

# Participativno budžetiranje

– osnovni principi, alati, aktivnosti –





Projekat finansira EU u okviru programa  
„Podrška civilnom društvu 2013“



*Ova publikacija nastala je uz podršku Evropske unije. Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost BIRN-a i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.*

# Učešće javnosti kao osnova dobrog upravljanja

Građani su ti koji su davanjem svog glasa na izborima poklonili poverenje predstavničkom telu da vodi u njihovo ime i za njihov račun lokalnu zajednicu. Tako se građani se u odnosu na lokalnu samoupravu pojavljuju, s jedne strane, kao korisnici usluga, za koje očekuju da će im biti pružene brzo i efikasno, ali s druge strane i kao inicijatori i predlagači razvoja lokalne zajednice.

**Učešće javnosti** u procesu izrade planova, programa, javnih politika ili zakonskih rešenja na lokalnom nivou, predstavlja **jedan od temeljnih principa dobre demokratske prakse i dobrog upravljanja** lokalnom zajednicom koje je temelj održivog razvoja.

NAČELA	IZGRADNJA SPOSOBNOSTI
Odgovornost	Menadžment javnim sektorom Menadžment javnim preduzećima i reforma Menadžment javnim finansijama Reforma državne uprave
<b>Participacija</b>	Učestvovanje korisnika / zainteresovanih strana u projektu Susret (sučeljavanje) javnog i privatnog Decentralizacija ekonomskih funkcija i jačanje lokalne uprave Saradnja s nevladinim organizacijama
Predvidljivost	Zakonodavna i regulatorna reforma Zakonski okvir za razvoj privatnog sektora
Transparentnost	Objavljivanje informacija Stabilna i jasna pravila igre
Jednakost	Ista pravila za sve

Učešće javnosti počiva na **pravu građana da učestvuju** u donošenju odluka i politika koje utiču na njihove živote i podrazumeva **zajednički rad svih zainteresovanih strana** na projektovanju budućnosti sopstvene lokalne zajednice.

U zavisnosti od stepena uticaja javnosti na donošenje političke odluke možemo razlikovati **više nivoa participacije** javnosti:

**Rastući nivo uticaja javnosti na donošenje odluke**



	<b>Informisanje</b>	<b>Konsultovanje</b>	<b>Uključivanje</b>	<b>Saradnja</b>	<b>Oснаživanje</b>
<b>Cilj učešća javnosti</b>	Ponuditi javnosti balansirane i objektivne informacije u cilju boljeg razumevanja problema, mogućnosti i rešenja.	Prikupiti povratnu informaciju javnosti na urađenu analizu, moguće alternative i odluke.	Raditi zajedno sa javnošću tokom čitavog procesa kako bi se obezbedilo da su sve potrebe i interesi iskomunicirani i razmotreni.	Raditi u partnerstvu sa javnošću na svakom aspektu odluke, uključujući razvoj mogućih alternativa i identifikaciju preferiranih rešenja.	Omogućiti javnosti da donese finalnu odluku.
<b>Poruka predstavnika vlasti</b>	Informisaćemo vas.	Informisaćemo vas, saslušati vaše predloge i potrebe i dati povratnu informaciju kako je doprinos javnosti uticao na konačnu odluku.	Radićemo sa vama kako bismo obezbedili da razvijena rešenja odražavaju vaše potrebe i interese. Daćemo povratnu informaciju kako je doprinos javnosti uticao na konačnu odluku.	Tražićemo vaš savet i inovativne ideje u formulisanju rešenja i uključiti vaše savete i preporuke u finalne odluke u maksimalnoj meri.	Mi ćemo implementirati ono što vi odlučite.

Izvor: Međunarodna asocijacija za učešće javnosti, 2007

**Ključne dobrobiti od participacije javnosti** za lokalne vlasti, organizacije civilnog društva i druge interesne grupe, kao i za same građane i lokalnu zajednicu u celini:

Dobrobiti za **lokalne vlasti**:

- Jača poverenje između građana i vlasti
- Povećan kredibilitet lokalnih vlasti u zajednici
- Doprinosi transparentnosti rada lokalne samouprave
- Pomaže lokalnoj samoupravi da identifikuje potrebe zajednice
- Donete odluke su održivije i imaju veći legitimitet
- Saradnja sa svim interesnim grupama smanjuje pritisak očekivanja pojedinačnih lobističkih grupa na najmanju moguću meru
- Ušteda u vremenu i novcu putem uvažavanja interesa zajednice u ranoj fazi procesa
- Zajedničkim radom lokalna samouprava i građani uspevaju da dođu do kreativnijih načina rešavanja problema.

Dobrobiti za **organizacije civilnog društva (OCD) i druge interesne grupe:**

- Izgradnja partnerskog odnosa sa predstavnicima lokalnih vlasti
- Negovanje kulture demokratskog dijaloga među različitim interesnim grupama
- Povećava stepen brige za održivi razvoj zajednice
- Doprinos iznalaženju inovativnih rešenja za pitanja od zajedničkog interesa
- Uspostavljanje mehanizma praćenja i kontrole rada lokalnih vlasti
- Unapređen status i kredibilitet u zajednici

Dobrobiti za **građane i lokalnu zajednicu:**

- Ostvarivanje osnovnih građanskih prava
- Bolje razumevanje funkcionisanja lokalne samouprave
- Mogućnost izražavanja sopstvenih potreba i mišljenja pre nego što je odluka doneta
- Osećaj uključenosti i vlasništva nad donetim odlukama i politikama, umesto apatije i rezignacije
- Povećan nivo odgovornosti i identifikacije sa sopstvenom zajednicom
- Omogućava razvoj kompetencija za informisano i aktivno učešće u demokratskom životu zajednice

#### **PRAVNI OKVIR ZA UČEŠĆE JAVNOSTI**

##### ***Pravni okvir za neposredno učešće građana u EU:***

- *Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima*
- *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*
- *Evropska povelja o aktivnom građanstvu*
- *Evropska povelja o učešću mladih u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou*
- *Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope*

##### ***Pravni okvir za neposredno učešće građana u Republici Srbiji čine:***

- *Ustav Republike Srbije*
- *Zakon o lokalnoj samoupravi*
- *Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi*
- *Zakon o udruženjima*
- *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*
- *Statuti gradova i opština*

Zakon u Srbiji propisuje da građani mogu da ostvare svoje pravo na učešće u radu lokalne samouprave na dva načina, i to:

