



Organization for Security and
Co-operation in Europe
OSCE Mission in Kosovo

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju MISIJA NA KOSOVU

Proces izrade budžeta za 2012. u kosovskim opštinama: Procena

Maj 2012

Odricanje od odgovornosti:

Zvanična verzija ove publikacije pisana je na engleskom jeziku. Sve druge jezičke verzije ove publikacije predstavljaju prevod sa originalne engleske verzije i ne smatraju se zvaničnim dokumentima.

SADRŽAJ

REZIME IZVEŠTAJA	3
1. UVOD	4
2. PRAVNI OKVIR KOJI REGULIŠE IZRADU GODIŠNJEG BUDŽETA OPŠTINE 5	
2.1 Potrebni koraci u procesu pripreme budžeta	5
2.2 Zahtevi za javne konsultacije tokom procesa izrade budžeta	7
3. ANALIZA ISPUNJAVANJA USLOVA ZA IZRADU BUDŽETA OD STRANE OPŠTINA	9
3.1 Poštovanje rokova za izradu budžeta u opštinama	9
3.1.1 Zakonodavno odobrenje srednjoročnog budžetskog okvira.....	9
3.1.2 Podnošenje nacrtu predloga budžeta za 2012. od strane predsednika opštine	10
3.1.3 Zakonodavno odobrenje predloga budžeta za 2012.	10
3.2 Sastanci opštinskih zakonodavnih tela o izradi budžeta	11
3.2.1 Pregled sastanaka zakonodavnog tela o izradi budžeta	11
3.2.2 Obaveštavanje javnosti o sastancima zakonodavnog tela o izradi budžeta.....	12
3.2.3 Učešće građana na sednicama zakonodavnih tela o izradi budžeta	13
3.3 Javni sastanci o izradi opštinskog budžeta	15
3.3.1 Pregled javnih sastanaka o izradi opštinskog budžeta	15
3.3.2 Obaveštavanje javnosti o javnim sastancima za izradu opštinskog budžeta	16
3.3.3 Učešće javnosti na javnim sastancima za izradu opštinskog budžeta	17
3.3.4 Druge opštinske inicijative za dobijanje mišljenja i komentara javnosti o budžetu	18
3.3.5 Podrška spoljnih aktera u povećavanju učešća javnosti na sastancima o izradi budžeta	18
4. ZAKLJUČAK	20
5. PREPORUKE	21

REZIME IZVEŠTAJA

Ovaj izveštaj predstavlja procenu procesa izrade opštinskog budžeta za 2012. u kosovskim opštinama, koji je Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) nadgledala od maja do oktobra 2011. On daje prikaz usaglašenosti kosovskih opština sa pravnim okvirom za izradu budžeta, a posebno poštovanja rokova za usvajanje budžeta i zahteva za održavanje javnih konsultacija. Ovaj izveštaj ima za cilj da akterima, posebno opštinama, relevantnom ministarstvu i organizacijama građanskog društva, posluži kao sredstvo za formulisane strategije za poboljšanje usaglašenosti opštine sa zakonskim odredbama ovog važnog procesa.

Kosovske opštine su dužne da svakog septembra usvoje godišnji budžet za narednu fiskalnu godinu. I izvršni i zakonodavni ogranak opštinskih struktura vlasti ima zakonske odgovornosti u pogledu izrade i usvajanja godišnjeg budžeta opštine. Opštine moraju da izrade i dostave Ministarstvu finansija dva ključna dokumenta – srednjoročni budžetski okvir i predlog budžeta, a oba mora da usvoji skupština odgovarajuće opštine. Nalazi pokazuju da su kosovske opštine striktno poštovale rok za usvajanje predloga budžeta, ali da su znatno slabije poštovale rok za usvajanje srednjoročnog budžetskog okvira. Što se tiče izvršne strane, u većini opština predsednici opština nisu ispunili zakonski rok za podnošenje predloga budžeta skupštini opštine.

Opštinski budžeti određuju raspodelu oskudnih finansijskih resursa opštine; kao takvo, učešće javnosti u izradi opštinskog budžeta može da doprinese stvaranju budžeta koji odražava potrebe i prioritete stanovnika opštine i pokazuje posvećenost opštine principima transparentnosti i odgovornosti dobre uprave. U 2011, skoro sve opštine su tražile od javnosti da iznese svoje komentare po pitanju budžetskih prioriteta, ali je stepen uložених napora i uspeha bio različit. U stvari, mada većina opština radi u skladu sa glavnim aspektima zahteva obaveštavanja javnosti, učešće javnosti na sastancima o izradi budžeta i dalje je slabo. Pored toga, opštine ne slede korake potrebne za održavanje javnih konsultacija, kao što su kada treba da se traži doprinos javnosti i koji opštinski ogranak (izvršni ili zakonodavni) to traži. Na kraju, u većini opština zakonodavni ogranak ne ulaže dovoljno napora kada su u pitanju javne konsultacije.

OEBS preporučuje da Ministarstvo finansija ojača svoju nadzornu ulogu tako što će pažljivije pratiti poštovanje zahteva izrade budžeta u opštinama i zahtevati od opština da redovno izveštavaju o napretku tokom celog procesa izrade budžeta. Opštinama se preporučuje da prošire javno objavljivanje sastanaka o izradi budžeta s ciljem da se poveća prisustvo stanovnika na tim sastancima, kao i da se uključe u alternativne metode dopiranja do javnosti i prikupljanja informacija. Nude se i metode za bolju usaglašenost sa koracima koji se odnose na izradu budžeta i rokove. Na kraju se organizacijama građanskog društva preporučuje da preduzmu korake kako bi se olakšalo detaljnije nadgledanje procesa izrade budžeta i pregled dokumenata o nacrtu budžeta, kao i da uključe javnost u razmatranje prioriteta opštinskih troškova.

1. UVOD

U poslednjih nekoliko godina Kosovo je, u okviru sveobuhvatnog procesa decentralizacije, prenelo veliki broj političkih, fiskalnih i administrativnih nadležnosti sa centralnog nivoa na lokalni nivo vlasti. Ovaj proces je u skladu sa principima Evropske povelje Saveta Evrope o lokalnoj samoupravi i njenim Protokolima. Ova povelja zahteva da princip samouprave bude ugrađen u domaće zakone ili ustav, i to je bio prvi međunarodni sporazum koji je uspostavio princip prenosa nadležnosti na lokalni nivo. Ona ističe da će se „javni poslovi vršiti po pravilu, pre svega, od strane onih vlasti koje su najbliže građaninu.“¹

Na Kosovu postoje dva nivoa vlasti: centralni i opštinski. Skupština Kosova je 2008. usvojila Zakon o lokalnoj samoupravi koji ističe da je opština osnovna jedinica samouprave na Kosovu.² Zakon predviđa fiskalnu autonomiju za opštine - opštine imaju sopstvene budžete i finansije, propisane Zakonom o finansiranju lokalne uprave, za ostvarivanje svojih nadležnosti.³

U nastojanjima da podrži dalji razvoj samoodržive i odgovorne demokratije na Kosovu, OEBS ima za cilj da poveća kapacitete skupština opština, i njihovih odbora, za praćenje sprovođenja lokalne politike, pruži podršku opštinama u povećanju njihovih kapaciteta za pružanje efikasnih usluga i unapredi opštinske kapacitete za uključivanje javnosti u procese donošenja odluka. U prilog ovim ciljevima, OEBS-ov Sektor za lokalnu upravu (Odeljenje za demokratizaciju) i timovi na terenu su 2011. izvršili procenu procesa izrade i usvajanja opštinskog budžeta u kosovskim opštinama, sa posebnim osvrtom na aspekt učešća javnosti u tom procesu.⁴ Javni budžeti utvrđuju dodelu javnih resursa, i kao takvi odražavaju prioritete nekog društva. Zbog toga je neophodno da javnost učestvuje u izradi budžeta, jer tako može da se osigura da su prioriteti javnosti uzeti u obzir, posebno kada su ograničene javne blagajne. Učešće javnosti u lokalnom budžetu može takođe da izgradi poverenje između javnih i izabranih zvaničnika, legitimise odluke vlade i poveća nadzor i samim tim efikasnost i delotvornost javne potrošnje.

Podaci za ovaj izveštaj prikupljeni su tokom aktivnosti praćenja i izveštavanja terenskih timova OEBS-a u 34 opštine⁵, od maja do oktobra 2011. OEBS je dizajnirao mehanizam za praćenje učešća javnosti na svim sastancima skupština opština, odbora za politiku i finansije i odbora za zajednice, na kojima je izrada opštinskog budžeta bila tačka dnevnog reda, kao i na javnim sastancima sazvanim radi konkretne diskusije o izradi budžeta. Mehanizam za praćenje beležio je informacije o kvantitativnom i kvalitativnom učešću stanovnika na pomenutim sastancima, kao i javnim obaveštenjima i uslovima za učešće javnosti na takvim sastancima. Korišćenjem ovog mehanizma redovno je praćeno oko 240 sastanaka. Pored toga, podaci o tome koliko su se opštine držale obaveznih koraka pripreme budžeta prikupljeni su direktno od relevantnih opštinskih zvaničnika. Podaci Ministarstva finansija i međunarodnih aktera takođe su uneti u ovaj izveštaj.

¹ Član 4, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 15. oktobar 1985.

² Član 4.1, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008.

³ Ibid, Zakon br 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008.

⁴ Za potrebe ovog izveštaja OEBS je ispitao samo *proces* pripreme opštinskog budžeta, a ne kategorije/raspodelu unutar određenog predloga opštinskog budžeta.

⁵ Opštine severno od reke Ibar nisu bile uključene u ovu procenu.

Ovaj izveštaj je prvenstveno namenjen predstavnicima opština, Ministarstvu finansija i organizacijama građanskog društva koje se bave povećanjem transparentnosti, odgovornosti i učešća javnosti u kosovskim opštinama. Zahvaljujući identifikaciji prednosti i specifičnih nedostataka ovi akteri će biti u boljoj poziciji da formulišu strategije za poboljšanje usaglašenosti opština sa pravnim okvirom za izradu budžeta i na kraju efikasnosti i transparentnosti u raspodeli javnih resursa.

