



ВОДИЧ ЗА БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС НА ЛОКАЛНО НИВО

— ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN OTBOPEHO
SOCIETY OПШTECTBO
MACEDONIA MAKЕДOНИЈA

Издавач:

Сојуз на здруженија за рурален развој МРЕЖА НА ЛАГОВИ

Кривогаштани,

e-mail: leadernetmk@gmail.com

Автори:

д-р Горан Илиќ

д-р Елизабета Тошева

д-р Ивона Шушак

Дизајн и печат:

ТД Кито ДОО Прилеп

Тираж: 150 примероци

Бесплатен/ некомерцијален примерок

Содржината на оваа публикација е одговорност на издавачот и авторот и не ги одразува ставовите на

Фондацијата Отворено општество - Македонија.

Сојузот на здруженија за рурален развој МРЕЖА НА ЛАГОВИ го изработи овој Водич за буџетски процес на локално ниво – транспарентност и граѓанско учество како дел од проектот „ЈАВНИ ПАРИ ЗА ЈАВНО ДОБРО“ кој се спроведува со поддршка на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

СОДРЖИНА

1. Основни поими за буџет
2. Буџетски процес на локално ниво
 - 2.1. Буџет на единиците на локалната самоуправа
 - 2.2. Финансирање на единиците на локална самоуправа
 - 2.3. Законска и институционална рамка на буџетски процес на локално ниво
3. Транспарентност на јавни финансии на локално ниво
4. Партиципативно буџетирање
 - 4.1. Поим и карактеристики на партиципативно буџетирање
 - 4.2. Партиципативен буџетски процес
5. Библиографија (користена литература)

ВОВЕД

Во центарот на демократијата се наоѓа добро информиран граѓанин, кој своите одлуки и ставови ги заснова на знаењето кое тој или таа може да го добие преку различни извори. Секој од тие граѓани очекува квалитетен живот, а таквиот квалитет најчесто се темели на финансиска стабилност и сигурност, која очекува дека ќе му биде обезбедена од страна на креаторите на политики, на кои истите им го даваат својот глас и од кои очекуваат домаќински да раководат со нивните пари.

Транспарентноста и достапноста на информации за локалните буџетски приходи и расходи (документи), како и отчетноста на локалните власти за нивните активности и постапки се од клучно значење за граѓаните. Имајќи ги предвид ограниченото знаење на граѓаните за буџетскиот процес, како и многу често недостапноста на определени информации/документи кои ги засегаат истите, постои потреба за наоѓање на нови начини за подобрување и вклучување на сите засегнати страни.

Фискалната транспарентност претставува прозорец преку кој граѓаните може да сирнат како властите ги трошат народните пари, а доколку не ги трошат правилно да ги повикаат на одговорност. Од фискалната транспарентност, токму затоа, најголем бенифит имаат граѓаните на кои им се обезбедуваат информации со кои тие може да побараат сметка за тоа како се трошат парите што ги одделуваат од својот џеб.

Ниското ниво на транспарентност на буџетските процеси во локалната самоуправа и недоволно развиената свесност за граѓанска контрола врз трошењето на јавните пари ја прави очигледна потребата од нови и ефективни средства за поголемо учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки во ЕЛС од една страна и механизми за поттикнување на ЕЛС транспарентно и отчетно да ги реализираат нивните агенди.

Процесот на партиципативно буџетирање оди чекор понапред и им дава на граѓаните можност за нивно учество како активни чинители во буџетскиот процес на локално ниво.

Овој Водич на наједноставен и најдостапен начин ги разјаснува основните аспекти на буџетот на секоја единица на локална самоуправа – општина, на начин што создава претпоставки граѓаните да можат да се вклучат во буџетскиот процес на локално ниво. Оттука, тој ќе служи како ресурс кој ќе им овозможи на граѓаните подобро да ја разберат буџетската транспарентност како клучен елемент за зголемување на отчетноста од страна на креаторите на политиките и подобрувањето на буџетските политики.

ЦЕЛИ НА ВОДИЧОТ

ГЛАВНА ЦЕЛ



Зголемување на капацитетот на граѓаните за разбирање на буџетот и буџетскиот процес.

