

Vodič za unaprjeđenje budžetske transparentnosti



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

Štampa: Grafika Šaran, Sarajevo

Grafičko oblikovanje: Zoran Herceg

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

Tiraž: 90 primjeraka

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

Impresum	2
Uvod: svrha, kontekst i problemi koje rješavamo	4
Problemi koje rješavamo	6
Regulativa: domaće zakonodavstvo, međunarodni standardi i praksa	7
Koraci naprijed - kako do boljeg rezultata?	9
Kako postići da sve institucije BiH u potpunosti ispoštuju standarde proaktivne objave informacija u dijelu koji se odnose na budžetsku transparentnost i učešće građana?	9
Kako sistemski riješiti učešće građana u budžetskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa budžetskom transparentnošću?	13
Učešće građana u fazi pripreme budžeta	13
Učešće građana u fazi usvajanja budžeta	17
Učešće građana u fazi izvršenja	18
Faza revizije	20
Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućivanje uključivanja građana u budžetski ciklus i uz istovremeno povećanje transparentnosti?	22
Završna razmatranja smjernica	26
Jačanje kontrolnog mehanizma: smjernice za unapređenje saradnje sa civilnim sektorom	27
Zaključak	29
Literatura i reference	30
Aneksi	31
Aneks 1: Opšti oblik pravilnika o proaktivnoj transparentnosti	31
Aneks 2: Amandman na Zakon o finansiranju institucija BiH	34

Uvod: svrha, kontekst i problemi koje rješavamo

Fiskalna transparentnost¹ je ključni preduslov za jačanje povjerenja u javni sektor i vođenje informisane debate između predstavnika institucija i javnosti o pravcu i efikasnosti javnih politika. Iako relativno nedavan fenomen - prvi standardi transparentnosti su uspostavljeni tek devedesetih godina dvadesetog vijeka, budžetska transparentnost je na vrhu prioriteta kako međunarodnih finansijskih institucija, nevladinog sektora tako i vlada. Postoji opšteprihvaćeni koncenzus da je povećanje transparentnosti u interesu društva: samo transparentna vlast ima legitimitet. Vlast posvećena ostvarivanju transparentnosti ima ne samo obavezu već i potrebu uključiti građane i njihove predstavnike u sve faze budžetskog ciklusa. Jer, znanje, informacije i ideje su raspršene u društvu: sistematskim uključivanjem različitih aktera u proces donošenja odluka ne samo da se otkrivaju preferencije poreznih obveznika u smislu oporezivanja i potreba za javnim dobrima, već se takođe unapređuje i sam kvalitet javnih politika. Moguć je i drugačiji pristup: ako se vlast i institucije koriste za zapošljavanje podobnih a ne sposobnih, ako se javne nabavke vode tako da korist od javnog novca ide pojedincima, ako su javne politike podređene realizaciji privatnih i partikularnih interesa, otvorenost i transparentnost se potpuno opravdano doživljavaju kao neprijatelji i vrše se opstrukcije u njihovoj realizaciji.

Zadatak koji rješavamo ovim Vodičem dio je šireg procesa reforme javne administracije, a pripada sljedećim oblastima:

A) Odgovornosti, gdje se kao ključni zahtjev postavlja, Postojanje adekvatnog mehanizma za osiguravanje odgovornosti tijela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost, realizovan kroz Princip 2²: „Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi;

B) Upravljanju javnim finansijama, gdje se zahtjeva da se računovodstvenim i praksama izvještavanja osigurava transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama, realizovan kroz Princip 5: „Osigurana je transparentnost budžeta i njegov nadzor“;

C) Izradi politika, gdje se zahtjeva postojanje Inkluzivnog procesa izrade politika i zakonodavstva koji je utemeljen na dokazima, koji omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike, a odnosi se na Princip 11: „Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinaciju različitih perspektiva unutar vlade“.

Ovaj Vodič namjenjen je institucijama Bosne i Hercegovine u cilju davanja smjernica za dostizanje željenog nivoa budžetske transparentnosti i učešća javnosti u budžetskom procesu. Radi se, dakle, o podršci institucijama u ispunjenju standarda proaktivne transparentnosti koje je krajem 2018. godine usvojilo Vijeće ministara BiH i državnim službenicima koji imaju konkretne

¹Fiskalna transparentnost za potrebe ovog rada označava dostupnost informacija o fiskalnoj politici, uključujući prihode, rashode, deficit, dug, i slično.
² Vidjeti Principi javne uprave, Sigma 2017.

zadatke u realizaciji konkretnih ciljeva Politike proaktivne transparentnosti. Svrha ovog vodiča jeste omogućiti jasan i nedvosmislen slijed aktivnosti čije ispunjavanje dovodi do potpune realizacije Politike proaktivne transparentnosti u dijelu budžetske transparentnosti, ali i do ostvarivanja sistematskog učešća javnosti u budžetskom ciklusu u skladu s kriterijima međunarodno priznate Ankete o otvorenom budžetu i indeksu otvorenosti budžeta (Open Budget Survey).

Važno je imati na umu da je realizacija transparentnosti i proaktivne objave informacija sada fokusirana dominantno na organizacione aspekte budžetskih korisnika kao logički prethodnoj fazi povećanja transparentnosti politika koju provode budžetski korisnici. Takođe, evolucija u tehnici budžetiranja koja je u toku, odnosno otklon od linijskog budžeta fokusiranog prevashodno na kontrolu troškova i inupta, ka programskom budžetiranju fokusiranom na praćenje i evaluaciju outputa kojeg za novac poreznih obveznika obezbjeđuju budžetski korisnici i institucije javnog sektora, doprineće kvalitetu i sadržaju rasprava na relaciji institucije Bosne i Hercegovine - građansko društvo.

Iako kvantitativno posmatrano relativni udio institucija BiH u ukupnim javnim rashodima iznosi ispod 7% odnosno ispod 3% u odnosu na bruto društveni proizvod³, zbog činjenice da odluke koje donose institucije BiH važe za cijelu zemlju, za razliku od nižih nivoa vlasti čije odluke su obavezujuće samo za jedan dio teritorije, izuzetno je važno da se na najvišem državnom nivou ostvare maksimalni rezultati proaktivne transparentnosti i učešća građana u budžetskom ciklusu, kao svojevrsan primjer za sve ostale nivoe vlasti. Takođe, državni nivo je zadužen za prikaz stanja javnog duga kao i održavanje baze javnih kapitalnih investicija, za cijelu Bosnu i Hercegovinu, dakle stanja duga i planiranih investicija i nižih nivoa vlasti. Ovim se dodatno i opravdano podiže ljestvica očekivanja ka ulaganju maksimalnih napora da se proaktivna transparentnost podigne na najviši nivo. Nevladine organizacije opravdano očekuju da se podaci o izvršenju fiskalne politike, kako međusobno konzistentni unutar različitih nivoa vlasti u BiH tako i uporedivi sa međunarodnim standardima, na lak, jednostavan i besplatan način obezbjeđe upravo na nivou institucija BiH. Izradi ovog Vodiča prethodila je analiza stanja budžetske transparentnosti u smislu kako ispunjenja standarda proaktivne transparentnosti koje je usvojio SM BiH tako i prema međunarodnoj metodologiji koja se koristi na globalnom nivou⁴. Nalazi iz analize poslužili su kao informativna i činjenična osnova za razradu smjernica čije provođenje će dovesti do značajnog poboljšanja u ovoj oblasti uključujući i bolje rangiranje na Indeksu otvorenosti budžeta. (OBI).

Prva radna verzija teksta ovog Vodiča dostavljena je na komentare i sugestije MFT i PARCO. Stav MFT je da u Vodiču „nisu utvrđene ustavne i zakonske nadležnosti relevantnih aktera u procesu usvajanja budžeta“ te da „većina navoda nije utemeljena na važećim propisima, te dodatno utvrđivanje obaveza na osnovu Vodiča ne može biti imperativno.“

Ovaj stav u potpunosti je prihvatljiv. Dakle, u opisu koraka i aktivnosti koji bi rezultirali obavezama MFT ili drugim institucijama izvan onog što je trenutno propisano, smjernice i preporuke date u Vodiču predstavljaju samo sugestiju⁵. Takođe, u Vodiču se izričito daju smjernice o potrebi izmjene propisa kojima bi se omogućilo davanje imperativne norme odnosno na najefikasniji način propisale konkretne aktivnosti neophodne za realizaciju ciljeva proaktivne objave relevantnih informacija i učešća građana u budžetskom procesu.

Kao što će biti elaborirano, realizacija cilja uključivanja građana u budžetski proces odvija se u djelimičnom pravnom vakumu; uporište za proaktivnu fiskalnu transparentnost jeste Zaključak SM iz čega ne mogu proizlaziti imperativne norme po institucije BiH - na šta se ukazuje i u komunikaciji sa MFT. U cilju jačanja pravnog okvira kojim bi se eksplicitno propisale obaveze

³ Vidjeti Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini 2021-2023, str. 43.

⁴ Analiza stanja dostupna je na web stranici Kancelarije koordinatora za reformu javne uprave: <https://parco.gov.ba/> i Centra za zastupanje građanskih interesa: <https://www.cpi.ba>.

⁵ Radi potpune transparentnosti procesa izrade ovog Vodiča, korespondencija sa MFT i PARCO nalazi se na web stranici Centra za zastupanje građanskih interesa.

institucija sa ciljem uključivanja i u konačnici osnaživanja građana i civilnog društva, predložili smo izmjene relevantnih propisa. Takođe, naš je prijedlog da se do sadržaja izmjene propisa dođe u direktnoj i uskoj saradnji sa organizacijama civilnog društva. Bez jačeg i preciznijeg pravnog okvira, proces uključivanja građana u budžetski proces i proaktivna objava informacija, ovisiće o dobroj volji rukovodilaca institucija. Naravno, ono što je pozitivno jeste da niti jedna od navedenih institucija nije osporavala potrebu izmjene zakonskog okvira. Korisni komentari i primjedbe pristigle od strane MFT i PARCO su značajno poboljšali prvu verziju teksta na čemu izražavamo posebnu zahvalanost. Za sve greške i slabosti u tekstu odgovoran je isključivo autor.

Problemi koje rješavamo

Upotrebljivost Vodiča direktno je određena eksplicitnim navođenjem problema koji se rješavaju njegovom primjenom i kvalitetom ponuđenih rješenja. U tom kontekstu, smjernice definišemo kao konkretne aktivnosti koje prozilaze iz odgovora na 3 konkretna pitanja:

1) Kako postići da sve institucije BiH u potpunosti ispoštuju standarde proaktivne objave informacija i u dijelu standarda koji se odnose na budžetsku transparentnost i učešće građana u budžetskom procesu?

2) Kako sistemski riješiti učešće građana u budžetskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa budžetskom transparentnošću?

3) Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje uključivanja građana u budžetski ciklus?

Vodič je strukturiran na sljedeći način: nakon uvoda, u drugom poglavlju predstavljamo regulativni okvir. Slijedi poglavlje Koraci naprijed odnosno smjernice, gdje kroz odgovore na 3 gore navedena ključna pitanja eksplicitno i detaljno dajemo konkretne preporuke kako poboljšati stanje u ovoj oblasti. U četvrtom poglavlju bavimo se kontrolnim mehanizmom odnosno smjernicama za unapređenja saradnje sa civilnim sektorom, nakon čega slijede zaključak, korišteni izvori i aneksi.

Regulativa: domaće zakonodavstvo, međunarodni standardi i praksa

Formalne aktivnosti u vezi sa konceptom proaktivne transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu u Bosni i Hercegovini još su u ranoj fazi. Praktično, institucije BiH svoje djelovanje baziraju na Politici proaktivne transparentnosti koju je Savjet Ministara usvojio u formi zaključka. Dakle, ne postoji okvirni zakon na osnovu kojeg bi se moglo pozivati na konkretno djelovanje, uputstva, instrukcije.

