

ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О ОПШТИНСКОМ БУЏЕТУ:
ПРАВО ГРАЂАНА ДА ОДЛУЧУЈУ О БУДУЋНОСТИ

Јавне расправе о општинском буџету:
Право грађана да одлучују о будућности

Издавач

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

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милорад Бјелетић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-910513-2-7

Тираж

1.000 примерака

Припрема и штампа

Досије студио, Београд

Издавање ове публикације омогућио је Институт за одрживе заједнице (ISC), уз подршку америчког народа кроз донацију USAID-а бр. 169-A-0006-00104-00. Мишљења изнета у овој публикацији су изнета од стране аутора и нужно не осликавају мишљење ISC-а, USAID-а или америчке владе.

This study is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) under Award No. 169-A-0006-00104-00. The opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О
ОПШТИНСКОМ БУЏЕТУ:
ПРАВО ГРАЂАНА ДА ОДЛУЧУЈУ
О БУДУЋНОСТИ

Прокупље 2009.

Садржај

Увод.	7
Препорука.	9
<i>Мирослав Прокојијевић</i>	
Буџет локалне самоуправе и законска обавеза јавне расправе	11
<i>Немања Ненадић</i>	
Јавне расправе о буџету – још једно оруђе у борби против корупције	27
<i>Снежана Ђорђевић</i>	
Значај грађанске партиципације за успешно функционисање локалних самоуправа	35
О ауторима	61
Топлички центар за демократију и људска права.	63

Увод

Учешће грађана у креирању локалних политика један је од стубова на којима почивају успешна демократска друштва. На месту где су власт и моћ најближи грађанима, могућности и потребе за њиховим учешћем у свим аспектима јавног живота су највећи, а резултати и домаћаји највидљивији.

Један од најефикаснијих механизма за подизање нивоа грађанске партиципације је организовање јавних расправа у процесу креирања локалног буџета, који је најзначајнији локални политички документ. Међутим, ни претходни ни актуелни Закон о локалној самоуправи, као ни Закон о буџетском систему, не прописују обавезу општина и градова да организују јавне расправе о локалном буџету.

Недостатак прецизног законског решења којим би јавне расправе биле институционализоване и учињене обавезним, доводи до ситуације да су одлуке о њиховом организовању препуштене локалним властима. У овом тренутку, већина општина и градова у Србији не показује интересовање да укључи грађане у дефинисање локалног буџета. Тиме наше локалне власти показују да не желе да тај битан догађај у животу сваке локалне заједнице приближи онима чији ће свакодневни живот, у многим областима, бити одређен управо тим документом – локалним буџетом. Тако је огромном броју грађана ускраћена могућност да активно учествују у реалном дефинисању локалних приоритета и обликовању будућности локалне заједнице.

Са одговарајућим законским изменама, које подразумевају увођење законске обавезе организовања јавне расправе у периоду припреме буџета, свим заинтересованим грађанима свих општина и градова, биће омогућено да активно доприносе дефини-

сању буџетских приоритета, чиме ће значајно бити подигнут ниво фискалне транспарентности. Обавезне јавне расправе, гледано из угла локалних власти, пружају могућност да се донесе бољи буџет, да приоритети већине грађана буду боље задовољени. Јавност у процесу доношења нам даје шансу да избегнемо грубе грешке које тако често срећемо у управљању локалним финансијама, које су препуштене, додуше демократски изабраним, али најчешће неискусним локалним политичарима. Снажан глас грађана и јако светло јавности може, у крајњој линији, да користи и самим локалним властима да успешније обављају своје послове и да – што је демократским политичарима врло важно – буду поново изабрани од својих суграђана. А биће поново изабрани ако буду успешно ослушкивали глас јавности и препознавали приоритете, а јавне расправе су изванредна прилика коју локалне власти недовољно користе. Циљ ове публикације и целог пројекта из којег је проистекла је да им помогне да ту прилику препознају, а нама грађанима омогуће да им пренесемо поруку.

Текстови који следе представљају покушај одговора на бројна питања која се односе на улогу јавних расправа у буџетском процесу, са посебним освртом на њихов значај за функционисање локалних самоуправа, развој локалних заједница и смањивање степена корупције на локалном нивоу.

Текстови који су пред читаоцима део су пројекта „Јавне расправе о општинском буџету: право грађана да одлучују о европској будућности“ који Топлички центар за демократију и људска права реализује уз подршку Института за одрживе заједнице од марта 2008. године. Овом приликом се захваљујемо Институту на свесрно пруженој помоћи у реализацији пројекта.

Верујемо да ће ова скромна публикација додатно подстаћи јавну дебату и допринети дефинисању законског решења које ће на најбољи начин уважити потребу грађана за учешћем у формулисању локалних приоритета и дефинисању локалних политика.

Фебруар 2009.

Уредник
Милорад Бјелетић

Пројектом „Јавне расправе о општинском буџету: право грађана да одлучују о европској будућности“ Топличког центра за демократију и људска права, пројектни тим и сарадници су дефинисали конкретну препоруку коју упућују носиоцима законодавне и извршне власти, грађанском друштву, свим заинтересованим странама и најширој јавности:

ПРЕПОРУКА

Након свеобухватне анализе постојећег стања, серије одржаних округлих столова и бројних разговора са грађанима и представницима локалних власти широм Србије, сматрамо да су најважнији разлози за увођење законске обавезе одржавања јавних расправа у процесу доношења локалног буџета:

- буџет је најважнији документ који општинске и градске власти доносе током године;
- од начина расподеле буџетских средстава суштински зависи квалитет живот грађана у локалној заједници;
- јавне расправе пружају могућност грађанима да се директно укључе у процес доношења одлука, што је и једно од основних начела Европске повеље о локалној самоуправи;
- организовање јавних расправа подиже видљивост буџетског процеса и један је од механизма за превенцију корупције;
- јавне расправе су прилика за грађане да изнесу предлоге које сматрају важним за развој локалне заједнице;
- јавне расправе доприносе подизању поверења између грађана и локалних власти.

Имајући у виду наведене разлоге, предлагемо да се у Закон о буџетском систему Републике Србије унесе одредба која обавезује јединице локалне самоуправе на одржавање јавних расправа о буџету, тако што би се постојећем законском тексту додао члан који гласи:

Учешће јавности у припреми буџета

Члан 30 а

Учешће јавности у припреми локалних буџета остварује се објављивањем докумената значајних за припрему буџета, обезбеђивањем приступа тим документима и организовањем јавне расправе.

Локални орган управе надлежан за послове финансија организује јавну расправу пре достављања нацрта одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти.

О времену и месту одржавања јавне расправе и о томе где се може преузети материјал о припреми буџета, грађани се обавештавају преко локалног јавног гласила најмање 10 дана пре њеног одржавања.

Предлози грађана као и образложена одлука о тим предлозима објављују се на интернет презентацији јединице локалне самоуправе. Образложена одлука се доставља предлагачу.

Мирослав Прокопијевић

Буџет локалне самоуправе и законска обавеза јавне расправе

Увод

Неколико недеља након што је донет Закон о доступности информација 2004. године, новинарка Б92 је у градској скупштини Београда питала надлежну службеницу колики је буџет Београда и колика је плата градоначелника. Наравно, новинарка се није професионално представила, јер је желела да види како надлежне службе реагују када таква питања постављају грађани. Службеница је, као што се могло и претпоставити, одговорила: „Ко сте ви да питате такве ствари“. Иако се догађај одиграо 2006. године, службеница београдске управе је очито још живела у бившим временима, када су и елементарни подаци о буџету и плати градоначелника били тајна.

Тајност је у време социјализма била саставни део једне погрешне концепције, где су се подаци свих могућих врста скривали не само од представника других земаља и међународних организација, него и од сопствених грађана. То подсећа на обичај сличног скривања података и детаља у примитивним заједницама, зато што постоји веровање да сте у власти некога ако он зна неке податке о вама. Са друге стране, подаци су се у време социјализма скривали зато што нису похвално говорили о власти. На тај начин су прикриване тешкоће у прикупљању средстава, велики дефицити средстава, лоше функционисање државе и њених услуга, укључујући јавна и јавна комунална предузећа, а и случајеви корупције и друге злоупотребе. Услед скривања података била је отежана било каква дискусија о јав-

ним питањима и средствима јавних финансија. Функционери су имали привилегован приступ информацијама и ту асиметрију су користили како би, између осталог, интелектуалцима и јавности држали лекције.

Лоше навике споро умиру, посебно у земљи која се тако споро реформише у преласку од социјалистичке диктатуре у тржишну демократију у оквирима владавине права. Ако је ситуација тако лоша у центру Београда као престоници, само случајно боља може бити у мањим градовима и варошицама у унутрашњости Србије.

Буџет и опште реформе

Да би се дошло до бољих решења у поступку доношења буџета, начелима буџетирања и контроли трошења буџета, потребно је напустити стара и усвојити друга, боља решења. Тај посао није лако обавити, зато што је буџет државе или локалних самоуправа само један од инструмената који постоји у свеобухватној трансформацији друштва од социјалистичке диктатуре, владавине једне странке и командне привреде ка демократији, владавини права и тржишној привреди. Тај процес има различиту дубину, брзину и конзистентност са којима се одвија. И када се једног дана промени регулатива, потребно је да се људи привикну на друга решења и почну да користе подстицаје које они дају. То се јако лепо види из горе наведеног примера.

И када је познат тип општих реформи, није лако одлучити се за тип реформе буџета. Начела прављења буџета има више и овде ћемо се бавити углавном онима која се најчешће сусрећу и чија се примена лако може оправдати. Буџет не рефлектује само стање реформи, већ и преовлађујуће навике и традиције, степен (де)централизације,¹ и много других ствари.

1 Уп. Прокопијевић 2001, 2002.

Начела доброг (општинског) буџета

Процес буџетирања треба да задовољава неке услове, да би поступак буџетирања могао да се сматра ваљаним.² Ако је процес буџетирања коректан, то треба да се види на производу – буџету и буџетским услугама. Ево неколико начела која се најчешће помињу.³

Одговорност подразумева да су водећи политичари у држави или локалној самоуправи одговорни бирачима, а да подређени функционери извршавају политичке директиве оних који су им надређени у политичкој хијерархији. Ово начело треба да умањи принципал – агент проблем, који доводи до административне неефикасности и злоупотребе средстава буџета у интересу бирократије разних нивоа.

Свеобухватност значи да буџет треба да обухвати сва финансијска средства која користи нека влада. Поштовање овог начела треба да предупреди ванбуџетску или парабуџетску потрошњу средстава.

Наредно начело је **ограниченост**. Ма колико су буџетска средства висока, она су увек ограничена. Ограниченост буџета је рефлексија реткости ресурса. Ово начело треба да предупреди третирање буџета, да се сликовито изразимо, као јеврејске хране *мана* која „пада с неба у неограниченим количинама“. Даљи корак спровођења овог начела би био да се буџетска средства ограниче висином удела у националном дохотку, али је овакво ограничење још увек ретко у свету.

Кооперативност значи да буџетирање треба да буде усклађено са другим поступцима одлучивања. Овим треба да се предупреди посебност буџетског процеса или разне манипулације, укључујући и елементе теорије завере.

2 Уопште о буџету видети у: Rosen, Раичевић.

3 Уп. Bland & Rubin, Newell.