- 1) **Neposredno** – putem referenduma, građanskih inicijativa i zboru građana
- 2) **Posredno** – preko svojih slobodno izabranih predstavnika

Osim zakonom propisanih oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave, građani mogu da učestvuju u donošenju odluka **i na druge načine:**

- peticije i drugi predlozi (nadležni organi su dužni da u odgovarajućem roku odgovore)
- učešće u radu radnih tela skupštine (ukoliko je to predviđeno statutom), i kroz odabir građana u članove saveta ili drugih savetodavnih tela (kao što su saveti za privredu i finansije, urbanizam i komunalne delatnosti, razne komisije...)
- javne rasprave (regulisane statutima jedinica lokalne samouprave)

**Sprovođenje javne rasprave** može da obuhvati:

- organizovanje okruglih stolova
- sprovođenje anketa
- dostavljanje nacrtu stručnim i naučnim organizacijama, OCD i drugim organizacijama i službama
- organizovanje zborova građana
- objavljivanje nacrtu dokumenata u medijima, društvenim mrežama ili na sajtu opštine uz ostavljanje mogućnosti za dostavljanje povratne informacije, itd.

## **IZAZOVI I PREPREKE U PROCESU UČEŠĆA JAVNOSTI**

Korist od učešća javnosti u procesima od značaja za razvoj lokalne zajednice, još uvek nije prepoznata u dovoljnoj meri. Razlozi za to su raznovrsni:

- Nepoznavanje procesa i mehanizama učešća javnosti (u lokalnim samoupravama)
- Nedovoljna informisanost građana
- Strah od gubitka kredibilitata lokalnih vlasti u javnosti
- Viđenje demokratije samo kao reprezentativne vrednosti
- Smena lokalne vlasti koja je dovela do poništavanja prethodno dogovorenih planova
- Razočaranost građana u političke predstavnike i politiku uopšte; apatija kao posledica
- Loše prethodno iskustvo sa sličnim procesima
- Nepoverenje građana u lokalne vlasti i strah od manipulacije
- Nedovoljni kapaciteti i kompetencije za učešće
- Nezainteresovanost građana za temu
- Narušeni odnosi i nepoverenje među interesnim grupama
- Nepostojanje „kulture participacije“ u lokalnoj sredini

## **NAČINI ZA PREVAZILAŽENJE PREPREKA:**

- Kontinuirana informisanost građana o radu lokalne samouprave
- Kampanja za učešće javnosti u zajednici
- Edukacija iz oblasti učešća javnosti za lokalne vlasti i interesne grupe
- Angažovanje kompetentnih i neutralnih facilitatora procesa učešća javnosti
- Izgradnja partnerstava i umrežavanje među lokalnim interesnim grupama
- Razmena iskustava sa drugim lokalnim zajednicama
- Transparentnost procesa javnog učešća
- Povratna informacija o uticaju ideja i sugestija građana na konačnu odluku
- Redovno izveštavanje građana o preduzetim akcijama i rezultatima

# Učešće javnosti u budžetskim procesima

## PARTICIPATIVNO BUDŽETIRANJE

Programi *participativnog budžetiranja (PB)* su u Srbiji i okruženju relativno nov mehanizam za kreiranje i sprovođenje javnih politika na lokalnom nivou, iako ta praksa postoji još od osamdesetih godina prošlog veka i veoma je raširena kako u razvijenim zemljama zapadne Evrope, tako i u Americi, Kanadi, Australiji i Južnoj Americi, iz koje je i potekla.

Jednostavno rečeno, PB je proces koji uključuje građane i ostale zainteresovane strane u određivanje prioriteta i donošenje planova potrošnje u okviru budžeta lokalne samouprave. Iako postoje zemlje u kojima je PB zakonom propisano za ceo budžet, ovde govorimo o participativnom budžetiranju koje se odnosi na relativno mali deo budžeta namenjen za projekte od interesa za lokalnu zajednicu.

Postoji 8 vodećih principa kojih se treba pridržavati u procesu participativnog budžetiranja:

- Ravnopravno učešće
- Transparentnost
- Jednakost
- Tolerancija
- Efikasnost i delotvornost
- Pravednost
- Konkurentnost
- Poštovanje postignutih dogovora

## PARTICIPATIVNO BUDŽETIRANJE (PB) U PRAKSI

Ne postoji univerzalni „recept“ za implementaciju procesa participativnog budžetiranja; svaka lokalna situacija je drugačija, pa samim tim i proces. Međutim, postoje neke osnovne smernice:

1. Situaciona analiza tj. procena stanja, gde bi se odredila visina sredstava podložnih za proces uključivanja građana
2. Identifikacija potreba i prioriteta u lokalnoj zajednici
3. Izbor najadekvatnijih mehanizama za prikupljanje sugestija i povratnih informacija od građana
4. Obezbeđivanje uslova za nesmetano odvijanje procesa, od strane lokalne administracije
5. Analiza predloga i mogućnosti za realizaciju
6. Implementacija „prioritetnih“ projekata oko kojih je postignut konsenzus

Dobrobiti od PB:

- Povećava transparentnost javne administracije i efikasnost javne potrošnje
- Osnažuje učešće građana u procesu donošenja odluka, raspodeli i nadzoru nad javnim fondovima.
- Zahteva veću odgovornost lokalne vlasti, kako lidera tako i službenika
- Omogućava kolektivnu prioritetizaciju i rukovođenje javnim resursima
- Utiče na veći stepen poverenja između građana i vlasti
- Jača demokratsku kulturu i društvenu strukturu u okviru lokalne zajednice