Relevantan krovni zakon koji bi mogao poslužiti kao formalno uporište jeste Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI), međutim, u ovom zakonu se ne tretira proaktivna transparentnost⁶. Što se tiče realizacije učešća građana u budžetskom procesu, relevantan je čitav niz Zakona i na njima baziranih podzakonskih akata, uključujući Zakon o finansiranju institucija BiH, Zakon o fiskalnom Savjetu, Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama, Zakon o reviziji, Zakon o Savjetu ministara, Odluka o načinu i kriterijima za pripremu, izradu i praćenje realizacije programa javnih investicija/razvojnoinvesticionog programa, institucija BiH... Međutim, organski budžetski zakon koji bi trebalo da propisuje eksplicitno definicije poput fiskalne transparentnosti, kalendar učešća građana u budžetskom procesu ili izradu budžeta za građane - Zakon o finansiranju institucija BiH, ne sadrži ništa od navedenog. Dakle, definisanje smjernica odnosno realizacija projektnog zadatka odvija se u djelimičnom pravnom vakumu. Suština čitavog pristupa budžetske transparentnosti i učešća građana u procesu budžetiranja jeste da se građani osnaže u smislu uticaja na konkretne politike. I kao što samo postojanje formalno pravnog okvira ne garantuje realizaciju ovog konačnog cilja⁷, tako ga ni njegovo odsustvo ne eliminiše u potpunosti. S obzirom da se radi o relativno novim konceptima, koji se u osnovi tiču demokratskog procesa, ne mora biti nužno loše da se određene aktivnosti koje nisu obavezne ali su dopuštene i moguće prema postojećem pravnom okviru, najpre u određenoj mjeri testiraju prije same kodifikacije.

Iz drugačijeg ugla gledano, 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. Da se radi o relativno novijem konceptu u razvoju javne uprave svjedoči i hronologija ključnih međunarodnih standarda, razvijenih uglavnom u posljednjih desetak godina. 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 značaj 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.

⁶ Vidjeti Saša Janković, Edo Čelebić (2020) Analiza stanja i preporuke za unaprijeđenje transparentnosti i etičke infrastrukture u BiH.

⁷ Vidjeti BOŠ (2016). Zakon o slobodi pristupa o informacijama od javnog značaja u Srbiji sadrži dio odredbi vezanih za proaktivnu objavu informacija - npr. svaki upravni organ kao i jedinica lokalne samouprave je obavezna objaviti informator o radu čiji sadržaj je dodatno propisan Uputstvom o izradi informatora, ali su provedbe nezadovoljavajuće: "Istraživanje koje je proveo BOŠ...pokazao je da niti jedan informator od 169 opština ne sadrži u celosti propisani sadržaj". (str. 18)

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.

Imajući u vidu regulatorni okvir i međunarodna načela, u narednom poglavlju razmatramo preporuke čija primjena bi dovela do značajnog poboljšanja u ovoj oblasti. Zainteresovanog čitaoca upućujemo na dokument Analiza budžetske transparentnosti i uključenja javnosti u budžetski proces u BiH (vidjeti fusnotu 4); analiza stanja prethodila je izradi smjernica i olakšaće razumjevanje konteksta u kojem su preporuke nastale.

Koraci naprijed - kako do boljeg rezultata?

Kao što je navedeno u uvodnom dijelu, zadatak ovog Vodiča je dati smjernice čija će primjena omogućiti realizaciju ciljeva budžetske transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu. Nakon predstavljanja zakonodavnog okvira i međunarodnih standarda te urađene analize trenutnog stanja, operacionalizujemo postavljeni zadatak kroz odgovore na sljedeća tri pitanja:

1) Kako postići da sve institucije BiH u potpunosti ispoštuju standarde proaktivne objave informacija u dijelu koji se odnose na budžetsku transparentnost i učešće građana?

2) Kako sistemski riješiti učešće građana u budžetskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa budžetskom transparentnošću?

3) Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje uključivanja građana u budžetski ciklus?

Odabrani metodološki pristup razrade smjernica i preporuka kao odgovor na konkretna pitanja olakšava praćenje i osigurava da su smjernice dovoljno konkretne, prevodive u aktivnosti sa jasnim zaduženjima. Sadržajno, postoje određena preklapanja između prvog i drugog pitanja; međutim, s obzirom da se pitanjem proaktivne objave uglavnom bave glasnogovornici, budžetskim planiranjem, službenici za finansije a izvršenjem trezor, ovakav pristup nam omogućava jasnu podjelu uloga i aktivnosti kao i razgraničenje između onog što je trenutno zaključkom Savjeta ministara usvojeno kao zvanična politika u odnosu na neophodne dodatne intervencije. Treće pitanje se u osnovi bavi jačanjem kapaciteta - i u idealnom scenariju postojanja savršenog pravnog okvira za proaktivnu transparentnost i učešće građana u budžetskom procesu, primjena zavisi od kapaciteta institucija.

Kako postići da sve institucije BiH u potpunosti ispoštuju standarde proaktivne objave informacija u dijelu koji se odnose na budžetsku transparentnost i učešće građana?

Analiza stanja ispunjenosti standarda otkrila je, između ostalog, različit stepen realizacije standarda između pojedinih institucija. Tokom konsultacija koje su prethodile izradi ove studije, predstavnici institucija BiH koji su u potpunosti ispoštovali zaključak u vezi sa Politikom proaktivne transparentnosti koje je usvojio Savjet Ministara BiH istakli su odlučnost menadžmenta i usvajanje pravilnika kao ključne aktivnosti koje su doprinjele ispunjavanju standarda.

Moguća su najmanje dva pristupa ispunjavanju cilja da sve institucije Bosne i Hercegovine ispoštuju u potpunosti standarde proaktivne objave informacija:

1) Intervencijom u osnovni Zakon o slobodi pristupu informacijama, gdje bi se standardi proaktivne objave informacija usvojeni od strane SM direktno unijeli u zakon, predvidjele kazne za nepoštivanje proaktivne objave informacija, eksplicitno zadužila institucija odgovorna za utvrđivanje poštivanja standarda, a potom, na ovoj inovaciji donijela uputstva, pravilnici ili instrukcije o načinu primjene, obrascima, sadržaju web stranica i slično⁸. Ukoliko se izabere ovaj pristup, pored kompletne analize postojećeg stanja, izuzetno korisne i praktične preporuke date su u već navedenom dokumentu Analiza stanja i preporuke za unaprijeđenje transparentnosti i etičke infrastrukture (fusnota 6, Janković-Čelebić). Autori pored dokumentovanja trenutnih slabosti, eksplicitno, između ostalog, takođe preporučuju i donošenje potpuno novog ZOSPI:

"Donošenjem novog ZOSPI jasnije i konzistentnije (za sve nivoe vlasti) normirati stare i uvesti nove obaveze javnih organa i organizacija u činjenju informacija dostupnim javnosti, a posebno na proaktivnoj osnovi i uz korišćenje IKT (informatičko komunikacione tehnike-primjedba autora). U radnu grupu za izradu novog ZOSPI uključiti stručnjake iz zvaničnih organa i organizacija civilnog sektora, i obezbjediti komentare međunarodnih eksperata."(strana 35)

2) Kodifikacija pristupa koji se pokazao uspješnim-na primjeru institucija koje su već ispunile sve standarde.

Važno je istaći da ova dva pristupa nisu međusobno isključiva. Moguć je simultani rad na oba rješenja. Prvi pristup zahtjeva duži period izmjene propisa i rada na podzakonskim aktima. On je posebno važan ako se uzme u obzir da bi po istom principu i entiteti mogli pratiti model da se u osnovi zakonskom rješenju koje se bavi tzv. reaktivnom objavom informacija - dostupnošću informacija na zahtjev, dodaju novi članovi koji propisuju proaktivnu objavu informacija, te na njima bazirana podzakonska akta. Iako je ovaj projektni zadatak prevashodno usmjeren na institucije BiH, odnosno na državni nivo, ako se zanemari ugao gledanja ukupnog javnog sektora u analizi proaktivne objave informacija, s obzirom na povremeno sudaranje standarda za proaktivnu objavu informacija i propisa koji regulišu zaštitu ličnih podataka, moglo bi se desiti da različiti nivoi vlasti u vezi sa istim informacijama objavljuju različit nivo detalja. Na primjer, kod objave podataka o platama i naknadama, jedan nivo vlasti može objaviti samo podatak o pripadajućem koeficijentu za dato radno mjesto, a drugi nivo ili institucija, ime i prezime konkretnog državnog službenika sa pripadajućom osnovnom platom i eventualno, naknadama. Ne treba posebno objašnjavati koliko bi ovakva situacija djelovala zbunjujuće i dodatno poljuljala povjerenje građana u onaj nivo vlasti koji bi objavljivao manje informacija.

Drugi pristup je uži, usmjeren samo na državni nivo, i predstavlja nastojanje da se ono što je već dalo rezultat, npr. u slučaju Direkcije za evropske integracije (DEI), Ureda koordinatora za reformu javne uprave, Agencije za statistiku BiH, Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH(HEA), primjeni već tokom ove fiskalne godine u svim institucijama BiH. Preduslov uspjeha ovog pristupa jeste odlučnost rukovodstva institucija BiH da u narednom periodu usvoje i ispoštuju Pravilnik o proaktivnoj transparentnosti (npr. po uzoru na Pravilnik kojeg je propisala Direkcija za evropske integracije.)

Napominjemo da smo prilikom izrade ovog Vodiča kontaktirali pojedine predstavnike najvećih budžetskih korisnika sa pitanjem da li smatraju da bi primjena pravilnika po uzoru na DEI dovela do ispunjena standarda i reakcije su bile pozitivne: "državni službenici će postupati prema pravilniku". Iz tog razloga, u Aneksu 1, prilagođen je pravilnik koji je usvojila DEI i uz male dodatke može poslužiti svim institucijama BiH da naprave korak u formalizaciji standarda proaktivne transparentnosti.

⁸ Vidjeti detaljnu analizu Zakona o slobodi pristupa informacijama (Transparency International 2015). Posebno relevantan komentar odnosi se na činjenicu da je Zakon donesen bez učešća civilnog društva i pod uticajem međunarodne zajednice.

Pravilnik se u preambuli poziva na Zaključak savjeta Ministara od 03.12.2018. godine, ima 8 članova i u principu odražava pozitivan stav rukovodstva DEI prema svrsi i ciljevima, ili još bolje filozofiji koja stoji iza proaktivne objave informacija od značaja za javnost. Međutim, ključno je pitanje, šta ako u institucijama BiH ne postoji spremnost za usvajanje i primjenu ovakvog dokumenta? Šta ako ne postoji dobrovoljnost u proaktivnoj objavi relevantnih informacija? Pritisak javnosti i reputacioni rizik ostaju kao jedino sredstvo ka “dobijanju” podrške za provođenje standarda⁹.

Dakle, oba iznesena prijedloga imaju dobre i loše strane: Prvi pristup, inovacija Zakona o slobodi pristupa informacijama ili donošenje novog Zakona nude sistematsko rješenje, sa mnogo eksplicitnijim posljedicama i direktnim odgovorima na pitanje šta ako se definisani standardi ne realizuju, ali zahtjeva duže vrijeme neophodno za realizaciju. Drugi pak pristup, moguće je realizovati u kratkom roku, ali ga karakteriše dobrovoljnost i odsustvo posljedice u slučaju da određena institucija ne primjeni relevantne standarde.

U svakom slučaju, u datom regulatornom okruženju, usvajanje pravilnika i preuzimanje dobre prakse moglo bi dovesti do željenog cilja. Pravilnik preuzima svih 38 standarda proaktivne transparentnosti, zatim eksplicitno nalaže objavu informacija vezanih za plate, te propisuje datum objave plana informacija - 15.12. S obzirom da gro rashoda na državnom nivou otpada na plate, veoma je značajno što se pravilnikom eksplicitno nalaže objava informacija kako o osnovnim primanjima tako i o naknadama.

Važan zahtjev u povećanju budžetske transparentnosti odnosi se na mehaničku čitljivost i automatsko pretraživanje informacija koje Pravilnik takođe propisuje: ovo u fokus stavlja značaj razvoja IT sektora u institucijama BiH, problematika kojom se bavimo kod odgovora na pitanje kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za objavu informacija. Kreativna digitalna rješenja mogu ne samo dovesti do veće transparentnosti budžetskog procesa već su u osnovi razvoja efikasne javne uprave.

U analizi stanja ispunjenosti standarda dokumentovali smo različit i neujednačen pristup informacijama na web stranicama institucija odnosno budžetskih korisnika, koji u konačnici dezavuiše samu ideju proaktivne transparentnosti. Podsjećamo da su laka pretraživost i ažurnost dvije ključne osobine koje se zahtjevaju od informacija (Darbishire 2010, navedeno prema BOŠ, 2016, str 25).

