



Kako razumjeti i uticati na proces lokalnog budžetiranja



B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Kako razumjeti i uticati na proces lokalnog budžetiranja

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Podgorica, januar 2010. godine

IMPRESSUM

NAZIV PUBLIKACIJE

Kako razumjeti i uticati na proces lokalnog budžetiranja

IZDAVAČ

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)
Dalmatinska 78, 20 000 Podgorica, Crna Gora
tel/fax: + 382 20 219-120, 219-121, 219-122, 219-123
e-mail: crnvo@crnvo.me
web site: www.crnvo.me

ZA IZDAVAČA

Ana Novaković

PRIPREMILI

Danijela Zogović, Ana Novaković

POKROVITELJ

The Balkan Trust for Democracy

PREPRESS

Blažo Crvenica

ŠTAMPA

Studio Mouse, Podgorica

TIRAŽ

500

SADRŽAJ

PREDGOVOR	4
POJMOVNIK.....	6
I UVOD U PROCES BUDŽETIRANJA	9
1.1. Budžet-pojam i definicija	9
1.2. Elementi i struktura budžeta.....	11
1.3. Šta je to budžetski ciklus?	14
II ŠTA JE TO OPŠTINSKI BUDŽET?.....	17
2.1. Glavne faze i akteri opštinskog budžetskog ciklusa	18
2.2. Finansiranje lokalne samouprave	20
III NOVE PRAKSE U PRISTUPU OPŠTINSKIM BUDŽETIMA	23
3.1. Participativni budžet - teorija i praksa	23
3.2. Mehanizmi participativnog budžeta	26
3.3. Uloga civilnog društva u participativnom budžetu	30
3.4. Programski budžet	31
IV PREPORUKE	33
4.1. Preporuke za bolji i transparentniji rad lokalne samouprave.....	34
4.2. Preporuke za povećanje učešća građana u procesima odlučivanja u lokalnim samoupravama.....	36
SPISAK LITERATURE	38

POJMOVNIK

Budžet je finansijski program jedne vlade baziran na godišnjim procjenama prihoda i rashoda. Ako ga donosi Skupština Crne Gore radi se o državnom budžetu, a ako ga donosi skupština opštine, onda je reč o opštinskom budžetu.

Budžetska poruka je instrument koji koristi predsjednik opštine da se obrati građanima u procesu planiranja budžeta, kako bi im predstavio ciljeve i planove za narednu godinu. Budžetska poruka je obraćanje predsjednika opštine u pisanom obliku, kratka je, razumljiva i jasna, sa konkretnim predlozima i predstavlja razvojnu politiku lokalne zajednice u najkraćem obliku. Budžetska poruka je često uvodni dio skraćenog budžeta.

Budžetska rezerva predstavlja dio planiranih prihoda koji se ne raspoređuju unaprijed. Postoji tekuća i stalna budžetska rezerva. O korišćenju sredstava odlučuje ministar finansija uz prethodnu saglasnost vlade ili predsjednik opštine, ako se radi o lokalnom nivou.

Budžetska sredstva čine ukupni priliv budžeta.

Budžetski ciklus ili budžetski proces je sistem radnji i pravila koji omogućavaju vlastima da planiraju, predlažu, usvajaju i izvršavaju budžet. Budžetski ciklus počinje fazom planiranja, kada vlada daje smjernice za narednu godinu, a završava krajem godine kada se budžet izvrši i kada se podnese finalni izvještaj o izvršavanju budžeta.

Budžetski deficit je stanje u budžetu u kojem su veći budžetki rashodi nego što su bili prihodi za datu fiskalnu godinu, što predstavlja negativnu razliku između rashoda i prihoda u budžetu (manjak).

Budžetski korisnici/potrošačke jedinice su svi oni koji se finansiraju iz budžeta - državni organi, ministarstva, organi uprave, organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave.

Budžetski prihodi/primici čine izvori iz kojih se obezbjeđuje novac iz budžeta.

Budžetski rashodi/izdaci su svi troškovi i isplate u budžetu.

Budžetski suficit je stanje u budžetu u kojem su na kraju fiskalne godine budžetski prihodi veći nego što su bili rashodi za datu fiskalnu godinu, tj. potrošilo se manje nego što je bilo predviđeno i dolazi do viška u budžetu.

Egalizacioni fond – fond koji je ustanovila država, a za koji se sredstva obezbjeđuju iz prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 10% tih prihoda. Sredstva egalizacionog fonda služe da se ujednače finansijski uslovi manje razvijenih opština sa razvijenijim.

Fiskalna godina je kalendarska godina za koju se budžet donosi.

Građanska participacija predstavlja učešće građana u vršenju javnih politika, od najbitnijih pitanja koja se tiču države, do pitanja koja se tiču lokalne zajednice u kojima žive. Akcenat je na aktivnoj ulozi pojedinca kao pripadnika zajednice i na jakom civilnom društvu.

Izvršenje budžeta je korišćenje sredstava planiranih budžetom u godini za koju je budžet donešen.

Javna rasprava je najpovoljniji mehanizam koji koriste vlasti da uključe građane u proces donošenja odluka. Kao instrument dvosmjerne komunikacije, organizovana je od strane vlasti s ciljem da informiše građane o pitanjima, projektima i relevantnim problemima prikupljajući njihove komentare prije konačnog djelovanja i uključujući ih u svoju politiku.

Kapitalni budžet predstavlja program koji se odnosi na period duži od jedne godine i najčešće se vezuje za infrastrukturu, lokalnu i od opšteg značaja, građevinske objekte, zemljište i opremu. Kapitalni budžet se odnosi na realizaciju strateških projekata vlade ili lokalne uprave i njime se povećava nefinansijska imovina države, a donosi se za period od četiri godine.

Participativni budžet je proces koji omogućava građanima da učestvuju i pregovaraju o distribuciji javnih sredstava. Programi PB podrazumijevaju podršku vlada, građana, organizacija civilnog društva da se građanima da direktna uloga u odlučivanju kako će se njihov novac trošiti. Svrha participativnog budžeta je da uključi građane u budžetski proces i poveća transparentnost rada lokalnih organa.

Privremeno finansiranje nastaje kada potrošačke jedinice ne donesu budžet do 31. decembra. Odluka o privremenom finansiranju donosi se za period od tri mjeseca do kada moraju usvojiti budžet.

Programski budžet dio godišnjeg zakona o budžetu koji sadrži zadatke i aktivnosti pojedinih potrošačkih jedinica koji se sprovode u cilju efikasnog upravljanja sredstvima po predloženim programima i potprogramima a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom države.

Rebalans budžeta je promjena u budžetu do koje dolazi u toku fiskalne godine, najčešće usled usvajanja nekog zakona ili propisa koji za posljedicu ima smanjenje budžetskih prihoda ili povećanje rashoda, kao i usled neke novonastale ekonomske/privredne situacije koja dovodi do manjeg priliva u budžetu nego što je planirano. Usvajanje izmjenjena i dopuna budžeta se stručno naziva rebalans budžeta.

Skraćeni budžet ili budžet u malom je dokument koj predstavlja sažetak cjelokupnog budžeta, koji je razumljiv, lako čitljiv i koncizan. Mogu da ga urade organi vlasti prije i poslije usvajanja budžeta ali i relevantne nevladine organizacije i ostali subjekti civilnog društva. Svrha ovog budžeta je da informiše građane o budžetu i da im omogući da izrade konkretne predloge koji mogu biti uključeni u budžet. Ovo važi samo ako se dokument donosi prije usvajanja budžeta. Međutim, ako se skraćeni budžet donese nakon usvajanja budžeta osnovna svrha mu je informisanje, a ne adekvatno uključivanje građana, što nije redak slučaj.

Tekući budžet obuhvata rashode budžeta, tekuću budžetsku rezervu i stalnu budžetsku rezervu. U tekuće budžetske rashode spadaju redovne djelatnosti koje se finansiraju i izvršavaju tokom fiskalne godine. Za hitne i nepredviđene izdatke, tokom fiskalne godine, koriste se sredstva tekuće i stalne rezerve. Ministar finansija odlučuje o korišćenju sredstava tekuće i stalne rezerve, uz predhodnu saglasnost vlade.

Transfer je plaćanje ili prenos prava svojine, bez činjenja odgovarajuće protivusluge.

Van-budžetski fondovi su organizacije ustanovljene zakonom, koje se finansiraju iz doprinosa, namjenskih poreza i/ili neporeskih prihoda.

PREDGOVOR

Ovaj priručnik je namjenjen svima koji žele da nauče nešto više o procesu budžetiranja i njegovim elementima, kao i o mehanizmima pomoću kojih građani mogu da utiču na ovaj proces. Priručnik sadrži kratke informacije o budžetu kao dokumentu, fazama budžetskog procesa i praksama koje postoje u svijetu, a posljednjih godina i u regionu.

Svrha priručnika je da građanima, nevladinim organizacijama, zapošljenima u lokalnoj samoupravi i ostalim akterima u jednoj lokalnoj zajednici, približi proces budžetiranja u lokalnim samoupravama i učini ga što jasnijim. Struktura budžeta najčešće izgleda konfuzno i strano. Budžet, najčešće, na prvi pogled zbunjuje građane. Građani u najvećem broju slučajeva smatraju da je to izuzetno komplikovan dokument i da taj proces obavljaju ljudi koji su za to obučeni. Najčešće iz ovog razloga, građani nisu zainteresovani i upućeni u proces kreiranja i usvajanja lokalnih budžeta, već samo u proces njegovog kritikovanja, najčešće u periodu kada je kasno za bilo kakve izmjene. Ovaj priručnik je sačinjen da pomogne građanima u demistifikaciji budžetskog procesa i budžeta kao dokumenta, kao i da ohrabri građane i ostale aktere participacije da se uključe i aktivno učestvuju u njegovoj izradi.

Niko od građana ne očekuje da znaju čitati kodove koji postoje u budžetskoj formi, ali ono što ćemo ovim priručnikom pokušati da postignemo jeste da građane upoznamo sa cjelokupnim procesom budžetiranja, sa fazama u kojima građani mogu da daju svoj doprinos, kao i sa najpovoljnijim mehanizmima pomoću kojih to mogu učiniti. Osim toga, čitaoci će dobiti sliku o praksama koje postoje u svijetu i koje, s jedne strane, čine rad lokalnih organa transparentnijim, a s druge, povećavaju učešće građana u procesu kreiranja lokalnih budžeta.