Ovaj izveštaj prvo daje kratak prikaz pravnog okvira koji reguliše proces pripreme i usvajanja godišnjeg budžeta opštine u kosovskim opštinama. Sledeći deo daje kratku kvantitativnu i kvalitativnu analizu poštovanja ključnih koraka u ovom procesu od strane opština. Zatim se ispituju nastojanja opština da od stanovnika prikupe komentare i povratne informacije u pogledu formulisanja budžeta. Izveštaj se završava preporukama za korektivne radnje Ministarstvu finansija, opštinama i organizacijama građanskog društva.

2. PRAVNI OKVIR KOJI REGULIŠE IZRADU GODIŠNJEG BUDŽETA OPŠTINE

2.1 Potrebni koraci u procesu pripreme budžeta

Zakon o godišnjim izdvajanjima koji je usvojila Skupština Kosova uspostavlja izdvajanja za sve budžetske organizacije, uključujući i opštine, i daje budžetskim organizacijama ovlašćenje da troše ili prenose javna sredstva, do određenog iznosa i za određene namene, tokom date fiskalne godine.⁶ Telo nadležno za pružanje podrške opštinama u ispunjavanju njenih obaveza u pogledu budžeta jeste Opštinska jedinica za budžet Odeljenja za budžet u Ministarstvu finansija.⁷

U okviru ograničenja kosovske ekonomske politike i težnje za fiskalnom održivošću, kosovske opštine imaju pravo na svoja adekvatna finansijska sredstva koja se mogu trošiti onako kako one smatraju da je potrebno za vršenje opštinskih nadležnosti.⁸ Finansijski resursi jedne opštine sastoje se od sopstvenih prihoda, operativnih subvencija iz Vlade Kosova, subvencija za proširene nadležnosti, transfera za delegirane nadležnosti, vanrednih subvencija, finansijske pomoći iz Beograda i primanja od zaduživanja opština.⁹ Skupština opštine i administracija imaju pravo i ovlašćenje da samostalno uređuju i upravljaju finansijskim sredstvima iz subvencija od centralnog nivoa ili prihoda prikupljenih iz sopstvenih izvora.¹⁰

I izvršni i zakonodavni ogranak opštinskih struktura vlasti ima zakonske zadatke i odgovornosti po pitanju izrade i usvajanja godišnjeg budžeta opštine. Što se tiče izvršnog ogranka, predsednik opštine je taj koji skupštini opštine predlaže opštinski budžet na usvajanje i izvršava usvojeni budžet.¹¹ Kada je u pitanju zakonodavna strana, odbor za politiku i finansije, obavezni zakonodavni odbor,¹² odgovoran je za preispitivanje, između ostalog, godišnjeg srednjoročnog budžetskog okvira i godišnjeg budžeta.¹³ Oba dokumenta

⁶ Članovi 1 i 20.9, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

⁷ Član 5.3, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

⁸ Član 2.1, Zakon br. 03/L-09 o finansiranju lokalne uprave, 3. jun 2008.

⁹ Ibid, Član 7.1.

¹⁰ Ibid, Član 2.3.

¹¹ Član 58, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008.

¹² Ibid, Član 52.1. Odborom za politiku i finansije predsedava predsedavajući skupštine opštine, a njegov sastav odražava političke partije/entitete zastupljene u skupštini opštine.

¹³ Ibid, Član 52.2.

mora zatim da odobri skupština opštine, koja je najviše predstavničko telo opštine.¹⁴ U stvari, skupština opštine ne može da delegira svoju odgovornost za bilo kakvu odluku o odobravanju opštinskog budžeta,¹⁵ i smatra se 'nefunkcionalnom' ako ne usvoji predloženi opštinski budžet u roku utvrđenom zakonom.¹⁶ Konačno, iako zakonodavstvo koje se odnosi na budžet ne dodeljuje odboru za zajednice ulogu razmatranja ili odobrenja pomenutih budžetskih dokumenata, odbor ima mandat da razmatra sva opštinska pravila, prakse i aktivnosti kako bi se osiguralo poštovanje prava manjinskih zajednica.¹⁷

Pravni okvir predviđa niz konkretnih koraka koji se moraju poštovati tokom izrade i usvajanja godišnjeg budžeta opštine. Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti utvrđuje osnovne zahteve, dok su konkretni koraci razrađeni u budžetskom cirkularu koji izdaje Ministarstvo finansija. Ključni rokovi su sledeći:

1. 30. april – Do 30. aprila svake kalendarske godine, Vlada podnosi Skupštini Kosova srednjoročni okvir troškova koji pokriva sledeću fiskalnu godinu i procene za naredne dve fiskalne godine.¹⁸ Sadržaj srednjoročnog okvira troškova naveden je u zakonu.¹⁹
2. 15. maj – Ministar mora da pošalje prvi budžetski cirkular do 15. maja tekuće fiskalne godine šefu finansijske kancelarije svake budžetske organizacije, uključujući i opštine.²⁰ Budžetski cirkular uključuje, između ostalog, procedure koje treba da sledi opština u pripremi svog predloženog budžeta, uključujući i rokove; informacije koje moraju biti predstavljene u predloženom budžetu; kao i informacije o proceni nivoa subvencija i plafonu troškova.²¹ Budžetski cirkular daje početna uputstva, raspored i početna finansijska ograničenja za potrebe pripreme predloženog opštinskog budžeta i procene za naredne tri fiskalne godine. Opštinski Budžetski cirkular 2012/01 [u daljem tekstu: Budžetski cirkular] izdalo je Ministarstvo finansija 13. maja 2011.
3. 30. jun – Do ovog datuma skupština opštine je već morala da razmotri, izmeni ako je potrebno i odobri srednjoročni budžetski okvir, kao i da podnese primerak dokumenta Ministarstvu finansija i objavi primerak koji je dostupan javnosti. Izrada srednjoročnog budžetskog okvira, koji je odgovornost izvršnog ogranka, prvi je korak u procesu pripreme godišnjeg budžeta.²² Srednjoročni budžetski okvir određuje sledeće za naredne tri fiskalne godine: ekonomska i budžetska predviđanja i pretpostavke; strategiju razvoja opštine; ukupnu procenu prihoda iz svih izvora; ukupne ciljeve za izdatke; i procenu očekivane donatorske podrške.²³
4. 15. avgust - Do 15. avgusta, ako je potrebno, ministar dostavlja opštinama drugi budžetski cirkular koji daje završna budžetska uputstva sa završnim iznosima nivoa subvencija

¹⁴ Ibid, Član 35.1.

¹⁵ Ibid, Član 40.2.

¹⁶ Ibid, Član 50. U takvim slučajevima, Ministarstvo za lokalnu upravu obaveštava opštinu o njenoj neefikasnosti, kao i Vladu Kosova koja može raspustiti 'nefunkcionalnu' skupštinu opštine.

¹⁷ Ibid, Član 53.

¹⁸ Član 5, Zakon br. 03/L-221 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti.

¹⁹ Član 19, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

²⁰ Član 6.2, Zakon br 03/L-221 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti.

²¹ Član 20, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

²² Strane 5, 7, 8, 22, Opštinski budžetski cirkular 2012/01, Ministarstvo finansija, 13. maj 2011.

²³ Ibid, strane 7-8.

izračunatim u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne uprave i u skladu sa onima koji su navedeni u srednjoročnom budžetskom okviru.²⁴ Opštinski budžetski cirkular 2012/02 izdalo je Ministarstvo finansija 27. juna 2011.²⁵

5. 1. septembar - Do ovog datuma, predsednik opštine mora da podnese predlog opštinskog budžeta skupštini opštine.²⁶ Predloženi opštinski budžet mora da sadrži: ekonomske i budžetske prognoze i pretpostavke; ukupnu procenu prihoda iz svih izvora; procenu ukupnih rashoda po svim ekonomskim kategorijama rashoda; procenu očekivane donatorske podrške; i sve ostale informacije od materijalne važnosti za budžet.²⁷ Ukratko, predlog opštinskog budžeta za 2012. godinu treba da sadrži sve zahteve za odvajanje sredstava za 2012. i rane procene zahteva za izdvajanje za 2013. i 2014.²⁸ Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti propisuje zakonske sankcije koje će preduzeti centralni nivo, uključujući i imenovanje opštinskog finansijskog upravnika ako predsednik opštine to ne ispuni u propisanom roku.²⁹
6. 30. septembar - Do 30. septembra, skupština opštine će pregledati, po potrebi izmeniti, odobriti i podneti Ministarstvu finansija predlog opštinskog budžeta.³⁰ Predlog budžeta, koji je javni dokument,³¹ treba da se objavi na službenoj internet stranici opštine.³² Zakon o upravljanju javnim finansijama opisuje korake koje preduzima Ministarstvo finansija ako skupština opštine na vreme ne odobri i podnese opštinski budžet.³³

Ovaj izveštaj ne razmatra nekoliko koraka pripreme budžeta koji se obavljaju na internom, opštinskom nivou, kao što su priprema revizije opštinskog programa prioriteta,³⁴ postavljanje početnih programskih ograničenja³⁵ i izdavanje internih opštinskih budžetskih cirkulara³⁶.

2.2 Zahtevi za javne konsultacije tokom procesa izrade budžeta

Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti i budžetski cirkular određuju kakve javne konsultacije bi trebalo da se održe tokom procesa pripreme i odobravanja opštinskog budžeta. Takva javne konsultacije imaju za cilj da doprinesu formulaciji opštinskog budžeta koji odražava potrebe i prioritete stanovnika te opštine, kao i posvećenost opštine principima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti:

1. Prilikom izrade srednjoročnog budžetskog okvira, izvršni ogranak treba da održava konsultacije sa zajednicama i glavnim akterima, uključujući i javne sastanke kako bi se raspravilo o prioritetima i strategijama.³⁷

²⁴ Član 6.2, Zakon br. 03/L-221 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti.

