

Analiza stanja budžetske transparentnosti i uključenja javnosti u budžetski proces u institucijama Bosne i Hercegovine



Miroslav Tomić,

Centar za zastupanje građanskih interesa
(CPI Fondacija)



Implemented by



Impresum

Izdavač: Fondacija “Centar za zastupanje građanskih interesa”

Za izdavača: Zoran Ivančić, izvršni direktor Fondacije CPI

Autor: Miroslav Tomić

Grafičko oblikovanje: Zoran Herceg

Ilustracija naslovne strane: Kemal Grbo; prema ilustraciji autora Wolf Craft, licenca CC0, <https://www.mepixels.com/photo/finance-graph-1158>

Mjesto i godina izdanja: Sarajevo, 2021.

Podrška izradi i štampi ove publikacije pružena je u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH kao dio podrške reformi javne uprave u BiH.

Program jačanja javnih institucija provodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj SR Njemačke u saradnji s Vladom Ujedinjenog Kraljevstva. Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju stavove niti službene politike vlada Njemačke i Ujedinjenog Kraljevstva.



Implemented by



Sadržaj

Uvod	4
Realizacija politike proaktivne transparentnosti Savjeta Ministara BiH	5
Uvod: Međunarodna metodologija ocjene stanja budžetske transparentnosti	10
Stanje: rezultati mjerenja transparentnosti prema međunarodnoj metodologiji	11
Načela uključenosti javnosti u kreiranje fiskalne politike	13
Analiza stanja učešća javnosti u budžetskom procesu prema Istraživanju otvorenosti budžeta (2019)	14
Zaključci, smjernice i preporuke	18
Reference i izvori	19

Uvod

Svrha ovog dokumenta jeste procjena i analiza stanja budžetske transparentnosti i uključenja javnosti u budžetski proces na državnom nivou. Nalazi analize će poslužiti kao racionalna, činjenična osnova za definisanje smjernica ili preporuka čija realizacija će dovesti do poboljšanja i unaprijeđenja ove važne oblasti.

U cilju realizacije zadatka, najprije smo definisali višedimenzionalnu metodologiju ili kriterijume na osnovu kojih vršimo analizu. Naime, ocjena stanja budžetske transparentnosti i uključenosti javnosti u budžetski proces vrši se na osnovu opšteprihvaćenih standarda i metodologije koja se koristi i u drugim zemljama. S tim u vezi, važan korak napravila je Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) koja je razvila Načela visoke razine fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti (dostupno na <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>). Globalni zanačaj ova načela dodatno su stekla kada ih je rezolucijom 67/218 potvrdila i Generalna skupština Ujedinjenih nacija (UNGA) u decembru 2012. godine (dostupno na linku <https://digitallibrary.un.org/record/746583>). U tom kontekstu, budžetska transparentnost i participacija javnosti u budžetskom procesu dobili su na značaju kao ključni faktori koji utiču na kvalitet fiskalne politike i demokratskih procesa, i posljedično, zauzeli visoku poziciju na listi prioriteta vladinih politika svuda u svijetu. Takođe, Međunarodni monetarni fond (MMF) definisao je Načela fiskalne transparentnosti (The Fiscal Transparency Code, dostupno na <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>). Konačno, istraživanje otvorenosti budžeta kojeg provodi Međunarodno partnerstvo za budžet (International Budget Partnership) realizuje se putem upitnika čija pitanja zapravo predstavljaju razradu opštih načela vezanih za transparentnost i mehanizme koji omogućuju učešće građana u donošenju politika.

Međutim, prije prelaska na međunarodnu metodologiju, s obzirom na određena preklapanja između Standarda proaktivne transparentnosti koje je u formi zaključka usvojio Savjet Ministara BiH u decembru 2018. godine, i gore navedenih načela transparentnosti i uključenosti građana u budžetski proces, najprije pratimo realizaciju ili ispunjenost relevantnih proaktivnih standarda, i to na dva načina: 1) analizom statističkih izvještaja o ispunjenosti standarda proaktivne transparentnosti u dijelu koji se odnosi na transparentnost i učešće građana u procesu budžetiranja, i 2) analizom provedenom iz ugla gledanja zainteresovanog građanina - kako i na koji način građanin može doći relevantnih informacija.

Dokument ima sljedeću strukturu: nakon uvodnog dijela, u drugom poglavlju analiziramo ispunjenost relevantnih standarda proaktivne transparentnosti Savjeta Ministara BiH, u trećem poglavlju donosimo metodologiju koja se koristi za procjenu transparentnosti prema Istraživanju o otvorenosti budžeta, te potom i empirijske rezultate (četvrto poglavlje). U petom poglavlju predstavljamo načela učešća javnosti koja predstavljaju metodološki okvir za analizu, dok u šestom poglavlju, donosimo empirijske rezultate na osnovu Istraživanja o otvorenosti budžeta. Drugo, četvrto i šesto poglavlje posmatrano skupa predstavljaju izvještaj stanja budžetske transparentnosti i uključenosti javnosti u budžetski proces u užem smislu. Završna razmatranja data su u sedmom dijelu, nakon čega dolazi pregled izvora i literature.

Realizacija politike proaktivne transparentnosti Savjeta Ministara BiH

Početna tačka analize jeste pregled ispunjenosti standarda proaktivne transparentnosti koji su u direktnoj vezi sa budžetskom transparentnošću i učešćem građana. Problemu pristupamo na dva načina:

- 1) analizom statističkih izvještaja o ispunjenosti standarda proaktivne transparentnosti u dijelu koji se odnosi na transparentnost i učešće građana u procesu budžetiranja, i
- 2) analizom iz ugla gledanja zainteresovanog građanina - kako i na koji način građanin dolazi do relevantnih informacija.