Priručnik je sastavljen iz četiri tematske celine, podijeljene tako da čitaoca polako uvode u tematiku, vodeći ga kroz osnovne pojmove budžetiranja, njegove faze, samu strukturu i elemente. Nakon toga, slijedi opštinski proces budžetiranja i učešća građana u njemu kao ključna tačka cijelog priručnika na koju se kasnije nadovezuju modeli koji su se pokazali najuspješnijim u uključivanju građana u proces budžetiranja na lokalnom nivou.

U prvom dijelu ćemo čitaoce upoznati sa osnovnim elementima budžetskog procesa, predstavimo budžet, njegovu svrhu, formu i strukturu, faze kroz koje prolazi u budžet-

skom ciklusu i aktere koji učestvuju u njegovom planiranju, izradi i realizaciji. Ovaj dio je uglavnom teorijski i sadrži dosta informacija iz budžeta kao dokumenta, ali koje su nužne da bi građani dobili potreba znanja i da bi mogli da se uključe u budžetski proces.

Drugi dio priručnika se odnosi na lokalni proces budžetiranja, tj. opštinski budžet. Ovaj dio se nadovezuje na prvi i bliže objašnjava glavne aktere opštinskog budžetskog ciklusa i njihovu odgovornost koju imaju u ovom procesu. Čitanjem ovog poglavlja, postaće vam jasno u kojoj fazi budžetskog ciklusa bi bilo najefikasnije da se vi, kao građani, uključite.

Nove prakse u pristupu opštinskim budžetima su predstavljene u trećem poglavlju. Ovo poglavlje je posvećeno građanima i njihovom učešću u procesu budžetiranja, a poseban je akcenat na onome što obje strane, i lokalna samouprava i građani, mogu da urade da budžetski proces postane transparentan i da u njemu učestvuju i građani. Takođe su dati i mehanizmi koji građani i civilni sektor mogu da koriste u cilju što uspješnijeg uključivanja građana u budžetski proces.

Poslednji dio čine preporuke za efikasniji i transparentniji rad lokalnih samouprava, kao i preporuke za veće učešće građana u procesu budžetiranja i u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou uopšte. Ove preporuke čine sažetak cjelokupnog priručnika i predstavljaju dobru podlogu sa koje i lokalna samouprava i građani mogu da krenu u realizaciju koncepta zvanog participativni budžet, budžet građana.

I UVOD U PROCES BUDŽETIRANJA

1.1. Budžet - pojam i definicija

Riječ „budžet“ redovno srećemo u svakodnevnom životu: kućni budžet, budžet firme u kojoj radimo, budžet opštine u kojoj živimo, državni budžet... Pođimo od našeg kućnog, porodičnog budžeta, kao najjednostavnijeg i najbližeg primjera. U osnovi, on ima sve elemente koje ima i državni/lokalni budžet – imamo mjesečne prihode (plate i honorare ukućana, rente ako izdaju stan ili neki lokal, jednom riječju - sve sto može da napuni jedan zajednički kućni budžet), rashode (u ovu kategoriju spada dosta sitnih podkategorija koje varijaju od porodice do porodice - izdaci za kupovinu (hrane, odjeće, obuće, tehnike...) plaćanje komunalija, struje, gorivo i održavanje auta, kirija za stan, računi za mobilni i fiksni telefon i razni drugi troškovi. I naravno štednja, koju svaki kućni budžet poznaje, rezerva. I dugovanja, koja vraćamo prije ili kasnije. Zlatno pravilo koga se pridržavamo je da naši mjesečni rashodi ne budu veći od naših prihoda, da budu bar jednaki, a poželjno je i „hraniti“ našu štednju. Kako stvari u životu nisu uvijek idealne, ponekad rashodi, budu veći od prihoda, najčešće zbog nekih nepredviđenih situacija (kašnjenje plata, bolest u porodici, kvarovi u stanu ili na autu) i tada se oslanjamo na našu štednju ili se pak zadužujemo pa vraćamo dugove. Ipak, u jednom kućnom budžetu, nemamo striktnih pravila. Ako se neracionalno troši, ukućani su ti koji ispaštaju zbog toga i novonastala situacija pogađa samo njih, dok to nije slučaj kada je u pitanju državni ili budžet opštine u kojoj živimo.

Državni ili opštinski budžet je izraz ovlašćenja koje smo dali organima vlasti da upravljaju našim parama i da ih raspodjele na najbolji mogući način da se zadovolje potrebe svih građana. Drugim riječima, pare poreskih obveznika se raspoređuju tako da omoguće

funkcionisanje države i svih njenih institucija i u isto vrijeme zadovolje prioritete i potrebe koje postoje u društvu. Pritom, za razliku od porodičnog budžeta, postoje neka striktna pravila.

U Zakonu o budžetu, budžet je definisan kao “finansijski program baziran na godišnjim procjenama primitaka i izdataka“ . Ali, da li je budžet ustvari samo to? Da li je to i sistem vrijednosti? Ili ispunjavanje obećanja koje je dala vladajuća struktura kada je došla na vlast? Ili pak kratkoročni ili dugoročni planski dokument jedne vlade? Postavlja se pitanje da li je budžet samo jedna prosta ekonomska računica. Definicija budžeta ima onoliko koliko i stručnjaka koji se bave ovom temom. U sljedećim redovima ćemo pokušati da pogledamo budžet sa svih aspekata. Naravno, prvo sa ekonomskog, jer je ipak budžet, u osnovi, jedna ekonomska kategorija.

Sama riječ budžet potiče iz srednjovjekovne francuske reči bougette (deminutiv od riječi bouge - kožna torba) što znači vrećica. U engleskoj parlamentarnoj terminologiji budžet je označavao kožnu torbu u kojoj je ministar finansija donosio predlog prihoda i rashoda države za naredni period. Danas se koristi kao naziv za plan prihoda i rashoda u određenom vremenskom periodu. Kada se radi o opštinskom i državnom budžetu, vremenski period za koji se donosi budžet je godinu dana, i ta godina za koju se planiraju prihodi rashodi naziva se **fiskalna godina**. Budžet se donosi za narednu godinu, a pripreme za njegovo donošenje traju tokom cijele godine.

Na samom početku, veoma je bitno odrediti koja je osnovna svrha budžeta. Prvo, budžet predstavlja važno sredstvo kojim se građani informišu o ciljevima, politikama, programima i uslugama koje opština/država namjerava sprovesti u narednoj godini. Drugo, budžet takođe oslikava način na koji se naplaćuju sredstva preko poreza, doprinosa, naknada i drugih oblika javnih prihoda, a isto tako daje okvir za javne rashode ili trošenje naplaćenih prihoda. I treće, budžet služi za izvještavanje o ranije preduzetim ili aktivnostima čija je implementacija u toku.

Kada bi morali odabrati jednu definiciju budžeta koja u sebi sadrži sve elemente i koja je najsveobuhvatnija, bila bi to sljedeća definicija: budžet je finansijski program jedne vlade baziran na godišnjim procjenama primitaka i izdataka, odnosno jako političko sredstvo u rukama vladajuće strukture koje omogućava realizaciju njihovih programa i aktivnosti kao odraz obećanja koja su dali građanima kada su došli na vlast.

1.2. Elementi i struktura budžeta

Budžet, kao planski finansijski dokument jedne vlade, sastoji se iz opšteg i posebnog djela. Opšti dio čini zbir prihoda i rashoda, dok posebni dio sadrži detaljan raspored po budžetskim korisnicima i visini rashoda.

Opšti dio budžeta je prvi dio dokumenta, kraći je i daje opštu sliku prihoda i rashoda za budžetski period, tj. datu fiskalnu godinu. On sadrži procjenu prihoda i rashoda iskazanih po ekonomskoj klasifikaciji za tekući i kapitalni budžet, normativni dio budžeta kojim se bliže uređuje njegovo izvršenje, upotrebu suficita i pokriće deficita, kao i tekuću i stalnu budžetsku rezervu.

U ovom dijelu se procjena prihoda i rashoda postiže izradom:

1. tekućeg budžeta
2. kapitalnog budžeta
3. transakcija finansiranja
4. budžeta državnih fondova

Tekući budžet obuhvata rashode budžeta, tekuću budžetsku rezervu i stalnu budžetsku rezervu. U tekuće budžetske rashode spadaju redovne djelatnosti koje se finansiraju i izvršavaju tokom fiskalne godine. Za hitne i nepredviđene izdatke, tokom fiskalne godine, koriste se sredstva tekuće i stalne rezerve. Ministar finansija odlučuje o korišćenju sredstava tekuće i stalne rezerve, uz predhodnu saglasnost Vlade.

Kapitalni budžet predstavlja program koji se odnosi na period duži od jedne godine i najčešće se vezuje za infrastrukturu, lokalnu i od opšteg značaja, građevinske objekte, zemljište i opremu. Kapitalni budžet se odnosi na realizaciju strateških projekata vlade ili lokalne uprave i njime se povećava nefinansijska imovina države, a pored kapitalnih projekata, sadrži i podatke o izvorima finansiranja, koji mogu biti domaći i strani. Donosi se za period od četiri godine¹.

¹ Izrada kapitalnog budžeta započinje u martu, kada budžetski korisnici svoje projektne zahtjeve dostavljaju definisanim institucijama (Direkcija za javne radove i Direkcija za državne puteve), koje na osnovu dostavljene dokumentacije, u saradnji sa Ministarstvom finansija, pripremaju Pregled projekata po prioritetima i dostavljaju ga Vladi na razmatranje, u cilju donošenja odluke o projektima koji će biti prioritetno finansirani u narednom četvorogodišnjem periodu.

U *transakcije finansiranja* spada otplata dugova, garancija i obaveza iz prethodnih godina. Ova se sredstva koriste za finansiranje višegodišnjih projekata.

Državni (vanbudžetski) fondovi su organizacije ustanovljene zakonom i finansiraju se iz doprinosa, namjenskih poreza i/ili neporeskih prihoda. U ove fondove spadaju Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, Fond zdravstva i Zavod za zapošljavanje, Fond za razvoj Republike Crne Gore, Fond za obeštećenje i drugi fondovi osnovani u skladu sa zakonom.

Posebni dio budžeta čine rashodi iz tekućeg budžeta prikazani kroz detaljan raspored po budžetskim korisnicima/potrošačkim jedinicama i visini rashoda. U ovom dijelu je detaljno prikazano izvršenje budžeta u svakoj od potrošačkih jedinica.