²⁵ Opštinski budžetski cirkular 2012/02, Ministarstvo finansija, 27. jun 2011.

²⁶ Član 61.1, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

²⁷ Ibid.

²⁸ Strana 8, Opštinski budžetski cirkular 2012/01, Ministarstvo finansija, 13. maj 2011.

²⁹ Član 62, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

³⁰ Ibid, Član 20.3 i 61.3.

³¹ Član 4.2, administrativno uputstvo br. 2008/09 za transparentnost u opštinama, Ministarstvo lokalne uprave, 15. jul 2008.

³² Strana 24, Opštinski budžetski cirkular 2012/01, Ministarstvo finansija, 13. maj 2011.

³³ Član 62.2-62.5, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

³⁴ Strane 5, 22, Opštinski budžetski cirkular 2012/01, Ministarstvo finansija, 13. maj 2011.

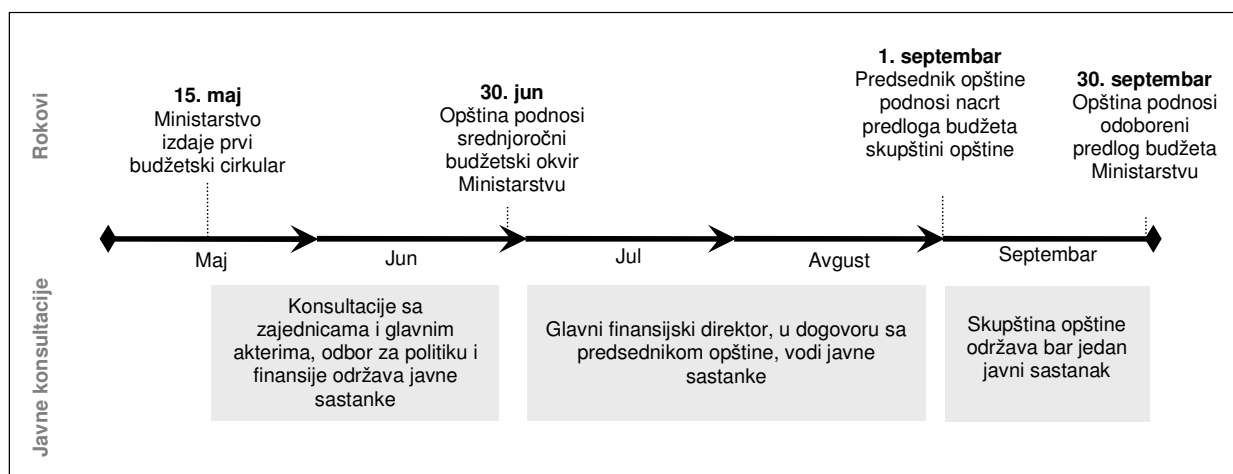
³⁵ Ibid, strane 5, 22-23.

³⁶ Član 60.1, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

³⁷ Strane 8, 22, Opštinski budžetski cirkular 2012/01, Ministarstvo finansija, 13. maj 2011.

2. Pre odobrenja srednjoročnog budžetskog okvira, odbor za politiku i finansije treba da održi javne sastanke na kojima bi se posebno razgovaralo o finansijskim prioritetima i strategijama.³⁸
3. Pre podnošenja predloga opštinskog budžeta skupštini opštine, glavni finansijski direktor, u dogovoru sa predsednikom opštine, organizuje javne sastanke radi razmatranja i razumevanja budžeta koji su predložila opštinska odeljenja.³⁹
4. Nakon podnošenja budžeta skupštini opštine (do 1. septembar), skupština opštine mora da održi jedan ili više na pravilan način oglašanih javnih sastanaka, kako bi se čulo mišljenje javnosti o budžetu, i kako bi se on razmotrio i izmenio ako se to pokaže primerenim.⁴⁰

Slika 1: Rokovi za izradu godišnjeg budžeta opštine i održavanje javnih konsultacija



Pravni okvir daje detalje o tome kako opštine treba da informišu javnost o sastancima zakonodavnih tela (npr. skupštine opštine i njenih odbora), kao i o posebno zakazanim javnim sastancima kako bi se stanovnicima pružila mogućnost da učestvuju na takvim sastancima.

Zakon o lokalnoj samoupravi⁴¹ dopunjen Administrativnim uputstvom Ministarstva lokalne uprave 2008/09 za transparentnost u opštinama,⁴² navodi da su sastanci skupštine opštine i njenih odbora otvoreni za javnost. Građani mogu da prate i učestvuju na sastancima skupštine opštine u skladu sa poslovníkom opštine.⁴³ U stvari, redovni i vanredni sastanci skupštine opštine i njenih odbora otvoreni su za javnost, osim ako se posebnom aktivnošću, a posebno većinskim izglasavanjem predstavnika skupštine ili odbora, zabrani prisustvo javnosti zbog pitanja bezbednosti ili privatnosti.⁴⁴

³⁸ Ibid, strana 8.

³⁹ Ibid, strane 5, 6, 23, 24. Takođe, da bi se izbegla neizvesnost, u ovom izveštaju je izabran termin „javni sastanci“ umesto „javna saslušanja“.

⁴⁰ Ibid, strane 6, 24 i član 61.2, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

⁴¹ Član 45, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008.

⁴² Član 3, Administrativno uputstvo broj 2008/09 za transparentnost u opštinama, Ministarstvo lokalne uprave, 15. jul 2008.

⁴³ Član 45.1, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008.

⁴⁴ Ibid, Član 45.3.

Što se tiče redovnih sastanaka skupštine opštine i njenih odbora, javnost mora da se obavesti o sastanku sedam dana ranije.⁴⁵ Obaveštenje mora da sadrži podatke o datumu, vremenu i mestu sastanka, i da uključuje dnevni red sastanka i drugi sličan materijal.⁴⁶ Osim toga, obaveštenje mora da poštuje zakon o jezicima.⁴⁷ Administrativno uputstvo razrađuje druge uslove za održavanje sastanaka skupštine opštine i njenih odbora: javno obaveštenje mora da bude postavljeno na najposećenijim mestima na području opštine i objavljeno na službenoj internet stranici opštine, kao i u lokalnim štampanim i elektronskim medijima.⁴⁸ Osim toga, predsedavajući skupštine opštine ili odbora mora da se pobrine da fizički uslovi mesta održavanja sastanka budu odgovarajući za učešće javnosti.⁴⁹

Vanredni sastanci zakonodavnog tela moraju da prate iste proceduralne zahteve u pogledu obaveštavanja, ali je potrebno da se najave samo tri radna dana unapred.⁵⁰ Što se tiče javnih sastanaka, koji su se razlikuju od otvorenih sastanaka zakonodavnih tela, za njih važe isti uslovi obaveštavanja, odnosno propisani rok je dve nedelje unapred.⁵¹

3. ANALIZA ISPUNJAVANJA USLOVA ZA IZRADU BUDŽETA OD STRANE OPŠTINA

3.1 Poštovanje rokova za izradu budžeta u opštinama

Kao što je navedeno, opštine moraju da podnesu dva glavna budžetska dokumenta Ministarstvu finansija.

Prvi, srednjoročni budžetski okvir moraju da izglasaju i odbor za politiku i finansije i skupština opština do 30. juna. Predsednik opštine podnosi predlog budžeta skupštini opštine do 1. septembra, a predlog budžeta, nakon pregleda i izmene, moraju da odobre odbor za politiku i finansije i skupština opštine i mora da se podnese Ministarstvu finansija do 30. septembra.⁵²

3.1.1 Zakonodavno odobrenje srednjoročnog budžetskog okvira

Skupština opštine je odobrila srednjoročni budžetski okvir do propisanog roka, odnosno 30. juna ili ranije, u skoro polovini (16) opština.⁵³ U drugih 16 opština, skupština opština je

⁴⁵ Ibid, Članovi 43.3 i 45.2.

⁴⁶ Ibid, Član 43.3.

⁴⁷ Ibid, Član 43.4.

⁴⁸ Član 3.3, Administrativno uputstvo br. 2008/09 za transparentnost u opštinama, Ministarstvo lokalne uprave, 15. jul 2008.

⁴⁹ Ibid, Član 3.1.

⁵⁰ Član 4, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008.

⁵¹ Ibid, Član 68.1 i član 6.4, Administrativno uputstvo br. 2008/09 za transparentnost u opštinama, Ministarstvo lokalne uprave, 15. jul 2008.

⁵² Misija je prikupila podatke o datumu odobrenja predloga budžeta od strane odbora za politiku i finansije i skupština opština, kao i o datumu podnošenja i/ili prijema dokumenta od strane Ministarstva finansija. Kako bi bili što jasniji, u nalazima ovog nadgledanja akcenat je stavljen na datum odobrenja, jer Ministarstvo može za zakašnjenjem da dobije dokument zbog logističkih komplikacija, itd.

⁵³ Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjilan/Gnjilane, Glogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kamenicë/Kamenica, Klokot/Kllokot, Lipjan/Lipljan, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërde, Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Štrpce/Shtërpçë, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn.

izglasala dokument nakon roka,⁵⁴ dok u preostale dve opštine skupština opštine nije odobrila srednjoročni budžetski okvir.⁵⁵

Četiri od 34 opštine (12 odsto) zaobišlo je obavezno odobrenje dokumenta od strane odbora za politiku i finansije.⁵⁶ Na kraju je srednjoročni budžetski okvir prosleđen Ministarstvu finansija pre ili bez usvajanja skupština opštine u skoro 12 opština (35 odsto).⁵⁷

3.1.2 Podnošenje nacrtu predloga budžeta za 2012. od strane predsednika opštine

U samo 13 od 34 opštine (38 odsto) predsednik opštine je ispoštovao rok i podneo nacrt predloga budžeta skupštini opštine do 1. septembra.⁵⁸

3.1.3 Zakonodavno odobrenje predloga budžeta za 2012.

Skupština opštine odobrila je predlog budžeta za 2012. godinu do 30. septembra u svakoj od 34 obuhvaćene opštine. U nekim slučajevima, podnošenje dokumenata Ministarstvu finansija i/ili prijem dokumenta od strane ministarstva odloženo je za oktobar. Prema navodima Ministarstva, oko deset predloga budžeta za 2012. primljeno je u oktobru (29 odsto).⁵⁹ Pozitivno je to što su samo u dve opštine⁶⁰ odbori zaobišli odobrenje predloga budžeta.