Буџет треба да је **искрено пројектован**. То би значило да следи да је заснован на непристрасним пројекцијама. Ово је захтев који је тешко испунити, јер је тешко избећи да политичари не користе буџет непристрасно, већ према својим преференцијама и интересима.

Ефикасност значи да се што више направи са датим буџетским средствима. Овај захтев треба да предупреди расипање и друго неефикасно коришћење буџетских средстава. Проблем представља немогућност дефинисања ефикасности, тако да се ово начело само делимично може поштовати тиме што се осигурају унутрашње и независне контроле буџета са једне, а фискална конкуренција са друге стране. Тада постоји двоструки концентрисан притисак да се средства користе ефикасно.

Буџет је закон и као такав треба да га **доносе надлежни органи**. Понекад се дешава да одлуке о буџету нису законске већ подзаконске (барем када је у питању формална класификација). Општине не могу да доносе законе, већ статуте, одлуке, итд. Али, то не мења на ствари да се буџет доноси у законом прописаном поступку.

Легитимност се односи на то да буџет доносе одговарајући органи, тј. да се буџетски поступак одвија онако како је то законом предвиђено. Овим треба да се предупреди да се у процесу доношења буџета као доносиоци одлука мешају ненадлежне особе и органи. Начело не искључује учешће других појединаца и група у процесу доношења буџета, већ само отклања могућност да буџет доносе ненадлежни органи.

Буџет треба да буде **темпорално (временски) уравнотежен**, тј. да узима у обзир и краткорочне и дугорочне интересе. Ово начело треба да искључи да се буџетска средства троше искључиво у краткорочном или само у дугорочном смислу.

Буџет треба да задовољи и начело **благовремености**. То се односи на његово доношење, коришћење средстава и спровођење контролних поступака везаних за буџет.

Буџет треба да је **транспарентан**. То би значило да и учесници доношења буџета и грађани као спољашњи актери треба да разумеју буџет и буџетске процедуре и да не постоје поступци који заклањају јавну видљивост, прегледност и могућност контролисања буџета.

Коначно, буџет и друга средства јавни финансија треба да су **јавно контролисани**. То подразумева општу јавну контролу, парламентарну контролу, интерну и естерну контролу и ревизију. Поступци контроле се предвиђају у закону о буџету или буџетском систему.

Хронологија настанка буџета

Поред напред наведених начела, која је потребно остварити бар у разумној мери да би буџет као производ могао да се оправда, припрема и доношење буџета треба да се одвија благовремено. Хронологија припреме буџета зависи од величине и сложености територијално политичке јединице за коју се буџет доноси. Није исто донети буџет федералне државе, региона, великог града или неке мале општине.

Да би се видело како изгледају различите хронологије у зависности од типа заједнице за коју се буџет доноси, овде наводим хронологију доношења буџета Европске уније,⁴ Републике Србије и локалних самоуправа у Србији. Подаци су сажети у табели која следи.

4 Више о буџету Европске уније, у: Прокопијевић 2005.

**Табела 1: Буџетска хронологија ЕУ,
Републике Србије и буџета општина**

Буџет ЕУ		Буџет Србије		Буџет општине	
Почетак расправе о приоритетним политикама	Новембар (две године пре наступајуће буџетске)				
Усвајање стратегије приоритета	Фебруар				
Почетак рада на преднацрту буџета	Фебруар				
Европска комисија шаље Парламенту и Савету предлог вишегодишњег финансијског оквира	Крај фебруара				
Комисија утврђује највишу стопу раста необавезних издатака	Крај фебруара				
Консултације Савета и ЕП о приоритетима буџета	Фебруар–март				
Консултације ГД за буџет и корисника	Март				
Комисија, Савет и ЕП о приоритетима буџета	Април	Министар припрема меморандум о буџету	30. април		
Органи Уније шаљу предлоге Комисији	1. мај	Влада усваја меморандум о буџету	15. мај		

Буџет ЕУ		Буџет Србије		Буџет општине	
Усвајање вишегодишњег финансијског оквира	1. мај				
Комисија усваја преднацрт буџета	Почетак маја				
Преднацрт иде Савету и Европском парламенту	Половина јуна	Министар доноси упутство за припрему нацрта буџета и доставља Меморандум локалној самоуправи	1. јун	Локални орган управе надлежан за финансије издаје упутство за припрему нацрта буџета локалне власти	15. јун
Екоfin и COREPER разматрају преднацрт	Јул			Директни корисници локалних буџетских средстава достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије	15. јул
Усаглашавање обавених расхода	Јул				
Савет утврђује нацрт буџета	Крај јула	Директни корисници буџета достављају предлоге финансијск. плана Министарству финансија	1. август		

Буџет ЕУ		Буџет Србије		Буџет општине	
Савет шаље нацрт Европском парламенту	Средина септембра			Локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт буџета надлежном извршном органу локалне власти	15. септембар
Примедбе са првог читања у Европском парламенту се шаљу Савету	25. октобар	Министар ревидира Меморандум	1. октобар	Надлежни извршни орган власти доставља предлог буџета локалној скупштини и министарству финансија	5. октобар
Коначно усаглашавање необавезних расхода	Новембар	Министар шаље Влади нацрт буџета	15. октобар		
Друго читање у Савету	Крај новембра	Влада усваја нацрт	1. новембар		
Друго читање у Европском парламенту	Средина децембра	Скупштина усваја буџет	Средина децембра	Локална скупштина доноси буџет локалне власти	15. децембар
Усвајање буџета	До Божића (25. децембра)			Локални орган управе надлежан за финансије доставља буџет локалне власти министру	25. децембар

Извори: Веб страница Европске уније; Закон о буџетском систему Републике Србије, члан 14.

Наведени рокови у случају Европске уније су предвиђени процедуром о доношењу буџета. У случају Србије, наведени ро-

кови су прецизирани чланом 14. *Закона о буџетском систему* и они представљају крајње рокове за обављање наведених операција.

Као што се из три хронологије може видети, припреме за доношење буџета Европске уније почињу око 14 месеци пре почетка године за коју се буџет доноси, док припреме буџета Републике Србије почињу око 8 месеци пре почетка дате буџетске године. За локалну самоуправу припреме за доношења буџета почињу око 6 месеци пре наступања буџетске године. Ти рокови се могу сматрати разумним, имајући у виду да је Европска унија заједница 27 држава и са мноштвом институција и корисника буџета. Искуство каже да је то довољан период, мада се у неколико наврата десило да буџет Уније није усвојен пре буџетске године, па се прешло на привремено финансирање.

Слично се може рећи за хронологију буџета Републике Србије и општина у Србији. То је начелно довољно времена да се поступак доношења буџета обави. Ако се деси да се рок прекорачи, то се обично догађа услед изборног циклуса, блокаде законодавног тела (или надлежне општинске или градске скупштине), великих и изненадних елементарних непогода и несрећа или промене владајуће већине на локалу и држави.

На крају треба рећи да сем начела и хронологије постоје и неке друге ствари које утичу на квалитет буџетског процеса. У земљама које немају дуже искуство тржишне привреде буџет стандардно пати од неколико слабости. Прва од њих је да је акценат на средствима, а не на постигнутим резултатима. Друго, у стандардне слабости спада и тежња да се буџет пре свега види као рачуноводствени, а не финансијски инструмент. Једна од последица тога је да општине имају велике тешкоће у добијању кредита од комерцијалних банака, зато што је овима потребан финансијски, а не рачуноводствени извештај. У састављању финансијских извештаја општине у Србији су још увек веома невеште. Треће, стандардно се посвећује мало пажње транспарентности и питањима ревизије (независне контроле како су се буџетска средства трошила и какви су резултати постигнути).

Четврто, општинске власти често пате од синдрома „да питамо виши ниво“, а више власти пате од синдрома патернализма („очинске бриге“). Требало би да ови проблеми слабе са протоком времена и уходавањем навика које су нормалне за тржишне демократије у оквиру владавине права.

Транспарентност, учешће грађана и развој

Реч транспарентност се одомаћила у српском и потиснула домаће изразе – прозирност, провидност, јасноћа. Захтев транспарентности има интерну (унутрашњу) и екстерну (спољну) страну. Унутрашња значи транспарентност за оне који доносе буџет, спољашња важи за све остале, укључујући грађане, организације, фирме, итд. Први део је лакше задовољити, јер је професионална претпоставка да они који стварају буџет разумеју и буџет и буџетски процес. Осим претпоставке професионалности, они који доносе буџет имају потребне информације.

Када је у питању спољашња транспарентност, већина грађана има проблема на обе тачке. Прво, већина грађана нису економисти, да би могли да схвате буџет. Ни они економисти који раде у комерцијалним фирмама не морају бити стручњаци за буџет. Друго, за разлику од оних који учествују у доношењу буџета, грађани немају информације о буџету. Често је тај недостатак резултат непостојања интересовања. Неки верују да је то компликовано, други да свеједно ништа не може да се промени, трећи не желе да губе време и новац, четврти немају никакву алтернативну идеју за буџетске ставке, итд.

Оваква асиметрија између доносилаца буџета и грађана носи одређене ризике. Највећи је да извршна и административна власт злоупотребе средства буџета за своје сврхе и да пренебрегну интересе грађана. Рецимо да власти асфалтирају ули-

це и обнове зеленило у крају где станују највиши локални функционери и њихови пријатељи, да дају послове фирмама које ће им дати провизију, да учине својој родбини и пријатељима наручујући послове код њихових фирми. Или да средства усмере на услуге интересним групама, како би тиме „купили“ гласове за изборе. Други ризик је да власти буџет не схвате као важно развојно средство.

Да би се предупредили ризици, потребно је осигурати спољну димензију транспарентности, како би грађани, интересне групе и организације имали прилику да изнесу мишљење о буџету и да га по потреби коригују. Транспарентност и јавност у доношењу буџета је више важна за предупредивање злоупотреба, него за лансирање развојних и креативних идеја. Разлог је очит. Ако је буџет транспарентан, могуће је уочити злоупотребе. Али да би се оне уочиле, потребна је заинтересованост и квалификованост грађана и организација. Ни једно ни друго није лако постићи. За давање добрих идеја, оба та својства морају бити још израженија. Зато је вероватније да ће транспарентност буџетског процеса допринети предупредивању злоупотреба буџета, него појачавању развојне функције. Још прецизније, то ће учинити да буџет буде више у функцији грађана.

Да би се осигурала транспарентност буџетског процеса, минимални захтев који би морао бити испуњен значао би јавност расправе. Она је, наравно, нужан, мада не и довољан услов транспарентности. Услед тога, било би потребно да јавна расправа о буџету буде обавезна према закону. То је препорука Европске повеље о локалној самоуправи, а то је и пракса у више земаља Европске уније. Коначно, то је једна добра пракса и као такву је треба имати у сопственом закону, независно каква су решења другде у свету. Јавност расправе неће сметати оним локалним властима које професионално и без злоупотреба конципирају и спроводе буџет. Али би законска обавеза јавне расправе о буџету могла бити значајна препрека за власти које желе да злоупотребе буџетска средства. Јавна расправа је и је-

дини начин на који јавност може стећи непосредан увид у буџет и његове пројекције. Вероватно је то основни разлог што је обавезна јавна расправа законски стандард у скоро свим цивилизованим земљама.

