

КА ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНОМ
ЛОКАЛНОМ БУЏЕТИРАЊУ

КА ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНОМ
ЛОКАЛНОМ БУЏЕТИРАЊУ

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље
www.topcentar.org.rs

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милан Аксентијевић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-89227-02-4

Тираж

1.000 примерака

Припрема и шtamпa

Досије студио, Београд

Ова публикација је део пројекта „Ка друштвено одговорном локалном буџетирању”, који реализује Топлички центар за демократију и људска права.

Издавање ове публикације омогућио је
Међународни центар Улоф Палме



Топлички центар за демократију
и људска права

КА ДРУШТВЕНО
ОДГОВОРНОМ ЛОКАЛНОМ
БУЏЕТИРАЊУ

Прокупље 2013.

Садржај

<i>Увод</i>	7
<i>Мирослав Прокојијевић</i> Грађанска контрола локалних финансија.....	11
<i>Миодраг Милосављевић</i> Укључивање грађана у буџетски процес.....	31
<i>Милорад Бјелешић</i> Јавно заговарање као метод за утицај на локални буџет.....	47

Увод

На месту где су власт и моћ најближи грађанима, а то је, несумњиво, локални ниво, могућности и потребе за њиховим учешћем у свим аспектима јавног живота су највеће, а резултати и домаћаји, тамо где их има, највидљивији. Један од најефикаснијих начина за подизање учешћа грађана у дефинисању локалних политика јесте стварање могућности за њихово учешће у различитим фазама буџетског процеса. Ово је посебно значајно због чињенице да је буџет најзначајнији локални политички документ.

Квалитет живота грађана у локалним заједницама битно зависи од концепта дефинисања буџетских приоритета и начина на који се до њих долази. Анализе локалних буџета и локалних буџетских процеса јасно показују да су интереси локалних политичких елита заступљени и видљиви у локалним буџетима. По правилу, на рачун задовољавања партијских и олигархијских интереса, запостављају се и занемарују аутентичне потребе грађана.

Низак ниво учешћа грађана и организација грађанског друштва у целокупном буџетском процесу, недостатак озбиљних грађанских иницијатива у овој области и њихово занемаривање од стране доносилаца политичких одлука тамо где их повремено има, недостатак грађанског мониторинга у фази буџетске потрошње, локални буџети које недовољно одражавају стварне потребе грађана, корупција која је логична последица непостојања озбиљне јавне контроле, кључни су изазови са којима се срећемо у општинама и градовима широм Србије.

Упркос томе што приступ локалних власти решавању проблема грађанског учешћа не охрабрује, нити је мотивисаност грађана за превладавање постојећих тешкоћа висока, орга-

низације грађанског друштва из шест градова и општина из различитих делова Србије (Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, Ужички центар за људска права и демократију, Удружење Пиргос из Пирота, Бечејско удружење младих, Ресурс центар Мајданпек и Тимочки клуб из Књажевца), су покушале да направе искорак ка промоцији и успостављању једног од могућих механизма за укључивање грађана у буџетски процес.

Реч је о буџетском форуму, као месту сусретања активних грађана заинтересованих за учешће у буџетским пословима. Буџетски форуми су потенцијално централно место за артикулацију јавног интереса у управљању локалним буџетом, али и за разрешавање тензија које нужно проистичу из управљања оскудним ресурсима какви су буџети јединица локалних самоуправа.

Буџетски форум је вид грађанског форума специјализованог или окупљеног око учешћа грађана у буџетском процесу. Форуми су облик грађанског организовања најпогоднији за ниво јединице локалне самоуправе. Важно је на овом месту напоменути да буџетски форум не организује локална или било која друга власт. Најчешће се ради о неформалном окупљању које се организује у циљу аргументоване расправе о важним питањима локалног буџета. Овим форумима могу присуствовати и представници локалне власти, јавних предузећа, установа и институција који на овом месту могу да чују питања грађана и да на њих одговоре, да чују предлоге, и да се о њима изјасне. Такође, представници локалне власти у овом формату у којем су сви учесници изједначени могу да дају и своје предлоге у вези са буџетом и да чују реакције на ове предлоге и евентуалне предлоге за њихову измену или унапређење. Дакле, ради се о чисто консултативном процесу који је отворен и који окупља релевантне актере.

Процес успостављања буџетских форума свој пуни облик треба да добије у годинама које су пред нама. Да ли ће овај облик грађанског организовања око једног од најважнијих

друштвених послова заживети и добити своје место у јавном животу локалних заједница, пресудно зависи од енергије и упорности активиста грађанског друштва заинтересованих за подизање нивоа грађанског учешћа у буџетском процесу.

У текстовима који следе аутори дају део одговора на питања везана за стање и перспективе учешћа грађана у креирању локалних политика кроз призму њихове улоге у креирању и контроли локалних буџета, као и механизмима који им стоје на располагању. Без намере да дамо коначне одговоре, али уверени да ће ова публикација, која је део пројекта „Ка друштвено одговорном локалном буџетирању”, који је подржан од Међународног центра Улоф Палме, подстаћи јавни разговор о важним друштвеним питањима, предајемо наше ставове читаоцу на оцењивање и промишљање.

Прокупље, децембар 2012.

Грађанска контрола локалних финансија

САЖЕТАК: Рад се бави јавним финансијама локалних јединица власти и могућности њихове грађанске контроле. У првом делу се приказује профил локалних јавних финансија, календар буџета локалне власти и приходна и расходна страна буџета. Затим се прелази на буџетске ставке које су најпогодније за злоупотребе и корупцију. Наводе се и индиције корупције, као и елементи на које грађанска контрола треба посебно да обрати пажњу. Општи закључак рада је, да су локални буџети и оперисање њима врло сложени и траже много стрпљења, времена и знања при грађанској контроли, али да без обзира на то грађанска контрола није „немогућа мисија”.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: локалне финансије, локални буџети, корупција, злоупотребе буџета, грађанска контрола локалних буџета.

У свету јавних финансија сва пажња је усмерена на државне буџете и фондове. То је оправдано у светлу околности да се далеко највећи део јавних финансија прикупља и троши на државном нивоу. За друге нивое власти су резервисана мања средства, тако да финансије федералних јединица, већих региона или локалне власти привлаче мање пажње. Иако су та средства мања од државних, она нису мала.

У раду је реч о финансијама локалних јединица власти (ЛЈВ) и могућности њихове грађанске контроле. Најпре се говори о надлежности и општем оквиру локалних финансија, потом о учешћу потрошње на локалном нивоу у односу на укупну државну потрошњу. Иза тога долази кратак приказ календара буџета локалне власти. У главном одељку првог дела рада укратко су приказани приходна и расходна страна локалних буџета, илустровани примерима буџета неких општина у Србији. У другом делу рада се говори о могућностима грађанске контроле локалних буџета.

1. Локална јединица власти и њене надлежности

Под локалном самоуправом или локалном јединицом власти се првенствено подразумевају територијално-политичке власти на градском и општинском нивоу, али и мање регионалне јединице власти, као што су окрузи, жупаније, мањи региони, итд. Локални ниво није и најмања јединица територијалне организације, пошто постоје насеља, села, квартави и друге мање заједнице.

Локалне јединице власти имају различите надлежности у различитим земљама, тако да се не може говорити о једном или неколико модела. Веће надлежности локалне јединице власти имају у земљама као што су Аустрија, Канада, Швајцарска, Мађарска или Шведска, док су надлежности мање у Финској, Холандији, балканским земљама. Ипак, постоје неке надлежности које су најчешће посао локалне власти. У њих спадају административне услуге, предшколске установе, основно и средње образовање, примарна здравствена заштита, комунална полиција, социјална помоћ, друштвена брига о старијим и болесним особама, систем месне, општинске и градске чистоће, одржавање пијаца, одржавање гробаља, уређење приобаља и заштита од поплава, одржавање локалних културних, рекреативних и спортских објеката, одржавање паркова и улица, противпожарна заштита, јавна склоништа, уређивање просторних, урбанистичких и грађевинских питања, одржавање локалних јавних комуналних предузећа, запрашивање против штеточина и инсеката, итд.

За финансирање надлежности које имају, локалне власти треба да располажу одговарајућим средствима. Пожељно је да нема неравнотеже између надлежности и расположивих средстава, мада се управо та неусклађеност често уочава у пракси. Обим надлежности локалних заједница зависи од концепције државе и њене јавне управе, степена децентрализације политичко-административног система, а од обима средстава и од степена децентрализације финансијског система у земљи.

2. Средства и буџети локалних јединица власти

Износ средстава којима располажу локалне јединице власти варира од земље до земље. Најбоља представа о износу средстава локалних заједница се добија када се она ставе у контекст било укупне државне потрошње или националног дохотка. У земљама Европске уније (ЕУ) државна потрошња чини 35–55% од националних доходака. У Србији се она креће 45–51%. Од укупне државне потрошње у ЕУ значајан део се троши на локалном нивоу, неких 4–40% од укупне државне потрошње, зависно од државе у питању. У Србији је то 11–13% од укупне државне потрошње. У апсолутном износу то се на годишњем нивоу креће €1,8–2,4млрд за период 2008–2012, што представља 6–8% националног дохотка. У односу на европске размере, потрошња на локалном нивоу у Србији је нешто испод просека земаља ЕУ.

Основни инструмент јавних финансија локалних јединица власти је буџет. Као и у случају државних финансија, локални буџети имају приходну и расходну страну. Када су приходи и расходи приближно једнаки, буџет је уравнотежен. Када су приходи већи од расхода, буџет је у суфициту, а када су расходи већи од прихода, буџет је у дефициту. Ни дефицит ни суфицит нису добри, јер имају одређене негативне последице. Када је буџет у дефициту, неопходни су неки потези да би се уравнотежио, а они се састоје у кресању расхода, повећању прихода, задуживању или комбинацији тих поступака. Када је буџет у суфициту, онда се могу смањити општински порези, накнаде и таксе. Нижи порези и таксе подстицајни су и за привреду и за грађане. Наравно, најбоље је када је буџет уравнотежен.

3. Календар буџета локалне власти

Буџет локалних јединица власти се доноси према законски прописаној процедури и календару буџета локалне власти, који је приказан у табели која следи. Као што се види, припреме за доношење локалних буџета почињу скоро седам ме-

сеци пре почетка буџетске године, а завршавају се најкасније недељу дана пре почетка наредне буџетске године. То је довољно времена да се обаве припреме, састави и усвоји буџет. Ако се буџет не усвоји на време, прелази се на привремено финансирање, што значи 1/12 буџета из претходне године за сваки месец текуће године. Када се буџет усвоји, општина се враћа на привременог на редовно финансирање.

Табела 1: Календар буџета локалне власти.