Ono što je važno je da su sva tri gore navedena roka ispoštovana u sedam opština, što čini 21 odsto opština koje su analizirane.⁶¹

Tabela 1: Poštovanje predviđenih rokova za izradu budžeta u opštinama.

Uslov/rok	Br. opština koje su ispoštovale uslove i rok	Izraženo u % od 34 opštine
Zakonodavno odobrenje srednjoročnog budžetskog okvira do 30. juna	16	47%
Predsednik opštine podneo predlog budžeta skupštini opštine do 1. septembra	13	38%
Zakonodavno odobrenje predloga budžeta za 2012. godinu do 30. septembra	34	100%
Ispoštovana sva tri roka	7	21%

Nedostaci utvrđeni u ovom poglavlju dovode u pitanje stepen do koga Ministarstvo finansija prati da li se opštine pridržavaju rokova za izradu budžeta. Na primer, iako većina predsednika opština nije podnela predlog budžeta skupštini opštine do predviđenog roka,

⁵⁴ Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Junik, Kačanik/Kaçanik, Malishevë/Mališevo, Obiliq/Obilić, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Prizren, Rahovec/Orahovac, Viti/Vitina.

⁵⁵ Klinë/Klina, Parteš/Partesh.

⁵⁶ Gjilan/Gnjilane, Parteš/Partesh, Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje.

⁵⁷ Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Gjakovë/Đakovica, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Junik, Klinë/Klina, Malishevë/Mališevo, Parteš/Partesh, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština, Viti/Vitina,

⁵⁸ Dečan/Dečane, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Glogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Istog/Istok, Klinë/Klina, Lipjan/Lipljan, Malishevë/Mališevo, Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn.

⁵⁹ Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Istog/Istok, Junik, Mamuša/Mamushë/Mamuša (odbačen prvi put), Parteš/Partesh, Prizren, Rahovec/Orahovac, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina.

⁶⁰ Shtimë/Štimlje, Štrpce/Shtërpçë.

⁶¹ Gjilan/Gnjilane, Glogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Lipjan/Lipljan, Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn.

Ministarstvo nije ispunilo svoju zakonsku obavezu da imenuje opštinskog finansijskog upravnika u svakoj od predmetnih opština.⁶² Prema zakonu, opštinski finansijski upravnik preuzima sva finansijska prava i odgovornosti koje ima predsednik opštine u skladu sa relevantnim zakonodavstvom.⁶³

Primeri neispunjavanja uslova i rokova u nekim opštinama, kao što su kašnjenje u davanju saglasnosti od strane zakonodavnog organa za srednjoročni budžetski okvir, podnošenje ovog dokumenta Ministarstvu finansija bez prethodnog zakonodavnog odobrenja ili nepostojanje odobrenja od strane odbora za politiku i finansije za srednjoročni budžetski okvir ili predlog budžeta, javljaju se zbog kašnjenja izvršnog ogranka u podnošenju gorepomenutih dokumenata zakonodavnom ogranku, propusta zakonodavnog ogranka da traži da joj izvršni ogranak blagovremeno podnese ova dokumenta ili nepoštovanja rokova od strane zakonodavnog ogranka. Slično tome, premda se kašnjenje predsednika opštine u dostavljanju predloga budžeta skupštini opštine može smatrati propustom predsednika opštine da se pridržava roka, takvi primeri takođe ističu nedovoljnu spremnost ili sposobnost skupštine opštine da ostvari nadzor nad opštinskim izvršnim ogrankom.

3.2 Sastanci opštinskih zakonodavnih tela o izradi budžeta

3.2.1 Pregled sastanaka zakonodavnog tela o izradi budžeta

U periodu za koji je izveštaj sastavljen većina opština (59 odsto)⁶⁴ održala je tačno dva sastanka odbora za politiku i finansije o budžetu – u principu, jedan sastanak na kojem je odobren srednjoročni budžetski okvir i drugi na kojem je odobren predlog budžeta. Samo dva odbora za politiku i finansije⁶⁵ morala su da održe više od dva sastanka kako bi se razmatrao i odobrio neki od ovih dokumenata. Na kraju, u dvanaest opština su se odbori za politiku i finansije sastali samo jednom da razmatraju ove budžetske dokumente.⁶⁶ U ovim opštinama nije traženo odobrenje odbora ni za srednjoročni budžetski okvir ni za predlog budžeta; odbor je odobrio oba dokumenta na jednom sastanku; ili su oba dokumenta izglasana u „paketu“, što je sve u suprotnosti sa procedurom koja je propisana Budžetskim cirkularom.

U većem broju⁶⁷ opština (71 odsto), skupštine opština su održale dva zasedanja radi razmatranja i/ili odobrenja ova dva budžetska dokumenta. Devet opština (26 odsto) održalo je

⁶² Videti Deo 2.1.

⁶³ Član 62.1, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, 3. jun 2008.

⁶⁴ 20 opština: Dragash/Dragaš, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Glllogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Junik, Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Klokot/Klllokot, Lipjan/Lipljan, Mamuşa/Mamushë/Mamuşa, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërde, Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

⁶⁵ Dečan/Dečane (3) i Ferizaj/Uroševac (4).

⁶⁶ Gjakovë/Đakovica, Gjiilan/Gnjilane, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Malishevë/Mališevo, Parteš/Partesh, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština, Prizren, Rahovec/Orahovac, Ranilug/Ranillug, Štrpce/Shtërpçë.

⁶⁷ U 24 opštine: Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjiilan/Gnjilane, Glllogoc/Glogovac, Gračanica/Gračanicë, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Klokot/Klllokot, Lipjan/Lipljan, Mamuşa/Mamushë/Mamuşa, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërde, Obiliq/Obilić, Parteš/Partesh, Podujevë/Podujevo, Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

samo jedan sastanak;⁶⁸ u takvim slučajevima srednjoročni budžetski okvir i predlog budžeta za 2012. odobreni su istog dana ili u jednom „paketu“.

Trebalo bi napomenuti da je odbor za zajednice, drugi obavezni zakonodavni odbor, razmatrao srednjoročni budžetski okvir ili predlog budžeta u svega sedam opština (21 odsto).⁶⁹

3.2.2 Obaveštavanje javnosti o sastancima zakonodavnog tela o izradi budžeta

Blagovremeno javno obaveštenje (sedam dana unapred) o redovnim sednicama glavnih zakonodavnih tela⁷⁰ ne predstavlja veliki izazov za opštine. Može se primetiti da su opštine revnosnije kada se radi o blagovremenom obaveštavanju javnosti o zasjedanjima skupštine opštine nego kada se radi o sastancima odbora za politiku i finansije ili odbora za zajednice. Od 59 sastanaka odbora za politiku i finansije koji su razmatrani za potrebe ovog izveštaja, za oko 59 odsto izdato je javno obaveštenje sedam ili više dana unapred. Za 60 zasjedanja skupština opštine koja su praćena, ovaj procenat je znatno veći – 85 odsto.

Većina opština nije izdala javno obaveštenje o sastancima odbora za politiku i finansije⁷¹ i skupštine opštine⁷² na oba⁷³ službena jezika (62 odsto odnosno 59 odsto opština). U one koje su izdale obaveštenje o svakom sastanku odbora za politiku i finansije (11 opština, ili 32 odsto)⁷⁴ i zasjedanju skupštine opštine (10 opština ili 29 odsto)⁷⁵ na oba službena jezika spadaju uglavnom novoformirane ili proširene opštine ili one sa znatnom populacijom pripadnika nevećinskih zajednica.⁷⁶

Najčešći vidovi javnog obaveštavanja koji su korišćeni za zasjedanja zakonodavnih tela bila su saopštenja na internet stranicama opština, obaveštenja istaknuta u opštinskim zgradama i/ili javne oglasne table ili kombinacija pomenutih vidova. U ostale vidove javnog obaveštavanja koje su opštine koristile spadaju saopštenja na javnim video bilmovima, postavljanje plakata

⁶⁸ Gjakovë/Đakovica, Istog/Istok, Junik, Klinë/Klina, Malishevë/Mališevo, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština, Prizren, Rahovec/Orahovac.

⁶⁹ Dragash/Dragaš, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gračanica/Gračanicë, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Lipjan/Lipljan, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Suharekë/Suva Reka.

⁷⁰ Ovdje: skupština opštine, odbor za politiku i finansije i odbor za zajednice.

⁷¹ U 21 opštini: Deçan/Dečane, Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gillogoc/Glogovac, Gračanica/Gračanicë, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Istog/Istok, Junik, Kaçanik/Kaçanik, Malishevë/Mališevo, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Mitrovicë/Mitrovica, Parteş/Partesh, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Rahovec/Orahovac, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

⁷² U 20 opština: Deçan/Dečane, Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gillogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Istog/Istok, Junik, Kaçanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Malishevë/Mališevo, Mitrovicë/Mitrovica, Parteş/Partesh, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Rahovec/Orahovac, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina.

⁷³ U slučaju Prizrena i Mamuşa/Mamushë/Mamuše, sva tri službena jezika opštine.

⁷⁴ U 11 opština: Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Klokot/Kllokot, Lipjan/Lipljan, Novo Brdo/Novobërde, Pejë/Peć, Prizren, Ranilug/Ranillug, Štrpce/Shtërpçë. U Fushë Kosovë/Kosovom Polju i Obiliq/Obiliću, saopštenja o nekim sastancima odbora za politiku i zajednice izdaju se na oba službena jezika.

