

ROMACTED

*Promoting good governance
and Roma empowerment
at local level*



**Smjernice za budžetiranje
odgovorno prema Romima i Egipćanima
na lokalnom nivou**

Co-funded
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Co-funded and implemented
by the Council of Europe



*Promoting good governance
and Roma empowerment
at local level*

SMJERNICE ZA BUDŽETIRANJE ODGOVORNO PREMA ROMIMA I EGIPĆANIMA NA LOKALNOM NIVOU

ROMACTED Program
Promovisanje dobrog upravljanja i
osnaživanja Roma na lokalnom nivou

**Zajednički program
Evropske unije i Savjeta Evrope**

Autor:
Marko Sošić

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Savjeta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/autorke i ni u kom slučaju ne predstavlja zvanične stavove Evropske unije, ni Savjeta Evrope.

Svi zainteresovani za reprodukciju ili prevod cijelog ili dijela dokumenta mogu to uraditi uz prethodnu saglasnost Programa ROMACTED (romacted@coe.int).

Dizajn i prelom: Jovica Tadić

Fotografija: Freepik

Objavio Program ROMACTED
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe-romacted.org
www.coe.int

www.ec.europa.eu

©Program ROMACTED, Septembar 2023.

Sadržaj

Uvod	7
Budžetiranje odgovorno prema Romima i Egipćanima na lokalnom nivou u Crnoj Gori	8
Mogućnosti za uticaj u fazi pripreme budžeta	11
Analiza procjene fiskalnog uticaja	11
Učešće u javnoj raspravi o planskim aktima opštine	12
Učešće u javnoj raspravi o budžetu opštine	12
Mogućnosti za uticaj u fazi usvajanja budžeta	15
Mišljenje Ministarstva finansija na prijedlog budžeta opštine	15
Učešće u raspravi o budžetu u skupštini opštine	15
Mogućnosti za uticaj u fazi izvršenja budžeta	17
Praćenje rebalansa budžeta i preusmjeravanja	17
Uvid u analitičke kartice za detalje o potrošnji	18
Praćenje potrošnje budžeta u toku godine	18
Javne nabavke	19
Mogućnosti za uticaj u fazi nadzora budžeta	21
Rad Državne revizorske institucije	21
Praćenje kapitalnih projekata	22
Revizorski izvještaji o potrošnji opštinskog budžeta	23
Lista korisnih izvora	25
Dokumenta	25
Zakoni	25
Podzakonska akta	26

Uvod

Ove Smjernice su nastale u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope ROMACTED - *Promovisanje dobrog upravljanja i osnaživanja Roma na lokalnom nivou*. Druga faza programa ROMACTED ima za cilj poboljšanje integracije romske populacije u lokalnim zajednicama kroz pojačano učešće u kreiranju lokalne politike i sprovođenju lokalnih akcija. ROMACTED II pomaže lokalnim vlastima da integrišu specifične mjere za Rome u redovne lokalne politike, akcione planove koji se odnose na ove politike, budžete i javne usluge, poboljšavajući na taj način demokratsko učešće i osnaživanje lokalnih romskih zajednica.

U okviru Berlinskog procesa u julu 2019. godine usvojena je Deklaracija partnera sa Zapadnog Balkana o integraciji Roma u okviru procesa proširenja EU (tzv. Poznanjska deklaracija).¹ Države su se na ovaj način obavezale da će nastaviti i dalje unapređivati napore za postizanje ravnopravnosti i pune integracije Roma, uz postizanje posebno definisanih ciljeva u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, stanovanja, zdravstvene zaštite, dokumentacije i borbe protiv diskriminacije. Deklaracija iz Poznanja predviđa i sporazum o razvoju, usvajanju i implementaciji regionalnih standarda o javnom budžetiranju koji se odnose na integraciju pitanja inkluzije Roma u proces pripreme javnih politika, korišćenje i povećanje javnog budžeta opredijeljenog za ove

potrebe, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, dosezanju romskih zajednica za postizanje gore navedenih ciljeva, korišćenje dostupnih izvora donatorskog finansiranja, uključujući Instrument za pretpristupnu pomoć, za unapređenje statusa Roma.

Akcioni tim za integraciju Roma 2020 Savjeta za regionalnu saradnju je 2018. godine objavio Smernice za budžetiranje odgovorno prema Romima² koje su zvanično podržane od strane predsjednika vlada svih zemalja Zapadnog Balkana 2020. godine. Ove smjernice su prvenstveno namijenjene resornim ministarstvima nadležnim za različite prioritetne oblasti integracije Roma i ministarstvima finansija, kao institucijama koje treba da budu u stanju da prepoznaju i pruže odgovarajući odgovor na potencijal za promovisanje integracije Roma prilikom pripreme i usvajanja prijedloga politika i konkretnih mjera. Kako su namijenjene centralnom nivou, one se mahom odnose na kontekst u kojem je programsko budžetiranje (budžetiranje zasnovano na učinku) zvanični okvir za planiranje izdataka.

Kada je riječ o lokalnom nivou, ne prostoje smjernice koje bi važile za cijeli region. Između ostalog, zbog raznolikosti administrativnog, organizacionog i pravnog uređenja lokalne samouprave u zemljama regiona, neophodno je uvažiti specifičnosti konteksta u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana.

1 Deklaracija dostupna na: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/9a8e38a1f175f0396890316ce7fcf2a3.pdf>

2 Dokument dostupan na: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/325619c9d066bffd17333fef3aa84e6a.pdf>

Cilj ovih Smjernica je pružanje praktične podrške svima koji rade na budžetu u lokalnim samoupravama, kao i zainteresovanim pojedincima, organizacijama, predstavnicima romske i egipćanske (RE) zajednice koji žele da učestvuju u procesu budžetiranja i prate budžetsku potrošnju. U Smjernicama su izlistani koraci za ostvarivanje uticaja na budžet u praksi, kako bi on uključio obaveze lokalne samouprave prema RE zajednici, a koje mogu sprovesti kako predstavnici same lokalne uprave, tako i pojedinci i organizacije van nje.

BUDŽETIRANJE ODGOVORNO PREMA ROMIMA I EGIPĆANIMA NA LOKALNOM NIVOU U CRNOJ GORI

Budžetiranje odgovorno prema Romima i Egipćanima predstavlja uvođenje principa zabrane diskriminacije u budžetski proces, što podrazumijeva analizu budžeta i prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja socijalne inkluzije. Ravnopravnost Roma i Egipćana se, između ostalog, postiže smanjenjem socio-ekonomskog jaza između njih i ostatka društva kroz:

- razvoj socio-ekonomskih politika koje će biti osjetljivije i odgovornije prema RE zajednici i time obijezbediti veću jednakost u rezultatima tih politika.
- odgovarajuće budžetiranje i realizacija ciljeva integracije RE zajednice kao dijela osnovnih javnih usluga.