Време	Послови
15. јун	Локални орган надлежан за финансије издаје упутство за припрему буџета
1. септембар	Директни корисници буџета ЛЈВ шаљу двогодишње планове
15. октобар	Локални орган надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету извршној власти у ЛЈВ
1. новембар	Представник извршне власти у ЛЈВ доставља нацрт локалној скупштини
20. децембар	Скупштина ЛЈВ доноси Одлуку о буџету
25. децембар	Локални орган управе доставља Министарству финансија Одлуку о буџету

У случају да се извршење буџета знатније разликује од његове почетне пројекције или ако се значајно промене привредне и друге околности, потребно је урадити ребаланс буџета. У науци о јавним финансијама не постоји једно јединствено мерило на основу кога се одлучује када се ради ребаланс. Неки аутори наводе ниже, други више бројке.¹ Ребаланс локалног буџета се свакако ради ако су одступања у односу на пројектовани буџет већа, тј. ако су:

- 1) Укупни приходи/расходи већи/мањи за 5% од оних који су планом предвиђени;

1 Аутори чак и неких уџбеника избегавају да наведу било какве бројке. Уп. Бајо & Јурлина Алибековић (2008) с. 219, 245.

- 2) Ако буџетски дефицит/суфицит надмашују 3%;
- 3) Ако се највеће приходне/расходне ставке мењају за више од 10%;
- 4) Ако наступе посебне околности у локалној јединици власти које траже буџетско прилагођавање, услед чега долази до нарушавања неког од три претходно наведена услова.

Буџети локалних јединица власти, као и државни буџети, имају одређену композицију, а њихови основни делови су приходна и расходна страна. Буџети се приказују или у скраћеној форми, која се на свакој од две стране састоји од по петнаестак основних ставки или у развијеној форми, где се приказују сви приходи и расходи. Интегрални буџети локалних јединица власти имају од неколико десетина до неколико стотина страна. У овом раду се користи скраћена форма, јер би развијена изискивала много већи простор.

4. Буџет: приходна страна

Основни приходи локалних буџета су државни трансфери, изворни приходи, поклони и задуживање. Удео појединих од тих основних извора у буџетима локалних јединица власти је врло различит и зависи од земље и њеног буџетског система, степена децентрализације, нивоа развијености ЛЈВ, обима и квалитета инфраструктуре, величине и других својстава ЛЈВ, итд. Децентрализовани системи остављају више средстава локалним јединицама власти и обично подразумевају веће учешће изворних у укупним приходима локалних јединица. Неразвијене општине и градови имају мање изворних прихода, услед неразвијености, па у основи зависе од државних трансфера.

Посебно су занимљиви изворни приходи, зато што локалне јединице власти на њих могу да утичу. У најчешће изворне приходе локалних власти спадају порези, а следе их таксе и накнаде. У најважније порезе за буџет локалне власти убрајају се порез на имовину, порез на доходак физичких особа, део по-

реза на добит, порез на пренос апсолутних права, порез на регистрацију моторних возила и пловила, порез за игре на срећу, порез на оглашавање, итд. Наравно, у различитим земљама су врло различита решења када су у питању средства за финансије локалне власти. У најпознатије локалне таксе спадају боравишна такса, такса на истицање фирме, такса на кућне љубимце. Корисничке накнаде се плаћају за услуге или некапитална добра која нису индустријске природе. Овде спадају накнаде за воду, електричну енергију, гас, одношење ђубрета, коришћење саобраћајних објеката, рекреације, паркова, противпожарну заштиту, итд. Неке од помињаних услуга могу бити приватизоване и у том случају те накнаде не спадају у јавне финансије. У неким земљама поједине врсте помињаних услуга се пружају на нивоу који је виши од локалног (нпр. снабдевање електричном енергијом, гасом, регионални водоводи и депоније).

Обично су висине пореза у рукама централне или федералне власти, док су код такси и накнада локалне власти самосталније у одређивању њихове висине. При одређивању висине такси и накнада локалне јединице власти треба да воде рачуна о уравнотежењу два супротстављена захтева. Један се односи на увећање прихода у локалном буџету услед виших пореза накнада и такси, а други на дестимулативност високих дажбина. Високи порези подстичу људе и пословање да се исељавају из јединица локалне власти које их намећу и да послују изван њихове територије. Обично су порези најважнији извор финансија локалне јединице власти, а после тога долазе накнаде и таксе. То важи за економски развијеније јединице локалне власти. Код слабије развијених или оних са мање становника, као кључни извор средстава се појављују трансфери других, виших нивоа власти. Код сиромашнијих јединица локалне власти значајан извор средстава могу бити и поклони (донације), који обично долазе од домаћих и страних агенција за развојну помоћ.

Из табеле која следи, а у којој су основни приходи три произвољно изабране општине у Србији, може се лепо видети колико су велике разлике у учешћу појединих приходних ставки. Основу прихода ових општина чине трансфери, порез на доходак и порез на имовину. Неки приходи су више него

символични. Приказ из табеле је важан зато што је заснован на међународној класификацији² приходних ставки, коју је Србија прихватила пре неколико година. Јединствена класификација је прегледна, систематизована и омогућује поређење локалних буџета разних локалних јединица власти.

Табела 2: Приходи три општине у Србији 2010. и 2011, у %.

Клас.	Извори прихода	ИНЂИЈА 2011	ИНЂИЈА 2010	ПИРОТ 2011	ПИРОТ 2010	БЛАЦЕ 2011	БЛАЦЕ 2010
711	Порез на доходак, добит и капиталне добитке	16,1	17,9	43,7	48,1	28,4	29,1
713	Порез на имовину	8,2	7,8	8,0	11,0	4,0	5,3
714	Порез на добра и услуге	2,2	1,3	2,9	3,1	3,4	3,9
716	Други порези (истицање фирме)	1,4	1,3	2,6	2,7	2,6	2,3
732	Донације међународних организација	0,04	0,04	4,9	–	–	–
733	Трансфери других нивоа власти	18,5	11,9	29,7	24,8	45,0	42,9
741	Приходи од имовине	6,0	4,8	3,0	3,2	2,5	2,3
742	Приходи од продаје добара и услуга	28,3	26,7	4,1	4,8	4,0	4,3
743	Новчане казне и одузета добит	0,8	0,7	0,7	1,9	1,0	0,5
745	Мешовити и неодређени приходи	0,4	0,3	0,2	0,2	0,5	0,2
770	Мемо. ставке за рефундацију расхода	–	–	–	–	0,2	0,2
912	Примања од иностраног задуживања	9,1	8,6	–	–	–	–
921	Примања од продаје домаће финансијске имовине	0,04	0,04	0,2	0,2	–	–
	Укупно 711– 921	91,8	81,38	100,0	100,0	91,6	91,0
	Додатни приходи директних и индиректних корисника	8,9	18,62	–	–	8,4	9,0
	УКУПНО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2 То је класификација Међународног монетарног фонда, а постоје и неке друге, али нису овако широко прихваћене.

Највеће учешће у буџетима имају основна средства и плате. Учешће плата запослених у три приказана буџета крећу се 12–34%. Што је општина неразвијенија, већи удео у буџету имају плате. Субвенције се крећу 6–21% буџета, што указује на различите нивое издашности локалних политика. Јавне набавке су сличне по учешћу и у све три општине износе нешто изнад 20% буџета. И овде читаоцу остављам даља поређења.

Наведени прикази приходне и расходне стране буџета су елементарни, тј. то је најкраћа форма која се практикује. Ова форма је добра да се стекне општа слика. За сврхе контроле потребан је детаљан приказ буџета, који је знатно обимнији.

ба. Могућности злоупотребе буџетских средстава

Прилике за корупцију у локалним јединицама власти су неизбежно повезане са локалним буџетима. То је стога што све иоле важније мора да се преломи преко буџета. Одлуке које немају финансијске последице занемарљивог су значаја, па све што има последице за јавне финансије мора да се види у буџету. Када се погледа структура буџета, највеће могућности за корупцију су везане су за веће капиталне пројекте, веће јавне набавке, продају или изнајмљивање градског грађевинског земљишта и за рад са банкама.

Контрола буџетског процеса није једноставна, јер локални службеници који одлучују о прављењу и пражњењу буџета имају много више знања и информација о буџету од грађана и њихових организација. Неке операције разумеју само стручњаци. Поред тога, буџет је сложен документ, што не олакшава контролу. Надаље, буџетска средства имају многе намене и циркулишу између многих актера. Све то нису савезници грађанске контроле, али то не значи да је она немогућа. Ради олакшања тог посла потребно је издвојити оне области у којима су највеће могућности за злоупотребу буџетских средстава. Раздвојићемо их према приходној и расходној страни, уз краћа образложења.

66. Приходна страна

Прилике за корупцију постоје и на приходној и на расходној страни, што је супротно широко распрострањеном очекивању да су злоупотребе само на расходној страни. Иако су прилике за злоупотребу на обе стране, веће су на расходној страни.

Од највећих прилика за корупцију и злоупотребу на приходној страни ваља поменути:

1. *Дојовори са комерцијалним банкама* о држању општинских средстава и висини камате на средства ЛЈВ. Свака банка има интерес да привуче општину да код ње држи своја средства и обавља финансијске трансакције нудећи личне погодности председнику општине или ономе ко о томе одлучује. У замену за нижу камату на општинска средства, банка даје погодности за општинске функционере који одлучују о употреби средстава, а то је мито. Промена банака код којих се држе средства без видљивог разлога и образложења (обично после избора и после избора нових председника општина) може бити наговештај корупције.

Индикације корупције су ако се средства ЛЈВ држе само у једној банци, ако виши општински службеници који одлучују о буџету (председник, начелник финансија) имају приватне финансијске аранжмане са истим комерцијалним банкама код којих ЛЈВ држи средства или ако од тих банака добијају друге робе и противуслуге.

Посебно су индикативни већи финансијски аранжмани, они са врло повољним каматама за банке, без колатерала – речју они који су неуобичајени за стандардне трансакције и дате прилике на тржишту.

2. *Приходи од имовине* (буџетска линија 741): Две су могуће злоупотребе, и то су изнајмљивање (рентирање) и продаја имовине ЛЈВ. У оба случаја прилике за корупцију су у закупу/ продаји испод тржишне цене.

Операције се стандардно састоје у изнајмљивању/продаји испод тржишне цене и погодностима које приватне фирме дају онима који у ЛЈВ одлучују и дају погодности. Погодности су везане за незаконита плаћања, запошљавање или услугу-за-услугу. Једна од најкарактеристичнијих операција је изнајмљивање пословног простора далеко испод тржишне цене, које приватна лица и фирме касније издају по много вишим, тржишним ценама. Разлика између повлашћене и тржишне цене се дели између „пословних” људи који су (за)купили нешто по повлашћеној цени и локалних функционера који су им то омогућили.

3. *Донације*, посебно веће међународне (линија 732), нуде више могућности за злоупотребе. Злоупотребе су могуће на обе стране – како према донатору, тако и према корисницима донација. У договору са донатором се нпр. даје мито да се донација добије. То је такозвани *kick-back*. Може се организовати продаја дониране робе (све или једног дела) по тржишним ценама и подела добити са донатором. Ту спада и уступање извођења радова плаћених донацијом „пријатељској” фирми у замену за мито, као и извођење донаторских радова који посебно погодују неким фирмама и појединцима у замену за мито. Једна од могућности је и давање кредита из донација „пријатељским” фирмама у замену за мито.