Kao što smo već pomenuli, budžet čini procjena javnih prihoda i troškova (rashoda) za narednu godinu. Prihodi i rashodi za datu kalendarsku godinu moraju biti jednaki kako bi budžet mogao biti izbalansiran - uravnotežen. Kada su prihodi veći od rashoda onda imamo budžetski suficit (višak), a ako je situacija obrnuta, tj. ako su rashodi veći od prihoda, govorimo o budžetskom deficitu (manjak). U oba slučaja odstupa se od načela uravnoteženosti, koji je glavni princip funkcionisanja budžeta. Češći je drugi slučaj, kada se pojavljuje manjak, koji se reguliše najčešće pozajmicama, i u tim slučajevima moraju se smanjiti rashodi i predložiti novi prihodi kako bi načelo uravnoteženosti budžeta bilo ispoštovano. Ako pak, dođe do suficita, on se koristi da se isplati državni dug ili dio državnog duga.



PRIHODI = RASHODI

princip uravnoteženosti / izbalansiranosti budžeta

U **državne budžetske** prihode ubrajamo:

- Tekuće prihode (porezi, doprinosi, takse, naknade, koncesije i ostali prihodi);
- Primitke od prodaje imovine;
- Primitke od otplate kredita;
- Donacije i transfere
- Pozajmice i kredite (domaće i inostrane)
- Druge prihode, u skladu sa zakonom².

² Preuzeto iz Zakona o Budžetu, član 9

U **državne budžetske rashode** svrstavamo:

- Tekuće rashode za: bruto zarade i doprinose na teret poslodavca, ostala lična primanja, rashode za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, rente, subvencije i ostale izdatke;
- Transfere za socijalnu zaštitu;
- Transfere institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru
- Kapitalne izdatke za nabavku i investiciono održavanje finansijske i nefinansijske imovine;
- Date pozajmice i kredite;
- Otplatu dugova, garancija i obaveza iz prethodnih godina;
- Ostale isplate, u skladu sa zakonom³.

Dok se prihodi prikazuju po izvorima odakle potiču (porezni, neporezni, kapitalni, grantovi, dotacije, donacije), budžetski rashodi se iskazuju po namjenama, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji.

Iskazivanje rashoda po namjenama obuhvata: tekuće izdatke (bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca, ostala lična primanja, rashodi za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, rente, subvencije i ostali izdaci), transfere za socijalnu zaštitu, transfere pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, kapitalne izdatke za nabavku i investiciono održavanje finansijske i nefinansijske opreme, date pozajmice i kredite, otplatu dugova, garancije i obaveze iz prethodnih godina i ostale isplate, u skladu sa zakonom.

Ekonomska klasifikacija je prikaz rashoda po vrstama, kao što su: bruto zarade, ostala lična primanja, rashodi za materijal i usluge, kamate, rente i dr.

Funkcionalna klasifikacija odnosi se na prikaz rashoda po oblastima za koje su namijenjeni, kao što su rashodi za: opšte javne službe, poslove i usluge odbrane, javni red i bezbjednost, obrazovanje, zdravstvo, socijalno staranje i socijalnu zaštitu, stambeno komunalne poslove i službe, sportske, kulturne i religiozne aktivnosti, energetiku, poljoprivredu, šumarstvo, lov i ribolov, rudarstvo, transport, ostale ekonomske poslove i ostale troškove.

³ Isto, član 10

1.3. Šta je to budžetski ciklus?

Pod budžetskim ciklusom podrazumjevamo niz postupaka koji država/opština preduzima u različitim fazama budžetskog procesa, od planiranja budžeta do njegovog usvajanja i izvršavanja. Rezultat budžetskog ciklusa je budžet. Tokom čitave godine organi države i lokalni organi rade na planiranju, pripremi, usvajanju i implementaciji budžeta, tako da možemo reći da je budžetski proces stalan, da zahtjeva dosta vremena i uključuje sve aktere budžetskog procesa.

Budžetski ciklus u Crnoj Gori protiče na sljedeći način:

U februaru, Ministarstvo finansija, na osnovu Smjernica za izradu kapitalnog budžeta koje je pripremila Vlada, izdaje **stručno uputstvo za pripremanje kapitalnog budžeta potrošačkih jedinica i jedinica lokalnih samouprava**, koje predlažu kapitalne projekte za narednu fiskalnu godinu. Potrošačke jedinice koje su predložile kapitalne projekte dužne su da **zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte** podnesu Ministarstvu finansija do 31. marta tekuće godine za narednu fiskalnu godinu.

Vlada određuje strateške prioritete ekonomske politike za narednu fiskalnu godinu najkasnije do 31. marta tekuće godine, na predlog organa državne uprave nadležnog za predlaganje ekonomske politike za narednu fiskalnu godinu.

U aprilu, Ministarstvo finansija, na osnovu prikupljenih smjernica i prioriteta koje je utvrdila Vlada, priprema **Izvjestaj o realizaciji makro-ekonomske i fiskalne politike za tekuću godinu** i dostavlja ga Vladi na razmatranje. Ministar finansija predlaže Vladi ciljeve i smjernice fiskalne politike, na osnovu kojih planira glavne kategorije primitaka i izdataka, sa procjenom za naredne tri godine. Nakon toga, Vlada, na osnovu smjernica i uputstava koje je dobila od Ministarstva finansija, planira glavne kategorije primitaka i izdataka za narednu fiskalnu godinu i donosi **odluku o ciljevima i smjernicama fiskalne politike**.

Na osnovu odluke Vlade o ciljevima i smjernicama fiskalne politike, ministar finansija, u maju, izdaje **stručno uputstvo o ciljevima i smjernicama fiskalne politike** za pripremanje budžeta potrošačkih jedinica. Ovo uputstvo sadrži i ekonomske parametre, postupke i rokove za pripremu budžeta, okvirne iznose izdataka za svaku potrošačku jedinicu na osnovu kojih ona samostalno planira svoje izdatke, preporuke za okvirni

iznos izdataka kao i projekciju kapitalnog budžeta za narednu godinu Ministarstvo finansija, takođe propisuje i formu zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, koje treba potrošačke jedinice da popune i dostave Ministarstvu finansija.

Do kraja jula, potrošačke jedinice moraju podnijeti **zahtjev ministru finansija za dodjelu budžetskih sredstava**. Taj zahtjev sadrži:

- 1) tekući-programski budžet;
- 2) transakcije finansiranja;
- 3) kapitalni budžet;
- 4) procjenu izdataka po ekonomskoj, funkcionalnoj, programskoj i projektnoj klasifikaciji koju utvrđuje Ministarstvo finansija, u skladu sa međunarodnim standardima;
- 5) izvore finansiranja.
- 6) obrazloženje procijenjenih izdataka i izvora finansiranja⁴.

Bliži sadržaj i formu zahtjeva, kao što smo rekli, propisuje ministar finansija.

Sljedeći korak je **Nacrt zakona o budžetu države** koji donosi Ministarstvo finansija, na osnovu procjene prihoda i dostavljenih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, najkasnije u oktobru. **Nacrt zakona o budžetu države**, dostavlja se Vladi na razmatranje, a Vlada dalje, u novembru, donosi **Predlog zakona o budžetu**, koji Skupština usvaja do kraja decembra. U slučaju da Skupština ne usvoji Predlog budžeta do kraja decembra, Ministarstvo finansija mjesečno odobrava sredstva potrošačkim jedinicama do iznosa 1/12 stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini.

Izvršavanje budžeta počinje 1. januara, i u toku izvršavanja potrošačke jedinice i jedinice lokalne samouprave su dužne da Ministarstvu finansija svaki mjesec podnose izvještaje o mjesečnim приходima i rashodima, na osnovu čega Ministarstvo, krajem svakog mjeseca, uplaćuje sredstva za naredni mjesec, u skladu sa usvojenim budžetom. Ako se u toku izvršavanja budžeta, potrošačke jedinice sretnu sa nekim neplaniranim okolnostima koje utiču na izvršavanje budžeta, mogu da traže od Ministarstva izmjenu⁵, uz obrazloženje trenutne situacije, ili se koriste sredstva iz tekuće i stalne rezerve, o čemu odlučuje ministar finansija.

⁴ Navedeno prema Zakonu o budžetu, član 21, prečišćeni tekst, 2009. godina

⁵ U slučaju da budžetska sredstva planirana za određeni budžetski izdatak nisu dovoljna, budžetski korisnik može da se obrati Ministarstvu finansija sa zahtjevom da mu odobri preusmjeravanje do 5% sredstava sa jednog ili više budžetskih izdataka u korist izdatka za koji mu nedostaju budžetska sredstva. Takođe, u slučaju da nisu dovoljna budžetska sredstva odobrena za potrošnju određenoj potrošačkoj jedinici, Vlada može izvršiti preusmjeravanje sredstava sa drugih potrošačkih jedinica, u visini do 5% ukupno planiranih sredstava potrošačkih jedinica.

U slučaju da se, u toku fiskalne godine, usvoji zakon ili neki propis koji za posljedicu ima smanjenje budžetskih prihoda ili povećanje rashoda, čime se narušava princip uravnoteženosti budžeta, dolazi do usvajanja izmjena i dopuna budžeta, što se stručno naziva *rebalans budžeta*. Do rebalansa može doći i usljed promjene nivoa ekonomske/privredne aktivnosti koje utiču na redovan priliv u budžetu.

U ovom dijelu smo kratko opisali kako izgleda jedna budžeska kalendarska godina u fazi planiranja, pripreme, usvajanja i primjene budžeta. Sljedeća tabela nudi pregledniji slijed koraka i radnji koje se preduzimaju u budžetskom procesu:

Mjesec	Akter	Radnja/Aktivnost
februar	Ministarstvo finansija	Stručno upustvo za pripremanje kapitalnog budžeta
31. mart	Potrošačke jedinice	Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte
31. mart	Vlada	Određuje strateške prioritete ekonomske politike
april	Ministarstvo finansija	Izveštaj o realizaciji makroekonomske i fiskalne politike za tekuću godinu
april	Vlada	Odluka o ciljevima i smjernicama fiskalne politike
maj	Ministarstvo finansija	Upustvo za izradu budžeta
31. jul	Potrošačke jedinice	Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava
oktobar	Ministarstvo finansija	Nacrt zakona o budžetu
novembar	Vlada	Predlog zakona o budžetu
decembar	Skupština	Usvajanje Predloga budžeta
1. januar	Potrošačke jedinice, Ministarstvo finansija, Nadležni organ za reviziju, Državna revizorska institucija	Početak izvršavanja budžeta

II ŠTA JE TO OPŠTINSKI BUDŽET?

Sve što smo do sada rekli za strukturu i elemente budžeta, kao i za budžetski ciklus važi i za opštinski budžet. U ovom poglavlju ćemo podrobnije ispitati faze budžetskog ciklusa, glavne aktere koji učestvuju u procesu budžetiranja sa akcentom na građane kao jedne od bitnih aktera opštinskog budžetskog ciklusa. Nećemo se kao u prvom poglavlju baviti budžetom kao dokumentom i njegovom strukturom i elementima već ćemo se posvetiti procesu i periodu u kojem građani mogu da utiču na budžet i da doprinose razvoju svoje lokalne zajednice.

