

Анализа стања буџетске транспарентности и укључења јавности у буџетски процес у институцијама Босне и Херцеговине



Мирослав Томић

Центар за заступање грађанских интереса
(ЦПИ Фондација)



Implemented by



Импресум

Издавач: Фондација “Центар за заступање грађанских интереса”

За издавача: Зоран Иванчић, извршни директор Фондације ЦПИ

Аутор: Мирослав Томић

Графичко обликовање: Зоран Херцег

Илустрација насловне стране: Кемал Грбо, према илустрацији аутора Волф Крафт, лиценца CC0, <https://www.mepixels.com/photo/finance-graph-1158>

Мјесто и година издања: Сарајево, 2021.

Подршка изради и штампи ове публикације пружена је у оквиру Програма јачања јавних институција у БиХ као дио подршке реформи јавне управе у БиХ.

Програм јачања јавних институција проводи Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH у име Савезног министарства за економску сарадњу и развој СР Њемачке у сарадњи са Владом Уједињеног Краљевства. Мишљења и ставови изражени у овој публикацији не одражавају ставове нити званичне политике влада Њемачке и Уједињеног Краљевства.



Implemented by



Садржај

Увод	4
Реализација политике проактивне транспарентности Савјета Министара БиХ	6
Увод: међународна методологија оцјене стања буџетске транспарентности	12
Стање: резултати мјерења транспарентности према међународној методологији	13
Начела укључености јавности у креирање фискалне политике	16
Анализа стања учешћа јавности у буџетском процесу према истраживању отворености буџета (2019)	17
Закључци, смјернице и препоруке	21
Референце и извори	22

Увод

Сврха овог документа јесте процјена и анализа стања буџетске транспарентности и укључења јавности у буџетски процес на државном нивоу. Налази анализе ће послужити као рационална, чињенична основа за дефинисање смјерница или препорука чија реализација ће довести до побољшања и унапријеђења ове важне области.

У циљу реализације задатка, најприје смо дефинисали вишедимензионалну методологију или критеријуме на основу којих вршимо анализу. Наиме, оцјена стања буџетске транспарентности и укључености јавности у буџетски процес врши се на основу општеприхваћених стандарда и методологије која се користи и у другим земљама. С тим у вези, важан корак направила је Глобална иницијатива за фискалну транспарентност (GIFT) која је развила Начела високе разине фискалне транспарентности, судјеловања и одговорности (доступно на <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>). Глобални значај ова начела додатно су стекла када их је резолуцијом 67/218 потврдила и Генерална скупштина Уједињених нација (UNGA) у децембру 2012. године (доступно на линку <https://digitallibrary.un.org/record/746583>). У том контексту, буџетска транспарентност и партиципација јавности у буџетском процесу добили су на значају као кључни фактори који утичу на квалитет фискалне политике и демократских процеса, и посљедично, заузели високу позицију на листи приоритета владиних политика свуда у свијету. Такође, Међународни монетарни фонд (ММФ) дефинисао је Начела фискалне транспарентности (The Fiscal Transparency Code, доступно на <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>). Коначно, истраживање отворености буџета којег проводи Међународно партнерство за буџет (International Budget Partnership) реализује се путем упитника чија питања заправо представљају разраду општих начела везаних за транспарентност и механизме који омогућују учешће грађана у доношењу политика.

Међутим, прије преласка на међународну методологију, с обзиром на одређена преклапања између Стандарда проактивне транспарентности које је у форми закључка усвојио Савјет Министара БиХ у децембру 2018. године, и горе наведених начела транспарентности и укључености грађана у буџетски процес, најприје пратимо реализацију или испуњеност релевантних проактивних стандарда, и то на два начина:

1) анализом статистичких извјештаја о испуњености стандарда проактивне транспарентности у дијелу који се односи на транспарентност и учешће грађана у процесу буџетирања,

2) анализом проведеном из угла гледања заинтересованог грађанина - како и на који начин грађанин може доћи релевантних информација.

Документ има сљедећу структуру: након уводног дијела, у другом поглављу анализирамо испуњеност релевантних стандарда проактивне транспарентности Савјета Министара БиХ, у трећем поглављу доносимо методологију која се користи за процјену транспарентности према Истраживању о отворености буџета, те потом и емпиријске резултате (четврто поглавље). У петом поглављу представљамо начела учешћа јавности која представљају методолошки оквир за анализу, док у шестом поглављу, доносимо емпиријске резултате на основу Истраживања о отворености буџета. Друго, четврто и шесто поглавље посматрано скупа представљају извјештај стања буџетске транспарентности и укључености јавности у буџетски процес у ужем смислу. Завршна разматрања дата су у седмом дијелу, након чега долази преглед извора и литературе.