4. *Задуживање* на финансијском тржишту, укључујући емисију муниципалних обвезница, (911) нуди обиље прилика за корупцију, мада су оне нешто скривеније.

Банка може локалном функционеру понудити мито да би се локална јединица власти код ње задужила узимањем кредита. Или за кредит уз вишу камату. Општински функционери могу инсценирати намерно кашњење сервиса дуга, да би се плаћањем казних пенала и затезних камата увећала добит банке.

И код емисије муниципалних обвезница су могуће злоупотребе, нпр. договор са одређеном банком за куповину читаве емисије муниципалних обвезница по унапред договореној и одређеној камати. Да су муниципалне обвезнице аукцијски

биле понуђене на тржишту, била би нижа камата, јер би се у њеном одређивању такмичило више банака и фондова.

5. *Накнаде и таксе*, (714): Утврђивање нижих накнада у замену за мито (посебно природни ресурси, концесионе накнаде, такса за рекламне паное и истицање фирме).

Као што се из претходног види, а противно раширеном уверењу да на приходној страни нема могућности за корупцију, и ова страна буџета нуди значајне могућности за корупцију.

бц. Расходна страна

Ипак, највеће прилике за корупцију су на расходној страни, а у главне спадају:

1. *Куповина роба и услуга*, (линија 42), представља главни извор корупције на расходној страни. У основне манифестације корупције по овој тачки сападају куповина изнад тржишних цена, непотребне набавке, намештање послова одређеним фирмама, непотребни огласи, пројекти, консултантске услуге, аутсорсинг³, намештање послова пријатељским фирмама. Потпунији списак тек следи.
2. *Субвенције*, (45). Давање субвенција мимо критеријума „пријатељским“ фирмама у замену за мито. Критеријуми су арбитражни и тешко се контролишу.
3. *Основна средства и капитална улагања* (51) су уз јавне набавке можда су најчешће коришћена прилика за злоупотребе. Исцрпнији списак могућих злоупотреба биће приказан касније у тексту.
4. *Расходи за зайослене* (41) такође нуде неке могућности злоупотреба, као што су непотребно запошљавање

3 Општина прво укине неку услугу, нпр. отпусти све чистачице, а онда ту услугу купује од „пријатељске“ фирме, тако да трошак одржавања чистоте постаје већи, него док је општина имала своје чистачице.

(страначких кадрова, рођака и пријатеља, за мито...), арбитрарно давање додатака на плату и награда, незаконите накнаде трошкова.

5. *Социјална помоћ*, (47): Давање помоћи онима који према важећим стандардима не могу за њу да се квалификују.
6. *Средства резерве*, 49: Корисници, износ и учесталост су арбитрарни, па је велика могућност злоупотреба. На руку злоупотребама иде и то што се на ова средства мало обраћа пажња.

При грађанској контроли локалних финансија логично је да се прво контролишу највеће расходне ставке, потом остали значајнији расходи и на крају приходне ставке. Овакав редослед се намеће на основу учесталости појаве злоупотреба и корупције у вези са одређеним деловима локалних буџета.

7. Димензије корупције

Корупција на локалном нивоу може да се подели у три категорије:

- а. Велика корупција – где су у питању већа средства, обично у вези са инвестицијама, одржавањем већих објеката, накнадама за веће фирме, дозволе за веће радове, продаја пословног простора, веће задуживање (укљ. обвезнице), веће субвенције, итд.
- б. Мала корупција – мањи износ мита, непотребно запошљавање, мање набавке, манипулације буџетом, награде, мање субвенције, намештање ситнијих послова, накнада трошкова, итд.
- в. Занемарљива корупција – односи се на случајеве у којима су задовољена три следећа услова:
 - Износ „наградe” је врло мали, нпр. 100 грама кафе или чоколада;

- Нема претходног слагања између државног службеника и странке о давању мита или „надокнаде”;
- Службеник неће одбити да странци пружи услугу ако не добије „награду”, „накнаду”.

Наравно, ако неко уместо 100 грама, током радног дана добије три килограма кафе, то више нису облици занемарљиве, већ мале корупције. Слично важи и за случајеве где вам службеник унапред не тражи мито, али вам неко од његових сарадника саопшти да постоји „тарифа” и да је пожељно да је подмирите по обављеном послу.

Највећа штета је од велике корупције, јер су средства која се путем ње усмеравају на непродуктивне сврхе највећа. Зато грађанска контрола локалних финансија треба да се фокусира на овај сегмент. Али, велика штета може бити и од мале корупције. Рецимо, када службеник надлежан за неку дозволу неће да је изда, јер није добио својих 400 евра мита, па стоји читаво улагање од неколико милиона евра. Занемарљива и ситна корупција обично погађају обичне грађане, док велика корупција углавном погађа фирме.

8. Могућности грађанске контроле буџета

Буџет локалне јединице власти је за просечног човека релативно компликован документ, који није лако разумети. То треба имати у виду када настају очекивања везана за грађанску контролу буџета. Идеје за промену структуре буџета не морају претпостављати комплетно или довољно познавање буџета и буџетирања, али ће разматрање датих идеја то несумњиво подразумевати. Творци и оператери буџета могу инструментализовати предлоге грађана за своје циљеве. Неколико је препорука и констатација важно за актере грађанске контроле локалних буџета:

- Прво посматрати највеће ставке или издатке, где су највећа средства у игри, највећи подстицај је за злоупотребу и највећа штета од ње.

- Давање предлога од стране грађана потенцијално је прилика за побољшање буџета, али постоји и ризик кварења. Треба одустати од предлога за које може основано да се утврди да су погоршања у односу на иницијални предлог.
- Избећи нестручне покушаје грађанске контроле локалних буџета, јер од њих нема користи, али може бити штете, јер ће властима прибавити алиби за буџет и његову употребу, чак и ако нису одговарајући.
- По могућству користити стучне појединце да би се проучио буџет и изнели предлози за његову промену.
- Много веће могућности злоупотреба су на расходној, него на приходној страни, тако да пажњу треба концентрисати на расходе.
- На приходној страни су главни проблеми недовољно квалификована пореска администрација и повлашћивање неких пореских обвезника.
- Издвајање више средстава за једну сврху, неминовно значи мање средстава за друге сврхе. Мењањем сврхе се прави прерасподела постојећих, а не повећавају се укупно расположива буџетска средства.
- Нарочито обратити пажњу на буџетске ставке које нагло расту/опадају из једне у другу годину. Некада је иза тога потреба, некада знак злоупотребе.
- Ванредне околности су добра прилика за злоупотребу средстава буџета локалне јединице власти, зато што настаје посебна друштвена атмосфера, постоји широка потреба за пружањем помоћи у чијем давању доминирају хитни поступци.

Пожељно је да грађанска контрола буџетског процеса буде само једна димензија контроле. Поред ње постоје државна ревизорска, државна интерна, локална интерна, банкарска и квалификована НВО контрола. Иако је много врста контроле, злоупотреба и корупције је још више, па се стиче утисак да се не могу искоренити.

Буџет може бити професионално урађен, али његово извођење може бити непрофесионално, и прожето корупцијом. Зато је потребно водити рачуна о свим фазама буџетског процеса, који обухвата припрему, доношење и извршење буџета, као и контролу извршења буџета. Наравно, извршење буџета је главна прилика за злоупотребу средстава.

Иако се буџет ради у неколико фаза које трају скоро седам месеци, већина потребних операција није видљива јавности и грађанима. Зато у тим фазама они не могу ни учествовати. Најпогоднија фаза израде буџета за утицај грађана на његов профил је тренутак када нацрт буџета дође у локалну скупштину.⁴ А најважнија фаза грађанске контроле се односи на извршење буџета. Ова контрола се може одвијати и током извршења буџета или када протекне дата буџетска година.

9. Индиције корупције и других злоупотреба

Грађанска контрола локалних финансија може се одвијати тако што ће се контролисати све (или одабране) ставке буџета, а може следити неке индиције. Извесни поступци локалних власти обично су наговештај злоупотреба јавних финансија. Њихово појављивање олакшава посао грађанске контроле, јер грађанима и њиховим организацијама скреће пажњу на тачно одређене ствари, које треба појачано контролисати, када год се појаве. У индиције које указују за злоупотребу локалних финансија спадају:

- Избегавање учешћа јавности у буџетском процесу од стране локалне власти,

4 Има неколико могућности како се учешће грађана и њихових организација може остварити. Једна форма је учешће грађана у јавним дебатама о локалном буџету. Јавне дебате могу бити опште, везане за сва питања буџета, а организоване на територијалном принципу (по насељима или кварталима), а могу бити и тематске, везане за одређене издатке и њихове кориснике. Чак и ако се дебате формално не организују, постоји могућност грађанског учешћа, путем медија или интернета, где се могу износити алтернативни предлози и критике.

- Намерно убрзавање или успоравање буџетских процедура,
- Плаћања роба и услуга изнад тржишних цена,
- Набавка роба и услуга слабог квалитета,
- Плаћање неиспоручених роба и услуга,
- Куповина непотребних роба и услуга,
- Скривање докумената који морају бити јавно доступни,
- Вишекратно поништавање тендера, конкурса и аукција за јавне набавке,
- Појава увек истих добављача који добијају послове,
- Ротација увек истих добављача који добијају различите послове,
- Појава услова нестандартних у комерцијалном и другом пословању,
- Намерно уситњавање набавки, како би се сасвим или делимично избегли оштрији услови при стандардној набавној процедури,
- Субвенције пријатељским фирмама,
- Асфалтирање улица и извођење других радова у деловима насеља где живе и раде „пријатељи”,
- Пречесто извођење истих радова,
- Лош квалитет радова (открива се тек у употреби),
- Позиви на хитност поступка,
- Избегавање јавног подношења рачуна за утрошена буџетска средства, ако се затражи,
- Промена намене средстава, пословног простора, итд.
- Мењање банке после избора у којој средства држи локална јединица власти,
- Нагло богаћење службеника ЛЈВ, живот изнад реалних могућности јавних службеника.

Кад год се појаве нека или више поменутих индиција може се сумњати да су у питању корупција или друге неправилности

у поступку употребе буџетских средстава или одлучивања у локалној јединици власти. Неправилности поступка имају мало смисла ако њихова сврха није прибављање неке користи путем мита или противуслуга. Наравно, сумња или оправдана сумња није довољна, потребни су докази. До њих се, по правилу, тешко долази, јер се договори склапају у четири ока, а ниједна од страна нема интерес да призна садржај договора. Та околност храни корупцију и чини је отпорнијом него што би иначе била, а посао грађанске контроле много тежим.

