

Vodič za unaprjeđenje proračunske 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.

Potporna 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: 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 standarda koji se odnose na proračunsku transparentnost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu?	9
Kako sustavno riješiti učešće građana u proračunskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa proračunskom transparentnošću?	13
Sudjelovanje građana u fazi pripreme proračuna	13
Sudjelovanje građana u fazi usvajanja proračuna	17
Sudjelovanje građana u fazi izvršenja	18
Faza revizije	20
Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje sudjelovanja građana u proračunskom ciklusu?	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: Opći oblik pravilnika o proaktivnoj transparentnosti	31
Aneks 2: Amandman na Zakon o financiranju institucija BiH	34

Uvod: svrha, kontekst i problemi koje rješavamo

Fiskalna transparentnost¹ je ključni preduvjet za jačanje povjerenja u javni sektor i vođenje informirane rasprave između predstavnika institucija i javnosti o pravcu i efikasnosti javnih politika. Iako relativno nedavan fenomen - prvi standardi transparentnosti su uspostavljeni tek devedesetih godina dvadesetog stoljeća, proračunska transparentnost je na vrhu prioriteta kako međunarodnih financijskih institucija, nevladinog sektora tako i vlada. Postoji općeprihvaćeni konsenzus da je povećanje transparentnosti u interesu društva: samo transparentna vlast ima legitimitet. Vlast posvećena ostvarivanju transparentnosti ima ne samo obvezu već i potrebu uključiti građane i njihove predstavnike u sve faze proračunskog ciklusa. Jer, znanje, informacije i ideje su raspršene u društvu: sustavnim 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 unaprjeđuje i sam kvalitet javnih politika. Moguć je i drugačiji pristup: ako se vlast i institucije koriste za upošljavanje podobnih a ne sposobnih, ako se javne nabavke vode tako da korist od javnog novca ide ka pojedincima, ako su javne politike podređene realiziranju 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, realiziran kroz Princip 2²: „Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi;

B) Upravljanju javnim financijama, gdje se zahtjeva da se računovodstvenim i praksama izvješćivanja osigurava transparentnost i javni nadzor nad javnim financijama, realiziran kroz Princip 5: “Osigurana je transparentnost proračuna 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 koordiniranje različitih perspektiva unutar vlade”.

Ovaj Vodič namjenjen je institucijama Bosne i Hercegovine (BiH) u cilju davanja smjernica za dostizanje željene razine proračunske transparentnosti i učešća javnosti u proračunskom procesu. Radi se, dakle, o podršci institucijama u ispunjenju standarda proaktivne transparentnosti koje je krajem 2018. godine usvojilo Vijeće ministara (VM) BiH i državnim službenicima koji imaju konkretne zadatke u realizaciji konkretnih ciljeva Politike proaktivne transparentnosti. Svrha ovog vodiča jeste omogućiti jasan i nedvosmislen slijed aktivnosti čije ispunjavanje dovodi do potpune realizacije

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.

Politike proaktivne transparentnosti u dijelu proračunske transparentnosti, ali i do ostvarivanja sustavnog učešća javnosti u proračunskom ciklusu sukladno kriterijima međunarodno priznate Ankete o otvorenom proračunu i indeksu otvorenosti proračuna (Open Budget Survey).

Važno je imati na umu da je realizacija transparentnosti i proaktivne objave informacija sada fokusirana dominantno na organizacijske aspekte proračunskih korisnika kao logički prethodnoj fazi povećanja transparentnosti politika koju provode proračunski korisnici. Takođe, evolucija u tehnici izrade proračuna koja je u tijeku, odnosno odklon od linijskog proračuna fokusiranog prevashodno na kontrolu troškova i inputa, ka programskom proračunu fokusiranom na praćenje i evaluaciju outputa kojeg za novac poreznih obveznika osiguravaju proračunski korisnici i institucije javnog sektora, doprinijet će kvalitetu i sadržaju rasprava na relaciji institucije Bosne i Hercegovine - građansko društvo.

Iako kvantitativno posmatrano relativni udjel 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 razina vlasti čije odluke su obvezujuće samo za jedan dio teritorije, izuzetno je važno da se na najvišem državnom nivou ostvare maksimalni rezultati proaktivne transparentnosti i učešća građana u proračunskom procesu, kao svojevrsan primjer za sve ostale razine 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 stupanj. Nevladine udruge opravdano očekuju da se podatci o izvršenju fiskalne politike, kako međusobno konzistentni unutar različitih razina vlasti u BiH tako i usporedivi sa međunarodnim standardima, na lak, jednostavan i besplatan način osiguraju upravo na nivou institucija BiH.

Izradi ovog Vodiča prethodila je analiza stanja proračunske transparentnosti u smislu kako ispunjenja standarda proaktivne transparentnosti koje je usvojilo VM 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 proračuna (OBI).

Prva radna verzija teksta ovog Vodiča dostavljena je na komentare i sugestije Ministarstvu financija i trezora (MFT) i Uredu koordinatora za reformu javne uprave (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 obvezama 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 proračunskom procesu.

Kao što će biti elaborirano, realizacija cilja uključivanja građana u proračunski proces odvija se u djelimičnom pravnom vakumu; uporište za proaktivnu fiskalnu transparentnost jeste Zaključak VM iz čega ne mogu proizlaziti imperativne norme po institucije BiH - na šta se ukazuje

³ Vidjeti Globalni okvir fiskalnog bilnasa 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.

i u komunikaciji sa MFT. U cilju jačanja pravnog okvira kojim bi se eksplicitno propisale obveze 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 suradnji sa udrugama civilnog društva. Bez jačeg i preciznijeg pravnog okvira, proces uključivanja građana u proračunski proces i proaktivna objava informacija, ovisiće o dobroj volji rukovoditelja 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 zahvalnost. 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 definiramo 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 u dijelu standarda koji se odnose na proračunsku transparentnost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu?*
- 2) Kako sustavno riješiti sudjelovanje građana u proračunskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u svezi sa proračunskom transparentnošću?*
- 3) Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje sudjelovanja građana u proračunskom ciklusu?*

