

28.06.2021

Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 sarajevo
n/p Zamjenik ministra, gospodin Hazim Rančić

Predmet: odgovor na izjašnjenje MFT

Veza: Vaš dopis broj:05-02-2-4718-1/21

Poštovani gospodine Rančić,

Kao autor Vodiča za unapređenje budžetske transparentnosti, zamoljen sam od strane GIZ da odgovorim na izjašnjenje Ministarstva finansija i trezora (MFT) (Broj:05-02-2-4718-1/21).

Najprije, izražavam zahvalnost na dostavljenom izjašnjenju i komentarima. Dobro argumentovani kritički komentari uvijek su dobrodošli jer povećavaju kvalitet teksta te kroz razmjenu činjenica i načina gledanja na rješenje pojedinih problema dovode do poboljšanja. Drago nam je da je istaknuta podrška MFT projektima koji za cilj imaju povećanje transparentnosti a posebno jer je u načelu prihvaćen stav o softverskom rješenju koje bi omogućilo praćenje izvršenja budžeta na nivou transakcije, uz iskazanu rezervu vezanu za sigurnosne aspekte i moguće hakerske napade.

S obzirom da je u većini od 15 generalnih i konkretnih primjedbi najčešće istaknuto nepostojanje zakonodavnog okvira ili pogrešno utvrđena nadležnost za određene preporučene aktivnosti, ovaj stav MFT je posebno unesen u Vodič. Kao što će biti pojašnjeno u nastavku, u izradi Vodiča istaknuto je da bez jačanja zakonodavnog okvira, primjena većine smjernica ostaje na dobrovoljnoj osnovi. Dakle, bez obzira na broj i formulacije komentara, ne postoji fundamentalno neslaganje sa izjašnjenjem MFT. Napominjem da smjernice i preporuke koje smo dali, iako ne mogu imati snagu imperativne norme, nisu u suprotnosti sa važećim propisima.

Ipak, moram priznati da smo očekivali više kritičkog osvrta na sadržaj Vodiča u smislu da li bi preporuke i smjernice koje su date zaista dovele do realizacije postavljenih ciljeva, poput omogućavanja učešća građana u budžetskom ciklusu ili ispunjenja standarda proaktivne fiskalne transparentnosti. U tom kontesktu, nismo očekivali dovođenje u pitanje "cilja javnih konsultacija Budžeta Institucija BiH zbog činjenice da se cca 80% rashoda predstavljaju fiksne troškove". Takođe, iznenadio nas je Vaš iskaz da je "suštinski netačan" stav da "odluke koje donose Institucije BiH važe za cijelu zemlju, za razliku od nižih nivoa vlasti čije odluke su





Public Interest
Advocacy Center

obavezujuće samo za jedan dio.... ", u kontekstu našeg tvrđenja da je zbog toga važno da upravo Institucije BiH postavle primjer proaktivne transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu za sve ostale nivoe vlasti u BiH.

Žao mi je što MFT ne pristaje biti jedan od izdavača Vodiča ali se iskreno nadam da ćete promijeniti stav nakon pojašnjenja i obrazloženja koja sam dao na Vaše izjašnjenje, a koje slijedi u nastavku.

Prije prelaska na detaljnu analizu pojedinačnih primjedbi, navešću samo da smo se u izradi nacrtu radnog teksta Vodiča držali nekoliko principa, poput efikasnosti javne uprave, minimalnih dodatnih novih poslova, maksimalnim korišćenjem postojećih procedura i slično. Ipak, proaktivna transparentnost a posebno učešće građana u budžetskom procesu, gdje je BiH jako nisko rangirana u međunarodnom kontekstu, zahtjevaju određene inovacije. Pojednostavljeno rečeno, nemoguće je da se situacija u tom polju sistematski poboljša a da pravni okvir ostane neizmjenjen.

Zbog kratkih rokova, u nastavku su data samo minimalna pojašnjenja i reakcije; stojim na raspolaganju za dodatna pojašnjenja po svim spornim pitanjima. Radi utvrđivanja činjenične hronologije, prva radna verzija Vodiča dostavljena je PARCO i MFT 10.05.2021 godine; PARCO je dostavio komentare 30.05.2021. a MFT 25.06.2021. godine. S obzirom da su PARCO komentari dostavljeni u tekstu nacrtu, oni su tamo i tretirani uz poseban odgovor na jedan komentar koji nije uvažen. U nastavku dajem isključivo odgovore na izjašnjenje MFT. Radi lakšeg praćenja, u tekstu se najprije navodi komentar iz dopisa MFT (Broj:05-02-2-4718-1/21) dostavljen elektronskom poštom. Radi lakšeg vizuelnog razlikovanja, tekst iz dopisa MFT naveden je u kurzivu.

Odgovori i komentari na generalne primjedbe

Generalna primjedba broj 1:

"U dokumentu "Vodič za unapređenje budžetske transparentnosti" nisu utvrđene ustavne i zakonske nadležnosti relevantnih aktera u procesu usvajanja budžeta. Prije svega, Budžet Institucija BiH, zasniva se na dokumentima: Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za trogodišnji period (GFO) i Dokumenta okvirnog budžeta (DOB), takođe za trogodišnji period. GFO usvaja Fiskalno Vijeće BiH, institucija koja je formirana radi koordinacije fiskalnih politika u BiH, te pitanje transparentnosti donošenja ovog dokumenta mora biti predmet odlučivanja Fiskalnog savjeta, a nikako samo Ministarstva finansija i trezora, a ni u kom slučaju odlučivanja Projekta u okviru PARCO-a. Takođe, uloga Ministarstva finansija i trezora, nije obrađena u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, kojim su jasno propisani koraci za izradu budžeta, a u kojem Ministarstvo ima tehničku ulogu. Savjet Ministara BiH je institucija koja utvrđuje Nacrt Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH ta tekuću godinu, na osnovu prethodno usvojenog DOBa. Dakle godišnje ekonomske politike koje su sadržane u





Public Interest
Advocacy Center

Budžetu institucija, utvrđuje Savjet Ministara, a ne Ministarstvo finansija, dok je ustavni predlagač Zakona o budžetu Predsjedništvo BiH. S tim u vezi objava Nacrta budžeta radi konsultacija može biti isključivo u nadležnosti Savjeta Ministara, a ne Ministarstva finansija i trezora. Napominjemo da se usvojeni GFO, DOB i usvojeni budžeti redovno objavljuju na stranici MFT."