### Osnovni preduslovi za kvalitetno sprovođenje PB:

- Jasna politička volja gradonačelnika tj. predsednika opštine i ostalih relevantnih donosioca odluka osnov je za održivost samog procesa. Manifest ove volje najbolje se vidi u fazi implementacije predloženih projekata koji bi trebalo da budu pretočeni u konkretne investicije
- Zainteresovanost organizacija civilnog društva (OCD) i samih građana, kao i ostalih aktera (prevažodno iz privrednog sektora koji može da utiče na razvoj zajednice) za učešće u procesu PB
- Jasna, svima dostupna i unapred određena „pravila igre“. Generalna pravila se mogu odrediti prvi put, a svake naredne godine prilagođavati, u skladu sa rezultatima i uočenim problemima u funkcionisanju samog procesa. Unapred je potrebno definisati:
  - visinu dostupnih sredstava podložnih participativnom budžetiranju (godišnje);
  - jasne faze procesa i vremenske okvire za svaku fazu
  - pravila u procesu donošenja odluka (ko finalno donosi odluke i, u slučaju nesuglasica, koje su odgovornosti kog konkretnog sektora), kao i metode raspodele odgovornosti, nadležnosti i resursa
  - pravila prilikom sastavljanja tela koje bi vodilo proces PB
- Izgradnja kapaciteta kako samih građana, tako i predstavnika lokalne samouprave za učešće u ovom procesu. To između ostalog podrazumeva i pojašnjenje budžetskog procesa građanima - objašnjenje budžetskih stavki, izvora finansiranja opštine i postojeći sistem rashoda, kao i predstavljanje pravila igre.
- Jasan plan širenja informacija (o korisnosti uključivanja u proces, o datumima i mestu održavanja javne tribine, pravilima igre, i o budžetu), koristeći sva moguća sredstva.
- Profesionalna prioritetizacija zahteva i projekata sa detaljnom analizom njihove izvodljivosti i uticaja na celokupan razvoj opštine.

## **OSNOVNE POTEŠKOĆE KOJE LOKALNA ADMINISTRACIJA MOŽE DA IMA PRILIKOM IMPLEMENTACIJE PROCESA PB**

- Nedostatak administrativnih kapaciteta za sprovođenje procesa. Ovo često može biti i samo psihološka prepreka prilikom uvođenja novih principa funkcionisanja, novog načina dijaloga sa građanima, strah od „dodatnog posla“... Stoga je potrebno odrediti vođu tima za participativno budžetiranje koji ima jasnu viziju o procesu.
- Problem zastarelog sistema informisanja i lošeg kvaliteta informacija koje se prezentuju javnosti. Stoga odeljenje za informisanje ima veliku ulogu u procesu PB i treba da je u tesnoj saradnji sa odeljenjem za budžet i finansije.
- Gomilanje projekata koji su bili dogovoreni, ali još čekaju na realizaciju. Ovo se može izbeći racionalnom prioritetizacijom projekata.
- Budžetski deficit, koji ostavlja malo prostora za razvojne projekte o kojima bi mogli da odlučuju i građani u okviru BP.
- Nedostatak participacije javnosti u procesu, koliko god se opština trudila da uključi javnost u proces. To umanjuje kredibilitet samog procesa.
- Neslaganja i tenzije među političkim partijama, neosnovano protežiranje određenih interesnih grupa.
- Teškoće i tromost u izmenama postojećih legislativnih uređenja novog procesa (eventualna izmena statuta, sistematizacije radnih mesta...).
- Sporost reforme javne uprave koja utiče na uvođenje novih modela javnog menadžmenta (funkcionisanje po principima programskih aktivnosti i programskog budžetiranja, ostvarivanje jače međusektorske saradnje...)

## **ODRŽIVOST PROCESA PARTICIPATIVNOG BUDŽETIRANJA**

Održivost procesa, nezavisno od političke situacije ili dobre volje čelnih ljudi, koji bi trebalo ne samo da traje već i da se unapređuje vremenom, takođe zavisi od mnogih faktora:

- Na prvom mestu to je kontinuirano ulaganje napora na polju edukacije građana, da se zainteresuju za ovaj proces, da ga u potpunosti prihvate i razumeju, posebno korist koju on sa sobom nosi;
- Obezbediti legitimnost i institucionalizaciju samog procesa uključivajući ga u normativno-pravne okvire funkcionisanja lokalne administracije;
- Lakšu održivost sistema nesumnjivo obezbeđuje i svest o tome da proces PB predstavlja sredstvo za zadovoljavanje vrednosti i interesa različitih aktera: političari će kroz PB ojačati svoj legitimitet; zaposleni u javnoj administraciji i ostali činovnici javnih preduzeća će kroz proces PB poboljšati efikasnost svog posla, kao i njegovo socijalno značenje; internacionalne organizacije, donatori i eventualni strani ulagači u lokalnu privredu će imati bolji uvid u korišćenje svojih resursa, a građani će produktivnije moći da utiču na procese odlučivanja.



# Ključne interesne grupe i učesnici u procesu učešća javnosti na lokalnom nivou

Ljudi se interesuju za različite oblasti javnih politika i predloge projekata iz različitih razloga, i imaju različite nivoe uticaja. Na primer, za projekat izgradnje cevovoda prirodnog gasa, jedna zainteresovana strana mogao bi biti ekolog sa snažnom motivacijom da podrži projekat zbog njegovog pozitivnog uticaja na životnu sredinu. Druga zainteresovana strana mogla bi biti lokalna kompanija koja se suprotstavlja gradnji jer će ona uništiti posao prodaje uglja i drva za potpalu. Interesi ovih strana, kao i nivo njihovog uticaja na lokalnu zajednicu i administraciju su različiti.

**Analiza zainteresovanih strana** je postupak koji se koristi za **identifikaciju** i **procenu uticaja** ključnih pojedinaca, grupa ili organizacija koje mogu u velikoj meri uticati na uspeh čitavog procesa donošenja odluke.

Zainteresovana strana je svaka relevantna osoba, grupa ili organizacija koja ima interese u datom pitanju, bilo zato što dato pitanje utiče na njih (pozitivno ili negativno) ili zato što oni imaju uticaj, neophodna znanja ili veštine ili neka relevantna iskustva u vezi sa datim pitanjem.

## **Primer liste zainteresovanih strana u procesu učešća javnosti na lokalnom nivou:**

- Lokalna samouprava
- Predstavnici lokalnih institucija (npr. škola)
- Organizacije civilnog društva
- Predstavnici malih i srednjih preduzeća
- Predstavnici velikih kompanija
- Lokalni mediji
- Građani i grupe građana

Analiza zainteresovanih strana je osnova svakog plana komunikacije i učešća javnosti. Ona se sprovodi u cilju identifikovanja tih učesnika, ali i smanjenja mogućnosti propuštanja angažovanja i uključivanja važnih aktera, omogućavajući istovremeno i uvid u različite percepcije jednog istog pitanja.

Kada se definišu zainteresovane strane koje bi trebalo uključiti u proces participacije, trebalo bi te strane i obavestiti o tome i precizirati njihovu ulogu kako bi na osnovu toga i one kreirale svoje očekivanja.