Да би грађани и њихова удружења, попут грађанских група, иницијатива или невладиних организација могли да учествују у контроли буџетског процеса, потребне су извесне опште способности и вештине. У њих спадају: 1) Општа писменост, 2) Електронска писменост, 3) Опште разумевање демократије, тржишне привреде и буџетског процеса у њиховом контексту, 4) Познавање надлежности локалних јединица власти и њиховог финансирања, 5) Способност разумевања и читања буџета, 6) Рачуноводствена и ревизорска способност, 7) Специјалистичка знања из области које се контролишу (нпр. инжењери код грађевинских објеката, ревизори за билансе и књиге, просторни планери за просторни план...) и 8) Поштење и непристрасност. Наравно, ако су амбиције контроле веће, могу бити потребне специјалистичке способности, попут више одговарајућих стручњака различитих профила. Део контроле се може обавити у канцеларијској форми, а за део је потребан излазак на терен, поређење пројеката и изведених радова, као и друге одговарајуће процене стручњака.

10. Закључак

На нивоу локалних јединица власти троше се значајна средства, која иду од неколико до пар десетина процената од укупних националних доходака. Та средства се прикупљају и троше преко локалних буџета. Као и сваки буџет, и локални

је релативно сложен документ не само за просечног грађанина него и за просечног факултетски образованог појединца. Буџети имају многе димензије и подразумевају врло сложену интеракцију многих појединаца и на приходној и на расходној страни. Грађанска контрола буџета требало би да обухвати обе стране. Она би првенствено требало најпре да се усмери на главне ставке, тј. ставке које имају највеће учешће на приходној и расходној страни. Код издашних ставки су највеће могућности за злоупотребу јавних средстава, па је њихова контрола најважнија. Али, они који одлучују о буџетској потрошњи могу то да претпоставе, па да своје злоупотребе усмере на мање упадљиве тачке, као што су буџетска резерва, средства за хитне интервенције, итд. Зато грађанска контрола локалних финансија мора да буде довољно обухватна, ако њени резултати треба да су поуздани.

Грађанска контрола није једина, па ни најмеродавнија за контролу локалних финансија – пре ње то су свакако државне ревизорске куће и разне врсте интерне и екстерне државне контроле. Али, грађанске контроле имају једну велику предност, јер оне могу да буду стварно независне у односу на државне и локалне власти. Грађанска контрола је компликован и одговоран посао, али не и посао који се не може добро обавити. Као што многи представници локалних и државних власти улажу велики труд да злоупотребе јавне фондове и искористе их за сопствено богаћење, тако и грађани и њихове организације морају уложити време, труд и стручност, да би ваљано обавили контролу. Јер то чиме располажну државни службеници на разним нивоима државне организације су средства свих пореских платиша, па тако у неком смислу свих грађана. Чак и сама околност да грађани и њихове организације обављају неку контролу локалних јавних финансија довољна је да произведе притисак на локалне власти, да конструктивније користе буџет. Али она није довољна за сигуран резултат. За то су потребни стручност, преданост и систематичност.

ЛИТЕРАТУРА

- Бајо, А. & Јурлина Алибеговић, Д. (2008) **Јавне финансије локалних јединица власти**, Загреб: Школска књига.
- Dimitri, G., Piga, G. & Spagnolo, G. (Eds)(2006) Handbook of procurement, Cambridge, USA i drugi: Cambridge UP.*
- Jain, A. K. (Ed)(2000) The political economy of corruption, London: Routledge.*
- Прокопијевић, М. (2011) *Корупција: економска сйрана, Досије корупција*, год. 1, бр. 1, с. 5–19.
- Прокопијевић, М. (2011а) *Корупција у јавним набавкама, Кроз лавиринте јавних набавки*. Зборник, Прокупље: Топлички центар за демократију и људска права, с. 29–40.
- Прокопијевић, М. (2011б) *Буџетни ошйшина и њихова грађанска контрола*, у: **Грађани у локалном буџетском процесу**, Прокупље: Топлички центар за демократију и људска права, 2011, с. 11–25.
- Rose-Ackerman, S. (1999) Corruption and government: causes, consequences, and reform, Cambridge, MA: Cambridge UP.*
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) **Корупција и власт**, Београд: Службени гласник.
- Роуз-Ејкерман, С. (Ур)(2007) **Економија корупције. Међународни приручник**, Београд: Службени гласник.

Укључивање грађана у буџетски процес

Разлози укључивања грађана у одлучивање о буџету

Учешће грађана у управљању буџетом и контроли његовог трошења постало је демократски стандард у модерним државама. Управо је буџет кључни пропис и инструмент којим власт управља заједницом. Усвајање и спровођење готово сваке јавне политике захтева одређена финансијска средства. Буџет служи томе да се обезбеде средства за усвајање и спровођење јавних политика. Уколико буџетом нису предвиђена средства за финансирање спровођења неке јавне политике она најчешће неће моћи ни да се спроведе. Зато је учешће грађана у управљању буџетом предуслов бављења било којом јавном политиком. Без обзира да ли се ради о политици запошљавања, подршци пољопривредницима, заштити пацијената, заштити животиња или јавној политици у било којој другој области, да би се грађани ефикасно укључили у одлучивање о овим или било којим другим јавним политикама, неопходно је да разумеју буџетски процес (буџетски циклус, како се најчешће назива) и да пронађу начине да се у њега укључе. Докле год се буџетски процес одвија далеко од очију јавности, јавне политике ће бити отуђене, а њихова имплементација неће бити успешна у мери у којој су успешне политике у чијем обликовању су учествовали они на које се јавне политике односе. Чак и када грађани не желе да учествују у процесу планирања и извршења буџета, транспарентност јавних финансија и могућност укључивања обезбеђује основ за контролу носилаца јавних функција и тиме ствара темељ одговорне власти.

За испуњавање овог стандарда потребно је да извршен напор учине бројни актери у демократском систему. Најважнији међу њима су свакако грађани, како они организовани у различите организације цивилног друштва, тако и појединци, држава (сви нивои власти и све њене гране), медији, универзитет, али и друге образовне институције. Напор који ови актери треба да учине се разликује. Органи јавне власти са једне стране треба да учине буџет транспарентним у свим фазама буџетског циклуса. Ово подразумева да сви документи јавне власти који настају у процесу планирања, усвајања, извршења, ребаланса, извештавања и ревизије буџета морају да буду доступни јавности. Да бисмо буџетски процес сматрали транспарентним није довољно само да се ови документи могу добити уколико их неко тражи путем захтева за слободан приступ информацијама. Трајање појединих фаза у буџетском циклусу не дозвољава чекање рокова који су одређени за давање информација од јавног значаја. Поред тога, највећи део јавности нема времена да подноси захтеве, улаже жалбе у случају ускраћивања информација или ћутања администрације, што је чешћи случај. Транспарентност буџета подразумева проактивно објављивање информација у свим фазама буџетског циклуса. Оваква пракса, поред тога што чини информације лако доступним, знатно је економичнија с обзиром на то да се објављивањем ових докумената на интернету предупређују сви трошкови који настају појединачним копирањем и штампањем документације када орган јавне власти прими захтев за приступ информацијама и притом није потребно додатно ангажовање радне снаге на копирању и достављању документације.

Транспарентност је важан предуслов грађанске партиципације у буџетском процесу, али није ни приближно довољан. Буџети свих нивоа власти у Србији су тзв. буџети линијских ставки (линијски буџети) који веома уопштено и непрецизно дефинишу приходну и расходну страну. Читање буџета било којег нивоа власти тешко да може да обезбеди и основне информације о намени планираних средстава. Називи линија попут „специјализоване услуге” или „услуге по уговору”, које по

правилу одређују велике износе алокација, не говоре много о намени ових средстава. Поред тога што не говоре много о намени средстава, називи неких линија су и нетачни или прикривају сврху за коју су средства на њима намењена. Једна од таквих линија је и „481 дотације невладиним организацијама” која у себи крије и средства за финансирање политичких странака, цркава и верских организација, спортских удружења итд. Зато је важан предуслов учешћа грађана у буџетском процесу и усвајање новог типа буџета, такозваног програмског буџета или, још боље, буџета учинака који поред тога што јасно дефинише програме и пројекте који ће бити финансирани из буџета као и програмски буџет, дефинише и очекиване резултате трошења јавних средстава за одређене програме и пројекте.

Недостаци линијског буџета захтевају да носиоци власти, поред објављивања информација, објашњавају јавности садржај и значење буџетских ставки. Тек пружањем објашњења о значењу и садржају нејасних буџетских ставки органи јавне власти ће учинити буџет и буџетски процес транспарентним. Није потребно посебно наглашавати да су органи јавне власти дужни да објашњења пружају бесплатно, тј. да своје активности у ову сврху финансирају буџетским средствима.

За учешће грађана у буџетском циклусу потребно је да и грађани учине напор како би искористили могућности које ствара отвореност јавне власти. Уколико грађани не користе успостављене механизме учешћа, они ће брзо замрети. Да би се ефикасно укључивали у управљање јавним пословима грађани би требало да овладају основним знањима о буџету и буџетском циклусу. Проактивним објављивањем информација и објашњавањем њиховог значења органи власти могу да допринесу образовању јавности, али је важно да се и грађани сами ангажују. Невладине организације преузеле су водећу улогу у овом послу широм света, практично у свим системима у којима је грађанско организовање дозвољено, па чак и у многим репресивним режимима. Ово је сасвим разумљиво с обзиром на то да је надзор над јавним финансијама једна од најбољих и најефикаснијих полуа контроле власти.

Медији чине важну карику у систему који обезбеђује отвореност буџета. Да би медији могли да играју ову улогу они морају пре свега да буду слободни и независни. Ово подразумева да је власништво над медијима познато, односно да се власништво над медијима не „маскира” тако да прави власник уствари остане непознат. Поред тога, независност и слобода медија подразумевају да новинари и уредници медија раде без цензуре и у складу са професионалним и етичким нормама. Подједнако је важно да новинари који попуњавају рубрике у медијима које се баве буџетом и јавним финансијама уопште, познају основне елементе буџетског система (институције, надлежности, процедуре). Тиме се избегава најчешћи начин извештавања о буџету у Србији (посебно о буџетима локалних заједница), а то је преношење широј медијској публици нејасних саопштења органа јавне власти у вези са буџетом, без постављања питања или пратећих објашњења и коментара. Да би медији могли да играју важну улогу у обезбеђивању отворености буџета потребно је да у њима раде новинари који располажу знањима која ће им омогућити да се баве обавештавањем грађана.

Медије у Србији оптерећују, у већој или мањој мери, оба поменута проблема. Јавности није познато ко су власници великог броја медија. Сакривање правога власништва над медијима обично указује да таквим медијима првенствени циљ није тачно и правремено информисање јавности већ да су примарни неки други интереси. Додатни проблем у Србији је и приличан број медија који су и даље у власништву јединица локалне самоуправе. Од медија је тешко очекивати да буду критички настројени према својим власницима, па тако и од медија у власништву јединица локалне самоуправе. Ови медији функционишу као јавна комунална предузећа која су у великој мери политизована, а њима управљају страначки кадрови неке од странака на власти. Ако се узме у обзир да су ови медији често и једини медији са информативним програмом у јединицама локалне самоуправе, јасно је да ни позиција новинара који раде у информативним редакцијама оваквих медија није добра. Они ће нерадо заузимати критички став или пропитивати начин планирања и трошења буџетских средстава с обзиром на то да су медији у којима раде

финансирани доминантно из буџета јединице локалне самоуправе, те да, уколико би због критичког става били отпуштени, неће имати другу редакцију информативног програма у тој локалној самоуправи у којој би могли да се запосле.