Koraci po Smjernicama za budžetiranje odgovorno prema Romima Savjeta za regionalnu saradnju su sljedeći: 1. Kategorizacija budžetskih programa; 2. Analiza usaglašenosti sa držaja politika; 3. Analiza budžeta; 4. Ocjena izvršenja budžeta i 5. Sažetak budžeta odgovornog prema Romima.³

U Crnoj Gori programsko budžetiranje postoji samo na državnom nivou, i to od 2021. godine kada je po provu put Vlada podnijela

Skupštini Prijedlog zakona o budžetu koji je pored brojki sadržao i nefinansijske elemente - budžetske cjeline (programe) sa definisanim ciljevima koji se žele postići, indikatorima koji služe za mjere postizanja cilja, izvorima podataka, itd. Na lokalnom nivou još uvijek je na snazi tzv. linijski budžet. Postoje planovi da se implementacija programskog budžetiranja "spusti" i na lokalni nivo u Programu reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, strateškom reformskom dokumentu Vlade za oblast javnih finansija.⁴ Kako se radi o korigenitoj i dalekosežnoj reformi, čiji je početak sprovođenja na lokalnom nivou još uvijek daleko (početak obuka službenika je planiran za 2026. godinu), neophodno je da u pogledu budžetiranja odgovornom prema Romima i Egipćanima budu iskorišćeni oni mehanizmi koji su prisutni u trenutno važećem pravnom okviru i praksi.

Sa druge strane, nadležnosti lokalnih samouprava u Crnoj Gori nisu velike jer je stepen decentralizacije na najnižem stupnju od svih zemalja Zapadnog Balkana⁵ usljed specifičnih okolnosti crnogorskog konteksta. Stoga su gotovo sve oblasti koje su pokrivene Poznanjskom deklaracijom (stanovanje, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje...) u nadležnosti državne, a ne lokalne uprave. Nizak nivo delegiranih nadležnosti prati i budžetska kompetenta, pa su izdaci svih lokalnih samouprava u Crnoj Gori na godišnjem nivou od tek oko 10% izdataka na nivou državne uprave.⁶

Imajući u vidu sva ova ograničenja, Smjernice za budžetiranje odgovorno prema Romima i Egipćanima na lokalnom nivou u Crnoj Gori su prilagođeni lokalnom kontekstu i sastoje se

3 Dokument dostupan na:
<https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/325619c9d066bffd17333fef3aa84e6a.pdf>

4 Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, <https://www.gov.me/dokumenta/0c37736f-0645-4737-87c1-02b1fb39fd32>

5 Za više detalja o stepenu decentralizacije u uporednom istraživanju OECD/SIGMA programa: Davies, A., et al. (2023), "Subnational government in the Western Balkans", SIGMA Papers, No. 66, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8d3249ad-en>. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/subnational-government-in-the-western-balkans_8d3249ad-en

6 Za više detalja o fiskalnim parametrima, vidjeti Izvještaj o ocjeni primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti u 2022. godini, Državna revizorska institucija, <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20ocjeni%20primjene%20kriterijuma%20fiskalne%20odgovornosti%20u%202022.%20godini.pdf>

od sljedeće četiri faze: 1. Ideja - Analiza potreba zajednice; 2. Forma - Precizno finansiranje aktivnosti budžetom; 3. Sprovođenje - djelovanje uz praćenje potrošnje; 4. Revizija - učenje na iskustvima za naredni ciklus.

Mjere javnih politika koje se mogu sprovesti u ovoj oblasti mogu biti sljedeće:

- regulatorne, kojima se uspostavljaju standardi i pravila kojima se uređuju odnosi u društvu; podsticajne, u koje spadaju: fiskalne mjere (subvencije, porezi i drugo) i druge finansijske i nefinansijske mjere;
- informativno-edukativne (informacione i obrazovne kampanje i drugo);
- institucionalno-upravljačko-organizacione (formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promjena organizacione strukture određenih subjekata, promjena broja i kompetencija zaposlenih i dr), ili
- obezbjeđenje dobara i pružanje usluga, uključujući i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr).

Aktivnost ili set aktivnosti usmjerenih ka poboljšanju položaja RE zajednice koja je precizno planirana budžetom, sadrži obrazloženje i usklađena je sa potrebama RE zajednice i mogućnostima opštine. Aktivnosti moraju biti u skladu sa nadležnostima opštine, finansijskim mogućnostima opština, u skladu sa potrebama zajednice, kao i prioritetima zajednice.

Sve što uprava na državnom ili lokalnom nivou radi ima svoj odraz u budžetu. Budžet nije tehnička stvar koja treba da bude prepuštena revizorima i računovođama, već konačni izraz prioriteta uprave i otjelotvorenje javnih politika. Svaka oblast rada uprave - od zaštite životne sredine, borbe protiv diskriminacije ili očuvanja kulturne baštine - u pozadini su institucije koje planiraju i troše novac na određene aktivnosti. Struktura Smjernica se stoga oslanja na četiri ključne faze budžetskog procesa - pripremu, usvajanje, izvršenje i nadzor budžeta. Podjela po fazama ne odvija se strogo odvojeno u praksi — u isto vrijeme dok se budžet za narednu godinu priprema i usvaja, tekući se troši, a prošlogodišnji budžet kontroliše.

Smjernice predstavljaju zbirku od poziva na akciju u svakoj od četiri faze budžetskog ciklusa, odnosno mogućih budžetskih radnji sa detaljnim uputstvima koja će u postojećem kontekstu pomoći djelatnicima, kako u upravi tako i u zajednici i civilnom društvu, za ostvarenje ciljeva u pogledu povezivanja lokalnog budžeta i mjera za rješavanje izazova sa kojima se susrijeće zajednica Roma i Egipćana.

Mogućnosti za uticaj u fazi pripreme budžeta

Za uticaj na budžet važi pravilo - što ranije uključenje, to su veće šanse za uspjeh, pa je faza pripreme (formulacije) budžeta ključna. Priprema budžeta za narednu godinu počinje gotovo od samog početka tekuće godine, a ukoliko opština ima važeći i ažurirani lokalni akcioni plan za pitanja inkluzije RE zajednice, onda je ključni cilj u ovoj fazi osigurati da se aktivnosti planirane za narednu godinu pronađu i u odluci o budžetu opštine. U ovoj fazi obuhvaćeni su ne samo konkretni koraci u izradi nacrtu odluke o budžetu, već i izrada drugih akata koji mogu biti od koristi prilikom budžetiranja mjera i njihovog uključivanja u planska dokumenta opštine.