Реализација политике проактивне транспарентности Савјета Министара БиХ

Почетна тачка анализе јесте преглед испуњености стандарда проактивне транспарентности који су у директној вези са буџетском транспарентношћу и учешћем грађана. Проблему приступамо на два начина:

- 1) анализом статистичких извјештаја о испуњености стандарда проактивне транспарентности у дијелу који се односи на транспарентност и учешће грађана у процесу буџетирања.*
- 2) анализом из угла гледања заинтересованог грађанина - како и на који начин грађанин долази до релевантних информација.*

Први приступ се може окарактерисати као поглед изнутра, други, поглед извана. Оправдање за овакав приступ налазимо у изразито критичким ставовима невладиних организација у вези са транспарентношћу и могућности учешћа грађана у буџетском процесу изнесених током процеса консултација који је претходио раду на овом документу. Стављамо се у позицију заинтересованог грађанина који покушава пронаћи информације о буџету, извјештај о извршењу, ревизији те одржаним консултацијама.

Када се ради о учешћу грађана у буџетском процесу, подсећамо да је Међународна федерација за учешће грађана (<https://www.iap2.org/page/pillars>) развила Спектрум модалитета или корака који се односе на везу између јавног сектора и грађана, а чини их 5 активности¹:

Информиши - Консултуј - Укључи - Сарађуј - Оснажи

Ми дакле, у погледу извана, анализирамо колико су институције успјеле информисати грађане о релевантним аспектима буџетске транспарентности, а потом колико су биле успјешне у консултирању и укључивању грађана.

У сврху анализе статистике реализације, у табели 1 смо издвојили релевантне стандарде, заправо све који се на било који начин могу довести са основним предметом анализе, уз преузимање информација о њиховој реализацији за 2019. и 2020. годину.

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

Рб*.	Стандард	2019	2020
А. Проактивна буџетска транспарентност			
1.	Буџет, извод из закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ (за институцију)	54,55%	48,28%
2.	Извјештај о извршењу буџета-анекс ревизорског извјештаја	81,82%	87,93%
28.	Ревизорски извјештаји	47,73%	48,28%
29.	Буџет у формату за додјелу буџетских средстава	31,82%	34,48%
32.	Буџет аналитички	36,36%	41,38%
33.	Извјештај о извршењу буџета, аналитички	81,82%	87,93%
Б. Учешће јавности			
15.	Документи за јавне консултације	77,27%	55,17%
23.	Индекс-регистар	86,64%	86,21%
24.	Водич за приступ информацијама	97,73%	94,83%
25.	Захтјев за приступ информацијама	93,18%	93,1%
26.	Календар догађаја	43,18%	50%
36.	Изјава о обављеним консултацијама која садржи сажетак коментара и извјештај о њиховом прихватању или одбијању	36,36%	34,48%
38.	Одговори по захтјевима за приступ информацијама	22,73%	24,14%

Табела 1. Степен испуњеност стандарда који се односе на транспарентност и учешће

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

*Редни број (Рб.) односи се на број стандарда проактивне транспарентности како је наведено у документу Политика проактивне транспарентности јавне управе у БиХ ради лакшег праћења.

Што се тиче транспарентности, најбољу ситуацију имамо код објаве извјештаја о извршењу буџета - ови извјештаји доступни су на веб страницама. Охрабрује и чињеница да је дошло до пораста у проценту институција које објављују ове податке у 2020. у односу на 2019. годину. Логично објашњење налазимо у чињеници да постоји правилник који захтјева израду извјештаја тако да је само мали додатни напор неопходан и за објаву. Процентуално гледано најлошија оцјена тиче се консултација и одговора по захтјевима за приступ информацијама. Овдје је важно напоменути да кашњења у буџетском календару имају директан негативан утицај на испуњавање стандарда проактивне транспарентности; практично, у претходне три фискалне године кориштен је механизам привременог финансирања. Дакле, на остварене резултате утицале су и околности које су изван контроле државних службеника.

И док је овакав начин мјерења испуњености стандарда користан за Институције БиХ чији квалитет рада се у овој домени може мјерити степеном реализације стандарда проактивне транспарентности, заинтересовани грађанин има нешто ужи угао гледања. Као што је добро познато, проактивна транспарентност има за циљ да свим заинтересованим странама омогући брз, ефикасан и јефтин увид у пословање институције, без да их експлицитно траже (видјети БХАС(2018) Проактивна транспарентност). Недавна иновација, почетак израде и објављивања Буџета за грађане означава прекретницу, нулту тачку, у смислу да јавни сектор грађанима ставља на увид поједностављени приказ релевантних

информација о трошењу јавног новца. У основи проактивне транспарентности коначан суд о испуњености стандарда је на страни порезног обвезника, грађанина у чије име и за чији новац јавни сектор осигурава јавне услуге.

У ту сврху, пратећи структуру буџета за грађане³, изабрали смо 10 највећих буџетских корисника чији укупни расходи у 2020. чине 68,60% укупних расхода Институција БиХ, односно буџета државе без обавеза сервисирања вањског дуга са циљем да провјеримо колико транспарентно те институције на својим веб странама приказују информације о буџету. Различита природа послова и дјелатности којима се баве ових 10 институција утиче на различити избор дизајна веб странице. Међутим, намеће се закључак да не постоји нити приближно сличан начин у приступу презентирању информација које се тичу проактивне буџетске транспарентности и учешћа грађана. Чињеница да су нумеричке информације приказане у пдф формату, и то најчешће као лоше скенирани документ (нп.<http://sipa.gov.ba/assets/files/budzet/budzet2018.pdf>), сугерише да се углавном само ради о формалном извршавању обавезе. Ово је тешко схватљиво ако се зна да се у основи ради најчешће ради о обрасцима израђеним у ексел формату. Умјесто само постављања релевантног документа на веб страницу, нпр. у ексел формату, објава пдф формата захтјева штампање и скенирање. Ако постоји неки посебан разлог који се користи за овакав приступ (нпр. обавезан печат и потпис на документу) онда не кошта ништа да се поред пдф формата исти образац постави и у екселу.

