

Jačanje suradnje između MFIN-a i resornih ministarstava za potrebe otvorenosti budžeta

Plenarna sjednica BCOP-a 2026.

Ruzanna Gabrielyan, voditeljica Odjela za koordinaciju budžetskih procesa, Ministarstvo financija Armenije, vodstvo tima BCOP-ove radne grupe BLOWG

Naida Čaršimamović Vukotić, članica resursnog tima Svjetske banke u sklopu BCOP-a

BCOP-ova radna grupa za inovacije i otvorenost budžeta (BIOWG)



3

Globalni trendovi digitalizacije, veći zahtjevi građana za odgovornošću i brz razvoj suvremenih IT rješenja iz temelja mijenjaju UJF. Vlade se suočavaju sa sve većim očekivanjima u pogledu pružanja sveobuhvatnih, jasnih i dostupnih budžetskih informacija koje služe različitim zainteresiranim stranama, uključujući građane, članove parlamenta, akademsku zajednicu, civilno društvo i medije.

Tehnološka evolucija

Novi analitički alati, uključujući UI, omogućuju dinamično planiranje budžeta na osnovi dokaza putem simulacija scenarija, integriranih budžetskih podataka i podataka o učinku, prediktivne analitike i automatizacije procesa.

Izazovi

Unatoč znatnom napretku u pogledu transparentnosti, zemlje se bore s kompleksnom dokumentacijom, nedovoljnim sudjelovanjem zainteresiranih strana, ograničenim interaktivnim pristupima, slabim mehanizmima dostavljanja povratnih informacija i nedovoljno iskorištenim suvremenim IT alatima.

BIOWG će pružiti podršku zemljama PEMPAL-a u modernizaciji budžetske dokumentacije, produbljivanju prakse otvorenosti budžeta i iskorištavanju novih IT alata za agilnije i transparentno budžetiranje:



Modernizacija dokumentacije

Unapređenje jasnoće, sveobuhvatnosti i dostupnosti budžetske dokumentacije, uključujući bolju komunikaciju o distribucijskim i socijalnim utjecajima budžetskih mjera na različite grupe stanovništva.



Proaktivno i otvoreno budžetiranje

Uvođenje praksi koje aktivno uključuju vanjske zainteresirane strane i jačanje odgovornosti putem nadograđenih interaktivnih portala za otvorenost budžeta koji omogućuju praćenje u stvarnom vremenu i doprinose građana.



Primjena suvremenih IT alata

Uvođenje najsuvremenijih tehnologija za planiranje budžeta, uključujući automatizaciju procesa, napredne projekcije rashoda, simulacije scenarija politika i mogućnosti prediktivnog budžetiranja.

Zašto je ova tema važna:

Prava otvorenost budžeta zajednička je odgovornost na razini cijele države



4

Tradicionalni model

Fokus transparentnosti za koju je bio zadužen MFIN bio je na zbirnim fiskalnim podacima, konsolidiranim izvještajima i usklađenosti sa zahtjevima za objavljivanje. MFIN je bio jedini čuvar budžetskih informacija.