Prvi korak u analizi zainteresovanih strana se vrši tehnikom *brainstorminga* kada se samo identifikuje ko sve može biti zainteresovana strana. Treba razmisliti o svim ljudima ili grupama na koje dato pitanje može da utiče, koji imaju uticaj ili neophodne resurse za sprovođenje rešenja, ili su iz drugih razloga zainteresovani za rešavanje datog pitanja.

Identifikacija zainteresovanih strana može rezultirati dugačkim spiskom pojedinaca i grupa na koje određeno pitanje ima nekog uticaja.

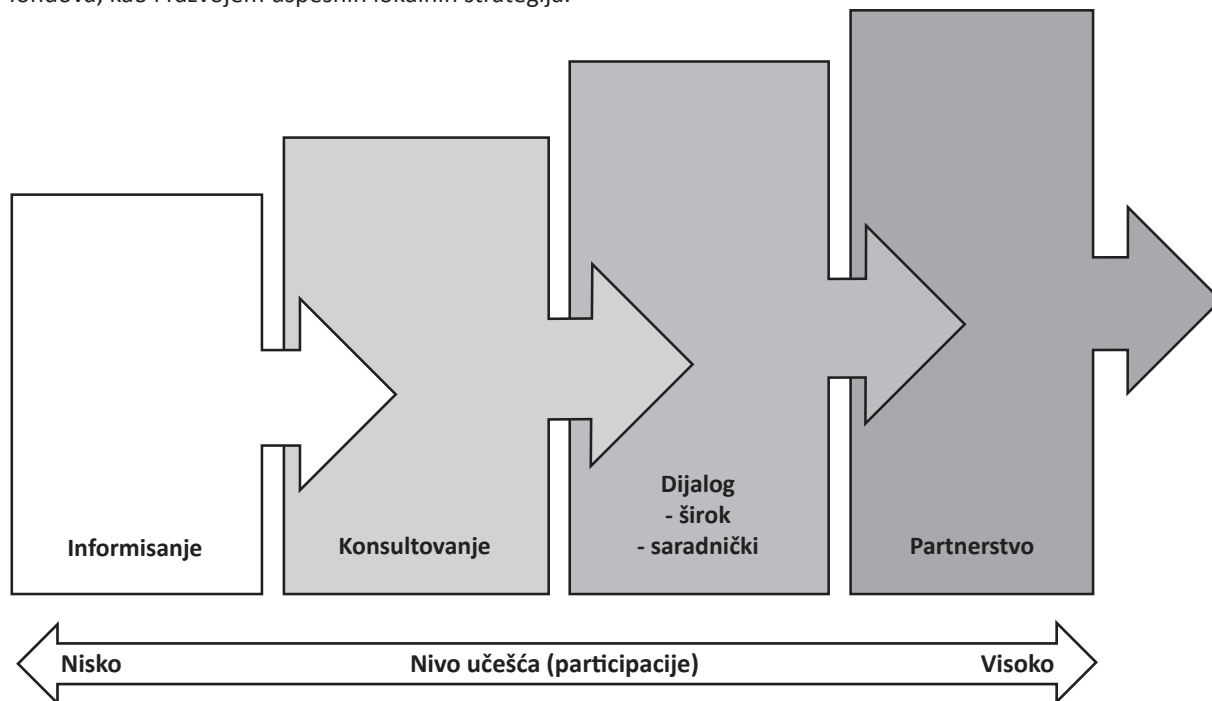
Uspešna komunikacija sa njima i njihovo uključivanje u budžetski proces podrazumeva dobro poznavanje zainteresovanih strana, njihovih stavova, interesa i bojazni. Međutim, nisu sve zainteresovane strane podjednako važne za svaki proces.

Kod prioritizacije se u osnovi zainteresovane strane mogu svrstati u tri osnovne grupe:

- u primarnu grupu treba svrstati sve one zainteresovane strane koje mogu imati direktnog uticaja na dato pitanje, a kod kojih je neophodna promena znanja, stavova i ponašanja kako bi cilj bio ostvaren, tj. kako bi rešenje datog pitanja podržala većina. Komunikacija sa ovim zainteresovanim stranama mora biti najintenzivnija i veoma pažljivo planirana (LS, NVO).
- u sekundarnu grupu treba svrstati zainteresovane strane koje nemaju direktnog uticaja na dato pitanje, ali to pitanje i njegovo rešavanje mogu uticati na njih (građani).
- u tercijalnu grupu ubrajamo zainteresovane strane koje na bilo koji način mogu uticati na zainteresovane strane iz primarne i sekundarne grupe i koji se dobro planiranom komunikacijom mogu pretvoriti u partnere na rešavanju datog pitanja (biznis zajednica).

## ULOGA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU UČEŠĆA JAVNOSTI

Organizacije civilnog društva (OCD) zastupaju interese sopstvenih članova, ali i brinu za zajednicu u celini. U procesima učešća javnosti, OCD predstavljaju jedne od glavnih partnera *za stolom* i u najvećem broju slučajeva unose nezavisnu ekspertizu i kompetencije koje mogu biti od velike koristi u procesu participativnog donošenja odluka. Uistinu, nije mali broj slučajeva lokalnih samouprava u Srbiji koje su prepoznale svoj interes u partnerskom odnosu sa nevladinim sektorom u svojoj sredini. Ova saradnja često rezultira privlačenjem (domaćih i stranih) fondova, kao i razvojem uspešnih lokalnih strategija.



*Modeli odnosa lokalnih vlasti i OCD u procesu participacije (Kodeks INGOs, 2009)*

**OCD ima više funkcija koje su važne za organizovanje participativnog budžetiranja:**

- **Javno zastupanje:** OCD pokreće pitanja koja se tiču interesa i potreba određene korisničke grupe ili pitanja od opšteg javnog interesa koji nisu pokriveni zakonima ili drugim dokumentima, instrumentima ili merama politike.
- **Informisanje i podizanje svesti javnosti:** OCD deli sa državnim institucijama svoja otkrića, uključuje i predstavlja članove, korisnike i ključne grupe građana, te deluje kao kanal kojim se poruka prenosi do građana
- **Savetodavni rad:** OCD kao ekspert sa znanjem o određenoj temi može da igra ključnu ulogu u razvoju politika i strategija. Analize i istraživanja koja sprovodi prepoznaju tekuće i buduće potrebe zajednice i unose bitne perspektive.
- **Inovacija:** OCD pomaže razvoju novih rešenja i pristupa u procesu učešća javnosti
- **Funkcija „psa čuvara”<sup>1</sup>:** OCD prati da li je proces učešća javnosti dovoljno inkluzivan i transparentan, a nakon donošenja odluke ima ključnu ulogu u praćenju uticaja donetih mera kako bi se postavljeni ciljevi realizovali.