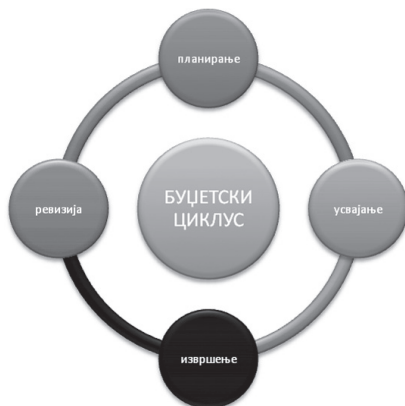
Поред транспарентног власништва над медијима важно је и транспарентно финансирање медија. У Србији је 2010. године био регистрован један медиј на око 7300 становника.¹ Када бисмо број регистрованих медија упоредили са бројем медијских конзумента однос би био још неповољнији. Зато је огроман број медија у приватном власништву на локалном нивоу такође финансиран из буџета јединица локалне самоуправе. Најчешће је износ додељен приватним медијима арбитрерно одређен, али на исти начин се одређује и круг медија којима ће одређени износ из буџета бити додељен. Исто истраживање је показало да се уговори које локални приватни медији склапају са јединицама локалне самоуправе ради примања дотација из буџета користе за контролу над садржајем који локални медији емитују.

Буџетски циклус

Јавне финансије имају једноставну структуру, без обзира што многи, најчешће извршна власт и управа, покушавају да убеду јавност да је ствар „изузетно сложена” и да у овој области нема места аматерима. Без намере да се ствари банализују, за свакога ко реши да прати јавне финансије кључна је препорука да направи аналогију са личним финансијама. Дакле, буџети имају приходну и расходну страну и ништа између тога. На улазној страни буџета су приходи и примања, а на излазној расходи и издаци. Уколико се појаве нејасноће и потешкоће у разумевању буџета, представници власти дужни су да дају информације и да објасне грађанима како управљају јавним средствима. Важно је поновити да је немогуће бавити се било каквом јавном политиком уколико се у обзир не узму и јавне финансије.

1 Национална извешта о сукобу интереса, ВАСЦИ – Балканска антикорупцијска иницијатива, ур. Миодраг Милосављевић, Партнерство за друштвени развој, Загреб, 2010, стр. 31.

О буџету можемо условно да говоримо као о врсти циклуса који почиње планирањем, а завршава се завршним рачуном и ревизијом. Између ових крајњих тачака циклуса се налази фаза извршења буџета. Међутим, фазе у буџетском циклусу нису тако јасно раздвојене како се то на први поглед чини. У одређеним деловима године фазе буџетског циклуса се преклапају. Док се извршава буџет за једну буџетску годину (година n), одвија се израда завршног рачуна буџета и ревизија буџета за претходну годину (година $n-1$) и траје фаза планирања и усвајања буџета за наредну годину (година $n+1$). Ово преклапање јасно се може видети из буџетског календара који је прописан законом који уређује буџетски систем.² Ради се о веома динамичном окружењу и зато је за учешће у процесу планирања и усвајања буџета и бављење надзором над јавним финансијама важно имати на уму најважније актере, документе и временске интервале фаза буџетског процеса. Додатну муку онима који се упуштају у овај посао представља веома лоше информисање грађана о важним догађајима у буџетском циклусу и непоштовање законом одређених рокова и појединих процедура од стране власти.



2 Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 и 93/12. Интегралну верзију Закона је могуће наћи на интернет страници Коалиције за надзор јавних финансија: <http://www.nadzor.org.rs/Zakoni%20cir/Zakon%20o%20budzetskom%20sistemu%202009-2012.pdf>

Планирање буџета

Планирање буџета за наредну годину почиње почетком текуће године и траје практично до усвајања закона (на националном нивоу) или одлуке (на локалном нивоу) о буџету. Почетак године је идеално време да се у планирање буџета за наредну годину укључе актери који желе да утичу на избор приоритета који ће бити финансирани средствима буџета наредне године. Већ 15. фебруара министар финансија даје инструкцију за предлагање приоритетних области финансирања на основу које директни корисници средстава буџета достављају Министарству финансија предлоге за утврђивање приоритетних области финансирања за наредну годину и још две следеће године (у Закону о буџетском систему стоји: „за буџетску и наредне две фискалне године” што у принципу значи за наредне три године). Надаље је могуће уз помоћ буџетског календара пратити процес планирања буџета за наредну годину.

У овој фази буџетског циклуса важно је упознати се са активностима директних и индиректних буџетских корисника који су дефинисани Законом о буџетском систему. У зависности од актера од којег се очекује да одређене политике или активности усвоји или спроведе заинтересовани грађани и организације треба у овој фази буџетског циклуса да своје активности усмере симултано на буџетске кориснике како би они унели те активности у предлоге својих финансијских планова, као и на органе који су надлежни да обликују предлог буџета и да о том предлогу одлучују (председник општине, општинско веће, локална скупштина). Рецимо да грађани или нека организација жели да у наредној години одређеној категорији грађана буде пружана одређена услуга, нпр. помоћ такозваних геронтодомаћица. Активисти који се залажу за увођење овакве активности треба својим предлозима да утичу на центар за социјални рад или другу установу која је надлежна за пружање овакве помоћи да у свој предлог финансијског плана унесе средства за обављање ове услуге, али истовремено да спроводи активности јавног заговарања или лобирања и код осталих у ланцу

одлучивања о буџету: председника општине, општинског већа и одборника у локалној скупштини, посебно оних који чине одбор за финансије или буџетска питања.

Фаза планирања буџета право је време за обликовање и спровођење активности усмерених на то да утичу на политичке одлучиоце да средства из буџета усмере на остваривање циљева за које се залажу грађани и организације цивилног друштва. Ово подразумева осмишљавање и спровођење акција јавног заговарања и лобирања како за усвајање нових стратегија, циљева, политика или активности тако и за модификацију или ефикасније спровођење већ усвојених. Овакав ангажман може да укључи активности писања и објављивања предлога стратегија, предлога политика, писања писама корисницима средстава буџета, покретање петиција и сличних иницијатива са предлозима, објављивање резултата мониторинга спровођења стратегија, циљева и политика који указују на недовољност или неодговарајући распоред средстава за остваривање постављених циљева.

Усвајање буџета

Усвајање буџета је посао законодавне гране власти. На националном нивоу то је посао парламента, а на локалном нивоу – локалног парламента. Када извршна власт пошаље предлог буџета парламенту на усвајање постаје сасвим јасно како се извршна власт одредила према приоритетима политике, па и приоритетима за које су се у процесу планирања буџета залагали разни актери укључујући организације грађанског друштва. У сваком случају ово је фаза која пружа нове могућности с обзиром на то да је предлог дошао у руке органу који је у претходној фази по правилу имао веома слабу улогу. Такође, парламенти су органи бројнијег и значајно хетерогенијег састава по многим карактеристикама. Зато, уколико предлогом буџета није предвиђено финансирање одређених политика или активности за које су се грађани и организације залагали могуће је извршити додатни притисак на парламент да се финансирање ове политике или активности уврсти у буџет. У овом случају

треба водити рачуна да предлог за увођење нових издатака у буџет (у односу на предлог буџета упућен парламенту) треба да буде праћен и образложењем извора из којег ће нови расход бити финансиран (било да се ради о пренамени средстава са других буџетских апропријација или увођењем новог прихода). Могуће је наравно и обрнуто, тражити да се прекине са финансирањем политика или активности за које грађани или организације сматрају да нису потребне или да не дају ефекте сразмерне предвиђеним трошковима.

Фаза усвајања буџета је најкраћа фаза буџетског циклуса и захтева брзо и организовано деловање грађана или организација које желе да се њихови предлози уваже у коначно усвојеном закону или одлуци о буџету. Оно може да укључује директне контакте са представницима извршне власти која је предложила буџет да свој предлог измени, са народним посланицима на националном нивоу или одборницима из свих политичких опција (или оних који би могли да имају разумевања за предлоге), медијима или потенцијалним корисницима политика или активности које би биле финансиране из буџета. Грађани могу да прибегну и писању петиција, организовању јавних скупова, конференција за штампу, кампање путем интернета и друштвених мрежа итд.

Документи који су важни за учешће у процесу усвајања буџета су предлог закона или одлуке о буџету, усвојен закон или одлука о буџету, образложење закона или одлуке. У државама које су усвојиле високе стандарде транспарентности буџета извршна власт израђује и тзв. грађански буџет или буџет за грађане који на поједностављен начин и језиком свакодневице описује основне елементе буџета (изворе финансирања и предвиђене расходе).

Извршење буџета

Ово је фаза која траје од 1. јануара до 31. децембра сваке године, ако је стање редовно, односно ако не постоје поли-

тички проблеми који би се могли испречити усвајању буџета. У овој фази треба водити рачуна о томе да се предвиђени буџет извршава онако како је предвиђено усвојеним законом или одлуком о буџету. Усвајање буџета не значи нужно да ће буџет бити и извршен на начин на који је планирано. Разлози могу да буду различити, од лошег планирања прихода или расхода, преко одређених непредвиђених околности које захтевају пренамену планираних средстава, до намерног неспровођења одређених политика или активности. Грађани и организације заинтересовани за спровођење одређених политика или активности могу да прате финансијску страну реализације буџета, тј. да у периодичним извештајима о реализацији буџета проверавају да ли се апропријације намењене финансирању тих политика или активности извршавају предвиђеном динамиком. Са друге стране, предмет праћења може бити и начин спровођења такве политике или активности, динамика, квалитет, обухват или неко друго њено својство. Ако се вратимо примеру обезбеђивања услуга геронтодомаћица, требало би поред извршавања дела буџета намењеног финансирању активности носиоца пројекта, у овом случају центра за социјални рад, пратити и учинке уложеног новца преко броја геронтодомаћица, броја корисника, времена које геронтодомаћице проводе код корисника, послова које обављају и задовољства корисника услугом која им је пружена. Активности праћења извршења буџета могу да укључе и праћење јавних набавки уколико се оне спроводе у сврху реализације политика или активности за које су се грађани залагали у процесу планирања и усвајања буџета.

Налазе настале у процесу праћења буџета грађани и организације требало би да достављају свим заинтересованим актерима и да их поделе са широм јавности, путем медија или непосредним контактом.