Odgovor na generalnu primjedbu 1:

Nije jasno na šta se konkretno odnosi navođenje vezano za ustavnu nadležnost; nigdje u Vodiču ne navodimo problematiku transparentnosti donošenja GFO u smislu bilo kakve dodatne obaveze ili upliva u rad FS. U Vodiču je eksplicitno naglašen specifični značaj FS i dokumenata GFO i DOB za usvajanje budžeta Institucija BiH, posebno iz ugla gledanja problema učešća građana u budžetskom procesu. Nesporno je da je blagovremeno usvajanje GFO kritično za proces donošenja budžeta a u tom kontekstu i eventualne aktivne uloge građana. Eksplicitno je navedeno da se pažnja organizacija civilnog društva mora usmjeriti prema FV-ako se želi razumjevanje konteksta donošenja budžeta. Dakle, ne radi se o transparentnosti procesa donošenja GFO već o činjenici da će građanima zainteresovanim za Institucije BiH, budžetsku i fiskalnu politiku, biti nemoguće razumjeti uzročno posljedične odnose bez razumjevanja ukupnog okvira.

Konačno, FS savjet kao međuvladino tijelo sa ex officio članovima, osnovano je zakonom na državnom nivou te samo pominjanje i čak analiza rada ovog organa ne može biti neustavna; funkcionisanje i organizacija posla koje FS treba da izvrši nije besplatno i građani imaju pravo uvida u dio troškova koji otpada na učešće Institucija BiH u radu FS. Suština učešća građana u budžetskom procesu jeste povećanje odgovornosti donosilaca odluka. Zastoj u donošenju budžeta Institucija BiH može biti uslovljen neblagovremenim usvajanjem GFO. Ako je to slučaj, onda je veoma važno da se zna uzrok neusvajanja dokumenta. Pretpostavimo da do dogovora na FS ne dolazi jer npr. MFT traži iznos prihoda sa JR preko onog koji je potreban za funkcionisanje Institucija BiH. Učešće građana i organizacija civilnog društva u budžetskom procesu kojima su na raspolaganju proaktivno sve relevantne informacije tada pomaže da se procesi deblokiraju. Informisanje i osnaživanje građana dovodi do povećane odgovornosti donosilaca ključnih odluka.

Što se tiče nepravilno utvrđenih zakonskih nadležnosti, uloge MFT i Savjeta Ministara-navedeno je eksplicitno: " da je Predsjedništvo ovlašteni predlagač a MFT samo tehnička podrška "(strana 12.)

Takođe, eksplicitno smo naveli da postoji pravni vakum i da je neophodna inovacija Zakona, uključujući i ZOF.

Navodimo dio Vodiča koji to pokazuje (str 4):





Public Interest
Advocacy Center

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

Relevantan krovni zakon koji bi mogao poslužiti kao formalno uporište jeste Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI), međutim, u ovom zakonu se ne tretira proaktivna transparentnost.¹ Što se tiče realizacije učešća građana u budžetskom procesu, relevantan je čitav niz Zakona i na njima baziranih podzakonskih akata, uključujući Zakon o finansiranju Institucija BiH, Zakon o fiskalnom Savjetu, Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama, Zakon o reviziji, Zakon o Savjetu ministara, Odluka o načinu i kriterijima za pripremu, izradu i praćenje realizacije programa javnih investicija/razvojnoinvesticionog programa institucija Bosne i Hercegovine....Međutim, organski budžetski zakon koji bi trebalo da propisuje eksplicitno definicije poput fiskalne transparentnosti, kalendar učešća građana u budžetskom procesu ili izradu budžeta za građane - Zakon o finansiranju Institucija BiH, ne sadrži ništa od navedenog. Dakle, definisanje smjernica odnosno realizacija projektnog zadatka odvija se u djelimičnom pravnom vakumu."

Dakle, Vodič izričito kaže da postoji pravni vakum, i sugeriše mogući pravac djelovanja. Takođe, predlaže se evolucija i konsultacije do dolaska zadovoljavajućih rješenja.

Što se tiče primjedbe oko uloge SM, MFT i Predsjedništva u procesu pripreme, utvrđivanja i usvajanja budžeta, važno je imati u vidu sljedeće: sa aspekta uloge građana i globalnog istraživanja o indeksu otvorenosti budžeta, ključna je podjela na dio procesa koji je pod kontrolom izvršne vlasti i dio procesa koji je pod kontrolom zakonodavne vlasti. U našem slučaju izvršnu vlast sa podjeljenim ulogama čine Predsjedništvo kao ovlašteni predlagač kojem kao pomoćni organ služi SM a kojeg tehnički podržava MFT. Dakle, kada navodimo MFT to je isključivo i jedino jer je to tehničko tijelo u izvršnoj vlasti koje može realizovati preduslove za aktivno učešće građana. Kao što smo eksplicitno naveli, postoji pravni vakum ali ništa ne sprečava MFT da obavlja ovdje predložene aktivnosti. Na kraju, kao što MFT i objavljuje DOB i GFO-jasno je da je tehnički organ unutar izvršne vlasti u najboljoj prilici da efikasno osigura ukupnu informacionu osnovu za blagovremeno učešće građana u budžetskom procesu.

Nadalje, nigdje u Vodiču se ne tvrdi tvrdi da MFT utvrđuje ekonomske politike.

Dakle, nesporno je da bismo sistematski realizovali ciljeve učešća građana u budžetskom procesu-zakonski okvir se mora mijenjati. U tom kontekstu, naša je preferencija jačanje uloge i odgovornosti MFT kao ključne tehničke podrške u procesu utvrđivanja nacrta budžeta-osnovni

¹ Vidjeti Saša Janković, Edo Čelebić (2020) Analiza stanja i preporuke za unaprijeđenje transparentnosti i etičke infrastrukture u BiH





Public Interest
Advocacy Center

princip je digitalna transformacija kako proces ne bi poskupio o čemu se detaljno objašnjava u Vodiču.

Generalna primjedba broj 2

"Suštinski gledano, postavlja se pitanje cilja javnih konsultacija Budžeta Institucija BiH, zbog činjenice da cca 80% rashoda predstavlja fiksne troškove (plate i naknade, režijski troškovi, troškovi energenata, zakupa i sl). Zakonski okvir koji reguliše plate i naknade predviđa unaprijed definisane parametre za izradu Budžeta (usvojena osnovica za obračun plate do 30.06. tekuće godine za narednu godinu, koeficijenti za obračun plate definirani zakonom). Dakle, ovim Ministarstvo ne osporava da podaci budu javni, ali javne konsultacije u dijelu plata i naknada ne bi mogle proizvesti posljedicu, jer su iznosi za ove namjene definisani zakonima i podzakonskim aktima. Iz ovog proizilazi da bi se javne konsultacije odnosile na iznos od cca 200 miliona KM od ukupno oko milijardu."

