

Водич за унапрјеђење буџетске транспарентности



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

Штампа: Графика Шаран, Сарајево

Графичко обликовање: Зоран Херцег

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

Тираж: 90 примјерака

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: сврха, контекст и проблеми које рјешавамо	4
Проблеми које рјешавамо	6
Регулатива: домаће законодавство, међународни стандарди и пракса	7
Кораци напријед - како до бољег резултата?	9
Како постићи да све институције БиХ у потпуности испоштују стандарде проактивне објаве информација у дијелу који се односе на буџетску транспарентност и учешће грађана?	9
Како системски ријешити учешће грађана у буџетском процесу и испоштовати међународне стандарде у вези са буџетском транспарентношћу?	13
Учешће грађана у фази припреме буџета	14
Учешће грађана у фази усвајања буџета	18
Учешће грађана у фази извршења	19
Фаза ревизије	21
Како олакшати посао државним службеницима задуженим за проактивну објаву информација и омогућавање укључивања грађана у буџетски циклус?	23
Завршна разматрања смјерница	27
Јачање контролног механизма: смјернице за унапређење сарадње са цивилним сектором	28
Закључак	30
Литература и референце	31
Анекси	32
Анекс 1: Општи облик правилника о проактивној транспарентности	32
Анекс 2: Амандман на Закон о финансирању институција БиХ	35

Увод: сврха, контекст и проблеми које рјешавамо

Фискална транспарентност¹ је кључни предуслов за јачање повјерења у јавни сектор и вођење информисане дебате између представника институција и јавности о правцу и ефикасности јавних политика. Иако релативно недаван феномен - први стандарди транспарентности су успостављени тек деведесетих година двадесетог вијека, буџетска транспарентност је на врху приоритета како међународних финансијских институција, невладиног сектора тако и влада. Постоји општеприхваћени консензус да је повећање транспарентности у интересу друштва: само транспарентна власт има легитимитет. Власт посвећена остваривању транспарентности има не само обавезу већ и потребу укључити грађане и њихове представнике у све фазе буџетског циклуса. Јер, знање, информације и идеје су распршене у друштву: систематским укључивањем различитих актера у процес доношења одлука не само да се откривају преференције порезних обвезника у смислу опорезивања и потреба за јавним добрима, већ се такође унапређује и сам квалитет јавних политика. Могућ је и другачији приступ: ако се власт и институције користе за запошљавање подобних а не способних, ако се јавне набавке воде тако да корист од јавног новца иде појединцима, ако су јавне политике подређене реализацији приватних и партикуларних интереса, отвореност и транспарентност се потпуно оправдано доживљавају као непријатељи и врше се опструкције у њиховој реализацији.

Задатак који рјешавамо овим Водичем дио је ширег процеса реформе јавне администрације, а припада сљедећим областима:

А) Одговорности, гдје се као кључни захтјев поставља, Постојање адекватног механизма за осигуравање одговорности тијела државне управе, укључујући и законску одговорност и транспарентност, реализован кроз Принцип 2²: "Право приступа јавним информацијама прописано је законодавством и досљедно се примјењује у пракси;

Б) Управљању јавним финансијама, гдје се захтјева да се рачуноводственим и праксама извјештавања осигурава транспарентност и јавни надзор над јавним финансијама, реализован кроз Принцип 5: "Осигурана је транспарентност буџета и његов надзор";

Ц) Изради политика, гдје се захтјева постојање инклузивног процеса израде политика и законодавства који је утемељен на доказима, који омогућава постизање утврђених циљева политике, а односи се на Принцип 11: "Политике и законодавство су израђени на инклузиван начин који омогућава активно учешће друштва и координацију различитих перспектива унутар владе".

¹ Фискална транспарентност за потребе овог рада означава доступност информација о фискалној политици, укључујући приходе, расходе, дефицит, дуг, и слично.

² Видјети Принципи јавне управе, Сигма 2017.

Овај Водич намјењен је институцијама Босне и Херцеговине у циљу давања смјерница за достизање жељеног нивоа буџетске транспарентности и учешћа јавности у буџетском процесу. Ради се, дакле, о подршци институцијама у испуњењу стандарда проактивне транспарентности које је крајем 2018. године усвојило Вијеће министара БиХ и државним службеницима који имају конкретне задатке у реализацији конкретних циљева Политике проактивне транспарентности. Сврха овог водича јесте омогућити јасан и недвосмислен слијед активности чије испуњавање доводи до потпуне реализације Политике проактивне транспарентности у дијелу буџетске транспарентности, али и до остваривања систематског учешћа јавности у буџетском циклусу у складу с критеријима међународно признате Анкете о отвореном буџету и и индексу отворености буџета (Open Budget Survey).

Важно је имати на уму да је реализација транспарентности и проактивне објаве информација сада фокусирана доминантно на организационе аспекте буџетских корисника као логички претходној фази повећања транспарентности политика коју проводе буџетски корисници. Такође, еволуција у техници буџетирања која је у току, односно отклон од линијског буџета фокусираног превасходно на контролу трошкова и инпута, ка програмском буџетирању фокусираном на праћење и евалуацију аутпута којег за новац порезних обвезника обезбјеђују буџетски корисници и институције јавног сектора, допринеће квалитету и садржају расправа на релацији институције Босне и Херцеговине - грађанско друштво.

Иако квантитативно посматрано релативни удио институција БиХ у укупним јавним расходима износи испод 7% односно испод 3% у односу на бруто друштвени производ³, због чињенице да одлуке које доносе институције БиХ важе за цијелу земљу, за разлику од нижих нивоа власти чије одлуке су обавезујуће само за један дио територије, изузетно је важно да се на највишем државном нивоу остваре максимални резултати проактивне транспарентности и учешћа грађана у буџетском циклусу, као својеврстан примјер за све остале нивое власти. Такође, државни ниво је задужен за приказ стања јавног дуга као и одржавање базе јавних капиталних инвестиција, за цијелу Босну и Херцеговину, дакле стања дуга и планираних инвестиција и нижих нивоа власти. Овим се додатно и оправдано подиже љествица очекивања ка улагању максималних напора да се проактивна транспарентност подигне на највиши ниво. Невладине организације оправдано очекују да се подаци о извршењу фискалне политике, како међусобно конзистентни унутар различитих нивоа власти у БиХ тако и упоредиви са међународним стандардима, на лак, једноставан и бесплатан начин обезбједе управо на нивоу институција БиХ.

Изради овог Водича претходила је анализа стања буџетске транспарентности у смислу како испуњења стандарда проактивне транспарентности које је усвојио СМ БиХ тако и према међународној методологији која се користи на глобалном нивоу⁴. Налази из анализе послужили су као информативна и чињенична основа за разраду смјерница чије провођење ће довести до значајног побољшања у овој области укључујући и боље рангирање на индексу отворености буџета. (ОБИ).

Прва радна верзија текста овог Водича достављена је на коментаре и сугестије МФТ и ПАРЦО. Став МФТ је да у Водичу “нису утврђене уставне и законске надлежности релевантних актера у процесу усвајања буџета” те да “већина навода није утемељена на важећим прописима, те додатно утврђивање обавеза на основу Водича не може бити императивно.”

³ Видјети Глобални оквир фискалног биланса и политика у Босни и Херцеговини 2021-2023, стр. 43.

⁴ Анализа стања доступна је на веб страници Канцеларије координатора за реформу јавне управе: <https://parco.gov.ba/> и Центра за заступање грађанских интереса: <https://www.cpi.ba>.

Овај став у потпуности је прихватљив. Дакле, у опису корака и активности који би резултирали обавезама МФТ или другим институцијама изван оног што је тренутно прописано, смјернице и препоруке дате у Водичу представљају само сугестију⁵. Такође, у Водичу се изричито дају смјернице о потреби измјене прописа којима би се омогућило давање императивне норме односно на најефикаснији начин прописале конкретне активности неопходне за реализацију циљева проактивне објаве релевантних информација и учешћа грађана у буџетском процесу.

Као што ће бити елаборирано, реализација циља укључивања грађана у буџетски процес одвија се у дјелимичном правном вакуму; упориште за проактивну фискалну транспарентност јесте Закључак СМ из чега не могу произићи императивне норме по институције БиХ - на шта се указује и у комуникацији са МФТ. У циљу јачања правног оквира којим би се експлицитно прописале обавезе институција са циљем укључивања и у коначници оснаживања грађана и цивилног друштва, предложили смо измјене релевантних прописа. Такође, наш је приједлог да се до садржаја измјене прописа дође у директној и уској сарадњи са организацијама цивилног друштва. Без јачег и прецизнијег правног оквира, процес укључивања грађана у буџетски процес и проактивна објава информација, овисиће о доброј вољи руководиоца институција. Наравно, оно што је позитивно јесте да нити једна од наведених институција није оспоравала потребу измјене законског оквира. Корисни коментари и примједбе пристигле од стране МФТ и ПАРЦО су значајно побољшали прву верзију текста на чему изражавамо посебну захвалност. За све грешке и слабости у тексту одговоран је искључиво аутор.

Проблеми које рјешавамо

Употребљивост Водича директно је одређена експлицитним навођењем проблема који се рјешавају његовом примјеном и квалитетом понуђених рјешења. У том контексту, смјернице дефинишемо као конкретне активности које прозилазе из одговора на 3 конкретна питања:

- 1) Како постићи да све институције БиХ у потпуности испоштују стандарде проактивне објаве информација и у дијелу стандарда који се односе на буџетску транспарентност и учешће грађана у буџетском процесу?*
- 2) Како системски ријешити учешће грађана у буџетском процесу и испоштовати међународне стандарде у вези са буџетском транспарентношћу?*
- 3) Како олакшати посао државним службеницима задуженим за проактивну објаву информација и омогућавање укључивања грађана у буџетски циклус?*

Водич је структуриран на сљедећи начин: након увода, у другом поглављу представљамо регулативни оквир. Слиједи поглавље Кораци напријед односно смјернице, гдје кроз одговоре на 3 горе наведена кључна питања експлицитно и детаљно дајемо конкретне препоруке како побољшати стање у овој области. У четвртном поглављу бавимо се контролним механизмом односно смјерницама за унапређења сарадње са цивилним сектором, након чега слиједи закључак, кориштени извори и анекси.

⁵ Ради потпуне транспарентности процеса израде овог Водича, кореспонденција са МФТ и ПАРЦО налази се на веб страници Центра за заступање грађанских интереса.

Регулатива: домаће законодавство, међународни стандарди и пракса

Формалне активности у вези са концептом проактивне транспарентности и учешћа грађана у буџетском процесу у Босни и Херцеговини још су у раној фази. Практично, институције БиХ своје дјеловање базирају на Политици проактивне транспарентности коју је Савјет Министара усвојио у форми закључка. Дакле, не постоји оквирни закон на основу којег би се могло позивати на конкретно дјеловање, упутства, инструкције.