Vodič je strukturiran na sljedeći način: nakon uvoda, u drugom poglavlju predstavljamo regulatorni 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 suradnje 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 proračunskom procesu u Bosni i Hercegovini još su u ranoj fazi. Praktično, institucije BiH svoje djelovanje baziraju na Politici proaktivne transparentnosti koju je VM BiH usvojilo 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 proračunskom procesu, relevantan je čitav niz Zakona i na njima baziranih podzakonskih akata, uključujući Zakon o financiranju Institucija BiH, Zakon o fiskalnom Vijeću, Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama, Zakon o reviziji, Zakon o Vijeću ministara, Odluka o načinu i kriterijima za pripremu, izradu i praćenje realizacije programa javnih investicija/razvojnoinvesticionog programa institucija Bosne i Hercegovine... Međutim, organski zakon o proračunu koji bi trebalo da propisuje eksplicitno definicije poput fiskalne transparentnosti, kalendar učešća građana u proračunskom procesu ili izradu proračuna za građane - Zakon o financiranju institucija BiH, ne sadrži ništa od navedenog. Dakle, definiranje smjernica odnosno realiziranje projektnog zadatka odvija se u djelimičnom pravnom vakumu. Suština čitavog pristupa proračunske transparentnosti i učešća građana u proračunskom procesu jeste da se građani osnaže u smislu utjecaja na konkretne politike. I kao što samo postojanje formalno pravnog okvira ne garantira ostvarivanje ovog konačnog cilja⁷, tako ga ni njegovo odsustvo ne eliminira 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 obvezne ali su dopuštene i moguće prema postojećem pravnom okviru, najprije u određenoj mjeri testiraju prije same kodifikacije.

Iz drugačijeg kuta promatrano, 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. Da se radi o relativno novijem konceptu u razvoju javne uprave svjedoči i kronologija 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 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.

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 obvezna 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) 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.

Imajući u vidu regulatorni okvir i međunarodna načela, u narednom poglavlju razmatramo preporuke čija primjena bi dovela do značajnog poboljšanja u ovoj oblasti. Zainteresiranog čitaoca upućujemo na dokument Analiza proračunske transparentnosti i uključenja javnosti u proračunski 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 proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Nakon predstavljanja zakonodavnog okvira i međunarodnih standarda te urađene analize trenutnog stanja, operacionaliziramo postavljeni zadatak kroz odgovore na sljedeća tri pitanja:

- 1) *Kako postići da sve institucije BiH u potpunosti ispoštuju standarde proaktivne objave informacija u dijelu standarda koji se odnose na proračunsku transparentnost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu?*
- 2) *Kako sustavno riješiti sudjelovanje građana u proračunskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u svezi sa proračunskom transparentnošću?*
- 3) *Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje sudjelovanja građana u proračunskom ciklusu?*

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, proračunskim planiranjem, službenici za financije a izvršenjem riznica, ovakav pristup nam omogućava jasnu podjelu uloga i aktivnosti kao i razgraničenje između onog što je trenutno zaključkom Vijeća 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 sudjelovanje građana u proračunskom procesu, provedba zavisi od kapaciteta institucija.

Kako postići da sve institucije BiH u potpunosti ispoštuju standarde proaktivne objave informacija u dijelu standarda koji se odnose na proračunsku transparentnost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu?

Analiza stanja ispunjenosti standarda otkrila je, između ostalog, različit stupanj provedbe standarda između pojedinih institucija. Tijekom konzultacija koje su prethodile izradi ove studije, predstavnici institucija BiH koje su u potpunosti ispoštovali zaključak u svezi sa Politikom proaktivne transparentnosti koje je usvojilo Vijeće Ministara BiH istakli su odlučnost rukovoditelja 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 VM 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 provedbe, obrascima, sadržaju internetskih 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 kut gledanja ukupnog javnog sektora u analizi proaktivne objave informacija, s obzirom na povremeno sudaranje standarda za proaktivnu objavu informacija i propisa koji reguliraju zaštitu osobnih podataka, moglo bi se desiti da različiti nivoi vlasti u svezi sa istim informacijama objavljuju različit nivo detalja. Na primjer, kod objave podataka o plaćama 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 plaćom 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 tijekom ove fiskalne godine u svim institucijama BiH. Preduvjet za uspjeh ovoga pristupa jeste odlučnost rukovoditelja 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.)

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

Napominjemo da smo prilikom izrade ovog Vodiča kontaktirali pojedine predstavnike najvećih proračunskih 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 koji uz neznatne dodatke može poslužiti svim institucijama BiH da naprave korak u formaliziranju standarda proaktivne transparentnosti.

Pravilnik se u preambuli poziva na Zaključak Vijeća Ministara od 03.12.2018. godine, ima 8 članaka 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 reputacijski rizik ostaju kao jedino sredstvo ka “dobijanju” podrške za provedbu standarda⁹.

Dakle, oba iznesena prijedloga imaju dobre i loše strane: Prvi pristup, inovacija Zakona o slobodi pristupa informacijama ili donošenje novog Zakona nude sustavno rješenje, sa mnogo eksplicitnijim posljedicama i direktnim odgovorima na pitanje šta ako se definirani standardi ne realiziraju, ali zahtjeva duže vrijeme neophodno za provedbu. Drugi pak pristup, moguće je realizirati u kratkom roku, ali ga karakteriše dobrovoljnost i odsustvo posljedice u slučaju da određena institucija ne provede 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 plaće, te propisuje datum objave plana informacija - 15.12. S obzirom da gro rashoda na državnom nivou otpada na plaće, veoma je značajno što se pravilnikom eksplicitno nalaže objava informacija kako o osnovnim primanjima tako i o naknadama.

Važan zahtjev u povećanju proračunske transparentnosti odnosi se na strojnu 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 proračunskog procesa već su u osnovi razvoja efikasne javne uprave.

U analizi stanja ispunjenosti standarda dokumentirali smo različit i neujednačen pristup informacijama na internetskim stranicama institucija odnosno proračunskih 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 kodificirali 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

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

treba da usvoje pravilnik čiji se kroci nalazi u Aneksu 1 (po uzoru na DEI) čime bi formalizirali obvezu provođenja standarda.

3) Institucije BiH će razviti jedan tipski internetski dizajn u svezi 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 transparentnosti i sudejlovanja građana u proračunskom procesu, u jednom dijelu internetske stranice institucije.

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

5) Kontinuirano 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:	Tko: nadležna organizacija	Što: 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(kroci)	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 internetskoj 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 udrugama i Uredom koordinatora za reformu javne uprave u smislu provođenja Smjernica za ispunjenje standarda proaktivne transparentnosti ¹¹	Nevladine udruge: 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 strojno 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	Organizirati obuke za državne službenike-glasnogovornici, službenici za financije i zajedničke radionice sa nevladinim udrugama	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 sustavno riješiti učešće građana u proračunskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa proračunskom transparentnošću?