Budžet opštine čini procjena godišnjih prihoda i rashoda, koje donosi skupština opštine.

Opštinski budžet ima nekoliko glavnih funkcija:

1. **definiše osnovne ciljeve politike** organa lokalnih vlasti u različitim oblastima za datu fiskalnu godinu (utvrđuje prioritete, kratkoročne i dugoročne ciljeve)
2. predstavlja **instrument ekonomske politike** pomoću kojeg vladajuća struktura utiče na stanje u zajednici (vršeći alokaciju dobara i preraspodjelu sredstava, održavajući stabilan ekonomski razvoj u zajednici)
3. služi kao **mehanizam kontrole** prikupljanja i trošenja budžetskih sredstava

Iako budžet ima i drugih funkcija, ove tri funkcije su glavne funkcije opštinskog budžeta koje najbolje oslikavaju suštinu i potrebu njegovog donošenja.

Što se strukture opštinskog budžeta tiče, ona je ista kao i kod budžeta države, tj. sastoji se od opšteg i posebnog djela. Zakonom je definisan srednjoročni okvir planiranja, odnosno obaveza opština da skupštini opštine, uz godišnji budžet, dostave pregled planiranih prihoda i rashoda za naredne tri fiskalne godine, uključujući pregled višegodišnjih ugovorenih obaveza, višegodišnjih izdataka i investicionih programa. Kao i kod budžeta

države, **opšti dio** je prikaz rashoda i prihoda i u njemu su predstavljeni načini na koji se prihodi raspoređuju (rashodi budžeta, otplata dugova, tekuća i stalna budžetska rezerva, dugovanja...). U **posebnom dijelu**, srećemo se sa operativnim i kapitalnim budžetom. U *operativnom budžetu* su prikazani svi rashodi redovnih aktivnosti jedne opštine na godišnjem nivou (plate, naknade za topli obrok, prevoz, transferi pojedincima, nevladinom sektoru, preduzećima...), dok je *kapitalni budžet*, kao što smo već pomenuli, skoncentrisan na višegodišnje i infrastrukturne projekte.

Proces kreiranja i usvajanja lokalnih budžeta, obaveze lokalne samouprave, kao i uloga glavnih aktera u budžetskom procesu definisani su Zakonom o budžetu, Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, dok je učešće građana u procesu donošenja budžeta definisano Zakonom o lokalnoj samoupravi i Odlukom o učešću građana u vršenju javnih poslova.

2.1. Glavne faze i akteri opštinskog budžetskog ciklusa

Proces budžetiranja u lokalnim samoupravama prolazi kroz 3 faze:

1. priprema i planiranje budžeta
2. rasprava i usvajanje budžeta
3. izvršenje budžeta

Prva faza- priprema i planiranje budžeta, počinje od jula, od trenutka kada lokalne samouprave dobiju smjernice od Ministarstva i počnu raditi na pravljenju nacrtu budžeta. Ova faza je zahtevna i traži angažman svih aktera budžetskog procesa. Nakon što se nacrt dostavi Ministarstvu finansija i nakon što se dobije povratna informacija u vidu smjernica i preporuka, opština donosi predlog budžeta koji utvrđuje, predsjednik opštine. Predlog se dostavlja opet Ministarstvu finansija i to ujedno predstavlja posljednji korak u izvršavanju ove faze. Ova faza je najznačajnija za građane jer pruža mogućnost njihovog učešća, o čemu će kasnije biti riječi.

Druga faza, rasprava i usvajanje budžeta, predstavlja najkraću fazu budžetskog procesa, traje tokom decembra, do trenutka kada skupština usvoji predlog budžeta, tj. najkasnije do 31.decembra. U slučaju da skupština ne usvoji predlog budžeta do kraja decembra,

zakonom je predviđena odluka o privremenom finansiranju. U tom slučaju, opštini se odobrava potrošnja do nivoa od 1/12 utrošenih rashoda za prethodnu godinu, a najduže za period od tri meseca, do kada opština mora da donese budžet.

Izvršenje budžeta, treća i poslednja faza budžetskog ciklusa, predstavlja najdužu fazu i odgovornost za izvršavanje budžeta je na organima lokalne uprave i ostalim potrošačkim jedinicama. Ova faza počinje 1. januara, kada sve budžetske jedinice dobiju kopiju budžeta i počnu raditi na njegovom izvršavanju. Tokom cijele godine, potrošačke jedinice su dužne da podnose Ministarstvu finansija izvještaje o utrošenim sredstvima i realizaciji budžeta. Posljednji korak u izvršavanju budžeta je kada potrošačke jedinice podnesu završni račun o budžetu Ministarstvu finansija. Nacrt zakona o završnom računu priprema ministar finansija, Vlada na osnovu njega utvrđuje predlog, a Skupština ga usvaja do kraja jula.

Kao što možemo vidjeti, glavni akteri budžetskog procesa su: skupština opštine, predsjednik opštine, Ministarstvo finansija, sekretarijat za finansije i budžet (služba opštinske uprave), nadležni organ za reviziju i građani. Uloga ovih aktera nam je manje više već poznata, ali ćemo u sljedećim redovima predstaviti detaljnije šta ko radi i ko je odgovoran za implementaciju koje budžetske faze.

Skupština opštine, kao predstavničko tijelo građana opštine, donosi budžet i usvaja izvještaj o izvršenju budžeta, donosi propise o opštinskim doprinosima i porezima i osigurava potrebna finansijska sredstva u skladu sa zakonom, odlučuje o zaduženju opštine i ima niz drugih obaveza propisanih zakonom. Odluku o budžetu i Izvještaj o izvršenju budžeta donose se dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja odbornika.

Predsjednik opštine, kao izvršni organ opštine, utvrđuje predlog budžeta i drugih propisa vezanih za budžet opštine. Zadužen je i za izvršavanje budžeta, kao i za odobravanje korišćenja sredstava budžetske rezerve ako dođe do nekih hitnih ili nepredviđenih izdataka tokom budžetske godine. O korišćenju ovih sredstava dužan je da izvještava skupštinu.

Sekretarijat za finansije i budžet ima najveća zaduženja u svim fazama budžetskog procesa i glavnu ulogu u pripremanju nacrta budžeta opštine i njegovom sprovođenju. Donosi Odluke o privremenom finansiranju, praćenju, analiziranju i predlaganju mjera finansiranja ukupne javne potrošnje u opštini. Osim toga, Sekretarijat za finansije i budžet obavlja poslove koji se odnose na planiranje, predlaganje i usmjeravanje sredstava korisnicima budžeta, izradu završnih računa budžeta opštine, zaduživanje opštine, raspisivanje opštinskog zajma i opštinskog samodoprinosu, obezbjeđivanje sredstava za in-

vesticije koje se finansiraju iz budžeta i finansijska kontrola istih, utvrđivanje lokalnih javnih prihoda iz komunalne oblasti (komunalne takse, naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, zakupnine, naknade za privremeno korišćenje zemljišta), administrativne takse i njihovo naplaćivanje i niz drugih finansijskih poslova u skladu sa zakonom.

Nadležni organ za reviziju je organ pri Ministarstvu finansija, koji vrši unutrašnju kontrolu u izvršavanju budžeta. Ministarstvo propisuje način i postupak vođenja unutrašnje kontrole budžeta, kao i način vođenja računovodstva budžeta, podnošenje izvještaja o korišćenju sredstava budžeta, načinu evidencije prihoda, rashoda i ugovorenih obaveza. Kao što smo gore naveli, budžetske jedinice su dužne da podnose mjesečne izvještaje o utrošenim sredstvima Ministarstvu finansija, kao i završni račun budžeta. Spoljašnju kontrolu budžeta vrši Državna revizorska institucija kao oblik institucionalne, nezavisne i spoljašnje kontrole budžeta. Ona donosi godišnji plan revizije, a po isteku godine Skupštini dostavlja godišnji izvještaj o izvršenim revizijama.

Građani, iako poslednja stavka u našem izlaganju, nijesu najmanje bitni akteri budžetskog procesa. Naime, posljednjih godina, sve je veći akcenat na učešću građana u procesima odlučivanjima u lokalnim samoupravama, pa i u procesu budžetiranja. Koncept građana kao „uvijek budnih“ za poslove njihove lokalne zajednice sve je zastupljeniji posljednjih decenija. Isto važi i za budžetski proces, za građane je najbitnije da budu zainteresovani i da konstantno prate dešavanja na ovom polju. Učešće građana manifestuje se kroz njihovo predlaganje izmjena ili novih inicijativa u budžetu, kao i pravo da traže od lokalnih vlasti informacije o korišćenju i trošenju njihovih sredstava. O tome kako građani mogu da utiču na proces budžetiranja, i šta ostali akteri budžetskog procesa mogu da urade po tom pitanju, biće više riječi u narednom poglavlju.

2.2. Finansiranje lokalne samouprave

Jedno od pitanja koje je ostalo nejasno do sada jeste kako se puni opštinska kasa. Dok su opštinski prihodi i rashodi definisani Zakonom o budžetu, izvori sredstava, način finansiranja sopstvenih poslova, izvršenje budžeta opštine, namjena sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, završni račun budžeta opština, trezor lokalne samouprave su oblasti koje su regulisane Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave predviđeno je da se sredstva za finansiranje izvornih nadležnosti lokalne samouprave obezbjeđuju iz četiri izvora:

- izvornih prihoda (opštinski porezi, takse, naknade i dr.) koje opštine same uvode, u skadu sa posebnim zakonima;
- ustupljenih (diobenih) državnih prihoda (prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica, prihodi od poreza na promet nepokretnosti i prihodi od koncesionih naknada za korišćenje prirodnih dobara);
- Egalizacionog fonda za koji se sredstva obezbjeđuju iz prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 10% naplaćenih prihoda po tom osnovu;
- uslovnih dotacija iz budžeta države.

U prve izvore - **izvorne prihode opštine** spadaju: lokalni porezi (porez na nepokretnosti, prirez porezu na dohodak fizičkih lica, porez na potrošnju, porez na firmu ili naziv, porez na igre na sreću i zabavne igre), lokalne takse (boravišna taksa, lokalne administrativne takse, lokalne komunalne takse) i lokalne naknade (naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, naknada za uređivanje građevinskog zemljišta, naknade za korišćenje opštinskih puteva).

