju budžeta za narednu fiskalnu godinu. 	<ul style="list-style-type: none"> • 15.2. – služba zadužena za finansije dostavlja budžetsku instrukciju o načinu izrade DOB-a, • 15.4. – budžetski korisnici dostavljaju službi zaduženoj za finansije prijedloge prioriteta, • 15.6. – služba zadužena za finansije priprema DOB, • 30.6. – općinski načelnik usvaja DOB, • 15.7. – služba zadužena za finansije dostavlja budžetskim korisnicima instrukciju za izradu budžetskih zahtjeva za narednu fiskalnu godinu, • 15.8. – budžetski korisnici dostavljaju službi zaduženoj za finansije zahtjeve za narednu fiskalnu godinu, • 15.9. – služba zadužena za finansije obavlja konsultacije sa budžetskim korisnicima u vezi sa zahtjevima, • 15.10. – služba zadužena za finansije dostavlja načelniku općine/grada prijedlog nacrt budžeta, • 1.11. - načelnik utvrđuje nacrt budžeta, • 15.11 – načelnik dostavlja nacrt budžeta sa pratećom dokumentacijom općinskom/gradskom vijeću • 31.12. – općinsko vijeće donosi odluku o usvajanju budžeta za narednu fiskalnu godinu.

Primjer akta koji OCD mogu koristiti u zagovaranju tokom planiranja budžeta

Prethodno smo vidjeli da organizacije civilnog društva, odnosno udruženja građana, mogu ostvariti značajan uticaj na donošenje budžeta na različitim upravnim nivoima i u različitim fazama njihovog donošenja.

U fazi pripreme nacrt budžeta (DOB i priprema nacrt budžeta), organizacije civilnog društva, odnosno udruženja građana, mogu se obratiti resornim ministarstvima nadležnim za oblast njihovog djelovanja, gradskoj, odnosno opštinskoj upravi, aktima u kojima traže da se na odgovarajućim budžetskim pozicijama planiraju sredstva koja su potrebna za sprovođenje postojećih strateških i planskih dokumenata iz oblasti njihovog djelovanja ili sredstva za realizaciju programskih aktivnosti organizacije.

(naziv, sjedište i kontakt podaci udruženja građana)

(naziv i sjedište institucije kojoj se akt dostavlja)

Predmet: Planiranje sredstava u budžetu za _____ . godinu, traži se

Budući da je u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem, počeo postupak planiranja i donošenja budžeta za _____20__ . godinu, obraćamo Vam se, kao resorno nadležnoj instituciji, ovim aktom kojim želimo da ukažemo na potrebu da se u okviru budžeta za ____godinu, planiraju sredstva koja su potrebna za _____ (npr. realizaciju aktivnosti strategije/akcionog plana ili realizaciju programskih/projektnih aktivnosti udruženja građana, koje djeluju u oblastima _____ ili ostvarivanje prava ili potreba određene društvene grupe).

S tim u vezi, predlažemo da se na budžetskoj poziciji _____ (navesti ekonomski kod/klasifikaciju) planiraju sredstva u iznosu od _____ KM.

Naime, imajući u vidu planirane aktivnosti u 20__ . godini, cijenimo da bi finansijska sredstva planirana u budžetu _____ (jedinice lokalne samouprave, kantona, distrikta Brčko, entiteta, zajedničkih institucija BiH), u navedenom iznosu bila neophodna za njihovu realizaciju.

(U sljedećem paragrafu navesti obrazloženje osnova po kojem se traže sredstva)

Npr. Strategijom _____ ciljem ____, aktivnosti ____ predviđeno je _____. Da li su u ranijem prediou izdvajana sredstva, koji rezultati nisu ostvareni, a potrebno ih je ostvariti, koje su potrebe i sl; ili

Npr. Planom rada udruženja, odnosno NVO za 20___. godinu planirano je _____(navesti aktivnosti koje se planiraju realizovati, posebno istaći njihovu vezu i doprinos u realizaciji strateških dokumenata, zakona i podzakonskih akata nivoa vlasti od kog se traži podrška). Ili

Opisati probleme i potrebe koje ima određena društvena grupa odnosno radi čega je potrebno planirati navedena sredstva.

Nadamo se da ćete uvažiti naprijed navedene razloge i u budžetu za 20___. godinu planirati sredstva u predloženom iznosu.

Prilog: (npr.)

1. Plan/Program rada udruženja,
2. Druga relevantna dokumentacija.

M.P. _____

Primjer akta koji OCD mogu koristiti u zagovaranju tokom donošenja budžeta

Ako je potrebna intervencija u tekstu prijedloga budžeta, u tom slučaju propisana je mogućnost podnošenja amandmana. Amandamane mogu podnijeti poslanici/zastupnici, odbornici/vijećnici, zbog čega je neophodno da organizacije civilnog društva, odnosno udruženja građana kroz proces zagovaranja obezbijede da amandman predloži ovlašteni predlagač.

U nastavku je dat mogući primjer formata amandmana, ali radi potpune usklađenosti potrebno je pogledati poslovnike o radu zakonodavnih i predstavničkih tijela kako bi bila korištena odgovarajuća forma i sadržaja amandmana.

Na osnovu člana _____ Poslovnika o radu _____ (navesti broj službenog glasila u kojem je poslovnik objavljen), _____ (navesti ovlaštenog podnosioca amandmana) podnosi

AMANDMAN __ (navesti broj amandmana)

U Prijedlogu budžeta _____ (navesti naziv jedinice lokalne samouprave, kantona, Brčko distrikta, entiteta, institucija BiH) za 20__ . godine, na budžetskoj poziciji ____ (navesti budžetsku odnosno ekonomsku klasifikaciju-kod) transferi/grantovi neprofitnim organizacijama povećati iznos za _____ KM, tako da bi sredstva na ovoj poziciji/kodu iznosila _____ KM.

Ova sredstva će se obezbijediti sa ekonomskog koda/budžetske pozicije _____ - Transferi, grantovi, tekući rashodi _____, tako da se iznos planiranih sredstava na navedenoj budžetskoj poziciji/kodu smanjuje sa _____ KM na _____ KM.

Obrazloženje

U tekstu obrazloženja obavezno se navodi razlog predlaganja amandmana, objašnjenje predloženog rješenja i cilj koji se želi postići usvajanjem amandmana, te procjena uticaja usvajanja predloženog rješenja.

(potpis ovlaštenog predlagača)

Učešće javnosti u planiranju i donošenju budžeta u praksi

U praksi, učešće javnosti u planiranju i donošenju bužeta odvija se putem mehanizmama za učešće građana predviđenih aktima jedinice lokalne samouprave, ali i kroz mnoštvo direktnih kontakata između građana, organizacija civilnog društva i organizacionih jedinica u upravi u ranim fazama pripreme budžeta.

Dužnost organa jedinice lokalne samouprave (uprave i skupština opštine / općinskog vijeća) je da obezbijede kanale komunikacije i omoguće građanima da iznesu svoja mišljenja, primjedbe, sugestije, da one budu razmotrene i da u vezi s njima dobiju odgovor. Obaveza jedinice lokalne samouprave da omogući građanima učešće u donošenju odluka, odnosno pravo građana da učestvuju propisano je prvenstveno statutom opštine ili grada, a zatim i poslovníkom skupštine odnosno vijeća, te različitim pravilnicima. U mnogim jedinicama lokalne samouprave, uz statut su usvojeni i drugi akti kojima su detaljnije razrađeni oblici i procedure građanskog učešća².

S druge strane, građani i organizacije civilnog društva ne ograničavaju se samo na propisane mehanizme, već korespondencijom i direktnim sastancima sa nadležnim službama ili organizacionim jedinicama u opštinskoj ili gradskoj upravi, odbornicima odnosno vijećnicima ili načelnicima jedinica lokalne samouprave zagovaraju za unapređenje javnih politika uključujući i budžete. U nastavku je predstavljeno nekoliko praktičnih primjera mehanizama putem kojih jedinice lokalne samouprave omogućavaju učešće građanima u planiranju i donošenju budžeta.

Budžet za građane

Značajan broj opština i gradova u BiH pristupio je praksi izrade budžeta za građane, kako bi na jednostavniji način građanima predstavio strukturu budžeta i razvojne prioritete jedinice lokalne samouprave. Uz budžet u zakonski propisanoj formi pripremaju i dokument koji daje pojednostavljen pregled planiranih prihoda i sredstva za zadovoljavanje interesa i potreba zajednice i omogućava da je lakše dati eventualne sugestije. Pojedine jedinice lokalne samouprave otišle su i korak dalje pa pripremaju i nacrt budžeta za građane ili čak i budžeta za posebne interesne grupe kao što su privrednici, kako bi se već u procesu donošenja budžeta građanima približili prioriteta i omogućilo lakše sprovođenje konsultacija.