Prvi pristup se može okarakterisati kao pogled iznutra, drugi, pogled izvana. Opravdanje za ovakav pristup nalazimo u izrazito kritičkim stavovima nevladinih organizacija u vezi sa transparentnošću i mogućnosti učešća građana u budžetskom procesu iznesenih tokom procesa konsultacija koji je prethodio radu na ovom dokumentu. Stavljamo se u poziciju zainteresovanog građanina koji pokušava pronaći informacije o budžetu, izvještaj o izvršenju, reviziji te održanim konsultacijama.

Kada se radi o učešću građana u budžetskom procesu, podsjećamo da je Međunarodna federacija za učešće građana (<https://www.iap2.org/page/pillars>) razvila Spektrum modaliteta ili koraka koji se odnose na vezu između javnog sektora i građana, a čini ih 5 aktivnosti¹ :

Informiši - Konsultuj - Uključi - Sarađuj - Osnaži

Mi dakle, u pogledu izvana, analiziramo koliko su institucije uspjele informisati građane o relevantnim aspektima budžetske transparentnosti, a potom koliko su bile uspješne u konsultiranju i uključivanju građana.

U svrhu analize statistike realizacije, u tabeli 1 smo izdvojili relevantne standarde, zapravo sve koji se na bilo koji način mogu dovesti sa osnovnim predmetom analize, uz preuzimanje informacija o njihovoj realizaciji za 2019. i 2020. godinu.

¹ International Association for Public Participation, Spectrum, <https://www.iap2.org/page/pillars>

Rb*.	Standard	2019	2020
A. Proaktivna budžetska transparentnost			
1.	Budžet, izvod iz zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH (za instituciju)	54,55%	48,28%
2.	Izveštaj o izvršenju budžeta-aneks revizorskog izvještaja	81,82%	87,93%
28.	Revizorski izvještaji	47,73%	48,28%
29.	Budžet u formatu za dodjelu budžetskih sredstava	31,82%	34,48%
32.	Budžet analitički	36,36%	41,38%
33.	Izveštaj o izvršenju budžeta, analitički	81,82%	87,93%
B. Učešće javnosti			
15.	Dokumenti za javne konsultacije	77,27%	55,17%
23.	Indeks-registar	86,64%	86,21%
24.	Vodič za pristup informacijama	97,73%	94,83%
25.	Zahtjev za pristup informacijama	93,18%	93,1%
26.	Kalendar događaja	43,18%	50%
36.	Izjava o obavljenim konsultacijama koja sadrži sažetak komentara i izvještaj o njihovom prihvatanju ili odbijanju	36,36%	34,48%
38.	Odgovori po zahtjevima za pristup informacijama	22,73%	24,14%

Tabela 1. Stepen ispunjenosti standarda koji se odnose na transparentnost i učešće

Podaci: <https://parco.gov.ba/hr/proaktivna-transparentnost/statistika/>

*Redni broj (Rb.) odnosi se na broj standarda proaktivne transparentnosti kako je navedeno u dokumentu Politika proaktivne transparentnosti javne uprave u BiH radi lakšeg praćenja.

Što se tiče transparentnosti, najbolju situaciju imamo kod objave izvještaja o izvršenju budžeta - ovi izvještaji dostupni su na web stranicama. Ohrabruje i činjenica da je došlo do porasta u procentu institucija koje objavljuju ove podatke u 2020. u odnosu na 2019. godinu. Logično objašnjenje nalazimo u činjenici da postoji pravilnik koji zahtjeva izradu izvještaja tako da je samo mali dodatni napor neophodan i za objavu. Procentualno gledano najlošija ocjena tiče se konsultacija i odgovora po zahtjevima za pristup informacijama. Ovdje je važno napomenuti da kašnjenja u budžetskom kalendaru imaju direktan negativan uticaj na ispunjavanje standarda proaktivne transparentnosti; praktično, u prethodne tri fiskalne godine korišten je mehanizam privremenog finansiranja. Dakle, na ostvarene rezultate uticale su i okolnosti koje su izvan kontrole državnih službenika.

I dok je ovakav način mjerenja ispunjenosti standarda koristan za institucije BiH čiji kvalitet rada se u ovoj domeni može mjeriti stepenom realizacije standarda proaktivne transparentnosti, zainteresovani građanin ima nešto uži ugao gledanja. Kao što je dobro poznato, proaktivna transparentnost ima za cilj da svim zainteresovanim stranama omogući brz, efikasan i jeftin uvid u poslovanje institucije, bez da ih eksplicitno traže (vidjeti BHAS(2018) Proaktivna transparentnost). Nedavna inovacija, početak izrade i objavljivanja Budžeta za građane označava prekretnicu, nultu tačku, u smislu da javni sektor građanima stavlja na uvid pojednostavljeni prikaz relevantnih informacija o trošenju javnog novca. U osnovi proaktivne transparentnosti konačan sud o ispunjenosti standarda je na strani poreznog obveznika, građanina u čije ime i za čiji novac javni sektor osigurava javne usluge.

U tu svrhu, prateći strukturu budžeta za građane², izabrali smo 10 najvećih budžetskih korisnika čiji ukupni rashodi u 2020. čine 68,60% ukupnih rashoda institucija BiH, odnosno budžeta države bez obaveza servisiranja vanjskog duga sa ciljem da provjerimo koliko transparentno te institucije na svojim web stranama prikazuju informacije o budžetu. Različita priroda poslova i djelatnosti kojima se bave ovih 10 institucija utiče na različiti izbor dizajna web stranice. Međutim, nameće se zaključak da ne postoji niti približno sličan način u pristupu prezentiranju informacija koje se tiču proaktivne budžetske transparentnosti i učešća građanja. Činjenica da su numeričke informacije prikazane u pdf formatu, i to najčešće kao loše skenirani dokument (npr. <http://sipa.gov.ba/assets/files/budzet/budzet2018.pdf>), sugeriše da se uglavnom samo radi o formalnom izvršavanju obaveze. Ovo je teško shvatljivo ako se zna da se u osnovi radi najčešće radi o obrascima izrađenim u excel formatu. Umjesto samo postavljanja relevantnog dokumenta na web stranicu, npr. u excel formatu, objava pdf formata zahtjeva štampanje i skeniranje. Ako postoji neki poseban razlog koji se koristi za ovakav pristup (npr. obavezan pečat i potpis na dokumentu) onda ne košta ništa da se pored pdf formata isti obrazac postavi i u ekselu.