<sup>1</sup> Na engleskom jeziku „watch dog“ – podrazumeva nadzornu funkciju

## ULOGA MEDIJA U PARTICIPATIVNIM PROCESIMA

Mediji treba da podstaknu građane da se aktivno uključe u procese donošenja odluka. Aktivno učešće građana podrazumeva i njihovo aktivno informisanje, tj. inicijativu lokalnih vlasti da predstavne građanima svoje aktivnosti i planove. Stoga, odnosi lokalne samouprave i medija podrazumevaju planiranu, redovnu i sadržajnu komunikaciju tokom sve tri faze participativnog procesa.

Pored tradicionalnih medija javne uprave sve se više okreću društvenim medijima jer oni omogućavaju interakciju i povezivanje korišćenjem veoma jednostavne tehnologije.

Međutim, mali je broj lokalnih samouprava u Srbiji koje su u potpunosti iskoristile mogućnosti koje pružaju Internet i društveni mediji, pogotovo u delu koji se odnosi na dvosmernu komunikaciju sa građanima. Internet prezentacije opština i društveni mediji mogu da budu besplatna a veoma korisna alatka prilikom uključivanja građana u procese odlučivanja.

Šta sve mediji mogu da učine za svoju lokalnu zajednicu i njene izabrane predstavnike u lokalnoj samoupravi:

- Mogu da motivišu građane da uzmu učešće u rešavanju problema lokalne zajednice;
- Da povećaju svest građana o doprinosu zajednici s ciljem da se ovi upoznaju i poistovete s njom, da upoznaju njene vrednosti i potrebe, kao i potrebe onih koji su na vlasti;
- Da informišu građane o problemima lokalne zajednice i strategijama njihovog rešavanja kako bi oni bili što potpunije obavesteni o svim važnim aspektima delovanja lokalne uprave;
- Da povećaju podršku građana lokalnoj vlasti i njenim institucijama;
- Da povećaju učešće građana u kreiranju i realizaciji politike lokalne zajednice;
- Da objektivno ocenjuju rad lokalnih vlasti i njenih organizacija i institucija kako bi građani mogli da vrednuju ono što je urađeno i sagledaju ono što nije urađeno, te na osnovu toga ocenili rad svih nosilaca i organizatora lokalne politike, kao i njihove potencijale.

## PREDSTAVNICI LOKALNE SAMOUPRAVE U PROCESU PARTICIPATIVNOG BUDŽETIRANJA

Jedan od načina da se organizuje proces participativnog budžetiranja, jeste formiranje koordinacionog tela koje će biti nosilac daljih aktivnosti. To telo može imati ulogu npr. **Saveta za participativno budžetiranje**, ili ekvivalenta koji bi bilo centralno telo u kom bi se definisala pravila igre, koja bi kasnije trebalo da prerastu i u interna regulatorna pravila kako bi ceo proces dobio legitimitet i da bi se obezbedila njegova dugotrajnost i održivost.

Sastav ovog tela varira u zavisnosti od kapaciteta opštine, raspoloživog broja članova, kao i od broja društvenih odnosno institucionalnih aktera koje bi trebalo uključiti u proces PB.

Ovo telo po pravilu bi trebalo da bude sastavljeno od predstavnika relevantnih službi (na primer odeljenje za budžet, odeljenje za informisanje, opštinsko Veće, kabinet gradonačelnika) i idealno bi bilo da u rad ovog tela bude uključena i neka osoba iz aktivne nevladine organizacije, pojedinac sa autoritetom u zajednici i/ili predstavnik eventualne interesne grupe (manjine, ugroženi...).

Savet je zadužen za organizaciju procesa participativnog budžetiranja:

- definisanje faza procesa – kad se šta radi (ovo je ograničeno budžetskim kalendarom) i ko je zadužen za realizaciju aktivnosti
- identifikovanje, prioritizacija i profilisanje učesnika u procesu PB (najčešće su to predstavnici mesnih zajednica kao predstavnici manjih grupa građana, zatim predstavnici NVO ili marginalizovanih grupa, mediji, zainteresovane strane...)
- prikupljanje relevantnih informacija o nacrtu budžeta i njihovo predstavljanje na način da budu jasne velikom broju ljudi
- identifikovanje projekata (u saradnji sa ostalim relevantnim organima lokalne samouprave) koji će biti ponuđeni javnosti kroz proces participativnog budžetiranja
- organizovanje javne rasprave i ankete među građanima
- sumiranje zaključaka sa javne rasprave i ankete i izveštavanje opštinskog Veća
- priprema materijala o procesu participativnog budžetiranja i njegovim rezultatima za zasedanje Skupštine
- koncipiranje budžetske poruke
- na kraju, Savet za participativno budžetiranje bi trebalo da organizuje interni sastanak na kom bi se uradila analiza samog procesa (problemi, propusti, mogućnosti za dalji razvoj procesa...)
- komunikacija sa medijima u svim fazama procesa

# Participativni alati u tri faze

## FAZA I - OBAVEŠTAVANJE JAVNOSTI:

Kao najčešći razlog za neuspeh ili samo delimičan uspeh dosadašnjih napora javnih uprava da uključe građane u procese konsultovanja i donošenja odluka navode se nedostatak interesovanja građana, njihova slaba motivacija i nedovoljno znanje o tim pitanjima.

Upravo zbog toga je neophodno obrazovati građane o budžetskom procesu i načinima na koji mogu da se uključe u njega i zainteresovati ih da uzmu učešće u aktivnostima koje uprava sprovodi.