Dio sredstava za finansiranje izvorne nadležnosti lokalnoj samoupravi se obezbjeđuje iz **državnih prihoda** i to:

- 10% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za sve opštine, osim za Prijestonicu kojoj se ustupa 15% navedenog poreza,
- 50% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na teritoriji odnosno opštine,
- 30% prihoda od koncesionih naknada za korišćenje prirodnih dobara (šuma, voda, rudnog bogatstva),
- 100% prihoda od naknade za registraciju motornih vozila.

Sredstva egalizacionog fonda služe da se ujednače finansijski uslovi manje razvijenih opština sa razvijenijim, za šta je taj fond i osnovan. Sredstva Egalizacionog fonda se obezbjeđuju iz prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 10% tih prihoda, a o raspodjeli sredstava odlučuje posebna komisija⁶. Pravo na korišćenje stimulativnih dotacija imaju opštine koje su zabilježile povećanje izvornih prihoda u tekućoj, u odnosu na prethodnu godinu.

⁶ Komisija za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda, broji sedam članova - po jedan član iz Ministarstva finansija i Ministarstva pravde i pet članova iz redova predstavnika opština. Raspodjela sredstava po osnovu egalizacionih dotacija vrši se na osnovu tri kriterijuma: indeksa fiskalne sposobnosti, indeksa budžetske potrošnje i stepena izgrađenosti lokalne infrastrukture, svake opštine. Ovi kriterijumi u raspodjeli sredstava učestvuju u srazmjeri 50% : 40% : 10%.

I na kraju, **uslovne dotacije** koje opštine traže za finansiranje kapitalnih ulaganja. Pravo na korišćenje uslovnih dotacija imaju opštine koje su donijele višegodišnji investicioni plan i čiji su izvorni prihodi ispod prosječno ostvarenih izvornih prihoda svih opština. Vlada odobrava sredstva u visini od 10% do 50% planirane vrijednosti investicionog projekta, u zavisnosti od nivoa ostvarenih izvornih prihoda.

Dakle, opština raspolaže svojim sredstvima, uz kontrolu i smjernice ministra finansija. Opštine mogu, uz odobrenje ministra finansija, preusmjeriti odobrena sredstva po pojedinim rashodima, u visini do 5% od iznosa sredstava odobrenih za rashode čiji se iznos smanjuje. Do ovakvih preusmjeravanja najčešće dolazi zbog raznih nepredviđenih aktivnosti koje se nijesu mogle predvideti u procesu planiranja budžeta.

III NOVE PRAKSE U PRISTUPU OPŠTINSKIM BUDŽETIMA

Na početku smo vam obećali da ćete saznati nešto više o tome kako uticati na proces budžetiranja, a i sam priručnik nosi takav naziv, tako da ćemo dva sljedeća poglavlja posvetiti upravo ovoj temi. To što je do sada bilo malo riječi o ovome, najčešće kroz neki nagovještaj o tome šta će biti, pravdamo time da je potrebno prvo dobro upoznati ono na šta želimo da utičemo, a onda na to i uticati. U nadi da vam je proces budžetiranja sa svim njegovim fazama i akterima postao jasan, krećemo u obrazlaganje nečeg za nas novog, ali u svijetu dobro poznatog koncepta- participativni budžet. Sama reč „participativni“ govori o tome kakav bi to budžet mogao biti - učesnički, najkraće rečeno - onaj u čijoj izradi i mi, građani, učestvujemo.

3.1. Participativni budžet - teorija i praksa

Kao što smo rekli, koncept participativnog budžeta je dobro poznat kako u svijetu, tako, posljednjih godina, i u regionu. Sam koncept nastao je u Južnoj Americi, tačnije 1985. u Brazilu, sa demokratskim promjenama koje su zahvatile cijelu zemlju. Prvi put je ovaj koncept upotrebljen u Porto Alegri, pa je često u literaturi poznat kao porto alegro model⁷. Ishod višegodišnjih napora je taj da je do kraja 20. vijeka, više od 6000 opština širom Brazila preuzelo ovakav način budžetiranja.

³ Porto Alegre je, radi lakše raspodjele sredstava i boljeg predstavljanja građana, podijeljen na 12 administrativnih jedinica i građani u svakoj od njih prisustvuju sastancima na kojima izražavaju svoje mišljenje i glasaju za konkretne predloge. Pravilo je da najsiromašnije jedinice dobijaju više sredstava od najbogatijih jedinica, kako bi se izbalansirao ekonomski nivo u administrativnim jedinicama i promovisao koncept socijalne pravde.

Danas se ovaj model proširio na više od 300 opština u preko 40 zemalja širom svijeta, uključujući Kinu, Dominikansku Republiku, Ekvador, Indiju, Indoneziju, Italiju, Meksiko, Srbiju, Sjevernu Afriku, Španiju i Mađarsku. Do širenja je došlo najviše zahvaljujući globalnoj mreži političkih i društveno civilnih aktivista, koji su omogućili da se ovo pozitivno brazilsko iskustvo proširi i prenese na druge države. U posljednje vrijeme su i veliki globalni finansijski akteri, kao što su Svjetska banka, Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) i Program ljudskih naselja Ujedinjenih Nacija (UN HABITAT) počeli da podržavaju participativni budžet kao inovativni način promovisanja transparentnosti, efikasnijih finansija i boljeg raspolaganja novcem u skladu sa socijalnim potrebama.

Praksa participativnog budžeta je na razne načine uvedena u svim ovim državama. U Indoneziji je bilo velikih problema sa autoritarnošću vlasti i bilo je veoma teško za nevladin sektor da kroz medije obavještava građane o prednosti ovog koncepta, dok je, kao na primjer u Indiji, država bila ta koja je uvela ovaj koncept. U Srbiji je proces započeo kao projekat NVO „Evropski pokret“ koji je s početka obuhvatao 3 opštine da bi se kasnije proširio na 27.

Participativni budžet (PB) je proces koji omogućava građanima da učestvuju i pregovaraju o distribuciji javnih sredstava. Programi PB podrazumijevaju podršku vlada, građana, organizacija civilnog društva da se građanima da direktna uloga u odlučivanju kako će se njihov novac trošiti. Na ovaj način se pruža mogućnost za angažovanje, edukovanje i davanje moći građanima, što doprinosi boljem položaju civilnog društva. PB takođe pomaže promovisanje transparentnosti rada lokalnih uprava što direktno smanjuje njihovu moć i korupciju.

Vrlo je bitno pomenuti da ovaj koncept uključuje i građane sa nižim primanjima i slabog obrazovanja, koji su kroz istoriju bili isključeni iz procesa donošenja odluka vezanih za budžet. Po prvi put, oni imaju šansu da se uključe u ovaj proces i da sami odlučuju šta će biti sa njihovim novcem.

Jedno od pitanja relevantnih za naše prilike jeste – *gdje participativni budžet ima uporište*. I kao što u demokratskim, ili državama koje su na putu ka demokratiji biva, odgovor je uvijek isti - u zakonima. Pravo građana da učestvuju u procesu odlučivanja zagarantovano je nizom međunarodnih i nacionalnih dokumenata kao što su: Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, svi zakoni koje smo prethodno naveli i obradili a koji se tiču budžeta (Zakon o budžetu, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, zatim Zakon o

lokalnoj samoupravi), a tu su još i Statuti opština, pomenuta Odluka o učešću građana u vršenju javnih poslova, kao i Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji građanima daje pravo da dobiju tražene informacije o utrošenim sredstvima u budžetu. Svi ovi dokumenti govore o tome da građani imaju pravo da učestvuju u procesu odlučivanja u svojim lokalnim samoupravama, da budu konsultovani kako bi mogli istaći svoje prioritete ili izraziti neslaganje sa ponudama lokalnih vlasti, kao i da mogu da dobiju informacije o onome šta je urađeno, tj. o implementaciji onoga što su se zajedno dogovorili.

Primjenom PB dolaze u sukob 2 koncepta, do sada primjenjivani koncept "budžet za građane" (budžet koji pripremaju lokalne vlasti, bez konsultovanja i učešća građana, ali se po definiciji budžet donosi za građane i u njihovom interesu) i novi, "budžet građana", koji podrazumijeva njihovu aktivnu uključenost. Iako u nazivu izgledaju različito, činjenica je da drugi koncept u sebi sadrži i prvi koncept, što znači da je budžet građana budžet namjenjen građanima, a u čijoj izradi i oni učestvuju. Uvesti drugi koncept nije nimalo lak proces, jer zahtjeva ispunjavanje određenih preduslova, koje treba da ispune obje strane, i vlast i građani.

Preduslovi koji se tiču onoga što vlast treba da uradi su :

- mora da postoji politička volja za prenos procesa odlučivanja na građane;
- lokalne vlasti moraju biti spremne da dozvole građanima da učine izvjesne izmjene u lokalnom budžetu, a ne samo da ih saslušaju;
- lokalne vlasti moraju biti spremne da ispune ono što su građani iznijeli i što im je vlast obećala;
- lokalne vlasti se moraju zauzeti za pripremu i distribuciju verzije budžeta koja je razumljiva građanima i relevantnih dokumenata, kako bi građani mogli da budu na adekvatan način informisani;
- u tim dokumentima moraju postojati raspoloživi resursi za implementaciju i moraju uključivati sektore u kojima građani mogu da utiču (kao što su obrazovanje, zdravstvo...). Zahtjevi građana će na ovaj način biti realni i u saglasnosti sa sredstvima koja su predviđena za datu oblast;
- lokalne vlasti moraju sprovoditi i promovisati nov način odlučivanja na lokalnom nivou. Unutrašnji administrativni procesi moraju se reformisati kako bi se omogućio decentralizovani sistem odlučivanja i njegovo adekvatno sprovođenje;
- lokalne vlasti mogu da preuzmu implementaciju javnih infrastrukturnih objekata koje su građani izabrali samo ako za to imaju sredstva predviđena budžetom.

Preduslovi koje treba da ispune građani i civilno društvo su :

- građani moraju biti sposobni da odluče koje projekte treba finansirati, da budu dobro organizovani i da saraduju međusobno, jer prioriteta ima puno, a sredstva za njihovo ostvarivanje su ograničena;
- građani i civilni sektor moraju biti spremni da saraduju sa lokalnim organima kako bi se ostvarili prioriteta većine u toj zajednici. Dobra saradnja će ohrabriti lokalne vlasti da nastave sa procesom uključivanja građana u proces donošenja budžeta;
- kod građana mora postojati volja da koriste formu PB da pritiskaju lokalne organe i njihova nečinjenja ili pogrešne radnje prikažu javnosti;
- građani moraju sebe doživljavati kao nosioce prava da učestvuju u procesu odlučivanja, a ne prosto kao nekog ko je samo korisnik PB. Čvrsta podrška građana za neki projekat je najbolja šansa za implementaciju tog projekta i za uticaj kod lokalnih vlasti.