Ispod navodimo glavna zapažanja i pronađeni sadržaj za 10 najvećih institucija poredanih po veličini budžeta³:

1. Ministarstvo odbrane BiH

Podaci o budžetu i finansijama sadržani u dijelu stranice pod nazivom Interni dokumenti;

Na dan 23.04.2021. godine dostupni samo godišnji podaci o izvršenju za 2019. u pdf formatu, i budžet ministarstva za 2015.godinu, takođe u pdf formatu.

2. Granična policija BiH

Podaci o budžetu nalaze se u padajućem meniju Javne nabavke. Postoje analitički podaci o budžetu završno sa 2018. godinom, dok su za 2019. godinu dostupni samo izvještaji o izvršenju. Svi dokumenti su u pdf formatu. Takođe, za razliku od ostalih institucija koje na vrhu stranice prikazuju najnovije podatke, ovdje se počinje sa najstarijim dostupnim podacima.

3. Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje(UIO)

U padajućem meniju O nama postoji dio za prikaz budžeta - kompletan prikaz svih usvojenih budžeta od najnovijih (2020.) do osnivanja Uprave (2005.), prikaz godišnjih izvještaja o izvršenju (2015-2019. godina), revizorskih izvještaja (2005-2019) te zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava, tesktualni dio, bez analitičkih dodataka za 2020.godinu.

4. Ministarstvo vanjskih poslova(MVP)

U dijelu web stranice Dokumenti MVP, dostupno je izvješće o izvršenju budžeta za 2019. godinu, uključujući i pripadajuće analitičke tabele (Obrazac 1), oba u pdf formatu. U prethodnim periodima (2015-2018) na web stranici postoje detaljni prikazi svih propisanih obrazaca o izvršenju (analitički), takođe skenirani i u pdf formatu. Nejasni su razlozi promjene prakse u odnosu na prethodne periode. Objavljen je i nalaz revizije za 2016. godinu skupa sa Planom aktivnosti za oklanjanje nedostataka po nalazu revizije.

² Dostupan na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH, https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/javni_dug/informacije/2020/decembar/BUD%C5%BDET%20bosanski%20el.pdf
³ Pristup internet stranicama vršen u periodu 01.-30.04.2021

5. Obavještajno sigurnosna agencija(OSA)
Bez finansijskih informacija na web stranici.

6. Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)

U padajućem meniju Dokumenti, prikazane informacije o budžetu od 2016. do 2020. godine -skenirani list iz Službenog glasnika, pdf format, i propisani analitički obrazci o izvršenju budžeta (2015-2019), skenirane excel tabele u pdf formatu, te revizorski izvještaji od 2004. do 2019. godine.

7. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela

Na web stranici, u dijelu Podzakonski akti, prikazan je poslednji dostupan podatak o izvršenju budžeta za 2019. godinu, propisani obrazci, skenirani u pdf formatu. S obzirom da se u rubrici Podzakonski akti nalaze svi akti počev od najnovijih ka onima starijeg datuma, informacija o izvršenju nalazi se tek nakon prelistavanja. Brži način dolaska do tražene informacije je upotrebom pretraživača.

8. Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA)

Postoji izvještaj o izvršenju budžeta za period od 2016. do 2019. godine, pdf format, u dijelu web stranice "podzakonski akti". Nakon unošenja pojma "budžet" ili "revizija" u pretraživač dobije se link na revizorske izvještaje za period od 2010. do 2015. godine, pdf format.

9. Služba zajedničkih poslova

Dostupan izvještaj o izvršenju budžeta za 2019. godinu, skeniran pdf. format, i to tek nakon unošenja u pretragu pojma "budžet".

10. SUD BiH

Dostupan Izvještaj o izvršenju u excelu formatu za period 2015-2019 godine. Dostupni izvještaji o reviziji za period 2002-2019 godina. Dakle, od 10 pregledanih institucija, jedino Sud BiH prikazuje analitičke podatke o izvršenju budžeta u excel formatu.

Nakon provjere dostupnosti informacija o budžetu, izvršenju i reviziji, nastavili smo sa analizom primjene standarda broj 36, Izjava o obavljenim konsultacijama koja sadrži sažetak komentara i izvještaj o njihovom prihvatanju ili odbijanju. S obzirom da je ovdje značajno lošiji rezultat (vidjeti tabelu 1) kao i činjenice da od 10 najvećih institucija imamo tri policijske agencije i jednu obavještajnu, analizirali smo informacije o ispunjenosti ovog standarda za 5 institucija, sa sljedećim nalazima:

1. Ministarstvo odbrane:

Bez informacija o konsultacijama na web stranici.

Nakon unošenja riječi Izjava o obavljenim konsultacijama dobije se 0 dokumenata; unošenje riječi "konsultacije" u pretraživač na web stranici dobije se informacija o različitim bilateralnim sastancima i redovnim aktivnostima Ministarstva.

2. UIO:

Bez informacija o konsultacijama na web stranici.

Nakon unošenja riječi “konsultacije” u pretraživač sistem upućuje na eKonsultacije ali su linkovi pokidani.