ANALIZA PROCJENE FISKALNOG UTICAJA

Na lokalnom nivou, Zakon o lokalnoj samoupravi je donio obavezu izrade i objavljivanja RIA obrazaca za odluke i druge propise koje donosi skupština i predsjednik opštine.⁷ Ovo je značajan alat za učešće u budžetskom ciklusu i način za doprinos kvalitetu propisa - ali i procjeni kako svaki opštinski propis utiče na sve stanovnike opštine, uključujući i pripadnike RE zajednice.

Opština je dužna da, prilikom predlaganja novog akta, između ostalog pripremi i procjenu koliko će njegovo sprovođenje koštati.

Na centralnom nivou u Crnoj Gori, od 2018.

⁷ Član 195, Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni list Crne Gore, broj 2/2018.

godine, sve strategije moraju sadržati i akcioni plan sa procjenom troškova.⁸ Detaljnije smjernice o načinu na koji će ovi podaci biti predstavljeni su dati u metodološkom uputstvu Vlade.⁹ U osnovi, neki od ključnih pokazatelja kvaliteta procjene troškova na koje treba obratiti pažnju su: obuhvaćenost svih aktivnosti obračunom, razlaganje troškova i jasna računica kojom se stiglo do zaokruženih cifara, ukazivanje na druge izvore sredstava, jasno navođenje statusa projekata iz kojih se očekuje finansijski doprinos, pravilno izdvojene aktivnosti koje nemaju finansijskih posljedica.

Cilj analize uticaja propisa je da analitički i sistematski odgovori na pitanje da li je regulatorna intervencija potrebna i, ako jeste, koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rješenje za problem. U sklopu ovog procesa, analiziraju se pozitivni i negativni uticaje propisa na, između ostalog, oblast socijalnog staranja, oblast zaštite životne sredine i pregled finansijskog uticaja, paralelno sa konsultacijama sa javnošću i zainteresovanim stranama. Primjera radi, prilikom izrade *Odluke o linijskom gradskom i prigradskom prevozu putnika*, lokalna uprava bi u izradi regulatorne procjene uticaja ovog propisa, morala da razmatra i na koji način su obuhvaćena naselja u kojima pretežno žive predstavnici RE zajednice, uz obrazloženje troškova.

⁸ Član 2, Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, Službeni list Crne Gore, br. 54/2018.

⁹ Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, Generalni sekretariat Vlade (2018), dostupna na: <http://bit.ly/2WH56m4>

Stoga RIA, osim što pomaže u procjeni troškova, nudi i širi pregled kako propis utiče na širu zajednicu i da li postoji potencijal da propis pozitivno ili negativno utiče, između ostalog, i na RE zajednicu. Osim ovoga, u okviru RIA obrasca, poglavlje broj 5 se odnosi na **procjenu fiskalnog uticaja**. Stoga je za organe lokalne uprave, osim pregleda troškova, detaljna izrada RIA obrasca prva prilika da se pitanja vezana za RE zajednicu horizontalno uključe prilikom izrade svakog opštinskog akta, uključujući i akcione planove.

UČEŠĆE U JAVNOJ RASPRAVI O PLANSKIM AKTIMA OPŠTINE

Najranija prilika za uticaj na projekte koji će se sprovoditi u opštini je uključivanje u proces izrade **strateškog plana razvoja opštine**. Kapitalni projekti lokalnih samouprava svoju osnovu imaju u petgodošnjim planskim dokumentima, strateškim planovima razvoja koji definiše pravce razvoja opštine i između ostalog, lista sve kapitalne projekte koje opština želi da sprovede u narednih pet godina. Ovaj dokument kasnije služi kao polazna osnova za planiranje kapitalnog budžeta opštine na godišnjem nivou, a u određenim opštinama se, tokom sprovođenja, plan mijenjao i dopunjavao. Predstavnici opštinskih organa uprave mogu iskoristiti proces izrade ovog dokumenta kako bi iskazali potrebu za radom na krupnijim inicijativama vezanim za rješavanje uočenih problema koji pogađaju RE zajednicu. Iako Pravilnik o pripremi ovih dokumenata Ministarstva ekonomije¹⁰ ne pominje javnu raspravu, niti učešće civilnog društva u radnoj grupi koja razvija ovaj dokument, lokalne samouprave imaju obavezu da organizuju javne rasprave o aktima ovog tipa po Zakonu o lokalnoj samoupravi,¹¹ što može biti prilika i za

pripadnike zajednice i organizacije civilnog društva da dostave svoje prijedloge.

Prilika za rani uticaj na kapitalni budžet opštine je i izrada **Programa uređenja prostora**, čije je godišnje donošenje zakonska obaveza lokalne samouprave.¹² Između ostalog, program sadrži pregled kapitalnih projekata koji se sprovode na teritoriji opštine i finansiraju iz lokalnog budžeta (iz budžeta opštine i lokalnih javnih preduzeća, donacija i javno-privatnih partnerstava), uz raznoliku praksu među opštinama u pogledu pružanja detalja o projektima. Programe donosi skupština opštine, ali je uprava obavezna da i o njima sprovede javnu raspravu. Kao i za prethodno pomenuti planski dokument, izrada ovog programa je takođe prilika za aktere uključene u zaštitu prava RE zajednice.

UČEŠĆE U JAVNOJ RASPRAVI O BUDŽETU OPŠTINE

Opština ima obavezu da o nacrtu odluke o budžetu organizuje javnu raspravu, u skladu sa odredbama oba ključna zakona koji regulišu njen rad,¹³ prije dostavljanja prijedloga budžeta skupštini opštine. Javne rasprave o budžetu najčešće se organizuju u novembru, pošto je rok za dostavljanje prijedloga budžeta skupštini opštine 1. decembar. Nakon javne rasprave, sekretarijat koji je organizovao ima obavezu da pripremi izvještaj, u kojem će odgovoriti na pristigle primjedbe, pitanja i prijedloge. Uloga učesnika u javnoj raspravi u odluci o budžetu može imati dva cilja — postavljanje pitanja ili podnošenje prijedloga:

- **Pitanje** — Učesnici/e javne rasprave imaju pravo da od organa uprave traže objašnjenja za nedovoljno detaljno prikazane budžetske pozicije i zahtijevaju dodatne informacije o namjeni sredstava koja su planirana na određenim stavkama. Ovom

¹⁰ Pravilnik o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, Ministarstvo ekonomije (inovirana verzija iz 2016), dostupan na: <http://bit.ly/2WHHCma>

¹¹ "Prije donošenja planova i programa za pojedine oblasti u opštini, urbanističkih projekata, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, opština će obezbijediti učešće zainteresovane javnosti u donošenju odluka sprovođenjem postupka javne rasprave." Član 167, Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni list Crne Gore, broj 2/2018.

¹² Član 15, Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG”, br 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13 i 33/14).