Konsultovanje građana posredstvom mjesnih zajednica

Pojedine lokalne samouprave koriste mrežu mjesnih zajednica za konsultacije u procesu donošenja budžeta (neki od primjera su Gradiška, Prijedor, Sanski Most, Bosanska Krupa). One omogućavaju građanima da kroz forume građana ili druge oblike konsultacija kandiduju prioritete za finansiranje u narednoj godini ili u kasnijim fazama donošenja budžeta dostavljaju nacrt budžeta radi eventualnih sugestija. Primjera radi, Gradska uprava Gradiška sprovela je konsultacije sa mjesnim zajednicama i u donošenju drugih

² Odluka o učešću građana u donošenju odluka / vršenju javnih poslova (Kostajnica, Prnjavor, Bihać, Doboj, Žepče); Odluka o komunikaciji sa građanima (Gradiška); Odluka o ispitivanju zadovoljstva građana radom uprave i skupštine / vijeća.

planskih dokumenata poput strategije razvoja i plana kapitalnih investicija 2019-2023., koji u sprovođenju imaju implikacije na budžet. Ova praksa je pokazala da se broj građana povećao 9 puta (sa pedesetak na 450) u odnosu na period kada su se konsultacije odvijale u gradskoj upravi, prikupljeno je 157 prijedloga projekata od kojih je u planske dokumente izvršeno njih 67.

Javne rasprave

Sprovođenje javne rasprave o nacrtu budžeta je obavezno u Republici Srpskoj, ali i u Federaciji Bosne i Hercegovine jedinice lokalne samouprave uglavnom organizuju javne rasprave o nacrtu ovog dokumenta. Pitanja iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave o kojima se sprovodi javna rasprava su određena statutom ili drugim propisom. Kada je riječ o donošenju budžeta, nacrt budžeta se dostavlja mjesnim zajednicama, postavlja na web stranicu opštine ili grada, a javne rasprave se uglavnom organizuju na centralnoj lokaciji. Pojedine jedinice lokalne samouprave organizuju ciljne rasprave sa specifičnim grupama kao što su privrednici, organizacije civilnog društva, socijalno ugrožene grupe i sl. što je svakako dobra praksa.

Akreditovanje za praćenje rada radnih tijela skupština / vijeća

U skladu sa statutima jedinica lokalne samouprave, rad skupština i vijeća u opštinama i gradovima u BiH je javan i vrlo često se prenosi putem lokalnih medija ili je putem web servisa omogućen pregled snimaka sjednica. U pravilu, svi zainteresovani građani i organizacije civilnog društva mogu tražiti da im se odobri prisustvo sjednicama skupštine / vijeća. Neke JLS (npr. Banja Luka, Prijedor) omogućile su i prisustvo sjednicama radnih tijela akreditovanim organizacijama koje djeluju na području grada. Svrha ovog modela je omogućiti transparentnost u radu i praćenje rada radnih tijela, ali i iskoristiti priliku za stručni doprinos akreditovanih organizacija. Skupštine ovih gradova na osnovu godišnjeg javnog poziva akredituju zainteresovane organizacije za prisustvo sjednicama radnih tijela. One mogu dobiti riječ na sjednici radnog tijela, ali nemaju pravo glasa. Stručnost i argumenti prisutnih organizacija mogu imati uticaj na zaključak radnog tijela.

Direktna komunikacija sa odbornicima / vijećnicima

Pojedine skupštine odnosno vijeća građanima i OCD omogućavaju direktnu komunikaciju sa odbornicima / vijećnicima. Ona se odvija putem građanskog sata u skupštini / vijeću (npr. Bijeljina, Žepče, Tešanj, Kostajnica) jednom sedmično ili dva puta mjesečno. Na ovaj način otvorena je mogućnost redovnih sastanaka sa odbornicima / vijećnicima radi uvida u potrebe građana odnosno organizacija civilnog društva i pokretanja rješavanja identifikovanih problema. Ovo može biti posebno važno u slučaju intervencija na budžet u fazi donošenja, kada odbornici odnosno vijećnici jedini mogu amandmanski uticati na njegov sadržaj.

Web stranice jedinica lokalne samouprave

Istraživanje Centra za istraživanje i studije GEA početkom 2022. godine u okviru projekta E-Lokal pokazalo je da su mogućnosti učešća građana u procesu donošenja odluka i

korištenju digitalnih servisa putem web stranica i aplikacija jedinica lokalne samouprave vrlo ograničene, te da web stranice uglavnom služe za jednosmjernu komunikaciju odnosno informisanje javnosti. Iako većina JLS u Bosni i Hercegovini ima web stranice (142 jedinice lokalne samouprave od analiziranih 145), čak jedna petina ili 20% opština i gradova ne koristi web stranice kako bi građane upoznala i informisala o administrativnim uslugama i mogućnostima za učešće koje su dostupne. Nažalost, još manje opština i gradova (samo 23 analizirane JLS) koriste svoje web stranice kako bi omogućile proces konsultacija sa građanima ili za podnošenje on-line inicijativa.

Grad Rijeka – Stranica za aktivno građanstvo

Grad Rijeka, osim klasičnih konsultacija u procesu donošenja budžeta omogućava učešće građana i kroz četiri programa participativnog budžetiranja predstavljena na web stranici. To su pozivi za dostavljanje prijedloga za male komunalne akcije, „Riječki program lokalnog partnerstva“, edukativna igrice proračun(ajme) ili ispunjavanjem online obrasca za učešće u planiranju i donošenju budžeta.

Program malih komunalnih akcija predviđa mogućnost građanima da kandiduju male komunalne akcije, koje će kasnije usaglašavati mjesni odbori i Gradska uprava sa intencijom njihovog uključivanja u budžet. Sredstva za male komunalne akcije planiraju se u visini od 80% ostvarenih sredstava komunalne naknade za stambeni i garažni prostor na području mjesnog odbora u prethodnoj godini. Kroz program lokalnog partnerstva građani mogu kandidovati projekte manjih zahvata u komunalnoj infrastrukturi koji unapređuju kvalitet života a pri tom uključuju aktivan doprinos zajednice (volonterski rad ili finansijski doprinos) i koji se mogu realizovati u roku od 9 mjeseci.

Odnedavno građani su uključeni i u komisiju za izbor projekata partnerstva. U periodu od 2005. do 2021. godine na pozive „Riječkog programa lokalnog partnerstva“ prijavljen je ukupno 221 projekt, od čega je 117 projekata odabrano za realizaciju, a 111 realizovano. Putem edukativne igrice Proračun(ajme) građani, osim upoznavanja sa stavkama aktuelnog budžeta, mogu birati projekte koje bi željeli realizovati, a koji se ne nalaze u postojećem budžetu. Po završetku igre, mogu i sami dopisati projekat čiju realizaciju priželjkuju, a koji nisu pronašli među ponuđenima. Gradska uprava koristi statistiku biranja ponuđenih projekata i prijedloge novih, prilikom planiranja budžeta za iduću godinu.



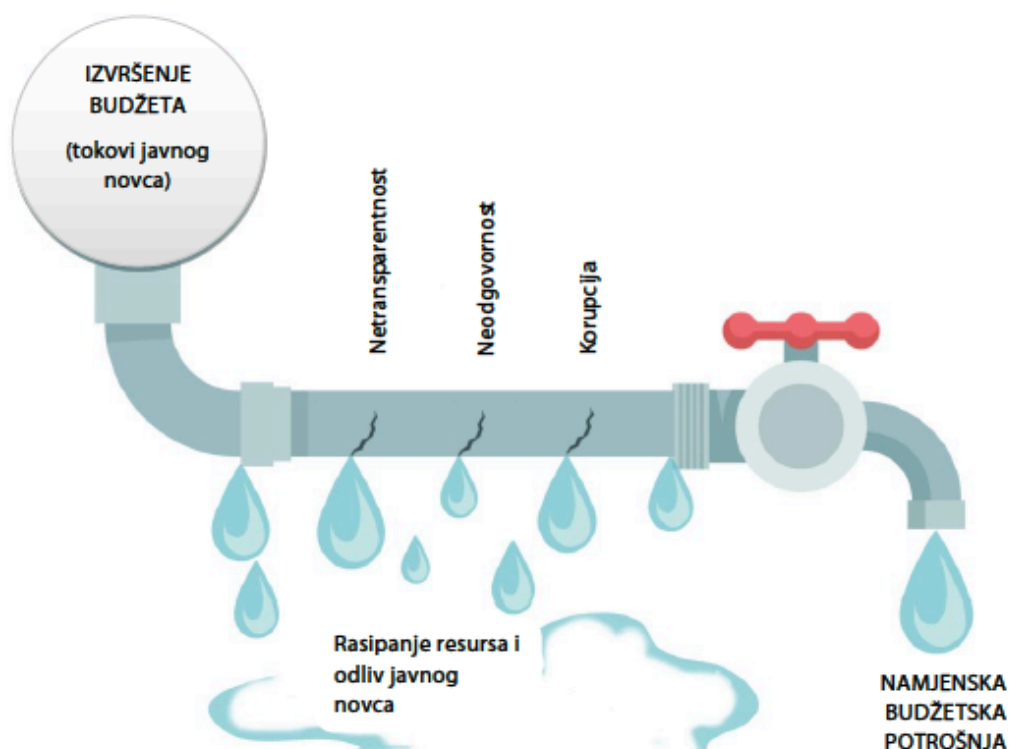
- **Pročitajte statut Vaše jedinice lokalne samouprave i poslovnik o radu skupštine odnosno vijeća i utvrdite na koji način je riješeno pitanje učešća građana u donošenju odluka?**
- **Da li postoje i drugi akti kojima su propisani oblici učešća građana u donošenju odluka, uključujući i budžet?**
- **Da li su putem web stranici jedinice lokalne samouprave postavljeni obrasci ili aplikacije putem kojih se može učestvovati u donošenju budžeta?**

5. UČEŠĆE JAVNOSTI U PRAĆENJU IZVRŠENJA BUDŽETA

Već je u uvodu naglašeno kako budžet predstavlja planski dokument koji po unaprijed utvrđenoj i propisanoj formi daje pregled planiranih javnih prihoda i primitika sa jedne strane, te javnih rashoda i izdataka sa druge strane. Samo izvršenje budžeta podrazumijeva njegovo „punjenje“ i „pražnjenje“, odnosno, **realizaciju prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u odnosu na plan.**

Izvršenje budžeta počinje odlukom o njegovom usvajanju. Budžet se izvršava u skladu sa relevantnim regulatornim okvirom (pre svega Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske i Zakonom o budžetima Federacije BiH) i budžetskim kalendarom. Za izvršenje budžeta odgovorni su nosioci vlasti u zavisnosti od administrativnog nivoa odlučivanja pa je tako načelnik ili gradonačelnik JLS odgovoran za izvršenje budžeta lokalnom parlamentu, vlada kantona je odgovorna skupštini kantona dok su entitetske vlade odgovorne svojim organima predstavničke vlasti, odnosno Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj skupštini Republike Srpske.