Kao što može vidjeti, akcenat je na spremnosti i jednih i drugih da saraduju kako bi se ostvario javni interes. Spremnost se ogleda u trudu jednih i drugih da rade na tome, tj. u obavezama koje obje strane treba da ispune. Lokalne vlasti treba da omoguće građanima učestvovanje kroz organizovanje javnih rasprava, pravljenje jedne skraćene verzije budžeta i njeno distribuiranje građanima, obraćanje predsjednika opština i raznim drugim aktivnostima koje omogućavaju učesće građana, dok, s druge strane, građani treba da dolaze na javne rasprave sa konkretnim predlozima, da budu zainteresovani, da prate rad lokalnih samouprava i da budu dobro informisani o pitanjima vezanim za budžet i njegovo donošenje, ali i o pitanjima koja se tiču dobrobiti zajednice u kojoj žive i potreba koje u njoj postoje.

3.2. Mehanizmi participativnog budžeta

Transparentan budžetski proces postiže se velikim brojem aktivnosti i mehanizama koji povećavaju transparentnost i otvorenost budžetskog procesa. Tri su glavne aktivnosti koje doprinose transparentnom budžetskom procesu:

1. budžetska poruka
2. javna rasprava
3. skraćeni budžet

Budžetska poruka je jedan od instrumenata koje koriste lokalne vlasti, tačnije predsjednik opštine, da se obrati građanima i da im predstavi buduće planove i namjere za predstojeću godinu. Predsjednik opštine se ovom porukom obraća građanima u procesu planiranja budžeta kako bi građanima najavio planove i što bolje ih uključio u proces. Osnovna obilježja poruke su: kratka, razumljiva građanima, odnosi se na konkretne planove i predloge lokalnih vlasti.

Budžetske poruke se razlikuju po obliku i strukturi, ali njihova svrha je u suštini ista - informisati građane i spemiti ih da se uključe u budžetski proces. Osnovni djelovi budžetske poruke su: kratak sažetak budžeta, smjernice za planiranje budžeta, ciljevi opštine za sljedeću godinu, odstupanja u odnosu na prošlogodišnji budžet. Najvažnije je da poruka mora biti jasna građanima, pisana razumljivim jezikom, bez “teških” pojmova i brojki koje građani ne razumiju. U njoj se jasno navodi koji su prioriteti lokalne zajednice u pružanju i izvršavanju usluga, razvoju lokalne zajednice, podršci u finansiranju, tj. predstavljena je cjelokupna razvojna politika te lokalne samouprave. Još jedan od faktora koji doprinose uspješnosti i prihvatanju ovog metoda od strane građana je to što se predsjednik opštine direktno obraća građanima predstavljajući im planove i pozivajući ih da se uključe u izradu budžeta.

Javne rasprave su najbolji, najčešći i najefikasniji mehanizam koji koriste lokalne vlasti da uključe građane u proces donošenja odluka na lokalnom nivou, informišući ih o pitanjima, projektima i problemima relevantnim za zajednicu i prikupljajući njihove komentare prije konačnog djelovanja. Kada se radi o javnim raspravama o budžetu, njihova osnovna svrha organizovanja i vođenja je informisanje građana o sadržaju budžeta ili o samom budžetskom procesu. Javna rasprava, kao model dvosmjerne komunikacije, se koristi kako bi pružila građanima priliku da izraze svoje mišljenje o najvažnijim pitanjima i problemima koje razmatra lokalna samouprava, uključujući i pitanje donošenja budžeta za narednu godinu.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih bi građani trebalo da učestvuju na javnim raspravama:

- to je prilika da se građani informišu i nauče više o budžetu
- kao i prilika za učešće građana u donošenju važnih odluka u njihovoj lokalnoj samoupravi
- uključuje dobijanje podrške građana za ključne aktivnosti, projekte i cjelokupan budžet
- predstavlja demistifikaciju („otkrivanje“) budžetskog procesa i drugih funkcija lokalne samouprave

Javna rasprava, kao mehanizam za uključivanje građana u rad lokalne uprave, ima svoje prednosti i mane. Njene prednosti su:

- idealna je za direktno informisanje većeg broja građana
- omogućava direktno komentarisanje i raspravu o određenom problemu
- dopire do velikog broja građana, otvorena je za svakoga i prima predloge od svih zainteresovanih
- omogućava da se problem sagleda sa svih strana i iz svih uglova
- zahvaljujući direktnoj interakciji omogućava detaljna objašnjenja ili rješavanje nesporazuma

U njene nedostatke bi mogli ubrojiti sljedeće :

- mjesto nije prikladno za donošenje odluka (već samo za informisanje)
- mjesto nije prikladno za postizanje konsenzusa (jer se samo čuju predlozi građana)
- nije efikasan način za predstavljanje složenih ideja ili detaljnih informacija (naročito ako je prisutan veliki broj ljudi)
- postoji opasnost od pristranih pojedinaca koji bi željeli nametnuti svoje ideje ili dominirati javnom raspravom, što može narušiti efikasnost rasprave

Osim javne rasprave, postoje i drugi načini pomoću kojih građani mogu biti obavješteni i uključeni u proces budžetiranja u svojim lokalnim samoupravama. Neki od oblika uključivanja građana u ovaj proces su:

- *javni sastanci* - koji omogućavaju građanima da se informišu o predstojećim aktivnostima. Javni sastanci se mogu koristiti prije početka pripreme i u toku pripreme budžeta (ispitivanje javnog mnjenja, javna rasprava). Ovi sastanci imaju nešto kraći dnevni red i veoma su slični javnim raspravama.
- *ispitivanja javnog mnjenja* - najčešće se koriste za prikupljanje podataka o različitim pitanjima koja se odnose na opštinski budžet prije pripreme budžeta. U procesu pripreme budžeta važno je razgraničiti prikupljanje podataka od korisnika budžeta - što je zakonski propisana praksa (informacije o finansijskim potrebama) i prikupljanje podataka nasumice (ispitivanje javnog mnjenja). Ispitivanje javnog mnjenja mogu vršiti i nevladine organizacije, udruženja građana i druge interesne grupe, što znatno olakšava posao lokalnim službenicima kojima ostaje da urade samo analizu i finalni izveštaj.
- *fokus grupe* - su vrste javnih sastanaka, koji se organizuju sa posebnim grupama, u ovom slučaju, specifičnim budžetskim korisnicima - s lokalnim preduzetnicima, raseljenim građanima, školskim odborima, poljoprivrednim zadrugama itd. Cilj ovih sastanaka je prikupiti specifične informacije o specifičnim pitanjima, npr. planiranje pomoći za poljoprivrednu proizvodnju, dodjela sredstava za prijevoz učenika itd.

- *forum odgovornosti* - se obično dešava tokom izvršenja prihvaćenog budžeta tj. nakon što je cjelokupan budžetski proces okončan i prihvaćen. To je sastanak koji se koristi za prezentaciju različitih važnih pitanja kao što su izvršene i planirane aktivnosti opštinskih zvaničnika, prikaz završenih aktivnosti ili status pripreme programa za kapitalna ulaganja i sl. U smislu budžeta, ovaj forum se koristi za prezentaciju budžetskih podataka tokom fiksalne godine. Problem je što u političkom smislu, može doći do „viška kritike“ koju javnost daje lokalnim zvaničnicima, pa treba voditi računa o njihovom organizovanju i održavanju.

Treća aktivnost koja doprinosi transparentnosti budžetskog procesa je forma skraćenog budžeta. **Skraćeni budžet ili budžet u malom**, je tehnika koju koriste lokalne vlasti da građanima predstave budžet na najkraći i najjednostavniji način. To je dokument koji predstavlja sažetak cjelokupnog budžeta, koji je razumljiv, lako čitljiv i koncizan. Izradom ovog dokumenta postiže se: transparentnost., demistifikacija budžetskog procesa, edukacija građana, uključivanje građana u budžetski proces, informisanje građana o prethodnim dostignućima kako bi oni mogli da uporede data obećanja i ispunjene obaveze, pa da na taj način kontrolišu lokalne vlasti.

Što se strukture tiče, skraćeni budžet treba da bude kratak (uobičajen broj stranica je između 4 i 16), razni grafički prikazi i tabele moraju da prate tekst kako bi bio razumljiviji i mora biti logički struktuiran, po budžetskim stavkama, ali ipak pisan svakodnevnim, razumljivim, a ne stručnim jezikom. Obično se budžet u malom sastoji od uvoda predsjednika opštine kojim se objašnjavaju prioriteta opštine i najvažnije budžetske stavke. Nakon toga se objašnjavaju izvori prihoda i rashodi, na primjer prema programima ili funkcijama. Poseban akcenat u skraćenom budžetu je na kapitalnim ulaganjima koje ta opština sprovodi ili namjerava da sprovodi. Iako je struktura skraćenog budžeta donekle fleksibilna, i zavisi od opštine i osoba koje na njemu rade, možemo identifikovati nekoliko elemenata koji svaki skraćeni budžet, bio duži ili kraći, mora da sadrži:

1. sadržaj
2. kratka verzija budžetske poruke predsjednika opštine
3. organizacijska struktura budžeta
4. pregled budžetskih rashoda, uz grafikone i tablice koje dijele podatke prema budžetskom korisnicima, programima i funkcijama
5. pregled prihoda s tablicama i grafikonima po izvorima i prihoda
6. pregled planiranih kapitalnih projekata (očekivani prihodi i rashodi za svaki)
7. sažetak budžetskog kalendara.

Svoje mjesto u ovoj verziji budžeta mogu naći i budžetski korisnici i njihov broj koji mogu biti detaljno prikazani u skraćenom budžetu (npr. broj djece i nastavnika u škola, broj zaposlenih u nekom objektu i sl.), kao i neki opšti podaci o lokalnoj samoupravi i njenoj organizacionoj strukturi (odbornici, upravna struktura...).

Distribucija ove verzije budžeta vrši se u skladu sa brojem stanovnika date opštine. Za opštine koje imaju do 50 000 stanovnika, najadekvatniji je pisani oblik skraćenog budžeta koji se distribuira na dva načina: isporukom u poštansko sanduče ili kao dodatak najtiražnijim novinama. Kada se radi o opštinama sa većim brojem stanovnika najpogodniji je drugi način distribucije, kao novinski dodatak. Budžet u malom se može naći i u elektronskoj formi na sajtu opštine.