¹³ **Član 167**, Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni list Crne Gore, broj 2/2018; **Član 29**, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

funkcijom se ne pokušava promijeniti sadržaj budžeta, već se traži transparentnost u prikazivanju troškova, objašnjenje često objedinjenih i nedovoljno precizno prikazanih izdataka. Prilikom analize prijedloga budžeta sa aspekta njegove odgovornosti prema inkluziji RE populacije, neke od polaznih tačaka za formulisanje pitanja mogu biti sljedeće:

Nedovoljno objašnjene budžetske pozicije — Opština uobičajeno objavljuje nacrt odluke o budžetu, sa obrazloženjem u kojem se, često vrlo šturo, daje objašnjenje budžetskih linija. Redovno se dešava da opštine u odluci o budžetu predstave budžetsku poziciju sa značajnom sumom, bez objašnjenja na šta će tačno sredstva biti potrošena. Na primjer, nekoliko stotina hiljada eura za tzv. *tekuće održavanje javne infrastrukture*, bez objašnjenja koja će se infrastruktura i na koji način održavati, odnosno, kako se došlo do ove sume. Poseban problem u ovom pogledu su linije koje imaju riječ **“ostale”** u nazivu: ostale usluge, ostale naknade, ostali transferi, ostali rashodi. U pogledu budžetiranja odgovornog prema RE populaciji, posebno je neprihvatljivo zbrajanje svih planiranog troškova u zbirne pozicije koje se odnose na ukupne akcione planove opštine ili samo na akcioni plan za inkluziju RE, ali bez ikakvog objašnjenja na koje će se aktivnosti novac trošiti. Izdaci koje lokalne samouprave planiraju za namjene vezane za inkluziju RE populacije su najčešće izdvojene na poziciji **ostalih izdataka** u okviru tekućeg budžeta (konto 4199) ili na poziciji Transfera institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru (konto 43). Određene aktivnosti vezane za sprovođenje akcionog plana za inkluziju RE populacije mogu biti sadržane i u drugim budžetskim stavkama (kao projekat u kapitalnom budžetu, kao izdatak u ugovorima o djelu, kao dio izdataka neke javne službe na lokalnom nivou ili privrednog društva čiji je osnivač opština. Obrazloženje odluke o budžetu mora sadržati dovoljno jasnu informa-

ciju o konkretnim aktivnostima koje će lokalna vlast sprovesti u narednoj godini i na koje planira da potroši novac, kako bi se stvorila jasna obaveza. Stoga je pitanje i traženje razjašnjenja tokom javne rasprave jedan od potrebnih načina da se do takve preciznosti dođe ukoliko ne postoji u nacrtu odluke o budžetu.

Da li su budžetirane preuzete obaveze — Tokom analize prijedloga budžeta, važno je u obrazloženju i samom budžetu tražiti potvrdu da su budžetirane obaveze koje proizilaze iz akata koje opština usvojila tokom tekuće godine, ili zakona i strategija koji su stupili na snagu. Iako struktura budžeta ne dozvoljava da se izdvajanja po nekom akcionom planu tako i naznače u klasifikaciji, nove obaveze po pravilu treba da znače uvećanje određenih linija, ili pojavljivanje novih, uz pominjanje razloga u obrazloženju.

- **Podnošenje prijedloga** — U toku javne rasprave, građani i predstavnici civilnog društva, kao i predstavnici organa lokalne uprave, lokalnih službi i privrednih društava imaju pravo da traže promjenu iznosa na budžetskim pozicijama u nacrtu odluke o budžetu, kako bi se ostvarila neka aktivnost koju lokalna uprava početno ili nije planirala, ili nije planirala na prihvatljiv način. Prilikom pripreme prijedloga, treba imati na umu nekoliko ograničenja i savjeta:

Šta se teško, a šta lakše može mijenjati

- Iako je cjelokupni budžet na javnoj raspravi, ipak se samo u određenim djelovima može realno očekivati da prijedlog bude prihvaćen. Tri ključna dijela budžeta su tekući, kapitalni budžet i transferi. **Tekući budžet** se odnosi na finansiranje rada uprave i ponavlja se svake godine u gotovo istoj strukturi, uz zarade i naknade kao najznačajni dio. Promjene u ovom dijelu su malo vjerovatne: smatra se operativnim dijelom budžeta koji je mahom definisan zakonom i pravima zaposlenih, u kojem je domet javne rasprave preispitivanje određenih stavki i traženje obrazloženja značajnih razlika

u odnosu na prethodne godine. **Kapitalni budžet** je spisak projekata koji će se podržati ili nastaviti da se podržavaju u narednoj godini. Ovaj dio budžeta je podložniji promjenama nego tekući, iako sama javna rasprava o budžetu nije jedina prilika za uticaj, kao što je objašnjeno u prethodnim poglavljima (uticaj na strateške dokumente i planove uređenja prostora fokusiran upravo na ovaj dio budžeta). **Transferi** su uplate pojedincima, pravnim licima, organizacijama, javnom sektoru, na ime socijalne zaštite, podrške inicijativa i projekata u oblasti kulture, sporta, finansiranja političkih partija, itd. Neke od ovih stavki su već procentualno definisane zakonom i predstavljaju obavezu opštine (npr. izdaci za političke partije¹⁴), dok se ostali finansiraju u skladu sa mogućnostima i prioritetima opštine. Stoga prijedlozi koji se odnose na kapitalni budžet i određene kategorije transfera imaju veću šansu da budu usvojeni nego oni koji se tiču, obično najkrupnijeg dijela, tekućeg budžeta.

Usvajanje prijedloga ne znači i njihovo sprovođenje — Važno je imati u vidu da činjenica da je prijedlog prihvaćen, usmeno od strane predstavnika opštine na javnoj raspravi, ili pisano u izvještaju sa javne rasprave, ne mora da znači da će prijedlog biti i sproveden. U kapitalnom budžetu postoje i krovne linije, kao što su na primjer “Uređenje zelenih površina”, “Održavanje opštinskih puteva”, “Poboljšanje uslova stanovanja”, koji se ne odnose na pojedinačne projekte, već na aktivnosti u ovim oblastima koje ne moraju biti unaprijed tačno pobrojane. Prihvatanje prijedloga na javnoj raspravi je, u suštini, obećanje da će se u okviru postojećih sredstava na toj poziciji, naći prostor da se sprovede i načelno prihvaćena inicijativa. Zagovarački rad ne prestaje činom usvajanja prijedloga, već je potrebno u toku godine u kojoj se budžet troši pratiti potrošnju, odnosno, starati se da budžetsko obećanje bude sprovedeno u djelo.

14 Član 11, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Službeni list Crne Gore, br. 052/14 od 16.12.2014, 076/15 od 28.12.2015.