Испод наводимо главна запажања и пронађени садржај за 10 највечих институција пореданих по велићини буџета³:

1. Министарство одбране БиХ

Подаци о буџету и финасијама садржани у дијелу странице под називом Интерни документи;

На дан 23.04.2021. године доступни само годишњи подаци о извршењу за 2019. у пдф формату, и буџет министарства за 2015.годину, такође у пдф формату.

2. Гранична полиција БиХ

Подаци о буџету налазе се у падајућем менију Јавне набавке. Постоје аналитички подаци о буџету завршно са 2018. годином, док су за 2019. годину доступни само извјештаји о извршењу. Сви документи су у пдф формату. Такође, за разлику од осталих институција које на врху странице приказују најновије податке, овдје се почиње са најстаријим доступним подацима.

3. Управа за индиректно-неизравно опорезивање(УИО)

У падајућем менију О нама постоји дио за приказ буџета - комплетан приказ свих усвојених буџета од најновијих (2020.) до оснивања Управе (2005.), приказ годишњих извјештаја о извршењу (2015-2019. година), ревизорских извјештаја (2005-2019) те захтјев за додјелу буџетских средстава, тесктуални дио, без аналитичких додатака за 2020.годину.

² Доступан на веб страници Министарства финансија и трезора БиХ,

https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/javni_dug/informacije/2020/decembar/BUD%C5%BDET%20bosanski%20el.pdf

³ Приступ интернет страницама вршен у периоду 01.-30.04.2021

4. Министарство вањских послова(МВП)

У дијелу веб странице Документи МВП, доступно је извјешће о извршењу буџета за 2019. годину, укључујући и припадајуће аналитичке табеле (Образац 1), оба у пдф формату. У претходним периодима (2015-2018) на веб страници постоје детаљни прикази свих прописаних образаца о извршењу (аналитички), такође скенирани и у пдф формату. Нејасни су разлози промјене праксе у односу на претходне периоде. Објављен је и налаз ревизије за 2016. годину скупа са Планом активности за октлањање недостатака по налазу ревизије.

5. Обавјештајно сигурносна агенција(ОСА)

Без финансијских информација на веб страници.

6. Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА)

У падајућем менију Документи, приказане информације о буџету од 2016. до 2020. године -скенирани лист из Службеног гласника, пдф формат, и прописани аналитички образци о извршењу буџета (2015-2019), скениране ехцел табеле у пдф формату, те ревизорски извјештаји од 2004. до 2019. године.

7. Дирекција за координацију полицијских тијела

На веб страници, у дијелу Подзаконски акти, приказан је последњи доступан податак о извршењу буџета за 2019. годину, прописани образци, скенирани у пдф формату. С обзиром да се у рубрици Подзаконски акти налазе сви акти почев од најновијих ка онима старијег датума, информација о извршењу налази се тек након прелиставања. Бржи начин доласка до тражене информације је употребом претраживача.

8. Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података (IDEAA)

Постоји извјештај о извршењу буџета за период од 2016. до 2019. године, пдф формат, у дијелу веб странице “подзаконски акти”. Након уношења појма “буџет” или “ревизија” у претраживач добије се линк на ревизорске извјештаје за период од 2010. до 2015. године, пдф формат.

9. Служба заједничких послова

Доступан извјештај о извршењу буџета за 2019. годину, скениран пдф. формат, и то тек након уношења у претрагу појма “буџет”.

10. СУД БиХ

Доступан Извјештај о извршењу у ехцелу формату за период 2015-2019 године. Доступни извјештаји о ревизији за период 2002-2019 година. Дакле, од 10 прегледаних институција, једино Суд БиХ приказује аналитичке податке о извршењу буџета у ехцел формату.

Након провјере доступности информација о буџету, извршењу и ревизији, наставили смо са анализом примјене стандарда број 36, Изјава о обављеним консултацијама која садржи сажетак коментара и извјештај о њиховом прихватању или одбијању. С обзиром да је овдје значајно лошији резултат (видјети табелу 1) као и чињенице да од 10 највећих институција имамо три полицијске агенције и једну обавјештајну, анализирали смо информације о испуњености овог стандарда за 5 институција, са сљедећим налазима:

1. Министарство одбране:

Без информација о консултацијама на веб страници.

Након уношења ријечи Изјава о обављеним консултацијама добије се 0 докумената; уношење ријечи “консултације” у претраживач на веб страници добије се информација о различитим билатералним састанцима и редовним активностима Министарства.

2. УИО:

Без информација о консултацијама на веб страници.

Након уношења ријечи “консултације” у претраживач систем упућује на еКонсултације али су линкови покидани.