Odgovor:

Potpuno se slažemo sa iznesenom činjenicom da je diskreciona potrošnja limitirana na prosječno 20% posto budžeta Institucija BiH, što je direktna posljedica ustavnih nadležnosti i opštih funkcija vlade koje se vrše na nivou Institucija BiH. Međutim, relativno manji iznos diskrecione potrošnje, nikako ne može dovesti u pitanje cilj javnih konsultacija-informisanje radi osnaživanja građana sa ciljem veće odgovornosti u vođenju fiskalne politike. Nadalje, za građane i organizacije civilnog društva iznosi plata i naknada mogu biti veoma interesantni posebno u uporednoj analizi kako između različitih nivoa vlasti u BiH, tako i u regionalnom i međunarodnom poređenju. Osnovica nije zauvijek data i može se izmjeniti već u narednom ciklusu kao posljedica uključenja javnosti.

Transparentnost potrošnje svake kovertibilne marke javnog novca jednako je važna. Ako u nekom sistemu ili instituciji postoji korupcija ili konflikt interesa, moguće je da čak i zbog relativno malog iznosa privatne koristi bude donesena loša odluka sa velikim fiskalnim implikacijama ili rizicima. Ali još važnije od samog iznosa, proces osnaživanja građana u budžetskom procesu nije ograničen samo na organizacione aspekte budžetskih korisnika, već i na uticaj i povećanje kvaliteta vođenje politika; npr. nivo vlade koji donosi odluku o akcizama ili javnim investicijama može značajno uticati na ekonomski razvoj ili zaostajanje bez da se potrošnja realizuje preko budžetskih korisnika. Osnaživanje građana i omogućavanje učešća u budžetskom procesu povećava odgovornost donosilaca odluka.

Generalna primjedba 3.

"Većina navoda iz Vodiča, nije utemeljena na važećim propisima, te dodatno utvrđivanje obaveza na osnovu Vodiča, ne može biti imperativno. Kao primjer možemo navesti da je Vodičem utvrđeno da deset budžetskih korisnika sa najvišim iznosima budžeta nisu objavljivali svoje budžetske zahtjeve na web stranici. Takva obaveza korisnika može biti propisana samo





Public Interest
Advocacy Center

Zakonom o finansiranju Institucija BiH ili podzakonskim aktom donesenim na osnovu tog Zakona, a nikako zaključcima Savjeta ministara koji se odnose na proaktivnu transparentnost. U ovom dijelu smo zapazili da je vodič izrađen čisto tehnički, bez uključivanja u suštinu i poznavanje zakonskog okvira i nadležnosti pojedinih institucija. Kao ilustraciju možemo navesti da se očekuje od Obavještajno-sigurnosne agencije da objavljuje budžetski zahtjev, što je suprotno standardima i svrsi ovakvih institucija u bilo kojoj državi.

Naveli smo da postoje dva međusobno neisključiva pristupa za realizaciju ciljeva: prvi koji se bazira na osiguranju proaktivne transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu samo na bazi standarda koje je SM usvojio u formi Zaključka. Istakli smo da se ovdje u osnovi radi o dobrovoljnom pristupu-ako postoji spremnost rukovodilaca, suština osnaživanja građana je moguća, i drugi, sistematski, koje zahtjeva izmjenu propisa. Slažemo se u potpunosti da bez izmjene propisa nema imperativne norme. Međutim, ako postoji spremnost unutar Institucija, niti jedna od preporuka nije zabranjena zakonom i provodiva je, naravno, kao što je rečeno, dobrovoljno. Ako zaista postoji spremnost za omogućivanje građana u budžetskom procesu sve predložene aktivnosti su provodive-kao što se i budžet za građane objavljuje bez imperativne norme, kao što se na web stranici MFT nalazi GFO itd.

Što se tiče komentara u vezi sa 10 najvećih budžetskih korisnika taj dio se odnosi na Analizu stanja, koja će biti izdvojena iz Vodiča, na zahtjev PARCO. Kao što je navedeno, u ocjeni primjene standarda proaktivne transparentnosti, primjenili smo dvije metode ili dva ugla gledanja, oba mehanička. Prvi, statistički, pogled iznutra, i drugi ugao gledanja običnog građanina-koliko lako može doći do određenih informacija. Stoji primjedba o potrebi da se kod određenih institucija transparentnost uskladi sa politikom nacionalne sigurnosti. Da smo o tome vodili računa vidljivo je već pri analizi dokumenta u narednom koraku kada su upravo budžetski korisnici (OSA, SIPA) koji pripadaju toj oblasti isključene iz analize.

Izvod iz Vodiča:

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

Kod svih institucija koje se bave nacionalnom sigurnošću, odnosno gdje je efikasnost rada djelimično ovisna o tajnosti, važe specifični principi nadzora i saradnje sa civilnim društvom. To, naravno ne znači odsustvo nadzora, kontrole ili trošenje resursa bez analize opravdanosti. Korišćenje ilustracije u vezi sa Obavještajno sigurnosnom agencijom u Vašoj primjedbi, dakle, ne može dokazati tvrdnju da je Vodič izrađen čisto tehnički...bez poznavanja zakonodavnog okvira i nadležnosti pojedinih institucija.





Public Interest
Advocacy Center

Dakle, opet ponavljam, potpuno je jasno da bez izmjene propisa, nema imperativne norme i sve ostaje na nivou dobrovoljnosti. U odsustvu izmjene propisa, građanima i organizacijama civilnog društva ostaje samo reputacijski pritisak da one rukovodiocima koji to ne žele, pokušaju privoliti da realizuje standarde transparentnosti. Različiti nivo implementacije standarda upravo otkriva koje su Institucije odnosno rukovodioci, uvažavajući sve specifičnosti i ograničenja, spremne na proaktivnu transparentnost i saradnju sa civilnim društvom, a koje samo deklarativno podržavaju proces.

Konkretna primjedba i sugestije na tekst Vodiča su sljedeće:

1) *"Rečenica na strani 3. koja glasi:" Iako kvantitativno posmatrano relativni udio Institucija BiH u ukupnim javnim rashodima iznosi ispod 7% odnosno ispod 3% u odnosu na bruto društveni proizvod, **zbog činjenice da odluke koje donose Institucije BiH važe za cijelu zemlju**, za razliku od nižih nivoa vlasti čije odluke se obavezuju samo za jedan dio teritorije, izuzetno je važno da se na najvišem državnom nivou ostvare maksimalni rezultati proaktivne transparentnosti i učešća građana u budžetskom ciklusu, kao svojevrsan primjer za sve ostale nivoe vlasti". Oznaka dio je suštinski netačan, jer se odluke koje donose Institucije BiH dominantno odnose samo na te Institucije, ako izuzmemo Zakon o javnim nabavkama, Zakon o zaštiti ličnih podataka, Zakon o zaštiti tajnih podataka i sl."*

Odgovor:

Ovaj komentar je potpuno neutemeljen, nedokumentovan i nepotkrepljen argumentima. U državama sa podijeljenim nadležnostima, odluke centralnog nivoa, u slučaju BiH, SM, Predsjedništva i Parlamenta BiH su obavezujuće za cijelu teritoriju države Bosne i Hercegovine. Tačno je da se odluke i politike vrše preko Institucija BiH ali su obavezujuće i imaju posljedice za cijelu teritoriju države. Npr. politika indirektnih poreza, carina, međunarodnih ugovora, izdavanja ličnih dokumenata..... Sa druge strane, odluke nižih nivoa- socijalna politika, direktni porezi, obrazovanje, da navedem samo neke, nisu obavezujuće osim za teritoriju tog nivoa vlasti. Ovo je opštepoznato u državama sa podijeljenim nadležnostima između više nivoa vlasti. Upravo iz razloga što se odluke Institucija BiH odnose na cijelu zemlju, logično je da one uspostave najviše standarde transparentnosti i učešća građana u budžetskom procesu. Ukoliko odluke SM BiH, Uprave za indirektno oporezivanje, ili Ministarstva vanjske trgovine ne važe za cijelu teritoriju Bosne i Hercegovine-onda imamo doslovno rušenje ustavnog poretka. Dakle, citirani stav ne samo da je suštinski tačan, već je i pravno potpuno utemeljen. Logika kojom se osporava navedeni stav iz Vodiča takođe je potpuno nejasna i pomalo zabrinjavajuća-u dopisu se upravo daju primjeri koji potvrđuju naš izneseni stav a ne daje se kontraprimjer kojim bi se taj stav osporio?!





Public Interest
Advocacy Center

2) "Na 7 i 8 stranici navedeno je 10 institucija sa najvišim iznosima budžeta koje bi, prema iskazanim stavovima u Vodiču, trebale objavljivati svoje budžetske zahtjeve na web stranicama. Cijenimo obaveznim da se Ministarstvo odbrane, policijske agencije i OSA konsultuju u vezi sa ovim pitanjem zbog bezbjednosnog aspekta, kao institucije koje imaju nadležnost za njihovo funkcionisanje, Savjet ministara i Predsjedništvo BiH.

Odgovor:

Što se tiče ovog komentara, to je dio Analize stanja ispunjenosti Politike transparentnosti. U odnosima pitanja transparentnosti i nacionalne sigurnosti, pitanja nacionalne sigurnosti imaju supremaciju. Već smo kod odgovora na generalnu primjedbu 2 dali detaljnu elaboraciju. S obzirom da Vodič izričito zagovara evoluciju i kodifikaciju najboljih standarda, detaljne konsultacije sa navedenim institucijama su svakako neizbježne i poželjne.

3) Na strani 11, navedeno je : "Što se tiče budžeta za građane, napominjemo da se najbolja praksa kreće u pravcu objavljivanja budžeta za građane za sve 4 budžetske faze kako bi građani bili blagovremeno informisani, uključujući i na primjer, "pojednostavljenu" verziju periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta prilagođenu za širu javnost." Želimo napomenuti, da sve zainteresovane nevladine organizacije i pojedinci, dobiju sve informacije koje zatraže od Ministarstva finansija i trezora u skladu sa ZOSPI, nezavisno od podataka koji su dostupni na web stranici. Izrada dodatnih dokumenata "Izvršenje budžeta za građane kvartlano" i pojednostavljeno podrazumjevalo bi dodatne resurse, kako ljudske tako i finansijske, što je suprotno principima efikasne javne uprave.

Odgovor:

U ovom komentaru imamo 3 različita stava: najpre, citat iz Vodiča u vezi sa najboljom svjetskom praksom je tačan.

Drugo, pozivanje na ZOSPI koji reguliše samo takozvanu "reaktivnu" ili transparentnost na zahtjev u suprotnosti je sa Zaključkom SM i trendom otvaranja vlada-stavljanjem na raspolaganje informacija bez da se one traže. Važan aspekt proaktivne transparentnosti u odnosu na reaktivnu jeste to što jednom napravljena informacija postaje svima dostupna a što značajno smanjuje troškove osiguravanja transparentnosti. Zamislite da državni službenik dobije 300 pojedinačnih zahtjeva i da na svaki mora odgovoriti, tražiti podatke interno, protokolirati odgovor itd. u odnosu na situaciju da se najčešće traženi podaci već nalaze na web stranicima. Neuporedivo.

Treći komentar je opravdan: efikasna javna uprava zavisi od načina organizacije. Upravo iz tog razloga Vodič kao osnovni preduslov efikasnosti vidi digitalnu transformaciju u smislu definisanja sadržaja i izgleda dokumenata, i automatskih procedura kako bi se osigurao da su izvještaji koji se u osnovi baziraju na podacima o izvršenju budžeta dostupni bez dodatnih





Public Interest
Advocacy Center

troškova. Potpuno se slažemo da rješenja koja se predlažu moraju biti i troškovno efikasna, kao što je to na više mjesta obrađeno u Vodiču.

Citat iz Vodiča, str 31.

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

4) "Na strani 12, navedena je sljedeća rečenica: "U datim okolnostima, smatramo da je važna i aktivnija uloga organizacija civilnog društva prema Fiskalnom savjetu Bosne i Hercegovine čije odluke su ključne za blagovremenost inputa za planiranje za sve razine vlasti u BiH." Kao što je ranije navedeno, obaveze koje se planiraju nametnuti Fiskalnom savjetu u BiH, ne trebaju biti sadržane u ovom dokumentu, jer se Ministarstvo finansija i trezora, kao samo jedan od učesnika u radu tog tijela ne može izjasniti o prihvatljivosti takvih obaveza."

Odgovor:

Niti u citiranoj rečenici niti bilo gdje u tekstu se ne nameću obaveze FS. Međutim, razumjevanje uzročno posljedičnih odnosa vezanih za budžet Institucije BiH nije moguće bez sagledavanja proizvoda rada i uloge FS. Aktivno uključivanje građana podrazumjeva i mogućnost analize i GFO. Kao što je i logično, MFT ovaj dokument i postavlja na svoju web stranicu. Dakle, nikakva obaveza se ne nameće prema FS- samo se naglašava njegov značaj i uticaj. Institucije BiH imaju svoje predstavnike ex officio u FS i nose dio odgovornosti za rad FS. Uključivanjem građana u budžetski proces na nivou Institucija BiH bez da se ima u vidu rad predstavnika Institucija u FS nije cjelovito. Ovaj stav zapravo skida odgovornost sa MFT i SM ukoliko dođe do zastoja u budžetskom procesu a što se negativno odražava kako na proaktivnu transparentnost tako i na učešće građana u budžetskom procesu. Sa druge strane, s obzirom da su i MFT i SM jedan od učesnika u radu, veoma je važno da građani i u taj aspekt imaju potpuni uvid.