Mogućnosti za uticaj u fazi usvajanja budžeta

Mogućnosti za uključanje mjera i aktivnosti vezanih za inkluziju RE zajednice u odluku o budžetu nisu završene u trenutku kada se formuliše prijedlog budžeta i dostavi Skupštini. Prijedlog odluke o budžetu opštine za narednu fiskalnu godinu utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra tekuće godine.¹⁵ Skupština opštine ima okvirno mjesec dana da razmotri i usvoji odluku o budžetu, kako bi njeno sprovođenje počelo sa početkom kalendarske godine na koju se odnosi, iako slučajevi kašnjenja u usvajanju i ulaženja u režim privremenog finansiranja nisu rijetki. Odbornici amandmanima mogu mijenjati budžet, a ovome su ograničeni voljom većine koja mora prihvatiti amandmane, kao i principom uravnoteženosti budžeta, što znači da se moraju pronaći sredstva za svako povećanje izdataka.

MIŠLJENJE MINISTARSTVA FINANSIJA NA PRIJEDLOG BUDŽETA OPŠTINE

Kao mjera očuvanja fiskalne stabilnosti, opština ne može usvojiti budžet bez pozitivnog mišljenja Ministarstva finansija.¹⁶ Prije nego što se usvoji prijedlog odluke o budžetu, opština šalje nacrt Ministarstvu finansija koje se izjašnjava na predloženi nivo i strukturu

¹⁵ Član 28, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

¹⁶ Član 35, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Službeni list Crne Gore, br. 020/14 od 25.04.2014, 056/14 od 24.12.2014, 070/17 od 27.10.2017, 004/18 od 26.01.2018, 055/18 od 01.08.2018.

potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita. U svom mišljenju, Ministarstvo može dati pozitivan stav, ali i skrenuti pažnju na ispravke koje treba napraviti u prijedlogu odluke o budžetu. Podaci iz mišljenja Ministarstva su korisni jer mogu ukazati koje probleme opština ima u finansiranju i na šta treba obratiti pažnju u praćenju izvršenja budžeta opštine u toku godine. Potencijal ovog postupka za budžetiranje odgovorno prema Romima i Egipćanima postoji i u sadašnjoj formi, kroz vid eksternog nadzora nad kvalitetom budžetskog planiranja od strane opština. U sklopu ROMACTED programa, pripremljena je i inicijativa kojom se želi uspostaviti neposredna veza između strateških dokumenata i lokalnog budžeta, koja se još uvijek razmatra od strane Ministarstva finansija.¹⁷

UČEŠĆE U RASPRAVI O BUDŽETU U SKUPŠTINI OPŠTINE

Kada se završi javna rasprava o nacrtu odluke o budžetu opštine i prijedlog odluke o budžetu bude podniet skupštini opštine, još uvijek postoji prostor za uticaj kroz raspravu

¹⁷ Prijedlog ROMACTED tima Ministarstvu finansija u sklopu priprema izmjena Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u toku 2022. godine je bio da, uz nacrt odluke o budžetu opštine, nadležni organ opštine Ministarstvu dostavlja i informaciju o usklađenosti planirane potrošnje sa lokalnim strateškim aktima. Cilj prijedloga je da dovedu do snažnijeg uvezivanja lokalnih budžeta i lokalnih akcionih planova vezanih (između ostalog) za inkluziju Roma i Egipćana.

na radnim tijelima i plenumu predstavničkog tijela. Odbornici mogu predložiti amandmane na prijedlog budžeta, na osnovu sopstvenih ideja ili prijedloga koje su dobili od građana ili predstavnika uprave. Tzv. institut "slobodne stolice", odnosno, mogućnost predstavnika organizacija civilnog društva da, bez prava odlučivanja, učestvuju u radu skupštine opštine, garantovan je Zakonom¹⁸, a detalji o samoj proceduri i postupku prijave i učešća definisani su propisima svake opštine (statutu i poslovniku skupštine opštine).

Na primjer, Glavni grad¹⁹ je predvidio da se saziv sjednice skupštine opštine sa prijedlogom dnevnog reda objavljuje na Internet stranici Glavnog grada petnaest dana prije sjednice, a istovremeno se objavljuje i poziv nevladinim organizacijama za prijavu učešća u radu sjednice. Nevladine organizacije imaju rok od pet dana da podnesu prijavu sa oznakom tačke dnevnog reda za koju se prijavljuju. Povodom jedne tačke dnevnog reda može učestvovati predstavnik jedne nevladine organizacije, a na cijeloj sjednici mogu učestvovati najviše tri predstavnika nevladinih organizacija. Predstavnik organizacije koja je izborila pravo korišćenja instituta "slobodne stolice" ima mogućnost da iznese prijedlog ili mišljenje o pitanjima koja su na dnevnom redu, s tim da izlaganje traje najduže pet minuta. Ova mogućnost može biti dragocjena za predstavnike RE zajednice i nevladine organizacije koje se bave pitanjima vezanim za inkluziju, kako bi odbornicima koji odlučuju o izmjenama i usvajanju prijedloga budžeta, skrenuli pažnju na pitanja vezana za sprovođenje akcionih planova ili drugih aktivnosti važnih za zajednicu koje bi trebalo da se nađu u budžetu.

¹⁸ Član 174, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

¹⁹ Članovi 140-144, Poslovnik Skupštine Glavnog grada, <http://bit.ly/2XRSkmh>

Mogućnosti za uticaj u fazi usvajanja budžeta

Nakon što se budžet usvoji, od 1. januara počinje njegovo trošenje, a time i pregršt mogućnosti za traženje informacija i nadzor nad ispunjavanjem datih obećanja. U ovoj fazi budžet još uvijek može biti promijenjen, rebalansom ili preusmjeravanjima, odnosno, moguće je da uprava i budžetira određene aktivnosti, ali i preusmjeri sredstva sa onih koje su već isplanirane. U fazi izvršenja budžeta, među najvažnijim se ističe funkcija nadzora potrošnje, te je stoga ključno znati gdje se mogu pronaći informacije o tome kako se opštinski budžet troši u realnom vremenu. Između ostalog, važno je pratiti procese javnih nabavki kojima se ostvaruju nabavke robe, usluga i radova u toku godine, kao i projekte iz kapitalnog budžeta koji su u fazi usvajanja budžeta odobreni.