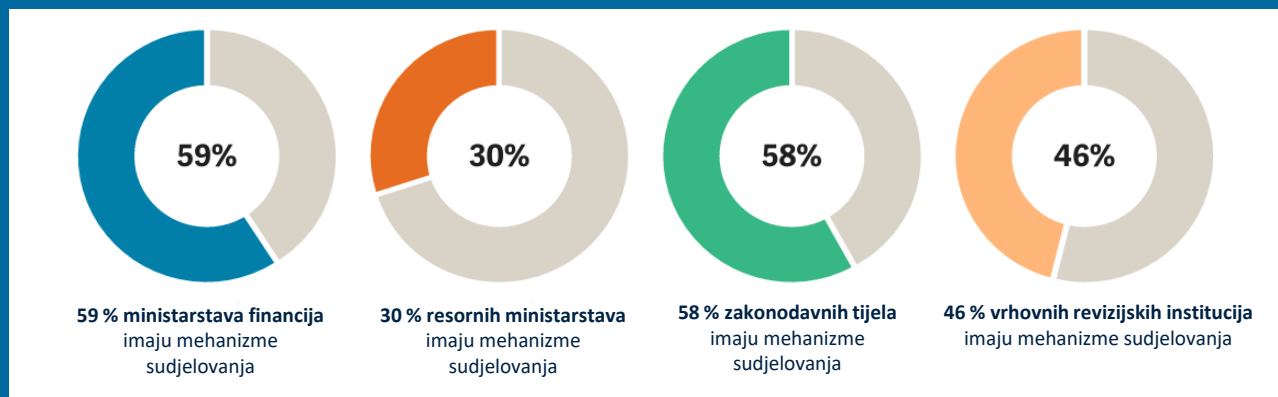
- Centralizirano objavljivanje podataka
- Fokus na odgovornost na makrorazini
- Ograničen sektorski kontekst
- Jednosmjerni protok informacija

Nova realnost

Otvorenost budžeta na razini cijele države – Građanima je stalo do sektorskih politika, pružanja usluga i opipljivih rezultata, a ne samo do zbirnih podataka.

- Resorna ministarstava odgovorna za sektorski sadržaj; određuju kojim će se programima dati prioritet, raspodjeljuju sredstva među različitim korisničkim grupama i predlažu nove politike ili usluge
- Direktno sučelje s korisnicima usluga i zainteresiranim stranama
- Dvosmjerna komunikacija i mehanizmi dostavljanja povratnih informacija

Prema anketi o otvorenosti budžeta mogućnosti javnosti za suradnju s resornim ministarstvima (pri određivanju prioriteta sektorskih politika i pripremi sektorskih budžetskih zahtjeva koji se dostavljaju MFIN-u) zaostaju za drugim institucijama (*International Budget Partnership/Međunarodno partnerstvo za budžet, 2023.*):



Bez sudjelovanja resornih ministarstava, građani mogu komentirati samo konsolidirani budžet koji izrađuje MFIN, kada je prekasno da bi se utjecalo na bitne sektorske odluke (*International Budget Partnership/Međunarodno partnerstvo za budžet, 2023.*).

Jaz u transparentnosti koji moramo premostiti



Mnoge zemlje pokazuju dobru ukupnu fiskalnu transparentnost na centralnoj razini, te objavljuju sveobuhvatne budžetske dokumente i fiskalne izvještaje putem kanala MFIN-a. Međutim, postoji stalni jaz: slaba jasnoća i sudjelovanje na sektorskoj razini.

Što građani vide

Kompleksne budžetske tablice s linijskim stavkama i oznakama, zbirne ukupne rashode prema administrativnoj klasifikaciji, ograničeno objašnjenje učinaka, prioriteta politika i kompromisa.