5. Na strani 13, navedene su 4 oblasti za relevantno učestvovanje javnosti. Za drugu, treću i četvrtu oblast, transparentnost je osigurana kroz proces eKonsultacija, jer se prijedlozi zakona, strategija i podzakonskih akata, koje predlaže ili usvaja Vijeće ministara, objavljuju na navedenoj platformi.

Odgovor:





Public Interest
Advocacy Center

Komentar 5 je u potpunosti tačan. U Vodiču je prepoznat razvoj i mogućnosti eKonsultacija kao efikasne platforme. Kao što smo naveli na početku, naše sugestije su se gdje je to god bilo moguće, naslanjale na postojeću praksu i infrastrukturu. Dakle, ovdje se uz mali dodatak-poziv građanima za učestvovanjem u budžetskom procesu preko postojeće platforme, gotovo bez dodatnih troškova omogućava učešće i uticaj građana u budžetskom procesu. Podsjećamo, od 100 mogućih BiH ima samo 7 poena i najlošije je rangirana što se tiče učešća građana u budžetskom procesu (vidjeti tabelu 3 na strani 17).

Takođe, statistika konsultacija preko eKonsultacija otkriva da efektivno praksa učešća građana u zakonodavnim procesima tek treba da se razvije. Dakle, uz minimalni dodatni korišćenjem postojeće infrastrukture moguće je realizovati važan cilj-omogućiti učešće građanima u budžetskom procesu.

6. Na strani 24, navedeno je: "Iako je statistika stvarno održanih konsultacija trenutno ispod optimalnog nivoa, tek sa mogućnošću da se u analitičkom smislu sagledaju npr. plan rada institucije i godišnji zahtjev za odobravanjem sredstava, građani i organizacije civilnog društva su u mogućnosti sagledati aktivnosti institucije na pravi način. Zahtjev za novcem bez plana rada ne govori mnogo, kao što ni plan rada bez konkretnih rashoda i programa koji se provode unutar budžetskog koranik nije dovoljno informativan. Dakle, s obzirom da Institucije BiH već provode proces konsultacija u vezi sa Programom rada koji sadrže progame, projekte, aktivnosti, troškove i izvore, samo je mala izmjena u postojećem sistemu funkcionisanja neophodna da bi se u značajnoj mjeri povećala mogućnost kvalitetnog učešća javnosti u procesu budžetiranja. Zapravo, sa pozivom za učešće u pripremi budžeta, povećala bi se pažnja i na procese konsultacija koje se već odvijaju."Slijedom činjenice da je navedeno da Program rada sadrži podatke o rashodima potrebnim za izvršavanje aktivnosti, uključujući izvore finansiranja, nije jasno šta se htjelo reći citiranim rječenicama.

Odgovor:

Ono što se htjelo reći jeste da uz minimalni dodatni napor, poput, eksplicitnom objavom poziva za prijedloge i sugestije tokom rane faze budžetiranja, postiže se najbolji standard učešća građana u budžetskom procesu. Dakle, uz minimalnu dodatnu aktivnost moguće je sa jedne strane, u formalnom smislu, poboljšati rangiranje na globalom indeksu otvorenosti budžeta, i još važnije, razvijati kulturu saradnje sa građanskim društvom. Kao što je vidljivo i u odgovoru na komentar 5, i naš opšti pristup korišćenja postojećih instrumenata, sa malim naporom moguć je veliki skok. Naveli smo takođe da je statistika konsultacija nezadovoljavajuća, da je potrebno istražiti uzroke, te očekivanje da bi sa pozivima građanima da se uključe u ranu fazu pripreme budžeta i postojeći proces eKonsultacija dobio na značaju. Dakle, ovdje smo zapravo pohvalili ostvareni napredak.

7. Interesantna je preporuka Ministarstvu finansija i trezora BiH, na strani 24 koja glasi: "Aktivno se uključiti u razmatranje potreba ranjivih i najugroženijih kategorija stanovništva





Public Interest
Advocacy Center

direktnim putem, ili putem organizacija civilnog društva koje ih zastupaju." Nije jasno na koje ranjive i najugroženije kategorije se misli jer se iz budžeta institucija BiH ne finansiraju socijalne kategorije, poput boraca, invalida i sl. Ove kategorije finansiraju se iz entitetskih, kantonalnih i općinskih budžeta.

Odgovor:

Formalno, komentar je apsolutno opravdan. Poznate su nam nadležnosti Institucija BiH i MFT. Ovaj dio i preporuka je preuzeta iz izvještaja o otvorenosti budžeta za 2019. godinu. Međutim, naglasak nije na ulozi i striktnim nadležnostima MFT već zapravo poruka izvršnoj vlasti o potrebi da se u fokus stave ranjive kategorije. Društvo je pravično onoliko koliko vodi računa o ranjivim i grupama na margini društva. Iz tog razloga na primjer, SM je formirao Odbor za saradnju sa Romima. Odlična prilika je da se tokom ranih faza u budžetskom ciklusu omogući analiza potreba pripadnika ove populacije.

S obzirom da je jedan od ciljeva realizacije preporuka i smjernica i bolje rangiranje na globalnom indeksu otvorenosti, te da je je čitav koncept proaktivne objave informacija i aktivnog učešća građana u budžetskom procesu relativno skorijeg datuma, u Vodiču su doslovno navedena pitanja na osnovu kojih se vrši globalno rangiranje i bodovanje pravnog okvira. Tako, na strani 15 imamo i pitanje označeno brojem 126. "da li izvršna vlast poduzima konkretne korake da uključi ranjive i nedovoljno zastupljene dijelove stanovništva u formulaciji godišnjeg budžeta."

Prihvatam komentar; naglasicu u fusnoti da se radi o opštoj preporuci prema Izvršnoj vlasti iz međunarodne ankete.

8)Na 24. strani, smernica 1 koja glasi:"Inovirati Zakon o finansiranju institucija BiH koji definiše učešće građana u budžetskom procesu i omogućava realizaciju ovdje datih preporuka. (Posebno važno ukoliko državni službenici smatraju da je izmjena zakona preduslov za realizaciju ovjđe datih preporuka." Prijedlozi i preporuke u Vodiču u ovom pogledu nisu precizni, jer se predlaže propisivanje ove obaveze u jednom dijelu dokumenta u ZOSPI-u, a u drugom u ZOF-u.