Koja je uloga OCD u praćenju izvršenja budžeta?



Organizacije civilnog društva imaju važnu i višestruku ulogu u praćenju izvršenja budžeta. Naime, uočavanjem propusta i ukazivanjem na netransparentnost, neodgovorno ponašanje donosioca odluka po pitanju upravljanja budžetskim novcem i koruptivne

aktivnosti, organizacije civilnog društva doprinose tome da se na vrijeme spriječi rasipanje javnih sredstava. U tom smislu primarna uloga organizacija civilnog društva jeste da na vrijeme „alarmiraju“ javnost ukoliko uoče da se izvršenje budžeta ne odvija u skladu sa planom (odobrenim budžetom) i namjenskom budžetskom potrošnjom.

Iako to nije njihova formalna obaveza, organizacije civilnog društva imaju mogućnost da u takvim situacijama i konkretnije reaguju, odnosno da zahtijevaju od nadležnih organa i institucija da djeluju radi utvrđivanja eventualne odgovornosti za uočene propuste tokom izvršenja budžeta. Bez obzira o kojoj ulozi da se radi za organizacije civilnog društva je od ključne važnosti da na vrijeme prepoznaju situacije, odnosno pojave i aktivnosti, kada izvršenje budžeta odstupa u odnosu na plan i kada se aktiviraju „prvi signali za uzbunu“.

U tom kontekstu važno je još jednom ponoviti da budžet predstavlja prikaz planiranih javnih prihoda i rashoda za jednu kalendarsku godinu te da izvršenje budžeta u jednoj fiskalnoj (kalendarskoj) godini obuhvata budžetska sredstva i budžetske izdatke ostvarene do kraja tekuće fiskalne godine. Takođe, važno je znati da se **izvršenje budžeta opština, gradova i fondova sprovođi isključivo na osnovu odluke o izvršenju budžeta.**

U skladu sa navedenim **svako odstupanje tokom izvršenja budžeta** u odnosu na plan, odnosno odobreni budžetski dokument, **zahtijeva od nadležnih donosioca odluka obrazloženje zbog čega se to desilo.**

Budžetski propisi dozvoljavaju mogućnost izmjena budžeta i to korištenjem dva osnovna mehanizma: kroz rebalans budžeta i/ili putem realokacije budžetskih stavki u okviru budžeta. Bez obzira koji od dva navedena mehanizma se koristi, obaveza da se javnosti podnese informacija o razlozima za izmjenu budžetskog dokumenta postoji. U narednom tekstu oba mehanizma za izmjenu budžeta su detaljno predstavljena.

Izmjene budžetskog dokumenta kroz rebalans

Kako je već pomenuto rebalans budžeta je zakonom predviđeni mehanizam za izmjenu i usaglašavanje budžeta u situaciji kada tokom izvršenja budžeta prihodi ili rashodi odstupaju u odnosu na prvobitno usvojeni budžet. **Rebalansom budžeta** vrši se uravnoteženje budžetskih sredstava i izdataka i ovo usklađivanje, u skladu sa relevantnim propisima, **treba da se sprovođi po postupku identičnom postupku za donošenje budžeta.**

Iako se na prvi pogled čini očiglednim da organi odlučivanja mogu mijenjati budžet, odnosno, odluku o izvršenju budžeta kao i svaki drugi pravni akt za koji su nadležni, specifičnost materije upravljanja javnim finansijama nalaže da se izmjenama budžeta pribjegne samo pod određenim, striktno predviđenim okolnostima **i kao izuzetak u odnosu na regularno izvršavanje budžeta.** Međutim, ono što se dešava u praksi je situacija čestih izmjena i dopuna usvojenog budžeta što **dovodi u pitanje transparentnost izvršenja budžeta, neizbježno nameće pitanje korektnog i tačnog planiranja budžeta,** te dovodi budžet u potpuni nesklad sa drugim planskim dokumentima ako se istovremeno i oni ne izmijene.

Ako se zna da postoje više puta dokumentovani slučajevi od strane revizorskih tijela da se rebalans donosi u posljednjem mjesecu kalendarske/fiskalne godine, da se u izvještavanju o izvršenju budžeta vrše poređenja sa izmijenjenim a ne sa inicijalnim budžetom, da se mehanizam rebalansa budžeta koristi isključivo kada se podbaci sa realizacijom nekog bitnog projekata ili kada se probijaju planirani izdaci za javne nabavke onda je više nego **jasno da se normativna mogućnost izmjena budžeta putem rebalansa često zloupotrebljava i koristi kako bi se maskirale slabosti tokom planiranja i izvršenja budžeta.**

Drugi problem leži u činjenici da je javnost, pa tako i organizacije civilnog društva, često puta uskraćena za informacije o samom postupku rebalansa i razlozima zbog kojeg se on provodi. Tome nažalost doprinosi donekle konfuzan i neprecizan normativni okvir koji ostavlja mogućnost za proizvoljnosti tokom postupka rebalansa budžeta.

Zakon o finansiranju institucija BiH predviđa da, kada se tokom fiskalne godine zbog vanrednih prilika i potreba ili izmjena i dopuna propisa povećaju rashodi ili umanje prihodi, Ministarstvo finansija i trezora može pristupiti uravnoteženju budžeta sniženjem predviđenih rashoda ili iznalaženju novih prihoda. U tom slučaju, izmjene i dopune budžeta podnose se hitno Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Zakon o budžetima u Federaciji BiH mogućnost rebalansa vezuje za prethodnu mogućnost privremenog obustavljanja izvršavanja budžeta. Naime, ako se u toku budžetske godine, zbog nastanka novih obaveza za budžet ili promjena privrednih kretanja povećaju rashodi i/ili izdaci, odnosno smanje prihodi i/ili primici budžeta, Vlada može, na prijedlog Ministarstva finansija, donijeti odluku o obustavljanju izvršavanja pojedinih rashoda i/ili izdataka u trajanju do 45 dana. Dalje se propisuje da ako se za vrijeme provođenja mjera privremene obustave izvršavanja budžeta, budžet ne može uravnotežiti, vrše se izmjene i dopune budžeta kojima se ponovo uravnotežuju prihodi i primici, odnosno rashodi i izdaci budžeta. Vlada mora u roku od 15 dana prije isteka roka za privremenu obustavu izvršavanja budžeta predložiti Parlamentu izmjene i dopune budžeta.

U Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srpske takođe postoje odredbe o mogućnosti privremenog obustavljanja izvršenja budžeta ako se u toku fiskalne godine izdaci povećaju ili sredstva smanje, ali odredbe o rebalansu budžeta stoje odvojeno i izolovano od odredbi kojima se uređuje privremeno obustavljanje izvršenja budžeta i ne dovode se ni na koji način u vezu. Zakon samo propisuje da se rebalansom budžeta Republike, opštine, grada ili fonda, koji na prijedlog Vlade, odnosno nadležnog izvršnog organa opštine, grada ili fonda usvaja Narodna skupština, skupština opštine ili grada, odnosno nadležni organ fonda, vrši usklađivanje budžetskih sredstava i izdataka na nižem, višem ili istom nivou, te da se rebalans sprovodi po postupku identičnom postupku za donošenje budžeta.

U prethodnom tekstu se može vidjeti da je ovo pitanje potpuno različito regulisano u pomenutim zakonskim aktima a odredbe koje se odnose na postupak rebalansa budžeta su neodređene, neprecizne i nepotpune tako da se u praksi rebalansu budžeta pribjegava

mного češće nego što bi trebalo i iz razloga koji nemaju uvijek za cilj samo usklađivanje budžetskih stavki.

Zbog toga bi organizacije civilnog društva tokom praćenja izvršenja budžeta trebale posebnu pažnju obratiti na to da li nadležni donosioci odluka pribjegavaju praksi čestih rebalansa budžeta i ako je to slučaj postoje li blagovremene i potpune informacije o razlozima za takvu odluku. To dalje znači da svaka situaciju gdje se vrši rebalans budžeta mimo predviđene procedure ili bez dovoljno relevantnih informacija istovremeno predstavlja signal za organizacije civilnog društva i zainteresovanu javnost da na takav postupak obrati posebnu pažnju i zahtijeva od odgovornih potrebne informacije i obrazloženja.