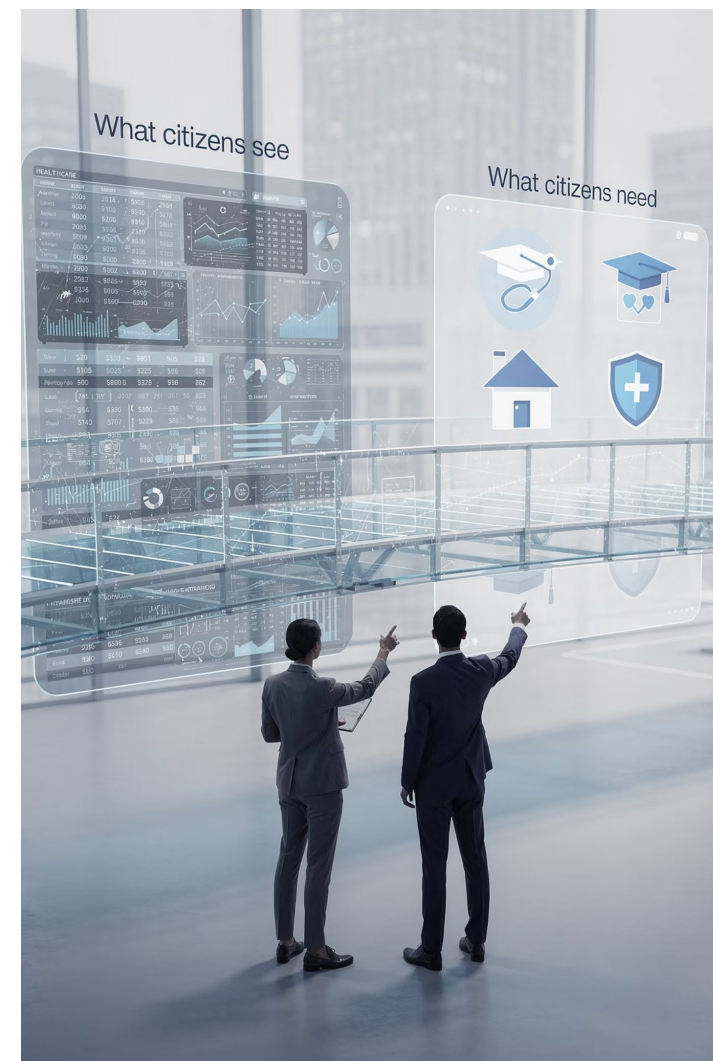
Što građani trebaju

Jasne diskurse o tome kako su resursi povezani s uslugama, razumljiva objašnjenja sektorskih strategija i očekivanih krajnjih rezultata, mogućnosti davanja doprinosa prije donošenja konačnih odluka.

Kako to premostiti

Resorna ministarstva imaju sektorsku stručnost, politički kontekst i direktne odnose s korisnicima usluga koji su potrebni kako bi budžetske informacije bile svrsishodne i provedive.

Učinkovita otvorenost budžeta zahtijeva fiskalnu transparentnost i najvišu razinu zbirnih krajnjih rezultata učinaka na centralnoj razini te svrsishodno sektorsko sudjelovanje resornih ministarstava.

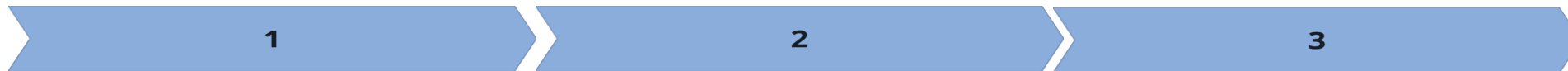


Redefiniranje suradnje MFIN-a i resornih ministarstava: Od usklađenosti do suradnje



Prava suradnja između MFIN-a i resornih ministarstava stvara temelj za svrsishodno sudjelovanje građana i bolju raspodjelu resursa. Razina intenziteta suradnje ovisit će o institucionalnim kapacitetima, političkom kontekstu i ambicijama u pogledu reformi.

Spektar suradnje



Transakcijski odnos

Resorna ministarstva dostavljaju podatke i izvještaje MFIN-u u skladu sa standardnim formatima i rokovima. Minimalna interakcija osim ispunjavanja zahtjeva za usklađenost.

Koordinirani odnos

Redoviti kanali komunikacije, usklađeni rasporedi objava, standardizirani predloži s fleksibilnošću ovisno o sektoru i zajedničke smjernice o praksama sudjelovanja.

Suradnički odnos

Zajednički osmišljene strategije sudjelovanja, integrirane platforme za dostavljanje povratnih informacija građana i zajednička odgovornost za krajnje rezultate u pogledu otvorenosti.

Dimenzije učinkovite suradnje

Zajedničko planiranje

Suradničko osmišljavanje proizvoda za otvorenost, budžeta za građane i strategija sudjelovanja koje obuhvaćaju fiskalnu disciplinu i sektorske prioritete.