Познавањата од буџетската сфера ќе ги зголемат барањата на граѓаните за отчетност и транспарентност на носителите на буџетскиот процес, на централно и на локално ниво, што би довело до подобро практикување на доброто управување. Зголемувањето на буџетската „писменост“ на граѓаните е основен предуслов за нивно активно вклучување во формулирање на буџетите на локалната самоуправа по нивна „мерка.“

ПОДЕТАЛНИ ЦЕЛИ:



Корисниците да се стекнат со:

- Запознавање со текот на буџетскиот процес и улогите на актерите во буџетскиот процес;
- Запознавање со содржината на буџетот;
- Запознавање со содржината на насоките за буџетскиот циркулар и обрасците од буџетскиот циркулар;
- Запознавање со фискалната транспарентност;
- Запознавање со концептот на партиципативно буџетирање, како и позитивните резултати од воведувањето на истиот во формулирањето на буџетите на локално ниво.

Во првиот дел на Водичот е дадено поимовно објаснување на буџетот, неговите составни елементи, приказ и анализа на процесот на подготовка на буџетот.

Во вториот дел на Водичот акцентот е ставен на буџетите на единиците на локалната самоуправа, како и законската регулатива врз основа на која се спроведува целиот тој процес.

Во третиот дел на Водичот е објаснета е фискалната транспарентност со осврт на учеството на јавноста во буџетскиот циклус и буџетскиот процес во единиците на локалната самоуправа.

Четвртиот дел на Водичот е фокусиран на партиципативното буџетирање, каде покрај дефинирањето на поимот и историјатот, се анализираат можните придобивки, позитивните резултати, предусловите за примена на концептот, како и ограничувањата на самиот процес.

Учеството на јавноста во процесот на изготвување планови, програми, јавни политики или законски решенија на локално ниво е еден од **основните принципи на добра демократска практика и добро управување на локалната заедница**, што е основа на одржлив развој.

1. ОСНОВНИ ПОИМИ ЗА БУЏЕТ

Буџетот на Република Македонија е акт со кој се планираат годишните приходи и другите приливи и одобрени средства и ги вклучува централниот буџет и буџетите на фондовите¹.

Законот дефинира неколку клучни поими:

Централен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт и ги вклучува основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

Буџет на фонд е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства за финансирање на активностите на Фондот утврдени со закон. Фондови се: Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, Фондот за здравствено осигурување на Македонија и Агенцијата за вработување на Република Македонија.



Основен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници.

Буџет на самофинансирачки активности е годишен план на приходите од активностите на буџетските корисници, односно единките корисници кои се дополнителни на основните активности дефинирани со закон и на одобрените средства.

¹ Закон на буџетите, Службен весник на Република Северна Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11, 171/12,192/15 и 167/16, чл.2, т.4

Буџет на донации е годишен план на приходите од донации и одобрените средства кои се користат строго наменски и согласно со договор склучен со донаторот.

Буџет на заеми е годишен план на приливи од заеми и одобрените средства кои се користат за финансирање на надлежност, програми и проекти².



Буџетските класификации

Буџетските класификации се користат за идентификување на специфичните намени на буџетските средства, за контрола на наменското користење на одобрените средства со буџетот при извршувањето на буџетот, за подготвување на потребните анализи, извештаи, како и за подготвување на годишната сметка.

Буџетска класификација претставува хиерархиски приказ на шифрите наменети за класифицирање на функциите, организационите единици, активностите и економските трансакции на единствен и конзистентен начин. Според Законот за буџетите³, буџетски класификации се:

- **Организациска класификација**, структура на шифри за класификување на буџетските корисници и нивните структурно-подредени единици во хиерархиската организациска структура на државата;
- **Економска класификација**, структура на шифри за класификување планирани и реализирани приходи и прилив, одобрени средства со буџетот, права за трошење, преземени обврски и реализирани расходи и одлив;

² Ibid, чл.2, т.5,7,9,10,12,13

³ Ibid, чл.13



- **Функционална класификација** или класификација на функциите на централната власт и на општините во согласност со прифатената меѓународна класификација пропишана од страна на Обединетите нации;
- **Програмска класификација**, класификување на програмите и на потпрограмите утврдени со буџетот.

Од 2006 година наваму, во Буџетот на РСМ се применува сеопфатна одгоре надолу програмска класификација. Ова значи дека трошоците на буџетските корисници, по намени, се групирани и се планираат по програми.

Програма е збир од поврзани сродни активности и проекти насочени кон остварување на заедничка цел или цели.

Потпрограма е активност или проект кој е составен дел на програмата.