Kako je prethodno konstatovano, nepreciznost i nepotpunost pojedinih zakonskih odredbi ostavljaju prostor za devijacije u praksi, te ih je potrebno upotrijebiti u smislu preciznosti, utvrditi jasnu procedure i podjelu odgovornosti u čitavom procesu. Za organizacije civilnog društva to je prostor za zagovaranje kako bi se konkretno propisali uslovi pod kojima se pribjegava rebalansu i kako bi se jasno definisale obaveze aktera u procesu u pogledu transparentnosti čitavog procesa koji, ako nije precizno i detaljno uređen, za ishod može da ima značajne izmjene inicijalno usvojenog budžetskog plana sa svim negativnim posljedicama koje su prethodno opisane.

Izmjene budžetskog dokumenta kroz realokacije

Drugi predviđeni mehanizam izmjene budžeta u odnosu na usvojeni plan budžetski dokument odnosi se na realokacije. Ovaj mehanizam, za razliku od rebalansa budžeta, ne podrazumijeva povećanje ili smanjenje ukupnog budžeta već samo drugačiji način raspodjele između pojedinih budžetskih stavki u odnosu na plan. Ovdje treba posebno naglasiti **da se preraspodjelom (realokacijom) vrši promjena namjene inicijalno planiranog utroška sredstava**. Po prirodi stvari ovakva mjera je jako osjetljiva utoliko više što **realokacija predstavlja izuzetak od osnovnog pravila da je budžetskim korisnicima dozvoljeno da koriste sredstva samo za namjene i do visine utvrđene budžetom**.

Zbog toga se i pribjegava propisivanju različitih ograničenja kada je u pitanju mogućnost realokacije sredstava. Tako je npr. Zakonom o finansiranju institucija BiH predviđeno da na pisani zahtjev budžetskog korisnika, Ministarstvo finansija i trezora može donijeti odluku o prestrukturiranju rashoda u okviru ukupnog iznosa odobrenog u budžetu za tog budžetskog korisnika. Preraspodjela sredstava je dopuštena između budžetskih korisnika ako ih odobri Vijeće ministara a po prijemu mišljenja Ministarstva finansija i trezora. Takođe, budžetska sredstva odobrena za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine i ostale institucije pravosuđa Bosne i Hercegovine, te Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine ne mogu se preraspodijeliti na ostale budžetske korisnike.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske predviđa da se izuzetno Zakonom ili odlukom kojima se uređuje izvršenje budžeta može biti predviđena mogućnost

preraspodjele (realokacije) budžetskih sredstava u okviru budžetskog korisnika i između budžetskih korisnika, te se utvrđuju precizna ograničenja u pogledu visine i namjene sredstava koja mogu biti realocirana.

Zakon o budžetima u Federaciji BiH je nešto detaljniji po ovom pitanju. Ovim zakonom je propisano da preraspodjela sredstava na budžetskim stavkama, na zahtjev budžetskog korisnika, može se izvršiti najviše do 10% ukupno odobrenih rashoda i izdataka za tog budžetskog korisnika, na osnovu rješenja ministra finansija. Predviđeno je, takođe, da uz zahtjev za preraspodjelu odobrenih sredstava, budžetski korisnik mora priložiti odgovarajuću dokumentaciju na osnovu koje se Ministarstvu finansija **daju na uvid razlozi za dodatnim sredstvima na budžetskoj stavci koja se povećava do kraja godine, odnosno razlozi za smanjenje odobrenih budžetskih stavki.**

Nažalost, kao i u slučaju izmjene budžeta putem rebalansa, postoji vrlo česta praksa nezakonitog praktikovanja preraspodjele budžetskih sredstava na šta revizorske institucije godinama ukazuju kao i na činjenicu **da je u pitanju samo izuzetna mjera koja treba da se koristi samo u tačno određenim situacijama.**

O praksi čestih budžetskih realokacija govore nalazi revizorskih izvještaja gdje je, između ostalog, konstatovano kako je u Budžetu Republike Srpske u toku 2019. godine izvršeno čak 820 realokacija u ukupnom iznosu od 80.188.455 KM. Od toga je 399 realokacija u iznosu od 43.464.612 KM izvršeno poslije rebalansa Budžeta. Slična praksa čestih realokacija može se primijetiti i kada su u pitanju budžeti na lokalnom nivou, odnosno nivou kantona i budžeta Federacije BiH.

Za organizacije civilnog društva je iz perspektive budžetske transparentnosti važno naglasiti da u postupke budžetskih realokacija vrlo često ne postoji potreban uvid zainteresovanih aktera i javnosti. S druge strane, realokacijama se djelimično ili čak u potpunosti mijenja svrha i namjena izvorno usvojenog budžeta i utroška sredstava. Zbog toga je za organizacije civilnog društva tokom praćenja izvršenja budžeta važno da obrate posebnu pažnju na postupke budžetskih realokacija te zahtijevaju blagovremene i potpune informacije o razlozima takvih odluka.

U smislu zagovaranja izmjena budžetskih politika organizacije civilnog društva imaju prostor za intervenciju na institucionalnom nivou kako bi se unaprijedio regulatorni okvir. Prije svega neophodno je propisima kojima se uređuju pitanja budžeta mnogo detaljnije i preciznije definisati osnovne principe korištenja realokacija (sadržaj i obrazloženje zahtjeva budžetskog korisnika, postupak odobravanja, limiti u pogledu namjene i visine, zabrana preraspodjele u određenim situacijama, itd.). Istovremeno, zakonima ili odlukama o izvršenju pojedinačnih budžeta u zadanom okviru potrebno je definisati uslove za realokaciju koji ne bi bili generalni po svojoj prirodi, već precizni, konkretni i koji bi se odnosili na specifičnosti fiskalne godine i budžeta čije izvršenje taj zakon ili odluka reguliše.

Primjeri dobre prakse kada je u pitanju transparentnost izvršenja budžeta može se naći u nekoliko jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Jedna od njih je i Gradska uprava Bihać koja je među prvima uvela praksu da na zvaničnoj web stranici Gradske uprave objavljuje stanje računa i informacije o izvršenim plaćanjima na dnevnom nivou. Nažalost, ne postoji kontinuitet u sprovođenju ovakve prakse obzirom da podaci o izvršenju budžeta nisu ažurirani od početka 2022. godine

STANJE RAČUNA na dan 15.09.2021. godine iznosi			PRIHOD na dan 15.09.2021. godine iznosi			RASHOD na dan 15.09.2021. godine iznosi		
92.519,74 KM			72.007,53 KM			70.228,60 KM		

Datum	Opis	Iznos
15.09.2021.	Gradski sportski savez - redovna djelatnost	6.018,00 KM
15.09.2021.	Gradski sportski savez - finansiranje školskih dvorana za potrebe sportskih klubova	7.014,00 KM
15.09.2021.	JU Centar za socijalni rad - jednokratne novčane pomoći	7.200,00 KM
15.09.2021.	Gradski sportski savez - sufinansiranje nogometnih klubova	9.890,00 KM
15.09.2021.	JKP Komrad - obaveze iz prethodnog perioda JU Zavod za prostorno uređenje	20.000,00 KM
15.09.2021.	Gradski sportski savez - sufinansiranje sportskih klubova	20.106,60 KM

Institucionalni nadzor i kontrola izvršenja budžeta

U pogledu nadzora i kontrole izvršenja budžeta **ključna institucionalna uloga je na službama za reviziju (interna i eksterna) i budžetskoj inspekciji**. Uspostavljanje sistema interne finansijske kontrole je propisana zakonska obaveza pa je relevantnim zakonima o budžetu predviđeno da su budžetski korisnici obavezni urediti sistem interne kontrole u skladu sa međunarodnim standardima. Praćenje i ocjenjivanje sistema internih kontrola vrši interna revizija, u skladu sa propisima kojima se reguliše oblast interne revizije.

Nažalost, u revizorskim nalazima (glavnih službi za reviziju) se konstatuje da je uočen veliki broj nepravilnosti i nedostataka u funkcionisanju institucija, da se oni ponavljaju iz godine u godinu, da sistem interne kontrole ne reaguje na upozorenja i preporuke, te da sve to navodi na zaključak kako cjelokupan sistem internih kontrola u institucijama nije na zadovoljavajućem nivou.

U svjetlu institucionalnog nadzora i kontrole nad budžetskim procesom evidentan je niz manjkavosti u pogledu sistemskog nadzora nad pripremom, planiranjem, načinom izrade, donošenjem i izvršenjem budžeta svih nivoa vlasti. Ovdje je važno naglasiti **da bi ključnu ulogu u otklanjanju navedenih manjkavosti trebala da ima budžetska inspekcija, koja je nadležna da sistemski vrši nadzor nad navedenim procesima**. Utisak je, međutim, da propisi koji uređuju položaj i nadležnosti budžetske inspekcije (primjera radi u Republici Srpskoj je to Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske i Pravilnik o načinu rada budžetske inspekcije) joj ne daju potrebnu ulogu i značaj, a relativno mali broj

budžetskih inspektora svakako predstavlja usko grlo u smislu kapaciteta za praćenje svih budžetskih procesa i pravovremeno otklanjanje devijacija.