Релевантан кровни закон који би могао послужити као формално упориште јесте Закон о слободи приступа информацијама (ЗОСПИ), међутим, у овом закону се не третира проактивна транспарентност⁶. Што се тиче реализације учешћа грађана у буџетском процесу, релевантан је читав низ Закона и на њима базираних подзаконских аката, укључујући Закон о финансирању институција БиХ, Закон о фискалном Савјету, Закон о задуживању, дугу и гаранцијама, Закон о ревизији, Закон о Савјету министара, Одлука о начину и критеријима за припрему, израду и праћење реализације програма јавних инвестиција/ развојноинвестиционог програма институција Босне и Херцеговине... Међутим, органски буџетски закон који би требало да прописује експлицитно дефиниције попут фискалне транспарентности, календар учешћа грађана у буџетском процесу или израду буџета за грађане - Закон о финансирању институција БиХ, не садржи ништа од наведеног. Дакле, дефинисање смјерница односно реализација пројектног задатка одвија се у дјелимичном правном вакуму. Суштина читавог приступа буџетске транспарентности и учешћа грађана у процесу буџетирања јесте да се грађани оснаже у смислу утицаја на конкретне политике. И као што само постојање формално правног оквира не гарантује реализацију овог коначног циља⁷, тако га ни његово одсуство не елиминише у потпуности. С обзиром да се ради о релативно новим концептима, који се у основи тичу демократског процеса, не мора бити нужно лоше да се одређене активности које нису обавезне али су допуштене и могуће према постојећем правном оквиру, најпре у одређеној мјери тестирају прије саме кодификације.

Из другачијег угла гледано, оцјена стања буџетске транспарентности и укључености јавности у у буџетски процес врши се на основу општеприхваћених стандарда и методологије која се користи и у другим земљама. Да се ради о релативно новијем концепту у развоју јавне управе свједочи и хронологија кључних међународних стандарда, развијених углавном у посљедњих десетак година. Важан корак направила је Глобална иницијатива за фискалну транспарентност (ГИФТ) 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 (УНГА) у децембру 2012. године (доступно на линку <https://digitallibrary.un.org/record/746583>). У том контексту, буџетска транспарентност

⁶ Видјети Саша Јанковић, Едо Челебић (2020) Анализа стања и препоруке за унапријеђење транспарентности и етичке инфраструктуре у БиХ.
⁷ Видјети БОШ (2016). Закон о слободи приступа о информацијама од јавног значаја у Србији садржи дио одредби везаних за проактивну објаву информација - нпр. сваки управни орган као и јединица локалне самоуправе је обавезна објавити информатор о раду чији садржај је додатно прописан Упутством о изради информатора, али су provedбе незадовољавајуће: "Истраживање које је провео БОШ...показао је да нити један информатор од 169 општина не садржи у целости прописани садржај". (стр. 18)

и партиципација јавности у 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/pr/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.

Имајући у виду регулаторни оквир и међународна начела, у наредном поглављу разматрамо препоруке чија примјена би довела до значајног побољшања у овој области. Заинтересованог читаоца упућујемо на документ *Анализа буџетске транспарентности и укључења јавности у буџетски процес у БиХ* (видјети фусноту 4); анализа стања претходила је изради смјерница и олакшаће разумјевање контекста у којем су препоруке настале.

Кораци напријед - како до бољег резултата?

Као што је наведено у уводном дијелу, задатак овог Водича је дати смјернице чија ће примјена омогућити реализацију циљева буџетске транспарентности и учешћа грађана у буџетском процесу. Након представљања законодавног оквира и међународних стандарда те урађене анализе тренутног стања, операционализујемо постављени задатак кроз одговоре на сљедећа три питања:

- 1) *Како постићи да све институције БиХ у потпуности испоштују стандарде проактивне објаве информација у дијелу који се односе на буџетску транспарентност и учешће грађана?*
- 2) *Како системски ријешити учешће грађана у буџетском процесу и испоштовати међународне стандарде у вези са буџетском транспарентношћу?*
- 3) *Како олакшати посао државним службеницима задуженим за проактивну објаву информација и омогућавање укључивања грађана у буџетски циклус?*

Одабрани методолошки приступ разраде смјерница и препорука као одговор на конкретна питања олакшава праћење и осигурава да су смјернице довољно конкретне, преводиве у активности са јасним задужењима. Садржајно, постоје одређена преклапања између првог и другог питања; међутим, с обзиром да се питањем проактивне објаве углавном баве гласноговорници, буџетским планирањем, службеници за финансије а извршењем трезор, овакав приступ нам омогућава јасну подјелу улога и активности као и разграничење између оног што је тренутно закључком Савјета министара усвојено као званична политика у односу на неопходне додатне интервенције. Треће питање се у основи бави јачањем капацитета - и у идеалном сценарију постојања савршеног правног оквира за проактивну транспарентност и учешће грађана у буџетском процесу, примјена зависи од капацитета институција.

Како постићи да све институције БиХ у потпуности испоштују стандарде проактивне објаве информација у дијелу који се односе на буџетску транспарентност и учешће грађана?

Анализа стања испуњености стандарда открила је, између осталог, различит степен реализације стандарда између појединих институција. Током консултација које су претходиле изради ове студије, представници институција БиХ који су у потпуности испоштовали закључак у вези са Политиком проактивне транспарентности које је усвојио Савјет Министара БиХ истакли су одлучност менаџмента и усвајање правилника као кључне активности које су допријеле испуњавању стандарда.

Могућа су најмање два приступа испуњавању циља да све институције Босне и Херцеговине испоштују у потпуности стандарде проактивне објаве информација:

1) Интервенцијом у основни Закон о слободи приступа информацијама, гдје би се стандарди проактивне објаве информација усвојени од стране СМ директно унијели у закон, предвидјеле казне за непоштивање проактивне објаве информација, експлицитно задужила институција одговорна за утврђивање поштивања стандарда, а потом, на овој иновацији донијела упутства, правилници или инструкције о начину примјене, обрасцима, садржају веб страница и слично⁸. Уколико се изабере овај приступ, поред комплетне анализе постојећег стања, изузетно корисне и практичне препоруке дате су у већ наведеном документу *Анализа стања и препоруке за унапријеђење транспарентности и етичке инфраструктуре* (фуснота 6, Јанковић-Челебић). Аутори поред документовања тренутних слабости, експлицитно, између осталог, такође препоручују и доношење потпуно новог ЗОСПИ:

"Доношењем новог ЗОСПИ јасније и конзистентније (за све нивое власти) нормирати старе и увести нове обавезе јавних органа и организација у чињењу информација доступним јавности, а посебно на проактивној основи и уз коришћење ИКТ (информатичко комуникационе технике-примједба аутора). У радну групу за израду новог ЗОСПИ укључити стручњаке из званичних органа и организација цивилног сектора, и обезбједити коментаре међународних експерата."(страна 35)

2) Кодификација приступа који се показао успјешним-на примјеру институција које су већ испуниле све стандарде.

Важно је истаћи да ова два приступа нису међусобно искључива. Могућ је симултани рад на оба рјешења. Први приступ захтјева дужи период измјене прописа и рада на подзаконским актима. Он је посебно важан ако се узме у обзир да би по истом принципу и ентитети могли пратити модел да се у основи законском рјешењу које се бави тзв. реактивном објавом информација - доступношћу информација на захтјев, додају нови чланови који прописују проактивну објаву информација, те на њима базирана подзаконска акта. Иако је овај пројектни задатак превасходно усмјерен на институције БиХ, односно на државни ниво, ако се занемари угао гледања укупног јавног сектора у анализи проактивне објаве информација, с обзиром на повремено сударање стандарда за проактивну објаву информација и прописа који регулишу заштиту личних података, могло би се десити да различити нивои власти у вези са истим информацијама објављују различит ниво детаља. На примјер, код објаве података о платама и накнадама, један ниво власти може објавити само податак о припадајућем коефицијенту за дато радно мјесто, а други ниво или институција, име и презиме конкретног државног службеника са припадајућом основном платом и евентуално, накнадама. Не треба посебно објашњавати колико би оваква ситуација дјеловала збуњујуће и додатно пољуљала повјерење грађана у онај ниво власти који би објављивао мање информација.

Други приступ је ужи, усмјерен само на државни ниво, и представља настојање да се оно што је већ дало резултат, нпр. у случају Дирекције за европске интеграције (ДЕИ), Уреда координатора за реформу јавне управе, Агенције за статистику БиХ, Агенције за развој високог образовања и осигурање квалитета БиХ(ХЕА), примјени већ током ове фискалне године у свим институцијама БиХ. Предуслов успјеха овог приступа јесте одлучност

⁸ Видјети детаљну анализу Закона о слободи приступа информацијама (Transparency International 2015). Посебно релевантан коментар односи се на чињеницу да је Закон донесен без учешћа цивилног друштва и под утицајем међународне заједнице.

руководства институција БиХ да у наредном периоду усвоје и испоштују Правилник о проактивној транспарентности (нпр. по узору на Правилник којег је прописала Дирекција за европске интеграције.)

Напомињемо да смо приликом израде овог Водича контактирали поједине представнике највећих буџетских корисника са питањем да ли сматрају да би примјена правилника по узору на ДЕИ довела до испуњена стандарда и реакције су биле позитивне: “државни службеници ће поступати према правилнику”. Из тог разлога, у Анексу 1, прилагођен је правилник који је усвојила ДЕИ и уз мале додатке може послужити свим институцијама БиХ да направе корак у формализацији стандарда проактивне транспарентности.

Правилник се у преамбули позива на Закључак савјета Министара од 03.12.2018. године, има 8 чланова и у принципу одражава позитиван став руководства ДЕИ према сврси и циљевима, или још боље филозофији која стоји иза проактивне објаве информација од значаја за јавност. Међутим, кључно је питање, шта ако у институцијама БиХ не постоји спремност за усвајање и примјену оваквог документа? Шта ако не постоји добровољност у проактивној објави релевантних информација? Притисак јавности и репутациони ризик остају као једино средство ка “добивању” подршке за провођење стандарда⁹.

Дакле, оба изнесена приједлога имају добре и лоше стране: Први приступ, иновација Закона о слободи приступа информацијама или доношење новог Закона нуде систематско рјешење, са много експлицитнијим посљедицама и директним одговорима на питање шта ако се дефинисани стандарди не реализују, али захтјева дуже вријеме неопходно за реализацију. Други пак приступ, могуће је реализовати у кратком року, али га карактерише добровољност и одсуство посљедице у случају да одређена институција не примјени релевантне стандарде.

У сваком случају, у датом регулаторном окружењу, усвајање правилника и преузимање добре праксе могло би довести до жељеног циља. Правилник преузима свих 38 стандарда проактивне транспарентности, затим експлицитно налаже објаву информација везаних за плате, те прописује датум објаве плана информација - 15.12. С обзиром да гро расхода на државном нивоу отпада на плате, веома је значајно што се правилником експлицитно налаже објаву информација како о основним примањима тако и о накнадама.

Важан захтјев у повећању буџетске транспарентности односи се на механичку читљивост и аутоматско претраживање информација које Правилник такође прописује: ово у фокус ставља значај развоја ИТ сектора у институцијама БиХ, проблематика којом се бавимо код одговора на питање како олакшати посао државним службеницима задуженим за објаву информација. Креативна дигитална рјешења могу не само довести до веће транспарентности буџетског процеса већ су у основи развоја ефикасне јавне управе.