3. Гранична полиција:

Постоји рубрика јавне консултације са наведеним документима стављеним на консултације али без извјештаја о обављеним консултацијама на веб страници. Из ове рубрике постоји линк ка еКонсултацијама.

Након уношења ријечи “консултације” у претраживач систем упућује на еКонсултације.

4. МВП:

Без информација о консултацијама на веб страници.

Након уношења ријечи “консултације” у претраживач систем избаци грешку.

5. ИДДЕЕА:

Без информација о обављеним консултацијама на веб страници. Постоји падајући мени јавне консултације са контактима одговорних особа и детаљно објашњеном процедуром.

Након уношења ријечи “консултације” у претраживач систем упућује на еКонсултације.

Дакле, на веб страницама одабраних институција, у најбољем случају, након претраге грађанин се упућује на веб страницу еКонсултације.

Када се анализи активности приступи са веб странице еКонсултација, добију се подаци о актима постављеним на веб за консултације и извјештајима о извршеним консултацијама; извршили смо увид у документа за 3 институције, МОД, УИО, и МФТ. Прегледом доступних докумената постављених на веб порталу не налазе се документа стриктно везана за буџет. Веб страница еКонсултације садржи податке о законским и подзаконским актима, међутим, поражавајућа је чињеница да огроман број на случај изабраних процеса консултација није имао нити једног учесника у консултацијама. Сматрамо да има смисла направити специјални филтер за претраге у којима није било консултација, односно рачунати статистике са детаљним информацијама о томе гдје није било активног учешћа грађана у процесу доношења појединих аката за сваку институцију; подсјећамо на спектар корака информиши-консултуй-сарађуј-укључи-оснажи. Прелиминарни налази недвосмислено указују да чак и када бисмо прихватили став да је јавност информисана о законодавним активностима (испуњен први корак спектрума) процес консултација не функционише јер нема де фацто одзива грађана. Да ли је то због чињенице да грађани нису заинтересовани, или да нису довољно упознати са порталом еКонсултације може бити предмет новог истраживања. Излази из оквира ове анализе утврђивање узрока таквог стања код изабраних институција.

Увод: међународна методологија оцјене стања буџетске транспарентности

Свеобухватни принципи фискалне транспарентности дефинисани су од стране Међународног монетарног фонда (ММФ)⁴ и обухватају анализу буџета кроз четири међусобно повезане димензије:

1. Фискално извјештавање
2. Фискално предвиђање и буџетирање
3. Управљање фискалним ризицима
4. Управљање приходима од природних ресурса

Због специфичног положаја институција БиХ у јавном сектору Босне и Херцеговине којег карактеришу ограничене надлежности, као и чињеница да гро прихода долази од индиректних пореза који, када се једном утврди њихов ниво у буџетском документу за дату фискалну годину, не флукутирају у зависности од стања економије или од прикупљених укупних прихода, анализу транспарентности усмјерава доминантно на фискално извјештавање.

Заиста, код међународне анкете о истраживању отворености буџета (ОБС) управо је детаљна анализа сљедећих извјештаја кључна за оцјену стања транспарентности и укупно рангирање:

1. Документ оквирног буџета (DOB)
2. Приједлог буџета с пратећом документацијом
3. Усвојени буџет
4. Буџет за грађане
5. Квартални извјештаји о извршењу буџета
6. Полугодишњи преглед
7. Годишњи извјештај о извршењу буџета
8. Ревизорски извјештаји

Методологија ОБС-а подразумијева испуњавање упитника сачињеног од 228 питања од којих се 109 користи за процјену буџетске транспарентности (Open Budget Index) и рангирање одређене земље на лествици према броју освојених бодова од 1 до 100. Наведена питања односе се на идентифицирање кључних докумената у буџетском процесу, њихово објављивање, односно необјављивање од стране власти, те свеобухватност и правовременост података који су садржани у кључним буџетским документима. Примјеном ове методологије омогућена је и поредба буџетске транспарентности и одговорности између земаља широм свијета.

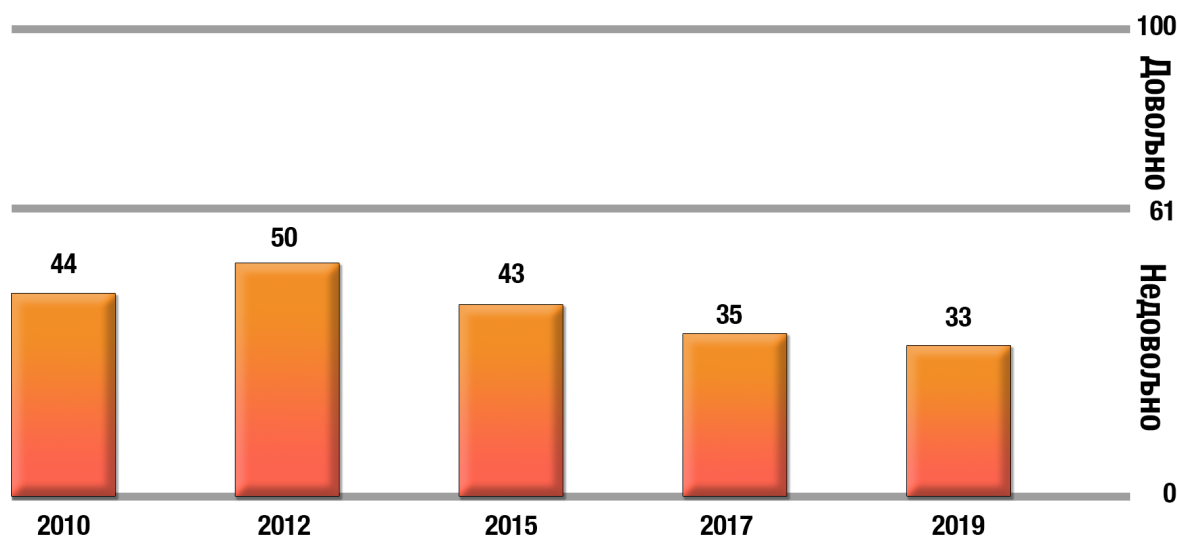
⁴ International Monetary Fund, The Code of Fiscal Transparency, (<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>)