PRAĆENJE REBALANSA BUDŽETA I PREUSMJERAVANJA

Da bi u značajnijoj mjeri promijenila budžet u toku godine, uprava mora zatražiti odobrenje Skupštine, u proceduri koja se neformalno naziva usvajanje rebalansa. Usljed lošeg planiranja, gotovo sve lokalne samouprave svake godine usvajaju izmjene i dopune odluka o budžetu. U ranijem periodu, ovo se najčešće dešavalo u posljednjem mjesecu godine, kako bi se prosto ozakonile promjene u prihodima i strukturi rashoda koje su se već desile. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave je odlučeno da se takva praksa pokuša zausta-

viti, pa je propisano da se rebalans budžeta opštine može usvojiti najkasnije u oktobru, osim u vanrednim okolnostima²⁰. Predsjednik opštine može vršiti preusmjeravanje sredstava utvrđenih odlukom o budžetu opštine između potrošačkih jedinica u visini do 10% od ukupno planiranih sredstava potrošačke jedinice, a same mogu, uz odobrenje predsjednika opštine, preusmjeriti odobrena sredstva po pojedinim namjenama, u visini do 10% iznosa sredstava predviđenih za namjene čiji se iznos umanjuje.

U slučaju nedostatka sredstava u toku budžetske godine, troškovi opredijeljeni za sprovođenje mjera iz akcionih planova su među prvim kandidatima za rezove, jer ne predstavljaju zakonsku obavezu, te je stoga neophodno osigurati da do toga ne dođe — od strane predstavnika sekretarijata za društvene djelatnosti ili kancelarija za inkluziju RE zajednice, kroz učešće u procesu pripreme rebalansa i insistiranju na očuvanju budžetskih planova, a od strane civilnog društva i zajednice kroz praćenje procesa predlaganja rebalansa i podizanja nivoa informisanosti o uticaju koji bi izmjene budžeta i smanjenje izdataka za potrebe zajednice imale.

²⁰ Vanredne okolnosti su definisane kao "izmjene unutrašnje organizacije, ostvarenje neplaniranih primitaka od prodaje imovine ili donacija, neplaniranih primitaka i izdataka uslovljenih izmjenom zakona i neplaniranih izdataka usljed elementarnih nepogoda" Član 31, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

UVID U ANALITIČKE KARTICE ZA DETALJE O POTROŠNJI

Analitička kartica je izvod iz računovodstvenog sistema organa lokalne uprave, koji pokazuje pojedinačne uplate organa u određenom periodu, uz podatke o tome kome je i koliko uplaćeno, za šta, i na koji način je uplata kategorisana u budžetu organa. U periodu neposredno prije i nakon izbora, sve budžetske potrošačke jedinice, na državnom i lokalnom nivou, su dužne da, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj Internet stranici objavljuju analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu.²¹ Kako su podaci rasuti na Internet stranicama organa, pronalaženje nije uvijek jednostavno i pregledno, ali može poslužiti da se upoznate sa strukturom analitičkih kartica i moguće dobijete ideje za koje budžetske linije ćete tražiti dostavu analitičkih kartica i za period koji nije obuhvaćen izborima. U slučaju da je potrebno tražiti prateću dokumentaciju u vezi sa određenim transakcijama, moguće je zahtjevom za slobodan pristup informacija ostvariti pristup dokumentima koji služe kao osnova za isplatu (odluke, rješenja, ugovori, itd).

PRAĆENJE POTROŠNJE BUDŽETA U TOKU GODINE

Postoje brojne mogućnosti za praćenje izvršenja budžeta opštine, bilo u redovnom ili u privremenom finansiranju, kao i u pogledu povlačenja sredstava za predfinansiranje donatorskih projekata. Kada je riječ o redovnom izvještavanju, postoje tri vrste izvještaja koje se razlikuju po obimu informacija koje donose i lakoći pristupa²²:

Mjesečno — opština je dužna da izvještava Ministarstvo finansija o ukupno ostvarenim primicima i izdacima i izdacima po

potrošačkim jedinicama - svakog mjeseca, a rok za izvještavanje je 15 dana od kraja mjeseca. Ovo je najsazetiji izvještaj, ali dozvoljava redovno praćenje potrošnje po organima lokalne uprave. Ovi izvještaji se ne objavljuju po Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, ali se proizvode pa im se može pristupiti preko Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ako ih ni Ministarstvo ni opština ne objave proaktivno.

Kvartalno — opština je dužna da na svojoj Internet stranici objavljuje kvartalni izvještaj o ukupno ostvarenim primicima, izvršenim izdacima, neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju, u roku od 15 dana od dana isteka kvartala. Svaka opština sama bira način na koji će ovi izvještaji biti predstavljeni na njenoj Internet stranici.

Polugodišnje — predsjednik opštine je dužan da skupštini opštine dostavi polugodišnji izvještaj o ukupno ostvarenim primicima i ukupno izvršenim izdacima, iskazanim u skladu sa organizacionom, funkcionalnom i ekonomskom klasifikacijom, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka drugog kvartala. Ovo je najtemeljniji izvještaj o izvršenju budžeta i po formi je sličan završnom računu budžeta. Pošto se dostavlja skupštini opštine, najčešće se može pronaći na Internet stranici sjednice skupštine na kojoj će se o istom raspravljati.

Osim ovih izvještaja, Ministarstvo finansija ima obavezu da polugodišnje izvještava javnost o zahtjevima koje su opštine podnijele za korišćenje sredstava **Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata**, kao i o povučenim i vraćenim sredstvima po projektima.²³

U nerijetkim slučajevima, da opština do kraja decembra ne uspije da usvoji budžet za narednu godinu, ulazi u fazu privremenog finan-

21 Član 28, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Službeni list Crne Gore, br. 052/14 od 16.12.2014, 076/15 od 28.12.2015.

22 Član 55, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

23 Član 25, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

siranja koja može trajati do šest mjeseci. Funkcionisanje bez odluke o budžetu ne znači da opština može netransparentno trošiti novac. Naprotiv, opština je u ovim slučajevima dužna da na svojoj Internet stranici redovno objavljuje ne samo mjesečne izvještaje o budžetskoj potrošnji, već i analitičke kartice.²⁴

JAVNE NABAVKE

Veliki dio budžetskih rashoda odvija se kroz postupke javnih nabavki. Budžetska pozicija u Odluci o budžetu daje jedino informaciju koliko je sredstava planirano za određenu namjenu. Detalji o načinu na koji su sredstva potrošena, u velikom broju slučajeva (za gotovo sve pozicije koje se ne odnose na zarade i transfere) mogu se saznati iz dokumentacije o javnim nabavkama <https://cejn.gov.me>. Portal javnih nabavki je moguće pretraživati po više kriterijuma, po naručiocu (instituciji/pravnom licu koje oglašava potrebu za nabavkom), po predmetu nabavke (da li se radi o radovima, uslugama, robama), vremenskom okviru ili detaljima same dokumentacije koji vam mogu pomoći da dođete do nabavke koja vas zanima. Na portalu možete pronaći plan javnih nabavki, odluke o kvalifikaciji kandidata, izboru najpovoljnije ponude, obustavljanju ili poništavanju postupka javne nabavke, same ugovore o nabavci, kao i tendersku dokumentaciju.