3. Granična policija:

Postoji rubrika javne konsultacije sa navedenim dokumentima stavljenim na konsultacije ali bez izvještaja o obavljenim konsultacijama na web stranici. Iz ove rubrike postoji link ka eKonsultacijama.

Nakon unošenja riječi “konsultacije” u pretraživač sistem upućuje na eKonsultacije.

4. MVP:

Bez informacija o konsultacijama na web stranici.

Nakon unošenja riječi “konsultacije” u pretraživač sistem izbacuje grešku.

5. IDDEEA:

Bez informacija o obavljenim konsultacijama na web stranici. Postoji padajući meni javne konsultacije sa kontaktima odgovornih osoba i detaljno objašnjenom procedurom.

Nakon unošenja riječi “konsultacije” u pretraživač sistem upućuje na eKonsultacije.

Dakle, na web stranicama odabranih institucija, u najboljem slučaju, nakon pretrage građanin se upućuje na web stranicu eKonsultacije.

Kada se analizi aktivnosti pristupi sa web stranice eKonsultacija, dobiju se podaci o aktima postavljenim na web za konsultacije i izvještajima o izvršenim konsultacijama; izvršili smo uvid u dokumenta za 3 institucije, MOD, UIO, i MFT. Pregledom dostupnih dokumenata postavljenih na web portalu ne nalaze se dokumenta striktno vezana za budžet. Web stranica eKonsultacije sadrži podatke o zakonskim i podzakonskim aktima, međutim, poražavajuća je činjenica da ogroman broj na slučaj izabranih procesa konsultacija nije imao niti jednog učesnika u konsultacijama. Smatramo da ima smisla napraviti specijalni filter za pretrage u kojima nije bilo konsultacija, odnosno računati statistike sa detaljnim informacijama o tome gdje nije bilo aktivnog učešća građana u procesu donošenja pojedinih akata za svaku instituciju; podsjećamo na spektar koraka informiši-konsultuj-sarađuj-uključ-i-osnaži. Preliminarni nalazi nedvosmisleno ukazuju da čak i kada bismo prihvatili stav da je javnost informisana o zakonodavnim aktivnostima (ispunjen prvi korak spektruma) proces konsultacija ne funkcioniše jer nema de facto odziva građana. Da li je to zbog činjenice da građani nisu zainteresovani, ili da nisu dovoljno upoznati sa portalom eKonsultacije može biti predmet novog istraživanja. Izlazi iz okvira ove analize utvrđivanje uzroka takvog stanja kod izabranih institucija.

Uvod: Međunarodna metodologija ocjene stanja budžetske transparentnosti

Sveobuhvatni principi fiskalne transparentnosti definisani su od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF)⁴ i obuhvataju analizu budžeta kroz četiri međusobno povezane dimenzije:

1. *Fiskalno izvještavanje*
2. *Fiskalno predviđanje i budžetiranje*
3. *Upravljanje fiskalnim rizicima*
4. *Upravljanje prihodima od prirodnih resursa*

Zbog specifičnog položaja Institucija BiH u javnom sektoru Bosne i Hercegovine kojeg karakterišu ograničene nadležnosti, kao i činjenica da gro prihoda dolazi od indirektnih poreza koji, kada se jednom utvrdi njihov nivo u budžetskom dokumentu za datu fiskalnu godinu, ne fluktuiraju u zavisnosti od stanja ekonomije ili od prikupljenih ukupnih prihoda, analizu transparentnosti usmjerava dominantno na fiskalno izvještavanje.

Zaista, kod međunarodne ankete o istraživanju otvorenosti budžeta (OBS) upravo je detaljna analiza sljedećih izvještaja ključna za ocjenu stanja transparentnosti i ukupno rangiranje:

1. *Dokument okvirnog budžeta (DOB)*
2. *Prijedlog budžeta s pratećom dokumentacijom*
3. *Usvojeni budžet*
4. *Budžet za građane*
5. *Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta*
6. *Polugodišnji pregled*
7. *Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta*
8. *Revizorski izvještaji*

Metodologija OBS-a podrazumijeva ispunjavanje upitnika sačinjenog od 228 pitanja od kojih se 109 koristi za procjenu budžetske transparentnosti (Open Budget Index) i rangiranje određene zemlje na ljestvici prema broju osvojenih bodova od 1 do 100. Navedena pitanja odnose se na identificiranje ključnih dokumenata u budžetskom procesu, njihovo objavljivanje, odnosno neobjavljivanje od strane vlasti, te sveobuhvatnost i pravovremenost podataka koji su sadržani u ključnim budžetskim dokumentima. Primjenom ove metodologije omogućena je i poredba budžetske transparentnosti i odgovornosti između zemalja širom svijeta.

⁴ International Monetary Fund, The Code of Fiscal Transparency, (<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>)

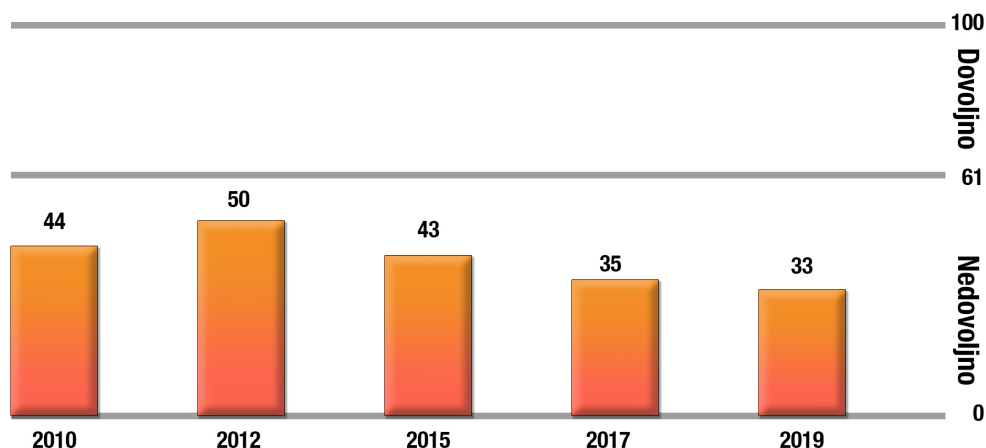
Stanje: rezultati mjerenja transparentnosti prema međunarodnoj metodologiji