Pored potrebe da se razvije delotvoran mehanizam za prikupljanje, obradu i uključivanje povratnih informacija, prvi korak u uspešnom uključivanju građana je njihovo obaveštavanje o:

- mogućnostima za uključivanje u budžetske konsultacije
- važnosti njihovog uključivanja
- načinu na koji će ono biti sprovedeno
- vremenskom okviru u kom će biti sprovedeno
- načinu na koji će povratne informacije uticati na budžet

Kako bi ove informacije došle do najšire javnosti preporučuje se planiranje informativno-obrazovne kampanje koja treba da prenese gore nabrojane informacije jezikom koji je jednostavan, jasan i lako razumljiv. U ovoj fazi preporučuju se sledeći kanali informisanja koje je najbolje koristiti kombinovano kako bi se obuhvatile sve cilje grupe:

- Štampani materijali (brošura, letak)
- Internet prezentacija
- Informativne table
- Saopštenje za javnost
- Brifinzi za medije
- Gostovanja predstavnika uprave u medijima

Iako je faza informisanja uglavnom jednosmerna, i služi da uprava javnosti prenese neke informacije, potrebno je kroz sve ove kanale komunikacije istaći kontakt podatke osobe zadužene za sprovođenje procesa, kao i gde se zainteresovani građani mogu dodatno obavestiti.

## FAZA II - UKLJUČIVANJE JAVNOSTI:

Postoji nekoliko osnovnih alata za konsultovanje i uključivanje zainteresovane javnosti u procese odlučivanja. Svaki od njih ima svoje specifičnosti, te su stoga više ili manje pogodni za različite faze uključivanja, projektovane ciljeve ili oblasti u koje uprava želi da uključi ostale aktere.

Ovi alati su:

- Upitnici
- Fokus grupe
- Radionice
- Okrugli stolovi i panel diskusije
- Javne rasprave
- Dubinski intervjui
- Radne grupe
- Savetodavne grupe

Imajući u vidu specifični cilj EU PROGRES programa da podrži opštine juga i jugozapada Srbije u uključivanju građana u budžetski proces, detaljnije ćemo se baviti mehanizmima koji su najadekvatniji za konsultacije o ovom pitanju sa širim krugom zainteresovanih strana.

### Javna rasprava

Javne rasprave najčešći su mehanizam koji se koristi u procesu konsultacija sa građanima i zainteresovanim stranama.

Međutim, da bi javne rasprave imale željeni učinak potrebno je ne samo da budu pažljivo planirane i realizovane, već i da lokalna samouprava na pravi način iskoristi ovako dobijene informacije kako bi na osnovu njih donela odluku ili rešenje koje je u najboljem interesu većine građana te zajednice.

Uspešno organizovane javne rasprave su prilika da:

- se građani obaveste o budžetskim projekcijama i planovima uprave za narednu godinu
- uprava dobije informacije koje mogu biti dobre smernice za kreiranje lokalnih politika
- se na licu mesta proveri nivo javne podrške planovima projektovanim u budžetu
- izgradi odnos međusobnog poverenja i saradništva između uprave i građana

Neophodni koraci u organizovanju javne tribine i u komunikaciji sa medijima i ostalim zainteresovanim grupama su:

- određivanje datuma, vremena i mesta održavanja javne rasprave
- određivanje govornika u skladu sa temom i kreiranje ključnih poruka
- priprema materijala za javnu raspravu
- pozivanje učesnika i distribucija radnog materijala
- obezbeđivanje tehničkih i logističkih uslova za realizaciju javne rasprave,

Nakon same javne rasprave potrebno je da na se osnovu zapisnika napravi izveštaj koji obuhvata sva značajna pitanja sa rasprave, sa posebnim osvrtom na informacije i komentare dobijene od učesnika.

Da bi učinak javne rasprave bio maksimalan poželjno je unapred odrediti moderatora, utvrditi pravila ponašanja na javnoj raspravi (procedura davanja reči, dužina obraćanja, odstupanje od teme, komentarisanje, replika itd.), način prikupljanja povratnih informacija od prisutnih (samo tokom rasprave ili i putem formulara koji se prilaže uz materijale), redosled izlaganja i način vođenja zapisnika.

Konačni izveštaj treba objaviti u što kraćem roku, dostaviti ga nadležnim službama u samoj upravi kao i medijima i učiniti ga lako dostupnim široj javnosti.

### **Upitnik**

Upitnik se često koristi u procesu učešća javnosti kao jedno od najefikasnijih sredstava za prikupljanje informacija od velikog broja građana. Izrada upitnika, anketiranje i obrada podataka često ne iziskuju značajna finansijska sredstva i uglavnom ih lokalne samouprave sprovode same svojim internim resursima bez angažovanja spoljnih saradnika.

Svaki upitnik bi, pored niza pitanja na datu temu, trebalo da sadrži sledeće informacije koje mogu biti značajne za ispitanike:

- Zašto je važno da popune anoniman upitnik
- Na koji način se mogu informisati o rezultatima ankete
- Na koji način se još mogu uključiti u procese donošenja odluka na lokalnom nivou

Izrada upitnika podrazumeva da unapred definišete njegov cilj, odnosno pitanja koja vas zanimaju. U slučaju uključivanja javnosti u budžetski proces ta pitanja najčešće se odnose na prioritete finansiranja. Pri tome, treba voditi računa da ti prioriteti budu što je moguće preciznije definisani, i ponuđeni u upitniku kao lista mogućih projekata za koje opština planira da izdvoji sredstva, a ne kao široke oblasti koje se finansiraju iz budžeta, poput *zdravstva, obrazovanja, kulture, socijalne zaštite* itd. Pored identifikacije i definisanja pitanja, neophodno je definisati i način na koji će upitnik biti sproveden.

Sprovođenje ankete se može vršiti na različite načine, ili kombinacijom više metoda, a koji će se metod sprovođenja ankete primeniti zavisi od više faktora – vremena, finansijskih sredstava i željenog broja odgovora, pre svega.

Najčešći načini za sprovođenje ankete su:

- postavljanje upitnika na mestima koje građanai posećuju u velikom broju i gde imaju priliku da da popune upitnik
- anketiranje (putem telefona ili lično) što zahteva angažovanje određenog broja ljudi
- putem Interneta, postavljanjem interaktivne ankete na sajtu opštine

Obrada podataka i analiza podjednako su važni kao i prikupljanje rezultata, i preporučuje se da ovaj proces bude centralizovan.

Nakon analize, rezultati ankete trebalo bi da budu prikazani detaljnim izveštajem koji će posebno obraditi do detalja svako pitanje iz upitnika. Ovaj izveštaj treba objaviti u što kraćem roku, dostaviti ga nadležnim službama u samoj upravi kao i medijima i učiniti ga lako dostupnim široj javnosti.