Постоје и нека друга питања која утичу на садржај и квалитет буџета. У земљи у којој нема традиције грађанског учешћа и иницијатива у јавним политикама протекли ће много воде, док се та навика не промени. Медијска пажња је такође важна околност, која може да подстакне интерес грађана за доношење општинског буџета. Политичари модернијих схватања су такође фактор, пошто они у основи теже да подстакну учешће грађана. Општинске власти такође могу и саме да се потруде да заинтересују грађане, рецимо тако што ће процес доношења буџета бити представљен на више начина.

Да би јавна расправа могла да буде добра и корисна, потребно је да предлог буџета буде објављен на различите начине. То значи, на интернет презентацији општине, у неком писаном медију, одштампан на папиру или објављен на ЦД-у. Такође је потребно да постоји кратак приказ буџета на једној страни формата А₄, као и у интегралној форми. Потребно је да уз таблице постоји писано образложење. Посебно је важно да се образложење буџета повеже са важнијим буџетским корисницима, како би могла да се прати сврха буџетских расхода, тј. како би буџет могао да се прати по дубини. Такође је врло корисно ако је пројекција буџета за наредну годину наведена упоредо са буџетима најмање од једне претходне године. То помаже у схватању буџета и олакшава потребна поређења.

Околност да постоји јавна расправа не мора гарантовати њен квалитет. Расправа која се спорводи из чисто формалних разлога може одбити и оно мало заинтересованих и квалификованих појединаца, који су имали намеру да у њој учествују. Сасвим је другачије ако се осигура квалификован говорник, који ће објаснити основне компоненте буџета и тиме омогућити заинтересованим грађанима да га боље схвате. Модели јав-

них расправа могу бити различити. Могуће је да то буде општа јавна расправа, која се одвија на једном или више места. Друга могућност је да се јавна расправа води према територијалном распореду. Трећа могућност су јавне расправе које се воде према основним буџетским категоријама и основним интересним групама (комуналије, градња, здравство, спорт, култура, образовање...). Модел јавне расправе не би требало законски прописивати, већ би градовима и општинама требало оставити могућност да га сами бирају и по потреби мењају. Сваки од помињаних модела јавне расправе има неке предности, а и неке недостатке.

Шта ће претегнути у многومه зависи од припремљености и искрености локалних власти при спровођењу јавне расправе. На пример, ако власти упорно одбијају сугестије из јавне расправе, то тешко да ће мотивисати појединце да у њој учествују. Сасвим је другачија ситуација ако грађани виде да се неки њихови предлози из расправе усвајају или да се о њима бар озбиљно расправља. Слично томе, ако грађани виде да је јавна расправа пука формалност, биће им теже да убеде себе у потребу да у таквој јавној расправи учествују. Општина има на располагању више механизма како може да повећа заинтересованост појединаца за расправу. Може направити добру интернет презентацију буџета, која вас просто позива да учествујете у јавној расправи. Може се захвалити путем локалних медија појединцима за учешће и добре сугестије, а ауторе најбољих сугестија може и наградити. Може дати велики публицитет предлозима грађана из јавне расправе о буџету који су усвојени ранијих година, итд.

Дакле, није важно само да постоји јавна расправа о буџету, да се тиме отаља једна законска обавеза, него и како је она спроведена. На то како се спроводи, већи утицај у односу на грађане имају општинске и градске власти. Тек ако се јавне расправе буду спроводиле на ваљан начин могуће је очекивати да оне утичу на побољшање квалитета буџета и начина коришћења буџетских средстава, а тиме и јавних финансија уопште.

Закључак

Буџетски процес на локалном нивоу у Србији је у стању да задовољни неке захтеве, више хронолошке, него квалитативне. У другој половини 2008. јавне расправе о буџету организовала је мањина општина и градова у Србији. Често су оне биле чисто формалне. Сагледавање буџета у модерном светлу се тек полако пробија у неким локалним самоуправама и вероватно ће бити потребне многе године да се буџетске праксе унапреде. Одредбе о законској обавезности јавних расправа о буџету у општинама и градовима у Закону о буџетском систему и Закону о локалној самоуправи били би важан корак у бољој контроли буџета и буџетског процеса. Законска обавезност расправе о буџету је једна од неколико важних ствари које тек предстоје. То важи нпр. за повраћај имовине општинама, кредитни статус и кредитни рејтинг општина, секјуритизацију кредита. Променом регулативе у правцу тржишне демократије у овирима владавине права стећи ће се услови за промену перцепције локалних самоуправа и унапређење буџетског процеса. Биће то један дуг и обиман процес индивидуалног, колективног и институционалног учења.

P.S.

При изради овог рада користиле су ми расправе у седам општина и градова Србије (у Прокупљу, Лозници, Пироту, Књажевцу, Краљеву, Ужицу и Новом Саду) о потреби озакоњивања јавних расправа, које је са својим локалним партнерима организовао Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља, у периоду октобар – децембар 2008. Такође су ми користиле идеје и сугестије чланова уже радне групе за формулацију предлога законске обавезности јавне расправе о буџету, које су дискутоване и дефинисане на дводневном састанку у Мокрој Гори децембра 2008. године.

ЛИТЕРАТУРА

- Bland, R. L. & Rubin, I. S. (2006) *Budgeting. A guide for local governments*, Washington, D. C.: ICMA University.
- European Parliament, European Council & European Commission: *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, (1999/C 172/01).
- European Commission (2007a) *Taxation trends in the European Union*, Brussels: EC, PDF fajl, s. 1–454.
- European Commission (2008) *The EU Budget 2008*, Brussels: EC.
- Morrison, D. (2005) *Economic development*, Washington, D.C.: ICMA University.
- Newell, C. (2004) *The Effective Local Government Manager*, Washington, D.C.: ICMA University.
- Прокопијевић, М. (2001) *Без локалне демократије нема демократије*, у: Дамњановић, М. (Ур.) *Локална демократија*, Београд: Магна Агенда, с. 23–38.
- Прокопијевић, М. (2002) *Фискална независност локалних заједница*, Дамњановић, М. (Ур.) *Инцијатива за фискалну децентрализацију*, Београд: Магна Агенда, с. 45–59.
- Прокопијевић, М. (2005), *Европска унија: Увод*, Службени гласник, Београд.
- Раичевић, Б. (2006) *Јавне финансије*, Београд: Економски факултет.
- Rosen, H. (1999) *Јавне финансије*, Загреб: Институт за јавне финансије.
- Tullock, G. (1992) *Начела модерне федералне државе*, Београд: Институт економских наука.
- Устав Републике Србије, Интернет презентација Народне Скупштине Републике Србије, 2008.
- Закон о буџетском систему*, Службени гласник Републике Србије бр. 9/2002 и 87/2002.
- Закон о локалној самоуправи*, верзије 2002., 2007.

САЖЕТАК: У раду се расправља о процесу доношења буџета јединица локалне самоуправе у Србији. Даје се преглед буџетских начела, пореди се временски оквир у доношењу буџета ЕУ, Србије и јединица локалне самоуправе. Централни део је посвећен предлогу да јавна расправа о буџету локалне самоуправе буде законска обавеза и о неким проблемима који су са том праксом повезани. У основи је јавна расправа – средство да се повећа транспарентност, спрече злоупотребе, да се из предлога буџета отклоне недостаци и да се корисне сугестије из јавне расправе уграде у предлог буџета. Поврх свега, обавезност јавне расправе је сагласна са преовлађујућом праксом у европским земљама.

Кључне речи: Буџет, локална самоуправа, буџетски процес, буџетска начела, законска обавеза јавне расправе о буџету.

Јавне расправе о буџету – још једно оруђе у борби против корупције

Од чега зависи степен присуства корупције?

Када год размишљамо да ли нека ситуација погодује развоју корупције можемо се присетити формуле коју је дао Роберт Клитгард, а која гласи:

Корупција = монопол + дискреција – одговорност

Из истих разлога наведену формулу можемо користити и када разматрамо питање ефекта појединих антикорупцијских мера.

Пошто је корупција увек везана за неки процес одлучивања, и настаје као плод жеље да се утиче на то каква ће одлука бити донета, *монойол* као елемент ставка у формули је *монойол доношења одлука*. Другим речима, када постоји *само једна особа* или *само једна служба* која може да донесе одређену одлуку то неминовно утиче и на корупцију. Истина, ефекат може бити двојак. Уколико је тој једној особи или служби корупција потпуно страна, такав монопол ће представљати брану од корупције (и у том случају ће се формула показати као нетачна). Међутим, уколико особа или служба која има монопол позитивно реагује на корупционашке подстицаје, настаће ситуација слична монополу у било којој другој области. Дакле, цена коју треба платити ће порастати зато што нема никакве конкуренције. И обрнуто, уколико таквог монопола нема, већ постоји конкуренција међу доносиоцима одлука, цена коју треба платити као

мито ће опадати (осим када су сви наводни конкуренти међусобно удружени у формални или неформални картел).

Дискреционо одлучивање такође погодује развоју корупције. То не значи да корупције нема када постоје прописана правила и мерила које треба применити код доношења одлуке. Напротив, сведочанство о томе нам пружају многобројни намештени тендери за јавне набавке или конкурси за запошљавање. Међутим, када правила и мерила постоје, њихово непоштовање може бити лакше уочљиво, па се самим тим може лакше родити сумња да је до одступања од правила дошло због недозвољеног подстицаја са стране. С друге стране, они који имају прилику да одлучују дискреционо, на основу сопствених слободних уверења, у бољој су прилици да буду корумпирани а да то остане неопажено. Самим тим, логично је да ће корупције у таквим ситуацијама бити више.

Одговорност може бити веома разноврсна. Доносилац одлука може бити одговоран према својим претпостављенима, или према онима који су га изабрали. Његову одговорност у процесу надзора могу утврђивати инспекције и разни други контролни органи, или пак актери ван структура власти. Одговорност се остварује кроз периодично полагање рачуна, кроз изненадне провере, стални надзор, кроз обавезу образлагања одлука и обавезу остваривања преузетих обавеза и утврђених планова. Већа бројност и ефикасност механизма за постизање одговорности има за резултат да се корупција теже може развити или да се лакше може открити.

Корупција при доношењу буџета

Након што смо се упознали са формулом могућности развоја корупције, можемо се запитати колико је процес доношења буџета од ње слободан или њом заражен. Када се буџет сачињава не доноси се само једна, она коначна одлука, већ и много од-

лука које јој претходе. Наиме, пре него што посланици или одборници владајућих странака подигну руке да би акт о буџету био усвојен, пролази се кроз процес израде нацрта и предлога буџета. Пре него што дође до нацрта постоји законом уређен процес у којем буџетски корисници исказују своје потребе и приказују планове. Најзад, идући у назад долазимо и до Меморандума о буџету, документа који треба да послужи као оријентир буџетским корисницима да спискове својих жеља ускладе са општом буџетском политиком.

Монопол се у неким од ових процеса може назрети. Нема сумње да код доношења коначне одлуке владајућа већина изгласа оно што је намерила, као што нема сумње ни око тога да је министарство финансија или одговарајући општински орган, тело које одлучује о нацрту буџета. Међутим, ни владајућа већина не мора бити компактна целина, као што ни министарство финансија не може да се одупре увек успешно жељама других буџетских корисника. Због тога се тешко може говорити о постојању монопола који би довео до бујања корупције приликом усвајања буџета.