У анализи стања испуњености стандарда документовали смо различит и неуједначен приступ информацијама на веб страницама институција односно буџетских корисника, који у коначници дезавуише саму идеју проактивне транспарентности. Подсјећамо да су лака претраживост и ажурност двије кључне особине које се захтјевају од информација (Darbishire 2010, наведено према БОШ, 2016, стр 25).

У складу са наведеним, препоручујемо сљедеће смјернице као начин да се оствари 100% испуњеност релевантних стандарда:

⁹ Један могући вид притиска био би израда индекса затворености-рангирање према непоштивању стандарда проактивне објаве информација.

1) Иновирати Закон о слободи приступа информацијама којим би се експлицитно кодификовали стандарди проактивне објаве информација, укључујући казне за неиспуњавање као и задужила институција за праћење.

2) Институције БиХ које нису у потпуности испуниле стандарде проактивне објаве информација треба да усвоје правилник чији се кроки налази у Анексу 1 (по узору на ДЕИ) чиме би формализовали обавезу провођења стандарда.

3) Институције БиХ ће развити један типски веб дизајн у вези са информацијама које се тичу Стандарда проактивне транспарентности, за све институције; дакле, усагласити терминологију и начин приказивања информација које се односе на испуњавање стандарда који се тичу транспарентности и учешћа грађана у буџетском процесу у једном дијелу интернет странице институције.

4) Нумерички дијелови докумената који се постављају на веб страницу институције односно буџетског корисника морају бити приказани у лако читљивом формату (excel, cvs, json итд).

5) Континуелно одржавање обука за државне службенике као и заједничке радионице са невладиним сектором како би се повећало разумјевање значаја проактивне објаве информација¹⁰. Овакве обуке предвиђене су и Акционим планом за провођење Стратешког оквира за реформу јавне управе у БиХ за период 2018-2022., а у оквиру реформске области Одговорност.

Табеларни приказ смјерница односно активности које произилазе из смјерница о томе како испоштовати принципе проактивне транспарентности

Рб	Садржај:	Ко: надлежна организација	Шта: активности	Како: начин	Када: временски оквир
1.	Усвојити амандман на ЗОСПИ којим се уводи проактивна транспарентност, или у потпуности нови Закон	Министарство правде БиХ	МПР координира са невладиним организацијама припрему амандмана	Позив за израду амандмана организацијама цивилног друштва, онлине састанак након пристиглих амандмана	Q3-2021:израда Q4: усвајање СМ&Парламент 2022 Примјена
2.	Усвојити интерни Правилник о проактивној транспарентности	Све институције БиХ	Прилагодити нацрт из Анекса 1(кроки)	Унијети елементе који су специфични за сваку институцију.	Q3-2021
3.	Учинити информације из домена стандарда проактивне транспарентности прегледнијим и лакше доступним на веб страници институције	На веб страници институције издвојити рубрику „Проактивна транспарентност“ на којој се на једном мјесту налазе све релевантне информације у вези са стандардима проактивне објаве	Комуникација са невладиним организацијама и Уредом координатора за реформу јавне управе у смислу провођења Смјерница за испуњење стандарда проактивне транспарентности ¹¹	Невладине организације: повратна информација о испуњености принципа „лаке доступности“ информација о проактивној транспарентности на интернет страницама	Q3-2021

¹⁰ Као примјер добре праксе може послужити сарадња у оквиру Мреже за буџетску одговорност.

¹¹ <https://parco.gov.ba/proaktivna-transparentnost/>

Рб	Садржај:	Ко: надлежна организација	Шта: активности	Како: начин	Када: временски оквир
4.	Објављивати нумеричке податке из релевантних докумената и извјештаја у машински читљивом формату у форми отворених података	Све институције	Комуникација са невладиним организацијама	Интернет страница	Континуелно
5.	Јачати капацитете институција за провођење стандарда проактивне транспарентности	ПАРЦО координира у сарадњи са АДС БиХ	Организовати обуке за државне службенике-гласноговорници, службеници за финансије и заједничке радионице са невладиним организацијама	Онлине или уживо – у зависности од важећих епидемиолошких мјера	Редовна активност, континуелно

Како системски ријешити учешће грађана у буџетском процесу и испоштовати међународне стандарде у вези са буџетском транспарентношћу?

Буџетски циклус се дијели на 4 фазе, припрема, усвајање, извршење и ревизија, које имају своје тачно одређене календарске датуме. Међутим, важно је имати у виду да буџетски календар заправо нема завршетак односно крај: фазе се смјењују, преклапају и настављају. За невладин сектор заинтересован за праћење шта се дешава у јавном сектору, нпр. да ли има коруптивних активности или која је динамика реализације развојних пројеката, информације о извршењу појединих ставки буџета (нпр. јавне набавке, уговори о дјелу или грантови појединцима) најчешће су важније од самог плана буџета.

Увођење праксе објаве Буџета за грађане од стране МФТ у 2020. години представља прекретницу са аспекта буџетске транспарентности и боље сарадње институција БиХ и цивилног друштва.

У развоју смјерница које ће наставити бољу сарадњу између МФТ односно СМ БиХ, основни принцип којим смо се руководили јесте да успјешна реализација идеје укључивања грађана и организација цивилног друштва у буџетски процес не би смјела повећати трошкове јавне управе, уз истовремено омогућавање ефективног утицаја цивилног друштва на буџетску политику изражену, између осталог, бољим рангирањем на индексу отвореног буџета.

Остваривање већег учешћа грађана претпоставља:

- 1) адекватну синхронизацију и кординацију активности различитих институција
- 2) принцип постепене примјене: процес је еволутивног карактера, сви учесници у процесу биће изложени учењу оптималног начина међусобне сарадње.
- 3) развој информационих технологија као основног предуслова за одрживост и економичност процеса; овим питањем се бавимо у наредном поглављу (-код одговора на питање број 3).

Учешће грађана у фази припреме буџета

Анализа стања учешћа грађана у буџетском процесу према методологији истраживања отворености буџета открила је да институције БиХ практично не омогућују никакво учешће, посебно у дијелу процеса који је у одговорности СМ и Предсједништва БиХ (видјети табелу 3 у документу Анализа стања). Опште препоруке истраживања о отворености буџета за 2019. годину, дијелу индекса отворености буџета на којима је БиХ од 100 могућих освојила само седам бодова, јесте да МФТ пронађе оптималан механизам за укључивање грађана током формулација и имплементације буџета а Парламентарна скупштина БиХ учешће у расправама прије усвајања буџета¹².

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 која их заступају¹³.

Парламентарна скупштина БиХ

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

Фаза припреме буџета у техничкој надлежности МФТ траје календарски посматрано од 31.01. до 01.10. године. У овој административној фази кључна комуникација одвија се на релацији МФТ-буџетски корисник. У позадини припреме буџета, институције попут Фискалног Савјета БиХ, Дирекције за економско планирање и Одјељење за макроекономске анализе Управног одбора Управе за индиректно опорезивање (ОМА) одређују кључне инпуте за Документ Оквирног Буџета (ДОБ) и годишњи буџет. Са одређивањем горње границе расхода најкасније до 01.07. од стране МФТ, заправо дефинисан је укупни оквир за финансирање политика и пројеката буџетских корисника.

¹² Анкета отворености буџета 2019: Босна и Херцеговина, Међународно партнерство за буџет.

¹³ Представници МФТ су изнјели примједбу да ова препорука није проводива јер излази изван оквира надлежности МФТ. Детаљне примједбе и комуникација са МФТ доступне су на веб страници Центра за заступање грађанских интереса.

Захваљујући значајном напретку који је у протеклих 6 година остварен у правном оквиру, посебно у вези са средњорочним планирањем, иновирањем правила о консултацијама, те развојем еПлатформе, систематско рјешавање проблема омогућавања учешћа грађана у буџетском процесу захтјева само минорне иновације у фискалној архитектури и процесима. Наиме, Правилима о консултацијама у изради правних прописа (СГ 5/17) институције БиХ су дужне, између осталог, прије усвајања најважнијих документа о раду (средњорочни план рада, стратегија итд.) и прописа који имају значајан утицај на јавност, провести процес консултација. Такође, већ постоји инфраструктура односно интернет платформа еКонсултације путем које се овај процес одвија а која комуникацију чини брзом и јефтиним. Аналогно обавези консултовања јавности у вези документа предвиђених Правилима о консултацијама, предлажемо да се Законом о финансирању уведе обавеза консултовања јавности од стране институција БиХ, и то у раној фази буџетског процеса, током мјесеца фебруара. МФТ може прописати форму или образац путем којег грађани могу достављати сугестије или коментаре, а што ће олакшати анализу и поређење достављених приједлога. Рјешење које предлажемо не помјера буџетски календар како је сада прописан већ само додаје једну суштинску новину: позив грађанима да доставе приједлоге и сугестије у вези са буџетом.

Дакле, како би се омогућило заговарање односно активно учешће грађана у фази припреме буџета, буџетски корисници морају осигурати приступ или пријем информација тј. инпута од стране организација цивилног друштва. Нпр. ако узмемо Министарство за људска права и избјеглице у чијем ресору је сарадња са Одбором за Роме, заступници интереса појединих групација морају имати могућност приступа службенику за финансије, могућност достављања приједлога и извјештаја о извршењу. Или, невладине организације које се баве родно осјетљивим буџетирањем, морају имати прилику у раној фази буџетског процеса кандидовати идеје и пројекте. Што раније идеје и сугестије стигну до буџетског корисника, већа је вјероватноћа утицаја на коначну алокацију средстава односно стварног утицаја.

Суштина побољшања учешћа грађана у буџетском процесу током прве фазе јесте да се омогући грађанима и организацијама цивилног друштва комуникацију са буџетским корисником; да могу доставити приједлог иницијативе, програма или пројекта, или имати увид у буџет. То је лако рјешиво јер, како смо видјели, већ постоји одговарајућа инфраструктура преко које грађани могу комуницирати са буџетским корисником. На крају првог круга консултација, дакле до 15.04., након што поднесе захтјев према МФТ, буџетски корисник исти образац поставља на своју веб страницу. Грађани и представници цивилног сектора тада могу видјети “листу жеља” које су буџетски корисници упутили ка МФТ.

Када МФТ одреди горње границе расположивих средстава, службеници за финансије буџетских корисника од 01.07 до 01.08. имају неопходан инпут да у контексту одобрених средстава направе адекватне приоритете. Послије 01.08. односно након што је буџетски корисник сачинио буџетски захтјев, неопходно је омогућити повратну информацију као основу за активно учешће невладиног сектора у наредној фази; након подношења захтјева, буџетски корисник исти поставља на веб страницу.

Дакле, са минорном иновацијом-позивом грађанима да активно учествују у буџетском процесу током мјесеца фебруара, потом, објавом пристиглих приједлога и иницијатива као и захтјева који су упутили према МФТ до 15.04., институције БиХ потпуно омогућују учешће грађана на самом почетку буџетског процеса. Потом, након што МФТ одреди горње

границе и након што институција направи избор приоритета, комплетна информација се поново ставља на интернет страницу институције. На крају процеса, МФТ на својој веб страници омогућује приказ свих приједлога.