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

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

U razvoju smjernica koje će nastaviti bolju saradnju između MFT odnosno VM BiH, osnovni princip kojim smo se rukovali jeste da uspješna realizacija ideje uključivanja građana i udruga civilnog društva u proračunski proces ne bi smjela povećati troškove javne uprave, uz istovremeno omogućavanje efektivnog utjecaja civilnog društva na proračunsku politiku izraženu, između ostalog, boljim rangiranjem na Indeksu otvorenosti proračuna.

Ostvarivanje većeg učešća građana pretpostavlja:

- 1) adekvatnu sinkronizaciju i kordiniranje aktivnosti različitih institucija.
- 2) princip postupne provedbe: proces je evolutivnog karaktera, svi učesnici u procesu biti će izloženi učenju optimalnog načina međusobne suradnje.
- 3) razvoj informacijskih tehnologija kao osnovnog preduvjeta za održivost i ekonomičnost procesa; ovim pitanjem bavimo se u narednom poglavlju (- kod odgovora na pitanje broj 3).

Sudjelovanje građana u fazi pripreme proračuna

Analiza stanja učešća građana u proračunskom procesu prema metodologiji istraživanja otvorenosti proračuna otkrila je da institucije BiH praktično ne omogućuju nikakvo sudjelovanje građanima, posebno u dijelu procesa koji je u odgovornosti VM i Predsjedništva BiH (vidjeti tablicu 3 u dokumentu Analiza stanja). Opće preporuke Istraživanja o otvorenosti proračuna za 2019. godinu, dijelu Indeksa otvorenosti proračuna na kojima je BiH od 100 mogućih osvojila samo sedam bodova, jeste da MFT pronađe optimalan mehanizam za uključivanje građana tijekom formulacije

i implementacije proračuna a Parlamentarna skupština BiH učešće u raspravama prije usvajanja proračuna¹².

Ministarstvo financija i trezora BiH

Testirati mehanizme koji će omogućiti uključivanje javnosti tijekom formulacije i provedbe proračuna;

Aktivno se uključiti u razmatranje potreba ranjivih i najugroženijih kategorija stanovništva direktnim putem, ili putem udruga civilnog društva koje ih zastupaju¹³.

Parlamentarna skupština BiH

Omogućiti javnosti i predstavnicima civilnog društva da aktivno sudjeluju u raspravama tijekom razmatranja Prijedloga proračuna, prije njegovog usvajanja;

Faza pripreme proračuna 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-proračunski korisnik. U pozadini pripreme proračuna, institucije poput Fiskalnog Vijeća BiH, Direkcije za ekonomsko planiranje i Odjeljenje za makroekonomske analize Upravnog odbora Uprave za neizravno oporezivanje (OMA) određuju ključne inpute za Dokument okvirnog proračuna (DOF) i godišnji proračun. Sa određivanjem gornje granice rashoda najkasnije do 01.07. od strane MFT, zapravo definisan je ukupni okvir za financiranje politika i projekata proračunskih korisnika.

Zahvaljujući značajnom napretku koji je u proteklih 6 godina ostvaren u pravnom okviru, posebno u svezi sa srednjoročnim planiranjem, inoviranjem pravila o konzultacijama, te razvojem ePlatforme, sustavno rješavanje problema omogućavanja učešća građana u proračunskom procesu zahtjeva samo minorne inovacije u fiskalnoj arhitekturi i procesima. Naime, Pravilima za konzultacije 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 konzultacija. Takođe, već postoji infrastruktura odnosno internet platforma eKonzultacije putem koje se ovaj proces odvija a koja komunikaciju čini brzom i jeftinom. Analogno obvezi konzultovanja javnosti u svezi dokumenata predviđenih Pravilima za konzultacije, predlažemo da se Zakonom o financiranju uvede obveza konzultovanja javnosti od strane institucija BiH, i to u ranoj fazi proračunskog procesa, tijekom mjeseca veljače. 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 proračunski kalendar kako je sada propisan već samo dodaje jednu suštinsku novinu: poziv građanima da dostave prijedloge i sugestije u vezi sa proračunom.

Dakle, kako bi se omogućilo zagovaranje odnosno aktivno sudejlovanje građana u fazi pripreme proračuna, proračunski korisnici moraju osigurati pristup ili prijem informacija tj. inputa od strane udruga 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 financije, mogućnost dostavljanja prijedloga i uvida u izvješća o izvršenju. Ili, nevladine udruge koje se bave proračunom iz rodne perspektive, moraju imati priliku u ranoj fazi proračunskog procesa kandidirati ideje i projekte. Što ranije ideje i sugestije stignu do

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

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.

proračunskog korisnika, veća je vjerojatnost utjecaja na konačnu raspodjelu sredstava tj. stvarnog utjecaja.

Sušтина poboljšanja sudjelovanja građana u proračunskom procesu tijekom prve faze proračunskog ciklusa u odnosu na trenutnu situaciju, jeste da se omogući građanima i organizacijama civilnog društva komuniciranje sa proračunskim korisnikom; da mogu dostaviti prijedlog inicijative, programa ili projekta, ili imati uvid u proračun. To je lako rješivo jer, kako smo vidjeli, već postoji odgovarajuća infrastruktura preko koje građani mogu komunicirati sa proračunskim korisnikom. Na kraju prvog kruga konzultacija, dakle do 15.04., nakon što podnese zahtjev prema MFT, proračunski korisnik isti obrazac postavlja na svoju internetsku stranicu. Građani i predstavnici civilnog sektora tada mogu vidjeti "listu želja" koje su proračunski korisnici uputili ka MFT.

Kada MFT odredi gornje granice raspoloživih sredstava, službenici za financije proračunskih 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 proračunski korisnik sačinio proračunski zahtjev, neophodno je omogućiti povratnu informaciju kao osnovu za aktivno učešće nevladinog sektora u narednoj fazi; nakon podnošenja zahtjeva, proračunski korisnik isti postavlja na internetsku stranicu.

Dakle, sa minornom inovacijom-pozivom građanima da aktivno učestvuju u proračunskom procesu tijekom mjeseca veljače, 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 proračunskog 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 internetskoj stranici omogućuje prikaz svih prijedloga.