Документи који обезбеђују увид јавности у податке о реализацији буџета су периодични извештаји о реализацији буџета које израђује министарство финансија на националном ни-

воу и локална управа за буџет јединице локалне самоуправе. Најважнији извештај је завршни рачун буџета који се израђује и усваја тек по завршетку буџетске године и не може се користити за праћење реализације буџета током године.

Ревизија буџета

Ревизија буџета текуће године се ради током наредне буџетске године. Код буџетских корисника спроводи се интерна и екстерна ревизија. Интерна ревизија је практично стално присутна јер је врше интерни ревизори запослени код буџетског корисника. Интерни ревизори проверавају и прате да ли се стандарди предвиђени за трошење буџетских средстава примењују и да ли се буџет извршава на предвиђени начин. Интерни ревизори могу да буду значајан извор информација за грађане и организације заинтересоване за праћење извршења буџета или неког његовог дела. Ипак, треба водити рачуна о томе да интерни ревизори нису независни јер су запослени у органу јавне власти који контролишу. Практично, контролишу рад својих колега и својих претпостављених.

Екстерну ревизију буџета спроводи Државна ревизорска институција (ДРИ). Екстерна ревизија приликом сачињавања плана ревизије и спровођења ревизије узима у обзир између осталог и медијске натписе и извештаје организација цивилног друштва које су се бавиле трошењем буџетских средстава од стране корисника буџетских средстава. Зато је слање налаза о реализацији буџета овој институцији важна ставка у активностима грађанског друштва на пољу буџетске транспарентности. Налази ДРИ могу да буду корисно штиво приликом планирања активности организација цивилног друштва везаних за буџет и јавно финансирање.

Најважнији документи у овој фази су извештаји Државне ревизорске институције који се објављују на интернет презентацији ове институције, а од користи могу да буду и извештаји државне ревизије или приватних ревизорских кућа уколико су ангажоване од стране буџетског корисника.

Буџетски форуми

Поред обезбеђивања претходно описаних предуслова, за учешће грађана у буџетском процесу потребно је обезбедити ефикасне и доступне канале комуникације који су проходни у оба смера, како од органа јавне власти ка грађанима, тако и од грађана ка власти. Обезбеђивање оваквог канала комуникације чини једно од централних места ангажмана организација цивилног друштва у Србији последњих година. Разни су модели успостављања ових канала комуникације када за то постоји воља носилаца власти и других заинтересованих чинилаца.

Једна од идеја за успостављање одрживог и ефикасног канала комуникације јесу и тзв. буџетски форуми. Иако у Србији већ постоје (додуше ретки) примери организовања буџетских форума, како на националном тако и на локалном нивоу, могућности овог формата грађанског организовања ни приближно нису искоришћене.

Буџетски форум (или буџетски савет) је вид грађанског форума (или савета) специјализованог или окупљеног око учешћа грађана у буџетском процесу. Форуми су облик грађанског организовања најпогоднији за ниво јединице локалне самоуправе, ретко за ниво региона. Буџетски форум је погодан облик грађанског учешћа и на нивоу нижих нивоа власти попут месне заједнице, градске општине или кварта. Једно од обележја буџетског форума као облика учешћа грађана у јавним пословима је да се редовно састаје и разматра питања буџета и да је отворен за најшири круг учесника што је на националном нивоу тешко обезбедити због удаљености потенцијалних учесника, њиховог потенцијалног броја итд. Иако буџет практично покрива све јавне политике на локалном нивоу, чиме се баве и грађански форуми општег типа, буџетски форум је окупљен око питања планирања и употребе јавних средстава и прати буџетски циклус, док са грађанским форумом то не мора да буде случај, тј. ова врста форума има нешто шири захват тема које се тичу живота једне локалне заједнице.

Нема посебног правила о томе ко чини буџетски форум. Пракса каже да су чланови буџетских форума у локалним заједницама углавном представници организација цивилног друштва (како организација општег типа које се баве најразличитијим питањима локалног живота, тако и професионалних организација попут рачуновођа и ревизора, наставника, инжењера, лекара итд, али и интересних група попут родитеља деце која похађају школе у тој јединици локалне самоуправе итд), пословног сектора (власници и менаџери предузећа која раде у датој јединици локалне самоуправе или предузетници), представници медија (који у форуму не учествују само да би о његовом раду извештавали него и да би дали свој допринос унапређењу управљања локалним пословима) итд. Наравно, у овим форумима има места и за грађане који немају ову врсту афилијације, односно који су као појединци заинтересовани за буџетски процес и са њим повезана питања.

Важно је на овом месту напоменути да буџетски форум не организује локална или било која друга власт. Најчешће се ради о неформалном окупљању што значи да такви форуми нису регистровани као организације цивилног друштва, иако има и другачијих примера. Приликом свог конституисања учесници буџетског форума се договарају о начину на који ће се водити форум, о томе ко ће и колико дуго предводити рад форума и како ће се бирати чланови који ће тај посао наставити (избор и трајање мандата координатора форума или сличне позиције), колико често ће се сазивати форум, начин на који ће се о овоме информисати учесници, представници власти и шира јавност. За организовање буџетског форума важно је и да се обезбеди место за састанке форума. Просторије локалне скупштине или локалне управе су право место за овакве скупове, али они могу да се одржавају у било којем другом јавности доступном простору уколико не постоји воља локалне власти да своје просторије уступи грађанима за одржавање форума.

Циљ буџетског форума је да расправља о важним питањима локалног буџета. Овим форумима присуствују и представ-

ници локалне власти, јавних предузећа, установа и институција који на овом месту могу да чују питања грађана и да на њих одговоре, да чују предлоге, и да се о њима изјасне. Такође, представници локалне власти у овом формату у којем су сви учесници изједначени могу да дају и своје предлоге у вези са буџетом и да чују реакције на ове предлоге и евентуалне предлоге за њихову измену или унапређење. Дакле, ради се о чисто консултативном процесу који је отворен и који окупља релевантне актере. Буџетски форуми, уколико су добро организовани, могу да постану чворишно место за артикулацију јавног интереса у управљању локалним буџетом, али и за разрешавање тензија које нужно проистичу из управљања оскудним ресурсима какви су буџети јединица локалних самоуправа, и још више, финансијски планови месних заједница. С обзиром на то да обезбеђују висок степен јавности буџетског процеса и јавну расправу о његовим сегментима, буџетски форуми су и важан антикорупцијски механизам у локалној заједници.

Буџетски форум има бројне предности у односу на остале моделе учешћа грађана у буџетском процесу, иако он не искључује ниједан од ових модела. Штавише, примена свих комплементарних модела учешћа грађана у буџетском процесу може само да унапреди могућности и ефекте учешћа грађана у буџетском процесу. Овде ћемо се осврнути само на неке.

Предности буџетског форума у односу на референдум, збор грађана и народну иницијативу су бројне. Иако су ово модели непосредног учешћа грађана у доношењу одлука (за разлику од осталих, па и буџетског форума), процедурални захтеви за њихово спровођење су бројни, временски рокови сувише кратки (нпр. само 7 дана за прикупљање потписа за народну иницијативу), а њихово организовање компликовано и скупо, тако да се непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу у Србији свело на ниво инцидента. Поред компликоване и захтевне организације, на референдуму грађани могу да се изјасне одговарајући на постављено питање са да или не, без могућности за расправу и договарање које пружа буџетски форум.

Јавне расправе о буџету су важан модел учешћа грађана у буџетском процесу. Оне се организују најчешће непосредно пре усвајања одређених одлука, па тако и буџета. Међутим, из описа буџетског циклуса јасна је важност ангажовања заинтересованих грађана у управљању буџетом током целе године и са више аспеката (од планирања, преко реализације, извештавања и контроле трошења јавних средстава) што добро организован буџетски форум омогућава. С обзиром на то да јавне расправе о буџету углавном сазивају представници јединица локалне самоуправе, оне су добро место да се питања и предлози који се могу чути у раду буџетског форума реafirмишу и прикупе одговори и реакције власти. Такође, да би јавна расправа служила сврси грађани би требало да претходно буду добро информисани о предмету расправе што поново може да буде делокруг рада буџетског форума.

Буџетски форум има бројне предности и у односу на разне врсте анкета, испитивања јавног мњења и сличне начине учешћа грађана у буџетском процесу. Поред тога што спровођење анкета производи трошкове које је ретко која јединица локалне самоуправе у стању да покрије, анкетавање и испитивање јавног мњења је једносмеран процес којим се прикупљају мишљења и одговори грађана, док они сами нису у позицији да одређују теме или да постављају питања и траже разјашњења.

Интернет и различите друштвене мреже на интернету отварају простор за форуме на разне теме, па тако и на тему буџета. Ово је важан канал за информисање и образовање грађана, али и за учешће у буџетском процесу. Бројни су блогови и коментари на ове теме већ нашли свој пут до читалаца и врше утицај на буџетски процес. Ипак, „живи” буџетски форуми омогућавају да видите грађане који се појављују са својим предлозима, питањима и сугестијама, док је на интернету лако могуће сакрити идентитет или користити лажни идентитет ради опструирања учешћа грађана у буџетском процесу. Поред тога, информационе технологије нису још увек доступне великом броју грађана.

Постоје наравно и бројни ризици везани за делотворност буџетских форума. Форуми могу да се претворе у своју супро-

тност уколико се затворе и уколико служе само промовисању интереса неке од интересних група. Овакво деловање може и да обесхрабри укључивање грађана у послове управљања локалном заједницом уопште. Уколико форуми не успеју да се поставе као релевантно место артикулације интереса грађана може да се деси и да их представници власти и медија игноришу. Отвореност, истрајан рад носилаца овог посла и континуитет буџетских форума најбоља је брана оваквим тенденцијама.

Јавно заговарање као метод за утицај на локални буџет

Јавно заговарање се, од демократског искорака 2000. године, промовише или намеће као најмоћнији инструмент на располагању актерима у грађанском друштву за остваривање одрживих промена. „Заговарачи” кроз утицај на носиоце политичке моћи, на оне који управљају друштвеним, политичким и економским токовима ове (а и сваке друге) земље могу да реше или ублаже проблеме у политичком и правном систему или постојећем институционалном оквиру. Јавно заговарање у буџетском процесу, посебно у поступку доношења локалног буџета, који је и најближи грађанима, може да буде делотворан метод да одређени проблеми, и групе грађана које погађају, добију заслужено место и део средстава из локалног буџета којима на проблем може да се утиче.

Наравно да су грађани, лошије или боље организовани, и раније препознавали проблеме и покушавали да утичу, да заступају, заговарају одређено решење за уочени проблем, али такве активности једноставно нисмо звали јавним заговарањем. Можда и зато што јавно заговарање, како га данас разуме већина демократског света, тражи одређене услове и претпоставке. А оне су, пре свега, плурално, вишестраначко друштво, у којем постоји „слобода збора и договора” и релативно слободни медији, друштво у којем је безбедно слободно изразити своје неслагање са тренутним стањем неког проблема и понудити своје решење. Једном речју друштво у којем је могућ дијалог различитих актера: владиних и невладиних. Ако се добро разумеју неки од набројаних предуслова, онда је јасно зашто је јавно заговарање у Србији постало значајно тек после 2000. године: на таласу демократизације, руку под руку

са великим (нереалним) очекивањима брзих промена, наступа заједно са транспарентношћу, доступношћу података од јавног значаја, оснивањем независних и регулаторних тела, повећањем слободом медија и осталим тековинама транзиције. Пре него што пређемо на јавно заговарању у буџетском процесу, које је главна тема целокупне публикације, рећи ћемо неколико речи о самом јавном заговарању.