²⁴ Član 30, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

Mogućnosti za uticaj u fazi usvajanja budžeta

Nakon što se završi budžetska (i kalendarska) godina, nastupa faza izvještavanja u kojoj lokalne uprave pripremaju izvještaje o potrošnji (završne račune), koji se zatim kontrolišu od strane različitih nadzornih organa. U ovoj fazi dobijamo informacije o tome kako je budžet zapravo potrošen, a od nezavisnih institucija potvrdu o zakonitosti i pravilnosti trošenja i uspješnosti u postizanju zacrtanih ciljeva uprave. Prijedlog završnog računa budžeta opštine za prethodnu godinu utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga skupštini opštine do kraja **maja tekuće godine**.²⁵ U ovoj fazi, ukoliko su mjere vezane za inkluziju i rješavanje problema RE zajednice bile uopštene uključene u odluku o budžetu, može se provjeriti da li su za te namjene i utrošene i da li je to urađeno na zakonit i učinkovit način.

RAD DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE

Državna revizorska institucija na svojoj Internet stranici objavljuje sve svoje izvještaje o reviziji.²⁶ Zbog ograničenih kapaciteta, DRI ne može svake godine kontrolisati sve lokalne samouprave, pa stoga mora napraviti izbor na osnovu parametara nivoa rizika. Primjera radi, u toku 2022. godine, DRI je uspjela da sprovede reviziju završnog računa budžeta dvije

lokalne samouprave.²⁷ DRI može sprovesti tri vrste revizije: finansijsku, reviziju pravilnosti ili reviziju uspjeha. Finansijska revizija pokazuje da li su finansijski izvještaji pripremljeni u skladu sa standardima i pravilima, kao i da li cifre u njima odgovaraju stvarnosti. Revizija pravilnosti otkriva da li je institucija sredstva trošila u skladu sa zakonom. Revizija uspjeha na dublji način analizira određenu javnu politku ili njen segment, i odgovara da li su postignuti željeni ciljevi.²⁸

Izvještaji DRI su važan izvor informacija jer pružaju objektivnu sliku rada institucija ili funkcionisanja javnih politika, uz pogled iznutra i pristup informacijama koje jedino državni revizori mogu imati. Svake godine, tokom decembra, Državna revizorska institucija usvaja plan revizija za narednu godinu – listu institucija i oblasti koje će kontrolisati.²⁹ U tom poslu su sasvim nezavisni – čak ni Skupština ne može “narediti” sprovođenje neke revizije – ali to ne znači da ne mogu dobiti prijedloge sa strane i da ih neće uvrstiti u plan. Ovo je prilika da se revizorima predlože određena pitanja, problemi, javna preduzeća, opštinske službe ili opštine u cjelini koji treba da budu kontrolisani, sa aspekta zakonitosti, finansijske tačnosti ili djelotvornosti mjera i politika koje su sprovodile.

25 Član 41, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

26 Internet stranica Državne revizorske institucije: www.dri.co.me

27 Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2022 – oktobar 2023. godine, https://dri.co.me/doc/DRI_GI_2022-2023_konacni.pdf

28 Više detalja u podzakonskom aktu DRI, Uputstvu o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti, dostupnom na: <http://bit.ly/2wZUtQU>

29 Članovi 26-28, Poslovnik Državne revizorske institucije, dostupan na: <http://bit.ly/2KVIZra>

Dobar i argumentovan prijedlog može revizorima skrenuti pažnju na problem ili aspekte problema o kojima ranije nisu bili informisani ili nisu imali podatke i činjenice koje su organizacije ili građani prikupili.³⁰ Kako bi prijedlog imao što više šanse da bude razmotren i usvojen, korisno je da bude što bolje obrazložen - da pruži precizne i argumentovane razloge zbog kojih je vrijedno da DRI posveti svoje kapacitete upravo tom problemu.

PRAĆENJE KAPITALNIH PROJEKATA

Ukoliko finansiranje akcionog plana za inkluziju podrazumijeva i na **lokalnom nivou**, izvještavanje o kapitalnom budžetu opštine se odvija kroz više dokumenata:

Izvještaji o izvršenju budžeta — Tokom godine, opštine su u obavezi da objavljuju i Ministarstvu finansija dostavljaju niz izvještaja o izvršenju budžeta, koji između ostalog sadrže podatke o stepenu trošenja sredstava planiranih za kapitalni budžet, bez detalja o potrošnji. Ovi izvještaji su dobar indikator o tome koliko je opština uspješno isplanirala kapitalni budžet, koliko je u mogućnosti da prikupi neophodna sredstva i sprovede projekte.

Završni računi budžeta — Nešto detaljniji podaci o izvršenju lokalnih kapitalnih projekata nalaze se u prijedlozima odluka o završnom računu budžeta lokalnih samouprava. Nivo detalja varira od opštine do opštine, ali je uglavnom štur i u najboljem slučaju donosi samo listu projekata po oblastima sa sumom koja je utrošena za svaki u toku godine.³¹ U samoj usvojenoj Odluci o završnom računu budžeta ovi podaci nisu dostupni i mogu se naći samo u obrazloženju prijedloga odluke, koji se

upućuje skupštini opštine na usvajanje. Stoga je neophodno pretražiti materijale sa zasjedanja sjednica. Još jedan problem je što opštine često kasne sa pripremom i usvajanjem završnih računa, kršeći zakonsku obavezu da do kraja maja tekuće dostave skupštini opštine prijedlog završnog računa.³²

Izvještaji o sprovođenju Strateškog plana razvoja — Opštine imaju zakonsku obavezu da do kraja aprila tekuće godine, Ministarstvu ekonomskog razvoja i turizma dostave Izvještaj o realizaciji Strateškog plana razvoja na lokalnom nivou,³³ na osnovu kojeg Ministarstvo priprema Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije regionalnog razvoja³⁴. Iako je ovaj izvještaj značajan za praćenje opšte situacije na lokalnom nivou po regionima, za detalje o pojedinačnim opštinama najbolje je tražiti pristup izvještajima koje opštine dostavljaju Ministarstvu ekonomskog razvoja i turizma.

Izvještaji o stanju uređenja prostora — Lokalne samouprave imaju zakonsku obavezu³⁵ da svake godine usvoje Program uređenja prostora³⁶, kao i da jednom godišnje skupštini opštine podnesu Izvještaj o stanju uređenja prostora.³⁷ Između ostalog, izvještaj sadrži pregled kapitalnih projekata koji se sprovode na teritoriji opštine i finansiraju iz lokalnog budžeta (iz budžeta opštine i lokalnih javnih preduzeća, donacija i javno-privatnih partnerstava), uz raznoliku praksu među opštinama u pogledu pružanja detalja o projektima. Kako programe donosi skupština opštine, a izvještaji se

30 Tokom 2023. godine, DRI je organizovala javnu raspravu o svom godišnjem planu revizija za narednu godinu, u okviru koje su pojedinci i organizacije ili institucije bili u prilici da predlože teme za reviziju. Između ostalih, organizacija "Mladi Romi" predložila je da DRI

31 Pogledajte primjer: Prijedlog Završnog računa Budžeta Glavnog grada za 2018. godinu, na internet stranici Skupštine Glavnog grada, dostupan na: <http://bit.ly/2KjMGWN>

32 Član 41, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

33 Član 11, Zakon o regionalnom razvoju

34 Primjer: Izvještaj o realizaciji akcionog plana Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020. godine za 2017. godinu, dostupan na: <http://bit.ly/2KmtUhp>

35 Član 15, Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13 i 33/14).