Već je konstatovano da izuzetno važan segment institucionalnog nadzora i kontrole nad budžetskim procesom predstavljaju **javne/glavne službe za reviziju**. Njihova je formalna uloga da kontrolišu namjensko trošenje sredstava u ime zakonodavnih tijela i da rade u interesu poreskih obveznika, kao i da djeluju kroz zakonodavno tijelo koje se oslanja na njihove izvještaje o tačnosti i ispravnosti finansijskih izvještaja državnih ustanova. **Sa aspekta transparentnosti i participativnosti treba napomenuti da su revizorski izvještaji važan izvor informacija za sve zainteresovane aktere po pitanju izvršenja budžeta te da su oni javno dostupni na internet stranicama glavnih službi za reviziju.**

Ono što, međutim, predstavlja problem je „snaga“ ovih izvještaja koja najčešće ostaje samo na informativnom nivou. Ovdje se prije svega misli na slučajeve kada institucije uprkos dobijanju mišljenja sa rezervom ili čak negativnog mišljenja od strane javne službe za reviziju, nastavljaju sa prethodnom praksom i ne preduzimaju ništa na otklanjanju uočenih nepravilnosti, vjerujući da u praksi za takvo ponašanje neće biti sankcionisani. Isto tako, sadržaj revizorskih izvještaja je često pisan na način koji nije razumljiv „običnom“ građaninu, stručnim i tehničkim jezikom bez sažetaka ili skraćenih verzija u kojima bi se javnosti na jednostavan način predstavili glavni nalazi. U pojedinim izvještajima je čak uočeno da se svjesno koriste kompleksne formulacije kako bi se „zamaglili“ određeni nalazi. To svakako nije u duhu budžetske transparentnosti niti pristupa kojim se građani i šira javnost nastoji dodatno zainteresovati za ovaj izuzetno važan izvor informacija i mehanizam budžetske kontrole.

U skladu sa navedenim **organizacije civilnog društva mogu svojim djelovanjem značajno doprinijeti kako bi revizorski izvještaji dobili dodatnu snagu i kako bi se izvršio dodatni pritisak na one koji su odgovorni** da koriguju konstatovane nepravilnosti iz revizorskih izvještaja. Pored toga, organizacije civilnog društva imaju mogućnost da reaguju mnogo brže od službi za reviziju u slučaju da se uoče nepravilnosti tokom izvršenja budžeta. Misli se prije svega na činjenicu da se revizorski izvještaji pripremaju tek po izvršenju budžeta kada je prekasno da se spriječi ili zaustavi eventualno nenamjensko trošenje budžetskih sredstava u tekućoj fiskalnoj godini. U tom smislu organizacije civilnog društva mogu preuzeti partnersku ulogu kada je u pitanju institucionalni nadzor i kontrola izvršenja budžeta.



- **Imate li informaciju o tome da li je i koliko puta rađen rebalans budžeta Vaše jedinice lokalne samouprave u protekloj kalendarskoj godini?**
- **Postoje li javno dostupne informacije o svim izvršenim realokacijama u okviru budžeta Vaše jedinice lokalne samouprave sa obrazloženjem razloga za iste?**
- **Postoji li na zvaničnoj web stranici nadležne službe za reviziju javnog sektora Izvještaj o finansijskoj reviziji Vaše Jedinice lokalne samouprave?**

6. IZVJEŠTAVANJE O BUDŽETU I ANALIZA GLAVNIH BUDŽETSKIH POZICIJA

Izveštaji o izvršenju/realizaciji budžeta

Obaveza finansijskog izvještavanja je propisana za sve nivoe vlasti u BiH uključujući i izvještavanje o izvršenju budžeta. Zakonskim i podzakonskim aktima za svaki nivo vlasti je utvrđen format, način i rok u kojem je potrebno pripremiti odgovarajuće finansijske izvještaje.

Kada je u pitanju format i sadržaj izvještaja, on obavezno treba da sadrže informacije o budžetskim sredstvima i izdacima i to na način da se predstavi **uporedni prikaz planiranih (odobrenih) budžetskih sredstava i izdataka i izvršenih**. Izvještaj takođe treba da sadrži **objašnjenje većih odstupanja tokom izvršenja** (ukoliko ih je bilo) u odnosu na odobreni budžet, **podatke o zaduživanju, korišćenju budžetske rezerve, datim garancijama, podatke o izvršenim budžetskim realokacijama** i druge relevantne informacije.

Treba napomenuti kako je priprema i podnošenje izvještaja o izvršenju budžeta sastavni dio budžetskog kalendara i da se u zavisnosti od nivoa vlasti ovi izvještaji pripremaju na kvartalnom, polugodišnjem i godišnjem nivou. Tako npr. za nivo jedinica lokalne samouprave **Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske utvrđeni su rokovi za tromjesečno, polugodišnje i godišnje izvještavanje**. U skladu sa Zakonom, izvještaje o izvršenju budžeta nadležno odjeljenje za finansije podnosi (grado)načelniku tromjesečno, dok (grado)načelnik Skupštini podnosi polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju budžeta. (Grado)načelnik je obavezan da izvještaj o izvršenju budžeta za prethodnu fiskalnu godinu podnese Skupštini najkasnije do 31. maja tekuće fiskalne godine. Isto tako, izvještaji o izvršenju budžeta opština i gradova dostavljaju se Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od dana njihovog donošenja.

U Federaciji BiH izvještaji o realizaciji budžeta na nivou JLS se pripremaju i podnose u skladu sa Zakonom o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pravni osnov za podnošenje ovog izvještaja o realizaciji budžeta je sadržan u članu 96. i 97. pomenutog Zakona pa je tako članom 96. utvrđeno da nadležna služba za finansije, dostavlja Općinskom načelniku, odnosno gradonačelniku, izvještaj o izvršenju budžeta za proteklu godinu, a gradonačelnik je obavezan isti podnijeti na usvajanje općinskom/gradskom vijeću u roku od 6 mjeseci od završetka fiskalne godine. Isto tako, Članom 92. definisana je obaveza periodičnog izvještavanja općinskih/gradskih vijeća o izvršenju budžeta i to na kvartalnom nivou. Shodno tome, **jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH su odgovorne da pripremaju kvartalne izvještaje sa osnovnim informacijama i pokazateljima realizacije usvojenog Budžeta za tekuću kalendarsku godinu**.

Za zainteresovanu javnost, uključujući organizacije civilnog društva, izuzetno je važno da imaju pravovremen uvid u izvještaje o izvršenju budžeta kako bi uopšte bili u poziciji da analiziraju njihov sadržaj, naročito sa aspekta namjenske budžetske potrošnje. Dakle,

postojanje javno dostupnih izvještaja o izvršenju budžeta je zakonska obaveza ali i osnovna pretpostavka za kvalitetan monitoring budžetskog procesa. U skladu s tim organizacije civilnog društva u prvom koraku trebaju prikupiti relevantne informacije o izvršenju budžeta koje su u najvećem obimu sadržane u izvještaju o realizaciji budžeta. To je podloga za naredni korak koji podrazumijeva analizu ukupnog budžeta i pojedinačnih budžetskih pozicija o čemu će više riječi biti u nastavku teksta.



- **Da li je na zvaničnoj web stranici Vaše jedinice lokalne samouprave dostupan izvještaj o izvršenju budžeta za prethodnu kalendarsku godinu?**
- **Postoje li izvještaji o izvršenju/realizaciji budžeta na kvartalnom, polugodišnjem i godišnjem nivou?**
- **Da li izvještaji o izvršenju budžeta, pored tabelarne forme, sadrže dodatni opis i obrazloženja po glavnim budžetskim pozicijama?**

Analiza budžetske potrošnje

U prethodnom poglavlju je navedeno kako je pravovremen uvid u izvještaje o izvršenju budžeta osnovna pretpostavka za kvalitetan i potpun monitoring budžeta. Druga važna pretpostavka je razumijevanje sadržaja budžetskih dokumenata koji su često pisani tehničkim i kompleksnim jezikom i kao takvi su nedovoljno razumljivi široj javnosti.

Za razumijevanje budžetskih dokumenata važno je da znamo kako je koncipiran njihov sadržaj. Sadržaj budžetskih dokumenata je propisan posebnim podzakonskim aktima a to su Pravilnik o sadržaju i formi finansijskih izvještaja u FBiH, odnosno Pravilnik o formi i sadržaju budžeta i izvještaja o izvršenju budžeta kao i Pravilnik o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova u Republici Srpskoj. Ovi podzakonski akti propisuju i obrasce po kojima se budžetski dokumenti pripremaju i dostavljaju. Za sprovođenje analize o budžetskoj potrošnji neophodno je razumjeti strukturu budžeta te sagledati glavne budžetske pozicije na strani rashoda. Njihovo objašnjenje nalazi se u narednom tekstu.

Kako je već navedeno struktura budžeta i budžetskih izvještaja je propisana posebnim podzakonskim aktima. Kao glavne elemente budžet treba da sadrži opšti i posebni dio pa tako budžeti jedinica lokalne samouprave obično sadrže i obrazloženje u kojem su data detaljnija objašnjenja pojedinih dijelova budžeta ili planiranih izdvajanja po budžetskim pozicijama. Treba ipak imati na umu da nivo detalja i potrebnih informacija u posebnom dijelu budžeta nije propisan pa ga pojedine jedinice lokalne samouprave uopšte ne objavljuju ili navode samo sažeti dio prilikom usvajanja budžeta. Obrazloženje je vrlo korisno za analizu i praćenje budžeta, pa je važno zahtijevati od lokalnih vlasti da ga objave već prilikom pripreme i planiranja budžeta.