Дискреционог одлучивања, међутим, има. Оно постоји када се одлучује која ће институција колико средстава примити и за шта ће моћи да та средства потроши. Зато се, без икакве могућности да буџетски корисници на то утичу, може десити да се на самом скупштинском заседању смање буџетска издвајања за једну и повећају у истом износу за другу намену. Нека ограничења ипак постоје. На пример, плате државних службеника су утврђене по унапред задатим критеријумима, а познат је и број запослених, тако да на тој ставци дискреција игра знатно мању одлуку (мада није без утицаја код одређивања колико ће запослених бити). На сличан начин, и други делови буџета би могли да се учине мање подложним дискреционом одлучивању. На пример, када би постојали стандарди и планови за то да ће се нови писаћи столови набављати нпр. сваке десете године, а аутомобили мењати нпр. након 100.000 пређених километара, било би лако израчунати, без икакве могућности дискреционог одлучивања колики ће трошак за те намене бити до године.

Немаштина, од које пате и Србија и већина њених локалних самоуправа се на необичан начин одражава на дискрецију при састављању буџета. Наиме, када новца нема довољно да се плате сви нужни трошкови, па чак ни сви они који се уклапају у стандарде, дискреција ће доћи до изражаја приликом одлучивања о томе који су приоритети приоритетнији. На пример, ако је у некој општини потребно сазидати ново обданиште, поправити кров на дому здравља и започети изградњу нове депоније, а новца нема за сваку од тих ствари, стандард неопходности више неће бити довољан за одлучивање. Треба применити неке додатне стандарде и мерила – на пример, упитати грађане за мишљење, решавати проблеме који су раније настали, израчунати колика ће штета настати уколико се не финансира овај или онај пројекат, или пак препустити службеницима и политичарима да одлуче по сопственом уверењу и интересу.

Тако смо дошли и до кључног питања за сузбијање евентуалне корупције у припреми буџета – питања одговорности. Контрола планирања буџетских прихода и расхода у овој фази постоји у неким облицима. На пример, ако неки буџетски корисник затражи 30 милиона динара за следећу годину, мораће да разложи трошкове по ставкама буџета и да пружи образложење за свој захтев. Општински или републички орган за финансије ће такав захтев прихватити или га неће прихватити. Међутим, за разлику од буџетских корисника који своје захтеве морају да образложе, они који контролишу основаност њихових захтева и прихватају их или не, и укључују их у нацрт буџета, не подлежу таквој врсти контроле. Зато се може догодити да захтев буџетског корисника буде у потпуности основан, али да се из неког разлога не прихвати (на пример, због недостатка новца, због знатног увећања у односу на претходну буџетску годину које се узима као мерило при одлучивању).

Ова комуникација између буџетских корисника и органа задуженог за финансије одвија се ван погледа јавности, иако по својој природи у њој нема ничега тајног (по захтеву за приступ информацијама могли би се добити такви документи). Тек по-

некада, незадовољни буџетски корисници изађу у јавност са конкретним бројевима („ми смо тражили 24 милиона а дали су нам само 13“). Ваља напоменути да за сада није институционализована у пуном смислу одговорност за оне који у овој фази поступка планирају нереално или без ваљаног разлога одбију реалне захтеве буџетских корисника за потребним средствима. Можда би се могло говорити о кривичној одговорности у случају подношења лажних података (на пример, корисник буџета поднесе захтев да постоји потреба за плате 124 запослена а у ствари их има само 56), или некој врсти дисциплинске одговорности за службенике органа финансија који предвиде битне податке код сачињавања нацрта буџета.

У наредним фазама доношење буџета постаје јавније, али то не повлачи за собом повећану одговорност актера, напротив. Наиме, припремљени предлог закона/одлуке о буџету је у начелу јавни документ, а у многим случајевима се може наћи и на интернет страницама (нпр. предлог закона о буџету Републике, који се објављује на страницама Скупштине и Владе). Када до тога дође, у неким срединама се организују *јавне расправе*, на којима се грађанима, обично по месним заједницама у оквиру општине даје по први пут прилика да се упознају са садржајем буџета, као и прилика да на њега дају своје сугестије.

Осим грађана, прилику да утичу на садржај буџета имају и припадници тела које усваја коначну одлуку. Посланици и одборници, из власти и из опозиције, имају законско овлашћење да предлажући амандмане утичу на измену расподеле средстава у односу на предлог који дође од извршне власти. О њиховим предлозима се скупштина мора изјаснити и ти предлози морају бити образложени, што у крајњој линији значи да постоји некаква одговорност, ако ништа друго, а оно према бирачима који су посланике и одборнике довели у њихово представничко тело. Међутим, знајући да се веза између бирача и изабраних у Србији веома истањила и да је са сваким новим изборима све слабија, у ситуацији када је страначка контрола озваничена чак и највишим правним актом земље, та одговор-

ност је толико посредна да је можемо занемарити као озбиљно средство у борби против корупције.

Колико год посланици и одборници нису одговорни према бирачима, већина њих је веома одговорна према страначком руководству које их у сваком тренутку може заменити активирањем „бланко оставки“ а преко њих и према свима онима који су нечим, јавно или тајно, странку задужили (нпр. финансирајући изборну кампању). Самим тим, евентуална корупција доносилаца завршних одлука о буџету може се пре огледати у томе што *не њредлажу* и *не гласају* за буџетске промене за које су потпуно свесни да би биле корисне и оправдане, него у предлагању и гласању за буџетске промене под нечијим непримерним утицајем. Доносиоци одлука су, условно речено, „корумпирани“ својим положајем и бенефицијама које одатле потичу, и за узврат, подржавају само оне предлоге иза којих стоји њихова странка, без обзира на то какво мишљење имају о предлогу.

Шта би јавне расправе у поступку доношења буџета могле да промене?

Организовање јавних расправа пре свега повећава легитимитет доношења буџета. Омогућавање јавне расправе пружа прилику да се чује глас пореских обвезника и да се на тај начин буџет боље прилагоди њиховим потребама. Самим тим, и евентуална корупција, која би водила ка трошењу јавних ресурса супротно потребама народа и развоја заједнице, има мање шансе да прође када такве јавне расправе постоје. Са друге стране, јавна расправа може да послужи и за изношење предлога који нису у складу са јавним интересом, већ интересима уских група које покушавају да их наметну, лажно их приказујући као нешто најбоље што се може учинити за опште добро.

Успешност јавних расправа зависи, као прво, од фазе у којој се такве расправе спроводе. Уколико је грађанима омогућено да

изнесу своје идеје и пре него што извршна власт формулише свој предлог буџета, корисност расправа се повећава, као и могућност да корумпирани интереси изађу на видело. Уколико се пак грађанима пружа прилика да се изјасне тек о предлогу буџета, када је објективна могућност за крупније захвате знатно мања, јер би пореметила већ утврђену равнотежу, онда се такве расправе пре могу сматрати корисним средством за информисање пореских обвезника о томе на шта се троше њихове паре, а мање приликом да сами одреде на шта ће се паре трошити.

Други чинилац који утиче на успешност јавних расправа у борби против корупције јесте питање обавезности пружања аргументованих одговора на предлоге који се током расправе изнесу. Дакле, није свеједно да ли ће министарство или општински начелник финансија морати да на сваки предлог одговоре у одређеном року (зашто га уважавају или одбијају) или ће моћи да једноставно игноришу оне предлоге који се не уклапају у концепцију буџета коју има извршна власт. Наравно, то не значи да сваку сугестију треба прихватити. Међутим, ако се јавна расправа већ организује, основни је ред да се свакоме ко на њој узме учешћа пружи аргументован одговор.

Трећи чинилац је начин организовања таквих расправа, уз који руку под руку иде припремљеност организатора и учесника. Јавна расправа о буџету може дакле заиста бити масовни скуп на којем само они најупорнији могу доћи до речи, али то може бити и ужа стручна дискусија са људима који о појединим аспектима буџета имају одређена предзнања. Најзад, то могу бити и разни видови комуникације који не подразумевају живи контакт између оних који припремају буџет и оних који о буџету желе нешто да кажу. Тако се у ширем смислу под јавном расправом могу сматрати и случајеви када градска извршна власт обавести суграђане где могу да добију битне информације о буџету, и у којем року могу да поднесу своје предлоге.

Припремљеност учесника дебате је такође кључна. Ако они који дају предлоге нису спремни и не знају да их изложе или „упакују“ у облик који омогућава њихово лакше укључивање у

одлуку о буџету, сигурно су мање шансе да ће предлог бити усвојен. С друге стране, ако они који организују јавну расправу не омогуће потенцијалним учесницима у дебати приступ свим релевантним материјалима, или ако то не учине на време, смањују се шансе да и грађани и онај ко прави буџет од добијених предлога имају користи. Штавише, у случају када власт не омогући увид у битне документе (планови рада, потрошња у претходним годинама за одређене намене, пројектовани приходи) на време, поготово када је таква ситуација комбинована са непостојањем обавезе да се одговори на примљене предлоге, јавна расправа може да прерасте у своју супротност – покриће властима да је некакав процес консултације постојао, али без стварне могућности да резултати јавне расправе утичу на ток ствари.

Уколико се пак организују јавне расправе које испуњавају побројане услове (правовременост, обавеза разматрања сугестија, припремљеност) оне могу да утичу на смањење утицаја самовоље, политички или интересно мотивисаних договора међу носиоцима власти и расипања народних пара на намене које пружају добру прилику за незакониту зараду онима који те паре троше. Такве јавне расправе повећавају одговорност носиоца власти према грађанима, смањује им простор за дискреционо одлучивање и нарушава монопол владајуће већине да одлучује о томе шта је добро за народ. Међутим, колики ће стварни ефекти јавних расправа на том пољу бити не зависи само од власти, већ и од заинтересованости и припремљености медија, грађана и организацијама у којима су грађани окупљени.

На крају, треба додати још нешто. Добре јавне расправе о буџету и велика заинтересованост грађана за учешће у њима делују против корупције не само у вези са конкретним плановима, приходима и расходима буџета, већ и дугорочно. Такве расправе повећавају интересовање грађана за јавне послове, а заинтересовано грађанство, насупрот апатичном, је најбоља гаранција да ће се власт понашати одговорније не само када прави и троши буџет, већ и када доноси било коју другу одлуку.

Снежана Ђорђевић

Значај грађанске партиципације за успешно функционисање локалних самоуправа

I Појам и системски значај партиципације

Партиципација значи активно укључивање грађана у процесу доношења јавних одлука. Овај вид одлучивања је саставни део демократских уређења и политичких концепата организације друштва према којима грађани имају суверенитет власти и управљања јавним стварима. Право грађана на одлучивање о јавним стварима представља основни принцип демократије. Ово је њихово изворно право, припада им рођењем и никаква власт не треба да им га даје и поклања.

Током развоја модерних друштава, један број заједница је имао облике непосредне и директне демократије као начин организовања и одлучивања. Међу сликовите примере можемо навести Атину и низ других државица у старој Грчкој, затим Исланд у периоду од раног средњег века на коме су и жене учествовале равноправно у процесима одлучивања. У савременом свету превладавају државе као велике заједнице, што утиче да су облици директне демократије потиснути и тешко одрживи као доминантан начин одлучивања. Посредна демократија је постала преовладавајући облик организације власти, подразумевајући изборе за представничке, извршне, судске и управне органе власти. У савременом свету постоје извесни изузеци. Тако Швајцарска има веома развијене облике директне демократије.