36 Primjer: Program uređenja prostora Glavnog grada za 2019. godinu, dostupan na: <http://bit.ly/2Zp40gz>

37 Primjer: Izvještaj o stanju uređenja prostora opštine Bar za 2016. godinu, dostupan na: <http://bit.ly/2FbaVm6>

podnose skupštini opštine, oba dokumenta po pravilu moraju biti dostupna na Internet stranici lokalne samouprave, segmentu posvećenom radu skupštine.

REVIZORSKI IZVJEŠTAJI O POTROŠNJI OPŠTINSKOG BUDŽETA

Opštine imaju zakonsku obavezu³⁸ da svake godine angažuju komercijalnog revizora da izvrši reviziju završnog računa budžeta i sastavi izvještaj o reviziji, koji se dostavlja skupštini opštine, Ministarstvu finansija i DRI. Komercijalne revizije služe skupštini kao nezavisno mišljenje o tome da li ono što je napisano u završnom računu budžeta odgovara stvarnosti, da li je opština trošila budžet zakonito i da li je o njemu tačno izvijestila, kao i da li postoje problemi koji opterećuju finansijsko zdravlje opštine. Za građane i organizacije zainteresovane za to kako se troši novac u njihovoj opštini, kao i da li su sredstva planirana za potrebe finansiranja mjera za inkluziju RE zajednice, izvještaj o reviziji može da pruži dragocjene informacije o načinu na koji se budžet trošio.

Izvještaje rade privatne revizorske kuće, koje opština bira kroz postupak javne nabavke. Sami izvještaji su često javno dostupni na Internet stranicama skupština opština, u okviru dnevnog reda sjednice na kojoj se raspravlja o završnom računu. Na početku izvještaja, u dijelu "Mišljenje revizora", revizor se izjašnjava da li daje pozitivno, negativno ili uslovno mišljenje o završnom računu opštine. Negativno mišljenje je znak za alarm, ali ni davanje pozitivnog ili uslovnog ne znači da je u opštinskim finansijama sve u redu. U slučaju pozitivnog ili uslovnog mišljenja, revizor će često uključiti i podnaslov "Skretanja pažnje", u kojima će navesti sažetak nepravilnosti na koje je naišao. Za svaku stavku na koju je skrenuta pažnja, u daljem tekstu postoji cijelo poglavlje koje objašnjava situaciju i potkrepljuje je dokazima.

38 Član 40, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.

Lista korisnih izvora

DOKUMENTA

- Deklaracija partnera sa Zapadnog Balkana o integraciji Roma u okviru procesa proširenja EU, <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/9a8e38a1f175f-0396890316ce7fcf2a3.pdf>
- Smernice za budžetiranje odgovorno prema Romima, RCC, Dokument dostupan na: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/325619c9d-066bffd17333fef3aa84e6a.pdf>
- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, <https://www.gov.me/dokumenta/0c37736f-0645-4737-87c1-02b1fb39fd32>

ZAKONI

- **Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti** (Službeni list Crne Gore, br. 020/14 od 25.04.2014, 056/14 od 24.12.2014, 070/17 od 27.10.2017, 004/18 od 26.01.2018, 055/18 od 01.08.2018.) Najvažniji, sistemski zakon koji definiše pravila po kojima se pripremaju, usvajaju, troše i nadziru državni i lokalni budžet, kao i budžeti regulatornih agencija. Sadrži principe budžetskog ciklusa, definicije osnovnih pojmova, budžetski kalendar, odgovornost.
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (Službeni list Republike Crne Gore,

br. 028/04 od 29.04.2004, 027/06 od 27.04.2006, 078/06 od 22.12.2006, Službeni list Crne Gore, br. 017/07 od 31.12.2007, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 031/14 od 24.07.2014.) Zakon kojim je regulisan rad Državne revizorske institucije, njene nadležnosti u odnosu na subjekte revizije, Vladu i Skupštinu, sadržaj i vrste izvještaja o reviziji, mjere koje ima na raspolaganju.

- **Zakon o finansiranju lokalne samouprave** (Službeni list Crne Gore, broj 3/2019.) Osnovni zakon koji reguliše na koje prihode mogu računati lokalne samouprave, kako se priprema budžet i izvještava o njegovom trošenju, šta treba da sadrže ključni budžetski dokumenti na lokalnom nivou, kada se usvaja budžet, a kada završni račun, ko i kako odgovara za kršenje ovih pravila.
- **Zakon o lokalnoj samoupravi** (Službeni list Crne Gore, broj 2/2018) Osim definisanja nadležnosti i organizacije lokalnih samouprava, u ovom kontekstu ovaj zakon je važan jer postavlja osnove saradnje lokalne samouprave i nevladinih organizacija i građana, uključujući javne rasprave, dostupnost dokumenata, učešće u radnim grupama i druge mehanizme koji su zatim detaljnije razrađeni opštinskim propisima pojedinačnih lokalnih samouprava.

PODZAKONSKA AKTA

- **Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština**, Službeni list Crne Gore, br. 072/16. Ključni izvor kada čitajući budžet naiđete na termin koji vam nije jasan. Ovaj pravilnik definiše sve vrste prihoda i rashoda, onako kako ih vidite u budžetu. Osnovni tekst kojim uprava definiše kako će razvrstati ključne budžetske kategorije, a za nas najvažnije - prihode i rashode.
- **Odluka o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata**, Službeni list Crne Gore, br. 057/18. Odluka koja definiše proceduru pripreme kapitalnog budžeta - ko i kada predlaže projekte, šta jedan kapitalni projekat mora da sadrži, koje faze razvoja projekata postoje, koje uslove projekti moraju da zadovoljavaju, ko odlučuje o konačnom izboru projekata i na osnovu kojih kriterijuma.
- **Interna procedura za izradu nacрта odluke o budžetu Glavnog grada.**

ROMA CONNECTED

*Promoting good governance
and Roma empowerment
at local level*

CNR

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena dijeljenju svojih dostignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Savjet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Savjeta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primjenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Co-funded
by the European Union



Co-funded and implemented
by the Council of Europe