Zajednička odgovornost

Resorna ministarstva preuzimaju odgovornost za sektorski diskurs, objašnjenja politika i komunikaciju o učincima uz nadzornu ulogu MFIN-a.

Koordinirano sudjelovanje

Sinkronizirani postupci savjetovanja, jedinstvene platforme za razmjenu poruka i integrirani mehanizmi dostavljanja povratnih informacija koji povezuju građane s odlukama o fiskalnoj i sektorskoj politici.

Ključni izazovi



7



Fragmentirane nadležnosti i nedostatak koordinacijskih mehanizama

Nejasna podjela dužnosti između odjela za budžet, jedinica za transparentnost, komunikacijskih timova MFIN-a i službi za planiranje resornih ministarstava. Nitko nije odgovoran za cjelokupni proces sudjelovanja.



Neujednačeni kapaciteti

Neka resorna ministarstva imaju velike kapacitete za analizu politika i komunikaciju, drugima nedostaje zaposlenika, vještina ili sustava za učinkovitu suradnju s vanjskim zainteresiranim stranama ili za objašnjavanje prioriteta.



Slabi poticaji

Čelnici vide malu političku ili administrativnu korist od ulaganja napora u transparentnost osim ispunjavanja zahtjeva za usklađenost.



Politička i/ili administrativna kultura nesklona rizicima

Strah od kritike javnosti, politička osjetljivost oko dodjele resursa i sklonost centraliziranim porukama ograničavaju spremnost na proaktivnu suradnju s građanima i civilnim društvom.



Nepotpuni mehanizmi dostavljanja povratnih informacija

Savjetovanja se provode, ali doprinosi nisu vidljivo uključeni. Nema odgovarajućeg objašnjenja o tome kako su povratne informacije utjecale na odluke, čime se narušava povjerenje i sudjelovanje tijekom vremena.

Ono što opažamo na terenu (npr. budžet za građane priprema MFIN na centralnoj razini s neznatnim sadržajem specifičnim za pojedine sektore, podaci o učincima objavljuju se u tablicama, ali bez objašnjenja ili povezanosti s odlukama o dodjeli budžetskih sredstava, javna savjetovanja odražavaju se kasno i kao postupak koji se „mora održati“, nedosljedna kvaliteta informacija u svim sektorima te ograničena primjena digitalnih platformi i suvremenih alata za sudjelovanje u resornim ministarstvima) **često je odraz dubljih strukturnih i institucionalnih pitanja.** Rješavanje simptoma bez rješavanja temeljnih uzroka dovodi do površne usklađenosti, a ne do svrsishodnih promjena.

Preoblikovanje otvorenosti budžeta



Pravi trenutak je najvažniji

Otvorenost budžeta ne odnosi se samo na objavljivanje dokumenata, nego i na uključivanje zainteresiranih strana kada odluke još nisu donesene. To znači tijekom oblikovanja politika, a ne odobrenja budžeta.



Resorna ministarstva su ključni akteri

Premda MFIN ima ključnu koordinacijsku ulogu, resorna ministarstva imaju sektorsku stručnost, odnose sa zainteresiranim stranama i ovlasti za donošenje odluka koje sudjelovanje čine svrsishodnim.



Politika dolazi prije budžeta

Najvažnije odluke o raspodjeli resursa donose se kada se oblikuju politike i zakoni, a ne kada se odobravaju budžeti. Uključite se rano, a ne kasnije kada to neće biti učinkovito.



Tehnologija je oslonac, ne rješenje

UI i digitalni alati mogu znatno poboljšati transparentnost i sudjelovanje, ali zahtijevaju dobre podatke, tehničke kapacitete i političku volju.