Ocjena adekvatnosti izabranih prioriteta ili kvalitativna analiza predloženog proračuna za svakog korisnika zahtjeva detaljnu analizu odnosa između Strategije razvoja ili Plana rada institucije -Srednjeročnog okvirnog proračuna-prijedloga godišnjih proračuna. U kojoj mjeri su godišnji proračuni zapravo realizacija strateških ciljeva za datog proračunskog korisnika? Šta građani dobijaju za svoj novac? Sa uključivanjem udruga civilnog društva u proračunski proces povećava se vjerojatnoća 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 plaće i naknade. U komunikaciji sa MFT (vidjeti fusnotu 6) istaknuto je da iz tog razloga učešće civilnog društva u proračunskom 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 sustavno odnosno zakonski normirati. Ovaj proces bi pomogao da se postigne i veća vidljivost postojećih procesa konzultacija koji se vrše preko platforme eKonzultacije. Sa druge strane, činjenica da go rashoda državnog proračuna otpada na plaće i naknade zaposlenih, obvezuje da se kod ove kategorije rashoda postigne i najveći mogući stepen transparentnosti. Objavljivanjem 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.

Sobzirom na ogroman napredak koji je ostvaren u regulatornom okviru od 2015. godine, ovdje je zaista potreban samo minimalan dodatni napor, ili tek neznatna inovacija Zakona o financiranju, u smislu propisivanja obveze upućivanja poziva građanima za sudjelovanje u proračunskom procesu. Sve aktivnosti i komunikacija su na institucijama BiH, odnosno proračunskim korisnicima, s tim da je uloga MFT učiniti pristigle informacije dostupnim na jednom mjestu, po završetku

procesa. 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 konzultacija u svezi sa Programom rada koji sadrže programe, projekte, aktivnosti, troškove i izvore, samo je mala izmjena u postojećem sistemu funkcioniranja neophodna da bi se u značajnoj mjeri povećala mogućnost kvalitetnog sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu. Zapravo, sa pozivom za sudjelovanjem u pripremi proračuna povećala bi se pažnja i na procese konzultacija koje se već odvijaju.

Na ovom mjestu korisno je napraviti jednu digresiju a tiče se Ciljeva održivog razvoja (SDG): naime, globalno promatrano, 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 suradnje vladinog i nevladinog sektora. U idealnom slučaju, učešće građana doprinosi ostvarenju strateških ciljeva iz domena nadležnosti pojedinih proračunskih korisnika. Razumjevanje instrumenata koji doprinose bržoj realizaciji ciljeva a koje je nevladin sektor u prilici osigurati sudjelovanjem u procesu kreiranja proračuna predstavlja značajan doprinos funkcioniranju javnog sektora.

Razradu mehanizma za uključivanje građana moguće je realizirati na više načina. Sukladno prethodnoj diskusiji kao i nalazima Analize stanja, jedna moguća alternativa koja koristi postojeću infrastrukturu i procese predstavljena je ispod:

Smjernica 1: Inovirati Zakon o financiranju institucija BiH kojim bi se definiralo učešće građana u proračunskom procesu i omogućila realizacija ovdje danih preporuka. (Posebno važno ukoliko državni službenici smatraju da je izmjena zakona preduvjet za realizaciju ovdje danih preporuka).

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

Smjernica 3: Svi prijedlozi ili pitanja koja se dostave proračunskim korisnicima biće javno dostupni na internetskoj stranici MFT; odgovornost je MFT da omogući adekvatan mehanizam proračunskim korisnicima i podnosiocima zahtjeva da njihov zahtjev bude javno objavljen, sa osnovnim podacima: podnositelj, prijedlog, uključujući svrhu, eventualni iznos rashoda, nadnevak, 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 "Sudjelovanje građana u pripremi proračuna", gdje bi se postavljali odnosno deponirali svi pristigli zahtjevi, primjedbe i sugestije.

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

Smjernica 4: Proračunski korisnici će objaviti na internetskoj stranici podneseni proračunski zahtjev u istoj formi u kojoj je podnesen MFT. Dakle, nakon 15.04 odnosno nakon 01.08. linijska

ministarstva i proračunski 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 zainteresirane strane za komentar i prijedloge u svezi sa:

1. Globalnim Okvirom fiskalnog bilansa i politika
2. Dokumentom okvirnog proračuna, 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 refinanciranja i učešća 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 proračuna nakon što ga utvrdi VM BiH.

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

MFT pravi Izvješće na osnovu pristiglih komentara: za početak statistički prikaz pristiglih sugestija i komentara, na koje oblasti se odnose, tko su podnosioci, eventualno najčešće sugestije i slično, i upućuje ga Predsjedništvu skupa sa Nacrtom proračuna kojeg je utvrdilo VM BiH. Vremenom, nakon nekoliko proračunskih ciklusa, kada suradnja između vladinog i nevladinog sektora postane redovita, moguće je definirati detaljnije sadržaj Izvješća.

Sudjelovanje građana u fazi usvajanja proračuna

U prvoj fazi, fazi pripreme proračuna, prema našem prijedlogu, odgovornost za suradnju 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 prezentiranje informacija o prijedlozima pristiglim od građana i nevladinog sektora, ali nema ništa veću odgovornost od drugih institucija, izuzev kod smjernice 5.

Dakle, Predsjedništvo pored nacrtu proračuna dobija i Izvješće koje odražava mišljenje civilnog društva o važnim fiskalnim pitanjima. Potenciramo značaj uloge Predsjedništva i to iz dva razloga 1) što se tiče proračuna institucija BiH, VM je zapravo pomoćni organ Predsjedništvu, i 2) jača uloga Predsjedništva u ohrabriranju sudjelovanja civilnog društva u proračunskom procesu

i prihvatanje tema u svezi sa proračunskom i fiskalnom politikom koje su kandidirale organizacije civilnog društva, imaće pozitivnu ulogu i na iste procese na nižim razinama vlasti.

Nakon što Predsjedništvo usvoji Prijedlog proračuna i prosljedi ga u Parlamentarnu skupštinu, obveze za uključivanje građana u proračunski proces su u domenu zakonodavne vlasti; takođe, vrši se ažuriranje dokumenta na internetskoj stranici MFT.

Kao kruna aktivnosti u fazi usvajanja proračuna, predlažemo da:

Smjernica 1: Parlamentarne komisije za proračun i financije upute otvoren poziv javnosti za sudjelovanjem u radu Komisije i omoguće aktivno prisustvo nevladinom sektoru,

Smjernica 2: Parlament BiH omogućuje ne samo nazočnost nevladinog sektora na sjednicama na kojima se raspravlja o proračunu već i aktivno učešće.

