



BOSNIA AND HERZEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

Broj: 05-02-2-4718-1/21
Sarajevo, 23.6.2021. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
Ured koordinatora za reformu javne uprave
n/r koordinatora, g. Dragan Ćuzulan

GIZ- Projekat unapređenja budžetske transparentnosti
n/r g. Elvis Mujanović

Predmet: Izjašnjenje na prijedlog dokumenta „Vodič za unaprjeđenje budžetske transparentnosti“

Poštovani,

Slijedom činjenice da Ured koordinatora za reformu javne uprave implementira Projekat unapređenja budžetske transparentnosti, Ministarstvo finansija i trezora BiH, označeno je kao učesnik u tom procesu. Iz dostavljenih nacrt dokumenata, koji su urađeni u okviru projekta, zapažen je niz nedostataka, te ćemo ih podijeliti u dvije skupine i to, one koje su generalnog karaktera i konkretne, koje se odnose na određene dijelove dokumenata.

Generalne primjedbe odnose se na sljedeće:

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 bilnsa 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 kojem 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 finansija i trezora ima tehničku ulogu. Savjet ministara BiH je institucija koja utvrđuje Nacrt zakona o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za tekuću godinu, na osnovu prethodno usvojenog DOB-a. Dakle, godišnje ekonomske politike koje su sadržane u Budžetu institucija, utvrđuje Savjet ministara, a ne Ministarstvo finansija i trezora, 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.

2. Suštinski gledano, postavlja se pitanje cilja javnih konsultacija Budžeta institucija BiH, zbog činjenice da cca 80% rashoda predstavljaju fiksne troškove (plate i naknade, režijski troškovi, troškovi energenata, zakupa i sl). Zakonski okvir koji reguliše plate i naknade predviđa unaprijed definirsane parametre za izradu Budžeta (usvojena osnovica za obračun plate do 30.6. tekuće godine za narednu godinu, koeficijenti za obračun plate definisani 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 ovoga proizlazi da bi se javne konsultacije odnosile na iznos od cca 200 miliona KM od ukupno oko milijardu KM.
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 utvđeno da deset budžetskih korisnika sa najvišim iznosima budžeta nisu objavljivali svoje budžetske zahtjeve na web stranici. Takva obaveza korisnika može biti propisana samo Zakonom o finansiranju institucija BiH ili podzakonskim aktom donesenim na osnovu toga 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.

Konkretna primjedbe 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 su obavezujuće samo za jedan dio teritorije, izuzetno je važno da se na najvišem državnom nivou ostvare maksimalni rezultati proaktivne transparentnosti i učešća građana u budžetskom ciklusu, kao svojevrsan primjer za sve ostale nivoe vlasti.“* Označeni 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.
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.
3. Na strani 11, navedeno je: *„Što se tiče budžeta za građane, napominjemo da se najbolja praksa kreće u pravcu objavljivanja verzije budžeta za građane sa sve 4 budžetske faze kako bi građani bili blagovremeno informisani, uključujući i na primjer, "pojednostavljenu" verziju periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta prilagođenu za širu javnost.“* 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 kvartalno“ i