Bosna i Hercegovina se rezultatom ostvarenim za transparentnost (Open Budget Index score), u ciklusu istraživanja za 2019. godinu, pozicionirala na 84. mjestu od ukupno 117 zemalja koje su uzele učešće u istraživanju⁵. To znači da vlasti u Bosni i Hercegovini građanima pružaju minimalne informacije o budžetu. Institucije Bosne i Hercegovine su prema analizi kvaliteta gore navedenih dokumenata u 2019. godini, poslednjoj godini za koju je istraživanje provedeno, osvojile 33 od ukupno 100 mogućih poena. Ključni nedostaci odnosili su se na odsustvo odnosno neobjavlivanje budžeta za građane i polugodišnjeg pregleda, te kašnjenje u predavljanju periodičnih izvještaja.

Kada se posmatra kretanje u vremenskoj dimenziji, zabilježen je pad (vidjeti tabelu ispod): međutim pogled unaprijed je ohrabrujući, i to iz više razloga: 1) najpre, institucije BiH odnosno resorno MFT su počeli sa objavom dokumenta Budžet za građane, što doprinosi povećanju otvorenosti budžeta kao pretpostavci ne samo za bolje rangiranje u međunarodnom kontekstu već i kao ohrabrenje javnosti za lakše uključivanje u budžetske procese, i 2) određeni nedostaci su lako otklonjivi, npr. ukoliko se promjeni format objave numeričkih podataka sadržanih u dokumentu okvirnog budžeta ili prijedloga budžeta iz pdf u neki koji je mašinski lako čitljiv (csv, xls, json), pojednostaviće se mogućnost analize budžetskih dokumenata a time i povećati ukupan skor odnosno bolje rangiranje.

Što se tiče budžeta za građane, napominjemo da se najbolja praksa kreće u pravcu objavljivanja verzije budžeta za građane sa sve 4 budžetske faze kako bi građani bili blagovremeno informisani, uključujući i na primjer, "pojednostavljenu" verziju periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta prilagođenu za širu javnost.

Promjene transparentnosti budžeta u BiH tokom vremena



Izvor: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>

⁵ Sve informacije ovdje navedene su preuzete sa internet stranice: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>.

Važno je istaći da takođe postoje određeni aspekti budžetskog procesa, posebno oni koji se odnose na rokove a koji su izvan formalne moći MFT odnosno SM BiH; odnosno, utiču na budžetsku transparentnost, a odnose se na politički dogovor oko budžeta institucija BiH. Naime, formalno posmatrano, MFT je pomoćni organ Predsjedništvu BiH koji je ovlašten predlagati Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza. Parlamentarna skupština usvaja proračun, prema Ustavu BiH. Suštinski, međutim, ukoliko ne postoji širi politički dogovor oko fiskalne politike, i to praktično već na samom početku budžetskog ciklusa, zbog specifičnog procesa glasanja u Parlamentu BiH, budžet institucija BiH neće biti usvojen u tekućoj za narednu fiskalnu godinu. Ovo kašnjenje, pored negativnog uticaja na ispunjenost standarda proaktivne transparentnosti, nepovoljno se odražava na otvorenost budžeta ali i na mogućnost adekvatnog učešća građana odnosno organizacija civilnog društva i nevladinih organizacija. Pojednostavljeno rečeno, bez blagovremenih inputa koji dolaze od fiskalnog savjeta, MFT teško može na kvalitetan način ispuniti svoje obaveze. MFT može formalno, pripremiti Odluku o privremenom finansiranju i budžet na osnovu budžeta tekuće godine, ali po pravilu budžet koji kasnije bude usvojen je različit.

Empirijski posmatrano, privremeno finansiranje je korišteno tokom 2018, 2019, 2020 kao i trenutno, početkom 2021. godine. Ovakav scenario nije idealan, jer pored limitiranja mogućnosti aktivnije uloge građana u budžetskom ciklusu, dodatno opterećuje državne službenike. Praktično se spajaju aktivnosti iz dva budžetska ciklusa: rad na izradi tekućeg budžeta i pripreme za naredni. Ovo je podsjetnik, zapravo, da je politička klima jedan od ključnih faktora koji može doprinjeti ili ugroziti kvalitet fiskalne politike. U datim okolnostima, smatramo da je važna i aktivnija uloga organizacija civilnog društva prema Fiskalnom savjetu Bosne i Hercegovine čije odluke su ključne za blagovremenost inputa neophodnih za planiranje budžeta za sve razine vlasti u BiH.

Ocjena stanja relevantnih dokumenata data je u tablici ispod.

Ključni budžetski dokument	Budžetska godina	Ocjena sadržaja dokumenta
Dokument okvirnog budžeta	2019	78
Prijedlog budžeta	2018	29
Usvojeni budžet	2018	50
Budžet za građane	2018	Nije izrađen
Periodični izvještaji	2017 i 2018	Objavljen kasno
Polugodišnji pregled	2018	Nije izrađen
Godišnji izvještaj	2017	51
Revizorski izvještaj	2017	89

Izvor: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>

Dakle, Bosna i Hercegovina u istraživanju otvorenosti budžeta (OBS), koje se provodi svake dvije godine, sudjeluje od 2008. U našoj zemlji je u toku sedmi ciklus istraživanja koji bi trebalo pokazati određeni napredak kada je u pitanju transparentnost, tj. dostupnost, pravovremenost i sveobuhvatnost budžetskih dokumenata, s obzirom da je nivo institucija BiH krenuo s izradom Budžeta za građane.