План на програми за развој претставува среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции⁴.

Расходи се сите плаќања (одливи) од буџетите за одобрени намени освен отплатата на главнината на заемите. Други одливи се плаќањата за отплата на главнина на заеми.

Приходи се даноци и други задолжителни плаќања утврдени со закон, приливи кои произлегуваат од сопственост на средства (камата, дивиденда, закупнина и слично), надоместоци за дадени добра или услуги, подароци, донации, субвенции и трансфери.

⁴ Насоки за подготовка на предлог буџетска пресметка за 2018 година, (2017), Министерство за финансии, достапно на:

https://www.finance.gov.mk/files/u6/Propratno%20pismo%20i%20nasoki%20za%20podgotovka_0.pdf

Други приливи се приливи од заеми, продажба на капитални средства, издадени државни хартии од вредност и друго.

Донации се неповратни средства добиени од влади на други држави или меѓународни организации, како и од домашни или странски правни или физички лица кои се користат за тековни или капитални расходи, согласно со условите и намените договорени со донаторот.

Дотации се трансфери од Буџетот на Република Македонија до буџетот на општините.

Заеми се повратни средства добиени по основа на задолжување кај домашни и странски заемодавачи, согласно со критериумите, постапките и со условите пропишани со закон. Задолжување претставува постапка за создавање на финансиски обврски со склучување на договор за заем, издавање на државни хартии од вредност и обврски по активирани државни гаранции⁵.

Ако приходите и расходите се прецизно планирани, буџетот нема да заврши ниту со дефицит, ниту со суфицит.

Буџетски дефицит е негативна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи и истиот се финансира со обезбедени средства од други приливи;

Буџетски суфицит е позитивна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи и се користи за финансирање на негативната разлика помеѓу планираните, реализираните други приливи и други одливи⁶;



⁵ Закон на буџетите, Службен весник на Република Северна Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11,171/12,192/15 и 167/16 чл.2, т.16-22
⁶ Ibid, чл.2, т.24,25

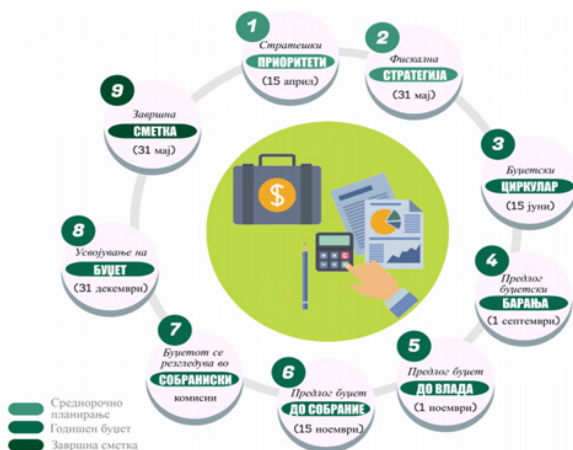
Буџетски корисници се корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт (во натамошниот текст: централна власт), фондвите, корисниците на буџетите на општините и корисниците основани со закон на кои им е доверено вршење на јавни овластувања.

Единки корисници се корисници од втора линија кои се финансираат преку соодветниот буџетски корисник. Единки корисници на средствата од Буџетот се институциите од областа на образованието и науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, судството и обвинителството, кои се финансираат преку буџетскиот корисник од таа област⁷.

За реализирање на финансиските средства на Буџетот на Републиката, т.е. за финансиските средства на корисниците и единките корисници на средства од Буџетот, Министерството за финансии на Република Македонија отвора и води трезорска сметка.

Трезорската сметка преставува сметка за централизирана наплата на приходите и централизирано извршување на расходите на Буџетот. Во рамките на трезорската сметка се водат и сметките на фондвите⁸.

Буџетот на Република Северна Македонија и буџетите на општините се однесуваат за период од **една фискална година** која изнесува 12 месеци и започнува од 1 јануари, а завршува на 31 декември.



Буџетот е производ на буџетскиот процес⁹

⁷ Ibid, чл.2, т.1,2

⁸ Ibid, чл.2, т.27, 28

⁹ Граѓански буџет, (2018), Министерство за финансии, достапно на: <https://www.finance.gov.mk/files/Gragjanski%202018.pdf>

Буџетскиот процес е сет на односи помеѓу главните актери – Владата, Министерството за финансии, буџетските корисници и единките на буџетските корисници – на база на кои Собранието расправа и го усвојува Буџетот.