### FAZA III - IZVEŠTAVANJE JAVNOSTI:

Izveštavanje javnosti o rezultatima sprovedenih aktivnosti ključno je za osiguravanje dalje motivacije građana da se uključe u procese odlučivanja.

Kao što smo već naveli, tokom sprovođenja aktivnosti poput javnih rasprava i anketa, potrebno je u što kraćem roku obavestiti građane o tome šta su zaključci, na koji način će oni biti uvaženi od strane uprave kao i koji su sledeći koraci u procesu participacije.

Osim toga, nakon što je sam budžet usvojen veoma je važno da građani dobiju informacije o tome koji je konačan rezultat njihovog uključivanja, tj. na koji način je on reflektovan u budžetu.

Za tu svrhu najbolje je koristiti *Budžetsku poruku*, dokument koji je više od finansijskog dokumenta jer značajne budžetske stavke predstavlja kroz ciljeve i prioritete lokalne zajednice.

Osnovni elementi koje bi ovaj dokument trebalo da obuhvati su:

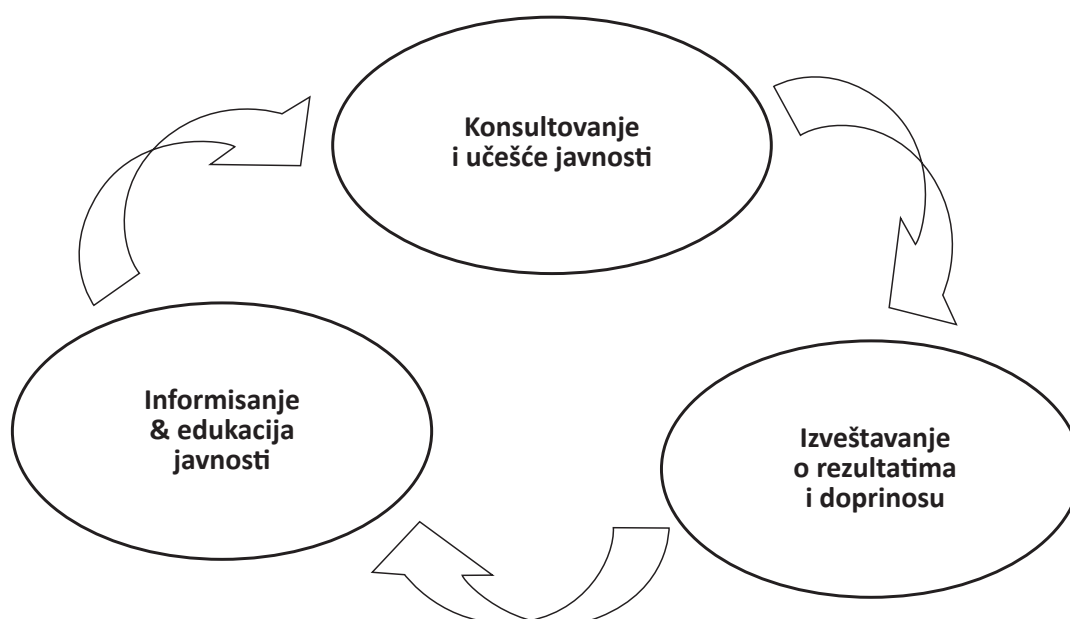
- Poruku predsednika opštine/gradonačelnika
- Viziju zajednice i njene ključne elemente, kao i ciljeve, prioritete i smernice kreiranja budžeta, kao na primer razvoj infrastrukture, ekonomski razvoj, ili očuvanje životne sredine
- Aktivnosti i projekte od posebnog značaja
- Transparentnost – proces izrade budžeta uz uključivanje javnosti i njene konkretne doprinose pri čemu je uvek poželjno koristiti grafikone i druge vizuelne elemente kada je moguće na taj način prikazati određene delove
- Naredne aktivnosti u budžetskom procesu sa akcentom na one u kojima se planira dalje učešće javnosti

Budžetska poruka se priprema jednom godišnje, ne više od dva meseca nakon završetka budžetske godine, odnosno najkasnije do početka rada na nacrtu novog budžeta. Ovaj dokument treba da bude medijski promovisan, istaknut na vidnom mestu (poput oglasne table) i dostupan građanima tako što će pronaći svoje mesto na Internet prezentaciji opštine.

Spava ko je učestvovao u donošenju neke odluke zainteresovan je da vidi kako se ona sprovodi u delo. Zato je izveštavanje javnosti o rezultatima njihovog uključivanja potrebno nastaviti i tokom godine, kada se tekući budžet izvršava i realizuju dogovoreni projekti.

Na taj način se ne ostvaruje samo veća transparentnost rada opštine već se i građani motivišu i pripremaju za uključivanje u konsultativne procese za narednu godinu.

Na taj način, faza izveštavanja i obaveštavanja javnosti zatvaraju krug participacije.



# Reference:

1. **Priručnik za uključivanje građana i civilnog društva u procese odlučivanja: primena kodeksa dobre prakse**, Snežana Đorđević; Građanske inicijative, Beograd 2011  
<http://lokalnirazvoj.rs/assets/files>
2. **A Guide to Participatory Budgeting**, Brian Wampler, October 2000  
[http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/A\\_guide\\_to\\_PB.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf)
3. **OCD i učešće građana**, Simon Forrester, Irem Sunar (Eurasia Social Change Collective); Tehnička podrška organizacijama civilnog društva - TACSO regionalna kancelarija BiH, 2011  
[http://www.tacso.org/doc/doc\\_manual\\_4rs.pdf](http://www.tacso.org/doc/doc_manual_4rs.pdf)
4. **Važno je učestvovati!**, Priručnik za učešće javnosti na lokalnom nivou, više autora; USAID Projekat održivog lokalnog razvoja, Beograd 2011  
<http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/Vazno%20je%20ucestvovati.pdf>
5. **Participatory Budgeting (FAQs)**  
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/faqs>

# Internet sajtovi u vezi sa učešćem građana

Austrian Ministry of the Environment — website on participation and sustainable development:  
<http://www.partizipation.at/index.php?english>

European Institute for Public Participation: <http://participationinstitute.org>

International Association for Public Participation: [www.iap2.org/](http://www.iap2.org/)

## Američka unija građanskih sloboda

[www.aclu.org](http://www.aclu.org)

Ovo je savršen vodič kroz celokupni proces organizovanja grupe radi stvaranja promena. Unija ima decenije iskustva u građanskom aktivizmu u SAD, a stranica posvećena ovoj temi na njihovom sajtu to potvrđuje.