Suradnja je ključna

Za učinkovitu otvorenost budžeta potrebno je partnerstvo između MFIN-a (utvrđivanje standarda, osiguravanje alata) i resornih ministarstava (koja su zadužena za sudjelovanje po sektorima). Ne mogu uspjeti samostalno.

Nemojte transparentnost budžeta smatrati nadležnošću MFIN-a. Uvidite da se radi o obvezi na razini cijele države, s resornim ministarstvima u središtu svrsishodnog sudjelovanja građana.

Moguće točke suradnje i sudjelovanja u ciklusima koji se odnose na politike i budžet



Sudjelovanje resornog ministarstva ključno je i u razvoju politika i u budžetskim procesima. MFIN ima ključnu ulogu u konsolidaciji budžeta, omogućuje standardizaciju/daje predloške, ali istovremeno dopušta fleksibilnost s obzirom na sektorske razlike, dok resorna ministarstva potiče na sustavno korištenje dokaza. Nakon što politike i budžet uđu u fazu odobravanja, mogućnosti za svrsishodne promjene su ograničene. Resorna ministarstva, a ne samo imaju ključ za oslobađanje tog potencijala.

Oblikovanje politika

Uloga resornog ministarstva je ključna; MFIN pruža okvir za izradu troškova i integranje u strukturirano planiranje budžeta prema programima i učincima. U ovoj fazi utvrđuju se prioritete sektorskih politika (na osnovi dokaza o učincima, ako su dostupni), raspravlja o kompromisima te se razvijaju zakoni/regulativa. **Rana suradnja resornih ministarstava i zainteresiranih strana osigurava razvoj politika u skladu s potrebama građana.**

Resorna ministarstva vode sektorska savjetovanja, izrađuju prijedloge politika i objašnjavaju odluke o politikama.

Odobrenje zakona (budžeta i politika)

Zajednička nadležnost s obrazloženjima na osnovi dokaza. Resorna ministarstva podupiru parlamentarne odbore u preispitivanju sektorskih zakona i prijedloga budžeta (obrazloženja zahtjeva za sredstva na osnovi podataka o učincima i planova za pružanje usluga). Za odobrenje budžeta MFIN osigurava zbirni fiskalni kontekst i zbirne najviše prioritete krajnjih rezultata, koordinira razmjenu poruka o budžetskim pitanjima i osigurava dosljednost okvira za izvještavanje o učincima. **Zakonodavno tijelo treba održati javna saslušanja ili koristiti druge mehanizme sudjelovanja javnosti putem kojih javnost može dati svoj doprinos tijekom javnih razmatranja.**

Izvještavanje o učincima i evaluacija politika

Resorna ministarstva odgovorna su za svoj diskurs; MFIN konsolidira i dovodi u pitanje tvrdnje resornih ministarstava. Osobe nadležne za implementaciju moraju kontekstualno objasniti rezultate, krajnje rezultate pružanja usluga, podatke o učincima i utjecaje politika. To uključuje izvještaje o izvršenju budžeta i nalaze evaluacije politika. MFIN standardizira formate za izvještavanje, konsolidira fiskalne izvještaje i izvještaje o učincima, te dovodi u pitanje tvrdnje resornih ministarstava o učincima. Vrhovne revizijske institucije osiguravaju neovisnu provjeru i evaluaciju. **Mehanizmi sudjelovanja javnosti mogu se koristiti i u fazi evaluacije.**