U skladu sa navedenim, preporučujemo sljedeće smjernice kao način da se ostvari 100% ispunjenost relevantnih standarda:

1) Inovirati Zakon o slobodi pristupa informacijama kojim bi se eksplicitno kodifikovali standardi proaktivne objave informacija, uključujući kazne za neispunjavanje kao i zadužila institucija za praćenje.

2) Institucije BiH koje nisu u potpunosti ispunile standarde proaktivne objave informacija treba da usvoje pravilnik čiji se kroki nalazi u Aneksu 1 (po uzoru na DEI) čime bi formalizovali obavezu provođenja standarda.

3) Institucije BiH će razviti jedan tipski web dizajn u vezi sa informacijama koje se tiču Standarda proaktivne transparentnosti, za sve institucije; dakle, usaglasiti terminologiju i način prikazivanja informacija koje se odnose na ispunjavanje standarda koji se tiču

⁹ Jedan mogući vid pritiska bio bi izrada indeksa zatvorenosti-rangiranje prema nepoštivanju standarda proaktivne objave informacija.

transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu u jednom dijelu internet stranice institucije.

4) Numerički dijelovi dokumenata koji se postavljaju na web stranicu institucije odnosno budžetskog korisnika moraju biti prikazani u lako čitljivom formatu (excel, cvs, json itd).

5) Kontinuelno održavanje obuka za državne službenike kao i zajedničke radionice sa nevladinim sektorom kako bi se povećalo razumjevanje značaja proaktivne objave informacija¹⁰. Ovakve obuke predviđene su i Akcionim planom za provođenje Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH za period 2018-2022., a u okviru reformske oblasti Odgovornost.

Tabelarni prikaz smjernica odnosno aktivnosti koje proizilaze iz smjernica o tome kako ispoštovati principe proaktivne transparentnosti

Rb	Sadržaj:	Ko: nadležna organizacija	Šta: aktivnosti	Kako: način	Kada: vremenski okvir
1.	Usvojiti amandman na ZOSPI kojim se uvodi proaktivna transparentnost, ili u potpunosti novi Zakon	Ministarstvo pravde BiH	MPR koordinira sa nevladinim organizacijama pripremu amandmana	Poziv za izradu amandmana organizacijama civilnog društva, online sastanak nakon pristiglih amandmana	Q3-2021:izrada Q4: usvajanje SM&Parlament 2022 Primjena
2.	Usvojiti interni Pravilnik o proaktivnoj transparentnosti	Sve institucije BiH	Prilagoditi nacrt iz Aneksa 1 (kroki)	Unijeti elemente koji su specifični za svaku instituciju.	Q3-2021
3.	Učiniti informacije iz domena standarda proaktivne transparentnosti preglednijim i lakše dostupnim na web stranici institucije	Na web stranici institucije izdvojiti rubriku „Proaktivna transparentnost“ na kojoj se na jednom mjestu nalaze sve relevantne informacije u vezi sa standardima proaktivne objave	Komunikacija sa nevladinim organizacijama i Uredom koordinatora za reformu javne uprave u smislu provođenja Smjernica za ispunjenje standarda proaktivne transparentnosti ¹¹	Nevladine organizacije: povratna informacija o ispunjenosti principa „lake dostupnosti“ informacija o proaktivnoj transparentnosti na internet stranicama	Q3-2021
4.	Objavljivati numeričke podatke iz relevantnih dokumenata i izvještaja u mašinski čitljivom formatu u formi otvorenih podataka	Sve institucije	Komunikacija sa nevladinim organizacijama	Internet stranica	Kontinuelno
5.	Jačati kapacitete institucija za provođenje standarda proaktivne transparentnosti	PARCO koordinira u saradnji sa ADS BiH	Organizovati obuke za državne službenike-glasnogovornici, službenici za finansije i zajedničke radionice sa nevladinim organizacijama	Online ili uživo – u zavisnosti od važećih epidemioloških mjera	Redovna aktivnost, kontinuelno

¹⁰ Kao primjer dobre prakse može poslužiti saradnja u okviru Mreže za budžetsku odgovornost.

¹¹ <https://parco.gov.ba/proaktivna-transparentnost/>

Kako sistemski riješiti učešće građana u budžetskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa budžetskom transparentnošću?

Budžetski ciklus se dijeli na 4 faze, priprema, usvajanje, izvršenje i revizija, koje imaju svoje tačno određene kalendarske datume. Međutim, važno je imati u vidu da budžetski kalendar zapravo nema završetak odnosno kraj: faze se smjenjuju, preklapaju i nastavljaju. Za nevladin sektor zainteresovan za praćenje šta se dešava u javnom sektoru, npr. da li ima koruptivnih aktivnosti ili koja je dinamika realizacije razvojnih projekata, informacije o izvršenju pojedinih stavki budžeta (npr. javne nabavke, ugovori o djelu ili grantovi pojedincima) najčešće su važnije od samog plana budžeta.

Uvođenje prakse objave Budžeta za građane od strane MFT u 2020. godini predstavlja prekretnicu sa aspekta budžetske transparentnosti i bolje saradnje institucija BiH i civilnog društva.

U razvoju smjernica koje će nastaviti bolju saradnju između MFT odnosno SM BiH, osnovni princip kojim smo se rukovodili jeste da uspješna realizacija ideje uključivanja građana i organizacija civilnog društva u budžetski proces ne bi smjela povećati troškove javne uprave, uz istovremeno omogućavanje efektivnog uticaja civilnog društva na budžetsku politiku izraženu, između ostalog, boljim rangiranjem na Indeksu otvorenog budžeta.

Ostvarivanje većeg učešća građana pretpostavlja:

- 1) adekvatnu sinhronizaciju i kordinaciju aktivnosti različitih institucija
- 2) princip postepene primjene: proces je evolutivnog karaktera, svi učesnici u procesu biće izloženi učenju optimalnog načina međusobne saradnje.
- 3) razvoj informacionih tehnologija kao osnovnog preduslova za održivost i ekonomičnost procesa; ovim pitanjem se bavimo u narednom poglavlju (kod odgovora na pitanje broj 3).

Učešće građana u fazi pripreme budžeta

Analiza stanja učešća građana u budžetskom procesu prema metodologiji istraživanja otvorenosti budžeta otkrila je da institucije BiH praktično ne omogućuju nikakvo učešće, posebno u dijelu procesa koji je u odgovornosti SM i Predsjedništva BiH (vidjeti tabelu 3 u dokumentu Analiza stanja). Opšte preporuke Istraživanja o otvorenosti budžeta za 2019. godinu, dijelu Indeksa otvorenosti budžeta na kojima je BiH od 100 mogućih osvojila samo sedam bodova, jeste da MFT pronađe optimalan mehanizam za uključivanje građana tokom formulacija i implementacije budžeta a Parlamentarna skupština BiH učešće u raspravama prije usvajanja budžeta¹².

¹² Anketa otvorenosti budžeta 2019: Bosna i Hercegovina, Međunarodno partnerstvo za budžet.

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 koja ih zastupaju¹³.

Parlamentarna skupština BiH

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

Faza pripreme budžeta u tehničkoj nadležnosti MFT traje kalendarski posmatrano od 31.01. do 01.10. godine. U ovoj administrativnoj fazi ključna komunikacija odvija se na relaciji MFT-budžetski korisnik. U pozadini pripreme budžeta, institucije poput Fiskalnog Savjeta BiH, Direkcije za ekonomsko planiranje i Odjeljenje za makroekonomske analize Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje (OMA) određuju ključne inpute za Dokument Okvirnog Budžeta (DOB) i godišnji budžet. Sa određivanjem gornje granice rashoda najkasnije do 01.07. od strane MFT, zapravo definisan je ukupni okvir za finansiranje politika i projekata budžetskih korisnika.

Zahvaljujući značajnom napretku koji je u proteklih 6 godina ostvaren u pravnom okviru, posebno u vezi sa srednjoročnim planiranjem, inoviranjem pravila o konsultacijama, te razvojem ePlatforme, sistematsko rješavanje problema omogućavanja učešća građana u budžetskom procesu zahtjeva samo minorne inovacije u fiskalnoj arhitekturi i procesima. Naime, Pravilima o konsultacijama u izradi pravnih propisa (SG 5/17) institucije BiH su dužne, između ostalog, prije usvajanja najvažnijih dokumenta o radu (srednjoročni plan rada, strategija itd.) i propisa koji imaju značajan uticaj na javnost, provesti proces konsultacija. Takođe, već postoji infrastruktura odnosno internet platforma eKonsultacije putem koje se ovaj proces odvija a koja komunikaciju čini brzo i jeftino. Analogno obavezi konsultovanja javnosti u vezi dokumenata predviđenih Pravilima o konsultacijama, predlažemo da se Zakonom o finansiranju uvede obaveza konsultovanja javnosti od strane institucija BiH, i to u ranoj fazi budžetskog procesa, tokom mjeseca februara. MFT može propisati formu ili obrazac putem kojeg građani mogu dostavljati sugestije ili komentare, a što će olakšati analizu i poređenje dostavljenih prijedloga. Rješenje koje predlažemo ne pomjera budžetski kalendar kako je sada propisan već samo dodaje jednu suštinsku novinu: poziv građanima da dostave prijedloge i sugestije u vezi sa budžetom.

Dakle, kako bi se omogućilo zagovaranje odnosno aktivno učešće građana u fazi pripreme budžeta, budžetski korisnici moraju osigurati pristup ili prijem informacija tj. inputa od strane organizacija civilnog društva. Npr. ako uzmemo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice u čijem resoru je saradnja sa Odborom za Rome, zastupnici interesa pojedinih grupacija moraju imati mogućnost pristupa službeniku za finansije, mogućnost dostavljanja prijedloga i izvještaja o izvršenju. Ili, nevladine organizacije koje se bave rodno osjetljivim budžetiranjem, moraju imati priliku u ranoj fazi budžetskog procesa kandidovati ideje i projekte. Što ranije ideje i sugestije stignu do budžetskog korisnika, veća je vjerovatnoća uticaja na konačnu alokaciju sredstava odnosno stvarnog uticaja.

Sušтина poboljšanja učešća građana u budžetskom procesu tokom prve faze jeste da se omogući građanima i organizacijama civilnog društva komunikaciju sa budžetskim korisnikom;

13 Predstavnicima MFT su iznijeli primjedbu da ova preporuka nije provodiva jer izlazi izvan okvira nadležnosti MFT. Detaljne primjedbe i komunikacija sa MFT dostupne su na web stranici Centra za zastupanje građanskih interesa.

da mogu dostaviti prijedlog inicijative, programa ili projekta, ili imati uvid u budžet. To je lako rješivo jer, kako smo vidjeli, već postoji odgovarajuća infrastruktura preko koje građani mogu komunicirati sa budžetskim korisnikom. Na kraju prvog kruga konsultacija, dakle do 15.04., nakon što podnese zahtjev prema MFT, budžetski korisnik isti obrazac postavlja na svoju web stranicu. Građani i predstavnici civilnog sektora tada mogu vidjeti "listu želja" koje su budžetski korisnici uputili ka MFT.

Kada MFT odredi gornje granice raspoloživih sredstava, službenici za finansije budžetskih korisnika od 01.07 do 01.08. imaju neophodan input da u kontekstu odobrenih sredstava naprave adekvatne prioritete. Poslije 01.08. odnosno nakon što je budžetski korisnik sačinio budžetski zahtjev, neophodno je omogućiti povratnu informaciju kao osnovu za aktivno učešće nevladinog sektora u narednoj fazi; nakon podnošenja zahtjeva, budžetski korisnik isti postavlja na web stranicu.

Dakle, sa minornom inovacijom-pozivom građanima da aktivno učestvuju u budžetskom procesu tokom mjeseca februara, potom, objavom pristiglih prijedloga i inicijativa kao i zahtjeva koji su uputili prema MFT do 15.04., institucije BiH potpuno omogućuju učešće građana na samom početku budžetskog procesa. Potom, nakon što MFT odredi gornje granice i nakon što institucija napravi izbor prioriteta, kompletna informacija se ponovo stavlja na internet stranicu institucije. Na kraju procesa, MFT na svojoj web stranici omogućuje prikaz svih prijedloga.