Načela uključenosti javnosti u kreiranje fiskalne politike

Kao što je navedeno u prethodnom dijelu, GIFT je razvila Načela visoke razine fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti (High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability)(http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/), sa konkretnim ciljem da “osiguraju mogućnost učinkovitog izravnog sudjelovanja u javnim raspravama koje se tiču izrade, provedbe i ocjene fiskalnih politika⁶.” (<https://www.ijf.hr/upload/files/110.pdf>)

Postoje 4 oblasti u kojima je relevantno učestvovanje javnosti: prvo i osnovno, izravno učestvovanje javnosti u godišnjem budžetskom procesu. Drugo, učestvovanje u prijedlozima novih politika koje se dešavaju izvan godišnjeg budžetskog ciklusa; npr. usvajanjem zakona o prijevremenom penzionisanju pripadnika oružanih snaga kreira se rashod koji će nužno biti uključen u prvi naredni budžet sa početkom primjene bez da se o toj stavci rashoda može uopšte raspravljati tokom redovne faze pripreme budžeta. Pojedini zakoni kreiraju permanentne rashode a donose se izvan budžetskog kalendara. Treće, analiza isporučenih javnih dobara i usluga, kvalitet i kvantitet, te nezavisna evaluacija ispunjenih standarda. Četvrto, učešće javnosti u procesu planiranja, prioritizacije i finansiranja programa javnih investicija. U finansijskom smislu, projekti javnih investicija višestruko su veći od godišnjih budžeta.

Zašto su sve 4 faze relevantne najbolje će ilustrovati primjer uvođenja akcize na gorivo za finansiranje izgradnje auto-puta: amandman kojim se povećavaju akcize može biti usvojen izvan procesa usvajanje redovnog budžeta. Iako dodatna sredstva služe za finansiranje auto-puta, javnost ostaje uskraćena cost benefit analize u vezi projekta javnih investicija (npr. auto-put versus treća traka i brza cesta), kao i mogućnosti analize da li su postojali drugi izvori za finansiranje najbolje alternative. Posljedice su dugoročne: jednom kada se povisi cijena energenata ona značajno utiče na konkurentnost privrede, a jednom kada se uvede fiskalni instrument, on se po pravilu veoma teško ukida. Dakle, čak i kada se omogući učestvovanje javnosti u procesu budžetski proces, finansijski značajne odluke zapravo se mogu donijeti izvan redovnog budžetskog ciklusa. Zato je važno osigurati učešće javnosti u sve 4 navedene oblasti.

GIFT je definisao i specifična načela kojima se kreatori fiskalnih politika trebaju rukovoditi u vezi sa uključivanjem javnosti (http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/): pristupačnost, otvorenost, uključivost, poštovanje samoizražavanja, pravovremenost, sveobuhvatnost, razmjernost, održivost, komplementarnost.

⁶ Institut za javne financije iz Zagreba preveo je principe na hrvatski jezik.

Analiza stanja učešća javnosti u budžetskom procesu prema Istraživanju otvorenosti budžeta (2019)

Značaj dobrog razumjevanja gore navednih principa postaje jasniji kada se shvati da pitanja na osnovu kojih se ocjenjuje participacija građana u budžetskom procesu zapravo predstavljaju istraživanje u kojoj mjeri se navedeni principi definisani od strane GIFTa poštuju u zakonodavstvu i praksi konkretnih zemalja.

Situacija je kod učešća građana značajno lošija u odnosu na transparentnost: na poslednjoj provjeri kod već navedenog istraživanja o otvorenosti budžeta za 2019. godinu ostvareno je samo 7 od 100 bodova. Tabela na kraju ovog poglavlje prikazuje realizaciju načela po budžetskim fazama: sa ostvarenih 0 poena, faza pripreme i izvršenja, dakle nadležnost izvršne grane vlasti je potpuno zatvorena za učešće javnosti. Kada se ima u vidu da Zakon o finansiranju institucija BiH ne propisuje obavezu uključivanja javnosti postaje jasno zašto je takav skor ostvaren. Takođe, ne samo da takve obaveza nije propisana nego ni praksa uključivanja građana koja bi se eventualno mogla podvući pod politiku otvorenosti nije zaživjela. Sa druge strane, činjenica da Zakon o parlamentarnom nadzoru (SG 25/2018) omogućuje prisustvo raspravama o određenim zakonima u parlamentu, ili prisustvo sjednicama parlamentarnih komisija, omogućila je nezatno bolju ocjenu onih faza budžetskog procesa koje su u odgovornosti Parlamentarne skupštine BiH. Konačno, najbolje rangiranje ostvareno je u fazi revizije.

Analiza stanja učešća javnosti u budžetskom procesu nije moguća bez detaljne analize konkretnih pitanja iz upitnika koji se koristi za Istraživanje o otvorenosti budžeta, na osnovu kojih se provjerava u kojoj mjeri vlast omogućuje učešće javnosti u budžetskom ciklusu i vrši bodovanje i upoređivanje sa drugim zemljama. Takođe, da bismo razumjeli instrumente kojima je moguće popraviti učešće građana, didaktički je važno obratiti detaljnu pažnju na konkretna pitanja iz upitnika koji se koristi u Istraživanju o otvorenosti budžeta (<https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/bosnia-and-herzegovina-202002150030.pdf>), koja navodimo doslovno u tekstu ispod.

Od ukupno 228 pitanja koja se nalaze u Istraživanju o otvorenosti budžeta, pitanja od 125-134 procjenjuju koliko je zapravo izvršna vlast otvorena za uključivanje građana, pitanje 135 odnose se na linijska ministarstva, a pitanja od 137-139 tiču se uloge Parlamentarne skupštine.