- „pojednostavljeno“ podrazumijevala bi dodatne resurse, kako ljudske tako i finansijske, što je suprotno principima efikasne javne uprave.
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 neophodnih za planiranje budžeta 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.
 5. Na strani 13, navedene su četiri oblasti za relevantno učestvovanje javnosti. Za drugu, treću i četvrtu oblast, transparentnost je osigurana kroz proces e-Konsultacija, jer se prijedlozi zakona, strategija i podzakonskih akata, koje predlaže ili usvaja Vijeće ministara, objavljuju na navedenoj platformi.
 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 u mogućnosti su sagledati aktivnosti institucije na pravi način. Zahtjev za novcem bez plana rada ne govori mnogo, kao što niti plan rada bez konkretnih rashoda i programa koji se provode unutar budžetskog korisnika nije dovoljno informativan. Dakle, s obzirom da Institucije BiH već provode proces konsultacija u vezi sa Programom rada koji sadrže programe, projekte, aktivnosti, troškove i izvore, samo je mala izmjena u postojećem sistemu funkcionisanja neophodna da bi se u značajnoj mjeri povećala mogućnost kvalitetnog učešća javnosti u procesu budžetiranja. Zapravo, sa pozivom za učešće u pripremi budžeta, povećala bi se pažnja i na procese konsultacija koje se već odvijaju.“* 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 rečenicama.
 7. Interesantna je preporuka Ministarstvu finansija i trezora BiH, na stani 24 koja glasi: *„Aktivno se uključiti u razmatranje potreba ranjivih i najugroženijih kategorija stanovništva 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.
 8. Na 24. strani, smjernica 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 ovdje 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.
 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 obaveze 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 e-Konsultacijama. Da li transparentnost podrazumijeva gomilanje i ponavljanje istih informacija na više web stranica ili platformi?

10. Na strani 25. smjernica 5. koja podrazumijeva obavezu MFT da poziva građane na konsultacije od 1. 9. do 15. 10. tekuće godine. Propisani rok za konsultacije je besmislen i nije usklađen s budžetskim kalendarom propisanim ZOF-om. U ovoj smjernici tačku 1) „*Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH*“ potrebno je brisati, jer MFT nema nadležnost da vrši konsultacije sa zainteresovanom javnošću u vezi s 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-a 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 podrazumijeva dio grantova MLJPI, logično je da to Ministarstvo eventualno objavi svoje zahtjeve za grantove (npr. Romima, izbjeglicama isl). Tačka 8. „*Nacrtom budžeta nakon što ga usvoji SM.*“ Nacrt budžeta se ne usvaja već utvrđuje, a nakon utvrđivanja Nacra on predstavlja dokument Savjeta ministara, a ne Ministarstva finansija i trezora, te ukoliko ima potrebe za objavom na web stranici, onda to treba biti na stranici SM.
11. U odnosu na tabelu na str. 29, 30. 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 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, javom 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 uvođenje 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.
12. U dijelu dokumenta na 31. i 32. stranici koji govori o softverskim rješenjima i povezivanju planiranja i izvršenja budžeta odnosno povezivanje 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 bezbjednosne mjere, te ovako neprecizne formulacije ne možemo apriori prihvatiti (npr. „*omogućavanje pretrage podataka po transakcijama*“, može podrazumijevati veliki rizik po izloženost ISFU sistema hakerskim napadima.).

Imajući u vidu navedeno u ovom aktu, obavještavamo vas da Ministarstvo finansija i trezora BiH, ne može prihvatiti da bude izdavač ovog Vodiča, jer osim što se ne slažemo sa sadržajem, nemamo ni nadležnost da preuzmemo ovu ulogu. S obzirom na to da je PARCO tijelo Savjeta ministara, očekujemo da pribavi sve potrebne saglasnosti prije objave ovog

Vodiča radi upoznavanja i odobravanja eventualnih budućih obaveza koje proizlaze iz ovog dokumenta.

Ministarstvo finansija i trezora u osnovi podržava transparentan rad institucija BiH i sve projekte iz te oblasti i aktivno učestvujemo u tome, ali zahtijevamo dosljedno poštivanje zakonskog okvira i nadležnosti institucija. Kao što je poznato, ovo Ministarstvo je aktivan učesnik projekta *Budžet za građane* i sličnih projekata koji se odnose na reformu javne uprave i transparentnost u trošenju javnog novca te naša podrška takvim projektima nije upitna.

Upravo zbog naše proaktivne uloge u otvorenosti budžeta i odgovornosti koju imamo u ovoj oblasti, očekujemo striktnu primjenu zakona i u ovakvim projektima što je, sigurni smo, naš zajednički cilj koji će unaprijediti našu buduću saradnju.

S poštovanjem,