U slučaju prevelikog odziva za sudjelovanjem, primjeniti princip “prvi registrirani prvi dobija poziv za sudjelovanjem”, ali ostaviti mogućnost svim zainteresiranim stranama da dostave u pisanoj formi prijedlog amandmana koji bi skupa sa ostalim materijalom bio upućen parlamentarcima, uz istovremenu objavu na internetskoj 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 na aktivno sudjelovanje obavezno pozovu nevladine organizacije iz Partnerstva.

Što se tiče samog normiranja odnosa vladinog i nevladinog sektora u vezi sa sudjelovanjem u proračunskom procesu, naša je sugestija da nevladine udruge budu aktivno uključene i konzultovane oko konkretnih rješenja. Ukoliko državni službenici procjene da je neke od ovdje datih preporuka odnosno predloženih aktivnosti moguće realizirati 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, sustavne izmjene propisa kojima bi se ovdje dane preporuke izričito zahtjevale su svakako prvo najbolje rješenje.

U vezi sa “otvaranjem Parlamenta BiH”, moguće je predvidjeti “Dan proračuna”, u idealnim okolnostima, jedan dan tijekom mjeseca prosinca kada se na skupštinskoj sjednici raspravlja o fiskalnoj politici i proračunu i na koju se pozivaju predstavnici nevladinog sektora; odnosno, ako proračun nije usvojen prije kraja godine i institucije BiH funkcioniraju na temelju Privremenog financiranja, onda jedan dan kojeg odredi predsjednik komisije za proračun, (prema iskustvu), tijekom mjeseca ožujka.

Sudjelovanje građana u fazi izvršenja

Faze pripreme i usvajanja proračuna važne su da omoguće 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, tijekom izbornog ciklusa kada građani

biraju svoje predstavnike, i administrativno, odnosno konitnuirano kada građani prate kako se zapravo vrše javne politike od strane izabраниh predstavnika.

Iako su sve faze proračuna podjednako značajne sa aspekta organizacije samog procesa, čini se da je ključna, ipak, faza izvršenja: naime, blagovremeni uvid ili dostupnost relevantnih informacija dok se proračun izvršava omogućuje akciju i korekciju ukoliko dođe do promjenjenih okolnosti. Faze planiranja i usvajanja su bitne samo ako se proračun 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 proračuna 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 proračuna za 2019. godinu u vezi sa povećanjem transparentnosti proračuna. 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 Fiskalno vijeće intenzivno pripremaju različite makro-fiskalne informacije u drugom kvartalu godine koji kulminira usvajanjem Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika (31.05). OMA mjesečno izvješćuje o prikupljenim prihodima od neizravnih poreza. Takođe, institucije BiH su u obvezi redovitog kvartalnog izvješćivanja; imajući ovo u vidu, čini se da priprema Polugodišnjeg izvješća ne bi bila prevelik dodatni izazov - gotovo sve informacije neophodne za kvalitetnu pripremu dokumenta već se proizvode, potrebna je samo koordinacija i definiranje 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 izvješća, uključujući izvršni sažetak i makro-fiskalne varijable, dobija se kontekst u kojem institucije BiH izvršavaju proračun. Ovaj dokument se onda može uključiti u listu tema na koje MFT poziva javnost tijekom konzultacija (vidjeti smjernicu 5 u svezi sa ulogom MFT u fazi pripreme proračuna na strani 13).

Rasprava odnosno konzultacije nude više od same mogućnosti da se javnost uključi u analizu izvršenja tekućeg proračuna; ovim se praktički uspostavlja dvosmjerna razmjena: neke od nevladinih udruga prate kretanje ekonomije, druge položaj pojedinih osjetljivih grupa, treće međunarodna kretanja i inovacije u oblasti oporezivanja, ili pak utjecaj digitalizacije na organiziranje 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 korišćene. Javni sektor otvaranjem dobija priliku besplatnog savjetovanja koje može koristiti u efikasnijem ostvarivanju misije pojedinih proračunskih korisnika.

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

Na ovom mjestu uputno je pomenuti i reforme u smislu programskog proračuna kojima će se naglasak sa kontrole inputa prebaciti na kontrolu učinaka javnih rashoda, odnosno sa pitanja da li su sredstva stavljena na raspolaganje proračunskim 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 sustavan način uključiti javnost u proračunski 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 BiH, ne analiziramo detaljnije značaj aktivnog uključivanja građana u fazi izvršenja sa aspekta blagovremene izmjene politika u tekućem fiskalnom periodu. Ovi argumenti su itekako relevantni za sve ostale razine vlasti i zapravo su ključni da se izbjegne odlaganje rebalansa do onog momenta kada su sve politike i sva potrošnja već realizirane na način koji odudara od plana proračuna, 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 izvješća o izvršenju i mogućnosti uvida u proces, građani će biti uskraćeni za suštinski uticaj. Napominjemo da je ovo mnogo važnije za sve ostale razine vlasti nego za institucije BiH.

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

Smjernica: blagovremeno objavljivati kvartalna izvješća o izvršenju proračuna; Izvješća dopuniti izvršnim sažetkom, dokumentom koji na pojednostavljen način informira građane o izvršenju proračuna, pandan proračunu za građane koji pojednostavljeno informira o usvojenom proračunu.

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

Faza revizije

Prema Istraživanju o otvorenosti proračuna, BiH se zapravo najbolje rangira 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. Internetska stranica Ureda za reviziju, omogućuje kontakt zainteresiranim pojedincima i udrugama sa uredom za reviziju. Dakle, već postoji otvoreni poziv za sugestije i komentare tako da je neznatan napor potreban da se od građana i udruga civilnog društva ovaj mehanizam pretvori u mehanizam za suradnju u revizorskim istragama. Ono što se trenutno ne koristi kao mogućnost jeste aktivno učešće građana, npr. u smislu svjedoka ili ispitanika tijekom

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

vršenja revizije, za što je preduvjet izmjena Zakona o reviziji BiH. Ovo može biti efikasan način kako za prikupljanje relevantnih informacija tako i za istovremeno suštinsko osnaživanje građana u proračunskom procesu.