Kada je u pitanju opšti dio on sadrži ukupne prihode i primanja budžeta, ukupne rashode i izdatke budžeta i budžetski suficit/deficit. Izvještaj o izvršenju budžeta, shodno tome, daje uporedni prikaz ostvarenog ili izvršenog u odnosu na planirano.

U posebnom dijelu budžeta prikazani su rashodi koji se obavezno iskazuju po **organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji**, odnosno raspoređuju po korisnicima i izvorima prihoda.

Organizaciona klasifikacija nam pokazuje ko su korisnici budžetskog novca. Organizaciona klasifikacija se označava posebnim brojem ili šifrom i nazivom korisnika. Korisnici budžeta jedinica lokalne samouprave su najčešće organi opštine/grada (skupština opštine/grada, predsjednik opštine/gradonačelnik, opštinsko/gradsko vijeće, opštinske/gradske uprave ili sekretarijati, javno pravobranilaštvo). Takođe, korisnici budžeta su i ustanove koje se, za obavljanje pojedinih djelatnosti iz nadležnosti opštine/grada osnivaju na lokalnom nivou. To su: ustanove kulture, predškolske ustanove, ustanove iz oblasti turizma, prostornog planiranja i izgradnje, mjesne zajednice i sl. Ostali korisnici budžeta opštine/grada su: škole, ustanove primarne zdravstvene zaštite (domovi zdravlja), ustanove iz oblasti socijalne zaštite, javna preduzeća i sl. Karakteristično za ove korisnike jeste da se samo djelimično finansiraju iz lokalnih budžeta, a da im se sredstva za plate obezbjeđuju ili iz budžeta višeg nivoa vlasti (škole, domovi zdravlja i centri za socijalni rad) ili iz sopstvenih izvora (lokalna javna preduzeća)

Funkcionalna klasifikacija daje odgovor na pitanje šta se finansira, odnosno za koje namjene se planira i troši budžetski novac. Funkcionalna klasifikacija ne zavisi od korisnika koji određenu funkciju sprovodi, već se vezuje isključivo za namjenu, tj. oblast koja se finansira. To su oblasti opšte javne usluge, odbrane, zaštite životne sredine, socijalna zaštita, obrazovanje, itd.

Ekonomska klasifikacija je razvrstavanje prema vrsti prihoda, odnosno rashoda. Ekonomska klasifikacija pokazuje kako, odnosno kroz koje vrste prihoda se ubiru sredstva, i što je za našu analizu još važnije, **kroz koje troškove se finansira određena funkcija**. Konkretno, iskazuje pojedinačna dobra i usluge (kao što su rashodi za lična primanja zaposlenih, rashodi po osnovu korišćenja roba i usluga, izdvajanja za subvencije, grantove, transfere, itd. plate, doprinosi, materijal i sl.) i izvršena izdvajanja radi namirenja pojedinih funkcija budžeta.

Zbog značaja ekonomske klasifikacije za analizu budžetske potrošnje u narednom tekstu opisane su glavne budžetske pozicije.

Rashodi za lična primanja zaposlenih i po osnovu korišćenja roba i usluga

Rashodi za lična primanja zaposlenih predstavljaju jednu od najznačajnijih stavki u okviru svakog budžeta. Ovim sredstvima se finansiraju plate svih zaposlenih u organu uprave (jedinicama lokalne samouprave, ministarstvima i agencijama te drugim tijelima i institucijama javnog sektora). Ovdje se naravno ubrajaju i plate svih izabranih i imenovanih zvaničnika određenog nivoa.

Pitanja u vezi sa platama koja mogu da interesuju opštu javnost i građane odnose se na broj zaposlenih koji platu primaju iz budžeta i visinu naknade koju oni ostvaruju, naročito zbog toga što su plate i naknade budžetskih korisnika u ranijem periodu bile znatno više u odnosu na plate zaposlenih u drugim djelatnostima i sektorima, a bez validne

argumentacije. Treba svakako reći da je visina izdvajanja za plate po pojedinim institucijama u direktnoj zavisnosti od broja izvršilaca i utvrđenih platnih koeficijenata.

Kada govorimo o materijalnim troškovima, odnosno troškovima za materijal i usluge, ovdje se obično radi o putnim troškovima, izdacima za energiju, komunalne i komunikacijske usluge, nabavku materijala i sitnog inventara, izdacima za usluge prevoza i goriva, unajmljivanju imovine i opreme, izdacima za tekuće održavanje, osiguranje, bankarske usluge i usluge platnog prometa, kao i izdacima za ugovorene usluge. Upravo na budžetskoj poziciji „izdaci za ugovorene usluge“ revizorski izvještaji često konstatuju nepravilnosti i praksu tzv. „skrivenog zapošljavanja“ putem ugovora o djelu ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima i slično. Generalno, može se reći da revizorske institucije često primjedbuju probleme sa stavkama u okviru troškova za materijal i usluge osim eventualno izdataka za osiguranje, bankarske usluge i platni promet. Većina ovih troškova se realizuje putem provođenja postupaka javnih nabavki o čemu će riječi biti nešto kasnije.

Primjer: Revizorski nalaz Budžeta Federacije BiH za 2020. godinu

„Kao i prethodnih godina, i u revidiranoj godini ugovori o djelu zaključivali su se za obavljanje poslova i zadataka utvrđenih pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu, odnosno za poslove koji opisom odgovaraju poslovima iz nadležnosti revidiranih institucija. U velikom broju slučajeva ugovori su se zaključivali u kontinuitetu tokom godine (s kraćim prekidima), a pojedini i više godina.

Nije definiran način utvrđivanja visine naknade, vrednovanje poslova koji su bili predmet ugovora o djelu, kao ni procedura kojom se regulira transparentan način angažiranja suradnika po ovom osnovu.

Imajući u vidu činjenicu da bi se ugovori o djelu trebali zaključivati za obavljanje određenog ugovorenog jednokratnog posla i uzimajući u obzir da se angažiranje fizičkih osoba za obavljanje poslova putem ugovora o djelu obavlja u kontinuitetu, ne možemo potvrditi opravdanost zaključivanja ugovora o djelu na ovakav način, kao ni utemeljenost i opravdanost isplaćenih naknada.

Smatramo da ovakvo zaključivanje ugovora o djelu predstavlja netransparentan način angažiranja izvršitelja ugovorenih poslova, što se ne može prihvatiti kada je u pitanju javni sektor.

Popuna nedostajućeg kadra, neophodnog za poslovanje institucija, vršila se angažiranjem vanjskih suradnika putem ugovora o djelu, a ne provođenjem redovnih procedura propisanih Zakonom o državnoj službi u FBiH i Zakonom o namještenicima u organima državne službe u FBiH. Ugovori o djelu nisu zaključivani jednokratno i za obavljanje tačno utvrđene vrste poslova i zadataka, već kontinuirano tokom cijele godine“.

U skladu sa navedenim organizacije civilnog društva u izvještaju o izvršenju budžeta trebaju tražiti informacije o ukupnom broju zaposlenih i imenovanih lica koji ostvaruju naknade iz budžeta, iznosima njihovih primanja kao i informacije o vrstama izdataka za ugovorne i stručne usluge sa posebnim akcentom na broj sklopljenih ugovora o djelu i vrstu poslova koji su tim ugovorima izvršeni.

Grantovi, subvencije i transferi

Grantovi su bespovratna finansijska sredstva koja se dodjeljuju licu ili organizaciji radi sprovođenja unaprijed definisanih aktivnosti i koja se uređuju sporazumom ili ugovorom između korisnika granta i institucije vlasti (vlade, ministarstva, agencije, lokalne samouprave, itd.). Planiranje grantova treba da se vrši u skladu sa strategijama i politikama na način da se na pozicijama grantova planiraju sredstva **za finansiranje programa i projekata čija realizacija i rezultati će biti u funkciji ostvarivanja postavljenih strateških ciljeva i politika**. Dakle, vrlo važna karakteristika ovih budžetskih izdvajanja je njihova svrha i rezultat koji se želi postići. Shodno tome, prilikom definisanja ukupnog izdvajanja za grantove potrebno je napraviti analizu i ocjenu uspješnosti projekata i programa koji su ranije finansirani na taj način. Način i kriteriji za dodjelu grant sredstava treba da budu definisani posebnim dokumentom i unaprijed poznati potencijalnim korisnicima sredstava. Takođe, od korisnika grant sredstava potrebno je obezbijediti povratnu informaciju u formi izvještaja koji će imati dat pregled sprovedenih aktivnosti i ostvarenih rezultata koji će opravdati namjenu.

Nažalost, uvidom u brojne revizorske izvještaje na svim nivoima vlasti u BiH može se izvući generalna ocjena da "postojeći načini planiranja, dodjele, izvještavanja, kontrole i evaluacije grantova ne omogućavaju efektivno upravljanje grantovima u smislu da se sa angažovanim budžetskim sredstvima osigurava realizacija programa i projekata čiji rezultati doprinose ostvarivanju postavljenih ciljeva."