Законот за Буџет го уредува буџетскиот процес и тој опфаќа три фази: **подготовка, усвојување и извршување.**

Подготовката на буџетот ги опфаќа: Утврдувањето на стратешките приоритети на владата, изготвувањето на фискалната стратегија, доставата на буџетски циркулари и врз основа на нив **изготвување и доставување на буџетски барања.** Оваа фаза трае седум месеци.

Втората фаза или **донесување на Буџетот подразбира** негово усвојување прво од страна на владата, по кое следи расправа пред Собранието и негово усвојување. Оваа фаза трае еден месец.

Третата фаза е **извршување на Буџетот.** Во оваа фаза планираните пари се собрани во Буџетот (преку буџетските приходи) и се трошат за планираните цели утврдени за таа буџетска година. Во оваа фаза спаѓа и проверката на нивото на собраните приходи и трошењето на буџетските средства. Оваа фаза трае 15 месеци.

Целиот буџетски процес има траење од 21 месец¹⁰.

¹⁰ Даскаловски, Ж., Николовска, А., Ристевска, М., (2006), *Водич за буџети*, Фондација Фридрих Еберт – Канцеларија Скопје, стр.67, достапно на: <http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2012/03/VodicvobuzetiMKD.pdf>

2. БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС НА ЛОКАЛНО НИВО

2.1. Буџет на единиците на локалната самоуправа

Општина е единица на локална самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираниите јавни служби, овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон¹¹.

Општината е надлежна и во исто време обврзана да ги финансира следниве работи¹²:

Урбанистичко (урбано и рурално) планирање, издавање на одобренија за градење на објекти од локално значење утврдени со Закон, уредување на просторот и уредување на градежното земјиште;

Заштита на животната средина и природата, во смисла на преземање на мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштитата од бучава и нејонизирачко зрачење;

Локален економски развој, во смисла на планирање на локалниот економски развој, утврдување на развојни и структурни приоритети, водење на локална економска политика, поддршка на развој на мали и средни претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство;

Комунални дејности, во смисла на снабдување со вода за пиење, испорака на технолошка вода, одведување и пречистување на отпадни води, одведување и третман на атмосферски води, јавно осветлување, одржување на јавна чистота, собирање, транспортирање и постапување со комунален цврст и технолошки отпад, уредување и организирање на јавниот локален превоз на патници, одржување на гробовите, гробиштата и давање погребални услуги, изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта и улици и други инфраструктурни објекти, регулирање на режимот на сообраќајот, изградба и одржување на улична сообраќајна сигнализација, изградба и одржување на јавен простор за паркирање, одстранување на непрописно паркирани возила, одстранување

¹¹ Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Република Северна Македонија бр.5/02, чл.1, ст.1, т.1

¹² Ibid, чл.22

на хаварисани возила од јавните површини, изградба и одржување на пазари, чистење на оџаците, одржување и користење на паркови, зеленило, парк-шуми и рекреативни површини, регулација, одржување и користење на речните корита во урбанизирани делови, определување на имиња на улици, плоштади и други инфраструктурни објекти;

Култура, во смисла на институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти, негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности, организирање на културни манифестации, поттикнување на разновидни специфични форми на творештво;

Спорт и рекреација, во смисла на развој на масовен спорт и рекреативни активности, организирање на спортски приредби и манифестации, одржување и изградба на објекти за спорт, како и поддршка на спортски сојузи;

Социјална заштита и заштита на деца, во смисла на финансирање, инвестиции, одржување и сопственост на детски градинки и домови за стари, остварување на социјална грижа за инвалидни лица, деца без родители и родителска грижа со воспитно-социјални проблеми, со посебни потреби, од еднородителски семејства како и деца од улица, лица изложени на социјален ризик, засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, подигање на свеста на населението, домување на лица со социјален ризик, остварување на право и воспитување на деца од предучилишна возраст;

Образование, во смисла на основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта во соработка со централната власт, во согласност со закон, како и организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови;

Здравствена заштита, во смисла на управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита во кои општината е застапена во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравствено воспитување, унапредување на здравјето, превентивни активности, заштита на здравјето на работниците и заштита при работа, здравствен надзор на животната средина, надзор над заразните болести, помош на пациенти со специјални потреби и други области определени со закон;

Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјални добра од воени разурнувања, природни непогоди и други

несреќи и од последици предизвикани од нив;

Противпожарна заштита вршена од територијалната противпожарна единица;

Надзор над вршењето на работи од надлежност на општината;

Други работи определени со закон.