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

Br.	Aktivnost-smjernica	TKO	Što - 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	Suradnja sa organizacijama civilnog društva	Q2 Izvodivo u kratkom roku
3.	Učešće građana u proračunskom procesu- Faza pripreme proračuna: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT	Paralelno sa dostavom Instrukcije proračunskim korisnicima, MFT obavještava javnost o početku proračunskog ciklusa i poziva na suradnju	MFT na internet stranici	Do 31.01.
4.	Učešće građana u proračunskom procesu- Faza pripreme proračuna: (odgovornost izvršne vlasti)	Svaki budžetski korisnik	Uputiti Poziv građanima za dostavu prijedloga i sugestija u svezi sa proračunom institucije za narednu godinu	eKonzultacije, ili direktno na elektronsku poštu službenika za financije, MFT na internet stranici	01.02-01.03.
5.	Učešće građana u proračunskom procesu- Faza pripreme proračuna: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT	Stavlja na uvid "sve pristigle prijedloge" od strane civilnog sektora	Internetska stranica MFT: dio "Učešće građana u proračunskom ciklusu; ili, direktan link sa eKonzultacijama	Do 31.07.
6.	Učešće građana u proračunskom procesu- Faza pripreme proračuna: (odgovornost izvršne vlasti)	Svaki proračunski korisnik	Stavlja na uvid podneseni proračunski zahtjev za na svojoj internetskoj stranici		15.04. 01.08.
7.	Učešće građana u proračunskom procesu- Faza pripreme proračuna: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT	Poziv za komentare na GFO, dio DOBa, program javnih investicija itd. i nacrt proračuna koji je poslan ka VM	Internetska stranica	01.09.-15.10
8.	Učešće građana u proračunskom procesu- Faza pripreme proračuna: (odgovornost izvršne vlasti)	MFT & SM:	Formira dokument "Izvešće o prijedlozima civilnog društva" i dostavlja ga Predsjedništvu uz Nacrt proračuna	Internetska stranica	15.10.
9.	Učešće građana u proračunskom procesu- Faza pripreme proračuna: (odgovornost izvršne vlasti)	Predsjedništvo BiH	Dostavlja Prijedlog proračuna skupa sa Izvještajem o prijedlozima civilnog društva Parlamentu BiH		01.11

Br.	Aktivnost-smjernica	TKO	Što - sadržaj smjernice	Kako	Kada
10.	Faza usvajanja (zakonodavna)	Komsije parlamentarne skupštine	Poziv građanima i udrugama civilnog društva za aktivno učešće u radu Komisije tijekom usvajanja Prijedloga proračuna	Javni poziv i registracija na internetskoj stranici Parlamenta;	U periodu 01.11.-01.12
11.	Faza usvajanja (zakonodavna)	Parlament BiH:	Organizira se Dan Proračuna-rasprava u Parlamentu o najvažnijim fiskalnim pitanjima DOBa, program javnih investicija, javnom dugu i prijedlogu proračuna za narednu godinu koji je poslan na SM; "Dan proračuna"	Javni poziv i registracija na internetskoj stranici Parlamenta;	U periodu 01.12.-31.12. Ili tijekom usvajanja proračuna ukoliko se radi o situaciji da proračun za narednu godinu nije usvojen tijekom tekuće godine
12.	FAZA proračunskog ciklusa Izvršenje	MFT	Kvartalni Izvještaji Polugodišnji pregled	Na internetskoj stranici MFT	Izvršni sažetak nakon svakog izvješća.
13.	FAZA proračunskog ciklusa Izvršenje	Svi proračunski korisnici	Izvještaj o izvršenju	Na internetskoj stranici u analitičkoj formi	Excel, cvs json format za numeričke podatke i tabelarne prikaze
14.	FAZA proračunskog ciklusa: 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 sustavnog rješenja, prijedlog je da se amandmanom na Zakon o financiranju 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 realizirati ili u Zakonu ili u Pravilniku o izještavanju.

Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje sudjelovanja građana u proračunskom ciklusu?

Dobro osmišljen sustav 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 zainteresiranim strankama.

Glavna ideja našeg pristupa u odgovoru na pitanje kako povećati fiskalnu transparentnost i sudjelovanje građana u proračunskom ciklusu počinje i završava sa oslanjanjem na jačanje kapaciteta institucija BiH, konkretno na unaprjeđenje softverskih rješenja, odnosno na automatizaciju redovitih rutinskih procesa koji se nalaze u pozadini proaktivne objave informacija. To je jedini način provedbe predloženih rješenja na učinkovit način, odnosno izbjegavanja povećanja radnih zadataka i time poskupljenja javne uprave.

Elementarna računica pokazuje opravdanost pristupa na razvoju informacionih tehnologija. Uzmimo da 64 institucije godišnje objavljuju 4 dokumenta - i to na dosadašnji način, skeniranje i postavljanje na internetske stranice. Vidjeli smo na primjeru izvještaja o izvršenju da dokumenti mogu sadržati desetine stranica. Dakle, originalne numeričke informacije se najprije štampaju iz jednog programa pa potom skeniraju, ili još vjerojatnije, 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 1 radni sat, imamo:

$64 * 4 * 1 = 256$ 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 sudjelovanje građana u proračunskom 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, izostat će.

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

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

ID	IBAN	Ime	Mjesto	IBAN	Datum	Iznos (kn)	Opis	Statust
17450	93676486158	KRALIK SLAVICA	BJELOVAR	43000	06.03.2020.	3.893,05 kn	Pomoć za nastalu invalidnost	3 31, 31 31, 3 32, 32 32, 0 01, 013 0131
17478	66518820212	STRČIĆ LJILJANA	BJELOVAR	43000	18.03.2020.	2.017,04 kn	Pomoć za pokrivenje troškova lijekova	3 31, 31 31, 3 32, 32 32, 0 01, 013 0131
17490	44858356947	TREMSKI LJILJANA	BJELOVAR	43000	27.03.2020.	10.552,03 kn	Pomoć za smrt člana uže obitelji	3 31, 31 31, 3 32, 32 32, 0 01, 013 0131
17547	11828225843	DEMARING D.O.O.	BJELOVAR	43000	18.02.2020.	37.695,07 kn	1. PRIV. SITUACIJA - REKONSTRUKCIJA ZGRADE MO BREZOVAC - POMOĆNE PROSTORJE NOGOMETNOG KLUBA PPO	4 45, 45 45, 0 06, 062 0620, 451 4511
17551	14506572540	LIBUSOFT CICOM D.O.O.	ZAGREB	10000	14.02.2020.	1.900,00 kn	USL OTVARANJA NOVE POSL. GODINE I POMOĆ OKO ISPRAVKA JOPPO OBRASCA	3 32, 32 32, 0 01, 013 0131
17850	11786146117	DRVOPLAST OBRT ZA PROIZV.GRADEVINSKE STOLARIJE	BJELOVAR	43000	17.03.2020.	21.585,50 kn	UGRADNJIU STOLARIJE NA PROSTORIJAMA POMOĆE GRADEVINE MO KRALJ PETAR KREŠIMIR PPO	4 45, 45 45, 0 06, 062 0620, 451 4511
17851	11828225843	DEMARING D.O.O.	BJELOVAR	43000	16.03.2020.	54.244,93 kn	2. PRIV. SITUACIJA - REKONSTRUKCIJA ZGRADE MO BREZOVAC - POMOĆNE PROSTORJE NOGOMETNOG KLUBA PPO	4 45, 45 45, 0 06, 062 0620, 451 4511