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA - Upravljanje grantovima u institucijama BiH, Ured za reviziju institucija BiH

Nalazi do kojih se došlo revizijom ukazuju na to da postojeći način upravljanja grantovima nije efikasan i usmjeren ka ostvarivanju rezultata i postignuće ciljeva. Slabosti su uočene kako u planiranju grantova, uspostavljenim procedurama, provođenju procedura tako i u izvještavanju o ostvarenim rezultatima i ciljevima za dodijeljena sredstva granta. Planiranju grantova ne prethodi utvrđivanje jasno definisanih ciljeva koji se žele postići, aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, niti jasni i mjerljivi pokazatelji rezultata. Ni planiranje budžeta za grantove i raspored sredstava po različitim vrstama grantova se ne zasniva na analizama i dokumentovanim podacima. Dodjela grantova nije uspostavljena na način koji osigurava jednaku transparentnost i postupanje, kao i pretpostavke za ostvarenje rezultata i ciljeva. Propisi koji detaljnije uređuju procedure dodjele grantova se međusobno razlikuju kako po institucijama tako i po vrstama grantova. Određeni segmenti nisu regulisani Propisima pa ostavljaju prostor za slobodna tumačenja i različita postupanja.

Slično kao grantovi i pod **subvencijama** se podrazumijevaju sva izvršena nepovratna davanja iz budžeta s tim da su ona obično usmjerena prema javnim ili privatnim preduzećima, preduzetnicima, finansijskim institucijama ili posebnim tržišnim proizvođačima (obrtnik, poljoprivrednik i drugi proizvođači usluga na tržištu). Subvencije

mogu da se koriste pod različitim nazivom i to regresi, kompenzacije, premije, poticaji i dr. Njihova najčešća namjena je smanjivanje cijene za konačnog korisnika, stimuliranje proizvodnje određenih proizvoda i pružanje usluga zaštite standarda stanovništva i dr.

Organizacije civilnog društva koje rade analizu budžetske potrošnje svakako trebaju obratiti pažnju na to da li izvještaji o izvršenju budžeta sadrže informacije o korisnicima grant sredstava i subvencija, sprovedenim aktivnostima i ostvarenim rezultatima. Isto tako ovi izvještaji treba da sadrže informacije o doprinosu u realizaciji strateških ciljeva i politika kroz dodijeljena grant sredstva i subvencija što podrazumijeva uspostavljen sistem evaluacije dodijeljenih subvencija, odnosno programa i projekata koji se finansiraju putem grantova.

Transferi su, slično kao grantovi i subvencije, bespovratna finansijska sredstva koja se dodeljuju drugim organizacijama javne uprave ili drugim nivoima vlasti te mogu biti u formi prihoda ali i rashoda u zavisnosti da li se radi o sredstvima koja su primljena od nekog ili sredstava koja su nekome data. Kada se posmatraju budžeti BiH, entiteta te kantona, može se reći da se radi uglavnom o davanju transfera nižim nivoima vlasti u skladu sa odlukama vlada odnosno o rashodima po osnovu transfera. U transfere se ubrajaju u najvećoj mjeri subvencije javnim ustanovama i javnim i privatnim preduzećima, te kontribucije i članarine na osnovu definisanih sporazuma. Transferi se obično definišu na osnovu određene namjene pa se u vezi sa tim nazivaju i namjenski transferi. Namjenski transferi predstavljaju transfere, **uključujući tekuće i kapitalne**, koji se daju drugim nivoima vlasti ili vanbudžetskim fondovima, u okviru programa koji potiču iz budžeta vlade ili fonda koji daje transfer i čije je korištenje definisano i ne može se koristiti u druge svrhe. Primjera radi. Smjericama o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u Federaciji Bosne i Hercegovine definišu se minimalni standardi dodjele budžetskih sredstava iz Budžeta Federacije, koje budžetski korisnici dodjeljuju putem transfera i subvencija za finansiranje zakonski utvrđenih prava, programa i/ili projekata drugih nivoa vlasti, neprofitnih organizacija i pojedinaca.

Pod kapitalnim transferima podrazumijevaju se sva izvršena nepovratna davanja u svrhu nabavke kapitalne (dugotrajne, stalne) imovine i kapitalnih ulaganja koja predstavljaju stalno sredstvo nekog drugog pravnog lica. Kod kapitalnih transfera **podrazumijeva se da je namjena datog kapitalnog transfera unaprijed poznata** (utvrđena, planirana), tj. da je unaprijed poznato da će sredstva transfera kod primaoca biti korištena isključivo za kapitalne namjene.

Pod tekućim transferima podrazumijevaju se sva izvršena nepovratna davanja za tekuće svrhe, tj. ona nepovratna davanja koja nisu data za nabavku kapitalne imovine. Tekući transferi podrazumijevaju i sve isplate i nepovratna davanja opšte prirode drugim nivoima vlasti za koje namjena nije unaprijed određena, pa čak i onda ako se ta sredstva kod primaoca djelimično koriste za finansiranje nabavke stalnih sredstava (kapitalne imovine). To znači da se kod davaoca transfera kao tekući transferi iskazuju i svi oni transferi čija

namjena nije unaprijed definisana, a da je pravo korisnika takvih transfera da sami određuju namjene u koje će ih iskoristiti.

Najčešće uočene nepravilnosti kada su u pitanju transferi su ti da programima utroška nije utvrđena svrha dodjele sredstava (posljedično nije moguće ocijeniti efekte uloženi sredstava), nije definisan način postupanja u situacijama kada korisnici nisu namjenski utrošili sredstva, kao i u situacijama kada korisnik ne dostavi izvještaj o utrošku sredstava, ne prati se kontinuirano namjenski utrošak doznačenih sredstava krajnjim korisnicima i ne poduzimaju se blagovremeno aktivnosti na povratu neutrošenih ili nenamjenski utrošenih sredstava. Takođe, prisutna je i praksa da se sredstva doznačavaju u zadnjem kvartalu tekuće godine što otežava nadzor nad namjenskim utroškom jer se nadzor obavlja u godini kada su sredstva već planirana za tu godinu.

Ono što može biti poseban problem jeste situacija da se sredstva na poziciji transfera planiraju i odobravaju određenim budžetskim korisnicima konstantno, iz godine u godinu, iako je u prethodnim godinama konstatovano da ti budžetski korisnici nisu preduzimali adekvatne mjere i aktivnosti u dijelu nadzora nad namjenskim utroškom sredstava transfera, izvještavanja i praćenja efikasnosti uloženi sredstava.

Budžetska rezerva

Budžetska rezerva je dio planiranih prihoda u budžetu koji se ne raspoređuju unaprijed, već se koriste se za određene namjene tokom budžetske godine. Budžetska rezerva se raspoređuje na osnovu posebnih odluka Vlade, odnosno izvršnog organa opština, gradova i fondova. Budžetskim propisima je definisano da se sredstva budžetske rezerve mogu koristiti za: a) pokrivanje nepredviđenih izdataka za koje nisu planirana sredstva u budžetu, b) budžetske izdatke za koje se u toku godine pokaže da planirana budžetska sredstva nisu bila dovoljna, c) privremeno izvršavanje obaveza budžeta usljed smanjenog obima budžetskih sredstava i d) izuzetno za ostale namjene, u skladu sa odlukama Vlade, odnosno izvršnog organa opština, gradova i fondova.

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu u Republici Srpskoj budžetska rezerva planira se u iznosu do 2,5% od ukupno planiranih budžetskih prihoda, umanjениh za planirane grantove za tekuću fiskalnu godinu. U Federaciji BiH, u skladu sa Zakonom o budžetima budžetsko izdvajanje za tekuću rezervu ne smije preći 3% ukupnih prihoda, isključujući primitke. Ovdje je važno napomenuti da je u izvještaju o izvršenju obavezno navesti informacije o **korišćenju budžetske rezerve**.

Državna, entitetske, kantonalne i Vlada Brčko distrikta te pojedinci na vlasti su od 2014. godine podijelili skoro 184 miliona KM iz tekućih budžetskih rezervi. Ovaj novac je namijenjen za hitne i neplanirane troškove, a predsjednici, premijeri i ministri su ga dijelili i pojedincima, firmama i institucijama koje se već finansiraju iz budžeta.

Novinari Centra za istraživačko novinarstvo (CIN) iz Sarajeva su prikupili podatke od vlada i ministarstava, pregledali izvještaje o izvršenjima budžeta, službene novine i revizorske izvještaje od početka 2014. do oktobra 2019. godine. Svi podaci o trošenju budžetskih

rezervi, osim podataka o isplatama koje su odobrili premijeri i ministri u Zapadnohercegovačkom i Kantonu 10, objedinjeni su u bazi podataka koja je dostupna na web adresi https://www.cin.ba/budzetska_rezerva_2/



- **Postoji li na nivou posmatranog nivoa vlasti poseban propis ili dokument koji je regulisan postupak dodjele grantova, subvencija i transfera?**
- **Ukoliko postoje propisane procedure za dodjelu grantova, subvencija i transfera, da li su iste ispoštovane tokom izvršenja budžeta?**
- **Da li je iznos predviđenih budžetskih rezervi u skladu sa propisanim limitima?**
- **Postoji li informacija o svim korisnicima grantova i subvencija dodijeljenim iznosima, sprovedenim aktivnostima i ostvarenim rezultatima?**
- **Postoji li u izvještaju o izvršenju budžeta informacija o postignutim efektima dodijeljenih grant sredstava, subvencija i izvršenih transfera odnosno, njihovom doprinosu ostvarenju strateških ciljeva i politika?**
- **Postoji li u izvještaju o izvršenju budžeta informacija o utrošenim sredstvima budžetske rezerve i razlozima za njihovu potrošnju?**

Analiza budžetske potrošnje sa aspekta poštovanja Zakona o javnim nabavkama

U prethodnom poglavlju istaknute su glavne budžetske pozicije sa aspekta ekonomske klasifikacije budžeta obzirom da je na taj način najlakše steći uvid u to kroz koje troškove se finansira određena funkcija posmatranog organa uprave. S druge strane, svako trošenje budžetskih sredstava za nabavku roba, usluga i radova koje vlada, organ lokalne samouprave ili neka druga javna institucija vlasti (ministarstvo, agencija, zavod, itd.) provodi zahtijeva postupak javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama u BiH.