Važno je napomenuti da se ovaj dokument može donijeti prije ili poslije usvajanja budžeta. Ako se temelji na predloženom budžetu, svrha mu je da informiše građane o budžetu koji se predlaže i ovo je idealno vrijeme za njegovu izradu i distribuciju, jer vlasti mogu dobiti povratne informacije od građana koje mogu da ugrade u budžet prije nego ga usvoji skupština. Iako je ovaj način najpogodniji, češći je slučaj da se skraćeni budžet donosi za budžet koji je već usvojila skupština i onda je njegova osnovna svrha informisanje.

3.3. Uloga civilnog društva u participativnom budžetu

Uloga civilnog društva u participativnom budžetu je više nego značajna. Kao što smo videli, civilno društvo je najzaslužnije što se ovaj koncept čak iz Brazila preneo na tlo Evrope, pa možemo samo pretpostaviti koliki bi uticaj moglo da ima na teritoriji jedne države. Naravno, da bi mogli da govorimo o civilnom društvu, mora postojati civilno društvo, ne samo kao termin, već kao aktivni dio funkcionisanja jednog društva i države. Dakle, da bi mogli da govorimo o civilnom društvu u svijetlu participativnog budžeta, ono mora biti aktivno, nezavisno, odgovorno, otvoreno i spremno kako za saradnju i kompromise tako i za kritiku.

Nevladine organizacije i drugi subjekti civilnog društva mogu raznim aktivnostima uticati na budžetski ciklus:

1. kroz razne edukativne i trening aktivnosti koje podižu svijest i informisanost građana o budžetskom procesu (izrada priručnika i vodiča, držanje predavanja i organizovanje treninga o budžetu i budžetskom ciklusu i sl.)
2. kroz analize o transparentnosti i otvorenosti budžetskog procesa za učešće građana
3. kroz razne analize budžetske politike (analiza budžeta, njegove strukture, efikasnosti, kako u cjelini tako i u posebnim segmentima, analiza posljedica..)

Subjekti civilnog društva treba aktivno da učestvuju u procesu participativnog budžeta i da utiču na građane da se u što većem broju uključe u ovaj proces. Neki od metoda koje nevladine organizacije koriste su: ohrabrivanje građana da učestvuju u javnim raspravama o nacrtu budžeta, vođenje javnih kampanja za veće učešće građana u budžetskom procesu, podnošenje konkretnih primjedbi i predloga na nacrt i predlog budžeta. U slučaju da lokalne vlasti nijesu uradile skraćenu verziju budžeta, ili praktikuju da je rade nakon usvajanja budžeta, relevantne nevladine organizacije i subjekti civilnog društva mogu da naprave verziju skraćenog budžeta i distribuiraju je građanima prije usvajanja nacrta i projedloga budžeta, što je vrlo bitno za efikasno uključivanje građana u ovaj proces. Takođe, civilni sektor može pratiti implementaciju budžeta i način na koji se sredstva troše, a može sprovoditi i istraživanja o potrebama građana i njihovim prioritetima, koji će obostrano koristiti i građanima i lokalnoj vlasti.

3.4. Programski budžet

Programski budžet je vrsta budžeta koji, za razliku od standardnog budžeta, ima za cilj opisivanje svakog troška koji nastaje u budžetu i svih zadataka koje imaju budžetski korisnici. Prvi put je uveden u SAD, 1960. godine, a zagovaranja za njegovo uvođenje su počela poslije perioda „velike depresije“ 1930. godine, u jeku mnogih reformi koje su sprovedene u privredi. Reforme budžeta su prvo krenule na nacionalnom nivou, da bi se 70-ih godina, tokom tzv. revolta poreznih obveznika, u kojem su oni zahtjevali informacije o tome kako se njihova sredstva troše na nivou lokalne samouprave, proširile i na lokalni nivo.

Programski budžet se danas koristi u mnogim zemljama Evrope, ali i u regionu. U Crnoj Gori je uveden 2004. godine. Naime, kod nas su ekonomske reforme trajale od 2002.

do 2007. godine i u tom periodu je, između ostalog, uveden i programski budžet koji je počeo da se upotrebljava 2004. godine uz podršku i pomoć eksperata iz SAD-a. Ovaj proces još uvijek traje i sve je više budžetskih korisnika koji prelaze na ovaj model budžetiranja. Osnovni cilj implementacije programskog budžeta je kvalitetnije planiranje strategije za realizaciju vladinih ciljeva, kao i preciznije formulisanje programa i aktivnosti pomoću kojih će ti ciljevi biti ostvareni.

Kao što je u Odlukom o načinu izrade i sadržini programskog budžeta⁸ definisano, programski budžet je dio godišnjeg zakona o budžetu koji sadrži zadatke i aktivnosti pojedinih potrošačkih jedinica koji se sprovode u cilju efikasnijeg upravljanja sredstvima po predloženim programima i potprogramima, a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom države. U programskom budžetu postoji finansijski i narativni dio, a sastoji se iz sljedećih elemenata:

- misija kojom se definiše djelatnost budžetskog korisnika
- programi i potprogrami koji daju bližu sliku o planiranim aktivnostima i njihov opis
- ciljevi programa i potprograma
- zadaci programa i potprograma
- indikatori programa i potprograma kojima se mjeri njihova efikasnost i efektivnost
- značajne promjene u budžetu (u formiranju potrošačkih jedinica, finansiranju, broju zaposlenih u tekućoj u odnosu na predhodnu godinu)
- izvori finansiranja

Programski budžet potrošačke jedinice dostavljaju Ministarstvu finansija do kraja avgusta tekuće za narednu fiskalnu godinu, a Ministarstvo, na osnovu dostavljenih programskih budžeta, priprema Nacrt zakona o budžetu za određenu fiskalnu godinu i dostavlja ga Vladi na razmatranje.

Iako je kod nas uveden 2004. godine još uvijek sve potrošačke jedinice nijesu prešle na ovaj način budžetiranja. S obzirom da zahtjeva dosta angažmana i rada, kao i edukovanje kadra, ovaj proces je postepen i svake godine uključuje sve više korisnika budžeta⁹. Uvođenje ovog budžeta je veoma značajno za Crnu Goru, jer ćemo moći lakše da ocjenjujemo, na osnovu ostvarenih rezultata, rad javnih institucija i Vlade u cjelini, a bićemo i bolje upoznati sa onim što one rade i njihovim programima i aktivnostima.

⁸ Vlada je Odluku o načinu izrade i sadržini programskog budžeta donjela 2008. godine

⁹ Potrošačke jedinice koje u svom sastavu imaju podređene jedinice u hijerarhijskoj organizacionoj strukturi najkasnije do 2011. godine treba da objedine programske budžete tih potrošačkih jedinica i kao zajednički predlog da prosljedi Ministarstvu finansija.

IV PREPORUKE

Centar za razvoj nevladinih organizacija već šest godina radi na projektima koji imaju za cilj jačanje saradnje između nevladinog sektora i lokalnih samouprava u Crnoj Gori. U sklopu ovih projekata rađena su istraživanja o saradnji između nevladinih organizacija i lokalnih samouprava. Istraživanje iz 2008. pokazalo je da je stepen saradnje iz perspektive nevladinih organizacija 3.02, dok je isti iz perspektive lokalne uprave 3.6 (reč je o skali od 1 do 5). Podaci pokazuju rast stepena saradnje u odnosu na prethodnu godinu, što se može vidjeti iz sljedeće tabele¹⁰.

Crna Gora	NVO (ocjena)			Lok. samouprava (ocjena)		
	2006.g.	2007.g.	2008.g.	2006.g.	2007.g.	2008.g.
Konsultovanje NVO	2.32	2.09	2.26	2.58	2.32	3.09
Finansiranje projekata NVO	1.98	2	2.6	3.3	2.91	3.64
Stepen zadovoljstva međusobnim odnosom	2.96	2.51	3.42	3.23	2.69	3.6
Ukupan utisak o saradnji	2.56	2.36	3.02	3.18	2.57	3.6

Kao što možemo primjetiti, kod obje strane, percepcija o međusobnoj saradnji je djelimično zadovoljavajuća. Kod službenika lokalnih samouprava ona ima nešto veći stepen nego kod predstavnika nevladinih organizacija. Podaci govore u prilog tome da nevladine organizacije treba više da se potrudu da budu uključene u proces konsultovanja na lokalnom nivou i da se više informišu, a ne samo da čekaju korake lokalnih vlasti. Nvladine organizacije, kao predstavnici građana, su te koje treba da utiču na lokalnu upravu

³ Tabela preuzeta iz Izvještaja o saradnji lokalnih samouprava i nevladinih organizacija u Crnoj Gori, Centar za razvoj nevladinih organizacija, Podgorica, 2008. godina

i dobrim radom i koje lobiranjem za interese svoje ciljne grupe i stalnim uticajem na organe lokalne samouprave mogu mnogo toga da postignu i promjene. Kada pričamo o poboljšanju saradnje između nevladinih organizacija i lokalnih samouprava ne smijemo izgubiti iz vida da je za uspjeh potreban napor obje strane, jer se samo zajedničkim delovanjem može stići do cilja.

Preporuke koje ćemo navesti u ovom priručniku podijelimo ćemo u dvije grupe : preporuke za bolji i transparentiji rad lokalne administracije i preporuke za povećanje učešća građana u procesu odlučivanja a naročito u procesu lokalnog budžetiranja. U suštini, ove preporuke su sažetak svega onoga što smo u ovom priručniku obradili i njegova glavna poruka.

4.1. Preporuke za bolji i transparentiniji rad lokalne samouprave

Preporuke za transparentniji i efikasniji rad lokalne samouprave ćemo navesti kroz prizmu participativnog budžeta koji smo obradili u trećem poglavlju, a prilagodićemo ga našim uslovima. Lokalna samouprava u Crnoj Gori treba da poveća transparentnost svog rada preduzimajući niz koraka koje ćemo navesti u ovim preporukama.

S obzirom da većinu zapošljenih u lokalnim samoupravama čine stariji radnici koji godinama rade birokratski posao, treba raditi na povećanju njihove svijesti o civilnom društvu i mehanizmima koje ono posjeduje. Uticanje na svijest službenika lokalnih administracija se postiže raznim obukama, predavanjima i drugim edukativnim aktivnostima, organizovanjem zajedničkih seminara, okruglih stolova i sastanaka na kojima će oni imati prilike da se, kroz direktnu komunikaciju, upoznaju sa nevladinim sektorom, njihovim aktivnostima, kao i njihovim stavovima i razmišljanima. Neke od ovih obuka bi mogle da pruže i neki uticajni predstavnici nevladinih organizacija, ali i stručnjaci za rad sa javnošću. Lokalni službenici treba sa shvate da im nevladine organizacije nijesu konkurencija i da na njih gledaju kao na partnere koji zajedničkim snagama mogu da doprinesu rješavanjima problema koji su najbitniji za njihovu lokalnu zajednicu.