Стање: резултати мјерења транспарентности према међународној методологији

Босна и Херцеговина се резултатом оствареним за транспарентност (Опен Буджет Индекс сцоре), у циклусу истраживања за 2019. годину, позиционирала на 84. мјесту од укупно 117 земаља које су узеле учешће у истраживању⁵. То значи да власти у Босни и Херцеговини грађанима пружају минималне информације о буџету. Институције Босне и Херцеговине су према анализи квалитета горе наведених докумената у 2019. години, последњој години за коју је истраживање проведено, освојиле 33 од укупно 100 могућих поена. Кључни недостаци односили су се на одсуство односно необјављивање буџета за грађане и полугодишњег прегледа, те кашњење у представљању периодичних извјештаја.

Када се посматра кретање у временској димензији, забиљежен је пад (видјети табелу испод): међутим поглед унапријед је охрабрујући, и то из више разлога: 1) најпре, Институције БиХ односно ресорно МФТ су почели са објавом документа Буџет за грађане, што доприноси повећању отворености буџета као претпоставци не само за боље рангирање у међународном контексту већ и као охрабрење јавности за лакше укључивање у буџетске процесе, и 2) одређени недостаци су лако отклоњиви, нпр. уколико се промјени формат објаве нумеричких података садржаних у документу оквирног буџета или приједлога буџета из пдф у неки који је машински лако читљив (цвс, хлс, јсон), поједноставиће се могућност анализе буџетских докумената а тиме и повећати укупан скор односно боље рангирање.

Промјене транспарентности буџета у БиХ током времена



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

⁵ Све информације овдје наведене су преузете са интернет странице: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>.

Што се тиче буџета за грађане, напомињемо да се најбоља пракса креће у правцу објављивања верзије буџета за грађане са све 4 буџетске фазе како би грађани били благовремено информисани, укључујући и на примјер, “поједностављену” верзију периодичних извјештаја о извршењу буџета прилагођену за ширу јавност.

Важно је истаћи да такође постоје одређени аспекти буџетског процеса, посебно они који се односе на рокове а који су изван формалне моћи МФТ односно СМ БиХ; односно, утичу на буџетску транспарентност, а односе се на политички договор око буџета институција БиХ. Наиме, формално посматрано, МФТ је помоћни орган Предсједништву БиХ који је овлаштени предлагач Буџета институција БиХ и међународних обавеза. Парламентарна скупштина усваја прорачун, према Уставу БиХ. Суштински, међутим, уколико не постоји шири политички договор око фискалне политике, и то практично већ на самом почетку буџетског циклуса, због специфичног процеса гласања у Парламенту БиХ, буџет Институција БиХ неће бити усвојен у текућој за наредну фискалну годину. Ово кашњење, поред негативног утицаја на испуњеност стандарда проактивне транспарентности, неповољно се одражава на отвореност буџета али и на могућност адекватног учешћа грађана односно организација цивилног друштва и невладиних организација. Поједностављено речено, без благовремених инпута који долазе од фискалног савјета, МФТ тешко може на квалитетан начин испунити своје обавезе. МФТ може формално, припремити Одлуку о привременом финансирању и буџет на основу буџета текуће године, али по правилу буџет који касније буде усвојен је различит.

Емпиријски посматрано, привремено финансирање је кориштено током 2018, 2019, 2020 као и тренутно, почетком 2021. године. Овакав сценарио није идеалан, јер поред лимитирања могућности активније улоге грађана у буџетском циклусу, додатно оптерећује државне службенике. Практично се спајају активности из два буџетска циклуса: рад на изради текућег буџета и припреме за наредни. Ово је подсјетник, заправо, да је политичка клима један од кључних фактора који може доприњети или угрозити квалитет фискалне политике. У датим околностима, сматрамо да је важна и активнија улога организација цивилног друштва према Фискалном савјету Босне и Херцеговине чије одлуке су кључне за благовременост инпута неопходних за планирање буџета за све разине власти у БиХ.

Оцјена стања релевантних докумената дата је у табели испод.