Jednom kada se napravi adekvatno softversko rješenje, građani su u prilici kontinuirano imati najviši stupanj uvida u izvršenje proračuna. Regionalna iskustva, na primjer grad Bjelovar koji

omogućava registraciju zainteresiranih 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 proračuna 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 razina vlasti, gdje su tražene informacije o "krajnjim korisnicima i visini sredstava koja je tijekom 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 sadržati. Preporuka je da se u razvoju softverske aplikacije, određene funkcionalne specifikacije razvijaju u suradnji 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 proračunskom ciklusu bazira se na postojanju softvera koji manuelni rad državnih službenika-štampanje, skeniranje, postavljanje na internet 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 svezi sa proračunskom dokumentima.

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

Ukoliko bismo morali birati samo jednu preporuku ili smjernicu, onda bi to bila preporuka vezana za razvoj softverskih aplikacija koje povezuju sve faze proračunskog ciklusa i omogućuju lako i brzo povlačenje podataka. Uzalud je propisivati obvezu ako se ona neće moći izvršiti na način koji je neophodan da bi svrha aktivnosti bila blagovremeno realizirana. S obzirom da je rad na proaktivnoj transparentnosti i jačanju učešća građana u svim fazama proračunskog ciklusa 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 razinama vlasti u BiH kao i regionalnoj i međunarodnoj saradnji, imao prilike upoznati se sa softverskim rješenjima koja omogućavaju na troškovno efikasan način realiziranje svih relevantnih smjernica u ovom Vodiču i stojimo na usluzi za svaki oblik suradnje.

Smjernica 1: Izvršiti sustavnu procjenu postojećih hardverskih, softverskih rješenja koje se koriste u planiranju i izvršenju proračuna, kao i IT vještina koje su na raspolaganju, posebno u Ministarstvu financija i trezora.

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

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

Smjernica 3: Osigurati kontinuiranu edukaciju iz informacionih tehnologija, dizajna internetskih stranica, "big data", itd. državnim službenicima uključenim u proces suradnje sa civilnim društvom u domenu jačanja fiskalne transparentnosti i učešća građana u proračunskom procesu.

Tabelarni prikaz aktivnosti koje proizilaze iz smjernica-preporuka

Br.	Aktivnost-smjernica	TKO	Što - sadržaj	Kako	Kada
1.	Analiza hardvera i softvera, i vještina	Sve institucije BiH			07 2021
2.	Analiza programa za planiranje proračuna, izvršenje proračuna,, komunikacija	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.	Konzultacije sa nevladinim sektorom u vezi funkcionalnih specifikacija aplikacija koje bi omogućile jednostavne pretrage podataka o izvršenju proračuna	MFT, PARCO	Definirati 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 financiranje 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		Kontinuirano

Završna razmatranja smjernica

Zadatak ovog dijela bio je dati smjernice čije će primjena omogućiti realizaciju ciljeva proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u proračunskom 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 proračunsku transparentnost i sudjelovanje građana?*
- 2) Kako sustavno riješiti pripremu proračuna za građane i sudjelovanje građana u proračunskom procesu i ispoštovati međunarodne standarde u vezi sa proračunskom transparentnošću?*
- 3) Kako olakšati posao državnim službenicima zaduženim za proaktivnu objavu informacija i omogućavanje učešća građana u proračunskom ciklusu?*

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 kontinuiranog usavršavanja državnih službenika i najbolje razvijen pravni okvir za jačanje fiskalne transparentnosti i učešća građana u proračunskom procesu ostaće samo neiskorišćeni potencijal. Na osnovu našeg iskustva stečenog u radu na međunarodnom Istraživanju otvorenosti proračuna, primjena ovdje datih smjernica doprinijela bi značajnom poboljšanju po svim parametrima ocjene transparentnosti i učešća građana u proračunskom procesu.

Osnaživanje građana podrazumjeva evoluciju ne samo u sistemu javnih financija, već u cjelokupnom političkom životu. Pozitivni koraci, poput izrade Proračuna za građane razvijenog u partnerstvu i podršku donatora sugerira da je 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 proračunskog procesa.

U annexu dajemo mogući tekst dva akta:

- 1) pravilnika o primjeni standarda po uzoru na DEI*
- 2) mogućeg teksta amandmana na Zakon o financiranju institucija BiH, kao osnovu za diskusiju. Sustavno rješenje dopunom Zakona o financiranju označilo bi nepovratnim proces poboljšanja transparentnosti i učešća građana i udruga civilnog društva u proračunskom 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 proračunske politike. Međutim, pitanje unaprjeđenja suradnje 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 definirala eksplicitno uloga građana u proračunskom procesu, predstavljaju radikalnu promjenu u pristupu i ponašanju važnih društvenih aktera. Svjesnost o veličini promjene je ključna da bi se realizirala suština procesa, a to je osnaživanje građana u stvarnom utjecaju na javne politike.

Aktivnost nevladinih udruga u kontekstu aktivnost učešća u proračunskom 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, specijaliziranih za pojedine oblasti što povećava stupanj efikasnosti javnih politika. Na primjer, CPI je izradio detaljnu brošuru kako popraviti proračunski 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, uvjetno 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 suradnje 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 promoviraju.