## Centar za promene u zajednici

[www.communitychange.org](http://www.communitychange.org)

Ovo je dobar izvor informacija o organizovanju zajednice, izgradnji koalicija, grupama za javno zagovaranje, pitanjima stanovanja, razvoja zajednice, i lobiranja. Centar veruje da je snažna medijska strategija od ključnog značaja za OCD ili organizacije na nivou zajednice koje rade na ostvarivanju promena. Uključuje i linkove prema sličnim sajtovima.

## Civicus program

[www.civicus.org](http://www.civicus.org)

Ovo je koristan sajt koji promoviše aktivno uključivanje lokalnih građana u njihove zajednice, gde god oni žive. Posebno je zanimljiv njihov novi posvećeni portal na temu „participatorne uprave“, koji služi kao sredstvo za razmenu znanja i iskustava iz oblasti učešća širom sveta.

## Organizacija Civitas International

[www.civnet.org](http://www.civnet.org)

Ova organizacija veruje da građani moraju učiti o državnoj upravi i načinima njenog funkcionisanja kako bi je zatim koristili da bi demokratiju učinili efektivnijom, da bi zvaničnike učinili odgovornijim, i da bi podigli životne standarde za sve. Sajt sadrži resurse za sve one koji žele da nauče više o državnoj upravi, uključujući studente, nastavnike, roditelje i osobe koje se bave javnim zagovaranjem.

## Planiranje zajednice

[www.communityplanning.net](http://www.communityplanning.net)

Ovo je privatno vođeni internet portal, koji podržava veliki broj javnih finansijera i privatnih sponzora, koji pruža kolekciju alata, metodologija, i studija slučaja vezano za planiranje na nivou zajednice u akciji. Portal ima odličan odjeljak pod nazivom „Metode od A do“ , sa lako čitljivim i ilustrovanim tekstom.

## Zajednice na internetu

[www.communities.org.uk](http://www.communities.org.uk)

„Zajednice na internetu“ obezbeđuju javni prostor u virtuelnom svetu. Sajt daje linkove prema različitim člancima, sajtovima zajednica, i drugim resursima, kako u Velikoj Britaniji, tako i u svetu.

## Institut za studije razvoja

[www.ids.ac.uk/ids/particip/](http://www.ids.ac.uk/ids/particip/)

Kroz rad Grupe za učešće, Institut za studije razvoja služi kao globalni centar za istraživanja, inovacije i učenje o učešću građana i participativnim pristupima razvoju. Sajt se često ažurira novim istraživanjima i člancima na različite teme. Takođe daje linkove prema drugim sajtovima koji se bave građanskim učešćem.

## Međunarodno udruženje za javno učešće

[www.iap2.org.au](http://www.iap2.org.au)

Ovo je sajt Međunarodnog udruženja za javno učešće. To je udruženje članova koji teže promovisanju i poboljšanju praksi javnog učešća u odnosu na pojedince, državne uprave, institucije, i druge entitete koji utiču na javne interese u nacijama širom sveta.

## Projekat internet demokratije

<http://internetdemocracy.in>

Projekat internet demokratije teži da unapredi učešće korisnika interneta širom sveta u nevladinim telima koja postavljaju internet politike. On zagovara da ova tela treba da se pridržavaju principa otvorenog učešća, javne odgovornosti i ljudskih prava.



### **Organizacija Involve (Velika Britanija)**

<http://www.involve.org.uk>

Involve su stručnjaci u javnom uključivanju, učešću i dijalogu. Oni sprovode istraživanja i drže treninge kako bi inspirisali građane, zajednice i institucije da vode ili učestvuju u visoko kvalitetnim procesima javnog učešća, konsultacija i uključjenja u zajednicu.

### **Institut za otvoreno društvo/Soroš fondacija**

<http://www.opensocietyfoundations.org>

Institut za otvoreno društvo radi u oblastima obrazovanja, društvene i pravne reforme, obezbeđivanja resursa i mogućnosti umrežavanja za ljude u bivšim komunističkim zemljama istočne i centralne Evrope. Njihova kancelarija nalazi se u Budimpešti, u Mađarskoj. Potražite link prema kancelariji u Budimpešti ukoliko vas zanimaju programi relevantni za istočnu Evropu.

### **Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj**

<http://www.oecd.org>

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj nudi niz tema vezano za svoje usluge javnog upravljanja. Posebnu pažnju treba obratiti na odeljak vezano za odnose između vlade i građana, koji sadrži različite članke, odličnu sekciju sa dokumentacijom (uključujući upitnike) i opšte informacije vezano za uključivanje građana u stvaranje politika i pružanje usluga građanima.

### **Jedinica za participativno budžetiranje (Velika Britanija)**

<http://www.participatorybudgeting.org.uk>

Ovo je internet resurs koji vodi NVO iz Mančestera, iz Velike Britanije, kao podršku grupama javnog sektora i zajednice u razvoju procesa participativnog budžetiranja u njihovim lokalnim oblastima.

### **Društvo za razvoj zajednica**

<http://www.comm-dev.org/about-us>

Ova organizacija pristupa razvoju zajednice i građanskog učešća kao multidisciplinarnoj profesiji. Sajt sadrži mnoge relevantne informacije, publikacije i vodiče za upravljanje razvojem zajednica. Značajni deo je namenjen i direktnom učešću građana u ovom procesu.

### **Pju centar za građansko novinarstvo**

[www.pewcenter.org](http://www.pewcenter.org)

Pju centar je inkubator eksperimenata građanskog novinarstva koji omogućavaju organizacijama koje se bave vestima da stvaraju i usavršavaju bolje načine izveštavanja kako bi ponovo uključili ljude u javni život. Uopšteno, to je sajt javnog zagovaranja za društveno fokusirano novinarstvo i medije koji podržava male i lokalne inicijative.

### **Različiti projekti participativnog budžetiranja:**

<http://pbnyc.org/>

<http://www.pbchicago.org/>

<http://www.participatorybudgeting.org/category/porto-alegre/>

<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/09/10/participatory-budgeting-an-experience-in-good-governance>

<http://cambridgema.nationbuilder.com/>