Zadržali smo iste numeričke oznake pitanja kako bi zainteresovani čitalac mogao direktno povezati OBS izvještaj za Bosnu i Hercegovinu. Razumjevanje ovih pitanja stvoriće dobru osnovu za izradu smjernica ili preporuka kojima se želi popraviti stanje:

Relevantna pitanja na osnovu kojih se vrši ocjena učešća građana

125. Da li izvršna vlast koristi mehanizme participacije putem kojih javnost može dati inpute tokom faze formulacije godišnjeg budžeta?

126. U vezi sa mehanizmom identifikovanim u pitanju broj 125, da li izvršna vlast poduzima konkretne korake da uključi ranjive i nedovoljno zastupljene dijelove stanovništva u formulaciji godišnjeg budžeta.

127. Tokom faze formulacije budžeta, koje od sljedećih tema saradnja između izvršne vlasti i javnosti obuhvata?

U svrhu odgovora na ovo pitanje, smatra se da su ključne teme:

1. Makroekonomska pitanja
2. Projekcije prihoda, politike prihoda i administracija
3. Potrošnja na socijalne politike
4. Veličina deficita i duga
5. Projekti javnih investicija
6. Javne usluge

128. Da li izvršna vlast koristi mehanizme participacije putem kojih javnost može dati input tokom praćenja faze izvršenja godišnjeg budžeta?

129. U vezi sa mehanizmom identifikovanim u pitanju 128, da li izvršna vlast poduzima konkretne korake kako bi primila inpute od ranjivih i dijelova populacije koji su nedovoljno zastupljeni u fazi implementacije budžeta?

130. Tokom implementacije godišnjeg budžeta, koje od sljedećih tema su obuhvaćene procesom saradnje između izvršne vlasti i građana?

U svrhu ovog pitanja, smatra se da su ključne teme:

1. Promjene u makroekonomskim uslovima
2. Pružanje javnih usluga
3. Prikupljanje prihoda
4. Realizacija programa socijalne potrošnje
5. Promjene u veličini deficita i duga
6. Realizacija projekta javnih investicija

131. Kada izvršna vlast omogući učešće javnosti u budžetskom procesu, da li izvršna vlast unaprijed obezbjedi sveobuhvatnu informaciju u vezi sa procesom, tako da javnost može učestvovati na informisan način?

Sveobuhvatna informacija u vezi sa procesom saradnje mora sadržavati najmanje 3 od sljedećih elemenata:

- 1. Svrha*
- 2. Obuhvat*
- 3. Ograničenja*
- 4. Namjeravani ishod*
- 5. Proces i vremenski raspored*

132. U vezi sa procesom identifikovanim kod odgovora na pitanje 125, da li izvršna vlast osigurava povratnu informacija o tome kako su inputi (prijedlozi) dostavljeni od strane građana korišteni u formulaciji godišnjeg budžeta?

133. U vezi sa mehanizmima korištenim kod odgovora na pitanje 128, da li izvršna vlast osigurava informaciju o tome kako su prijedlozi od strane građana korišteni da pomognu u realizaciji godišnjeg budžeta?

134. Da li su mehanizmi participacije građana inkorporisani u vremenski raspored formulisanja nacrtu budžeta od strane izvršne vlasti?

135. Da li jedno ili više linijskih ministarstava koristi mehanizme participacije putem kojih građani mogu dati input (prijedlog) tokom formulacija ili implementacije godišnjeg budžeta?

136. Da li zakonodavna vlast ili relevantne komisije zakonodavnog tijela održavaju javne rasprave i /ili koriste druge mehanizme participacije putem kojih javnost može dati input tokom njenih javnih rasprava u vezi sa formuliranjem godišnjeg budžeta (prije budžetske faze i ili tokom faze usvajanja)?

137. Tokom parlamentarnih rasprava o godišnjem budžetu (prije budžetske faze ili faze usvajanja), koje od sljedećih ključnih tema pokriva saradnja između zakonodavne vlasti (ili nadležna zakonodavna komisija) i građana uključuje?

U svrhu odgovora na ovo pitanje, smatra se da su ključne teme:

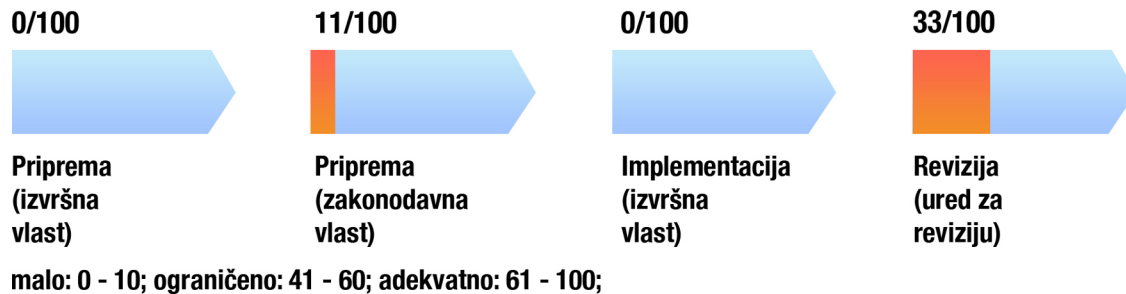
- 1. Makroekonomska pitanja*
- 2. Projekcije prihoda, politike prihoda i administracija*
- 3. Potrošnja na socijalne politike*
- 4. Veličina deficita i duga*
- 5. Projekti javnih investicija*
- 6. Javne usluge*

138. Da li zakonodavna vlast osigurava povratnu informaciju o tome kako se prijedlozi od strane građana korišteni tokom rasprava o budžetu?

139. Da li zakonodavna vlast održava otvorene sjednice i-ili koristi druge mehanizme participacije putem kojih javnost može dati prijedlog tokom rasprava o Izveštaju revizije?