ратије. Све мање општине (чине три четвртине свих општина) имају скупштине које чине сви пунолетни грађани који непосредно одлучују о свим питањима дате општине. Веће општине и градови имају посредно изабране органе власти. Нова Енглеска, област на крајњем североистоку САД, има облик директне демократије (town meeting) као основни облик организације локалне власти. Нова Енглеска има мале општине па је овај облик, који су први досељеници донели из Британије, традиционално још од тог времена остао као специфичност њихове организације све до данас.⁵

Већина савремених демократија има посредни тип демократије, али и у њима је дошло до својеврсне поделе власти не само на разне гране (законодавна, извршна и судска) већ и на различите нивое. Овај други вид поделе власти се назива **децентрализација** и она подразумева поделу послова између локалних и централних власти. Децентрализацијом се велики део послова преноси на локалне власти које су ближе грађанима и које лакше могу укључити грађане у процесе одлучивања.

Степен децентрализације је важан системски показатељ степена до ког су процеси одлучивања пренети на нивое ближе грађанима. У том смислу је веома битно видети да ли локалне власти имају довољне надлежности, јавне и демократске изборе, слободу формирања органа и финансијску аутономију. Када локалне власти имају довољну аутономију, оне могу ефективно укључивати грађане у решавање важних питања живота локалне заједнице, што је важан мотивациони фактор за грађане. У супротном, ни локалне власти, нити грађани, немају довољно простора за одлучивање.

Модерна демократска друштва у којима све власти усвајају мисију служења јавном интересу и обезбеђивања грађанима што квалитетнијих услуга, радећи јавно и партнерски, представљају одличан амбијент за партиципацију грађана. На овај начин, ове земље усвајају давно откривену мудрост, да су грађа-

5 Снежана Ђорђевић: „Ренесанса локалних власти– упоредни модели“, Чигоја, Београд, 2002.

ни далеко задовољнији у системима и локалним срединама у којима постоји довољно простора за њихово укључивање и утицај.⁶

Европа има наглашено демократско устројство, због тога је у њој наглашен значај децентрализације, јачање потенцијала локалних власти (општина, градова, округа и региона), примат интереса грађана и квалитета услуга које добијају, као и афирмација партнерства свих нивоа власти. У Европи је уведен *субсидијаритет*, као један од основних принципа поделе надлежности између разних нивоа власти. То значи да се, при подели послова, предност даје властима које су најближе грађанима. Општина преузима све послове које ефикасно и ефективно може да обави, док послове који су преобимни или претерано сложени, општина преноси на више нивое власти. Тако се власт преноси одоздо на горе, а сви нивои власти су партнери који заједнички обезбеђују што квалитетније услуге грађанима, чинећи скупа функционалну целину.

Поред децентрализације, савремена демократска друштва примењује и разноврсне облике директне демократије и партиципације грађана. Борба за јачање облика партиципације је била дуга и постала је важан део демократизације друштва. Последњи велики талас демократизације се десио средином седамдесетих година прошлог века, када су ојачали разни социјални покрети (покрет за равноправност раса, жена, сиромашних у урбаним областима, покрет за права бескућника, као и покрет за укључивање грађана у одлучивање о урбанизму, градњи и о одлучивање о висини и начину трошења пореза (порески референдум). Ови покрети су били веома развијени у друштвима западне Европе и САД па су у њима и оставили најдубље трагове.

Данас, већина савремених демократских држава поседује све облике партиципације грађана. Међу *најважније облике партиципације* спадају: скупштине и зборови грађана, јавне рас-

6 Овај феномен је познат као „парадокс јавног добра“.

праве, грађанска иницијатива (директна и индиректна), референдум (обавезни и саветодавни) и порески референдум.

Ауторитарни концепти владања и ауторитарни системи одбацују партиципацију грађана као механизам јавног управљања, на мање или више отворен начин. Историја ауторитарних режима познаје разне облике злоупотребе укључивања грађана („масе“) ради постизања одређених политичких циљева (демагогија).⁷

Насупрот томе, демократски политички системи обезбеђују поштене јавне изборе на којима се бирају представници грађана у органима власти. Овако изабране институције, у формалном смислу, имају легитимност рада, али се преко тога захтева да се обезбеди јавност и транспарентност рада, придржавање демократских принципа у раду, придржавање прецизно дефинисаних, јасних и познатих процедура у процесу доношења одлука. Јавност на различите начине обезбеђује увид и контролу и утичу на рад представника власти. Поред тога, демократске земље по правилу имају различите облике директне партиципације у зависности од традиције. Ови облици могу имати већу или мању снагу, утицај и подразумевају прецизно регулисане процедуре.

Класификација облика партиципације према интензитету и правном значају

Облике партиципације грађана, према интензитету и правном значају, можемо посматрати у четири појавна облика:

1. *Право на информисање*

Овај облик укључивања грађана је предуслов свим другим видовима партиципације. Он захтева транспарентност и јав-

⁷ Тако је национал-социјализам у Немачкој добио назив јер је користио облике масовног укључивања грађана (присталица овог режима).

ност рада локалних и других органа власти. Грађани имају право да добију комплетне и правремене информације о раду, плановима и намерама органа власти, о документима и свим другим информацијама од јавног значаја. Савремена технологија је јако олакшала доступност информација и многе локалне власти се боре да им презентације на Интернету (веб сајтови) добију атрибут доступног, квалитетно уређеног и „пријатељског“ сајта.⁸

2. *Право на консултовање*

Грађани имају право да буду консултовани, а локалне власти имају обавезу да консултују грађане у процесу доношења неких битних одлука које имају важне последице по квалитет живота грађана. У процесу демократизације законима су прецизирана питања која се морају препустити јавним дебатама, да би касније и локалне власти саме увиделе предности одлука донетих на овај начин.

Најпознатији облици учешћа грађана су: јавне расправе, дебате, панели и други облици политичких консултација, затим консултације путем електронских медија и Интернета, учешће у раду савета корисника услуга и других саветодавних тела. Грађани обично на овај начин учествују у утврђивању развојних приоритета локалне заједнице, доста су честе дебате о просторном и урбанистичким плановима, зонингу (нпр. у САД су честе расправе о мастер-плану), о променама граница општине или града и многе друге. Важан облик свакако представљају јавне расправе о висини пореза, о структури општинског буџета и о оптималној структури расхода.

8 „Пријатељски“ (friendly) веб сајт подразумева да су подаци дати на сајту прегледни, лако упоредиви, јасни, проверљиви и да се без већег напора могу користити. У графичком смислу се иконе могу веома маштовито комбиновати и креирати лепу и визуелно организовану целину, која и самим локалним властима може помоћи да подигну квалитет свог рада.

3. *Право на упућивање предлога и јавне критике*

Грађани имају право да упућују критике на рад органа власти као и да предлажу доношење одређених одлука. Облици овог вида укључивања су петиције, иницијативе, предлози, притужбе и представке, обраћања омбудсману (заштитику грађана), облици јавне критике, али и протести, мирна окупљања и демонстрације. Веома често грађани на *зборовима грађана* претресају одређена јавна питања, упућују критику или обликују одређене предлоге и иницијативе.

4. *Право на непосредно учешће у одлучивању*

Грађани имају право да се непосредно укључе у процесе одлучивања о неким битним питањима развоја и функционисања локалне заједнице, као и да утичу на квалитет услуга које се пружају грађанима. Овај облик укључивања представља најсложенији облик утицаја грађана на рад локалних власти. Садржај овог облика одлучивања је обично прецизиран уставом и посебно законима сваке државе.

Најчешће се ове одлуке доносе на скупштини свих грађана или у виду референдума (саветодавног или обавезног), директне или индиректне иницијативе и пореског референдума. Сви демократски покрети су тежили да повећају значај тема о којима грађани одлучују. Тако у неким државама САД грађани могу да покрену иницијативу за доношење закона или да сами донесу одређене законе. Уставни суд има право само да процењује уставност таквих аката. Већина држава међутим не даје грађанима овако снажан инструмент, сматрајући да они немају довољно података и знања да би могли да креирају законе и да би то могло створити многе проблеме које класичне процедуре доношења закона у Парламенту онемогућавају.

Облици партиципације грађана се такође могу разликовати и по степену формалности као *формални и неформални*. Формални облици партиципације су дефинисани Уставом и за-

конима док би неформални представљали спонтано настале облике укључивања грађана, најчешће услед незадовољства радом локалних власти, као и slabим утицајем њиховог директног одлучивања. Демократска друштва искључују неке облике неформалног деловања који су деструктивни, па би једино такви облици били неприхватљиви. Сви остали видови укључивања грађана су добродошли и значајан су допринос квалитету живота друштва.

II Упоредна искуства партиципације грађана

Најважнији и најпознатији облици партиципације су, како је већ наведено: скупштине и зборови грађана, јавне расправе, грађанска иницијатива (директна и индиректна), референдум (обавезни и саветодавни), порески референдум. Занимљиво је видети чему ови облици служе, које садржаје могу имати, коју моћ имају и каква су упоредна искуства у њиховом коришћењу.

1. Скупштине грађана

Скупштина грађана представља облик организације свих пунолетних грађана једне локалне заједнице рада одлучивања о одређеним питањима. Још је Жан Жак Русо у овом облику видео једини адекватни израз суверенитета грађана.⁹ Овај облик је данас присутан као облик организације у једном броју земаља које имају доста развијену традицију непосредне демократије.

Као што је поменуто, Швајцарска у мањим општинама има скупштину свих грађана која је основни орган одлучивања. По-

9 Жан Жак Русо, „Друштвени уговор“, Просвета, Београд, 1949. страна 70.

ред тога и у два мала швајцарска кантона (Glaris и Appenzell Inner-Rhodes), се на скупу свих грађана (Landsgemeinde) доносе закони и врши класична представничка власт. Овај вид директне демократије такође постоји и у општинама Нове Енглеске у САД (town meeting).

У свим осталим земљама се скупштине грађана појављују тек као облик допуне посредне демократије, те су мало јачи вид зборова грађана. На скупштинама се претресају актуелна питања, подносе предлози, критике, иницијативе и доносе одлуке. У овом облику скупштине постоје на Исланду и у осталим скандинавским земљама (Данска, Норвешка, Шведска, Финска) као и неким енглеским парохијама и облицима месне самоуправе (каква је била месна заједница у социјалистичкој Југославији).

2. Зборови грађана

Зборови грађана представљају скупове грађана, који се сазивају за уже делове подручја општине ради расправљања и давања предлога о питањима из надлежности органа општине.¹⁰ Највећи број држава нема скупштине већ има зборове који представљају основни амбијент за претресање неких битних питања, давање иницијатива, предлога, петиција и одлука.

Улога зборова грађана се исцрпљује у давању предлога о питањима из надлежности органа општине, на основу претходног расправљања. Том улогом су обухваћене две фазе процеса одлучивања (расправљање и предлагање), али не и трећа фаза тог процеса (одлучивање). Зборови грађана су облик окупљања грађана и закон обично уређује *процедуру сазивања збора*, дефинише који орган је задужен за сазивање збора и по којој процедури и *начин одлучивања*. Сазивач често предлаже дневни ред збора, општинска управа или стручна служба нижа од општин-

10 Извор: „Грађанско учешће на локалном нивоу“, СКГО, Београд, 2006. године.