Буџет на општината е годишен план за финансирање на надлежностите на општината, кој се состои од годишна проценка на приходите по извори и на расходите по намени¹³.

Буџетот на единицата на локалната самоуправа претставува годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности¹⁴.

Општински буџетски корисници се органите на општината и јавните служби основани од општината. Што значи, буџетот ги содржи средствата на советот, градоначалникот и управните и административните органи (органите на општината), како и програмата за комунално уредување, програмата за улично осветлување, програмата за патишта, програмата за зелени површини, програмата за пошумување и други програми (програмите на јавните служби основани од општината).



¹³ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15, чл.2, т.3

¹⁴ Закон на буџетите, Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11, 171/12,192/15 и 167/16, чл.2, т.8

Буџетот на единиците на локалната самоуправа содржи: општ, посебен и развоен дел.

- **Општиот дел** ги содржи вкупните приходи и другите приливи и вкупните расходи и другите одливи на буџетот за фискалната година, како и глобалните проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за наредните две години, (вклучувајќи го и планираниот дефицит). Општиот дел содржи:
 - консолидиран биланс на приходи и расходи;
 - функционална класификација на расходите;
 - биланс на тековно - оперативни приходи и расходи;
 - биланс на капитални приходи и расходи.
- **Посебниот дел** содржи план на одобрените средства по програми, потпрограми и ставки за фискалната година со прикажување на расходите согласно економската и функционална класификација. Посебниот дел на буџетот содржи и анекси кои се однесуваат на:
 - Финансиски планови (биланс на приходи и расходи) на јавните служби основани од општината кои целосно или делумно се финансираат од буџетот на општината, и
 - Образложение на буџетот.
- **Развојниот дел** ги содржи плановите на програмите за развој прикажани по развојни проекти. Во развојниот дел на буџетот се прикажуваат среднорочни планови за програмите за развој наменети за развојни инвестиции одобрени од Советот на општината.

Планот на програмите за развој ги содржи среднорочните проекции на одобрените средства по:

- одделни буџетски програми и потпрограми,
- години во кои истите ќе се реализираат и
- извори на финансирање, односно буџети.

Планот на програмите за развој се ревидира секоја година¹⁵.

2.2. Финансирање на единиците на локална самоуправа

Во согласност со економската политика на државата, општината се финансира од сопствени извори на приходи и други извори на финансирање.

Извори на финансирање на општината се:

Сопствени извори на приходи:

1. Локални даноци (данок за кој општината ја утврдува висината на стапката во рамки определени со закон):

- данок на имот;
- данок на наследство и подарок утврден со закон;
- данок на промет на недвижности;
- други локални даноци утврдени со закон.

2. Локални такси (паричен надомест за услугите и за правата што општинските органи им ги даваат на приватни и на физички лица, чијашто висина ја утврдува општината во рамки определени со закон):

- комунални такси;
- административни такси и
- други локални такси утврдени со закон.

3. Локални надоместоци (паричен надомест за покривање на трошоците поврзани со услуги, кои општинските органи им ги даваат на правни и на физички лица, чијашто висина ја утврдува општината во согласност со закон):

- надомест за уредување на градежно земјиште;
- надоместоци од комунална дејност;

15 Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа,, Службен весник на Република Северна Македонија бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15, чл.23

- надоместоци за просторни и урбанистички планови и
- други локални надоместоци утврдени со закон.

4. Приходи од сопственост (приходи од право на сопственост на имот, финансиски средства и на права):

- приходи од закупнина;
- приходи од камати;
- приходи од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините.

5. Приходи од донации (финансиски средства или ствари чија намена и начинот на користење на донациите се регулираат со договор меѓу донаторот и градоначалникот, за што претходно согласност дава Советот на општината.)

6. Приходи од парични казни утврдени со закон

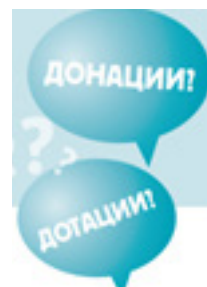
7. Приходи од самопридонес (воведени преку референдум за потребите на граѓаните).