140. Da li Ured za reviziju održava formalne mehanizme putem kojih javnost može predložiti pitanja-teme koje bi se uključile u revizorski izvještaj (npr. prijedlog agencija, programa ili projekata za koje bi se izvršila revizija)?

Prilike koje se pružaju javnosti za učešće u budžetskom procesu



Izvor: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/bosnia-and-herzegovina-202002150030.pdf>

Opšte preporuke koje su date u istraživanju navedene su ispod (OBS, april 2020):

Ministarstvo finansija i trezora BiH

Testirati mehanizme koji će omogućiti uključivanje javnosti tokom formulacije i implementacije budžeta;

Aktivno se uključiti u razmatranje potreba ranjivih i najugroženijih kategorija stanovništva direktnim putem, ili putem organizacija civilnog društva koje ih zastupaju.

Parlamentarna skupština BiH

Omogućiti javnosti i predstavnicima civilnog društva da aktivno učestvuju u raspravama tokom razmatranja Prijedloga budžeta, prije njegovog usvajanja;

Omogućiti javnosti i predstavnicima civilnog društva da aktivno učestvuju u raspravama tokom razmatranja revizorskih izvještaja.

Ured za reviziju institucija BiH

Uspostaviti formalne mehanizme koji će omogućiti javnosti da doprinese relevantnim revizorskim istragama.

Zaključci, smjernice i preporuke

U analizi ocjene stanja budžetske transparentnosti i uključenosti javnosti u budžetski proces predstavili smo metodologiju i najvažnije stručne izvore koji se na globalnom nivou koriste za usmjeravanje razvoja fiskalne politike u pravcu povećane transparentnosti i omogućavanja učešća građana u budžetskom ciklusu. Provjerili smo stanje provođenja dijela standarda proaktivne transparentnosti, posmatrano statistički ali i iz ugla zainteresovanog građanina. Takođe, napravili smo metodološku poveznicu između opšteprihvaćenih načela i empirijske procjene stanja institucija Bosne i Hercegovine kada je riječ o transparentnosti i učešću građana mjereno Indeksom otvorenosti budžeta. Pojasnili smo određene objektivne okolnosti koje su izvan kontrole izvršne vlasti a utiču na kvalitet budžetskog procesa. Predstavili smo detaljno pitanja koja se koriste na međunarodnom nivou kako bi se rangiranje vršilo na uporediv način i u skladu sa najboljim svjetskim praksama, i tako praktično dokumentovali šta zakonski okvir mora ispuniti kao preduslov poboljšanja stanja. Ovi nalazi biće od ključne pomoći za definisanje smjernica koje BiH treba implementirati ukoliko se želi napredak u pravcu veće transparentnosti i učešća građana. Suština ovog procesa jeste osnaživanje građana u smislu stvarnog uticaja na javne politike - sve ostale faze mogu se smatrati samo formalnim pretpostavkama za ovaj krajnji cilj. Neke od jednostavnih preporuka i smjernica čijom bi se primjenom višestruko unaprijedila efikasnost pristupu informacijama navodimo ispod:

Smjernica: razviti jedan tipski web dizajn u vezi sa informacijama koje se tiču Standarda proaktivne transparentnosti, za sve institucije.

Smjernica: numerički podaci moraju biti prikazani u lako čitljivom formatu.

Smjernica: s obzirom na činjenicu da su dokumenta vezana za budžet standardizovana, uraditi sistem analizu postojećeg softvera koji se koristi u planiranju i izvršenju budžeta i razviti mogućnost automatskog povlačenja i stavljanja na web relevantnih dokumenata. Razmotriti mogućnost donatorske pomoći za realizaciju ove smjernice.

Smjernica: uključiti na eKonsultacije akte vezane za budžet (od zahtjeva, budžeta, izvještaja o izvršenju, propisanih obrazaca, revizije itd) -veza pitanje 125 iz OBS

Smjernica: snažnije promovisati eKonsultacije.

Smjernica: pored trenutne statistike eKonsultacije gdje se računa broj registrovanih korisnika koji je izrazio spremnost za učešće u konsultacijama sa pojedinom institucijama, napraviti i mogućnost izrade statistika za svaki akt postavljen na eKonsultacije, posebno za dokumenta u kojima uopšte nije bilo konsultacija.

Smjernica: ukoliko se na sistematičan način želi realizovati veće učešće građana u onoj fazi budžetskog ciklusa koja je u odgovornosti izvršne vlasti (MFT kao tehničkog tijela i SM kao podrške Predsjedništvu BiH), neophodno je napraviti a) izmjenu legislative-Zakon o finansiranju institucija BiH (vidjeti pitanje 125), i b) implementirati tu inovaciju, u smislu omogućavanja infrastrukture.

Svrha ovog dokumenta bila je procjena i analiza stanja budžetske transparentnosti i uključenja javnosti u budžetski proces na državnom nivou. Nalazi analize i gore navedene opšte smjernice će poslužiti kao racionalna, činjenična osnova za izradu Vodiča za unaprijeđenje budžetske transparentnosti.

Reference i izvori

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (BHAS) (2018) Proaktivna transparentnost (brošura)

GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency
<http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples>

GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policies

International Monetary Fund, The Code of Fiscal Transparency,
(<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>)

International Budget Partnership, Open Budget Survey, Questionnaire 2019
(<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>)

International Association for Public Participation, Spectrum,
<https://www.iap2.org/page/pillars>

Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH (
http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/info/default.aspx?id=29703&langTag=hr-HR)

UN Resolution 67/218 (<https://digitallibrary.un.org/record/746583>)

Zakon o Parlamentarnom nadzoru (SG, 25/18)

Zakon o finansiranju institucija BiH (prečišćeni tekst, dostupan na www.mft.gov.ba)