Ocjena adekvatnosti izabranih prioriteta ili kvalitativna analiza predloženih budžeta za svakog budžetskog korisnika zahtjeva detaljnu analizu odnosa između Strategije razvoja ili Plana rada institucije -Srednjeročnog okvirnog budžeta-prijedloga godišnjih budžeta. U kojoj mjeri su godišnji budžeti zapravo realizacija strateških ciljeva za datog budžetskog korisnika? Šta građani dobijaju za svoj novac? Sa uključivanjem organizacija civilnog društva u proces budžetiranja povećava se vjerovatnoća rangiranja prioriteta prema društvenim potrebama. Ovdje je važno napomenuti da je struktura rashoda na državnom nivou takva da približno 80% rashoda otpada na fiksne troškove, najvećim dijelom na plate i naknade. U komunikaciji sa MFT (vidjeti fusnotu 6) istaknuto je da iz tog razloga učešće civilnog društva u budžetskom procesu ne može značajnije promijeniti strukturu rashoda, sa čim smo saglasni. Bez obzira na činjenicu da je diskreciona potrošnja približno samo 20% ukupnih rashoda, mišljenja smo da se učešće građana treba sistemski odnosno zakonski normirati. Ovaj proces bi pomogao da se postigne i veća vidljivost postojećih procesa konsultacija koji se vrše preko platforme eKonsultacije. Sa druge strane, činjenica da gro rashoda državnog budžeta otpada na plate i naknade zaposlenih, obavezuje da se kod ove kategorije rashoda postigne i najveći mogući stepen transparentnosti. Objavlivanjem pravilnika o organizaciji sa opisom radnih mjesta, zatim ukupnih primanja i naknada, uključujući i članstva u komisijama, upravnim odborima i radnim grupama, omogućiće se jasan uvid u politiku ljudskih resursa koju vode institucije BiH.

S obzirom na ogroman napredak koji je ostvaren u regulatornom okviru od 2015. godine, ovdje je zasita potreban samo minimalan dodatni napor, ili tek neznatna inovacija Zakona o finansiranju, u smislu propisivanja obaveznog poziva za učešće građanima u budžetskom procesu. Sve aktivnosti i komunikacija su na institucijama BiH, odnosno budžetskim korisnicima, s tim da je uloga MFT na kraju procesa da sve informacije učini dostupnim na jednom mjestu. Radi lakše analize i praćenja, sugestija je da MFT propiše obrazac kojim građani mogu komunicirati prema institucijama.

Dakle, s obzirom da institucije BiH već provode proces konsultacija u vezi sa Programom rada koji sadrže programe, projekte, aktivnosti, troškove i izvore, samo je mala izmjena u

postojećem sistemu funkcionisanja neophodna da bi se u značajnoj mjeri povećala mogućnost kvalitetnog učešća javnosti u procesu budžetiranja. Zapravo, sa pozivom za učešće u pripremi budžeta, povećala bi se pažnja i na procese konsultacija koje se već odvijaju.

Na ovom mjestu korisno je napraviti jednu digresiju a tiče se Ciljeva održivog razvoja (SDG): naime, globalno posmatrano, pored tekućih i operativnih aktivnosti institucija BiH, ukupna aktivnost javnog sektora uključujući i međunarodnu pomoć, usmjeren je ka realizaciji SDG ciljeva UN. (<https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/bosniaherzegovina>.) Ključne teme poput ekologije, energetske održivosti, rodne ravnopravnosti, inkluzivnog rasta, i praćenje kretanja indikatora realizacije 17 ciljeva, predstavlja potencijalno plodno područje saradnje vladinog i nevladinog sektora. U idealnom slučaju, učešće građana doprinosi realizaciji strateških ciljeva iz domena nadležnosti pojedinih budžetskih korisnika. Razumjevanje instrumenata koji doprinose bržoj realizaciji ciljeva a koje je nevladin sektor u prilici osigurati učešćem u procesu kreiranja budžeta predstavlja značajan doprinos funkcionisanju javnog sektora.

Razradu mehanizma za uključivanje građana moguće je realizovati na više načina. U skladu sa prethodnom diskusijom i Analizom stanja, jedna moguća alternativa koja koristi postojeću infrastrukturu i procese predstavljena je ispod:

Smjernica 1: Inovirati Zakon o finansiranju institucija BiH koji definiše učešće građana u budžetskom procesu i omogućava realizaciju ovdje datih preporuka. (Posebno važno ukoliko državni službenici smatraju da je izmjena zakona preduslov za realizaciju ovdje datih preporuka).

Smjernica 2: Nakon što MFT dostavi Instrukciju 31.01. budžetskim korisnicima, budžetski korisnici ostaviće mogućnost primanja sugestija i prijedloga do 01.03. od pojedinaca i organizacija civilnog društva. S obzirom da već postoji mehanizam komunikacije putem eKonsultacija, potreban je samo mali dodatni napor da se kao dokument za konsultacije uključi i prijem sugestija i prijedloga u vezi sa budžetskim zahtjevom. MFT može propisati obrazac na kojem građani mogu davati sugestije budžetskim korisnicima i tako standardizovati proces.

Smjernica 3: Svi prijedlozi ili pitanja koja se dostave budžetskim korisnicima biće javno dostupni na web stranici MFT; odgovornost je MFT da omogući adekvatan mehanizam budžetskim korisnicima i podnosiocima zahtjeva da njihov zahtjev bude javno objavljen, sa osnovnim podacima: podnosilac, prijedlog, uključujući svrhu, eventualni iznos rashoda, datum podnošenja i slično. Moguće rješenje bilo bi da se na postojeću internet stranicu MFT (ili u okviru dijela posvećenog proaktivnoj objavi standarda, vidjeti prethodno poglavlje) doda rubrika "Učešće građana u pripremi budžeta", gdje bi se postavljali odnosno deponovali svi zahtjevi, primjedbe i sugestije.

Takođe, ovo je moguće riješiti jednostavnom dogradnjom eKonsultacija a potom povezati linkom sa web stranicom MFT- praktično uz minimalno dodatno ulaganje rada.

Smjernica 4: Budžetski korisnici će objaviti na web stranici podneseni budžetski zahtjev po svakom korisniku u istoj formi u kojoj je podnesen MFT. Dakle, nakon 15.04 odnosno nakon 01.08. linijska ministarstva i budžetski korisnici omogućavaju uvid u podneseni zahtjev, analitički, uključujući programsku klasifikaciju.

Smjernica 5: U periodu, počev od najskanije 01.09. do 15.10 MFT poziva građane i zainteresovane strane za komentar i prijedloge u vezi sa:

1. Globalnim Okvirom fiskalnog bilansa i politika

2. Dokumentom okvirnog budžeta, posebno dijelom koji sadrži makroekonomske i fiskalne projekcije za tekuću i tri naredne godine
3. Projekcijama prihoda, politikom prihoda i administracijom
4. Potrošnjom na socijalne politike i ugrožene kategorije (projekti koordinacije MCP, MLJP)
5. Veličinom deficita i duga, uključujući ročnost i strukturu duga, iznos refinansiranja i učešće godišnjeg iznosa kamata po osnovu duga u bruto društvenom proizvodu za narednu fiskalnu godinu
6. Projektima javnih investicija
7. Kvalitetom javnih usluga koje pružaju institucije BiH, te sa
8. Nacrtom budžeta nakon što ga utvrdi SM.

MFT postavlja gore navedene dokumente sukcesivno, kako su raspoloživi. Svi pristigli komentari postavljaju se na web stranicu MFT.

MFT pravi Izvještaj na osnovu pristiglih komentara: za početak statistički prikaz pristiglih sugestija i komentara, na koje oblasti se odnose, ko su podnosioci, eventualno najčešće sugestije i slično, i upućuje ga Predsjedništvu skupa sa Nacrtom budžeta kojeg je utvrdio SM. Vremenom, nakon nekoliko budžetskih ciklusa, kada saradnja između vladinog i nevladinog sektora postane redovna, moguće je definisati detaljnije sadržaj Izvještaja.

Učešće građana u fazi usvajanja budžeta

U prvoj fazi, fazi pripreme budžeta, prema našem prijedlogu, odgovornost za saradnju sa civilnim sektorom ravnomjerno je raspoređena na sve proračunske korisnike odnosno na sve institucije BiH. MFT igra centralnu ulogu u smislu "skladištenja" i omogućavanja jednog mjesta za prezentovanje informacija o prijedlozima pristiglim od građana i nevladinog sektora, ali nema ništa veću odgovornost od drugih institucija, izuzev kod smjernice 5.

Dakle, Predsjedništvo pored nacrt budžeta dobija i Izvještaj koji reflektuje mišljenje civilnog društva o važnim fiskalnim pitanjima. Potenciramo značaj uloge Predsjedništva i to iz dva razloga 1) što se tiče budžeta institucija BiH, SM je zapravo pomoćni organ Predsjedništvu, i 2) jača uloga Predsjedništva u ohrabrivanju učešća civilnog društva u budžetskom procesu i prihvatanje tema u vezi sa budžetskom i fiskalnom politikom koje su kandidovale organizacije civilnog društva, imaće pozitivnu ulogu i na isti proces na nižim nivoima vlasti.

Nakon što Predsjedništvo usvoji Prijedlog budžeta i proslijedi ga u Parlamentarnu skupštinu, obaveze za uključivanje građana u budžetski proces su u domenu zakonodavne vlasti; takođe, vrši se ažuriranje dokumenta na web stranici MFT.

Kao kruna aktivnosti u fazi usvajanja budžeta, predlažemo da:

Smjernica 1: Parlamentarne komisije za budžet i finansije upute otvoren poziv javnosti za učešće u radu Komisije i omogućće aktivno prisustvo nevladinim sektoru,

Smjernica 2: Parlament BiH omogućće ne samo prisustvo nevladinom sektoru na sjednicama na kojima se raspravlja o budžetu već i aktivno učešće.

U slučaju prevelikog odziva za učešće, primjeniti princip “prvi registrovan prvi učestvuje”, ali ostaviti mogućnost svim zainteresovanim stranama da dostave u pisanoj formi prijedlog amandmana koji bi skupa sa ostalim materijalom bio upućen parlamentarcima, uz istovremenu objavu na web stranici Parlamenta i MFT.

S obzirom na potrebu da se razvije kultura dijaloga vladinog i nevladinog sektora, u prvim godinama primjene ovih smjernica, a imajući u vidu članstvo BiH u Partnerstvu za otvorenu vlast, sugestija je da se u aktivno učešće obavezno pozovu nevladine organizacije iz Partnerstva.

Što se tiče samog normiranja odnosa vladinog i nevladinog sektora u vezi sa učešćem u budžetskom procesu, naša je sugestija da nevladine organizacije budu aktivno uključene i konsultovane oko konkretnih rješenja. Ukoliko državni službenici procjene da je neke od ovdje datih preporuka odnosno predloženih aktivnosti moguće realizovati i bez promjene relevantnih zakona, onda je kodifikaciju odnosno detaljnije normiranje moguće (pod) zakonski propisati na osnovu budućih praksi i iskustva. Naše je viđenje da postojeći okvir ne zabranjuje ništa od predloženog; no, sistematske izmjene propisa kojima bi se ovdje date preporuke izričito zahtjevale su svakako prvo najbolje rješenje.

U vezi sa “otvaranjem Parlamenta BiH”, moguće je predvidjeti “Dan budžeta”, u idealnim okolnostima, jedan dan u decembru, kada se raspravlja o fiskalnoj politici i budžetu i na koje se pozivaju predstavnici nevladinog sektora; odnosno, ako budžet nije usvojen prije kraja godine i institucije BiH funkcionišu na osnovu Privremenog finansiranja, onda na datum kojeg odredi predsjednik komisije za budžet, (prema iskustvu), tokom marta mjeseca.

Učešće građana u fazi izvršenja

Faze pripreme i usvajanja budžeta važne su da omogućće iznošenje preferencija građana, zagovaranje u vezi sa javnom potrošnjom odnosno javnim politikama. Zapravo, građanski aktivizam, učešće građana u demokratskom životu društva može se razvrstati na političko i administrativno: političko se odvija periodično, u pravilnim razmacima, tokom izbornog ciklusa kada građani biraju svoje predstavnike, i administrativno, odnosno konituelno kada građani prate kako se zapravo vrše javne politike od strane izabranih predstavnika.