⁷⁵ U 10 opština: Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Klinë/Klina, Klokot/Kllokot, Pejë/Peć, Novo Brdo/Novobërde, Prizren, Ranilug/Ranillug, Štrpce/Shtërpçë, Vushtrri/Vučitrn. U Fushë Kosovë/Kosovom Polju, Graçanici/Gračanicë, Lipjan/Lipljanu i Obiliq/Obiliću, saopštenja o nekim sednicama skupštine opštine izdaju se na oba službena jezika.

⁷⁶ Za potrebe ovog izveštaja izraz „nevećinska“ odnosi se na svaku zajednicu koja je brojčano manja u bilo kojoj predmetnoj opštini.

ili obaveštenja na javnim mestima, distribuiranje letaka, objavljivanje saopštenja putem radija i direktno upućivanje pozivnica predstavnicima građanskog društva i medijskim organizacijama. Kao što je prethodno navedeno,⁷⁷ opštine su u obavezi da postavljaju javno obaveštenje o zasedanjima zakonodavnog tela na najposećenijim mestima u opštini, na internet stranici opštine i u štampanim i elektronskim medijima. Dok se opštinske internet stranice često koriste za objavljivanje zasedanja zakonodavnih tela, nisu zabeleženi primeri korišćenja štampanih ili elektronskih medija za objavljivanje takvih zasedanja. Pored toga, iako se zgrade opštine, na kojima ili u blizini kojih se često postavljaju javna obaveštenja o zasedanjima zakonodavnih tela, uglavnom često posećuju, ispostavilo se da je teško zaključiti u kojoj meri se javna obaveštenja postavljaju na najposećenijim mestima u opštini.

Na kraju, za neke sastanke zakonodavnih tela uopšte nisu izdata javna saopštenja. Premda ovakva praksa nije jako rasprostranjena kada se radi o sednicama skupštine opštine (samo tri opštine, ili 9 odsto, nisu izdale javno saopštenje za jednu ili više sednica skupštine opštine⁷⁸), uočeno je da je to učestalija pojava kada se radi o sastancima odbora za politiku i finansije (11 opština, ili 32 odsto, nije izdalo saopštenje o održavanju jednog ili više sastanaka ovog odbora).⁷⁹ Kada se radi o izdavanju saopštenja o sastancima odbora za zajednice, za nešto manje od polovine sastanaka, koji su održani u sedam opština, nije izdato javno saopštenje.⁸⁰

3.2.3 Učešće građana na sednicama zakonodavnih tela o izradi budžeta

U velikoj većini opština, uslovi (prostor) na mestima gde se održavaju sastanci ne predstavljaju prepreku za učešće građana. Konkretno, samo u devet opština (26 odsto)⁸¹ su sastanci odbora za politiku i finansije održani u prostorijama koje su bile premale da prime predstavnike građana; taj broj pada na svega dve opštine (šest odsto) kada se radi o sednicama skupštine opštine.⁸²

Obezbeđivanje prevoda takođe ne izgleda kao nešto što sprečava učešće građana: u skoro svim slučajevima kada je to traženo prevod je bio obezbeđen, ili su opštine te koje obezbeđuju prevod bez obzira na konkretne zahteve. U četiri opštine (12 odsto)⁸³ prevod je uvek bio obezbeđen za sastanke odbora za politiku i finansije i skupštine opštine, dok je u sedam opština (21 odsto)⁸⁴ prevod bio obezbeđen na nekim od ovih sastanaka.

Kada se radi o javnom obaveštavanju o sednicama zakonodavnog tela, iako je teško doneti zaključak da intenzivnije obaveštavanje o ovakvim sastancima dovodi do veće posećenosti građana, uočeno je da nijedno javno obaveštenje nema za posledicu apsolutno neučestvovanje građana. Bez obzira na to, mogu se izvući neki zaključci u pogledu učešća predstavnika građana na sastancima odbora za politiku i finansije i skupštine opštine:

⁷⁷ Videti Deo 2.2.

⁷⁸ Gjakovë/Đakovica, Klokot/Kllokot, Štrpce/Shtërpçë.

⁷⁹ Dečan/Dečane, Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Glllogoc/Glogovac, Istog/Istok, Junik, Klokot/Kllokot, Lipjan/Lipljan, Skenderaj/Srbica, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

⁸⁰ U Fushë Kosovë/Kosovom Polju, Gračanici/Gračanicë, Lipjan/Lipljanu.

⁸¹ Dragash/Dragaš, Gjakovë/Đakovica, Glllogoc/Glogovac, Istog/Istok, Junik, Pejë/Pecë, Podujevë/Podujevo, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

⁸² Glllogoc/Glogovac i Junik.

⁸³ Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Novo Brdo/Novobërde, Štrpce/Shtërpçë.

⁸⁴ Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gračanica/Gračanicë, Kamenicë/Kamenica, Klokot/Kllokot, Lipjan/Lipljan, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Ranilug/Ranillug.

Prvo, učešće građana je bilo mnogo češće na sednicama skupštine opštine nego na sastancima odbora za politiku i finansije u vezi sa izradom i odobravanjem budžeta. Na primer, u devet opština (26 odsto)⁸⁵ građani su ponekad ili uvek prisustvovali sastancima odbora za politiku i finansije, odnosno predstavnici građana nisu prisustvovali ovim sastancima u 25 opština (74 odsto).⁸⁶ Kada se radi o sednicama skupštine opštine o izradi budžeta ili njegovom odobrenju, uočen je suprotan trend: u 25 opština građani su prisustvovali sastancima uvek ili ponekad,⁸⁷ a u devet opština nikada nisu prisustvovali sednicama skupštine opštine.⁸⁸ Veće prisustvo na sednicama skupštine opštine o izradi i odobrenju budžeta može se pripisati boljem poštovanju obaveze javnog obaveštavanja o sednicama skupštine opštine nego o sastancima odbora za politiku i finansije, kao što je prethodno navedeno; takođe je moguće da je zainteresovanost i informisanost građana veća kada je u pitanju rad skupštine opštine, kao najvišeg predstavničkog tela u opštini.

Drugo, prisustvo medija na sednicama zakonodavnih tela, koje može poboljšati informisanost o odlukama zakonodavnih tela i osigurati da se izabrani zvaničnici rukovode višim standardima transparentnosti i odgovornosti, pokazalo je sličan obrazac kao i prisustvo građana, mada je prisustvo medija bilo veće. Predstavnici medija su bili prisutni na svim ili nekim sastancima odbora za politiku i finansije u 14 opština (41 odsto)⁸⁹ i na svim ili nekim sednicama skupštine opštine u 28 opština (82 odsto).⁹⁰

Treće, čak i kada javnost prisustvuje sastancima ovih zakonodavnih tela, zabeleženi podaci pokazuju niske vrednosti. Uočeno je da je najveći broj osoba koje su prisustvovali sastancima odbora za politiku i finansije iznosio 15;⁹¹ u svim ostalim slučajevima sastancima je prisustvovalo 5 ili manje osoba. Na većini sastanaka skupštine opštine na kojima je zabeleženo prisustvo javnosti bilo je prisutno samo jedan do četvoro predstavnika građana.⁹² Samo je u šest – uglavnom većih – opština⁹³ zabeleženo da je deset ili više predstavnika

⁸⁵ Dečan/Dečane, Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaćanik, Kamenicë/Kamenica, Lipjan/Lipljan, Prishtinë/Priština, Rahovec/Orahovac, Viti/Vitina.

⁸⁶ Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjakovë/Đakovica, Glllogoc/Glogovac, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Junik, Klinë/Klina, Klokot/Klllokot, Malishevë/Mališevo, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërde, Obiliq/Obilić, Parteš/Partesh, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Prizren, Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Štrpce/Shtërpçë, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn.

⁸⁷ Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Glllogoc/Glogovac, Gračanica/Gračanicë, Junik, Kačanik/Kaćanik, Klinë/Klina, Lipjan/Lipljan, Malishevë/Mališevo, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërde, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština, Prizren, Rahovec/Orahovac, Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje, Štrpce/Shtërpçë, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

⁸⁸ Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Klokot/Klllokot, Obiliq/Obilić, Parteš/Partesh, Podujevë/Podujevo, Skenderaj/Srbica.

⁸⁹ Dečan/Dečane, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Glllogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaćanik, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Malishevë/Mališevo, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština, Prizren, Rahovec/Orahovac, Viti/Vitina.

⁹⁰ Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Glllogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Istog/Istok, Junik, Kačanik/Kaćanik, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Klokot/Klllokot, Lipjan/Lipljan, Malishevë/Mališevo, Mitrovicë/Mitrovica, Parteš/Partesh, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Prizren, Rahovec/Orahovac, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Štrpce/Shtërpçë, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

⁹¹ Prizren.

⁹² 22 sastanka.

⁹³ Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Lipjan/Lipljan, Mitrovicë/Mitrovica, Prizren, Suharekë/Suva Reka.

građana prisustvovalo sastancima skupštine opštine, gde je najveći zabeleženi broj prisutnih predstavnika iznosio 12.⁹⁴

Na kraju, ni predstavnici građana ni predstavnici medija nisu prisustvovali nijednom sastanku odbora za zajednice o izradi budžeta. Razlog za to jednim delom može biti zbog činjenice da je, kao što je pomenuto,⁹⁵ nešto više od polovine sastanaka odbora za zajednice na kojima se razgovaralo o budžetu bilo javno najavljeno.