ског нивоа (нпр. месна зајеница) може бити задужена за давање стручне помоћи у формулисању предлога, иницијатива, затим у разради алтернатива и коначних одлука. Ова процедура се посебно прецизира ако се предвиђају садржаји који су битни за квалитет живота локалне заједнице и грађана.

Захтеви и предлози формулисани на зборовима грађана најчешће се односе на конкретне проблеме, а што је развијенија демократија садржаји којима се баве зборови су све комплекснији и важнији за живот грађана. У земљама које само формално укључују ове органе, зборови се баве небитним питањима, тако да је њихова посећеност по правилу мала а моћ никаква.

Зборови најчешће усвајају захтеве и предлоге већином гласова присутних грађана на збору, и то јавним гласањем. Ови предлози и захтеви су по правилу упућени општинским органима ради корекције начина рада, подизања квалитета рада општинских органа, служби и јавних предузећа, решавања конкретних питања важних за грађане или измене општинских прописа.

3. Јавне расправе

Јавне расправе су важан облик укључивања грађана у одлучивање на локалном нивоу. Оне представљају начин обезбеђивања свих битних информација, претресања и дебате о бројним питањима битним за квалитет живота локалне заједнице, за обезбеђивање квалитетних услуга и доношење квалитетних одлука на локалном нивоу. Јавне расправе су суштински израз демократизације друштва, и што овај процес више одмиче предмет јавних расправа постају све значајнија питања.

У савременим *америчким градовима* предмет јавних расправа представљају различите теме: мастер планови и урбанистички планови развоја града, развојни приоритети, затим питања висине пореза, структуре градских буџета и структура јавних расхода, квалитет јавних набавки, као и сва битна пи-

тања квалитета услуга које градске службе обезбеђују грађанима. Јавне расправе су важна форма за реализацију пореског референдума или било ког другог питања о коме се грађани изјашњавају референдумом (предлог, одлука, закон итд).¹¹

Јавне расправе представљају погодан амбијент за реализацију права грађана *на јавну критику* власти. Грађани често са зборовом упућују органима власти своје предлоге, сугестије, захтеве, критике и притужбе. Органи власти имају обавезу да размотре ове иницијативе и дају одговор њеним подносиоцима. Ако се ради о петицији која садржи критику рада органа власти или има форму притужбе на рад и поступање органа власти и појединаца у њима, она обично значи обавезу покретања формалног поступка у коме би се испитали наводи изнети у петицији, и на основу тога, предузеле одговарајуће мере за утврђивање одговорности службених лица у органима власти.

Петиције се могу покретати на скупштинама, на зборовима грађана или током јавних расправа у виду појединачних и колективних писаних обраћања. Грађани имају такође право да своје критике на рад општинских органа износе у медијима или на скуповима, као и у облику формалних захтева за смењивање носилаца функција у општинским органима и путем колективних протеста и окупљања.

4. Грађанска иницијатива

Грађанска иницијатива је облик укључивања којим грађани дају предлог одређене одлуке. Према ужем схватању, иницијатива обухвата право бирача да упуте скупштини на изјашњавање одређено питање које је, по њиховом мишљењу, важно. Према ширем схватању, грађанском иницијативом се постиже коначна реализација предлога, јер ако представничко тело одбије да усвоји поднети предлог, о њему ће бирачи одлучивати

11 Снежана Ђорђевић: „Власти у акцији – свет јавних услуга“ Чигоја, Београд 2008. Видети део: „Приватизација у америчким градовима“ страна 153–202.

на референдуму. Спој ова два инструмента даје велику моћ грађанима. У том смислу и према облику иницијатива може бити дата у форми општег предлога, којим се изражава неки захтев, или у форми конкретног предлога, којим се подноси формулисана нова правна одредба или читав правни акт.

Као и референдум, иницијатива се може спровести на општинском, регионалном или државном нивоу. Она представља важан инструмент непосредне демократије али његова објективна моћ зависи од нивоа као и од садржаја и обавезности поднете иницијативе.

У разним земљама иницијативом се грађанима може дати мања или већа моћ утицања на процесе одлучивања. Иницијатива може бити сасвим маргинализована и њој могу бити препуштена релативно небитна питања одлучивања на локалном нивоу. У том случају грађани имају мало мотива да дају икакве иницијативе јер их осећају као губитак времена.

У неким земљама закон препушта грађанима право на иницирање бројних одлука које могу обавезивати локалне власти. У неким случајевима се грађанима даје право да иницирају доношење закона, и то мимо законске процедуре. Грађанска иницијатива је у САД доста моћан инструмент укључивања грађана у одлучивање, како на локалном тако и на државном нивоу, па се разликује директна или индиректна иницијатива.¹²

Директна иницијатива значи могућност грађана да поднесу предлог закона и да његовим директним изгласавањем заобиђу регуларну законодавну процедуру. Овај облик је присутан у 18 савезних држава САД. Поред добрих страна, присутна је и опасност од недовољне упућености грађана у све последице које закон може донети, а која се регуларном процедуром доно-

12 У САД грађани чак 18 држава имају право на директну иницијативу: Јута, Мичиген, Невада, Охајо, Вашингтон, Арканзас, Ајдахо, Јужна Дакота, Калифорнија, Мисури, Монтана, Небраска, Оклахома, Орегон, Северна Дакота, Флорида, Илиноис и Колорадо. Директном иницијативом грађани дају конкретан предлог закона. Овај предлог једино може одбацити Врховни суд на основу неуставности или колизије са другим законима.

шења закона у представничком телу обезбеђује. Понекад се дешава да Врховни суд касније утврди неуставност тих закона, као што је то 1994. године био случају у Калифорнији са изглашавањем Пропозиције 187, којом је нерегистрованим имигрантима онемогућено коришћење јавних услуга. Федерални суд је зауставио извршење закона установивши да он угрожава Устав САД и федералне законе о имиграционој политици. Овакви случајеви су довели до праксе утврђивања уставности и законитости ових аката пре њиховог стављања на изјашњавање грађанима.¹³

Остале земље немају обичај да грађанима препуштају тако моћан инструмент, образлажући то чињеницом да грађани најчешће немају довољно информација, знања, па и техничких способности да обликују квалитетан закон.

Индирикџна иницијатива је процедура којом законодавне власти дају предлог закона грађанима на директно изјашњавање. Форма изјашњавања је питање: да или не, а уколико се усвоји предлог постаје закон, без укључивања у регуларну законску процедуру. Индирикџну иницијативу у САД има 12 држава¹⁴.

5. Референдум

Референдум представља изјашњавање грађана о одређеним питањима. Садржај може бити мање или више важан, референдум се може одржавати на нивоу општине, округа, региона или државе. Према обавезности може бити обавезан или саветодавни. Понекад референдум може бити део процедуре доно-

13 Karen O'Connor, Larry J. Sabato: „American Government“ Addison Wesley Longman, 2000. i David C. Nice: „Cities, Localities and the Federal Government“, у раду „A Historical Guide to the U.S. Government“, Ed. by George T. Kurian, Oxford University Press, 1998.

14 Индирикџну иницијативу имају савезне државе Јута, Мичиген, Охајо, Вашингтон, Аљаска, Аризона, Кентаки, Масачусетс, Мејн, Вајоминг и Мисисипи.

шења одређеног закона, па се његово спровођење може обезбедити пре или после усвајања закона у Парламенту (према томе и он може бити претходни или накнадни). Један од најинтересантнијих је порески референдум, на коме се грађани изјашњавају о врсти пореза и висини пореских стопа, као и структури расхода.

Директан, народни или обавезни референдум омогућава грађанима да поднесу петицију против неког закона или да чак ставе вето на њега. Ово представља доста снажан инструмент партиципације грађана. Уколико грађани сакупе довољно потписа, расписује се директан референдум којим се коначно доноси одлука. Обавезни референдум има чак 26 држава САД.

У Швајцарској је референдум један од најчешћих облика партиципације којим грађани интервенишу и мењају нормативне акте и одлуке општина. Кад год одређени број грађана тражи да се одлука скупштине (у већим општинама и градовима) стави на разматрање, скупштина има обавезу да то уради у року од 21 до 40 дана. У Швајцарској се не може, на пример, расписати референдум за усвајање читавог буџета, већ само ради промене спорних тачака.

Уместо обавезног референдума који је веома снажан инструмент утицаја грађана, у многим земљама се далеко чешће користи *саветодавни референдум* који могу расписати сви државни и представнички (законодавни) органи. Циљ му је да се процени расположење или мишљење грађана о неким питањима, која су по правилу дефинисана законом. Саветодавни референдум нема обавезујући карактер али је он обавезан део процедуре увођења амандмана на устав, при доношењу неких битних закона или у неким државама при доношењу одлуке органа власти о позајмици куповином обвезница.¹⁵

У Немачкој је референдум чест облик укључивања грађана путем ког се они изјашњавају о одлукама и актима скупштине

15 Снежана Ђорђевић: „Власти у акцији – свет јавних услуга“ Чигоја, Београд 2008.

или о другим важним пословима и питањима. Устав прецизира која питања не могу бити предмет референдума, а локалне скупштине путем статута и у границама Устава, прецизирају области и питања о којима се грађани могу изјашњавати референдумом. Одлука донета референдумом се зове – одлука грађана (*Bürgerenscheid*) и да би добила правоснажност мора бити усвојена већином гласова од стране скупштине. Мада је на овај начин референдум пре саветодавни, у реалности он заиста има тежину. Одлуке грађана се традиционално узимају озбиљно да би биле олако одбачене од стране скупштине, оне ће бити одбачене само у случају да се појаве неки веома крупни разлози, што се ретко дешава. На овај начин, правоснажна одлука грађана на референдуму има тежину одлуке скупштине и може се мењати у току наредне две године само другом одлуком донетом на новом референдуму. После тог рока може бити промењена и одлуком скупштине у редовној процедури.

Порески референдум је настао средином седамдесетих година прошлог века у земљама западне Европе (на пример у Данској, Холандији, Великој Британији) а касније и у једном броју држава САД. Порески референдум је био јако популаран у великим градовима САД и у савезним државама Калифорнији, Масачусетсу, Мичигену, Илиноису и другима. Грађани су извојевали право да се путем овог инструмента изјасне о висини пореза, да захтевају ниже или више порезе као и да интересе нишу у структуру расходне стране општинских и градских буџета. Ову тековину демократских покрета, којом су грађани добили важан утицај у области јавних финансија, није било лако изборити. Ипак, политичари су временом схватили да је порески референдум и за њих јако користан, јер укључивање грађана у ове процесе обезбеђује задовољство грађана квалитетом услуга, а тиме и сигурнију победу на наредним изборима.

Грађани су увек веома осетљиви на висину пореза, тако да се испрва очекивало да ће последица ових референдума увек бити снижавање пореза. Испоставило се да су грађани нерадо издвајали за неке намене (војска, полиција) али су радо одваја-

ли и већа средства за образовање, превентиву развоја криминала, здравље. Укратко, увођење пореског референдума је интересантан вид активнијег бављења и утицаја јавности на формирање буџета и његово трошење. Овај инструмент је тесно везан за јавне расправе о буџету које су важан предуслов доношења квалитетних одлука на самом референдуму.