Drugi korak bi, kao proizvod uspješnog povećanja svijesti o potrebi zajedničkog djelovanja, bio uključivanje civilnog društva u rad lokalnih organa. Uključivanje civilnog

društva u rad lokalnih organa postiže se organizovanjem što većeg broja javnih rasprava na kojima će se čuti predlozi građana, institutom „slobodne stolice“ koja omogućava predstavnicima NVO da prisustvuju sjednicama i prate rad skupštine, omogućavanjem nevladinim organizacijama da se uključe u rad radnih grupa za izradu opštinskih propisa.

Što se tiče javnih rasprava osvrnućemo se na njihovu efikasnost, a ne samo na javnu raspravu kao mehanizam. Čemu javna rasprava služi, njene prednosti i nedostatke, imali smo prilike da vidimo u prethodnom poglavlju. Glavno pitanje je šta lokalna samouprava može da uradi da javna rasprava bude efikasna i da služi svojoj svrsi. Prvo, treba da postoje službenici u opštini koji znaju da vode javnu raspravu i koji su obučeni za rad sa građanima. Drugo, poziv na javnu raspravu treba da bude javan, upućen na vrijeme, preko više glasila kako bi se odzvao što veći broj građana i čulo što više različitih mišljenja. Treće, predlozi građana treba da budu uključeni, a ne samo zabilježeni.

Poželjno je uključiti nevladine organizacije kao logičku podršku na javnim skupovima ili javnim raspravama, saradivati sa njima i koristiti podatke koje one posjeduju, kao i rezultate njihovih istraživanja o potrebama građana ili istraživanja druge vrste koja mogu da koriste službenicima lokalne samouprave.

Treći korak je uključivanje građana u proces donošenja lokalnih budžeta. U suštini, uključivanje građana u proces budžetiranja na lokalnom nivou je dio drugog koraka koje treba lokalna vlast preduzeti, ali s obzirom da je ovo tema kojom se ovaj priručnik bavi, a koja u Crnoj Gori nije razvijena, obradićemo je posebno.

Kao što smo u odjeljku o participativnom budžetu naveli, vlast mora da ispuni neke predulove, kako bi uopšte bilo moguće primjeniti ovaj koncept. Prije svega, politička volja za uvođenje ovog koncepta je početak uključivanja građana u proces budžetiranja na lokalnom nivou. Nakon toga, lokalne vlasti treba da preduzmu konkretne korake za uključivanje građana u ovaj proces. Početni korak je informisanje građane o pitanjima lokalne samouprave, čime se povećava transparentnost u radu lokalnih organa (da na svom website-u objavi odluke koje usvajaju i zaključke sa skupštinskih zasjedanja, izvještaje sa javnih rasprava, da propisno oglasi pozive za javnu raspravu, da održava sastanke sa građanima i nevladinim organizacijama i sl.). U ovu svrhu služi i izrada i distribucija skraćenog budžeta o kojem smo govorili u prethodnom poglavlju. Lokalna samouprava treba da izradi verziju ovakvog budžeta i distribuiraju ga građanima kako bi građani bili obavješteni o planovima i prioritetima lokalnih vlasti za narednu godinu. Zahvaljujući ovom dokumentu građani će biti pripremljeni i na javnu raspravu će doći sa konkretnim predlozima un-

aprijed znajući u kojim oblastima mogu nešto da promjene. Veoma je bitno da se oni koji rade ovu formu budžeta potrudu da ona ima sve karakteristike koje smo u prethodnom poglavlju naveli i da građanima nakon čitanja bude jasno šta su prioriteta za tu godinu, u kojim oblastima i u kom rasponu mogu da utiču na budžet. S obzirom da bi to bio prvi kontakt koji bi građani imali sa verzijom skraćenog budžeta, važno je u njemu definisati i ključne termine, kao što je sama riječ budžet, zadatke lokalne samouprave, upravnu strukturu i druge relevantne informacije za građane. Kako bi se uradio vizuelno privlačan i informativan dokument, idealno je da u izradu budu uključeni stručnjaci.

4.2. Preporuke za povećanje učešća građana u procesima odlučivanja u lokalnim samoupravama

Većem učešću građana u procesu odlučivanja u lokalnim samoupravama najbolje doprinose tri segmenta u državi i društvu :

1. lokalna samouprava
2. nevladine organizacije i ostali subjekti civilnog društva
3. građani

Lokalna samouprava može najviše da uradi da se poveća učešće građana, ali svakako treba da postoji zainteresovanost obje strane. Ne smijemo zaboraviti da, iako su sinonimi za lokalnu samoupravu administracija i birokratija, njeni zaposleni su ipak građani, kao i mi. Kroz prve preporuke smo objasnili kako lokalna samouprava može da utiče da se poveća ovaj proces, a u ovom djelu je najvažnije istaći da je potrebna obostrana saradnja i napor, tj drugim riječima, potreban je jak uticaj i pritisak građana i civilnog društva na lokalnu samoupravu da preduzme korake koje su u njenoj nadležnosti.

Za nevladine organizacije i ostale subjekte civilnog društva se kaže da su most između građana i vlasti. Organizacije civilnog društva su, prije svega, predstavnici građana koji zastupaju interese grupe građana a ne pojedinca. One su organizovane, predstavljaju građane, i mnogo je lakše njima, kao već organizovanim grupama, da djeluju nego građanima kao pojedincima. Takođe, one imaju profesionalizma i stručnosti u raznim oblastima u koje građani nijesu upućeni. Kao takvi organizovani subjekti, oni lakše mogu da vrše uticaj na lokalne vlasti, kao i da saraduju sa njima.

U prethodnom poglavlju smo upoznali oblike saradnje i mehanizme koje NVO mogu da koriste za uticaj na proces lokalnog budžetiranja. Njihova glavna uloga ogleda se u mobilisanju i animiranju građana da učestvuju u uvom procesu i uticanju na lokalnu samoupravu. Animiranje građana mogu da vrše na različite načine- raznim edukativnim aktivnostima, vođenjem javne kampanje, dijeljenjem brošura koje sadrže informacije o budžetu i budžetskom procesu, izradom verzije skraćenog budžeta koji mogu da podijele građanima u slučaju da je nijesu izradili organi lokalne samouprave.

Dakle, organizovanim subjektima civilnog društva je mnogo lakše da djeluju i utiču na lokalnu samoupravu, da traže informacije, da lobiraju za svoje ciljne grupe, ali i da saraduju sa lokalnim organima. One mogu da sprovode razna istraživanja o potrebama građana koja mogu da ponude lokalnim samoupravama, a koje, s druge strane, lokalne samouprave mogu da uključe u izradu budžeta, kao i razne analize budžeta, njegove efikasnosti i posljedica i sl.

Kao što treba raditi na povećanju svijesti kod službenika lokalne samouprave tako i građanima treba da postane jasno da je budžet i uključivanje u posao lokalne samouprave i „njihova stvar“, da je zakonom omogućeno učestvovanje građana i da je aktivno građanstvo jedan od preduslova uspješnog funkcionisanja jednog društva. Građani treba da idu na javne rasprave u što većem broju i sa konkretnim predlozima. S obzirom da fizički uslovi u crnogorskim opštinama idu u prilog organizovanju građana (mala je teritorija i broj stanovnika, podjeljenost na mjesne zajednice koja još više približava građane i njihove probleme), oni treba da na javne rasprave odu spremni i već organizovani međusobno. Drugim riječima, idealno bi bilo da se građani unaprijed dogovore o tome šta je najhitnije za njihovu zajednicu, jer prioriteta ima puno, ali su sredstva za njihovu realizaciju ograničena. Kada bi građani koji dođu na javnu raspravu imali mali broj predloga koji su jasno definisani i koji se uklapaju u nacrt budžeta, i kada bi bili saglasni, veoma bi teško bilo lokalnim vlastima da ne uključe njihov predlog/e. Dobrom organizacijom postiže se selekcija i rangiranje prioriteta, pa se uvijek neki problem koji je manje hitan od onih koji su izdvojeni kao glavni, može ostaviti za sljedeću godinu. U ovaj proces bi mogle da se uključe i nevladine organizacije koje, kao što smo videli, imaju više kapaciteta i iskustva u okupljanju i organizovanju građana.

SPISAK LITERATURE

- Centar za promociju civilnog društva (2009). *Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnim samoupravama*. Sarajevo:CPCD
- Centar za razvoj nevladinih organizacija (2009) *Izveštaj o saradnji lokalnih samouprava i nevladinih organizacija u Crnoj Gori*. Podgorica:CRNVO
- Centar za razvoj nevladinih organizacija (2006). *Građani kao partneri*, prevod originala Marc Gramberger, Citizens as partners. Podgorica:CRNVO
- Center on Budget and Policy priorities (2006) *Open budget initiative*. Washington DC
- Gisevius, Wolfgang (1998). *Vodič kroz lokalnu politiku*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- PADCO Inc. (april 2005). *Vodič kroz pozitivne primjere u održavanju javnih rasprava*. Izrađen za Projekat pružanja pomoći lokalnim uprava (LGSA), BiH
- Radunović, Jadranka (oktobar 2007). *Budžetski proces u Crnoj Gori i ravnopravnost polova*. Podgorica: za UNIFEM program
- Stalna konferencija gradova i opština (2006). *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*. Beograd
- The Urban Institute (2003). *Priručnik za upravljanje finansijama*. Projekat reforme lokalne samouprave. Zagreb.
- The Urban Institute, Savez Udruga gradova i Udruga općina Republike Hrvatske (2005). *Priručnik za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zagreb

- Zakon o budžetu, 2001.
- Zakono budžetu, 2009, prečišćeni tekst
- Zakon o lokalnoj samoupravi
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave
- Odluka o učešću građana u vršenju javnih poslova

- <http://www.gov.me/minf/>
- <http://www.internationalbudget.org/themes/>

CIP – Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

352.07(497.16):336

КАКО разумјети и утицати на процес локалног буџетирања /
[припремили Данијела Зоговић, Ана Новковић]. - Подгорица :
Центар за развој невладиних организација (CRNVO), 2010
(Подгорица : Studio Mouse) – 40 стр. / 24 cm

Тираж 500. - Појмовник стр. 4-6. - Библиографија : стр 38-39.

ISBN 978-86-85579-37-0

а) Локална самоуправа - Финансирање - Црна Гора - 2006-2009
COBISS.CG-ID 15823376

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)
Dalmatinska 78, 20 000 Podgorica, Crna Gora
tel/fax: + 382 20 219-120, 219-121, 219-122, 219-123
e-mail: crnvo@crnvo.me
web site: www.crnvo.me