Оцјена адекватности изабраних приоритета или квалитативна анализа предложених буџета за сваког буџетског корисника захтјева детаљну анализу односа између Стратегије развоја или Плана рада институције -Средњерочног оквирног буџета-приједлога годишњих буџета. У којој мјери су годишњи буџети заправо реализација стратешких циљева за датог буџетског корисника? Шта грађани добијају за свој новац? Са укључивањем организација цивилиног друштва у процес буџетирања повећава се вјероватноћа рангирања приоритета према друштвеним потребама. Овдје је важно напоменути да је структура расхода на државном нивоу таква да приближно 80% расхода отпада на фиксне трошкове, највећим дијелом на плате и накнаде. У комуникацији са МФТ (видјети фусноту 6) истакнуто је да из тог разлога учешће цивилног друштва у буџетском процесу не може значајније промијенити структуру расхода, са чим смо сагласни. Без обзира на чињеницу да је дискрециона потрошња приближно само 20% укупних расхода, мишљења смо да се учешће грађана треба системски односно законски нормирати. Овај процес би помогао да се постигне и већа видљивост постојећих процеса консултација који се врше преко платформе еКонсултације. Са друге стране, чињеница да гро расхода државног буџета отпада на плате и накнаде запослених, обавезује да се код ове категорије расхода постигне и највећи могући степен транспарентности. Објављивањем правилника о организацији са описом радних мјеста, затим укупних примања и накнада, укључујући и чланства у комисијама, управним одборима и радним групама, омогућиће се јасан увид у политику људских ресурса коју воде институције БиХ.

С обзиром на огроман напредак који је остварен у регулаторном оквиру од 2015. године, овјде је засита потребан само минималан додатни напор, или тек незнатна иновација Закона о финансирању, у смислу прописивања обавезног позива за учешће грађанима у буџетском процесу. Све активности и комуникација су на институцијама БиХ, односно буџетским корисницима, с тим да је улога МФТ на крају процеса да све информације учини доступним на једном мјесту. Ради лакше анализе и праћења, сугестија је да МФТ пропише образац којим грађани могу комуницирати према институцијама.

Дакле, с обзиром да институције БиХ већ проводе процес консултација у вези са Програмом рада који садрже програме, пројекте, активности, трошкове и изворе, само је мала измјена у постојећем систему функционисања неопходна да би се у значајној мјери повећала могућност квалитетног учешћа јавности у процесу буџетирања. Заправо, са позивом за учешће у припреми буџета, повећала би се пажња и на процесе консултација које се већ одвијају.

На овом мјесту корисно је направити једну дигресију а тиче се Циљева одрживог развоја (СДГ): наиме, глобално посматрано, поред текућих и оперативних активности институција БиХ, укупна активност јавног сектора укључујући и међународну помоћ, усмјерен је ка реализацији СДГ циљева УН. (<https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/bosniaherzegovina>.) Кључне теме попут екологије, енергетске одрживости, родне равноправности, инклузивног раста, и праћење кретања индикатора реализације 17 циљева, представља потенцијално плодно подручје сарадње владиног и невладиног сектора. У идеалном случају, учешће грађана доприноси реализацији стратешких циљева из домена надлежности појединих буџетских корисника. Разумјевање инструмената који доприносе бржој реализацији циљева а које је невладин сектор у прилици осигурати

учешћем у процесу креирања буџета представља значајан допринос функционисању јавног сектора.

Разраду механизма за укључивање грађана могуће је реализовати на више начина. У складу са претходном дискусијом и Анализом стања, једна могућа алтернатива која користи постојећу инфраструктуру и процесе представљена је испод:

Смјерница 1: Иновирати Закон о финансирању институција БиХ који дефинише учешће грађана у буџетском процесу и омогућава реализацију овдје датих препорука. (Посебно важно уколико државни службеници сматрају да је измјена закона предуслов за реализацију овдје датих препорука).

Смјерница 2: Након што МФТ достави инструкцију 31.01. буџетским корисницима, буџетски корисници оставиће могућност примања сугестија и приједлога до 01.03. од појединаца и организација цивилног друштва. С обзиром да већ постоји механизам комуникације путем еКонсултација, потребан је само мали додатни напор да се као документ за консултације укључи и пријем сугестија и приједлога у вези са буџетским захтјевом. МФТ може прописати образац на којем грађани могу давати сугестије буџетским корисницима и тако стандардизовати процес.

Смјерница 3: Сви приједлози или питања која се доставе буџетским корисницима биће јавно доступни на веб страници МФТ; одговорност је МФТ да омогући адекватан механизам буџетским корисницима и подносиоцима захтјева да њихов захтјев буде јавно објављен, са основним подацима: подносилац, приједлог, укључујући сврху, евентуални износ расхода, датум подношења и слично. Могуће рјешење било би да се на постојећу интернет страницу МФТ (или у оквиру дијела посвећеног проактивној објави стандарда, видјети претходно поглавље) дода рубрика “Учешће грађана у припреми буџета”, гдје би се постављали односно депоновали сви захтјеви, примједбе и сугестије. Такође, ово је могуће ријешити једноставном доградњом еКонсултација а потом повезати линком са веб страницом МФТ- практично уз минимално додатно улагање рада.

Смјерница 4: Буџетски корисници ће објавити на веб страници поднесени буџетски захтјев по сваком кориснику у истој форми у којој је поднесен МФТ. Дакле, након 15.04 односно након 01.08. линијска министарства и буџетски корисници омогућавају увид у поднесени захтјев, аналитички, укључујући програмску класификацију.

Смјерница 5: У периоду, почев од најсканије 01.09. до 15.10 МФТ позива грађане и заинтересоване стране за коментар и приједлоге у вези са:

1. Глобалним Оквиром фискалног биланса и политика
2. Документом оквирног буџета, посебно дијелом који садржи макроекономске и фискалне пројекције за текућу и три наредне године
3. Пројекцијама прихода, политиком прихода и администрацијом
4. Потрошњом на социјалне политике и угрожене категорије (пројекти координације МЦП, МЉП)

5. Величином дефицита и дуга, укључујући рочност и структуру дуга, износ рефинансирања и учешће годишњег износа камата по основу дуга у бруто друштвеном производу за наредну фискалну годину.

6. Пројектима јавних инвестиција

7. Квалитетом јавних услуга које пружају институције БиХ, те са

8. Нацртом буџета након што га утврди СМ.

МФТ поставља горе наведене документе сукцесивно, како су расположиви. Сви пристигли коментари постављају се на веб страницу МФТ.

МФТ прави извјештај на основу пристиглих коментара: за почетак статистички приказ пристиглих сугестија и коментара, на које области се односе, ко су подносиоци, евентуално најчешће сугестије и слично, и упућује га Предсједништву скупа са Нацртом буџета којег је утврдио СМ. Временом, након неколико буџетских циклуса, када сарадња између владиног и невладиног сектора постане редовна, могуће је дефинисати детаљније садржај извјештаја.

Учешће грађана у фази усвајања буџета,

У првој фази, фази припреме буџета, према нашем приједлогу, одговорност за сарадњу са цивилним сектором равномјерно је распоређена на све прорачунске кориснике односно на све институције БиХ. МФТ игра централну улогу у смислу “складиштења” и омогућавања једног мјеста за презентовање информација о приједлозима пристиглим од грађана и невладиног сектора, али нема ништа већу одговорност од других институција, изузев код смјернице 5.

Дакле, Предсједништво поред нацрта буџета добија и извјештај који рефлектује мишљење цивилног друштва о важним фискалним питањима. Потенцирамо значај улоге Предсједништва и то из два разлога 1) што се тиче буџета институција БиХ, СМ је заправо помоћни орган Предсједништву, и 2) јача улога Предсједништва у охрабривању учешћа цивилног друштва у буџетском процесу и прихватање тема у вези са буџетском и фискалном политиком које су кандидовале организације цивилног друштва, имаће позитивну улогу и на исти процес на нижим нивоима власти.

Након што Предсједништво усвоји Приједлог буџета и прослиједи га у Парламентарну скупштину, обавезе за укључивање грађана у буџетски процес су у домену законодавне власти; такође, врши се ажурирање документа на веб страници МФТ.

Као круна активности у фази усвајања буџета, предлагемо да:

Смјерница 1) Парламентарне комисије за буџет и финансије упуте отворен позив јавности за учешће у раду Комисије и омогуће активно присуство невладиним сектору,

Смјерница 2) Парламент БиХ омогућује не само присуство невладином сектору на сједницама на којима се расправља о буџету већ и активно учешће.

У случају превеликог одзива за учешће, примјенити принцип “први регистрован први учествује”, али оставити могућност свим заинтересованим странама да доставе у писаној форми приједлог амандмана који би скупа са осталим материјалом био упућен парламентарцима, уз истовремену објаву на веб страници Парламента и МФТ.

С обзиром на потребу да се развије култура дијалога владиног и невладиног сектора, у првим годинама примјене ових смјерница, а имајући у виду чланство БиХ у Партнерству за отворену власт, сугестија је да се у активно учешће обавезно позову невладине организације из Партнерства.

Што се тиче самог нормирања односа владиног и невладиног сектора у вези са учешћем у буџетском процесу, наша је сугестија да невладине организације буду активно укључене и консултоване око конкретних рјешења. Уколико државни службеници процјене да је неке од овдје датих препорука односно предложених активности могуће реализовати и без промјене релевантних закона, онда је кодификацију односно детаљније нормирање могуће(под) законски прописати на основу будућих пракси и искуства. Наше је виђење да постојећи оквир не забрањује ништа од предложеног; но, систематске измјене прописа којима би се овдје дате препоруке изричито захтјевале су свакако прво најбоље рјешење.

У вези са “отварањем Парламента БиХ”, могуће је предвидјети “Дан буџета”, у идеалним околностима, један дан у децембру, када се расправља о фискалној политици и буџету и на које се позивају представници невладиног сектора; односно, ако буџет није усвојен прије краја године и институције БиХ функционишу на основу Привременог финансирања, онда на датум којег одреди предсједник комисије за буџет, (према искуству), током марта мјесеца.

Учешће грађана у фази извршења

Фазе припреме и усвајања буџета важне су да омогуће изношење преференција грађана, заговарање у вези са јавном потрошњом односно јавним политикама. Заправо, грађански активизам, учешће грађана у демократском животу друштва може се разврстати на политичко и административно: политичко се одвија периодично, у правилним размацима, током изборног циклуса када грађани бирају своје представнике, и административно, односно континуелно када грађани прате како се заправо врше јавне политике од стране изабраних представника.

Иако су све фазе буџета подједнако значајне са аспекта организације самог процеса, чини се да је кључна, ипак, фаза извршења: наиме, благовремени увид или доступност релевантних информација док се буџет извршава омогућује акцију и корекцију уколико дође до промјењених околности. Фазе планирања и усвајања су битне само ако се буџет извршава онако како је планирано. Последња фаза у буџетском циклусу, фаза ревизије - представља екс пост извјештај и долази након што је новац већ потрошен. Она је битна за одговорност, и без икакве дилеме за корективно дјеловање према доносиоцима одлука. Међутим, посједовање информација у (приближно) реалном времену, јавна дискусија

о извршењу буџета док још траје фискална година кључна је за благовремену ефикасну реакцију.