3.3 Javni sastanci o izradi opštinskog budžeta

3.3.1 Pregled javnih sastanaka o izradi opštinskog budžeta

Terenski timovi OEBS-a su nadgledali i izveštavali o otprilike 100 javnih sastanaka sazvanih da bi se raspravljalo o izradi budžeta i da bi se prikupili stavovi javnosti o budžetskim prioritetima. Ove javne sastanke sazivali su izvršni ili zakonodavni ogranci opštinskih vlasti. U otprilike polovini od 34 procenjene opštine jedan od ovih ogranaka sazvaio je jedan ili dva javna sastanka.⁹⁶ Druga polovina opština je sazvala između tri i sedam javnih sastanaka, a jedna opština je sazvala 15 javnih sastanaka.⁹⁷ Samo jedna opština nije održala nijedan javni sastanak na kome bi prikupila mišljenje javnosti o budžetu.⁹⁸

Što je još bitnije, javne sastanke je sazivaio samo izvršni ogranak u nešto više od polovine opština (53 odsto).⁹⁹ Odbori za politiku i finansije i skupštine opština, koji su zakonski dužni da sazivaju javne sastanke, to su učinili u samo dvanaest (35 odsto)¹⁰⁰ odnosno šest (18 odsto)¹⁰¹ opština. Pravni zahtev za skupštine opština da sazovu jedan ili više javnih sastanaka nakon dobijanja predloga budžeta od predsednika opštine ispunjen je u samo tri opštine (9 odsto),¹⁰² što predstavlja grubo kršenje pravnog okvira.

⁹⁴ Na po jednoj sednici skupštine opštine u Lipjan/Lipljanu i Prizrenu.

⁹⁵ Videti Deo 3.2.2.

⁹⁶ *Jedan javni sastanak*: Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Junik, Obiliq/Obilić, Pejë/Peć, Skenderaj/Srbica, Suharekë/Suva Reka;

Dva javna sastanka: Glogoc/Glogovac, Kaçanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Malishevë/Mališevo, Podujevë/Podujevo, Štrpce/Shtërpçë, Vushtrri/Vučitrn.

⁹⁷ *Tri javna sastanka*: Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Klokot/Klllokot, Mamuşa/Mamushë/Mamuşa, Novo Brdo/Novobërde, Partesh/Partesh, Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje;

Četiri javna sastanka: Gračanica/Gračanicë;

Pet javnih sastanaka: Deçan/Dečane, Mitrovicë/Mitrovica, Rahovec/Orahovac, Viti/Vitina;

Šest javnih sastanaka: Istog/Istok, Prishtinë/Priština;

Sedam javnih sastanaka: Lipjan/Lipljan, Prizren;

15 javnih sastanaka: Ferizaj/Uroševac.

⁹⁸ Gjakovë/Đakovica.

⁹⁹ U 18 opština: Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Junik, Kaçanik/Kaçanik, Klinë/Klina, Klokot/Klllokot, Lipjan/Lipljan, Malishevë/Mališevo, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërde, Obiliq/Obilić, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština, Ranilug/Ranillug, Skenderaj/Srbica, Suharekë/ Suva Reka, Viti/Vitina.

¹⁰⁰ Deçan/Dečane, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjilan/Gnjilane, Glogoc/Glogovac, Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Mamuşa/Mamushë/Mamuşa, Prizren, Rahovec/Orahovac, Shtimë/Štimlje, Štrpce/Shtërpçë, Vushtrri/ Vuçitrn.

¹⁰¹ Deçan/Dečane, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Mamuşa/Mamushë/Mamuşa, Partesh/Partesh, Podujevë/Podujevo.

¹⁰² Mamuşa/Mamushë/Mamuşa, Istog/Istok, Podujevë/Podujevo.

Tabela 2: Javni sastanci koje su održali zakonodavni i izvršni ogranak opštine

Javni sastanci koje je sazvala opština	Broj opština	Procenat opština
Javni sastanci koje je sazvao samo izvršni ogranak	18	53%
Javni sastanci koje je sazvao odbor za politiku i finansije	12	35%
Javni sastanci koje je sazvala skupština opštine	6	18%
Javni sastanci koje je sazvala skupština opštine nakon dobijanja budžeta od predsednika opštine	3	9%

Nijedna opština nije održala niz javnih konsultacija predviđenih u budžetskom cirkularu, a to su: javni sastanci o srednjoročnom budžetskom okviru koje saziva izvršni ogranak, zatim javni sastanci o srednjoročnom budžetskom okviru koje saziva odbor za politiku i finansije, za kojim slede javni sastanci o predlogu budžeta koje saziva izvršni ogranak sa završnim javnim sastankom o predlogu budžeta koji održava skupština opštine. Osim toga, sadržaj javnih diskusija na javnim sastancima više je bio usmeren na opšte prioritete stanovnika u pogledu kapitalnih investicija i ostale potrebe nego na detaljno razmatranje srednjoročnog budžetskog okvira i predloga budžeta kao kodifikaciju ovih prioriteta. Razlog tome delimično leži u činjenici da je nekoliko opština na javnim sastancima prosledilo primerke ovih dokumenata predstavnicima građana.

3.3.2 Obaveštavanje javnosti o javnim sastancima za izradu opštinskog budžeta

Relevantni zakoni propisuju da obaveštenje o održavanju javnih sastanaka mora biti objavljeno dve nedelje unapred.¹⁰³ Od ukupnog broja svih sastanaka održanih tokom perioda izveštavanja, 30 odsto sastanaka je najavljivano dve nedelje unapred,¹⁰⁴ 14 odsto deset dana unapred,¹⁰⁵ 44 odsto šest do sedam dana unapred,¹⁰⁶ i 12 odsto tri do pet dana unapred.¹⁰⁷ Drugim rečima, 50 odsto opština je najavilo jedan ili više javnih sastanaka dve nedelje unapred.¹⁰⁸

Broj opština koje su izdale obaveštenja o javnim sastancima na oba službena jezika¹⁰⁹ iznosio je 10 (29 odsto), što čini malo manji broj u odnosu na obaveštenja koja su izdata na oba službena jezika za sastanake odbora za politiku i finansije i sednica skupštine opštine.¹¹⁰ Pet opština (15 odsto) je izdalo deo obaveštenja o javnim sastancima na oba službena jezika.¹¹¹ Preostala polovina opština¹¹² nije izdala nijedno javno obaveštenje o javnim sastancima za razmatranje izrade budžeta na oba službena jezika. U tom smislu opštine imaju tendenciju da budu nešto marljivije kada se radi o izdavanju javnih obaveštenja na oba službena jezika o

¹⁰³ Član 68.1, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008. i član 6.4, Administrativno uputstvo br. 2008/09 za transparentnosti u opštinama, Ministarstvo lokalne uprave, 15. jul 2008.

¹⁰⁴ 13 sastanaka.

¹⁰⁵ 14 sastanaka.

¹⁰⁶ 45 sastanaka.

¹⁰⁷ 12 sastanaka.

¹⁰⁸ Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjilan/Gnjilane, Glllogoc/Glogovac, Gračanica/Gračanicë, Junik, Kačanik/Kaçanik, Klinë/Klina, Klokot/Klllokot, Lipjan/Lipljan, Malishevë/Mališevo, Parteš/Partesh, Podujevë/Podujevo, Prizren, Skenderaj/Srbica, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn.

¹⁰⁹ U slučaju Prizrena i Mamuša/Mamushë/Mamuše sva tri jezika su službeni jezici na nivou opštine.

¹¹⁰ Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Klokot/Klllokot, Novo Brdo/Novobërde, Obiliq/Obilić, Pejë/Peć, Štrpce/Shtërpçë, Vushtrri/Vučitrn.

¹¹¹ Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gračanica/Gračanicë, Lipjan/Lipljan, Prizren, Ranilug/Ranillug.

¹¹² 17 opština: Dečan/Dečane, Ferizaj/Uroševac, Glllogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Junik, Kačanik/Kaçanik, Malishevë/Mališevo, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Mitrovicë/Mitrovica, Parteš/Partesh, Prishtinë/Priština, Podujevë/Podujevo, Suharekë/Suva Reka, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Rahovec/Orahovac, Viti/Vitina.

održavanju javnih sastanaka za izradu budžeta nego kada se radi o sastancima zakonodavnih tela.¹¹³

Što se tiče sastanaka zakonodavnih tela, najčešće su se koristili sledeći načini obaveštavanja javnosti o javnim sastancima: postavljanje obaveštenja na internet stranici opštine, postavljanje obaveštenja na zgradama opštine i/ili javnim oglasnim tablama, ili kombinacija ova dva načina. Radijsko i televizijsko oglašavanje, kao i postavljanje plakata/obaveštenja na javnim mestima, češće se koristilo za javne sastanke nego za sastanke zakonodavnih tela. Samo je jedna opština¹¹⁴ najavila javni sastanak u štampanim medijima (novinama). Što se tiče sastanaka zakonodavnih tela, direktni pozivi upućeni starešinama sela, građanskom društvu i/ili medijima takođe su korišćeni kao načini obaveštavanja. Pored toga, kao što je gore opisano,¹¹⁵ opštine su dužne da javna obaveštenja o javnim sastancima postavljaju na najposećenijim mestima u opštini, na internet stranici opštine i u štampanim i elektronskim medijima. Iako se za najavu javnih sastanaka uglavnom koriste internet stranice opština, zabeležen je samo jedan slučaj upotrebe štampanih medija za najavu tih sastanaka. Takođe, što se tiče sastanaka zakonodavnih tela, teško je zaključiti do kog su nivoa javna obaveštenja postavljena na najposećenijim mestima u opštini.

3.3.3 Učešće javnosti na javnim sastancima za izradu opštinskog budžeta

Sve opštine su bile uspešne u obezbeđivanju odgovarajućih uslova (prostora) za prijem predstavnika građana na sastancima otvorenim za javnost. Nalazi pokazuju da je obezbeđivanje prevoda na javnim sastancima slično obezbeđivanju prevoda na sastancima zakonodavnih tela: prevod je obezbeđen na svim javnim sastancima u tri opštine (9 odsto),¹¹⁶ dok je prevod nekih sastanaka obezbeđen u šest opština (18 odsto).¹¹⁷

Procenat vredan pažnje (41 odsto)¹¹⁸ tiče se opština koje su održale jedan ili više javnih sastanaka na alternativnim lokacijama, to jest van većeg grada/sela u opštini. Iako dokazi ne ukazuju na to da sastanci održani na alternativnim lokacijama privlače veći broj stanovnika, može se pretpostaviti da ovi sastanci zaista privlače pojedince koji inače ne bi učestvovali na javnim sastancima koji se održavaju u većem gradu/selu u opštini, a uglavnom su se održavali u sali skupštine opštine.