Кључни буџетски документ	Буџетска година	Оцјена садржаја документа
Документ оквирног буџета	2019	78
Приједлог буџета	2018	29
Усвојени буџет	2018	50
Буџет за грађане	2018	није израђен
Периодични извјештај	2017 и 2018	објављен касно
Полугодишњи преглед	2018	није израђен
Годишњи извјештај	2017	51
Ревизорски извјештај	2017	89

Дакле, Босна и Херцеговина у истраживању отворености буџета (ОБС), које се проводи сваке двије године, судјелује од 2008. У нашој земљи је у току седми циклус истраживања који би требало показати одређени напредак када је у питању транспарентност, тј. доступност, правовременост и свеобухватност буџетских докумената, с обзиром да је ниво Институција БиХ кренуо с израдом Буџета за грађане.

Начела укључености јавности у креирање фискалне политике

Као што је наведено у претходном дијелу, ГИФТ је развила Начела високе разине фискалне транспарентности, судјеловања и одговорности (High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability) (http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/), са конкретним циљем да “осигурају могућност учинковитог изравног судјеловања у јавним расправама које се тичу израде, provedбе и оцјене фискалних политика⁶.” (<https://www.ijf.hr/upload/files/110.pdf>)

Постоје 4 области у којима је релевантно учествовање јавности: прво и основно, изравно учествовање јавности у годишњем буџетском процесу. Друго, учествовање у приједлозима нових политика које се дешавају изван годишњег буџетског циклуса; нпр. усвајањем закона о пријевременом пензионисању припадника оружаних снага креира се расход који ће нужно бити укључен у први наредни буџет са почетком примјене без да се о тој ставци расхода може уопште расправљати током редовне фазе припреме буџета. Поједини закони креирају перманентне расходе а доносе се изван буџетског календара. Треће, анализа испоручених јавних добара и услуга, квалитет и квантитет, те независна евлауција испуњених стандарда. Четврто, учешће јавности у процесу планирања, приоритизације и финансирања програма јавних инвестиција. У финансијском смислу, пројекти јавних инвестиција вишеструко су већи од годишњих буџета.

Зашто су све 4 фазе релевантне најбоље ће илустровати примјер увођења акцизе на гориво за финансирање изградње ауто-пута: амандман којим се повећавају акцизе може бити усвојен изван процеса усвајање редовног буџета. Иако додатна средства служе за финансирање ауто-пута, јавност остаје ускраћена цост бенефит анализе у вези пројекта јавних инвестиција (нпр. ауто-пут версус трећа трака и брза цеста), као и могућности анализе да ли су постојали други извори за финансирање најбоље алтернативе. Посљедице су дугорочне: једном када се повиси цијена енергената она значајно утиче на конкуретност привреде, а једном када се уведе фискални инструмент, он се по правилу веома тешко укида. Дакле, чак и када се омогући учествовање јавности у процесу буџетски процес, финансијски значајне одлуке заправо се могу донијети изван редовног буџетског циклуса. Зато је важно осигурати учешће јавности у све 4 наведене области.

ГИФТ је дефинисао и специфична начела којима се креатори фискалних политика требају руководити у вези са укључивањем јавности (<http://www.fiscaltransparency.net/principles/>): приступачност, отвореност, укључивост, поштовање самоизражавања, правременост, свеобухватност, размјерност, одрживост, комплементарност.

⁶ Институт за јавне финансије из Загребa превео је принципе на хрватски језик.

Анализа стања учешћа јавности у буџетском процесу према Истраживању отворености буџета (2019)

Значај доброг разумјевања горе наведених принципа постаје јаснији када се схвати да питања на основу којих се оцјењује партиципација грађана у буџетском процесу заправо представљају истраживање у којој мјери се наведени принципи дефинисани од стране ГИФТа поштују у законодавству и пракси конкретних земаља.

Ситуација је код учешћа грађана значајно лошија у односу на транспарентност: на последњој провјери код већ наведеног истраживања о отворености буџета за 2019 годину остварено је само 7 од 100 бодова. Табела на крају овог поглавље приказује реализацију начела по буџетским фазама: са остварених 0 поена, фаза припреме и извршења, дакле надлежност извршне гране власти је потпуно затворена за учешће јавности. Када се има у виду да Закон о финансирању институција БиХ не прописује обавезу укључивања јавности постаје јасно зашто је такав скор остварен. Такође, не само да такве обавеза није прописана него ни пракса укључивања грађана која би се евентуално могла подвући под политику отворености није заживјела. Са друге стране, чињеница да Закон о парламентарном надзору (СГ 25/2018) омогућује присуство расправама о одређеним законима у парламенту, или присуство сједницама парламентарних комисија, омогућила је незнатно бољу оцјену оних фаза буџетског процеса које су у одговорности Парламентарне скупштине БиХ. Коначно, најбоље рангирање остварено је у фази ревизије.

Анализа стања учешћа јавности у буџетском процесу није могућа без детаљне анализе конкретних питања из упитника који се користи за Истраживање о отворености буџета, на основу којих се провјерава у којој мјери власт омогућује учешће јавности у буџетском циклусу и врши бодовање и упоређивање са другим земљама. Такође, да бисмо разумјели инструменте којима је могуће поправити учешће грађана, дидактички је важно обратити детаљну пажњу на конкретна питања из упитника који се користи у Истраживању о отворености буџета (<https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/bosnia-and-herzegovina-202002150030.pdf>), која наводимо дословно у тексту испод.