III Отворена питања партиципације грађана у Србији

Србија је, као део социјалистичке Југославије имала наглашено децентрализован систем (комунални систем) са веома развијеним облицима партиципације грађана. Наравно, у границама недемократског, ауторитарног и једнопартијског система. На нивоу општине, грађани су учествовали у процесима одлучивања организовани на територијалном принципу (месне заједнице), радном (организације удруженог рада), интересном (самоуправне интересне заједнице) и политичком (друштвено политичке заједнице). Систем је имао развијене облике партиципације: скупштине, зборове грађана, референдум, јавне расправе, иницијативе итд.

Од 1990. године долази до централизације система, као и до маргинализације грађана и институција партиципације. Тек се од 2000. године отварају питања даље децентрализације и афирмације свих облика партиципације. Устав из 2006. године и закони о локалној самоуправи (из 2002. и 2007.) истичу значај укључивања грађана у процесе доношења одлука.

Важећи **Закон о локалној самоуправи** побраја да су референдум, грађанска иницијатива и збор грађана облици непосредног учешћа.

1. Грађани путем **грађанске иницијативе** предлажу скупштини општине (града) доношење акта којим ће се уредити одређено питање из изворног делокруга, промену статута или

других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом. Скупштина је дужна да одржи расправу о предлогу и одговори грађанима 60 дана по добијању предлога. Статутом јединице локалне самоуправе утврђује се неопходан број потписа грађана, који не може да буде мањи од 10% бирача да би иницијатива била пуноважна.

2. **Збор грађана** расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа општине и већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или њеним органима и службама. Органи општине су дужни да у року од 60 дана размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане. Статутом и одлуком се ближе уређује начин сазивања збора, његов рад, део територије општине (града) за које се сазива збор као и начин утврђивања ставова збора.

3. **Општински референдум** је начин изјашњавања и укључивања грађана. Скупштина општине може на сопствену иницијативу или на захтев грађана да распише референдум о питањима из свога делокруга рада, на начин утврђен законом и статутом. Одлука је донета ако је гласало више од половине укупног броја грађана, и за њу се изјаснила већина изашлих. Интересантно је да се нигде не прецизира да је одлука донета на референдуму обавезна и да се третира као одлука коју је донела и скупштина, мада се то подразумева. Слично је и са уставним уређењем начина коришћења референдума који расписује Народна скупштина. Закон прецизира да „на захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача Народна скупштина расписује референдум о питању из своје надлежности, у складу са Уставом и законом. Предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине.“

Укратко, у Србији не постоји директна иницијатива, а индиректна је веома ретка. Закони се увек могу доносити без учешћа грађана. Обавезни референдум је редак и превасходно је у питању саветодавни. Његова снага је слаба, јер је и даље доминантна свест да је укључивање грађана непотребно, незгодно и потенцијални извор проблема.

Подстицаји партиципацији

Велики број међународних пројеката реализованих после 2000. године у Србији имају као свој пратећи део обавезу изјашњавања грађана о проблемима, приоритетима па чак и о предлозима за решавање проблема. Тиме су локалне власти посредно биле принуђене да укључују грађане.

Важан део реформи и модернизације финансијског сектора је захтевао укључивање грађана у виду јавних *расправа о буџету*, као изузетно важном оперативном документу општине (града). Одржавање расправа о буџету је постала редовна пракса једног броја локалних власти. И у другим областима рада овај метод је све више присутан.

Закон о слободном њписујућу информацијама даје грађанима право да им буде саопштено да ли орган јавне власти поседује одређену информацију од јавног значаја, или, рецимо, да им се информација од јавног значаја учини доступном најдаље у року од 15 дана. То право се сматра темељним предусловом демократизације друштва и стварања активног грађанства које може компетентно да одлучује о збивањима у заједници у којој живи.

Разна истраживања указују да повећање информисаности грађана о правима доводи до значајног повећања мотивације да се законом гарантована права остваре. Образовање грађана су углавном преузеле невладине организације. Организован је велики број семинара широм Србије, у градским центрима али и у мањим општинама. Предавања на њима су, по правилу, интерак-

тивна у виду радионица. Испоставило се да је веома корисно што више ићи на едукацију кроз праксу и подстицати програме који помажу грађанима у организовању конкретних акција.

Потреба за даљим јачањем партиципације грађана

Веома су индикативни показатељи добијени из истраживања, они показују да локалне власти нису довољно свесне да је подстицање учешћа грађана од великог значаја за бољи квалитет рада локалних власти, за подизање квалитета услуга које се обезбеђују грађанима, као и за подизање задовољства самих грађана радом локалних и централних власти. Актери су склонни да одговорност за низак ниво партиципације грађана пребацују једни на друге.

Стање у области учешћа грађана је прилично хаотично, не постоји јасна стратегија нити дугорочни план, а став локалних власти према партиципацији је амбивалентан. Јавно га подржавају, али га у пракси радије избегавају. У реализацији пројеката који захтевају учешће грађана, сматрају је наметнутом обавезом и нужним злом а не важним обликом демократизације и начином подизања квалитета живота свих грађана у заједници.

Отуда је природно да се већина грађана не осећа учесником у доношењу одлука у својој локалној заједници, нити локалну управу доживљава као отворену и подстицајну за такву врсту сарадње. Грађани се чешће осећају као група супротстављена локалној управи, него као партнер са заједничким интересом и коначни корисник јавних, локалних услуга. Грађани су маргинализовани и њихова свест о праву на учешће у доношењу одлука у локалној самоуправи је прилично ниска.¹⁶

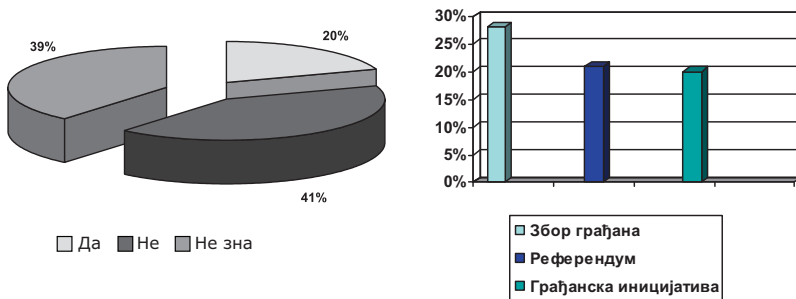
Грађани су претежно слабо обавештени о томе да ли директни облици партиципације у њиховој општини уопште постоје, а да при том ни сами нису спремни да промене постојеће стање.

16 Видети: „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006.

Од грађана који су знали да њихова локална управа организује састанке грађана, нешто мање од половине изјавило је да одлази на зборове, а од тога већина да одлази ретко. Готово четвртина грађана који не одлазе на зборове, иако знају да они постоје, као разлог је навела уверење да су зборови само формалност и да њихово учешће ионако нема никаквог утицаја. Али су зато знатно активнији када је у питању подношење индивидуалних или групних захтева општини.

Већина грађана сматра да локална управа не подстиче грађане на учешће, нити је заинтересована да сазна ставове грађана. Само 18% грађана је изјавило да њихова локална власт организује „дан отворених врата“, 16% наводи да је локална власт организовала испитивања јавног мњења да би сазнала који су проблеми и интереси локалне заједнице, а већина грађана (њих чак 80%) ни не зна ко је председник општине или месне заједнице.¹⁷

График 1: Одговори грађана на питање да ли постоје директни облици партиципације грађана у локалној заједници и у којој мери ?

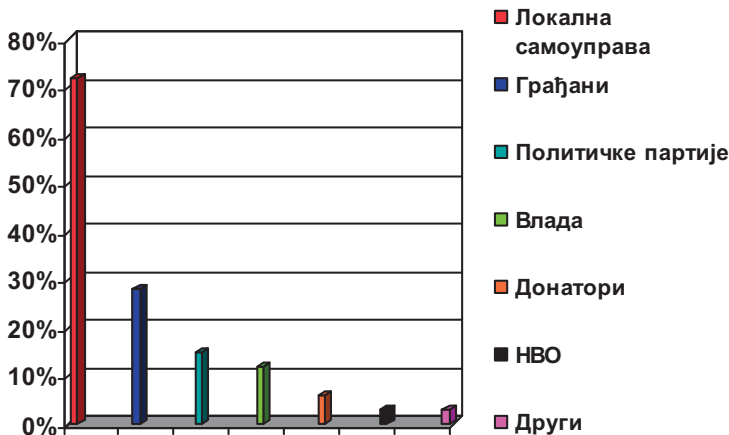


Извор: „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006. стр. 127–130.

17 Видети: „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006.

Ипак истраживање указује да су грађани свесни стања у земљи и да лако идентификују како основне проблеме који муче грађане, тако и доминантне механизме решавања тих проблема. Већина је свесна да проблеме решава преваходно општина и структуре које су доста удаљене од грађана, док сами грађани имају мало могућности да на те одлуке утичу. О томе сликовито говори и следећи график.

График 2: Одговори грађана на питање ко решава проблеме локалне заједнице?

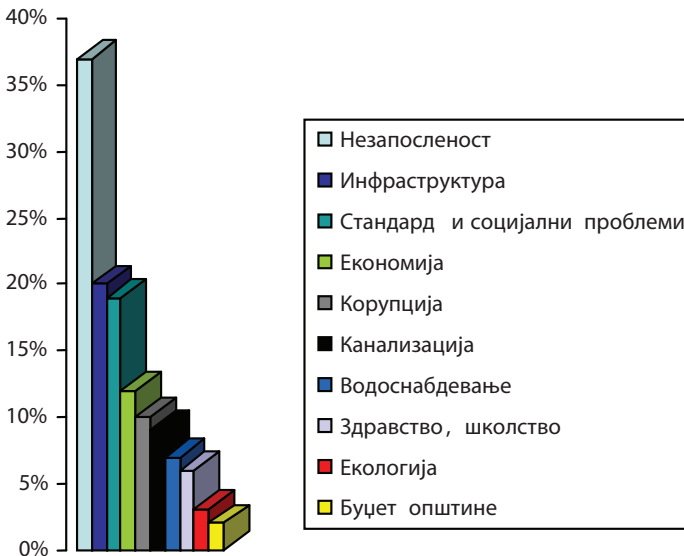


Извор: „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006. страна 120.

Грађани су свесни стања у земљи као и основних проблема које у друштву треба решавати. Већина испитаних је забринута стањем у земљи не показујући велико поверење у политичку елиту. Чак 57% грађана оцењује да држава иде лошим путем, док њих 32% сматра да је пут добар. Представници локалне власти међутим сматрају да је усмерење добро и да је развој не-

избежан. Грађани међутим имају доста реалну слику о најважнијим проблемима које наше друштво има, о чему сведочи и график 3.

График 3: Најзначајнији проблеми према мишљењу грађана, а којима би се требала бавити локална власт



Извор: „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006. страна 119.

Грађани се у информисању веома слабо могу ослонити на облике комуникације са општином. Наместо тога добијају информације о догађањима у општини преко медија (телевизије) као и неформалним путем (разговори са пријатељима и комшијама). Насупрот томе, представници локалне власти сматрају да у довољној мери стоје на располагању грађанима за све информације за које су заинтересовани.¹⁸

¹⁸ „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006.