Ово се може постићи припремом и објављивање Полугодишњег прегледа - што је управо једна од препорука истраживања отворености буџета за 2019. годину у вези са повећањем транспарентности буџета. Међутим, колико додатног посла би се ставило пред државне службенике? Да ли су користи веће од трошкова припреме од објављивања Полугодишњег прегледа?

Најприје, подсјетник да ДЕП, ОМА и Фискални савјет интензивно припремају различите макро-фискалне информације у другом кварталу године који кулминира усвајањем Глобалног оквира фискалног биланса и политика (31.05). ОМА мјесечно извјештава о прикупљеним индиректним приходима. Такође, институције БиХ су у обавези редовног кварталног извјештавања; имајући ово у виду, чини се да припрема Полугодишњег извјештаја не би била превелик додатни изазов - готово све информације неопходне за квалитетну припрему документа већ се производе, потребна је само координација и дефинисање образаца. Ово наравно под претпоставком постојања учинковитог софтвера који омогућује аутоматско повлачење података о извршењу из главне књиге и попуњавање образаца. Једном када се дефинише темплате Полугодишњег извјештаја, укључујући извршни сажетак и макро-фискалне варијабле, добија се контекст у којем институције БиХ извршавају буџет. Овај документ се онда може укључити у листу тема на које МФТ позива јавност током консултација (видјети смјерницу 5 у вези улоге МФТ у фази припреме буџета на страни 13).

Расправа односно консултације нуде више од саме могућности да се јавност укључи у анализу извршења текућег буџета; овим се практично успоставља двосмјерна размјена: неке од невладиних организација прате кретање економије, друге положај појединих осјетљивих група, треће међународна кретања и иновације у области опорезивања, или пак утицај дигитализације на организовање јавног сектора, дакле читав низ области које могу бити од значаја како парламентарцима тако и државним службеницима а које до сада нису на адекватан начин кориштене. Јавни сектор отварањем добија прилику бесплатног савјетовања које може користити у ефикаснијем остваривању мисије појединих буџетских корисника.

Такође, поређењем планираног са извршеним, и континуелно праћење разлике како по економској и функционалној класификацији збирно, тако и на нивоу сваког буџетског корисника, представља одличан начин утврђивања квалитета планирања. Напомињемо да због могућности прерасподјела које на захтјев буџетског корисника одобрава СМ уз претходно добијено мишљење МФТ, извршени буџет може у већој или мањој мјери одударати од усвојеног.

На овом мјесту упутно је поменути и реформе у смислу програмског буџетирања којима ће се нагласак са контроле инпута пребацити на контролу учинака јавних расхода, односно са питања да ли су средства стављена на располагање буџетским корисницима правилно утрошена на питање шта грађани добијају за свој новац. Анализа и рангирање програма и остварених учинака омогућиће квалитетнију расправу него што је то пуко поређење одобреног плана и извршеног буџета, но за постизање максимално позитивних ефеката, најпре је потребно на систематски начин укључити јавност у буџетски процес.

Важно је напоменути да због специфичног начина обезбјеђивања извора средстава - фиксни удио прихода од индиректних пореза који не зависи од стања економије, те чињеници да нема могућности ребаланса једном усвојеног буџета институција БиХ¹⁴, не анализирамо детаљније значај активног укључивања грађана у фази извршења са аспекта благовремене измјене политика у текућем фискалном периоду. Ови аргументи су итекако релевантни за све остале нивое власти и заправо су кључни да се избјегне одлагање ребаланса до оног момента када су све политике и сва потрошња већ реализоване на начин који одудара од плана буџета, односно да се избјегне ситуација када се ребалансом само верификује де факто извршење које је значајно различито од оригиналног плана. Чак и ако грађани учествују у фази припреме и усвајања буџета, ако се у фази извршења измјену политике без благовремених извјештаја о извршењу и могућности увида у процес, грађани ће бити ускраћени за суштински утицај. Напомињемо да је ово много важније за све остале нивое власти него за институције БиХ.

Дакле у сваком случају, предуслов активног учешћа грађана у фази извршења јесте благовремена објава извјештаја о извршењу. Што се тиче истраживања о отворености буџета за 2019. годину, наводе се сљедећи савјети како повећати транспарентност¹⁵:

Смјерница: благовремено објављивати кварталне извјештаје о извршењу буџета; Извјештаје допунити извршним сажетком, документом који на поједностављен начин информише грађане о извршењу буџета, пандан буџету за грађане који поједностављено информише о усвојеном буџету.

Смјерница: објављивати Полугодишњи преглед, на веб страници, и то не касније од 3 мјесеца након истека полугодишњег периода, на начин да су нумерички подаци представљени у машински разумљивом формату. Према ОБС методологији, овај документ треба да садржи, поред детаљних аналитичких података о извршењу буџета за прва два квартала, такође и преглед макроекономских индикатора као и пројекције извршења до краја године. Ову иновацију могуће је формално реализовати измјеном Правилника о финансијском извјештавању.

Фаза ревизије

Према истраживању о отворености буџета, БиХ се заправо најбоље котира у оцјени ревизије.

С обзиром да су сви ревизорски извјештаји већ јавно доступни овдје ћемо само навести препоруку која гласи:

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

Питање које постављамо јесте на који начин Уред за ревизију може имати користи од активног учешћа грађана. Веб страница Уреда за ревизију, омогућује контакт заинтересованим појединцима и организацијама са уредом за ревизију. Дакле, већ постоји отворени позив за сугестије и коментаре тако да је незнатан напор потребан да се од грађана и организација цивилног друштва овај механизам претвори у механизам за

¹⁴ Уравнотежење буџета због ванредних прилика предвиђено чланом 16. Закона и финансирању институције БиХ није ребаланс у класичном значењу процеса који ребаланс подразумева.

¹⁵ Видјети Анкета отворености буџета 2019: Босна и Херцеговина, Међународно партнерство за буџет.

сарадњу у ревизорским истрагама. Оно што се тренутно не користи као могућност јесте активно учешће грађана, нпр. у смислу свједока или испитаника током вршења ревизије, за што је предуслов измјена Закона о ревизији БиХ. Ово може бити ефикасан начин како за прикупљање релевантних информација тако и за истовремено суштинско оснаживање грађана у буџетском процесу.

Табеларни приказ активности које призилазе из смјерница-препука односно механизма укључивања грађана у буџетски циклус и повећање транспарентности

Бр.	Активност-смјерница	КО	Шта -садржај смјернице	Како	Када
1.	Иновација закона о финансирању институција БиХ	МФТ, СМ, Парламент	Припрема амандмана на закон којим се дефинишу активности везане за учешће грађана	Координација са цивилним сектором како би се осигурала сврха процеса	Припрема: Х2 2021
2.	Иновација Правилника о финансијском извјештавању	МФТ, СМ	Прописати објаву Полугодишњег прегледа	Сарадња са организацијама цивилног друштва	Q2 Изводиво у кратком року
3.	Учешће грађана у буџетском процесу-Фаза припреме буџета: (одговорност извршне власти)	МФТ	Паралелно са доставом инструкције буџетским корисницима, МФТ обавјештава јавност о почетку буџетског циклуса и позива на сарадњу	МФТ на интернет страници	До 31.01.
4.	Учешће грађана у буџетском процесу-Фаза припреме буџета: (одговорност извршне власти)	Сваки буџетски корисник	Упутити Позив грађанима за доставу приједлога и сугестија у вези са буџетом институције за наредну годину	еКонсултације, или директно на mail службеника за финансије, МФТ на интернет страници	01.02-01.03.
5.	Учешће грађана у буџетском процесу-Фаза припреме буџета: (одговорност извршне власти)	МФТ	Ставља на увид „све пристигле приједлоге“ од стране цивилног сектора	Веб страница МФТ: дио „Учешће грађана у буџетском циклусу; или, директан линк за еКонсултацијама	До 31.07.
6.	Учешће грађана у буџетском процесу-Фаза припреме буџета: (одговорност извршне власти)	Сваки буџетски корисник	Ставља на увид поднесени захтјев за буџет на својој веб страници		15.04. 01.08.
7.	Учешће грађана у буџетском процесу-Фаза припреме буџета: (одговорност извршне власти)	МФТ	Позив за коментаре на ГФО, дио ДОБа, програм јавних инвестиција итд. и нацрта буџета који је послан на СМ	Интернет страница	01.09.-15.10
8.	Учешће грађана у буџетском процесу-Фаза припреме буџета: (одговорност извршне власти)	МФТ & СМ:	Формира документ „Извјештај о приједлозима цивилног друштва“ и доставља га Предсједништву уз Нацрт буџета	ВЕБ страница	15.10.
9.	Учешће грађана у буџетском процесу-Фаза припреме буџета: (одговорност извршне власти)	Предсједништво БиХ	Доставља Приједлог буџета скупа са Извјештајем о приједлозима цивилног друштва“ Парламенту БиХ		01.11

Бр.	Активност-смјерница	КО	Шта -садржај смјернице	Како	Када
10.	Фаза усвајања (законодавна)	Комисије парламентарне скупштине	Позив грађанима и организацијама цивилног друштва за активно учешће у раду Комисије током усвајања Приједлога буџета	Јавни позив и регистрација на веб страници Парламента;	У периоду 01.11.-01.12
11.	Фаза усвајања (законодавна)	Парламент БиХ:	Организује се Дан Буџета-расправа у Парламенту о најважнијим фискалним питањима ДОБа, програм јавних инвестиција, јавном дугу и приједлогу буџета за наредну годину који је послан на СМ; „Дан буџета“	Јавни позив и регистрација на веб страници Парламента;	У периоду 01.12.-31.12. Или током усвајања буџета уколико се ради о ситуацији да буџет за наредну годину није усвојен током текуће године
12.	ФАЗА буџета извршење	МФТ	Квартални извјештаји Пологодишњи преглед	На WEB страници МФТ	Извршни сажетак након сваког извјештаја.
13.	ФАЗА буџета извршење	Сви буџетски корисници	Извјештај о извршењу	На веб страници у аналитичкој форми	Excel, cvs json формат за нумеричке податке и табеларне приказе
14.	ФАЗА буџета: ревизија	Уред за ревизију	Пронаћи адекватни механизам за укључивање грађана-истражити могућност измене Закона о ревизији.	Пријем сугестија у вези са вршењем ревизије, учешће грађана у својству испитаника	

У циљу системског рјешења, приједлог је да се амандманом на Закон о финансирању институција БиХ горе наведени календар активности експлицитно пропише. (У анексу 2 дајемо једну могућу варијанту амандмана као оквир за почетну дискусију). Што се тиче Полугодишњег прегледа, њега је могуће реализовати или у Закону или у Правилнику о изјештавању.

Како олакшати посао државним службеницима задуженим за проактивну објаву информација и омогућавање укључивања грађана у буџетски циклус?