Iako su sve faze budžeta podjednako značajne sa aspekta organizacije samog procesa, čini se da je ključna, ipak, faza izvršenja: naime, blagovremeni uvid ili dostupnost relevantnih informacija dok se budžet izvršava omogućće akciju i korekciju ukoliko dođe do promjenjenih okolnosti. Faze planiranja i usvajanja su bitne samo ako se budžet izvršava onako kako je planirano. Posljednja faza u budžetskom ciklusu, faza revizije - predstavlja ex post izvještaj i dolazi nakon što je novac

već potrošen. Ona je bitna za odgovornost, i bez ikakve dileme za korektivno djelovanje prema donosiocima odluka. Međutim, posjedovanje informacija u (približno) realnom vremenu, javna diskusija o izvršenju budžeta dok još traje fiskalna godina ključna je za blagovremenu efikasnu reakciju.

Ovo se može postići pripremom i objavljivanjem Polugodišnjeg pregleda - što je upravo jedna od preporuka Istraživanja otvorenosti budžeta za 2019. godinu u vezi sa povećanjem transparentnosti budžeta. Međutim, koliko dodatnog posla bi se stavilo pred državne službenike? Da li su koristi veće od troškova pripreme od objavljivanja Polugodišnjeg pregleda?

Najprije, podsjetnik da DEP, OMA i Fiskalni savjet intenzivno pripremaju različite makro-fiskalne informacije u drugom kvartalu godine koji kulminira usvajanjem Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika (31.05). OMA mjesečno izvještava o prikupljenim indirektnim prihodima. Takođe, institucije BiH su u obavezi redovnog kvartalnog izvještavanja; imajući ovo u vidu, čini se da priprema Polugodišnjeg izvještaja ne bi bila prevelik dodatni izazov - gotovo sve informacije neophodne za kvalitetnu pripremu dokumenta već se proizvode, potrebna je samo koordinacija i definisanje obrazca. Ovo naravno pod pretpostavkom postojanja učinkovitog softvera koji omogućuje automatsko povlačenje podataka o izvršenju iz glavne knjige i popunjavanje obrazaca. Jednom kada se definiše template Polugodišnjeg izvještaja, uključujući izvršni sažetak i makro-fiskalne varijable, dobija se kontekst u kojem institucije BiH izvršavaju budžet. Ovaj dokument se onda može uključiti u listu tema na koje MFT poziva javnost tokom konsultacija (vidjeti smjernicu 5 u vezi uloge MFT u fazi pripreme budžeta na strani 13).

Rasprava odnosno konsultacije nude više od same mogućnosti da se javnost uključi u analizu izvršenja tekućeg budžeta; ovim se praktično uspostavlja dvosmjerna razmjena: neke od nevladinih organizacija prate kretanje ekonomije, druge položaj pojedinih osjetljivih grupa, treće međunarodna kretanja i inovacije u oblasti oporezivanja, ili pak uticaj digitalizacije na organizovanje javnog sektora, dakle čitav niz oblasti koje mogu biti od značaja kako parlamentarcima tako i državnim službenicima a koje do sada nisu na adekvatan način korištene. Javni sektor otvaranjem dobija priliku besplatnog savjetovanja koje može koristiti u efikasnijem ostvarivanju misije pojedinih budžetskih korisnika.

Takođe, poređenjem planiranog sa izvršenim, i kontinuelno praćenje razlike kako po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji zbirno, tako i na nivou svakog budžetskog korisnika, predstavlja odličan način utvrđivanja kvaliteta planiranja. Napominjemo da zbog mogućnosti preraspodjela koje na zahtjev budžetskog korisnika odobrava SM uz prethodno dobijeno mišljenje MFT, izvršeni budžet može u većoj ili manjoj mjeri odudarati od usvojenog.

Na ovom mjestu uputno je pomenuti i reforme u smislu programskog budžetiranja kojima će se naglasak sa kontrole inputa prebaciti na kontrolu učinaka javnih rashoda, odnosno sa pitanja da li su sredstva stavljena na raspolaganje budžetskim korisnicima pravilno utrošena na pitanje šta građani dobijaju za svoj novac. Analiza i rangiranje programa i ostvarenih učinaka omogućiće kvalitetniju raspravu nego što je to puko poređenje odobrenog plana i izvršenog budžeta, no za postizanje maksimalno pozitivnih efekata, najpre je potrebno na sistematski način uključiti javnost u budžetski proces.

Važno je napomenuti da zbog specifičnog načina obezbjeđivanja izvora sredstava - fiksni udio prihoda od indirektnih poreza koji ne zavisi od stanja ekonomije, te činjenici da nema mogućnosti rebalansa jednom usvojenog budžeta institucija BiH¹⁴, ne analiziramo detaljnije značaj aktivnog uključivanja građana u fazi izvršenja sa aspekta blagovremene izmjene politika u tekućem

fiskalnom periodu. Ovi argumenti su itekako relevantnih za sve ostale nivoe vlasti i zapravo su ključni da se izbjegne odlaganje rebalansa do onog momenta kada su sve politike i sva potrošnja već realizovane na način koji odudara od plana budžeta, odnosno da se izbjegne situacija kada se rebalansom samo verifikuje de facto izvršenje koje je značajno različito od originalnog plana. Čak i ako građani učestvuju u fazi pripreme i usvajanja budžeta, ako se u fazi izvršenja izmjenu politike bez blagovremenih izvještaja o izvršenju i mogućnosti uvida u proces, građani će biti uskraćeni za suštinski uticaj. Napominjemo da je ovo mnogo važnije za sve ostale nivoe vlasti nego za institucije BiH.

Dakle u svakom slučaju, preduslov aktivnog učešća građana u fazi izvršenja jeste blagovremena objava izvještaja o izvršenju. Što se tiče Istraživanja o otvorenosti budžeta za 2019. godinu, navode se sljedeći savjeti kako povećati transparentnost¹⁵:

Smjernica: blagovremeno objavljivati kvartalne izvještaje o izvršenju budžeta; Izvještaje dopuniti izvršnim sažetkom, dokumentom koji na pojednostavljen način informiše građane o izvršenju budžeta, pandan budžetu za građane koji pojednostavljeno informiše o usvojenom budžetu.

Smjernica: objavljivati Polugodišnji pregled, na web stranici, i to ne kasnije od 3 mjeseca nakon isteka polugodišnjeg perioda, na način da su numerički podaci predstavljeni u mašinski razumljivom formatu. Prema OBS metodologiji, ovaj dokument treba da sadrži, pored detaljnih analitičkih podataka o izvršenju budžeta za prva dva kvartala, takođe i pregled makroekonomskih indikatora kao i projekcije izvršenja do kraja godine. Ovu inovaciju moguće je formalno realizovati izmjenom Pravilnika o finansijskom izvještavanju.

Faza revizije

Prema Istraživanju o otvorenosti budžeta, BiH se zapravo najbolje kotira u ocjeni revizije.

S obzirom da su svi revizorski izvještaji već javno dostupni ovdje ćemo samo navesti preporuku koja glasi:

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

Pitanje koje postavljamo jeste na koji način Ured za reviziju može imati koristi od aktivnog učešća građana. Web stranica Ureda za reviziju, omogućuje kontakt zainteresovanim pojedincima i organizacijama sa uredom za reviziju. Dakle, već postoji otvoreni poziv za sugestije i komentare tako da je neznatan napor potreban da se od građana i organizacija civilnog društva ovaj mehanizam pretvori u mehanizam za saradnju u revizorskim istragama. Ono što se trenutno ne koristi kao mogućnost jeste aktivno učešće građana, npr. u smislu svjedoka ili ispitanika tokom vršenja revizije, za što je preduslov izmjena Zakona o reviziji BiH. Ovo može biti efikasan način kako za prikupljanje relevantnih informacija tako i za istovremeno suštinsko osnaživanje građana u budžetskom procesu.

¹⁴ Uravnoteženje budžeta zbog vanrednih prilika predviđeno članom 16. Zakona o finansiranju institucije BiH nije rebalans u klasičnom značenju procesa koji rebalans podrazumjeva.

¹⁵ Vidjeti Anketu otvorenosti budžeta 2019: Bosna i Hercegovina, Međunarodno partnerstvo za budžet.

Tabelarni prikaz aktivnosti koje prizilaze iz smjernica-preporuka odnosno mehanizma uključivanja građana u budžetski ciklus i povećanje transparentnosti

Br.	Aktivnost-smjernica	KO	Šta - sadržaj smjernice	Kako	Kada
1.	Inovacija zakona o finansiranju institucija BiH	MFT, SM, Parlament	Priprema amandmana na zakon kojim se definišu aktivnosti vezane za učešće građana	Koordinacija sa civilnim sektorom kako bi se osigurala svrha procesa	Priprema: H2 2021
2.	Inovacija Pravilnika o finansijskom izvještavanju	MFT, SM	Propisati objavu Polugodišnjeg pregleda	Saradnja sa organizacijama civilnog društva	Q2 Izvodivo u kratkom roku
3.	Učešće građana u budžetskom procesu-Faza pripreme budžeta: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT	Paralelno sa dostavom Instrukcije budžetskim korisnicima, MFT obavještava javnost o početku budžetskog ciklusa i poziva na saradnju	MFT na internet stranici	Do 31.01.
4.	Učešće građana u budžetskom procesu-Faza pripreme budžeta: (odgovornost izvršne vlasti)	Svaki budžetski korisnik	Uputiti Poziv građanima za dostavu prijedloga i sugestija u vezi sa budžetom institucije za narednu godinu	eKonsultacije, ili direktno na mail službenika za finansije, MFT na internet stranici	01.02-01.03.
5.	Učešće građana u budžetskom procesu-Faza pripreme budžeta: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT	Stavlja na uvid „sve pristigle prijedloge“ od strane civilnog sektora	Web stranica MFT: dio „Učešće građana u budžetskom ciklusu; ili, direktan link za eKonsultacijama	Do 31.07.
6.	Učešće građana u budžetskom procesu-Faza pripreme budžeta: (odgovornost izvršne vlasti)	Svaki budžetski korisnik	Stavlja na uvid podneseni zahtjev za budžet na svojoj web stranici		15.04. 01.08.
7.	Učešće građana u budžetskom procesu-Faza pripreme budžeta: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT	Poziv za komentare na GFO, dio DOBa, program javnih investicija itd. i nacrt budžeta koji je poslan na SM	Internet stranica	01.09.-15.10
8.	Učešće građana u budžetskom procesu-Faza pripreme budžeta: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT & SM:	Formira dokument „Izveštaj o prijedlozima civilnog društva“ i dostavlja ga Predsjedništvu uz Nacrt budžeta	WEB stranica	15.10.
9.	Učešće građana u budžetskom procesu-Faza pripreme budžeta: (odgovornost izvršne vlasti)	Predsjedništvo BiH	Dostavlja Prijedlog budžeta skupa sa Izveštajem o prijedlozima civilnog društva“ Parlamentu BiH		01.11
10.	Faza usvajanja (zakonodavna)	Komsije parlamentarne skupštine	Poziv građanima i organizacijama civilnog društva za aktivno učešće u radu Komisije tokom usvajanja Prijedloga budžeta	Javni poziv i registracija na web stranici Parlamenta;	U periodu 01.11.-01.12

Br.	Aktivnost-smjernica	KO	Šta - sadržaj smjernice	Kako	Kada
11.	Faza usvajanja (zakonodavna)	Parlament BiH:	Organizuje se Dan Budžeta-rasprava u Parlamentu o najvažnijim fiskalnim pitanjima DOBa, program javnih investicija, javnom dugu i prijedlogu budžeta za narednu godinu koji je poslan na SM; „Dan budžeta“	Javni poziv i registracija na web stranici Parlamenta;	U periodu 01.12.-31.12. Ili tokom usvajanja budžeta ukoliko se radi o situaciji da budžet za narednu godinu nije usvojen tokom tekuće godine
12.	FAZA budžeta Izvršenje	MFT	Kvartalni Izvještaji Pologodišnji pregled	Na WEB stranici MFT	Izvršni sažetak nakon svakog izvještaja.
13.	FAZA budžeta Izvršenje	Svi budžetski korisnici	Izvještaj o izvršenju	Na web stranici u analitičkoj formi	Excel, cvs json format za numeričke podatke i tabelarne prikaze
14.	FAZA budžeta: revizija	Ured za reviziju	Pronaći adekvatni mehanizam za uključivanje građana-istražiti mogućnost izmjene Zakona o reviziji.	Prijem sugestija u vezi sa vršenjem revizije, učešće građana u svojstvu ispitanika	

U cilju sistemskog rješenja, prijedlog je da se amandmanom na Zakon o finansiranju institucija BiH gore navedeni kalendar aktivnosti eksplicitno propiše. (U annexu 2 dajemo jednu moguću varijantu amandmana kao okvir za početnu diskusiju). Što se tiče Polugodišnjeg pregleda, njega je moguće realizovati ili u Zakonu ili u Pravilniku o izještavanju.

Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućivanje uključivanja građana u budžetski ciklus i uz istovremeno povećanje transparentnosti?

Dobro osmišljen sistem proaktivne objave informacija štedi vrijeme i resurse jer unaprijed stavlja na raspolaganje informacije na koje građani imaju pravo prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama. Dakle, umjesto procedure podnošenja zahtjeva i odgovaranja samo jednom podnosiocu, proaktivna objava informacija omogućuje informacije svim zainteresovanim strankama.

Glavna ideja našeg pristupa u odgovoru na pitanje kako povećati fiskalnu transparentnost i učešće građana u budžetskom ciklusu počinje i završava sa oslanjanjem na jačanje kapaciteta institucija BiH, konkretno na unaprijeđenje softverskih rješenja, odnosno na automatizaciju redovnih rutinskih procesa koji se nalaze u pozadini proaktivne objave informacija. To je jedini način da predložena rješenja budu realizovana na učinkovit način, odnosno da ne povećaju radne zadatke i time poskupe javnu upravu.

Elementarna računica pokazuje opravdanost pristupa na razvoju informacionih tehnologija. Uzmimo da 64 institucije godišnje objavljuju 4 dokumenta - i to na dosadašnji način, skeniranje i upload na web stranice. Vidjeli smo na primjeru izvještaja o izvršenju da dokumenti mogu sadržati desetine stranica. Dakle, originalne numeričke informacije se najpre štampaju iz jednog programa pa potom skeniraju, ili još vjerovatnije, najprije se izvoze iz jednog programa prebacuju u excel, potom štampaju, zatim skeniraju i teko onda postavljaju na internet stranicu... Ako pretpostavimo da je za proces kod postavljanja jednog dokumenta potreban jedan radni sat imamo:

$64 \cdot 4 \cdot 1 = 256$ uloženi sati rada a krajnji ishod je nezadovoljavajući!

Vidjeli smo kod preporuka da je objava dokumenata samo jedan manji dio aktivnosti i da bi intenzivni radni angažman u ispunjavanju smjernica zahtjeva dodatno vrijeme. Fiskalna transparentnost kao i učešće građana u budžetskom procesu zavise od informacija; ako informacije nisu dostupne blagovremeno, nisu predstavljene adekvatno čak i pod pretpostavkom najboljeg pravnog rješenja, suština procesa-osnaživanje građana da budu akteri u javnim politikama, će izostati.

Iz tog razloga, predlažemo da sve institucije urade analizu dostupnosti hardvera, softvera i IT ekspertize koja je neophodna da se ispune standardi proaktivnosti, sa posebnim naglaskom na mogućnost efikasnog provođenja datih smjernica.

Posebnu pažnju i podršku u razvoju integrisanog softverskog rješenja zbog specifične uloge zaslužuje MFT; efikasno uključivanje građana u sve faze budžetskog ciklusa zahtjeva određene pretpostavke u smislu jeftine i brze dostupnosti informacija unutar samog sistema javne uprave. Ovo se odnosi na sve preporuke i smjernice u kojima se očekuje da državni službenici dostave ili omoguće određenu informaciju zainteresovanim stranama. Npr. kod preporuke da javno budu dostupni budžetski zahtjevi, ukoliko ne postoji mogućnost jednostavnog izvoza iz softvera za planiranje budžeta u mašinski čitljiv tip dokumenta, onda bi realizacija ove smjernice potencijalno opteretila rad državnih službenika tako da bi ukupna neto korist od tako dobijene informacija bila značajno umanjena. Nadalje, ukoliko ne postoji komunikacija između softvera za planiranje budžeta i trezorske aplikacije u smislu da je moguće uporediti na analitičkom nivou usvojeni plan budžeta sa izvršenjem, biće značajno smanjena mogućnost praćenja faze izvršenja budžeta.

ID	Amount (kn)	Date	Description
17450	3.893,05	06.03.2020.	Pomoć za nastalu invalidnost
17478	2.017,04	18.03.2020.	Pomoć za pokrivenje troškova lijekova
17490	10.552,03	27.03.2020.	Pomoć za smrt člana uže obitelji
17547	37.695,07	18.02.2020.	1. PRIV. SITUACIJA - REKONSTRUKCIJA ZGRADE MO BREZOVAC - POMOĆNE PROSTORIJE NOGOMETNOG KLUBA PPO
17551	1.900,00	14.02.2020.	USL. OTVARANJA NOVE POSL. GODINE I POMOĆ OKO ISPRAVKA JOPPD OBRASCA
17850	21.585,50	17.03.2020.	UGRADNJU STOLARIJE NA PROSTORIJAMA POMOĆE GRADEVINE MO KRALJ PETAR KREŠIMIR PPO
17851	54.244,93	16.03.2020.	2. PRIV. SITUACIJA - REKONSTRUKCIJA ZGRADE MO BREZOVAC - POMOĆNE PROSTORIJE NOGOMETNOG KLUBA PPO
17911	137,40	16.03.2020.	VOĐNI DOPRINOS ZA GRADEVINU MO BREZOVAC - POMOĆNE PROSTORIJE NOGOMETNOG KLUBA

Jednom kada se napravi adekvatno softversko rješenje, građani su u prilici kontinuelno imati najviši stepen uvida u izvršenje budžeta. Regionalna iskustva, na primjer grad Bjelovar

koji omogućava registraciju zainteresovanih građana i pretragu izvršenja proračuna predstavlja standard lako dostupnih informacija o izvršenju proračuna; pretraga po ključnoj riječi je jednostavna, informacije su detaljne (vidjeti sliku ispod), uključuju ekonomsku i funkcionalnu klasifikaciju ali i OIB dobavljača, i mogu se lako izvesti u excel ili JSON format za dalju obradu i analizu. Dizajn ovakvog rješenja bi omogućio potpuni uvid u izvršenje budžeta i bio bi temelj jačanja povjerenja u javni sektor.

Dakle, sa ovakvim rješenjem značajno bi se rasteretili državni službenici uz istovremeno potpun uvid građana u izvršenje proračuna. Na primjer, pitanja koja je Transparency International postavio u istraživanju iz 2018. godine, na uzorku od 280 javnih institucija sa različitih nivoa vlasti, gdje su tražene informacije o "krajnjim korisnicima i visini sredstava koja je tokom 2016.g. i 2017.g. institucija dodjeljivala neprofitnim organizacijama (nevladine, sportske, sindikalne organizacije, fondacije i sl.), političkim partijama, privrednim subjektima, vjerskim zajednicama i pojedincima, a po osnovu grantova, subvencija, stipendija, pokroviteljstva i sponzorstva, te jednokratne novčane pomoći (npr. za obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i sl.)¹⁶, u scenariju koji predlažemo, bile bi svima dostupne na pretraživaču potpuno besplatno!

Ovo je samo dio funkcionalnih specifikacija koje odgovarajuće softversko rješenje može da sadrži. Preporuka je da se u razvoju softverske aplikacije, određene funkcionalne specifikacije razvijaju u saradnji sa nevladinim sektorom, posebno institucijama koje se bave borbom protiv korupcije, transparentnošću i slično. Time bi se već u fazi dizajna aplikacije mogla predvidjeti najčešća pitanja i napraviti efikasan kod.

Dakle, naš pristup povećanju aktivnog učešća građana u budžetskom ciklusu bazira se na postojanju softvera koji manuelni rad državnih službenika-štampanje, skeniranje, postavljanje na web itd zamjenjuje jednostavnim upitima (query) i automatskim algoritmom. Svaki drugi pristup samo bi povećao troškove javnih usluga i ne bi ispunio očekivanja: lako dostupnu blagovremenu informaciju kao osnov za zagovaranje određenih politika, praćenje izvršenja ili analizu određenih politika. Postojeće rješenje eKonsultacije može poslužiti kao infrastruktura za komunikaciju sa civilnim društvom i u vezi sa budžetskim dokumentima.

Svako potcjenjivanje uloge koju igraju softverska rješenja u upotrebi za planiranje proračuna, izvršenje i izvještavanje, onemogućiće efikasnu realizaciju cilja uključivanja građana u budžetski ciklus.

Ukoliko bismo morali birati samo jednu preporuku ili smjernicu, onda bi to bila preporuka vezana za razvoj softverskih aplikacija koje povezuju sve budžetske faze i omogućuju lako i brzo povlačenje podataka. Uzalud je propisivati obavezu ako se ona neće moći izvršiti na način koji je neophodan da bi svrha aktivnosti bila blagovremeno realizovana. S obzirom da je rad na proaktivnoj transparentnosti i jačanju učešća građana u svim fazama budžetiranja dio šireg procesa reforme javne uprave, optimisti smo da je za usavršavanje postojećih softverskih rješenja moguće pronaći potencijalno i donatorska sredstva, što bi onda bio dvostruki dobitak. CPI je u svojim aktivnostima sa drugim nivoima vlasti u BiH kao i regionalnoj i međunarodnoj saradnji, imao prilike upoznati se sa softverskim rješenjima koja omogućavaju na troškovno efikasan način realizaciju svih relevantnih smjernica u ovom Vodiču i stojimo na usluzi za svaki oblik saradnje.

Smjernica 1: Izvršiti sistemsku analizu postojećih hardverskih, softverskih rješenja koje se koriste u planiranju i izvršenju budžeta, kao i IT vještina koje su na raspolaganju, posebno u Ministarstvu finansija i trezora.

¹⁶ Transparency International (2018), Istraživanje o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama", str. 2.

Smjernica 2: Nakon izvršene sistemske analize, usmjeriti resurse, uključujući i međunarodne projekte, ka ostvarenju materijalnih pretpostavki za efikasno uključivanje građana u budžetski ciklus. Dakle, razvoj softvera koji omogućuje automatsku vezu između plana, izvršenja, izvještavanja u skladu sa potrebama fiskalne transparentnosti, te omogućavanje pretrage budžetskih podataka po transakcijama.

Smjernica 3: Osigurati kontinuelnu edukaciju iz informacionih tehnologija, web dizajna, “big data”, itd. državnim službenicima uključenim u proces saradnje sa civilnim društvom u domenu jačanja fiskalne transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu.

Tabelarni prikaz aktivnosti koje proizilaze iz smjernica-preporuka

Br.	Aktivnost-smjernica	KO	Šta - sadržaj	Kako	Kada
1.	Analiza hardvera i softvera, i vještina	Sve institucije BiH			07 2021
2.	Analiza programa za planiranje budžeta, izvršenje budžeta, kominikacija	MFT	Utvrđiti karakteristike postojećih aplikacija u kontekstu veze plana, izvršenja i izrade izvještaja. Osigurati automatizam u razmjeni podataka, automatsko popunjavanje propisanih obrazaca, izvještaja, vanjsku pretragu po korisnicima i transakcijama		07 2021
3.	Konsultacije sa nevladinim sektorom u vezi funkcionalnih specifikacija aplikacija koje bi omogućile jednostavne pretrage podataka o izvršenju proračuna	MFT, PARCO	Definisati očekivanja i potrebe	Poziv za sugestije u vezi sa funkcionalnim specifikacijama Učešće predstavnika civilnog društva u fazi izrade ili nabavke softvera	07-2021
4.	Istraživanje mogućnosti za finansiranje nabavke aplikacija(e) koje će omogućiti laku i jeftinu dostupnost informacija.	MFT, PARCO	Komunikacija sa donatorima koji imaju projekte podrške u fiskalnom sektoru.	Pomoć GIza Podrška nevladinih organizacija	07-2021, Razvoj aplikacije 12 mjeseci
5.	Razvoj ljudskih resursa	MFT, PARCO	Edukacija iz oblasti informacionih tehnologija		Kontinuelno

Završna razmatranja smjernica

Zadatak ovog dijela bio je dati smjernice čije će primjena omogućiti realizaciju ciljeva budžetske transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu. Postavljeni zadatak smo riješili kao odgovor na tri veoma konkretna pitanja:

- 1) Kako postići da sve institucije BiH u potpunosti ispoštuju standarde proaktivne objave informacija u dijelu koji se odnose na budžetsku transparentnost i učešće građana?*
- 2) Kako sistemski riješiti pripremu budžeta za građane i učešće građana u budžetskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa budžetskom transparentnošću?*
- 3) Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje uključivanja građana u budžetski ciklus?*

Naš pristup se bazirao na pretpostavkama efikasne koordinacije između različitih učesnika, evolucije ili učenja svih aktera u procesu, i ključno, razvoju informacione tehnologije kao nultog prioriteta ukoliko se želi postići održivo rješenje. Bez jačanja informacione tehnologije i kontinuelnog usavršavanja državnih službenika i najbolje razvijen pravni okvir za jačanje fiskalne transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu ostaće samo neiskorišten potencijal. Na osnovu našeg iskustva stečenog u radu na međunarodnom Istraživanju otvorenosti budžeta, primjena ovdje datih smjernica doprinijela bi značajnom poboljšanju po svim parametrima ocjene transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu.