Од укупно 228 питања која се налазе у Истраживању о отворености буџета, питања од 125-134 процјењују колико је заправо извршна власт отворена за укључивање грађана, питање 135 односе се на линијска министарства, а питања од 137-139 тичу се улоге Парламентарне скупштине.

Задржали смо исте нумеричке ознаке питања како би заинтересовани читалац могао директно повезати ОБС извјештај за Босну и Херцеговину. Разумјевање ових питања створиће добру основу за израду смјерница или препорука којима се жели поправити стање:

Релевантна питања на основу којих се врши оцјена учешћа грађана

125. Да ли извршна власт користи механизме партиципације путем којих јавност може дати инпуте током фазе формулације годишњег буџета?

126. У вези са механизмом идентификованим у питању број 125, да ли извршна власт подузима конкретне кораке да укључи рањиве и недовољно заступљене дијелове становништва у формулацији годишњег буџета.

127. Током фазе формулације буџета, које од сљедећих тема сарадња између извршне власти и јавности обухвата?

У сврху одговора на ово питање, сматра се да су кључне теме:

1. Макроекономска питања
2. Пројекције прихода, политике прихода и администрација
3. Потрошња на социјалне политике
4. Величина дефицита и дуга
5. Пројекти јавних инвестиција
6. Јавне услуге

128. Да ли извршна власт користи механизме партиципације путем којих јавност може дати инпут током праћења фазе извршења годишњег буџета?

129. У вези са механизмом идентификованим у питању 128, да ли извршна власт подузима конкретне кораке како би примила инпуте од рањивих и дијелова популације који су недовољно заступљени у фази имплементације буџета?

130. Током имплементације годишњег буџета, које од сљедећих тема су обухваћене процесом сарадње између извршне власти и грађана?

У сврху овог питања, сматра се да су кључне теме:

1. Промјене у макроекономским условима
2. Пружање јавних услуга
3. Прикупљање прихода
4. Реализација програма социјалне потрошње
5. Промјене у величини дефицита и дуга
6. Реализација пројекта јавних инвестиција

131. Када извршна власт омогући учешће јавности у буџетском процесу, да ли извршна власт унапријед обезбједи свеобухватну информацију у вези са процесом, тако да јавност може учествовати на информисан начин?

Свеобухватна информација у вези са процесом сарадње мора садржавати најмање 3 од следећих елемената:

1. Сврха
2. Обухват
3. Ограничења
4. Намјеравани исход
5. Процес и временски распоред

132. У вези са процесом идентификованим код одговора на питање 125, да ли извршна власт осигурава повратну информација о томе како су инпути (приједлози) достављени од стране грађана кориштени у формулацији годишњег буџета?

133. У вези са механизмима кориштеним код одговора на питање 128, да ли извршна власт осигурава информацију о томе како су приједлози од стране грађана кориштени да помогну у реализацији годишњег буџета?

134. Да ли су механизми партиципације грађана инкорпорисани у временски распоред формулисања нацрта буџета од стране извршне власти?

135. Да ли једно или више линијских министарстава користи механизме партиципације путем којих грађани могу дати инпут (приједлог) током формулација или имплементације годишњег буџета?

136. Да ли законодавна власт или релевантне комисије законодавног тијела одржавају јавне расправе и /или користе друге механизме партиципације путем којих јавност може дати инпут током њених јавних расправа у вези са формулисањем годишњег буџета (прије буџетске фазе и или током фазе усвајања)?

137. Током парламентарних расправа о годишњем буџету (прије буџетске фазе или фазе усвајања), које од следећих кључних тема покрива сарадња између законодавне власти (или надлежна законодавна комисија) и грађана укључује?

У сврху одговора на ово питање, сматра се да су кључне теме:

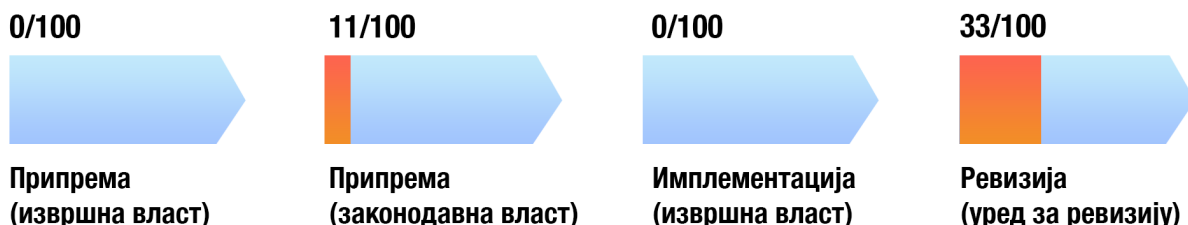
1. Макроекономска питања
2. Пројекције прихода, политике прихода и администрација
3. Потрошња на социјалне политике
4. Величина дефицита и дуга
5. Пројекти јавних инвестиција
6. Јавне услуге

138. Да ли законодавна власт осигурава повратну информацију о томе како се приједлози од стране грађана кориштени током расправа о буџету?