Odgovor:

Ne možemo prihvatiti ocjenu da smjernica 1 nije dovoljno precizna jer tvrdnja nije dokumentovana argumentom. Nepreciznost smjernice ne može poticati iz činjenice da se na drugom mjestu preporučuju izmjene i ZOSPI. Kao što smo naveli, i kao što se u tom dijelu u potpunosti slažemo sa Izjašnjenjem MFT, postoji pravni vakum. Vakum je moguće popuniti na više neisključivih odnosno međusobno konzistentnih načina. Izmjena ZOF bi upravo omogućila precizniju ulogu državnih službenika i zadataka postavljenih pred MFT, kao što je navedeno posebno kod učešća građana u budžetskom procesu. S obzirom da Vodič obrađuje proaktivnu transparentnosti i učešće građana logično je i potupno interno konzistentno da se smjernice mogu odnositi na više zakona.





Public Interest
Advocacy Center

Preporuka je, zapravo, krajnje decidna-i što je još važnije, naznačen je i put kako doći do najboljeg rješenja-u tabeli na strani 25: " Koordinacija sa civilnim sektorom kako bi se osigurala svrha procesa". Štaviše, s obzirom da je kod pripreme zakonskih rješenja najvažnije krenuti od neke početne formulacije-u aneksu 1 smo i napravili početnu verziju mogućeg amandmana na ZOF. Kao što smo naveli u Vodiču, radi se o potupno novoj oblasti-potrebna je evolucija rješenja, svi akteri procesa će učiti. Nismo pobornici preuzimanja gotovih rješenja već upravo kombinacijom argumentovane rasprave, ocjene prakse kako iz ugla državnih službenika tako i javnosti, definisanja onog što je optimalno za naše uslove. Polazeći od pretpostavke da postoji volja za saradnju, kodifikacija pozitivne prakse je najbolji put uz doprinos svih zainteresovanih strana. Uspjeh je zagarantovan ukoliko postoji zajednički cilj da se na efikasan način omogući učešće građana u budžetskom procesu i proaktivna objava informacija. Podsjećamo da postoje Institucije BiH koje su i u limitiranom pravnom okruženju u potpunosti ispoštovale Zaključak SM. Po uzoru na DEI, kao jednu od Institucija koja je ispoštovala Zaključak SM, pripremili smo nacrt Odluke kako bismo olakšali institucijama u kojima postoji spremnost da se i u postojećem pravnom okruženju poveća stepen ispunjenosti standarda proaktivne transparentnosti. (Aneks 2)

Dakle, naša preporuka je prije svega da se ojača zakonski okvir i definišu imperativne norme i jasan opis zadataka državnim službenicima, kako bi se problemi sistemski riješili. Postoji više mogućnosti da se to realizuje. Nacrt Vodiča je ponudio osnovne smjernice-za očekivati je da predstavnici Institucija ponude svoje prijedloge i time doprinesu kvaliteti rješenja. Procesi sa jačanjem učešća i osnaživanja građana se ne završavaju izradom Vodiča.

Ako je MFT zaista spreman podržati učešće građana u budžetskom procesu i proaktivnu objavu informacija, onda je zapravo bilo za očekivati da se ova smjernica ne samo apriori prihvati kao uslov bez kojeg se ne može sistemski iznaći rješenje za imperativnu normu, već i da da konkretne amandmane kojima se to može realizovati. Nimalo ne sumnjamo da su najbolji pravni stručnjaci iz MFT kadri dati i najbolja rješenja, naravno uz saradnju sa predstavnicima civilnog društva!

9) Na strani 25, smjernica 3, koja glasi: "Svi prijedlozi ili pitanja koja se dostave budžetskim korisnicima biće javno dostupni na web stranici MFT;odgovornost je MFT da omogući adekvatan mehanizam budžetskim korisnicima i podnosiocima zahtjeva da njihov zahtjev bude javno objavljen, sa osnovnim podacima:podnosilac, prijedlog, uključujući svrhu, eventualni iznos rashoda, datum podnošenja i slično. Vidljivo je da se nameće obaveza MFT da objavljuje budžetske zahtjeve, a u ranijem tekstu već postoji obaveza institucija, koje se finansiraju iz budžeta, da zahtjeve objavljuju na web stranicama i eKonsultacijama. Da li transparentnost podrazumjeva gomilanje i ponavljanje istih informacija na više web stranica ili platformi?

Transparentnost ne podrazumjeva gomilanje i ponavljanje istih informacija niti se to Vodičem predviđa. Ali, međunarodni principi zahtjevaju laku dostupnost informacija; navedimo princip pristupačnosti fiskalnih informacija:





Public Interest
Advocacy Center

"Pristupačnost: omogućiti sveopće sudjelovanje javnosti pružanjem potpunih fiskalnih informacija i svih ostalih relevantnih podataka koristeći lako dostupne formate i mehanizme koje svi mogu razumjeti ili koristiti i prilagođavati (tzv. otvorene formate).²"

Dakle, očigledno je da je MFT kao tehnički organ u procesu pripreme budžeta jedini u mogućnosti da na svojoj web stranici prikaže sve budžetske zahtjeve, odnosno potpune fiskalne informacije. Podsjećamo da BiH još uvijek nema nezavisno fiskalno tijelo kao što je to slučaj npr. sa Srbijom, Hrvatskom, te svim zemljama EU, koje prate kvalitet i rade evaluaciju fiskalne politike i budžetiranja. Zato je važno za one građane i organizacije koje se bave ukupnom fiskalnom politikom ili analizom prioriteta između različitih projekata da sve informacije budu na jednom mjestu. Za druge, pak, koji se bave praćenjem rada pojedinih institucija ili žele aktivno oblikovati sadržaj rada tih institucija, dovoljna je informacija na web stranici institucije čiji rad prate. Napominjemo da ovo nema dodatnih troškova jer sve informacije već postoje. Ovu obavezu MFT u kontekstu razvoja softvera kao osnove za unapređenje ove oblasti a koja je izražena eksplicitno u Vodiču, je veoma jednostavno automatizovati, bez dodatnog rada državnih službenika. Uslovno rečeno, web stranica MFT kao tehničkog tijela, skladišti relevantne informacije.