1. Шта је јавно заговарање, а шта не сматрамо јавним заговарањем (иако је веома слично)?

Није једноставно дефинисати јавно заговарање, иако изгледа саморазумљиво и као да је одувек ту. Још од античких почетака политичке праксе и теорије истакнути појединци и групе покушавају да промене постојеће односе моћи и расподеле у друштву. Ако је тако, онда нема потребе за посебним бављењем нечим што је тако једноставно и очигледно. Са друге стране, изгледа веома ново и модерно: јавно заговарање понекад више личи на збир техника насталих у свету маркетинга у којем се (далеко од политике) продају робе и услуге, него на производ вековне борбе за слободу и демократију. Истом методом, истим корацима, истим креирањем порука, медијским кампањама, истраживањем тржишта и осталим инструментима позајмљеним из маркетинга, уместо „продаје” другачије, нове практичне политике или захтева за другачијом расподелом у буџету – могу се успешно продавати све оне ствари које гледамо у рекламним блоковима на телевизији. Због тога многим, посебно онима који верују у апстрактног, сувереног грађанина и „природан” развој друштва, јавно заговарање делује сувише шематизовано, изгледа им да се састоји од сувише много крутих савета како, по сваку цену, доћи до успеха у борби за „вашу ствар”. И то без обзира шта је уопште „ваша ствар”, да ли је то борба за људска права, или, на пример, више средстава у буџету за особе са инвалидитетом или неке друге на маргини друштва, или је то, из вашег угла „праведна” бор-

ба за, на пример, пореске олакшице најбогатијима. И једни и други и трећи ћете јавно заговарати „своју ствар”, и при томе користити исте савете, методе, технике и кораке како утицати на доносиоце одлука да „вашу ствар реше” онако како, управо ви, мислите да треба. Доносиоци одлука на локалном нивоу ће бити изложени истим методама јавног заговарања од стране различитих, често супротстављених корисника, једнако уверених да је њихов проблем наважнији и да је њихово виђење расподеле у буџету најправедније и најбоље.

Јавно заговарање се може се дефинисати на више начина, у зависности од тога који угао заузмемо и које елементе, овог сложеног савременог политичког феномена, издвојимо. Навешћемо неколико. Заговарање је политички процес, вођен од стране појединца или групе која има за циљ да утиче на одлуке које се односе на јавне политике и расподелу ресурса у оквиру политичких, економских и социјалних система и институција. Заговарање је стратешка акција која утиче на доношење одлука у циљу побољшања друштвеног, економског, политичког окружења, на путу ка унапређењу заједнице. Оно је организован политички процес који укључује координиране напоре људи да промене практичне политике, праксе, предрасуде и искључености. Јавно заговарање значи говорити гласно, привлачити пажњу заједнице према важном питању и усмеравање доносиоца одлука према решењу. Оно је процес који укључује серије политичких акција које проводе организовани грађани како би трансформисали односе моћи. Сврха јавног заговарања су специфичне политичке промене које треба да користе становништву којег се тичу.

Након вишегодишњег практичног бављења јавним заговарањем и помагањем онима који би да мењају односе моћи, практичне политике, расподеле ресурса и одлуке у Србији, можемо рећи да је јавно заговарање метод (след корака) који онима који нису на власти треба да помогне да утичу на доносиоце одлука и придобију ширу јавност на своју страну, и тиме наметну свој поглед на одређено друштвено питање и своје решење.

Јавним заговарањем се служе они који немају политичку моћ, који нису доносиоци одлука јер „нису на власти”. У супротном, користили би неке друге инструменте примерене свом привилегованом положају. И онима који су на власти су потребне методе да утичу на остале који су на власти, посебно код нас, јер су све наше власти коалиционе, али то неће бити јавно заговарање већ преговарања или лобирање међу коалиционим партнерима. Ове врсте политичког процеса има јако пуно приликом доношења локалних буџета, чланови владајућих коалиција, на основу политичке снаге чланова, преговарају о расподели буџета, али за то су потребна нека другачија знања и вештине. Иако су на власти, потребна им је и прхваћеност од стране шире јавности, уколико наметну свој поглед на одређена друштвена питања то може да обезбеди успех на новим изборима и дуготрајну позицију на власти, и у ту сврху се користе бројне активности и методе. Али, и овог пута, то нећемо назвати јавно заговарање, иако ће доносиоци одлука здружено заступати, заговарати своју политику, и то у јавности – то ће једноставно бити политички рад, промоција, реклама или пропаганда. Ово није јавно заговарање, јер активности у јавности, кроз медијску кампању и изградњу шире подршке, у овом случају, немају за циљ измену постојећих политика, прописа или расподела, већ управо обрнуто, учвршћивање тренутних односа моћи и процената у буџету.

Има више сличних концепата и инструмената за утицај на друштво, које, по нашем мишљењу, нису јавно заговарање. Или да будемо прецизнији, нису јавно заговарање одређено на начин како га, у већини, разуме савремени свет. Ту су, пре свега, различите кампање подизања свести грађана. Оваквим кампањама се одређени проблем и део друштва којег посебно погађа, чини видљивим. Многи велики проблеми једноставно нису препознати као сметња, све до тренутка док то неко аргументовано и довољно гласно не каже. Овакве кампање често имају за циљ и промену понашања, на пример у односу према маргинализованим групама или у области заштите животне средине. Битна разлика између оваквих кампања и

јавног заговарања је њихов крајњи циљ: док је код јавног заговарања то промена неке политике, прописа, одлуке носилаца политичке моћи, или, у нашем случају прерасподеле у буџету, јавне кампање испуњавају свој циљ самом променом свести или понашања. Различито се мери успех, организатори кампања подизања свести су задовољни уколико је њихова тема постала прихваћена, уколико је циљна група „схватила” и, због тога, другачије разуме проблем или је унапредила своје понашање. Јавно заговарање се не зауставља на томе, оно иде и корак даље: успех ће бити постигнут уколико су доносиоци одлука, на пример локалне власти које су одговорне за локални буџет, због јавног заговарања направиле промену, мању или већу прерасподелу у локалном буџету. Може се рећи да сви добри пројекти јавног заговарања увек садрже активности које се односе на подизање свести, образовање публике кампање, али само као један од елемента. Борба за ширу јавност и свој поглед на одређено друштвено питање се одвија пре, или паралелно, са активностима које су усмерене на доносиоце одлука од којих се очекује промена, на пример, на оне локалне функционере од којих зависи како ће изгледати апропријације у локалном буџету, то јест, колико ће сваки од корисника буџета стварно добити.

Јавно заговарање може изгледати и као низ активности из области односа са јавношћу. Организације, институције или групе које воде кампање јавног заговарања морају да воде рачуна како их јавност перципираж. Стога методе које су, у оквиру области односа са јавношћу развијене за компаније могу бити од велике користи. Иако ће многи елементи, са техничког становишта, изгледати исто или слично, ипак постоје кључне разлике: компанијама су циљна група потрошачи, циљ је повећати продају и удео на тржишту, у јавном заговарању циљна група су грађани, а цео процес се одвија на политичком тржишту. Ма како јавно заговарачи бринули о томе каква им је слика у јавности (имиџ) и користили сва достигнућа у области односа са јавношћу, јавно заговарање ће се, и овог пута, разликовати по очекиваном резултату, а то је промена код доносио-

ца одлуке која резултира активним чињењем на начин како је то тражио неко ко је јавно заговарао. Односи са јавношћу су, исто као и кампање подизања свести, само битан део сложеног процеса јавног заговарања које увек иде за корак даље, ка промени постојећих односа или, на пример, процената у локалном буџету.

Лобирање игра значајну улогу у модерној политици, оно је облик заступања кроз директну комуникацију са доносиоцима одлука. Често се, верујемо погрешно, лобирање поистовећује са јавним заговарањем, пре свега због истог крајњег пожељног исхода, а то је утицај на носиоце политичке моћи, толико велики да одређено питање реше на начин који аргументовано предлаже лобиста или јавни заговарач. Иако је циљ исти, лобирање и јавно заговарање се битно разликују у чињеници да заговарање велику пажњу посвећује јавности, стварању мреже подршке, жељи да трајно промени разумевање одређене теме јавног заговарања. У случају апропријација у локалном буџету то значи да јавни заговарачи (било да су они сами буџетски корисници или да говоре у име маргинализованих корисника) нису потпуно задовољни самом прерасподелом у буџету. Заговарачи очекују и подршку шире јавности, јер једино она може да обезбеди одрживу промену која настаје када и други актери почну да на исти начин гледају на ствар, искрено верујући да је решење добро и праведно. Лобирање се, традиционално, клони јавности, задовољавајући исход је сама одлука у складу са интересима лобисте. У процесу доношења локалног буџета, многи ће, без сумње, покушати да лобирају за свој део у буџету, али једино јавно заговарање може да обезбеди оба неопходна елемента потпуног успеха: промену у одлуци и трајну промену погледа на проблем, који ће самој прерасподели средстава обезбедити легитимитет и трајну ширу подршку. Да закључимо, добро испланиран пројекат јавног заговарања има и део у којем се, у директној комуникацији са доносиоцима одлука предлажу и заступају решења и тај део можемо назвати лобирањем, али пре и током лобирања бројне друге активности имају за циљну групу остале заинтересоване стра-

не и, на крају, најширу јавност и саме грађане, који су, у демократском друштву, једини извор легитимитета.

2. Јавно заговарање у локалном буџетском процесу

Постоји више врста и облика јавног заговарања, сваки ставља акценат на специфичне елементе савременог политичког живота и представља другачији приступ у начину доласка до промена разумевања одређеног проблема, и преко утицаја на доносиоце одлуке, и на промене у друштву. Буџетско јавно заговарање, или прецизније заговарање у буџетском процесу, је један од конкретних облика заговарања социјалне правде. Само заговарање социјалне правде представља низ истакнутих питања и предузетих акција, са циљем да се промени оно „шта јесте” у „оно што би требало да буде”, имајући у виду да је „оно што би требало да буде” пристојније и праведније друштво. Свесни опасности да се борба за социјалну правду неретко завршавала тоталитарним поретком, као крајњом консеквенцом, буџетско заговарање не иде толико далеко у оспоравању самог демократског политичког система.

Јавно заговарање у буџетском процесу је стратешко деловање које утиче на одлучивање о расподели и реализацији јавних буџета, са циљем да се побољша ефективно коришћење ресурса и пружање услуга, транспарентност и одговорност. То је процес оснаживања оних који имају мањак уобичајене економске, социјалне и политичке снаге, да се одупру у неједнаким односима моћи (у одлучивању и у позицији) и да захтевају једнакост у односу на власт и расподелу ресурса.