1

2

3

4

5

Oblikovanje budžeta

MFIN utvrđuje i koordinira proces, resorna ministarstva snose odgovornost. MFIN utvrđuje i koordinira proces, sa standardiziranim predloškima za prijedloge (uključujući zahtjeve u pogledu finansijskih podataka i podataka o učincima), dovodi u pitanje podnesene prijedloge i raspoređuje resurse za potrebe donošenja odluka vlade, na osnovi prijedloga resursnih ministarstava uzimajući u obzir priopćene strateške prioritete vlade i smjer fiskalne politike. Resorna ministarstva odgovorna su za svoje prijedloge, obrazlažu zahtjeve za resurse dokazima, objašnjavaju na koji način se dodijeljenim sredstvima podupiru ciljevi politika i pokazuju očekivani rezultati. Resorna ministarstva moraju povezati zahtjeve za budžet sa strateškim planovima i ciljanim učincima. **Resorna ministarstva trebaju koristiti mehanizme sudjelovanja putem kojih javnost može dati svoj doprinos tijekom pripreme sektorskih zahtjeva za budžet koji se dostavljaju MFIN-u, dok MFIN treba koristiti mehanizme sudjelovanja putem kojih javnost može dati svoj doprinos tijekom oblikovanja ukupnog budžeta koji se dostavlja vladi/parlamentu.**

Izvršenje budžeta i implementacija politika

Resorna ministarstva snose odgovornost, a MFIN standardizira izvještajne formate te konsolidira i vrši monitoring podataka. Resorna ministarstva implementiraju odobrene politike i izvršavaju budžete, prikupljaju podatke o učincima tijekom implementacije. Ako dođe do preraspodjele resursa ili potrošnja odstupa od planova, moraju objasniti promjene dokazima, dostaviti ažurirane informacije o finansijskim indikatorima i indikatorima učinka tijekom godine te zadržati povjerenje zainteresiranih strana. MFIN prati ukupno izvršenje, osigurava dosljednost izvještaja i dovodi u pitanje odstupanja od planova. **Mehanizmi sudjelovanja putem kojih javnost može dati svoj doprinos monitoringu izvršenja budžeta i implementaciji politika MFIN-a i resornih ministarstava.**

Praktični mehanizmi sudjelovanja za resorna ministarstva

10



Javna savjetovanja

- Otvoreni sastanci o nacrtima politika i zakona
- Online platforme za savjetovanja o pisanim podnescima
- Ciljana savjetovanja s pogođenim grupama

Primjer: Ministarstvo zdravstva održava regionalna savjetovanja o reformi zdravstva prije izrade zakona



Ankete za građane

- Ankete za građane o prioritetima potrošnje prije oblikovanja budžeta
- Raščlanjeno prema demografskim grupama kako bi se razumjele različite potrebe
- Rezultati su podloga ministarstvu za prijedloge budžeta

Primjer: Ministarstvo infrastrukture provodi anketu među građanima o prometnim prioritetima



Savjetodavni odbori zainteresiranih strana

- Stalni odbori s civilnim društvom, privatnim sektorom, akademskom zajednicom
- Redoviti sastanci tijekom razvoja politika
- Savjetodavna uloga s transparentnim sustavom dostavljanja povratnih informacija

Primjer: Savjetodavni odbor Ministarstva obrazovanja sa sindikatima učitelja i nastavnika, udrugama roditelja, nevladinim organizacijama u oblasti obrazovanja



Digitalne platforme za sudjelovanje

- Online portali za diskusije o politikama
- Sudjelovanje na društvenim mrežama
- Mobilne aplikacije za povratne informacije

Primjer: Ministarstvo poljoprivrede koristi mobilnu aplikaciju za poljoprivrednike za prijavljivanje potreba i izazova



Radionice za participativno oblikovanje politika

- Sastanci za zajedničko oblikovanje politika sa zainteresiranim stranama
- Kreativni pristupi (tzv. design thinking) rješavanju problema
- Razvoj odgovornosti i legitimiteta

Primjer: Ministarstvo okoliša s pogođenim zajednicama osmišljava politike prilagodbe klimatskim promjenama

Izgradnja učinkovitih partnerstava MFIN-a i resornih ministarstava: Mogući smjerovi reformi

**1**

Jasan okvir upravljanja

- Definirane dužnosti i nadležnosti (te vremenski raspored i format) dodijeljene za savjetovanje sa zainteresiranim stranama tijekom oblikovanja politika i budžeta za resorna ministarstva i MFIN
- Redoviti koordinacijski sastanci
- Zajedničke radne grupe za posebne inicijative