Posećenost javnih sastanaka znatno varira od sastanka do sastanka. Najveći zabeleženi stepen posećenosti iznosi deset do 19 stanovnika,¹¹⁹ zatim sledi 20 do 29 stanovnika¹²⁰ i konačno od 30 – 39 stanovnika.¹²¹ Prisustvo 100 ili više stanovnika zabeleženo je na javnim sastancima u tri opštine: 100 (Kačanik/Kaćanik), 130 (Gračanica/Gračanicë) i 140 (Podujevë/Podujevo).

¹¹³ Videti Deo 3.2.2 za podatke o procentu opština koje su izdale javna obaveštenja o sastancima zakonodavnih tela na oba službena jezika.

¹¹⁴ Prishtinë/Priština.

¹¹⁵ Videti Deo 3.2.2.

¹¹⁶ Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Štrpce/Shtërpce.

¹¹⁷ Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Kamenicë/Kamenica, Klokot/Klllokot, Lipjan/Lipljan, Novo Brdo/Novobërde, Prizren.

¹¹⁸ Ferizaj/Uroševac, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Lipjan/Lipljan, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërde, Parteš/Partesh, Prishtinë/Priština (in neighbourhoods), Prizren, Rahovec/Orahovac, , Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje, Viti/Vitina..

¹¹⁹ Na 26 sastanaka.

¹²⁰ Na 23 sastanka.

¹²¹ Na 18 sastanaka.

Prisustvo medija na javnim sastancima beleži slične vrednosti kao i prisustvo na sednicama skupštine opštine, mada je nešto manje: u 25 opština (74 odsto)¹²² predstavnici medija bili su prisutni na nekim ili svim javnim sastancima.

Bilo je teško identifikovati metode koje su uspešne u privlačenju većeg broja stanovnika na javnim sastancima. Svakako, što je veći broj javnih sastanaka koje je sazvala opština, posebno ako se održavaju na različitim lokacijama, veći je broj stanovnika koji će biti uključen. Teško je dokazati da li unapred izdato obaveštenje dovodi do većeg prisustva. Na primer, od ukupno 18 javnih sastanaka koji su privukli 50 ili više stanovnika, devet sastanka je najavljeno šest ili sedam dana unapred, šest sastanaka je najavljeno dve nedelje unapred, dva sastanka su najavljena tri dana unapred a jedan sastanak je najavljen pet dana unapred. Međutim, što se tiče tih javnih sastanaka koji su privukli 50 ili više ljudi, domet obaveštavanja bio je veći, jer su uključene opštine koristile dodatne načine najavljivanja, kao što su radijsko oglašavanje, plakati/obaveštenja na javnim mestima u celoj opštini i drugi načini obaveštavanja. Ovo ukazuje da veći domet javnih obaveštenja može privući veći broj stanovnika na javne sastanke.

U nastojanju da promovišu transparentnost, opštine su dužne da na internet stranici opštine postave i srednjoročni budžetski okvir i predlog budžeta.¹²³ Do sredine novembra 2011, manje od polovine opština je postavilo jedan ili drugi dokument na svojoj internet stranici.¹²⁴

3.3.4 Druge opštinske inicijative za dobijanje mišljenja i komentara javnosti o budžetu

Pored održavanja javnih sastanaka, neke opštine su se angažovale u ostalim aktivnostima kako bi prikupile komentare javnosti o izradi budžeta ili obavestile javnost izradi budžetskih dokumenata. Primeri ovih aktivnosti uključuju nastup direktora za finansije na radiju ili televiziji kako bi javnost bila obavestena o procesu izrade budžeta¹²⁵ i konsultativne sastanke sa posebnim interesnim grupama/akterima o budžetskim prioritetima.¹²⁶ Predstavnici opština takođe su ostvarili koordinaciju sa spoljnim akterima u sprovođenju aktivnosti opisanih u ovom delu.

3.3.5 Podrška spoljnih aktera u povećavanju učešća javnosti na sastancima o izradi budžeta

Pored procesa praćenja i izveštavanja sprovedenih od strane terenskih timova OEBS-a, čija je svrha da se poveća svest među opštinskim zvaničnicima o pravnim zahtevima u vezi sa procesom izrade budžeta i time poboljša poštovanje ovih zahteva, OEBS nekoliko godina pruža podršku strukturiranom forumu za dijalog između centralnog nivoa, posebno Ministarstva za finansije, i opština o izradi opštinskog budžeta.¹²⁷

¹²² Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Glogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Istog/Istok, Kačanik/Kaćanik, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Klokot/Kllokot, Lipjan/Lipljan, Malishevë/Mališevo, Mitrovicë/Mitrovica, Parteš/Partesh, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Prizren, Rahovec/Orahovac, Ranilug/Ranillug, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn.

¹²³ Strane 8, 24, Opštinski budžetski cirkular 2012/01, Ministarstvo finansija, 13. maj 2011.

¹²⁴ U 15 opština: Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Glogoc/Glogovac, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaćanik, Kamenicë/Kamenica, Malishevë/Mališevo, Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Prizren, Shtimë/Štimlje, Skenderaj/Srbica, Štrpce/Shtërpçë, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn.

¹²⁵ Ferizaj/Uroševac, Istog/Istok, Parteš/Partesh.

¹²⁶ Junik, Klinë/Klina.

¹²⁷ U okviru projekta Sektora za lokalnu upravu, Podrška dijalogu između centralnog i lokalnog nivoa za delotvornu reformu lokalne uprave –Forumi opštinskog rukovodstva iz 2011.

OEBS je tokom 2011. u nekim opštinama pružao podršku opštinskim predstavnicima u dopiranjima do javnosti tokom procesa pripreme budžeta na različite načine: pružanjem logističke ili organizacione podrške za seminare i/ili konsultativne sastanke o budžetu;¹²⁸ finansiranjem štampanja budžetskih dokumenata za raspodelu stanovnicima;¹²⁹ organizovanjem simulacionih sastanaka skupštine opštine za mlade u cilju vođenja debate o predlogu budžeta;¹³⁰ finansiranjem svakodnevnih radijskih obaveštenja o javnim sastancima o budžetu i televizijske debate o pripremi opštinskog budžeta između opštinskih direktora za ekonomiju i finansije;¹³¹ i televizijskim intervjuima na ulici u kojima stanovnici iznose svoje zabrinutosti i komentare u pogledu procesa pripreme budžeta.¹³² Štaviše, u sklopu projekta koji ima za cilj da poveća odgovornost opštine, OEBS je bio producent i finansirao je emitovanje televizijskih i radijskih obaveštenja o planiranju opštinskog budžeta na celom Kosovu. Ova obaveštenja su emitovana tokom septembra na tri jezika, a akcenat je bio stavljen na pravo stanovnika da razmotre, prokomentarišu i predlože prioritete opštinskog budžeta kao i pravo da učestvuju na javnim sastancima o izradi budžeta.¹³³ Kampanja je započela nizom događaja za štampu organizovanih u svih pet regiona Kosova, kojima su prisustvovali kako opštinski zvaničnici tako i novinari. OEBS je finansirao dizajn i štampanje dve grupe postera: prva je podsticala učešće javnosti u procesu pripreme budžeta opštine,¹³⁴ a druga je podsticala stanovnike da prisustvuju sastancima skupštine opštine,¹³⁵ i ti posteri su raspodeljeni svim opštinama za njihovu konačnu upotrebu. Na kraju, nalazi iz ovog izveštaja biće upotrebljeni kako bi se ocenilo pet opština koje ostvaruju najbolji učinak u smislu učesničke izrade budžeta, koje će učestvovati u aktivnosti razmene najboljih praksi koja će se održati tokom 2012.

Projekat Podrška lokalnoj upravi i decentralizaciji na Kosovu (LOGOS), koji finansira Švajcarska agencija za razvoj, a realizuje Helvetas Swiss-Inter-cooperation, pružio je direktnu podršku opštinskim zvaničnicima u objavljivanju, organizovanju i održavanju javnih sastanaka u osam opština u regionu Gjilan/Gnjilana.¹³⁶

Na kraju, Američka agencija za međunarodni razvoj je ove godine, preko svog programa Inicijativa za demokratske i efektivne opštine (DEMI), sprovela inicijativu „Uključiv i transparentan proces izrade budžeta“ sa svojim partnerskim opštinama.¹³⁷ Ova inicijativa sastavljena je od nekoliko aktivnosti, kao što su organizovanje seminara sa članovima odbora za politiku i finansije i organizacijama građanskog društva o uključivoj izradi budžeta, što je dovelo do izrade koordinisanih akcionih planova; finansiranje i objavljivanje materijala za obaveštavanje, kao što su leci, posteri, radio emisije itd.; kao i druga nastojanja da se poveća učešće javnosti u procesu pripreme opštinskog budžeta.

¹²⁸ Dečan/Dečane.

¹²⁹ Mitrovicë/Mitrovica, Shtimë/Štimlje, Suharekë/Suva Reka.

¹³⁰ Suharekë/Suva Reka.

¹³¹ Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn.

¹³² Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn.

¹³³ Obaveštenja su emitovana 21 dan, i tokom tog perioda emitovano je približno 196 minuta televizijskih obaveštenja i 523 minuta radijskih obaveštenja.

¹³⁴ 6.000 postera [4.000 na albanskom, 1.500 na srpskom, 500 na turskom].

¹³⁵ 4.400 postera [3.000 na albanskom, 1.000 na srpskom, 400 na turskom].

¹³⁶ Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaćanik, Kamenicë/Kamenica, Klokot/Klllokot, Novo Brdo/Novobërde, Parteš/Partesh, Ranilug/Ranillug, Viti/Vitina.