Постоји више развијених облика и формата у којима јавно заговарање у буџетском процесу може да се осмисли, испланира и изведе, а који од њих је најуспешнији могу да потврде само постигнути резултати у променама у расподели и реализацији, у нашем случају, локалног буџета.

На самом почетку, можемо уочити две фазе. Прву можемо назвати планирање за јавно заговарање и она обухвата: јасно

одређење циљева и дефинисање осталих елемената, развијање поруке, идентификовање публике. Друга фаза, извођења заговарања, предвиђа: инструменте, стратегије, приступе, на пример медијима, изградњу мреже подршке и лобирање.

Поред једноставно одређених фаза, може се препознати најмање девет елемената, корака у стратегији јавног заговарања у локалном буџетском процесу:

- циљеви (општи и специфични),
- циљана публика,
- развој поруке,
- канали комуникације (начини преношења поруке),
- изградња мреже подршке,
- распоред активности и благовременост,
- прикупљање средстава (неопходних за само јавно заговарање),
- прикупљање података и
- праћење и оцена успешности.

Пре него што наставимо са даљом анализом, рећи ћемо нешто о сваком од елемената, корака у поступку. Од изузетног значаја је јасно дефинисати циљеве, прво општи, дугорочнији, који је визија пожељног решења за препознати проблем, која ће усмерити наше јавно заговарање у буџетском процесу, и друге могуће облике утицања на промене у друштву, у дужем временском периоду. Специфични циљ је краткорочан, одређен, мерљив, он јасно дефинише коју то конкретну промену у локалном буџету очекујемо као резултат нашег активизма.

Циљану публику, оне од којих очекујемо да спроведу промену, у заговарању у локалном буџетском процесу је релативно једноставно одредити – то су носиоци политичке моћи који се налазе у локалној извршној власти и скупштини или у руководство локалних одбора странака. Једина недоумица могу бити односи у евентуалној коалицији која чини локалну власт, прецизније, ко је у том случају прави доносилац одлуке.

Развој поруке има за резултат убедљиву поруку која води на решење, обликовану и скројену према „мери” и интересима политичке публике. Затим следи одређивање одговарајућих канала комуникације, средства за преношење поруке различитим циљаним публикама, а они могу бити јавне дебате, затим електронски медији, интернет, радио, телевизија, конференције за новинаре, конференција за креаторе политике али и диретни састанци на којима се лобира, затим штампани материјали, објављена истраживања и многи други.

Изградња мреже подршке је развој савезништава са другим групама, организацијама или појединцима који су вољни да подрже вашу „ствар” у локалном буџетском процесу. За резултат има проширену базу подршке међу члановима грађанског друштва, медијима и другим заинтересованим странама.

Распоред активности и детаљан план је неизоставан, због чињенице да сваки корак мора да буде претходно добро планиран. Благовременост може бити од пресудног значаја јер се јавно заговарање, у овом случају, одвија у веома динамичном окружењу и зато је одређење правог тренутка за учешће у процесу планирања и усвајања буџета, од пресудног значаја за успех.

Јавно заговарање у локалном буџетском процесу обично није претерано скупо, али ипак захтева организовано прикупљање средстава неопходних за различите активности и мобилисање других ресурса за подршку јавном заговарању.

Често треба прикупљати информације и истраживати позицију политичке публике, доносилаца одлука у локалном буџетском процесу и осталих заинтересованих страна у односу на циљеве јавног заговарања. Прикупљање информација подржава све друге кораке те је текући, стални корак. Исти је случај са праћењем и оценом успешности, одвија се током целог процеса јавног заговарања. Још у фази припреме битно је одредити како ће бити праћено остваривање плана примене и распореда активности, како ће се оцењивати успешност и којим показатељима ће се мерити резултати. Праћење и оцена успешности нас упућује на закључак да ли се реално могу очекивати промене у локалној политици, програмима, финанси-

рању из локалног буџета. Једном речју, шта ће бити другачије као резултат напора у јавном заговарању. Овај корак нам омогућава да, што је могуће конкретније, утврдимо да се ситуација променила и да је наше јавно заговарање остварило утицај.

Планирање и добра припрема јавног заговарања у локалном буџетском процесу су кључни за спровођење наведених корака, а тиме и за успех у покушају да се унапреде локалне политике и ефективност локалног буџета. Стога ћемо посветити дужну пажњу свакој од анализа од којих се састоји планирање, а оне су:

- интерна анализа,
- екстерна анализа,
- анализа заинтересованих страна и
- мапирање ресурса.

Интерна анализа, као својеврстан поглед у себе, нам пружа одговор на питање ко смо, заправо, ми? Позната је пристрасност јавних заговарача, те нам је, што је могуће више објективна слика самих себе преко потребна. Осим јасне идентификације, анализирамо и наше интересе, правац у којем се крећемо и како нас други виде. Ангажовање у јавном заговарању у локалном буџетском процесу је избор који ће имати велики утицај на организацију, било да смо буџетски корисник, па заговарамо свој бољи положај или смо неко ко је преузео обавезу да у име оних који су, због своје слабости, ван токова локалне политике, јавно заговара њихове интересе. Стога је потребно да добро уредимо своју интерну структуру и документе, визију, мисију, стратегије и друге битне елементе добре организације.

Спољна анализа је прилика за разумевање ширег оквира. Сваки контекст има своје посебне карактеристике, које производе увек променљиве политичке прилике и могућности, те отуда разлог зашто је спољна анализа контекста толико критична. Добро мапирање локалне политичке сцене и мапирање цивилног друштва и других актера даје нам шансу да се у сложенем сплету боље снађемо.

Прецизна идентификација и дефиниција проблема нам помаже да проблем сагледамо из више углова и да у центар нашег заговарања ставимо проблем који, успешним јавним заговарањем у локалном буџетском процесу, може да се реши или довољно ублажи. Коришћење интервјуа и фокус група, партиципативног приступа у којем локални актери стварно учествују у дефинисању проблема, одређењу проблема даје веродостојност.

Након дефиниције следи и детаљна анализа проблема и избор приоритета на који ће бити усмерен циљ јавног заговарања. Анализирајући узроке, упоређујући решења и могући трајни утицај који наше јавно заговарање у локалном буџетском процесу може да има, добијамо полазну тачку за наредне анализе.

То је, пре свега, мапирање стратегије јавног заговарања. Проблеми и питања којима се бавимо имају пуно узрока и велики број потенцијалних решења, стога је од суштинског значаја да се одабере стратегија која највише одговара постизању жељених резултата и очекиваних промена у локалном буџету.

Проналажење веза са већ постојећим, усвојеним практичним политикама, објављеним политичким циљевима и националним и локалним стратегијама, успоставља однос између решења нашег проблема и ширих званичних политичких стремљења и докумената. Даље је потребно развијати тај однос, истражујући прилике за конкретне везе и улазницу за подршку са националног или регионалног нивоа.

Идентификовати политичке, економске, културне и идеолошке снаге, подржаваоце и оне који то нису, омогућава нам да се боље снађемо у сложенем савременом свету. Прављење својеврсне мапе моћи, на којој су идентификоване заинтересоване стране и њихове позиције у односу на нас и циљ нашег јавног заговарања у локалном буџетском процесу, помаже нам да добро изаберемо конкретне активности и савезнике из реда других друштвених актера.

Буџет је врста циклуса који почиње планирањем, наставља се извшењем а завршава се завршним рачуном и ревизијом. У

којим фазама буџетског циклуса је уопште могуће применити методе јавног заговарања зарад прерасподеле и трајног обезбеђења финасирања за препознате проблеме, може бити питање од којег зависи успех.

Фаза планирања буџета је право време за планирање и спровођење активности усмерених на то да утичу на политичке одлучиоце да средства из буџета усмере на остваривање циљева за које се залажу организовани грађани – јавни заговарачи.

Коришћење метода јавног заговарања понекад, за локалне прилике у локалном буџетском процесу, делује сувише инструментализовано, нису сви наведени кораци једнако применљиви. Други проблем је у чињеници да само јавно заговарање потиче из другачијег окружења, засновано је на другачијем политичком искуству слободне јавне расправе и размене идеја. Полувековно искуство једностраначке комунистичке власти, у почетку тоталитарног, а касније ауторитарног политичког система, оставило је тешке последице, које су у проблематичној транзицији само ублажене. Познавање и коришћење различитих облика јавног заговарање зато представља не само значајно средство за утицај на локалне политике, већ и прворазредно искуство учења демократије у пракси. Кроз различите методе јавног заговарања једно друштво у транзицији демократски сазрева, сналазећи се у сплету политичких интереса, развојних политика и њихове цене обрачунате у буџетима, постаје отпорније и спремније за изазове које перманентна криза свакога дана постаља.

3. Закључак

Препознавање аутентичних потреба за финансирање из, увек недовољних, локалних буџета је тежак посао, чак и за добронамерне локалне власти које не пате од мањка легитимитета. Одговор на питање који су прави приоритети, и на крају, на вечито питање политичке филозофије, шта је добро и праведно, сигурно никада неће бити коначни и опште прихваће-

ни. Буџетским корисницима, посебно онима који су маргинализовани и, због свог положаја, ван главних токова локалне политике, не преостаје ништа друго осим да се боре за своја права и интересе. Или да се, у случајевима када су толико слаби и невидљиви, неко други из самог система (на пример социјалне и здравствене заштите) или грађанског друштва бори за њихова права. Иако је консензус пожељан и сигурно вреди уложити труд да се до њега дође, у демократском друштву он неће бити сувише чест. То је основни разлог зашто је подизање свести о важности активног приступа буџетских корисника у доношењу и извршавању локалног буџета толико важно – без њега, многи проблеми неће бити препознати као такви и неће добити заслужени третман. Организовано јавно заговарање од стране самих буџетских корисника или у њихово име (у случајевима када су толико маргинализовани и слаби да не могу да говоре у своје име) зато постаје кључна карика на путу ка добром и праведном локалном буџету. Јавним заговарањем доносиоцима одлука и самој локалној јавности дајемо прилику да у том сплету интереса, аргумената и потреба препознају оне које су најважније и да према њима усмере средства из локалних буџета.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

336.14:352(497.11)(082)
336.148(082)

КА друштвено одговорном локалном
буџетирању / [уредник Милан Аксентијевић]. –
Прокупље : Топлички центар за демократију и
људска права, 2013 (Београд : Досије студио). – 59
стр. : граф. прикази, табеле ; 20 cm

Тираж 1.000. – Напомене и библиографске
референце уз текст. – Библиографија уз поједине
радове.

ISBN 978-86-89227-02-4

1. Аксентијевић, Милан [уредник]

а) Локална самоуправа – Партиципација – Србија
– Зборници б) Буџетска контрола – Зборници

COBISS.SR-ID 197278988