8. Приходи од персонален данок од доход (3% од персоналниот данок на доход наплатен тековната година од физички лица во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и 100% од персоналниот данок на доход наплатен тековната година од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност регистрирани во општината.

9. Други приходи утврдени со закон.

Други извори на приходи:

1. Кредити од домашни и странски банки;



2. Дотации од државата (трансфер од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетот на фондовите до буџетот на општината) и тоа:

- приходи од данок на додадена вредност (дел од приходите од данок на додадена вредност што се распределуваат по општини);
- наменска дотација (дотација наменета за финансирање конкретна активност);
- капитална дотација (дотација наменета за финансирање општински проекти за капитални инвестиции);
- блок дотација (дотација наменета за финансирање на надлежностите во определена област утврдена со закон) и
- дотација за делегирана надлежност (т.е трансфер на средства од буџетот на органот на државната управа до буџетот на општината што се користи за финансирање делегирана надлежност.)

3. Други извори на приходи:

- задолжување (постапка за создавање на финансиски обврски со склучување на договор за заем и/или издавање на хартии од вредност.)
- краткорочна позајмица (парични средства обезбедени од Централниот буџет на Република Северна Македонија со цел надминување на времената неусогласеност на приходите и другите приливи со расходите и другите одливи со обврска за враќање до крајот на тековната фискална година во која истата е одобрена, без камата)¹⁶ и
- долгорочна позајмица (се парични средства обезбедени од Централниот буџет на Република Северна Македонија со обврска за враќање најмногу до пет години, без камата.)

Буџетски расходи на општината се трошења на парични и материјални средства за обезбедување на добра и услуги неопходни за задоволување на потребите на граѓаните и претпријатијата, а кои произлегуваат од нејзината надлежност.

Буџетски расходи на општината се:

Плати и надоместоци на плати

Платите и надоместоците од плати се една од најголемите расходни ставки на општинскиот буџет.

16 Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15, чл.3-13



Добра и услуги

Дури една четвртина од вкупните расходи претставуваат трошоци за добра и услуги, кои една општина треба да ги набави на слободниот пазар за да ги изврши своите активности. Тоа се претежно добра и услуги за тековно и инвестиционо одржување, закуп и наемнина, комуналии, компјутери, набавка на мебел, гориво, поштенските услуги, а само мал дел од канцелариски материјали, енергија и друго.

Капитални расходи

Капиталните расходи се однесуваат на изградба и одржување на инфраструктурата, како што се асфалтирање и санација на улици, изградба на водоводи, поставување пречистителни станици, изградба на паркови и зеленило и сл. Овие објекти се од јавен интерес, наменети за потребите на граѓаните на општината.

Субвенции и трансфери

Субвенции се актуелни грантови што ги одобрува општината, а кои имаат функција да го поттикнуваат производството на бизнисите кои ја остваруваат дејноста на нејзината територија.

Буџетска резерва

Во буџетот на општината за финансирање на непланирани или помалку планирани расходи можат да се планираат средства како постојана и тековна резерва. Постојаната и тековната резерва не можат да надминат 3% од вкупно планираните средства во основниот буџет на општината¹⁶.

¹⁶ *Транспарентност на општинските буџети-Прирачник за граѓански организации, Транспарентност Македонија, стр. 20, достапно на: <http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BC%D0%B0%D0%BA%20%D0%B8%20%D0%B0%D0%BB%D0%B1.compressed.pdf>*

2.3. Законска и институционална рамка на буџетски процес на локално ниво

Буџетирањето претставува процес, збир на одделни активности коишто меѓу себе се поврзани по определен редослед за да се подготви буџетот. Процесот на успешно буџетирање подразбира навремено и стручно планирање и подготовка, а законската рамка за изготвување, донесување и извршување на буџетите на единиците на локалната самоуправа се уредува со **Законот за буџети и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа**. Дополнително, Законот за градот Скопје¹⁷ е од голема важност за десетте општини на подрачјето на Град Скопје. Имено, со овој закон се уредува организацијата на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, надлежностите и финансирањето на градот Скопје и на општините што го сочинуваат градот Скопје. Овие закони, преку постапката за донесување и извршување на локалниот буџет и постапката за управување со буџетските приходи и расходи ја определуваат буџетската самостојност на општината.