2

Zajednički standardi i alati

- Zajednički predlošci, kontrolni popisi, standardi kvalitete i formati za postupke sudjelovanja javnosti i otvorenost općeg budžeta (*„predložak za sektorsku transparentnost i sudjelovanje javnosti“*)
- Integrirane digitalne platforme za podatke o budžetu i sudjelovanje javnosti – korištenje tehnologije za pojednostavnjenje suradnje i sudjelovanja javnosti

3

Izgradnja kapaciteta

- MFIN pruža tehničku pomoć resornim ministarstvima u vezi s metodama sudjelovanja
- Resorna ministarstva razmjenjuju sektorsko stručno znanje s MFIN-om
- Uzajamno učenje među resornim ministarstvima
- Vanjska stručna podrška prema potrebi

4

Poticaji i odgovornost

- Indikatori učinka za transparentnost i sudjelovanje
- Prepoznavanje dobrih praksi
- Budžet za aktivnosti sudjelovanja
- Izvještavanje javnosti o napretku

5

Politička podrška

- Predanost na visokoj razini vodstva MFIN-a i resornih ministarstava
- Jasne političke smjernice kojima se podupire otvorenost

Upute za grupne diskusije

12

Sudionici će biti podijeljeni u četiri grupe – tri grupe prema jezicima uživo i jedna grupa za sve online sudionike (s prijevodom). Od zemalja je zatraženo da pripreme kratku prezentaciju (najviše pet slajdova o sljedećem):



Postojeće prakse

- Kako su nadležnosti za otvorenost budžeta trenutačno podijeljene između MFIN-a i resornih ministarstava?
- U kojim fazama MFIN i resorna ministarstva uključuju vanjske zainteresirane strane i putem kojih mehanizama?
- Sudjeluje li javnost u dovoljno ranoj fazi da utječe na političke odluke ili tek nakon oblikovanja budžeta?



Izazovi i ograničenja

- Koje su ključne prepreke svrsishodnom sudjelovanju javnosti?
- Koji su izazovi u pogledu kvalitete i usklađenosti informacija među resornim ministarstvima?
- Što onemogućuje resornim ministarstvima da uključe zainteresirane strane tijekom oblikovanja politika?



Budući planovi

- Postoje li planovi za jačanje sudjelovanja javnosti u vašoj zemlji?
- Postoje li planovi za unapređenje suradnje MFIN-a i resornih ministarstava u pogledu sudjelovanja javnosti?
- Bi li BCOP-ov proizvod znanja o ovoj temi bio koristan i čime bi se trebao baviti?

U svakoj grupi održat će se prezentacije po zemljama. **Nakon prezentacija po zemljama grupe će prikupiti podatke o sljedećem:**

1. ključne najčešće postojeće prakse u većini zemalja u vašoj grupi
2. ključni zajednički izazovi za većinu zemalja
3. predložene mjere/reforme koje bi mogle biti učinkovite u većini zemalja
4. koji bi konkretni aspekti bili korisni za proučavanje/trebali biti sadržani u potencijalnom budućem proizvodu znanja BCOP-a?

Grupni izvjestitelj predstaviti će rezultate grupne diskusije nakon pauze za kavu (najviše 10 minuta po grupi).

NA OSNOVI REZULTATA GRUPNIH DISKUSIJA IZVRŠNI ODBOR BCOP-a IZRADIT ĆE AKCIJSKI PLAN BCOP-a ZA FG 2027.

HVALA VAM!

Više informacija: internetska stranica PEMPAL-a/[PEMPAL website](#), informativna brošura o BCOP-u/[Factsheet](#), i BCOP-ovi proizvodi znanja/[knowledge products](#)
Kontakt: bcop@pempal.org, ncarsimamovicvuk@worldbank.org