139. Да ли законодавна власт одржава отворене сједнице и-или користи друге механизме партиципације путем којих јавност може дати приједлог током расправа о Извјештају ревизије?

140. Да ли Уред за ревизију одржава формалне механизме путем којих јавност може предложити питања-теме које би се укључиле у ревизорски извјештај (нпр. приједлог агенција, програма или пројеката за које би се извршила ревизија)?

Прилике које се пружају јавности за учешће у буџетском процесу



мало: 0 - 10; ограничено: 41 - 60; адекватно: 61 - 100;

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

Опште препоруке које су дате у истраживању наведене су испод (ОБС, април 2020):

Министарство финансија и трезора БиХ

Тестирати механизме који ће омогућити укључивање јавности током формулације и имплементације буџета;

Активно се укључити у разматрање потреба рањивих и најугроженијих категорија становништва директним путем, или путем организација цивилног друштва које их заступају.

Парламентарна скупштина БиХ

Омогућити јавности и представницима цивилног друштва да активно учествују у расправама током разматрања Приједлога буџета, прије његовог усвајања;

Омогућити јавности и представницима цивилног друштва да активно учествују у расправама током разматрања ревизорских извјештаја.

Уред за ревизију институција БиХ

Успоставити формалне механизме који ће омогућити јавности да допринесе релевантним ревизорским истрагама.

Закључци, смјернице и препоруке

У анализи оцјене стања буџетске транспарентности и укључености јавности у буџетски процес представили смо методологију и најважније стручне изворе који се на глобалном нивоу користе за усмјеравање развоја фискалне политике у правцу повећане транспарентности и омогућавања учешћа грађана у буџетском циклусу. Провјерили смо стање провођења дијела стандарда проактивне транспарентности, посматрано статистички али и из угла заинтересованог грађанина. Такође, направили смо методолошку повезницу између општеприхваћених начела и емпиријске процјене стања Институција Босне и Херцеговине када је ријеч о транспарентности и учешћу грађана мјерено Индексом отворености буџета. Појаснили смо одређене објективне околности које су изван контроле извршне власти а утичу на квалитет буџетског процеса. Представили смо детаљно питања која се користе на међународном нивоу како би се рангирање вршило на упоредив начин и у складу са најбољим свјетским праксама, и тако практично документовали шта законски оквир мора испунити као предуслов побољшања стања. Ови налази биће од кључне помоћи за дефинисање смјерница које БиХ треба имплементирати уколико се жели напредак у правцу веће транспарентности и учешћа грађана. Суштина овог процеса јесте оснаживање грађана у смислу стварног утицаја на јавне политике - све остале фазе могу се сматрати само формалним претпоставкама за овај крајњи циљ. Неке од једноставних препорука и смјерница чијом би се примјеном вишеструко унаприједјила ефикасност приступа информацијама наводимо испод:

Смјеница: развити један типски веб дизајн у вези са информацијама које се тичу Стандарда проактивне транспарентности, за све институције.

Смјерница: нумерички подаци морају бити приказани у лако читљивом формату.

Смјерница: с обзиром на чињеницу да су документа везана за буџет стандардизована, урадити систем анализу постојећег софтвера који се користи у планирању и извршењу буџета и развити могућност аутоматског повлачења и стављања на веб релевантних докумената. Размотрити могућност донаторске помоћи за реализацију ове смјернице.

Смјерница: укључити на еКонсултације акте везане за буџет (од захтјева, буџета, извјештаја о извршењу, прописаних образаца, ревизије итд) -веза питање 125 из ОБС

Смјерница: снажније промовисати еКонсултације.

Смјерница: поред тренутне статистике еКонсултације гдје се рачуна број регистрованих корисника који је изразио спремност за учешће у консултацијама са поједином институцијама, направити и могућност израде статистика за сваки акт постављен на еКонсултације, посебно за документа у којима уопште није било консултација.

Смјерница: уколико се на систематичан начин жели реализовати веће учешће грађана у оној фази буџетског циклуса која је у одговорности извршне власти (МФТ као техничког тијела и СМ као подршке Предсједништву БиХ), неопходно је направити а) измјену легислативе-Закон о финансирању институција БиХ (видјети питање 125), и б) имплементирати ту иновацију, у смислу омогућавања инфраструктуре.

Сврха овог документа била је процјена и анализа стања буџетске транспарентности и укључења јавности у буџетски процес на државном нивоу. Налази анализе и горе наведене опште смјенице ће послужити као рационална, чињенична основа за израду Водича за унапријеђење буџетске транспарентности.

Референце и извори

Агенција за статистику Босне и Херцеговине (БХАС) (2018) Проактивна транспарентност (брошура)

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

GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policies

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

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

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

Политика проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ
(http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/info/default.aspx?id=29703&langTag=hr-HR)

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

Закон о Парламентарном надзору (СГ, 25/18)

Закон о финансирању Институција БиХ (пречишћени текст, доступан на www.mft.gov.ba)