10) *Na strani 25. smjernica 5. koja podrazumjeva obavezu MFT da poziva građane na konsultacije od 01.09. do 15.10. tekuće godine. Propisani rok za konsultacije je besmislen i nije usklađen s budžetskim kalendarom propisanim ZOF. U ovoj smjernici tačku 1) Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH potrebno je brisati, jer MFT nema nadležnosti da vrši konsultacije sa zainteresovanom javnošću u vezi sa ovim dokumentom. U tački 2 "Dokument okvirnog budžeta, posebno dijelom koji sadrži makroekonomske i fiskalne projekcije za tekuću i tri naredne godine, dio iza zareza je potrebno brisati, jer MFT preuzima projekcije od DEP i OMA-e. Dalje, tačka 4 glasi: "Potrošnjom na socijalne politike i ugrožene kategorije (projekti koordinacije MCP, MLJP), ponavljamo da se iz budžeta ne finansira provođenje socijalne politike, jer se ista ne donosi na nivou institucija BiH, niti ugrožene kategorije, koje primanja ostvaruju iz budžeta nižih nivoa vlasti. Ukoliko se pod ovim podrazumjeva dio grantova MLJPI, logično je da to Ministarstvo eventualno objavi svoje zahtjeve za grantove (npr. Romima, izbjeglicama i sl). Tačka 8. "Nacrtom budžeta nakon što ga usvoji SM". Nacrt budžeta se ne usvaja već utvrđuje, a nakon utvrđivanja Nacrt on predstavlja dokument Savjeta ministara, a ne Ministarstva finansija i trezora, te ukoliko ima potrebe za objavom, onda to treba biti na stranici SM.*

Odgovor:

Radi lakšeg praćenja, smjernicu 5 navodimo u potpunosti:

² Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT), Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici, navedeno prema Institut za javne finansije, Newsletter br 110 (2017)





Public Interest
Advocacy Center

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

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

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

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

Ovim članom uopšte ne obrađujemo budžetski kalendar prema ZOF. Kalendar je propisan i dat. Ono što je izazov u Vodiču jeste kako omogućiti učešće građana i to na način da blagovremeno imaju sve raspoložive informacije.

Dakle, očigledno je da ako nacrt budžeta nije utvrđen 01.09 da ga MFT neće moći postaviti na web stranicu. Zato je i navedeno, sukcesivno postavljanje na web.

Što se tiče GFO i DOB, ti dokumenti su već usvojeni do 01.09. i već bi trebalo da se nalaze na stranici MFT, kao što je i navedeno u samom izjašnjenju od strane MFT. GFO i DOB su navedeni kao osnova za razumjevanje makrofiskalnog okvira u kojem se donosi budžet Institucija BiH. Međutim, još nešto je izuzetno važno, na šta nam je skrenuta pažnja tokom prvog online





Public Interest
Advocacy Center

sastanka- a to je format i razumljivost prikazivanja relevantnih informacija u ovim dokumentima. Sa pozivom na komentare i sugestije MFT i SM mogu dobiti veoma korisne sugestije kako unaprijediti sadržaj ovih dokumenata kao i transparentnost prikazanih informacija. Dakle, nema nikakve štete od ove smjernice a može biti itekako od koristi!

Takođe, nema razloga da se briše sadržaj o projekcijama samo zato jer taj sadržaj MFT preuzima od DEP i OMA. Upravo je analiza ovih projekcija osnov za razumjevanje kretanja fiskalne politike u odnosu na potencijalni bruto dohodak, utvrđivanje ciklične pozicije i slično. Zar nije dodatna korist i informacija za MFT i SM ako se na primjer u vezi sa projekcijama očituju i ugledne ustanove ili nevladine organizacije koje imaju svoje makroekonomske modele? Korisno je i za DEP i za OMA da imaju reakciju na svoje prve projekcije prije inoviranja. Dakle, ne samo da nema nikakve štete već pozivom na dostavu sugestija svi koji prate budžetsku politiku su na dobitku!

Što se tiče komentara na socijalnu politiku i ugrožene kategorije, kao što je već navedeno ove politike su nadležnost nižih nivoa vlada i ovdje se misli na dio aktivnosti koje se obavljaju u okviru MCP i MLJPI. Kao što je i predviđeno smjernicama, ideja je da ova ministarstva imaju direktnu komunikaciju ne samo u smislu raspisivanja projekata za grantove već prije svega na komunikaciju u ranoj fazi budžeta i dizajnu programa. SM je usvojio Ciljeve održivog razvoja gdje pomoć najranjivijim kategorijama stanovništva zauzima visoko mjesto prioriteta. Pozivanje za sugestije i prijedloge daje dodatnu vidljivost i šalje jasnu poruku da je BiH kao društvo odlučno pomoći i zapravo ohrabruju ugrožene grupe za jače uključivanje u budžetski proces.

Prihvatam komentar u vezi usvajanja budžeta. Napravljena je greška nacrt budžeta se ne usvaja već utvrđuje i tekst je izmjenjen. Što se tiče stava da bi Nacrt trebalo da se nalazi na web stranici SM, s obzirom da je MFT tehnički organ, koji će u zakonodavnoj fazi vršiti izmjene, kao i činjenici da MFT na web stranici već prikazuje GFO, DOB, Strategiju duga, PJI itd. sasvim je logično da se i tekst Nacrta kao i kasnije Prijedloga upravo nalazi na web stranici MFT. Nema nikakve štete po MFT kao tehnički organ SM koji pomaže Predsjedništvu kao ovlaštenom predlagачu Zakona o budžetu da se bi se radilo drugačije. Kao što smo već naveli, princip da se podaci jednostavno nalaze na jednom mjestu je važan. Čitav koncept proaktivne transparentnosti zapravo počiva na premisi da su podaci javno dobro-institucije vlasti u saradnji sa civilnim društvom definišu modalitete kojima javno dobro najbolje služi svrsi.

S obzirom da Vodič daje i smjernice za izmjenu propisa, sve aktivnosti koje trenutno nisu eksplicitno u nadležnosti MFT izmjenom propisa moguće je propisati kako bi se ciljevi učešća građana i proaktivne transparentnosti realizovali na najbolji način.

11) U odnosu na tabelu na str 29.20 i 31 cijenimo da su aktivnosti nerealno postavljene i zakonski neutemeljene (npr. Nametanje obaveze Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH da vrše aktivnosti na koje nisu obavezane Ustavom BiH i zakonima). Ovdje ćemo podsjetiti da su parlamentarne komisije za finansije i budžet oba doma Parlamentarne skupštine otvorene





Public Interest
Advocacy Center

za javnost i dnevni red sjednica je javno dostupan prije održavanja sjednice, te sve zainteresovane strane mogu prisustvovati sjednicama i uzeti učešće u radu. Zbog toga nije u potpunosti jasno šta bi značile konsultacije o budžetu u komisijskoj fazi. Takođe, obaveza pod brojem 10 kojom se predviđa organizovanje rasprave u Parlamentarnoj skupštini BiH na temu DOB-a, Javnih investicija, javnom dugu i budžetu za narednu godinu nije usklađena sa zakonskim propisima jer Parlament ne usvaja ni DOB ni PJI. Posebno ćemo se referisati na obavezu broj 2-Inovacija pravilnika o finansijskom izvještavanju kojim je potrebno propisati objavu Polugodišnjeg pregleda. Naime, Strategijom upravljanja javnim finansijama 2021-2025 predviđeno je usvajanje Budžeta u programskom formatu u 2024. godini. Polugodišnji pregled odnosi se na pregled izvršenih politika i prioriteta vlade prema programskom budžetu (od makroekonomskih indikatora do izvršenja budžeta po programskom formatu), te bi ova obaveza mogla biti izvršena tek nakon usvajanja takvog Budžeta, počev od 2025. godine.