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 opće apatije i pretjerivanja u negativnom smislu. Percepcija 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 proračuna, preduzetnici koji prave

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

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 diskontirati 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 podatci poput onih o javnom dugu transparentnije prikažu i javno 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 zlouporabe ili koruptivne radnje, u interesu je ne samo nevladinog sektora već pre svega svih časnih državnih službenika. Sakrivanje podataka, posebno o izvršenju proračuna 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 uvjetno postaviti kao konačni test otvorenosti ili zlatni standard, odnosno najvažniji kontrolni mehanizam.

Smjernice, zapravo više poruke ka državnim službenicima:

- 1) *Održavati redovnu suradnju sa institucijama civilnog društva*
- 2) *Proaktivno uključiti nevladine udruge u fazi pripreme zakonskih rješenja; npr. ukoliko statistika eKonusltacija pokazuje da nema odziva - aktivno promovirati procedure koje su u tijeku.*
- 3) *Sudjelovati na okruglim stolovima i treninzima koje organizira 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 proračunskog procesa.*

Zaključak

Ovaj Vodič namjenjen je institucijama Bosne i Hercegovine u cilju davanja smjernica za dostizanje željene razine proračunske transparentnosti i ostvarivanja sustavnog učešća javnosti u proračunskom 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 teško može biti realizirano. Naravno, adekvatan zakonodavni okvir i politička spremnost da se javna uprava otvori su neophodan preduvjet. 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 kontinuirano usavršavanje državnih službenika kao osnovu za uspjeh.

Nismo se bavili detaljnije potencijalnim sukobom zakona o zaštiti osobnih 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 osobnih podataka. Shodno tome, pored detaljne analize svih faza proračunskog procesa i konkretnih prepruka, 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 smo dali konkretne prijedloge (prilagođenog) Pravilnika o proaktivnoj transparentnosti i Amandmana na Zakon o financiranju 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: Opći oblik pravilnika o proaktivnoj transparentnosti

PREAMBULA PRAVILNIK O PROAKTIVNOJ TRANSPARENTNOSTI

Članak 1. Predmet

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

Članak 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 rukovoditelj, koja su strateška opredjeljenja rada, te kako se troši proračunski novac, a sve u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda.

Članak 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) Strojno čitljiv format — format dokumenta strukturiran na način da ga računalni program može lako identificirati, prepoznati i preuzeti podatke sadržane u tom dokumentu.

Članak 4.

Vrste informacija za proaktivnu objavu

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

- a) Proračun — Izvod iz Zakona o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine;
- b) Proračun u formatu zahtjeva za dodjelu proračunskih sredstava;
- c) Proračun analitički (Operativni plan/odobreni proračun);
- d) Izvještaj o izvršenju proračuna (analitički);
- e) Izvještaj o izvršenju proračuna/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 realiziranih projekata tehničke suradnje;
- ff) Pitanja i odgovori na učestale upite;
- gg) Pravilnik o unutarnjem ustroju 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 svezi sa ukupnim primanjima zaposlenih (osnovna plata i sve vrste naknada) objaviti u formi tabelarnog prikaza, radi jasnoće i lakšeg pretraživanja ovih informacija.

Članak 5. Način objave informacija

(1) (Naziv institucije) će informacije i dokumente iz člana 4. ovog Pravilnika objavljivati u strojno 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 internetskoj 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 internetskoj stranici ili redovito ažurirati najkasnije 15 dana od njihove pripreme, usvajanja ili promjene.

Članak 6. Plan objave informacija

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

Članak 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 internetskoj stranici (Naziv institucije).

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

Članak 8. Stupanje na snagu

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

Aneks 2 Amandman na Zakon o financiranju institucija BiH

Sudjelovanje građana u proračunskom procesu

Najkasnije do 31. siječnja tekuće godine, Ministarstvo financija i trezora je obavezno proračunskim korisnicima dostaviti proračunske instrukcije s proračunskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna i godišnjeg proračuna, te smjernicama za pripremu tabela prioriteta proračunskih 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 financiranja).

U periodu od 01.02. do 01.03. tekuće godine proračunski korisnici su obvezni započeti proces konzultacija sa civilnim društvom u svezi sa prioritetima za financiranje i uputiti poziv za dostavu sugestija i komentara . Sve pristigle prijedloge i sugestije proračunski korisnik dostavlja Ministarstvu.

Najkasnije do 31.07 tekuće godine, Ministarstvo je obavezno objediniti sve prijedloge i sugestije od civilnog društva u dokument (Izvjешće) "Prijedlozi i sugestije civilnog društva" i učiniti ih dostupnim na internetskoj stranici.

Nakon podnošenja zahtjeva za dodjelu proračunskih sredstava Ministarstvu, proračunski korisnik na internetskoj stranici postavlja podneseni zahtjev u istoj formi i obrazcima u kojima je podnesen.

Najkasnije do 01.09. tekuće godine, Ministarstvo upućuje poziv za podnošenje sugestija i komentara, u svezi 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 refinanciranja i sučešće 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 internetskoj stranici a sažetak (Izvešće) dostavlja Predsjedništvu BiH uz nacrt Proračuna. Sažetak (Izvešće) obavezno uključuje informaciju o broju komentara kao i oblast od gore navedenih koja je po broju komentara najzastupljenija.

Nakon što Predsjedništvo usvoji Prijedlog proračuna, skupa sa Prijedlogom u Parlamentarnu proceduru dostavlja i “Komentari i prijedlozi civilnog društva” i

Parlamentarna komisija za proračun zakazati će otvorenu sjednicu sa javno upućenim pozivom za sudjelovanje pojedincima i udrugama civilnog društva.

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

Teme za raspravu na sjednici pored prijedloga proračuna za narednu godinu uključuju i

1. *Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika*
2. *Dokument okvirnog proračuna, 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 refinanciranja 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 financiranju institucija postavila bi se zakonska osnova za povećanje transparentnosti i omogućavanje aktivnijeg sudjelovanja građana u proračunskom procesu.

Usvajanje amandmana nije preduvjet obavljanja svih aktivnosti koje su preporučene u smjernicama. Institucije koje su spremne osigurati sudjelovanje građana u proračunskom procesu mogu to i sada učiniti. Međutim, s obzirom da ne postoji obveza, 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 odzdo na gore, gdje se kao prva točka komunikacije pojavljuju proračunski korisnici. Poslije toga, uloga Ministarstva financija jeste objediniti prijedloge i sugestije, te nakon toga, uputiti poziv udrugama 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 proračuna.

Pored toga što bi ovakav način uključivanja javnosti u proračunski proces, podigao visoke standarde za sve ostale razine 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.