Osnaživanje građana podrazumjeva evoluciju ne samo u sistemu javnih finansija, već u cjelokupnom političkom životu. Pozitivni koraci, poput izrade Budžeta za građane razvijenog u partnerstvu i podršku donatora sugerišu da se taj proces nepovratno započeo. Idući korak jeste osnaživanje institucija BiH da budu osposobljene raspolagati, upravljati i dijeliti tražene informacije i izvještaje na efikasan način, a to zahtjeva postojanje softverskog rješenja koje povezuje sve faze budžetskog procesa.

U annexu dajemo mogući tekst dva akta:

- 1) pravilnika o primjeni standarda po uzoru na DEI*
- 2) mogućeg teksta amandmana na Zakon o finansiranju institucija BiH, kao osnovu za diskusiju. Sistemsko rješenje dopunom Zakona o finansiranju označilo bi nepovratnim proces poboljšanja transparentnosti i učešća građana i organizacija civilnog društva u budžetskom procesu.*

Jačanje kontrolnog mehanizma: smjernice za unapređenje saradnje sa civilnim sektorom

Realizacijom datih smjernica i aktivnosti, praktično bi se osigurao adekvatan kontrolni mehanizam i postigla uključenost građanja u vođenju budžetske politike. Međutim, pitanje unaprijeđenja saradnje vladinog i civilnog sektora razmatramo izdvojeno radi naglašavanja činjenice da se jačanjem fiskalne transparentnosti zapravo mijenja paradgima društvenih odnosa, gdje se često antagonistički predstavljeni interesi javnog i privatnog odnosno javnog i civilnog sektora prevode u savezništvo, u realizaciju obostranih koristi. Dakle, preporuke o izmjeni zakona kako bi se normirala proaktivna objava informacija ili definisalo eksplicitno uloga građana u budžetskom procesu, predstavljaju radikalnu promjenu u pristupu i ponašanju važnih društvenih aktera. Svjesnost o veličini promjene je ključna da bi se realizovala suština procesa, a to je osnaživanje građana u stvarnom uticaju na javne politike.

Aktivnost nevladinih organizacija u kontekstu aktivnost učešća u budžetskom ciklusu mogu se podijeliti u nekoliko grupa:

- 1) *analiza politika, uključujući politiku transparentnosti*
- 2) *istraživanje zloupotrebe položaja vladinih dužnosnika*
- 3) *zagovaranje interesa ispred određene grupe.*

Institucije BiH ulaganjem u otvorenost i transparentnost, dobijaju mnoštvo savjetnika, specijalizovanih za pojedine oblasti što povećava stepen efikasnosti javnih politika. Na primjer, CPI je izradio detaljnu brošuru kako popraviti budžetski proces bazirano na najboljoj međunarodnoj praksi¹⁷; korišćenjem priručnika, traženjem mišljenja ili pozivom za učešće na radionicima predstavnika CPI, gdje bi se zajednički razvila (pod)zakonska rješenja uključujući i ovdje date smjernice, značajno bi se popravio pravni okvir i to bez dodatnih troškova. Najbolji pristup dugoročnoj saradnji jeste uslovno rečeno, prihvatanje nevladinog sektora kao klijenta čije aktivnosti dovode do poboljšanja rada javne uprave - ali ne samo kontrolora kvaliteta usluge, već prije svega izvora sugestija i prijedloga.

Različite aktivnosti zahtjevaju različit nivo detalja u neophodnim informacijama i specifičan vid saradnje sa institucijama BiH. Efektivno zagovaranje partikularnih interesa, poput, na primjer, pozitivne diskriminacije ugroženih kategorija stanovništva, podrazumjeva blagovremen pristup institucijama u čijem resoru se nalazi odgovornost ili kojem su povjereni ciljevi vezani za grupu čiji interesi se promovišu.

Odsustvo adekvatnih informacija može dovesti do štete po javni interes; na primjer, često se stanje javnog duga u Bosni i Hercegovini ocjenjuje kao neodrživo što trenutno ne odgovara činjenicama ali može dovesti do opšte apatije i pretjerivanja u negativnom smislu. Percepcija

17 Aleksandra Banović(2014), Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini, Brošura za Vijeće Ministara.

budućih kretanja važnih makroekonomskih varijabli značajno utiče na poslovne odluke koje se danas donose. Očekivanja su nekad važnija od činjenica. Ako se uvriježi stav da je javni dug prevelik te ako se tome doda saznanje da je otplata duga prvi prioritet u izvršenju budžeta, preduzetnici koji prave investicione planove moraju računati sa povećanjem poreza u budućnosti što investicione projekte o kojima se danas razmišlja može jednostavno učiniti neisplativim. Budućnost je neizvjesna i ako buduće novčane prilive morate diskontovati sa većom stopom, racionalna odluka je odustajanje od investiranja. Ovo je samo jedan primjer gdje nedovoljna transparentnost čak i podataka koji u regionalnom poređenju predstavljaju prednost Bosne i Hercegovine može imati realne negativne implikacije. Zajednički je interes i vladinog i nevladinog sektora da se i već dostupni podaci poput onih o javnom dugu transparentnije prikažu i oficijelno i stručno rasprave. Tako se sužava prostor za pogrešne interpretacije, koje su ponekad dio legitimne političke borbe, ali se izbjegava šteta po javni interes. Pogrešne interpretacije, bile zlonamjerne ili ne, mogu iziskivati dodatni rad državnih službenika i time povećati troškove javne uprave.

Konačno, i najvažnije: dostupnost analitičkih podataka koji služe da se otkriju eventualne zloupotrebe ili koruptivne radnje, u interesu je ne samo nevladinog sektora već pre svega svih časni državnih službenika. Sakrivanje podataka, posebno o izvršenju budžeta u dijelu javnih nabavki, grantova, državne pomoći, ukupnih primanja rukovodilaca, odgovara samo i jedino onima koji zloupotrebljavajući državnu službu nanose štetu i javnom interesu i reputaciji državnih službenika.

S tim u vezi, posebno imajući u vidu da institucije BiH mogu napraviti pozitivan presedan, blagovremena dostupnost podataka o izvršenju koja omogućuje povezivanje informacija i olakšava rad istraživačkih novinara je vitalni društveni interes. Kao što je bilo govora u dijelu sa preporukama, razvoj softvera koji omogućuje pretaživanje podatka o izvršenju, pretpostavka je dugoročne izgradnje povjerenja u vladin sektor. Ovo možemo uslovno postaviti kao konačni test otvorenosti ili zlatni standard, odnosno najvažniji kontrolni mehanizam.

Smjernice, zapravo više poruke ka državnim službenicima:

- 1) Održavati redovnu saradnju sa institucijama civilnog društva*
- 2) Proaktivno uključiti nevladine organizacije u fazi pripreme zakonskih rješenja; npr. ukoliko statistika eKonsultacija pokazuje da nema odziva - aktivno promovirati procedure koje su u toku.*
- 3) Učestvovati na okruglim stolovima i treninzima koje organizuje nevladin sektor*
- 4) Posebnu osjetljivost i predusretljivost iskazivati prema predstavnicima ranjivih kategorija stanovništva; moderna društva počivaju na inkluzivnosti, različitosti i toleranciji. Efikasna podrška najugroženijim kategorijama predstavlja jedan od kriterijuma za ocjenu kvaliteta procesa budžetiranja.*

Zaključak

Ovaj Vodič namjenjen je institucijama BiH u cilju davanja smjernica za dostizanje željenog nivoa budžetske transparentnosti i do ostvarivanja sistematskog učešća javnosti u budžetskom ciklusu u skladu sa međunarodno priznatim standardima. Proveli smo detaljnu analizu postojećeg stanja, te dali smjernice i razložili ih na konkretne aktivnosti. Pristup ovom zadatku počivao je na pretpostavci da uspjeh u konačnici zavisi od kapaciteta institucija - tehnoloških i ljudskih. Ispunjavanje preporuka i smjernica zahtjeva brzu dostupnost različitih informacija u realnom vremenu što bez adekvatne softverske podrške može teško biti realizovano. Naravno, adekvatan zakonodavni okvir i politička spremnost da se javna uprava otvori su neophodan preduslov. Međutim, nisu dovoljan: bez mogućnosti da se planovi i izvještaji predstave javnosti, blagovremeno i na jednostavan način, suština procesa će izostati. Zato smo naglasili investiranje u informacione tehnologije i kontinuelno usavršavanje državnih službenika kao osnovu za uspjeh.

Nismo se bavili detaljnije potencijalnim sukobom zakona o zaštiti ličnih podataka i legislative koja se bavi zakonom o slobodi pristupa informacijama od javnog interesa; iz prostog razloga što već usvojeni standardi proaktivne objave informacija predstavljaju najavu promjene paradigme: više nije moguće sumnjive i koruptivne radnje štititi zakonom o zaštiti ličnih podataka. Shodno tome, pored detaljne analize svih faza budžetskog procesa i konkretnih preporuka, istakli smo značaj mogućnosti uvida u individualne transakcije kao konačni kriterijum fiskalne transparentnosti. Kod svih preporuka i aktivnosti, dali smo ocjenu roka u kojem je moguća realizacija. Svjesni usporene dinamike donošenja propisa iz datih oblasti, napravili smo okvir aktivnosti koje, bez obzira što nisu adekvatno normirane, mogu biti provedene i u datim okolnostima.

Vodili smo računa da preporuke ne opterete državne službenike odnosno da njihova realizacija ne poskupi javnu upravu dodatno. Konačno, u ankesu dali smo konkretne prijedloge (prilagođenog) Pravilnika o proaktivnoj transparentnosti i Amandmana na Zakon o finansiranju institucija BiH, kao doprinos jednostavnijem početku realizacije datih preporuka.

Literatura i reference

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

Aleksandra Banović(2014), Preporuke za poboljšanje budžetskog procesa u Bosni i Hercegovini, Brošura za Vijeće Ministara

Beogradska otvorena škola (BOŠ), (2015) Proaktivna transparentnost javne uprave u Srbiji:(ne) dostižan cilj?

GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency

(<http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>)

GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policies

Globalni okvir fiskalnog bilnasa i politika u Bosni i Hercegovini 2021-2023 (www.mft.gov.ba)

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

International Association for public participation, Spectrum

(https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf)

International Budget Partnership, Open Budget Survey, Questionnaire 2019

Open Budget Survey 2019: Bosnia and Herzegovina, International Budget Partnership (Anketa otvorenosti budžeta 2019: Bosna i Hercegovina, Međunarodno partnerstvo za budžet)

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

Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH

(http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/info/default.aspx?id=29703&langTag=hr-HR)

SIGMA(2017) Principi javne uprave

(<http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Serbian.pdf>)

Saša Janković, Edo Čelebić (2020) Analiza stanja i preporuke za unaprijeđenje transparentnosti i etičke infrastrukture u BiH

(http://ipak.ba/documents/Analiza_stanja_i_preporuke_za_unaprije%C4%91enje_transparentnosti_i_eti%C4%8Dke_infrastrukture_u_BiH1614673033.pdf)

Transparency International (2015) Sloboda pristupa informacijama u BiH

(<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/08/Sloboda-pristupa-informacijama-u-BiH.pdf>)

Transparency International (2018), Istraživanje o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama

(<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/09/Istra%C5%BEivanje-2018-pdf.pdf>)

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)

Aneksi

Aneks 1: Opšti oblik pravilnika o proaktivnoj transparentnosti

PREAMBULA PRAVILNIK O PROAKTIVNOJ TRANSPARENTNOSTI

Član 1. Predmet

Ovim Pravilnikom uređuje se vrsta i način proaktivne objave informacija (naziv institucije) u skladu sa Politikom proaktivne transparentnosti i Standardima proaktivne transparentnosti.