Добро осмишљен систем проактивне објаве информација штеди вријеме и ресурсе јер унапријед ставља на располагање информације на које грађани имају право према Закону о слободи приступа информацијама. Дакле, умјесто процедуре подношења захтјева и одговарања само једном подносиоцу, проактивна објава информација омогућује информације свим заинтересованим странкама.

Главна идеја нашег приступа у одговору на питање како повећати фискалну транспарентност и учешће грађана у буџетском циклусу почиње и завршава са ослањањем на јачање капацитета институција БиХ, конкретно на унапријеђење софтверских рјешења, односно на аутоматизацију редовних рутинских процеса који се налазе у позадини проактивне објаве информација. То је једини начин да предложена рјешења буду реализована на учинковит начин, односно да не повећају радне задатке и тиме поскупе јавну управу.

Елементарна рачуница показује оправданост приступа на развоју информационих технологија. Узмимо да 64 институције годишње објављују 4 документа - и то на досадашњи начин, скенирање и постављање на веб странице. Видјели смо на примјеру извјештаја о извршењу да документи могу садржати десетине страница. Дакле, оригиналне нумеричке информације се најпре штампају из једног програма па потом скенирају, или још вјероватније, најприје се извозе из једног програма пребацују у excel, потом штампају, затим скенирају и теко онда постављају на интернет страницу... Ако претпоставимо да је за процес код постављања једног документа потребан 1 радни сат, имамо:

$64 \cdot 4 \cdot 1 = 256$ уложених сати рада а крајњи исход је незадовољавајући!

Видјели смо код препорука да је објава документа само један мањи дио активности и да би интензивни радни ангажман у испуњавању смјерница захтјевао додатно вријеме. Фискална транспарентност као и учешће грађана у буџетском процесу зависе од информација; ако информације нису доступне благовремено, нису представљене адекватно чак и под претпоставком најбољег правног рјешења, суштина процеса-оснаживање грађана да буду актери у јавним политикама, ће изостати.

Из тог разлога, предлажемо да све институције ураде анализу доступности хардвера, софтвера и ИТ експертизе која је неопходна да се испуне стандарди проактивности, са посебним нагласком на могућност ефикасног провођења датих смјерница.

Посебну пажњу и подршку у развоју интегрисаног софтверског рјешења због специфичне улоге заслужује МФТ; ефикасно укључивање грађана у све фазе буџетског циклуса захтјева одређене претпоставке у смислу јефтине и брзе доступности информација унутар самог система јавне управе. Ово се односи на све препоруке и смјернице у којима се очекује да државни службеници доставе или омогуће одређену информацију заинтересованим странама. Нпр. код препоруке да јавно буду доступни буџетски захтјеви, уколико не постоји могућност једноставног извоза из софтвера за планирање буџета у машински читљив тип документа, онда би реализација ове смјернице потенцијално оптеретила рад државних службеника тако да би укупна нето корист од тако добијене информација била значајно умањена. Надаље, уколико не постоји комуникација између софтвера за планирање буџета и трезорске апликације у смислу да је могуће упоредити на аналитичком нивоу усвојени план буџета са извршењем, биће значајно смањена могућност праћења фазе извршења буџета.

Једном када се направи адекватно софтверско рјешење, грађани су у прилици континуелно имати највиши степен увида у извршење буџета. Регионална искуства, на примјер град Бјеловар који омогућава регистрацију заинтересованих грађана и претрагу извршења прорачуна представља стандард лако доступних информација о извршењу прорачуна; претрага по кључној ријечи је једноставна, информације су детаљне (видјети слику испод), укључују економску и функционалну класификацију али и ОИБ добављача, и могу се лако извести у excel или JSON формат за даљу обраду и анализу. Дизајн оваквог

рјешења би омогућило потпуни увид у извршење буџета и био би темељ јачања повјерења у јавни сектор.

ID	Reference	Contractor	Location	Date	Amount	Description
17450	93676486158	KRALIK SLAVICA	BJELOVAR	06.03.2020.	3.893,05 kn	Pomoć za nastalu invalidnost
17478	66518820212	STRČIĆ LJILJANA	BJELOVAR	18.03.2020.	2.017,04 kn	Pomoć za pokrivenje troškova lijekova
17490	44858356947	TREMSKI LJILJANA	BJELOVAR	27.03.2020.	10.552,03 kn	Pomoć za smrt člana uže obitelji
17547	11828225843	DEMARING D.O.O.	BJELOVAR	18.02.2020.	37.695,07 kn	1. PRIV. SITUACIJA - REKONSTRUKCIJA ZGRADE MO BREZOVAČ - POMOĆNE PROSTORIJE NOGOMETNOG KLUBA PPO
17551	14506572540	LIBUSOFT CICOM D.O.O.	ZAGREB	14.02.2020.	1.900,00 kn	USL. OTVARANJA NOVE POSL. GODINE I POMOĆ OKO ISPRAVKA JOPPD OBRASCA
17850	11786146117	DRVOPLAST OBRT ZA PROIZV.GRAĐEVINSKE STOLARIJE	BJELOVAR	17.03.2020.	21.585,50 kn	UGRADNJI STOLARIJE NA PROSTORIJAMA POMOĆE GRAĐEVINE MO KRALJ PETAR KREŠIMIR PPO
17851	11828225843	DEMARING D.O.O.	BJELOVAR	16.03.2020.	54.244,93 kn	2. PRIV. SITUACIJA - REKONSTRUKCIJA ZGRADE MO BREZOVAČ - POMOĆNE PROSTORIJE NOGOMETNOG KLUBA PPO
17911	28921383001	HRVATSKE VOĐE ZAGREB	ZAGREB	16.03.2020.	137,40 kn	VOĐNI DOPRINOS ZA GRAĐEVINU MO BREZOVAČ - POMOĆNE PROSTORIJE NOGOMETNOG KLUBA

Дакле, са оваквим рјешењем значајно би се растеретили државни службеници уз истовремено потпун увид грађана у извршење прорачуна. На примјер, питања која је Transparency International поставио у истраживању из 2018. године, на узорку од 280 јавних институција са различитих нивоа власти, гдје су тражене информације о “крајњим корисницима и висини средстава која је током 2016.г. и 2017.г. институција додјеливала непрофитним организацијама (невладине, спортске, синдикалне организације, фондације и сл.), политичким партијама, привредним субјектима, вјерским заједницама и појединцима, а по основу грантова, субвенција, стипендија, покровитељства и спонзорства, те једнократне новчане помоћи (нпр. за образовање, здравствену заштиту и сл.)¹⁶, у сценарију који предлажемо, биле би свима доступне на претраживачу потпуно бесплатно!

Ово је само дио функционалних спецификација које одговарајуће софтверско рјешење може да садржи. Препорука је да се у развоју софтверске апликације, одређене функционалне спецификације развију у сарадњи са невладиним сектором, посебно институцијама које се баве борбом против корупције, транспарентношћу и слично. Тиме би се већ у фази дизајна апликације могла предвидјети најчешћа питања и направити ефикасан код.

Дакле, наш приступ повећању активног учешћа грађана у буџетском циклусу базира се на постојању софтвера који мануелни рад државних службеника-штампање, скенирање, постављање на веб итд замјењује једноставним упитима (query) и аутоматским алгоритмом. Сваки други приступ само би повећао трошкове јавних услуга и не би испунио очекивања: лако доступну благовремену информацију као основ за заговарање одређених политика, праћење извршења или анализу одређених политика. Постојеће рјешење еКонсултације може послужити као инфраструктура за комуникацију са цивилним друштвом и у вези са буџетским документима.

Свако потцјењивање улоге коју играју софтверска рјешења у употреби за планирање прорачуна, извршење и извјештавање, онемогућиће ефикасну реализацију циља укључивања грађана у буџетски циклус.

16 Transparency International (2018), Истраживање о примјени Закона о слободи приступа информацијама”, стр. 2.

Уколико бисмо морали бирати само једну препоруку или смјерницу, онда би то била препорука везана за развој софтверских апликација које повезују све буџетске фазе и омогућују лако и брзо повлачење података. Узалуд је прописивати обавезу ако се она неће моћи извршити на начин који је неопходан да би сврха активности била благовремено реализована. С обзиром да је рад на проактивној транспарентности и јачању учешћа грађана у свим фазама буџетирања дио ширег процеса реформе јавне управе, оптимисти смо да је за усавршавање постојећих софтверских рјешења могуће пронаћи потенцијално и донаторска средства, што би онда био двоструки добитак. ЦПИ је у својим активностима са другим нивоима власти у БиХ као и регионалној и међународној сарадњи, имао прилике упознати се са софтверским рјешењима која омогућавају на трошковно ефикасан начин реализацију свих релевантних смјерница у овом Водичу и стојимо на услузи за сваки облик сарадње.

Смјерница 1: Извршити системску анализу постојећих хардверских, софтверских рјешења које се користе у планирању и извршењу буџета, као и ИТ вјештина које су на располагању, посебно у Министарству финансија и трезора.

Смјерница 2: Након извршене системске анализе, усмјерити ресурсе, укључујући и међународне пројекте, ка остварењу материјалних претпоставки за ефикасно укључивање грађана у буџетски циклус. Дакле, развој софтвера који омогућује аутоматску везу између плана, извршења, извјештавања у складу са потребама фискалне транспарентности, те омогућавање претраге буџетских података по трансакцијама.

Смјерница 3: Осигурати континуелну едукацију из информационих технологија, веб дизајна, "big data", итд. државним службеницима укљученим у процес сарадње са цивилним друштвом у домену јачања фискалне транспарентности и учешћа грађана у буџетском процесу.

Табеларни приказ активности које произилазе из смјерница-препорукa

Бр.	Активност-смјерница	КО	Шта - садржај	Како	Када
1.	Анализа хардвера и софтвера, и вјештина	Све институције БиХ			07 2021
2.	Анализа програма за планирање буџета, извршење буџета, комуникација	МФТ	Утврдити карактеристике постојећих апликација у контексту везе плана, извршења и израде извјештаја. Осигурати аутоматизам у размјени података, аутоматско попуњавање прописаних образаца, извјештаја, вањску претрагу по корисницима и трансакцијама		07 2021
3.	Консултације са невладиним сектором у вези функционалних спецификација апликација које би омогућиле једноставне претраге података о извршењу прорачуна	МФТ, ПАРЦО	Дефинисати очекивања и потребе	Позив за сугестије у вези са функционалним спецификацијама Учешће представника цивилног друштва у фази израде или набавке софтвера	07-2021

Бр.	Активност-смјерница	КО	Шта - садржај	Како	Када
4.	Истраживање могућности за финансирање набавке апликација(е) које ће омогућити laku и јефтину доступност информација.	МФТ, ПАРЦО	Комуникација са донаторима који имају пројекте подршке у фискалном сектору.	Помоћ ГИЗа Подршка невладиних организација	07-2021, Развој апликације 12 мјесеци
5.	Развој људских ресурса	МФТ, ПАРЦО	Едукација из области информационах технологија		Контин-еулно

Завршна разматрања смјерница

Задатак овог дијела био је дати смјернице чије ће примјена омогућити реализацију циљева буџетске транспарентности и учешћа грађана у буџетском процесу. Постављени задатак смо ријешили као одговор на три веома конкретна питања:

1) *Како постићи да све институције БиХ у потпуности испоштују стандарде проактивне објаве информација у дијелу који се односе на буџетску транспарентност и учешће грађана?*

2) *Како системски ријешити припрему буџета за грађане и учешће грађана у буџетском процесу и испоштовати међународне стандарде у вези са буџетском транспарентношћу?*

3) *Како олакшати посао државним службеницима задуженим за проактивну објаву информација и омогућавање укључивања грађана у буџетски циклус?*

Наш приступ се базирао на претпоставкама ефикасне координације између различитих учесника, еволуције или учења свих актера у процесу, и кључно, развоју информационе технологије као нултог приоритета уколико се жели постићи одрживо рјешење. Без јачања информационе технологије и континуелног усавршања државних службеника и најбоље развијен правни оквир за јачање фискалне транспарентности и учешћа грађана у буџетском процесу остаће само неискориштен потенцијал. На основу нашег искуства стеченог у раду на међународном истраживању отворености буџета, примјена овдје датих смјерница допринијела би значајном побољшању по свим параметрима оцјене транспарентности и учешћа грађана у буџетском процесу.

