

Analiza stanja transparentnosti proračuna i uključenja javnosti u proračunski proces u institucijama Bosne i Hercegovine



Miroslav Tomić,

Centar za zastupanje građanskih interesa
(CPI Fondacija)



Implemented by



Impresum

Izdavač: Fondacija “Centar za zastupanje građanskih interesa”

Za izdavača: Zoran Ivančić, izvršni direktor Fondacije CPI

Autor: Miroslav Tomić

Grafičko oblikovanje: Zoran Herceg

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

Mjesto i godina izdanja: Sarajevo, 2021.

Potpora izradi i tisku ove publikacije pružena je u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH kao dio potpore reformi javne uprave u BiH.

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



Implemented by



Sadržaj

Uvod	4
Realizacija politike proaktivne transparentnosti Vijeća ministara BiH	5
Uvod: Međunarodna metodologija ocjene stanja proračunske transparentnosti	10
Stanje: rezultati mjerenja transparentnosti prema međunarodnoj metodologiji	11
Načela uključenosti javnosti u kreiranje fiskalne politike	13
Analiza stanja sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu prema Istraživanju otvorenosti proračuna (2019)	14
Zaključci, smjernice i preporuke	18
Reference i izvori	19

Uvod

Svrha ovog dokumenta jeste procjena i analiza stanja proračunske transparentnosti i uključenja javnosti u proračunski proces na državnom nivou. Nalazi analize će poslužiti kao racionalna, činjenična osnova za definiranje smjernica ili preporuka čija realizacija će poboljšati i unaprijediti ove važne oblasti.

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

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

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

Realizacija politike proaktivne transparentnosti Vijeća ministara BiH

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

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

Prvi pristup se može okarakterizirati kao pogled iznutra, drugi, pogled izvana. Opravdanje za ovakav pristup nalazimo u izrazito kritičkim stavovima nevladinih organizacija u svezi sa transparentnošću i mogućnosti učešća građana u proračunskom procesu iznesenih tokom procesa konzultacija koji je prethodio radu na ovom dokumentu. Stavljamo se u poziciju zainteresiranog građanina koji pokušava pronaći informacije o proračunu, izvješće o izvršenju, reviziji te održanim konzultacijama.

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

Informiraj - Konzultiraj - Uključi - Suraduj - O snaži

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ispod navodimo glavna zapažanja i pronađeni sadržaj za 10 najvećih institucija poredanih po veličini proračuna³:

1. Ministarstvo obrane BiH

Podaci o proračunu i financijama sadržani u dijelu stranice pod nazivom Interni dokumenti;

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

2. Granična policija BiH

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

3. Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje(UIO)

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

4. Ministarstvo vanjskih poslova(MVP)

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

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

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

6. Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)

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

7. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela

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

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

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

9. Služba zajedničkih poslova

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

10. SUD BiH

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

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

1. . Ministarstvo obrane:

Bez informacija o konzultacijama na web-stranici.

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

2. UIO:

Bez informacija o konzultacijama na web-stranici.

Nakon unošenja riječi “konzultacije” u pretraživač sistem upućuje na eKonzultacije ali su linkovi pokidani.

3. Granična policija:

Postoji rubrika javne konzultacije sa navedenim dokumentima stavljenim na konzultacije ali bez izvještaja o obavljenim konzultacijama na web-stranici. Iz ove rubrike postoji link ka eKonzultacijama.

Nakon unošenja riječi “konzultacije” u pretraživač sistem upućuje na eKonzultacije.

4. MVP:

Bez informacija o konzultacijama na web-stranici.

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

5. IDDEEA:

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

Nakon unošenja riječi “konzultacije” u pretraživač sustav upućuje na eKonzultacije.