Локална власт најчешће као проблем наводи недовољну заинтересованост грађана, али сама ретко организује анкете или друге начине којима би се систематски информисала о разлозима незаинтересованости грађана. Уместо тога, прибегава се ад хок пробним решењима. Да би привукли грађане на зборове, на пример, неки прибегавају организовању зборова само за питања за која претпостављају да ће их грађани оценити као довољно значајна.

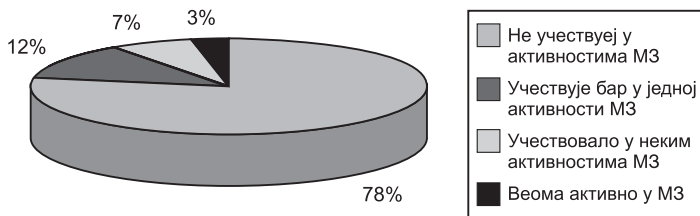
Под *грађанским иницијативама* представници различитих сектора подразумевају разноврсне форме окупљања грађана и врло често нису сигурни да ли је то иницијатива групе грађана или је то акција партије која се крије иза групе грађана или неке невладине организације. *Референдуми* се ретко користе и углавном се организују поводом увођења месног самодоприноса. Углавном се сматра да референдум треба организовати поводом „крупних ствари“ као што је смена председника општине, или дефинисање приоритета капиталних инвестиција у општини.¹⁹

Активност грађана далеко је већа када су у питању конкретни проблеми свакодневног живота или политички неутралне активности (спортске, културне, родитељске). Грађани су знатно активнији у организацијама и акцијама локалних заједница које нису непосредно везане за локалну самоуправу. Млади људи своје активности најчешће везују за спортске и културне организације (31%), док су у већини осталих организација најактивнији грађани између 30 и 44 године (у политичким странкама 20%, радничким синдикатима 17%, родитељским организацијама 20%, професионалним удружењима, 10%). Грађани вишег и високог образовања знатно су активнији од осталих.²⁰

19 Видети: „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006.

20 Видети: Извор: „Грађанско учешће на локалном нивоу“ Истраживање СКГО, 2006.

График 4: Партиципација грађана
на нивоу месне заједнице



Извор: „Корак ка грађанима – водич кроз локалну самоуправу Србије“ ЦеСИД, Београд, 2006. страна 21

IV Препоруке за повећање учешћа грађана

Партиципација грађана је важан чинилац праве демократије, па је и основна препорука за њен развој и јачање даља демократизација, модернизација и децентрализација система.

У системском смислу изузетно је важно **уклонити чиниоце њартиципације државе**, ојачати правну државу и то пре свега **обезбедити независност и ефикасност судске гране власти**, што су предуслови враћања поверења грађана у правду и систем.

Део препорука се тиче **децентрализације и јачања аутономије локалних власти**. Децентрализација подразумева и развој мреже нивоа локалних власти . У том смислу је изузетно битно афирмисати месну заједницу као јединицу ближу грађанима, увести већи број градова и донети закон о градовима, као и увести регион (Закон о регионима). Друга страна ових промена подразумева успостављање партнерских односа између државе и локалних власти.

У погледу јачања аутономије локалних власти, неопходно је законима вратити локалним властима имовину, проширити круг надлежности и обезбедити адекватну реализацију закона о финансијама локалне власти у правцу јачања њихове финансијске аутономије. Само локалне власти које имају своју независност, довољне надлежности, својину, организациону и финансијску самосталност могу одлучивати ефективно о битним питањима значајним за локалну заједницу и у те процесе ефективно укључити грађане.

Увођење *већинских или мешовитих избора* је опција о којој се све више говори јер афирмише снагу личности, изабранима даје мање више слободан мандат у односу на партије и тешње их везује за потребе и интересе грађана.

За партиципацију грађана је од изузетног значаја да локалне власти прихвате као сталну праксу *укључивање грађана* у процес доношења одлука, креирања докумената, пројеката, редистрибуције буџета и увођење праксе јавности рада и доступности свих јавних информација. Посебно је битно да јавни постану подаци о финансијама: висина пореза, буџетских прихода, структура расхода као и квалитет и ефекти услуга које општина пружа грађанима. На овај начин општина постаје више својина грађана а простор корупције, злоупотреба и превара се озбиљно сужава.

Месна заједница је простор погодан за све врсте директног укључивања грађана (окупљање, заједничке акције, прикупљање самодоприноса за реализацију низа пројеката итд.). Било би значајно да одлука грађана на референдуму о потреби формирања месних заједница постане законски обавезујућа за општину. Дакле, неопходно је *ојачати месне заједнице и друге облике самоуправе*.

Смисао рада локалних власти је обезбеђивање квалитетних услуга грађанима. Отуда је улога јавних комуналних предузећа веома битна. Бољи *квалитет јавних услуга и служби* у складу са потребама грађана значајно повећава задовољство грађана и подразумева њихово укључивање у процесе одлучивања из којих су углавном искључени.

Читав систем јавних комуналних предузећа је на почетку процеса модернизације и тек предстоји период **повећавања конкуренције делимичном или ирејшежном ириваиизацијом**. Негативни чиниоци партијске државе се преламају у начину креирања руководства ових предузећа. Веома је важно прекинути лошу праксу постављања директора предузећа као и избора чланова управних и надзорних одбора према партијској подобности, уместо по стручности. Процес избора кандидата, као и квалитет и ефекте њиховог рада треба учинити јавним (доступност података о кандидатима, стални и потпуни извештаји о раду, висина плата итд.) а тиме посредно укључити и грађане у овај процес.

Амбијент рада општине ће бити промењен набоље када се буду грађани укључивали у креирање стратегије развоја општине, када им буду били лако доступни, прегледни и јасни сви подаци везани за пројекте, програме, планове, као и за средства која се прикупљају и начин и сврхе на које се троше. Коришћење информационих технологија повећава транспарентност рада и јако олакшава доступност ових података, као и могуће укључивање грађана.

Све службе у општини (администрација, комунална предузећа) треба да модернизују начин рада. **Увођење ишимској рада и наирађивања зайослених ирема резултатима рада** је веома битно. У свом раду службеници треба чешће да испитују потребе корисника, јавне секторске политике треба да се креирају према реалним приоритетима, што ће у великој мери повећати осетљивост свих актера за потребе грађана.

На крају, веома је битно направити суштински помак у области подизања нивоа грађанске партиципације, **uvoђењем обавезе организирање јавних дебата о оишиинском (градском) буџету**. То ће, поред несумњивог значаја за будући изглед и квалитет локалних буџета, бити и уверљив начин да се грађанима упути порука да се друштво развија и напредује у складу са прокламованим демократским начелима.

О ауторима

Мирослав Прокопијевић је рођен 1. новембра 1953. у Лучанима, гимназију је завршио у Чачку, студирао у Београду, докторирао 1984. у Загребу. Научни је саветник *Института за европске студије* из Београда, професор Конституционалне економије и Европских студија на *Европском универзитету* из Београда, постдипломским студијама *Универзитета Доња Горица* у Подгорици и гостујући професор на *Факултету политичких наука* у Београду. Председник је *Центра за слободно тржиште* из Београда.

Објавио је десетак књига и око 110 студија и чланака, укључујући издаваче као што су *Kluwer, Blackwell, Rodopi, F. Steiner, Ontos, Duncker & Humblot, ICER, Centre for the New Europe*. Индексирани радови приказивани су у *Social Sciences Citation Index, Bibliographia Humboldtiana, Sociological Abstracts, Philosopher's Index, ECON RePec, SSRN*. Члан је НДЕ (Научно друштво економиста, Београд), члан Председништва НДЕ 2003–2006, члан СФД (Српско филозофско друштво), члан EACES-a (European Association for Comparative Economic Studies) и члан Хумболтовог клуба Србије (члан Управе 2002–2006).

Немања Ненадић је рођен 24. априла 1972. године у Београду, где је завршио Правни факултет. Од 1999. до 2001. ради у Трећем општинском суду у Београду. Септембра 2001. придружује се огранку Transparency International-a у Србији на првом истраживању о оспособљености институција Србије да се боре против корупције. Након тога је радио на многобројним антикорупцијским пројектима организације „Транспарентност – Србија“ (где је од 2004. програмски директор) и бројних других

међународних и домаћих организација. Учествовао је у изради прописа, амандмана или коментара прописа из области спречавања сукоба интереса, слободног приступа информацијама, финансирања политичких странака, јавних набавки, контроле јавних расхода, медија и локалне самоуправе, као и стратешких антикорупцијских аката. Такође је преводио антикорупцијску литературу са енглеског.

Снежана Ђорђевић је рођена 15. фебруара 1960. године. Редован је професор Факултета политичких наука у Београду. Основне области интересовања су јој: локална самоуправа, урбана политикологија, јавна управа, јавне политике и јавне услуге.

Користила је престижне стипендије и спровела значајна истраживања пре свега у САД (припрема доктората у Ен Арбору 1994. и у Талахасију 1995. *Фулбрајтхову стипендију* користила је на Максвел школи у Сиракузи, у држави Њујорк, 2002. године, за реализацију пројекта *Јавне услуге* као и краће истраживачке боравке током 2004. и 2005. на Факултету за јавне и међународне студије у Питсбургу. Важан део истраживања је такође реализовала у *Немачкој, Великој Британији, Француској, Италији и Норвешкој* упознајући се са теоријским и практичним аспектима рада локалних власти ових земаља. Активно је укључена у реформе политичког система у Србији. Учествовала је у изради модела Закона о локалној самоуправи, Стратегији државне управе, Закона о јавној управи, Закона о јавним службеницима, Закона о Београду, Закона о индустријским парковима итд.

Топлички центар за демократију и људска права

Топлички центар за демократију и људска права основан је 2000. године у Прокупљу. Организација је настала као одговор на нагомилане друштвене проблеме проистекле из вишедеценијског недостатка политичких и економских слобода.

Као део либералног и демократског грађанског друштва на просторима југа Србије, организација је дала снажан допринос формирању и omasовљењу невладиног сектора у Прокупљу и непосредном окружењу и деловала као фактор повезивања различитих друштвених сектора (невладин сектор – локална самоуправа – локални пословни сектор).

Мисија Топличког центра за демократију и људска права је: промоција вредности грађанског и демократског друштва базираног на тржишној привреди и владавини права, промоција, заштита и унапређење људских права и унапређење живота у локалној заједници.

Активности Топличког центра за демократију и људска права усмерене су на: промоцију демократских вредности, подршку реформским политикама, оснаживање локалних и националних институција, заштиту и унапређење људских права и слобода, подизање нивоа грађанског активизма и подршку локалном развоју.

Топлички центар за демократију и људска права од 2003. године спроводи активности које су усмерене на подизање нивоа фискалне транспарентности и нивоа учешћа грађана у дефинисању локалних буџета. Организација је од 2005. године чланица Коалиције за грађански надзор општинских буџета коју чини девет организација из свих делова Србије.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

336.14:352(497.11)

ЈАВНЕ расправе о општинском буџету : право грађана да одлучује о будућности / [уредник Милорад Бјелетић]. – Прокупље : Топлички центар за демократију и људска права, 2009 (Београд : Досије студио). – 62. стр. : граф. прикази, табеле ; 20 cm

Тираж 1.000. – Стр. 7–8: Увод / Милорад Бјелетић. – О ауторима: стр. 61–62. – Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-910513-2-7

а) Буџет – Јавна расправа – Србија

COBISS.SR-ID 156463116