Оснаживање грађана подразумјева еволуцију не само у систему јавних финансија, већ у цјелокупном политичком животу. Позитивни кораци, попут израде Буџета за грађане развијеног у партнерству и подршку донатора сугеришу да се тај процес неповратно започео. Идући корак јесте оснаживање институција БиХ да буду оспособљене располагати, управљати и дијелити тражене информације и извјештаје на ефикасан начин, а то захтјева постојање софтверског рјешења које повезује све фазе буџетског процеса.

У анексу дајемо могући текст два акта: 1) правилника о примјени стандарда по узору на ДЕИ и 2) могућег текста амандмана на Закон о финансирању институција БиХ, као основу за дискусију. Системско рјешење допуном Закона о финансирању означило би неповратним процес побољшања транспарентности и учешћа грађана и организација цивилног друштва у буџетском процесу.

Јачање контролног механизма: смјернице за унапређење сарадње са цивилним сектором

Реализацијом датих смјерница и активности, практично би се осигурао адекватан контролни механизам и постигла укљученост грађања у вођењу буџетске политике. Међутим, питање унапријеђења сарадње владиног и цивилног сектора разматрамо издвојено ради наглашавања чињенице да се јачањем фискалне транспарентности заправо мијења парадгима друштвених односа, гдје се често антагонистички представљени интереси јавног и приватног односно јавног и цивилног сектора преводе у савезништво, у реализацију обостраних користи. Дакле, препоруке о измјени закона како би се нормирала проактивна објава информација или дефинисало експлицитно улога грађана у буџетском процесу, представљају радикалну промјену у приступу и понашању важних друштвених актера. Свјесност о величини промјене је кључна да би се реализовала суштина процеса, а то је оснаживање грађана у стварном утицају на јавне политике.

Активност невладиних организација у контексту активност учешћа у буџетском циклусу могу се подијелити у неколико група:

- 1) *анализа политика, укључујући политику транспарентности*
- 2) *истраживање злоупотребе положаја владиних дужносника*
- 3) *заговарање интереса испред одређене групе.*

Институције БиХ улагањем у отвореност и транспарентност, добијају мноштво савјетника, специјализованих за поједине области што повећава степен ефикасности јавних политика. На примјер, ЦПИ је израдио детаљну брошуру како поправити буџетски процес базирано на најбољој међународној пракси¹⁷; коришћењем приручника, тражењем мишљења или позивом за учешће на радионицима представника ЦПИ, гдје би се заједнички развила (под)законска рјешења укључујући и овдје дате смјернице, значајно би се поправио правни оквир и то без додатних трошкова. Најбољи приступ дугорочној сарадњи јесте условно речено, прихватање невладиног сектора као клијента чије активности доводе до побољшања рада јавне управе - али не само контролора квалитета услуге, већ прије свега извора сугестија и приједлога.

Различите активности захтјевају различит ниво детаља у неопходним информацијама и специфичан вид сарадње са институцијама БиХ. Ефективно заговарање партикуларних интереса, попут, на примјер, позитивне дискриминације угрожених категорија становништва, подразумјева благовремен приступ институцијама у чијем ресору се налази одговорност или којем су повјерени циљеви везани за групу чији интереси се промовишу.

Одсуство адекватних информација може довести до штете по јавни интерес; на примјер, често се стање јавног дуга у Босни и Херцеговини оцјењује као неодрживо што тренутно не одговара чињеницама али може довести до опште апатије и претјеривања у негативном смислу. Перцепција будућих кретања важних макроекономских варијабли

17 Александра Бановић(2014), Препоруке за побољшање буџетског процеса у Босни и Херцеговини, Брошура за Вијеће Министара.

значајно утиче на пословне одлуке које се данас доносе. Очекивања су некад важнија од чињеница. Ако се увријежи став да је јавни дуг превелик те ако се томе дода сазнање да је отплата дуга први приоритет у извршењу буџета, предузетници који праве инвестиционе планове морају рачунати са повећањем пореза у будућности што инвестиционе пројекте о којима се данас размишља може једноставно учинити неисплативим. Будућност је неизвјесна и ако будуће новчане приливе морате дисконтовати са већом стопом, рационална одлука је одустајање од инвестирања. Ово је само један примјер гдје недовољна транспарентност чак и података који у регионалном поређењу представљају предност Босне и Херцеговине може имати реалне негативне импликације. Заједнички је интерес и владиног и невладиног сектора да се и већ доступни подаци попут оних о јавном дугу транспарентније прикажу и официјелно и стручно расправе. Тако се сужава простор за погрешне интерпретације, које су понекад дио легитимне политичке борбе, али се избјегава штета по јавни интерес. Погрешне интерпретације, биле злонамјерне или не, могу изискивати додатни рад државних службеника и тиме повећати трошкове јавне управе.

Коначно, и најважније: доступност аналитичких података који служе да се открију евентуалне злоупотребе или коруптивне радње, у интересу је не само невладиног сектора већ пре свега свих часних државних службеника. Сакривање података, посебно о извршењу буџета у дијелу јавних набавки, грантова, државне помоћи, укупних примања руководиоца, одговара само и једино онима који злоупотребљавајући државну службу наносе штету и јавном интересу и репутацији државних службеника.

С тим у вези, посебно имајући у виду да институције БиХ могу направити позитиван преседан, благовремена доступност података о извршењу која омогућује повезивање информација и олакшава рад истраживачких новинара је витални друштвени интерес. Као што је било говора у дијелу са препорукама, развој софтвера који омогућује претаживање податка о извршењу, претпоставка је дугорочне изградње повјерења у владин сектор. Ово можемо условно поставити као коначни тест отворености или златни стандард, односно најважнији контролни механизам.

Смјернице, заправо више поруке ка државним службеницима:

- 1) *Одржавати редовну сарадњу са институцијама цивилног друштва*
- 2) *Проактивно укључити невладине организације у фази припреме законских рјешења; нпр. уколико статистика еКонсултација показује да нема одзива - активно промовисати процедуре које су у току.*
- 3) *Учествовати на округлим столовима и тренинзима које организује невладин сектор*
- 4) *Посебну осјетљивост и предусретљивост исказивати према представницима рањивих категорија становништва; модерна друштва почивају на инклузивности, различитости и толеранцији. Ефикасна подршка најугроженијим категоријама представља један од критеријума за оцјену квалитета процеса буџетирања.*

Закључак

Овај Водич намјењен је институцијама Босне и Херцеговине у циљу давања смјерница за достизање жељеног нивоа буџетске транспарентности и до остваривања систематског учешћа јавности у буџетском циклусу у складу са међународно признатим стандардима. Провели смо детаљну анализу постојећег стања, те дали смјернице и разложили их на конкретне активности. Приступ овом задатку почивао је на претпоставци да успјех у коначници зависи од капацитета институција - технолошких и људских. Испуњавање препорука и смјерница захтјева брзу доступност различитих информација у реалном времену што без адекватне софтверске подршке може тешко бити реализовано. Наравно, адекватан законодавни оквир и политичка спремност да се јавна управа отвори су неопходан предуслов. Међутим, нису довољан: без могућности да се планови и извјештаји представе јавности, благовремено и на једноставан начин, суштина процеса ће изостати. Зато смо нагласили инвестирање у информационе технологије и континуелно усавршавање државних службеника као основу за успјех.

Нисмо се бавили детаљније потенцијалним сукобом закона о заштити личних података и легислативе која се бави законом о слободи приступа информацијама од јавног интереса; из простог разлога што већ усвојени стандарди проактивне објаве информација представљају најаву промјену парадигме: више није могуће сумњиве и коруптивне радње штитити законом о заштити личних података. Сходно томе, поред детаљне анализе свих фаза буџетског процеса и конкретних препорука, истакли смо значај могућности увида у индивидуалне трансакције као коначни критеријум фискалне транспарентности.

Код свих препорука и активности, дали смо оцјену рока у којем је могућа реализација. Свјесни успорене динамике доношења прописа из датих области, направили смо оквир активности које, без обзира што нису адекватно нормиране, могу бити проведене и у датим околностима.

Водили смо рачуна да препоруке не оптерете државне службенике односно да њихова реализација не поскупи јавну управу додатно. Коначно, у анкесу дали смо конкретне приједлоге (прилагођеног) Правилника о проактивној транспарентности и Амандмана на Закон о финансирању институција БиХ, као допринос једноставнијем почетку реализације датих препорука.

Литература и референце

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

Александра Бановић(2014), Препоруке за побољшање буџетског процеса у Босни и Херцеговини, Брошура за Вијеће Министара

Београдска отворена школа (БОШ), (2015) Проактивна транспарентност јавне управе у Србији:(не)достижан циљ?

GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency
(<http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>)
GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policies

Глобални оквир фискалног биланса и политика у Босни и Херцеговини 2021-2023
(www.mft.gov.ba)

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

International Association for public participation, Spectrum
(https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf)

International Budget Partnership, Open Budget Survey, Questionnaire 2019
Open Budget Survey 2019: Bosnia and Herzegovina, International Budget Partnership
(Анкета отворености буџета 2019: Босна и Херцеговина, Међународно партнерство за буџет)
<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>

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

SIGMA (2017) Принципи јавне управе
(<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Serbian.pdf>)

Саша Јанковић, Едо Челебић (2020) Анализа стања и препоруке за унапријеђење транспарентности и етичке инфраструктуре у БиХ
(http://ipak.ba/documents/Analiza_stanja_i_preporuke_za_unaprije%20enje_transparentnosti_i_eti%20ke_infrastrukture_u_BiH1614673033.pdf)

Transparency International (2015) Слобода приступа информацијама у БиХ
(<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/08/Sloboda-pristupa-informacijama-u-BiH.pdf>)

Transparency International (2018), Истраживање о примјени Закона о слободи приступа информацијама
(<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/09/Istra%20vanje-2018-pdf.pdf>)

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)

Анекси

Анекс 1: Општи облик правилника о проактивној транспарентности

ПРЕАМБУЛА ПРАВИЛНИК О ПРОАКТИВНОЈ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Члан 1. Предмет

Овим Правилником уређује се врста и начин проактивне објаве информација (назив институције) у складу са Политиком проактивне транспарентности и Стандардима проактивне транспарентности.