Odgovor:

Preporuke su u potpunosti preuzete iz najboljih praksi na Osnovu globalnog istraživanja o otvorenosti budžeta.

Kao što smo naveli u uvodnom dijelu, pristup u izradi Vodiča zasnovao se na realizaciji ciljeva uz maksimalno korišćenje postojećih mehanizama i procedura. Što se tiče učešća građana u procesu usvajanja budžeta, dakle kada je budžet u domeni odlučivanja zakonodavne vlasti, s obzirom da već postoje sjednice komisije otvorene za javnost, samo je mali dodatni napor potreban da se proaktivno uputi poziv za učešće u radu građanima i organizacijama civilnog društva. Ukoliko se ispoštuju prethodne preporuke u smislu dostupnosti svih relevantnih informacija, dobijamo potpuno novi kvalitet u budžetskom procesu. Kao što smo naveli, znanje i informacije su raspršene u društvu i organizacije civilnog društva svojim iskustvom sigurno mogu doprinijeti kvalitetu fiskalnih odluka. Struktura ekonomije i globalni trendovi se mijenjaju radikalnim tempom, i proaktivnim pozivom za učešćem poslanici zapravo dobijaju mogućnost ne samo boljeg razumjevanja preferencija poreznih obveznika već i konkretnih ideja i projekata. Dakle, ne samo da aktivnosti nisu nerealno postavljene već kao što se i kaže u dopisu od MFT, one su već prisutne a uz neznatnu inovaciju mogu drastično popraviti kvalitet rasprave! Kao što je navedeno, Parlamentarna skupština već ima gotovo sve mehanizme; naravno, Parlament ne usvaja ni DOB, ni GFO, ovi dokumenti su navedeni jer se bez njih ne može razumjeti cjelina. Na kraju oni su već usvojeni i ovdje se radi samo i isključivo o raspravi, o kontekstu u kojem se raspravlja o budžetu. Takođe, Parlamentarna skupština ne usvaja PJI; međutim, činjenica da Parlamentarna skupština ne usvaja PJI nije ograničavajući faktor da se o sadržaju raspravlja. Pogotovo imajući u vid značaj javnih investicija za ekonomski razvoj kao i buduće fiskalne odluke. Fiskalne implikacije PJI imaju daleko veći značaj od diskrecione potrošnje Institucija BiH tako da je nemoguće suštinski realizovati principe informisanog učešća građana izuzimanjem javnih investicija. Konačno, realizacija javnih investicija najčešće se finansira međunarodnim





Public Interest
Advocacy Center

kreditima a u formalnom procesu itekako važnu ulogu igra Parlamentarna skupština. Dakle, pored toga što se ne krši direktno nikakav propis, zar nije logično da se mišljenje građana i nevladinih organizacija čuje po ovim pitanjima i tako poboljša proces selekcije prioriteta? Tvrditi da Parlamentarna skupština nema nadležnost za raspravu o najvećim fiskalnim rizicima ili čuti glas organizacija civilnog društva u organizovanoj raspravi, jednostavno nije tačna.

S obzirom da se baza PJI održava u MFT, potpuno je jasno da su institucije BiH, konkretno MFT najbolja adresa za pripremu informisane diskusije o fiskalnim implikacijama PJI. Kao što se i u samom dopisu MFT i navodi (druga opšta primjedba), upitno je kakav je cilj učešća građana ako će fokus biti ograničen tek na jedan manji dio ukupnih javnih rashoda i potrošnje.

Što se tiče obaveze pod brojem 2-odnosno Inovacije Pravilnika o finansijskom izvještavanju, ova preporuka je direktno preuzeta iz Preporuka OBI; Svakako raduje saznanje o uvođenju programskog budžeta, međutim, polugodišnji pregled je moguće objaviti bez obzira na dominantnu tehniku budžetiranja. Kao što smo naveli, proaktivna objava informacija i učešće građana u budžetskom procesu podrazumjeva da su građanima blagovremeno na raspolaganju sve relevantne informacije.

Konačno, ideja o postojanju Dana budžeta ili fiskalne politike privukla bi pažnju raznih organizacija civilnog društva i eksperata i na značajno viši nivo digla raspravu o fiskalnim pitanjima. Praktično bi se mobilisala ekspertiza i stavila na raspolaganje parlamentarcima!

12) U dijelu dokumenta na 31. i 32. stranici koji govori o softverskim rješenjima i povezivanju planiranja i izvršenja budžeta odnosno plana budžeta sa trezorskom aplikacijom, radi olakšane mogućnosti praćenja i učešća građana, izražavamo rezervu, u smislu sigurnosnog aspekta. U osnovi, svako tehnološko unapređenje podržavamo, ali ISFU sistem Ministarstva finansija i trezora zahtjeva posebne bezbjedonosne mjere, te ovako neprecizne formulacije ne možemo apriori prihvatiti (npr. "omogućavanje pretrage podataka po transakcijama", može podrazumjevati veliki rizik po izloženost ISFU sistema hakerskim napadima).

Ohrabruje prihvatanje softverskog rješenja kao osnove za tehnološko unapređenje, uz potpuno prihvatnje rezerve komentara vezanog za sigurnosne aspekte. Sigurnosni aspekti se mogu prevazići, kao što navedeni primjer u tekstu pokazuje. Nije jasno na šta se odnosi iskaz "ovako neprecizne formulacije ne možemo apriori prihvatiti-(npr. omogućavanje pretrage podataka po transakcijama)". Ovo je doslovno i eksplicitno navedeno, uključujući i sliku internet pretraživača kako to izgleda u slučaju proračuna grada Bjelovara. Dakle, rješenja već postoje. Naravno, u Vodiču nismo u prilici dati kompjuterski kod zaštite protiv hakera-no sasvim je jasno da je to izvodivo. Kao što smo naveli u Vodiču, razvoj funkcionalnih specifikacija u saradnji sa organizacijama civilnog društva te izgradnja platforme kojom se automatizuju aktivnosti iz Vodiča, osnov je efikasnog sistema koji omogućuje proaktivnu objavu informacija i učešće građana u budžetskom procesu. U idealnom slučaju, Institucije BiH bi mogle sredstva za razvoj





Public Interest
Advocacy Center

aplikacije i podršku mogle kao prioritet dobiti od strane međunarodnih razvojnih agencija koje finansiraju fiskalne reforme u BiH.

Nadam se da su izneseni argumenti pomogli u otklanjanju bilo kakvih nedoumica. Stojima na raspolaganju za bilo koje dodatno pitanje.

S poštovanjem,

Miroslav Tomić

cc: PARCO, GIZ