Treba imati na umu da se kroz postupak javnih nabavki vrši značajan procenat ukupnih javnih izdataka pa tako u Bosni i Hercegovini, gdje je javna potrošnja viša od polovine bruto društvenog proizvoda, obim javnih nabavki je na nivou od 20 do 25 procenata sveukupnih javnih izdataka. Zbog toga javne nabavke predstavljaju veoma bitan segment na koji je potrebno obratiti pažnju tokom analize budžetske potrošnje i u narednoj tabeli su sumirani ključni aspekti postupka javnih nabavki gdje postoji rizik nedovoljne transparentnosti ili neodgovornog upravljanja javnim sredstvima. U tom smislu naredna tabela daje pregled osnovnih pitanja koje organizacije civilnog društva trebaju postaviti prilikom analize budžetske potrošnje kroz postupak javnih nabavki.

ASPEKT JAVNIH NABAVKI	Kontrolno pitanje
<i>Transparentnost u procesu pripreme javnih nabavki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Da li Plan nabavki postoji i da li je objavljen? • Da li Plan nabavki sadrži dovoljno informacija (npr. pojašnjenja svrhe nabavke, vremenski plan, predviđeni postupak nabavke, procjenu vrijednosti, itd.)? • Da li je tenderska dokumentacija dostupna? • Da li tenderska dokumentacija sadrži dovoljne i suvise informacije za pripremu ponuda?
<i>Priprema javnih nabavki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Da li je Plan nabavki usklađen sa drugim dokumentima (budžet, plan rada, plan kapitalnih investicija i dr.)? • Da li su potrebe i procjene vrijednosti jasno definisane ili su „prepisane“ iz prethodnih planova nabavki? • Da li su potrebe za nabavkama kvalitetno procijenjene sa stanovišta svrsishodnosti? • Da li je primjereno procijenjena vrijednost nabavki? • Dešavaju li se česte izmjene plana nabavki?
<i>Provođenje postupaka</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Da li se dešava situacija dijeljenja/„cijepanja“ predmeta nabavke s ciljem izbjegavanja transparentnije procedure? • Postoji li praksa korišćenja specifičnih postupaka (npr., pregovarački postupak bez objave obavještenja)? • Postoji li obrazloženje/opravljanje za upotrebu manje transparentnih postupaka, ili je ono nedovoljno/nejasno? • Da li su rokovi za pripremu/dostavu ponuda dovoljno dugi? • Postoji li praksa produženja postojećih ugovora o nabavkama?
<i>Transparentnost u fazi provođenja javnih nabavki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Da li je objavljen javni poziv i tenderska dokumentacija? • Da li je predmetna javna nabavka predviđena Planom nabavki? • Da li su pojašnjenja/specifikacije ili odgovori na upite u vezi sa tenderskom dokumentacijom dostavljeni svim ponuđačima?
<i>Moguće zloupotrebe u izvršenju ugovora</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dešava li se situacija da ne postoje podaci o implementaciji dodijeljenog ugovora, niti informacije za javnost? • Dešava li se situacija da se ne objavljuju izmjene/aneksi ugovora o javnoj nabavci? • Postoji li praksa izmjene ugovora/aneksa koji se odnose na povećanje ugovorene cijene, izmjenu rokova, umanjeње kvaliteta/količine, zamjenu robe i izmjene drugih elemenata ugovora? • Dešavaju li se situacije neusaglašenosti tokom implementacije ugovorenih odredbi u smislu plaćanja više cijene od ugovorene, prihvatanja manje količine ili kvaliteta predmeta nabavke, dužih rokova isporuke i sl? • Postoji li praksa isplate neuobičajeno visokih procenata

ugovorene cijene avansno?

7. PRILOG

Praktični alat za organizacije civilnog društva: kontrolna lista od 30 pitanja za monitoring budžeta na lokalnom nivou

MEHANIZMI UČEŠĆA GRAĐANA		
1	Da li su aktima jedinice lokalne samouprave propisani oblici učešća građana u donošenju odluka?	
	Ako DA, proučite akte koji regulišu ovu oblast.	
2	Da li jedinica lokalne samouprave primjenjuje navedene akte?	
	Ako DA, na koji način i u kojim fazama budžetskog procesa?	
3	Da li jedinica lokalne samouprave ima druge mehanizme konsultacija sa građanima?	
	Ako DA, koje?	
4	Da li opština ili grad na web stranici objavljuje nacrt akata i omogućava konsultacije?	
5	Da li ste vi do sada inicirali konsultativne procese sa javnom upravom u vezi sa uvođenjem novih mehanizama za učešće javnosti u donošenju odluka?	
PLANIRANJE I DONOŠENJE BUDŽETA		
6	Da li odjeljenje za finansije ili organizacione jedinice opštine ili grada organizuju konsultacije u ranim fazama pripreme budžeta?	
	Ako DA, na koji način?	
7	Da li jedinica lokalne samouprave prikuplja informacije o potrebama posredstvom mjesnih zajednica?	
8	Da li jedinica lokalne samouprave organizuje javne rasprave o nacrtu i prijedlogu budžeta?	
9	Da li sadržaj budžeta odražava potrebe zajednice i korisnika sa kojima radi vaša organizacija?	
10	Da li je sadržaj budžeta usklađen sa ključnim razvojnim dokumentima jedinice lokalne samouprave (Strategija razvoja, plan kapitalnih investicija)?	
11	Da li ste vi do sada inicirali konsultativne procese sa javnom upravom u vezi sa javnim politikama, uključujući i budžet?	

12	Da li je budžet vaše opštine/grada donesen u skladu sa rokovima koji su definisani budžetskim kalendarom?	
13	Da li je budžet vaše opštine/grada donesen po hitnom postupku? Ako DA, zbog čega?	
14	Da li usvojeni budžet sadrži tabelarni i opisni dio sa pratećim obrazloženjima najvažnijih budžetskih pozicija?	
PRAĆENJE IZVRŠENJA BUDŽETA		
15	Imate li informaciju o tome da li je i koliko puta rađen rebalans budžeta Vaše jedinice lokalne samouprave u protekloj kalendarskoj godini?	
16	Postoje li javno dostupne informacije o svim izvršenim realokacijama u okviru budžeta Vaše jedinice lokalne samouprave sa obrazloženjem razloga za iste?	
17	Postoji li na zvaničnoj web stranici vaše lokalne uprave kvartalni, polugodišnji ili godišnji izvještaj o izvršenju budžeta? Koji od navedenih izvještaja je dostupan javnosti?	
18	Postoji li na zvaničnoj web stranici nadležne službe za reviziju javnog sektora Izvještaj o finansijskoj reviziji Vaše jedinice lokalne samouprave? Ako DA, da li su revizori dali pozitivno, negativno ili mišljenje sa rezervom?	
19	Postoje li u izvještaju o izvršenju budžeta informacije o ukupnom broju zaposlenih i imenovanih lica koji ostvaruju naknade iz budžeta, iznosima njihovih primanja?	
20	Postoje li u izvještaju o izvršenju budžeta informacije o vrstama izdataka za ugovorne i stručne usluge sa posebnim akcentom na broj sklopljenih ugovora o djelu i vrstu poslova koji su tim ugovorima izvršeni?	
21	Postoji li na nivou posmatranog nivoa vlasti poseban propis ili dokument kojim je regulisan postupak dodjele grantova, subvencija i transfera?	
22	Ukoliko postoje propisane procedure za dodjelu grantova, subvencija i transfera, da li su iste ispoštovane tokom izvršenja budžeta?	
23	Da li je iznos previđenih budžetskih rezervi u skladu sa propisanim limitima?	
24	Postoji li informacija o svim korisnicima grantova i subvencija, dodijeljenim iznosima, provedenim aktivnostima i ostvarenim rezultatima?	
25	Postoji li u izvještaju o izvršenju budžeta informacija o postignutim efektima dodijeljenih grant sredstava, subvencija i izvršenih transfera odnosno, njihovom doprinosu ostvarenju strateških ciljeva i politika?	
26	Postoji li u izvještaju o izvršenju budžeta informacija o utrošenim sredstvima budžetske rezerve i razlozima za njihovu	

	potrošnju?	
TRANSPARENTNOST BUDŽETSKE POTROŠNJE KROZ UVID U PLAN NABAVKI		
27	Da li zvaničnoj web stranici opštine ili grada objavljen Plan nabavki sa svim neophodnim informacijama koje se odnose na svrhu nabavke, vremenski plan, predviđeni postupak nabavke, procjenu vrijednosti nabavki, itd.?	
28	Da li je Plan nabavki usklađen sa drugim dokumentima (budžet, plan rada, plan kapitalnih investicija i dr.) i ažuran u odnosu na izmjene drugih planskih dokumenata (rebalans budžeta)?	
29	Dešavaju li se česte izmjene Plana javnih nabavki?	
30	Da li je svaka provedena javna nabavka i bila predviđena Planom nabavki?	