Члан 2. Циљ

(1) Основни циљеви проактивне транспарентности су повећање отворености рада (назив институције), јачање повјерења јавности у рад Министарства и установа из домена (назив институције) и превенција корупције.

(2) Проактивном објавом информација обезбјеђује се право јавности да зна какве одлуке доноси руководилац, која су стратешка одређења рада, те како се троши буџетски новац, а све у циљу вршења демократске контроле власти и остваривања људских права и слобода.

План 3. Дефиниције

(3) Појмови кориштени у овом Правилнику имају сљедеће значење:

а) Проактивна транспарентност — благовремена објава информација и докумената без претходног захтјева за приступ информацијама.

б) Политика проактивне транспарентности — документ који је усвојило Вијеће министара Босне и Херцеговине, а који описује принципе отворености рада институција Босне и Херцеговине позивајући се на међународне конвенције, правни оквир у Босни и Херцеговини и најбоље свјетске праксе.

в) Стандарди проактивне транспарентности — 38 докумената и информација које институције Босне и Херцеговине проактивно требају објавити на званичним интернет страницама

г) Машински читљив формат — формат документа структуриран на начин да га рачунарски програм може лако идентификовати, препознати и преузети податке садржане у том документу.

План 4. Врсте информација за проактивну објаву

1) (Назив институције) ће на званичној веб страници редовно проактивно објављивати и благовремено ажурирати стандарде проактивне транспарентности које чине сљедећи документи и информације:

- а) Буџет — извод из Закона о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине;
- б) Буџет у формату захтјева за додјелу буџетских средстава;
- в) Буџет аналитички (Оперативни план/одобрени буџет);
- г) Извјештај о извршењу буџета (аналитички);
- д) Извјештај о извршењу буџета/Анекс ревизорског извјештаја;
- ђ) Укупна издвајања за именована лица, руководеће државне службенике, државне службенике и запосленике према позицијама;
- е) Ревизорски извјештаји;
- ж) План јавних набавки;
- з) Позиви за јавну набавку;
- и) Одлука о избору понуђача/поништењу поступка, у складу са Законом о јавним набавкама;
- ј) Одлука о избору понуђача/поништењу поступка, укључујући за уговоре мале вриједности;
- к) Извјештај о реализацији уговора (листа основних елемената);
- л) Годишњи план јавних набавки који садржи поступке малих вриједности;
- љ) Тендерска документација наконведеног поступка;
- м) Закључени уговори уз заштиту повјерљивих информација;
- н) Индекс регистар;
- њ) Водич за приступ информацијама;
- о) Захтјев за приступ информацијама - образац;
- п) Одговори по захтјевима за приступ информацијама, уз заштиту повјерљивих информација;
- р) Документи за јавне консултације;
- с) Изјава о обављеним консултацијама која садржи сажетак коментара и извјештај о њиховом прихватању или одбијању;
- т) Стратешки документи институције;
- ђ) Средњорочни план рада;
- у) Извјештај о раду;
- ф) Годишњи програм рада;
- х) Конкурси, огласи и њихова архива;

- ц) Календар догађаја;
- ч) Листа актуелних и реализованих пројеката техничке сарадње;
- џ) Питања и одговори на учестале упите;
- ш) Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста;
- аа) Закони и одлуке о оснивању;
- бб) Листа надлежности институције;
- вв) Органиграм;
- гг) Контакти запослених;
- дд) Биографије руководства;
- ђђ) Акцијски план за борбу против корупције;
- ее) План интегритета;
- жж) Етички кодекс.

(2) (Назив институције) ће информације у вези укупних примања запослених (основна плата и све врсте накнада) објавити у форми табеларног приказа, ради јасноће и лакшег претраживања ових информација.

Члан 5 **Начин објаве информација**

(1) (Назив институције) ће информације и документе из члана 4. овог Правилника објављивати у машински читљивом и отвореном формату, уколико је то могуће.

(2) Изузетно од става (1) овог члана, када објава у овим форматима није под контролом (Назив институције), информације и документи ће бити објављивани у формату који је доступан.

(3) Информације и документи које (Назив институције) редовно периодично израђује (нпр. буџет, извјештај о раду, план рада и с1.) биће објављивани на интернет страници (Назив институције) и (интернет адреса), најмање за претходне три године.

(4) О веб категорији објаве информација и докумената из члана 4. овог Правилника, одлучују веб едитор и веб администратор (Назив институције)

(5) Руководиоци сектора/Одјељења/Службе и запослени који припремају интерни акт из члана 4. овог Правилника, а на бази претходно припремљеног плана објаве информација, дужни су исти доставити веб администратору најкасније три дана након ступања на снагу тог акта.

(6) Информације и документе из члана 4. овог Правилника, (Назив институције) ће објављивати на интернет страници или редовно ажурирати најкасније 15 дана од њихове припреме, усвајања или промјене.

Члан 6. План објаве информација

Одсјек за комуникације у сарадњи са гласноговорником, дужан је најкасније до 15. децембра текуће године припремити и предложити План објаве информација за наредну годину.

Члан 7. Одговорност за примјену и надзор

л) Запослени у (Назив институције) дужни су поштивати одредбе овог Правилника и достављати информације и документе из члана 4. овог Правилника на објаву Сектору за комуникације и обуке у области европских интеграција у складу са правилима за објављивање на веб страници Дирекције.

2) Надзор над примјеном овог Правилника обављају (руководилац назив институције) и руководиоци сектора/Одјељења/Службе.

Члан 8. Ступање на снагу

Овај Правилник ступа на снагу даном доношења и биће постављен на огласној табли (Назив институције) и на веб страници (Назив институције).

Анекс 2 Амандман на Закон о финансирању институција БиХ

Учешће грађана у буџетском процесу

(1) Најкасније до 31. јануара текуће године, Министарство финансија и трезора је обавезно да буџетским корисницима достави буџетске инструкције с буџетским календаром за припрему Документа оквирног буџета и годишњег буџета, те смјерницама за припрему табела приоритета буџетских корисника по економској и програмској класификацији, које су улазни елементи за израду Документа оквирног буџета, (као и документ Приједлози и сугестије цивилног друштва у вези са приоритетима финансирања).

У периоду од 01.02. до 01.03. текуће године буџетски корисници су обавезни започети процес консултација са цивилним друштвом у вези са приоритетима за финансирање и упутити позив за доставу сугестија и коментара. Све пристигле приједлоге и сугестије буџетски корисник доставља Министарству.

Најкасније до 31.07 текуће године, Министарство је обавезно да обједини све приједлоге и сугестије од цивилног друштва у документ (Извјештај) “Приједлози и сугестије цивилног друштва” и учини их доступним на веб страници.

Након подношења захтјева за додјелу буџетских средстава Министарству, буџетски корисник на веб страници поставља поднесени захтјев у истој форми и образцима у којима је поднесен. Најкасније од 01.09. текуће године, Министарство упућује позив за подношење сугестија и коментара, у вези са:

1. Глобалним оквиром фискалног биланса и политика
2. Документом оквирног буџета, посебно дијелом који садржи макроекономске и фискалне пројекције за текућу и три наредне године
3. Пројекцијама прихода, политиком прихода и администрација
4. Потрошњом на социјалне политике и угрожене категорије
5. Величином дефицита и дуга, укључујући рочност и структуру дуга, износ рефинансирања и учешће годишњег износа камата по основу дуга у бруто друштвеном производу за наредну фискалну годину
6. Пројектима јавних инвестиција
7. Квалитетом јавних услуга које пружају институције БиХ

Позив је отворен до 15.10. након чега Министарство прикупљене сугестије, коментаре и мишљења поставља на веб страници а сажетак (Извјештај) доставља Предсједништву БиХ уз нацрт Буџета. Сажетак (Извјештај) обавезно укључује информацију о броју коментара као и област од горе наведених која је по броју коментара најзаступљенија.

Након што Предсједништво усвоји Приједлог буџета, скупа са Приједлогом у Парламентарну процедуру доставља и Приједлог у вези буџета Коментари и приједлози цивилног друштва” и доставља га Предсједништву уз Нацрт буџета.

Парламентарна комисија за буџет ће заказати отворену сједницу са јавно упућеним позивом за учешће појединцима и организацијама цивилног друштва.

Најкасније до 31.12. текуће године, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине ће одржати сједницу са темом буџет и фискална политика за наредну годину (“Дан буџета или дан фискалне политике”) на којој ће бити упућен позив организацијама цивилног друштва за активним учешћем. У случају великог интересовања, учествовање ће се осигурати по принципу временског рока пријаве, с тим да ће се предност дати оним организацијама и појединцима који су активно доставили писане приједлоге, као и организацијама које заступају интересе угрожених мањина.

Теме за расправу на сједници поред приједлога буџета за наредну годину укључују и

1. Глобални оквир фискалног биланса и политика
2. Документ оквирног буџета, посебно дијелом који садржи макроекономске и фискалне пројекције за текућу и три наредне године
3. Пројекције прихода, политике прихода и администрација
4. Потрошња на социјалне политике и угрожене категорије (пројекти координације МЦП, МЉП)

5. Величина дефицита и дуга, укључујући рочност и структуру дуга, износ рефинансирања и учешће годишњег износа камата по основу дуга у бруто друштвеном производу за наредну фискалну годину
6. Пројекти јавних инвестиција
7. Квалитет јавних услуга које пружају институције БиХ

Објашњење предложеног амандмана:

Усвајањем амандмана на Закон о финансирању институција поставила би се законска основа за повећање транспарентности и омогућавање активнијег учешћа грађана у буџетском процесу.

Усвајање амандмана није предуслов обављања свих активности које су препоручене у смјерницама. Институције које су спремне осигурати учешће грађана у процесу буџетирања могу то и сада учинити. Међутим, с обзиром да не постоји обавеза, као и да поједине препоручене активности нису експлицитно додјелене у опису послова државних службеника, читав процес је у извјесној мјери добровољан.

Амандманом се процес сарадње са институцијама БиХ успоставља по принципу одоздо на горе, гдје се као прва тачка комуникације појављују буџетски корисници. Послије тога, улога Министарства финансија јесте да обједини приједлоге и сугестије, те након тога, позове организације цивилног друштва да дају коментаре на кључна питања фискалне политике.

Тако прикупљене информације и сугестије достављају се Предсједништу а потом Парламенту. Новина је да Парламентарне комисије и Парламент позивају представнике цивилног друштва на активно учешће на сједницама прије самог усвајања буџета.

Поред тога што би овакав начин укључивања јавности у буџетирање, и подигао високе стандарде за све остале нивое власти, кључни допринос провођења амандмана превазилази чисто омогућавање учешћа грађана у овом процесу. Препоручене активности омогућиле би простор за аргументовану дискусију о важним питањима вођења фискалне политике која има дугорочне посљедице по развој друштва и избјегле би се произвољне и паушалне оцјене, понекад присутне у јавном простору.