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

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

Uvod: međunarodna metodologija ocjene stanja proračunske transparentnosti

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

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

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

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

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

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

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

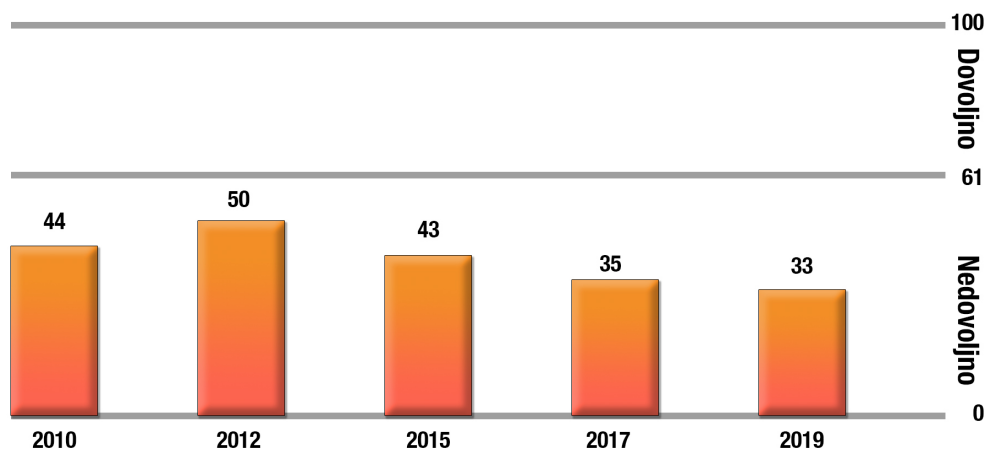
Stanje: rezultati mjerenja transparentnosti prema međunarodnoj metodologiji

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

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

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

Promjene transparentnosti budžeta u BiH tokom vremena



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

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

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

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

Ocjena stanja relevantnih dokumenata data je u tablici ispod.

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

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

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

Načela uključenosti javnosti u kreiranje fiskalne politike

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

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

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

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

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

Analiza stanja učešća javnosti u proračunskom procesu prema Istraživanju otvorenosti proračuna (2019)

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

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

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

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

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

Relevantna pitanja na osnovu kojih se vrši ocjena učešća građana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

134. Da li su mehanizmi participacije građana inkorporirani u vremenski raspored formulisana nacrta proračuna od strane izvršne vlasti?

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

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

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

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

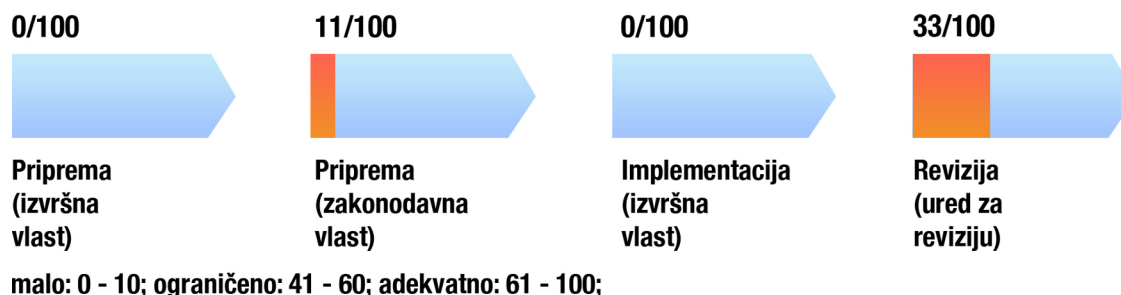
- 1. Makroekonomska pitanja*
- 2. Projekcije prihoda, politike prihoda i administracija*
- 3. Potrošnja na socijalne politike*
- 4. Veličina deficita i duga*
- 5. Projekti javnih investicija*
- 6. Javne usluge*

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

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

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

Prilike koje se pružaju javnosti za učešće u budžetskom procesu



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

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

Ministarstvo financija i trezora BiH

Testirati mehanizme koji će omogućiti uključivanje javnosti tokom formulacije i izvršenja proračuna;

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

Parlamentarna skupština BiH

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

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

Ured za reviziju institucija BiH

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

Zaključci, smjernice i preporuke

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

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

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

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

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

Smjernica: snažnije promovisati eKonsultacije.

Smjernica: pored trenutne statistike za eKonsultacije gdje se računa broj registriranih korisnika koji je izrazio spremnost za učešće u konzultacijama sa pojedinim institucijama, napraviti i mogućnost izrade statistika za svaki akt postavljen na eKonsultacije, posebno za dokumenta u kojima uopće nije bilo konzultacija.

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

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

Reference i izvori

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

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

GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policies

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

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

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

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

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

Zakon o Parlamentarnom nadzoru (SG, 25/18)

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