Član 2. Cilj

(1) Osnovni ciljevi proaktivne transparentnosti su povećanje otvorenosti rada (naziv institucije), jačanje povjerenja javnosti u rad Ministarstva i ustanova iz domena (naziv institucije) i prevencija korupcije.

(2) Proaktivnom objavom informacija obezbjeđuje se pravo javnosti da zna kakve odluke donosi rukovodilac, koja su strateška opredjeljenja rada, te kako se troši budžetski novac, a sve u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda.

Član 3. Definicije

(3) Pojmovi korišteni u ovom Pravilniku imaju sljedeće značenje:

- a) Proaktivna transparentnost — blagovremena objava informacija i dokumenata bez prethodnog zahtjeva za pristup informacijama.
- b) Politika proaktivne transparentnosti — dokument koji je usvojilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, a koji opisuje principe otvorenosti rada institucija Bosne i Hercegovine pozivajući se na međunarodne konvencije, pravni okvir u Bosni i Hercegovini i najbolje svjetske prakse.
- c) Standardi proaktivne transparentnosti — 38 dokumenata i informacija koje institucije Bosne i Hercegovine proaktivno trebaju objaviti na zvaničnim internet stranicama

d) Mašinski čitljiv format — format dokumenta strukturiran na način da ga računarski program može lako identifikovati, prepoznati i preuzeti podatke sadržane u tom dokumentu.

Član 4.

Vrste informacija za proaktivnu objavu

1) (Naziv institucije) će na zvaničnoj web stranici redovno proaktivno objavljivati i blagovremeno ažurirati standarde proaktivne transparentnosti koje čine sljedeći dokumenti i informacije:

- a) Budžet — Izvod iz Zakona o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- b) Budžet u formatu zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava;
- c) Budžet analitički (Operativni plan/odobreni budžet);
- d) Izvještaj o izvršenju budžeta (analitički);
- e) Izvještaj o izvršenju budžeta/Aneks revizorskog izvještaja;
- f) Ukupna izdvajanja za imenovana lica, rukovodeće državne službenike, državne službenike i zaposlenike prema pozicijama;
- g) Revizorski izvještaji;
- h) Plan javnih nabavki;
- i) Pozivi za javnu nabavku;
- j) Odluka o izboru ponuđača/poništenju postupka, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;
- k) Odluka o izboru ponuđača/poništenju postupka, uključujući za ugovore male vrijednosti;
- l) Izvještaj o realizaciji ugovora (lista osnovnih elemenata);
- m) Godišnji plan javnih nabavki koji sadrži postupke malih vrijednosti;
- n) Tenderska dokumentacija nakon provedenog postupka;
- o) Zaključeni ugovori uz zaštitu povjerljivih informacija;
- p) Index registar;
- q) Vodič za pristup informacijama;
- r) Zahtjev za pristup informacijama - obrazac;
- s) Odgovori po zahtjevima za pristup informacijama, uz zaštitu povjerljivih informacija;
- t) Dokumenti za javne konsultacije;
- u) Izjava o obavljenim konsultacijama koja sadrži sažetak komentara i izvještaj o njihovom prihvatanju ili odbijanju;
- v) Strateški dokumenti institucije;
- z) Srednjoročni plan rada;
- aa) Izvještaj o radu;
- bb) Godišnji program rada;

- cc) Konkursi, oglasi i njihova arhiva;
- dd) Kalendar događaja;
- ee) Lista aktuelnih i realizovanih projekata tehničke saradnje;
- ff) Pitanja i odgovori na učestale upite;
- gg) Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta;
- hh) Zakoni i odluke o osnivanju;
- ii) Lista nadležnosti institucije;
- jj) Organigram;
- kk) Kontakti zaposlenih;
- ll) Biografije rukovodstva;
- mm) Akcijski plan za borbu protiv korupcije;
- oo) Plan integriteta;
- rr) Etički kodeks.

(2) (Naziv institucije) će informacije u vezi ukupnih primanja zaposlenih (osnovna plata i sve vrste naknada) objaviti u formi tabelarnog prikaza, radi jasnoće i lakšeg pretraživanja ovih informacija.

Član 5.

Način objave informacija

(1) (Naziv institucije) će informacije i dokumente iz člana 4. ovog Pravilnika objavljivati u mašinski čitljivom i otvorenom formatu, ukoliko je to moguće.

(2) Izuzetno od stava (1) ovog člana, kada objava u ovim formatima nije pod kontrolom (Naziv institucije), informacije i dokumenti će biti objavljivani u formatu koji je dostupan.

(3) Informacije i dokumenti koje (Naziv institucije) redovno periodično izrađuje (npr. budžet, izvještaj o radu, plan rada i s1.) biće objavljivani na internet stranici (Naziv institucije) i (Internet adresa) ., najmanje za prethodne tri godine.

(4) O web kategoriji objave informacija i dokumenata iz člana 4. ovog Pravilnika, odlučuju web editor i web administrator (Naziv institucije)

(5) Rukovodioci sektora/Odjeljenja/Službe i zaposleni koji pripremaju interni akt iz člana 4. ovog Pravilnika, a na bazi prethodno pripremljenog plana objave informacija, dužni su isti dostaviti web administratoru najkasnije tri dana nakon stupanja na snagu tog akta.

(6) Informacije i dokumente iz člana 4. ovog Pravilnika, (Naziv institucije) će objavljivati na internet stranici ili redovno ažurirati najkasnije 15 dana od njihove pripreme, usvajanja ili promjene.

Član 6. Plan objave informacija

Odsjek za komunikacije u saradnji sa glasnogovornikom, dužan je najkasnije do 15. decembra tekuće godine pripremiti i predložiti Plan objave informacija za narednu godinu.

Član 7. Odgovornost za primjenu i nadzor

(1) Zaposleni u (Naziv institucije) dužni su poštivati odredbe ovog Pravilnika i dostavljati informacije i dokumente iz člana 4. ovog Pravilnika na objavu Sektoru za komunikacije i obuke u oblasti evropskih integracija u skladu sa pravilima za objavljivanje na web stranici Direkcije.

(2) Nadzor nad primjenom ovog Pravilnika obavljaju (rukovodilac naziv institucije) i rukovodioci sektora/Odjeljenja/Službe.

Član 8. Stupanje na snagu

Ovaj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja i bit će postavljen na oglasnoj tabli (Naziv institucije) i na web stranici (Naziv institucije).

Aneks 2 Amandman na Zakon o finansiranju institucija BiH

Učešće građana u budžetskom procesu

(1) Najkasnije do 31. januara tekuće godine, Ministarstvo finansija i trezora je obavezno da budžetskim korisnicima dostavi budžetske instrukcije s budžetskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog budžeta i godišnjeg budžeta, te smjernicama za pripremu tabela prioriteta budžetskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, koje su ulazni elementi za izradu Dokumenta okvirnog budžeta, (kao i dokument Prijedlozi i sugestije civilnog društva u vezi sa prioritetima finansiranja).

U periodu od 01.02. do 01.03. tekuće godine budžetski korisnici su obavezni započeti proces konsultacija sa civilnim društvom u vezi sa prioritetima za finansiranje i uputiti poziv za dostavu sugestija i komentara . Sve pristigle prijedloge i sugestije budžetski korisnik dostavlja Ministarstvu.

Najkasnije do 31.07 tekuće godine, Ministarstvo je obavezno da objedini sve prijedloge i sugestije od civilnog društva u dokument (Izveštaj) "Prijedlozi i sugestije civilnog društva" i učini ih dostupnim na web stranici.

Nakon podnošenja zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava Ministarstvu, budžetski korisnik na web stranici postavlja podneseni zahtjev u istoj formi i obrazcima u kojima je podnesen. Najkasnije od 01.09. tekuće godine, Ministarstvo upućuje poziv za podnošenje sugestija i komentara, u vezi sa:

1. *Globalnim okvirom fiskalnog bilansa i politika*
2. *Dokumentom okvirnog budžeta, posebno dijelom koji sadrži makroekonomske i fiskalne projekcije za tekuću i tri naredne godine*
3. *Projekcijama prihoda, politikom prihoda i administracija*
4. *Potrošnjom na socijalne politike i ugrožene kategorije*
5. *Veličinom deficita i duga, uključujući ročnost i strukturu duga, iznos refinansiranja i učešće godišnjeg iznosa kamata po osnovu duga u bruto društvenom proizvodu za narednu fiskalnu godinu*
6. *Projektima javnih investicija*
7. *Kvalitetom javnih usluga koje pružaju institucije BiH*

Poziv je otvoren do 15.10. nakon čega Ministarstvo prikupljene sugestije, komentare i mišljenja postavlja na web stranici a sažetak (Izveštaj) dostavlja Predsjedništvu BiH uz nacrt Budžeta. Sažetak (Izveštaj) obavezno uključuje informaciju o broju komentara kao i oblast od gore navedenih koja je po broju komentara nasjzastupljenija.

Nakon što Predsjedništvo usvoji Prijedlog budžeta, skupa sa Prijedlogom u Parlamentarnu proceduru dostavlja i Prijedlog u vezi budžeta Komentari i prijedlozi civilnog društva” i dostavlja ga Predsjedništvu uz Nacrt budžeta

Parlamentarna komisija za budžet će zakazati otvorenu sjednicu sa javno upućenim pozivom za učešće pojedincima i organizacijama civilnog društva.

Najkasnije do 31.12. tekuće godine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine će održati sjednicu sa temom budžet i fiskalna politika za narednu godinu (“Dan budžeta ili dan fiskalne politike”) na kojoj će biti upućen poziv organizacijama civilnog društva za aktivnim učešćem. U slučaju velikog interesovanja, učestvovanje će se osigurati po principu vremenskog roka prijave, s tim da će se prednost dati onim organizacijama i pojedincima koji su aktivno dostavili pisane prijedloge, kao i organizacijama koje zastupaju interese ugroženih manjina. Teme za raspravu na sjednici pored prijedloga budžeta za narednu godinu uključuju i

1. *Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika*
2. *Dokument okvirnog budžeta, posebno dijelom koji sadrži makroekonomske i fiskalne projekcije za tekuću i tri naredne godine*
3. *Projekcije prihoda, politike prihoda i administracija*
4. *Potrošnja na socijalne politike i ugrožene kategorije (projekti koordinacije MCP, MLJP)*

5. Veličina deficita i duga, uključujući ročnost i strukturu duga, iznos refinansiranja i učešće godišnjeg iznosa kamata po osnovu duga u bruto društvenom proizvodu za narednu fiskalnu godinu

6. Projekti javnih investicija

7. Kvalitet javnih usluga koje pružaju institucije BiH

Objašnjenje predloženog amandmana:

Usvajanjem amandmana na Zakon o finansiranju institucija postavila bi se zakonska osnova za povećanje transparentnosti i omogućavanje aktivnijeg učešća građana u budžetskom procesu. Usvajanje amandmana nije preduslov obavljanja svih aktivnosti koje su preporučene u smjernicama. institucije koje su spremne osigurati učešće građana u procesu budžetiranja mogu to i sada učiniti. Međutim, s obzirom da ne postoji obaveza, kao i da pojedine preporučene aktivnosti nisu eksplicitno dodjeljene u opisu poslova državnih službenika, čitav proces je u izvjesnoj mjeri dobrovoljan.

Amandmanom se proces saradnje sa institucijama BiH uspostavlja po principu odozdo na gore, gdje se kao prva tačka komunikacije pojavljuju budžetski korisnici. Poslije toga, uloga Ministarstva finansija jeste da objedini prijedloge i sugestije, te nakon toga, pozove organizacije civilnog društva da daju komentare na ključna pitanja fiskalne politike.

Tako prikupljene informacije i sugestije dostavljaju se Predsjedništvu a potom Parlamentu. Novina je da Parlamentarne komisije i Parlament pozivaju predstavnike civilnog društva na aktivno učešće na sjednicama prije samog usvajanja budžeta.

Pored toga što bi ovakav način uključivanja javnosti u budžetiranje, i podigao visoke standarde za sve ostale nivoe vlasti, ključni doprinos provođenja amandmana prevazilazi čisto omogućavanje učešća građana u ovom procesu. Preporučene aktivnosti omogućile bi prostor za argumentovanu diskusiju o važnim pitanjima vođenja fiskalne politike koja ima dugoročne posljedice po razvoj društva i izbjegle bi se proizvoljne i paušalne ocjene, ponekad prisutne u javnom prostoru.