¹³⁷ Dečan/Dečane, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjilan/Gnjilane, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Junik, Kačanik/Kaćanik, Kamenicë/Kamenica, Klokot/Klllokot, Malishevë/Mališevo, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërdë, Parteš/Partesh, Pejë/Peć, Prizren/Prizren, Ranilug/Ranillug, Štrpce/Shtërpçë, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn.

4. ZAKLJUČAK

Na osnovu gore opisanih nalaza, može se identifikovati nekoliko trendova koji predstavljaju oblasti u kojima su neophodna poboljšanja i oblasti u kojima opštine na zadovoljavajući način poštuju zakonom propisane zahteve procesa izrade budžeta.

Prvo, kada govorimo o poštovanju tri roka u vezi sa budžetom, sve skupštine opština ispoštovale su zahtev da usvoje predlog opštinskog budžeta do 30. septembra; primećeno je da je ovo poštovanje značajno manje kada govorimo o odobrenju srednjoročnog budžetskog okvira od strane skupštine opštine do 30. juna i još slabije kada govorimo o obavezi predsednika opštine da podnese predlog opštinskog budžeta skupštini opštine do 1. septembra. Drugi primećeni nedostaci bili su zaobilaženje odobrenja odbora za politiku i finansije za srednjoročni budžetski okvir i, u manjem broju slučajeva, predlog budžeta kao i podnošenje srednjoročnog budžetskog okvira Ministarstvu finansija bez zakonodavnog usvajanja.

Drugo, dok se u većini opština odbori za politiku i finansije i skupštine opština sastaju dva puta kako bi odobrili srednjoročni budžetski okvir i predlog budžeta, u nekim opštinama se svako zakonodavno telo sastalo samo jednom kako bi diskutovalo i odobrilo oba dokumenta, što je suprotno zahtevima opisanim u Budžetskom cirkularu. Ova praksa takođe dovodi u pitanje obim u kome su članovi zakonodavnih tela detaljno razgovarali o prioritetima u potrošnji. U najvećem delu, odbori za zajednice nisu bili uključeni u proces izrade opštinskog budžeta.

Treće, poštovanje zahteva za blagovremeno obaveštavanje o sastancima zakonodavnog tela za razmatranje ili odobrenje budžeta bilo je dobro u većini opština, posebno kada govorimo o sastancima skupštine opštine, kao što je obezbeđivanje adekvatnog prostora za učešće javnosti i prevoda, po potrebi. Opštine su najčešće najavljivale sastanke zakonodavnih tela na internet stranici opštine i/ili postavljanjem obaveštenja na zgradi opštine i na oglasnim tablama, ali su korišćene i druge metode. Bez obzira na to, prisustvo na sastancima zakonodavnih tela, koji su otvoreni za javnost, ocenjeno je kao nisko.

Četvrto, negativno je to što nijedna opština nije ispunila zahteve za održavanje javnih konsultacija predviđenih u Budžetskom cirkularu, u smislu sazivanja javnih sastanaka od strane izvršnog i zakonodavnog ogranka na temu srednjoročnog budžetskog okvira i predloga budžeta. Jedan od najvećih identifikovanih nedostataka bio je neuspeh velike većine skupština opština da sazovu najmanje jedan javni sastanak o predlogu opštinskog budžeta pre njegovog usvajanja. Međutim, pozitivno je to što su skoro sve opštine održale javne sastanke o procesu pripreme budžeta ove godine.

Peto, kada govorimo o blagovremenom objavljivanju javnih sastanaka, treba da se poboljša poštovanje zahteva da se oni objavljuju dve nedelje unapred. Opštine uglavnom koriste šire metode obaveštavanja javnosti o održavanju javnih sastanaka nego što je to slučaj sa sastancima zakonodavnog ogranka, kako u smislu geografskog postavljanja javnih obaveštenja tako i u smislu većeg korišćenja alternativnih metoda kao što su radio obaveštenja. Sve opštine su se pobrinule da osiguraju adekvatan prostor za učešće javnosti na mestima na kojima su ovi sastanci održavani, kao i da osiguraju prevod ukoliko se traži, a nešto manje od jedne polovine opština održava javne sastanke na lokacijama van većeg grada/sela opštine, što se može identifikovati kao dobra praksa.

Na kraju, prisustvo javnim sastancima sazvanim kako bi se diskutovalo o budžetskim prioritetima varira u velikoj meri od opštine do opštine, čak i od sastanka do sastanka u jednoj opštini. Šire javno obaveštavanje o održavanju javnih sastanaka korišćenjem alternativnih metoda obaveštavanja, kao što su obaveštenja emitovana na radiju i televiziji, može privući veći broj stanovnika na javne sastanke. Kvalitet diskusije na javnim sastancima mogao bi da se unapredi učestalijom raspodelom primeraka budžetske dokumentacije stanovnicima. U principu, može se zaključiti da bi većina opština trebalo da uloži veće napore da dobije doprinos javnosti i njihovu povratnu reakciju tokom procesa izrade godišnjeg budžeta opštine.

5. PREPORUKE

Ministarstvu finansija

- Ojačati nadzor poštovanja zakonskih rokova od strane opštine tokom procesa izrade godišnjeg budžeta i njegovog odobravanja, tako što će se opštinama naložiti da redovno izveštavaju o svim budžetskim rokovima i procesima javnih konsultacija. Prema tome, razvoj mehanizma za praćenje ispunjavanja uslova i podnošenja Ministarstvu od strane opština olakšao bi sveobuhvatno i redovno izveštavanje.
- Pridržavati se zakonskih obaveza ministarstva ukoliko opštinske institucije ne ispoštuju određene rokove, npr. ne imenuju opštinske finansijske upravnike.
- Preciznije predstaviti zahteve za održavanje javnih konsultacija kako za izvršni tako i za zakonodavni ogranak opštine u budućim opštinskim budžetskim cirkularima.
- Naglasiti ulogu odbora za zajednice, kao obaveznog zakonodavnog odbora odgovornog za razmatranje svih opštinskih politika, praksi i aktivnosti, kako bi se osiguralo da su prava i interesi zajednica u potpunosti ispoštovani u budućim opštinskim budžetskim cirkularima.
- Unaprediti transparentnost i odgovornost opštine, nadgledati i osigurati objavljivanje srednjoročnog budžetskog okvira i predloga budžeta na internet stranicama opštine.

Opštinama

Povećati prisustvo javnosti na sastancima zakonodavnog tela i na javnim sastancima o izradi budžeta:

- Pripremiti i javno objaviti raspored održavanja sastanaka, u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti i Budžetskim cirkularom, na samom početku procesa izrade godišnjeg budžeta kako bi se ostavilo dovoljno vremena za javno objavljivanje sastanaka; ovo bi istovremeno olakšalo nastojanja građanskog društva da prati ceo proces izrade budžeta.
- Povećati svest stanovnika o održavanju ovih sastanaka geografskim proširivanjem aktivnosti postavljanja javnih obaveštenja u celoj opštini i primenom alternativnih metoda obaveštavanja kao što su obaveštenja na radiju i u štampanim medijima, posterima/obaveštenja postavljena na javnim mestima u celoj opštini itd.
- Obezbediti da su javna obaveštenja o sastancima dostupna svim zajednicama izdavanjem javnih obaveštenja na svim službenim jezicima Kosova/opštine, shodno potrebama.
- Održati sastanke nakon redovnog radnog vremena kako bi se olakšalo učešće javnosti i održati neke od sastanaka van većeg grada /sela opštine kako bi se osiguralo dopiranje do većeg broja stanovnika.

Poboljšati komunikaciju sa javnošću po pitanju procesa izrade budžeta drugim sredstvima:

- Koristiti alternativne metode kako bi se dobili mišljenje i povratne informacije javnosti o opštinskom budžetu, kao što su debate emitovane na televiziji i konsultativni sastanci sa posebnim interesnim grupama kao što su grupe žena, grupe mladih itd.
- Dostaviti pismeni materijal, posebno nacрте primeraka srednjoročnog budžetskog okvira i predloga budžeta, stanovnicima na svim sastancima za izradu budžeta. Takođe, osigurati da oba dokumenta blagovremeno budu na raspolaganju na internet stranici opštine.
- Izdavati redovne izveštaje o procesu izrade budžeta putem medijskih kuća i na internet stranici opštine.

Poboljšati poštovanje koraka i rokova u vezi sa izradom budžeta:

- Zakonodavni ogranak treba da vrši svoju nadzornu ulogu tako što će zahtevati od izvršnog ogranka da redovno izveštava o svom napretku u izradi srednjoročnog budžetskog okvira i predloga budžeta. Ovo bi povećalo poštovanje rokova za odobrenje budžeta predviđenih zakonskim okvirom.
- Zakonodavni ogranak treba da osigura da odbor za politiku i finansije i odbor za zajednice ne zaobiđu preispitivanje i odobrenje srednjoročnog budžetskog okvira i predloga budžeta.

Organizacijama građanskog društva

- Preispitati godišnje budžetske cirkulare kako bi se osiguralo upoznavanja sa rokovima za izradu budžeta i obavezama održavanja javnih konsultacija, a s ciljem da se povećaju kapaciteti za delotvorno praćenje i ocenu procesa izrade budžeta.
- Zahtevati od opštine raspored sastanaka o izradi budžeta na samom početku procesa izrade godišnjeg budžeta, kako bi se adekvatno isplanirale inicijative za praćenje i/ili konsultacije.
- Zahtevati od opštine primerke srednjoročnog budžetskog okvira i predloga budžeta; pažljivo ispitati sve aspekte planova opštinskih troškova navedenih u oba dokumenta i podneti komentare izvršnom i zakonodavnom ogranku u opštini.
- Održati javne debate/okrugle stolove o procesu izrade budžeta, uključujući srednjoročni budžetski okvir i predlog budžeta, kako bi se prikupile informacije o prioritetima javne potrošnje i istakao interes i posvećenosti javnosti povećanju transparentnosti i odgovornosti lokalne uprave.