Подготовка на буџетот

Со цел да се подготви добар и ефикасен буџет на општината, општината мора добро да го испланира целиот буџетскиот процес, односно да ги опфати следниве фази:

- I. **Поставување на стратешките цели на општината** согласно програмите за развој, со кои ќе се обезбеди ефикасно извршување на надлежностите и исполнување на потребите на граѓаните;
- II. **Анализа и проценка на приходите и расходите** и подготовка на Предлог - буџет на општината и Предлог - Одлука за извршување на буџетот на општината;
- III. **Јавна расправа и усвојување на Буџетот на општината** и Одлука за извршување на буџетот на општината од страна на Советот на општината¹⁸.

Основа за определување на **стратешките приоритети и цели на општината се стратешките приоритети на Владата, фискалната стратегија, предлогот на**

¹⁷ Законот за градот Скопје, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 55/2004; 158/2011

¹⁸ Основни насоки за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа за 2018 година, (2017), Министерство за финансии

стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика. Потоа се анализира фискалната стратегија на општината и се одредуваат нејзините стратешки цели, кои се спроведуваат преку повеќебројни краткорочни цели, програми, проекти, активности и задачи за спроведување и остварување на стратешките цели.

Овој процес иницијално го започнува **Министерот за финансии** кој најдоцна до 30 септември во тековната година изготвува буџетски циркулар за наредната година. Со буџетскиот циркулар општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изготвување на општинскиот буџет, дотациите за општината што ќе се трансферираат од **Буџетот на Република Северна Македонија**, од буџетите на фондовите, како и од приходите од други извори. Во буџетскиот циркулар се утврдува формата и содржината на буџетот на општината.

Во следната фаза, **Советот на општината**, донесува **буџетски календар** на општината со кој се утврдуваат роковите за планирање и изготвување на Буџетот на општината за наредната фискална година.



Со **буџетскиот календар** се утврдуваат роковите во кои: градоначалникот до општинските буџетски корисници ги доставува главните насоки за изготвување на финансиските планови, општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот и процедурите и роковите во кои градоначалникот го доставува Предлог – Буџетот на општината до Советот на општината¹⁹.

Декември-Март	Советот на општината го донесува буџетскиот календар
Најдоцна до 15 Април	Владата ги утврдува стратешките приоритети за наредната Година
Најдоцна до 31 Мај	Фискалната стратегија ја донесува Владата
Април-Мај	Советот на општината го разгледува развојниот план на општината, вклучително со стратешките приоритети на владата и донесената фискална стратегија
Мај-јуни	Секторот за буџети изготвува известување до буџетските корисници да ги достават предлог-пресметките за наредната година
Јуни-Август	Секторот за буџети врши анализирање на доставените предлог-пресметки и ги одредуваат приоритетите по поднесените барања
Најдоцна до 30 Септември	Министерот за финансии доставува буџетски циркулар
До 20 Октомври	а. Се изготвени нацрт програмите и Градоначалникот ги доставува до Советот б. Советот ги донесува в. Се одржуваат јавни расправи г. Се објавува содржината на предлог програмите
Најдоцна до 15 Ноември	Советот ги донесува предлог-програмите
Од 15 до 25 Ноември	Јавни дебати, јавни расправи, претставување на буџетот на електронските медиуми и прибирање на други предлози од бизнис заедницата, НВО, граѓаните итн.
До 1 Декември	Градоначалникот го доставува предлог буџетот до Советот
Декември	Се води расправа во телата на советот на Општината
Крај на Декември	На седница на Совет на општината се донесува буџетот за наредната година
Јануари	Започнува нова буџетска година

При утврдување на приходите, општината врши проценка на сопствените финансиски ресурси согласно законската регулатива и врз база на реализираните и ревидираните приходи во тековната година. За да може општинскиот буџет да обезбеди покривање на планираните расходи за остварување на целите и приоритетите поставени од страна на Советот на општината, важно е општинската администрација задолжена за утврдување и наплата на сопствените приходи на општината да изготви реални проценки на приходите на општината, врз основа на ажурирање на регистарот на даночни обврзници и репроценка на недвижниот имот на подрачјето на општината.

¹⁹ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15, чл. 27

Донесување на буџетот

Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до 31 декември во тековната година, по сметки, по потпрограми и по ставки. Градоначалникот одобрува исплата на средства по сметки, по потпрограми и ставки од буџетот, но најмногу до една третина од вкупно извршените расходи во првиот квартал од претходната фискална година најдоцна до 31 март, а имајќи ги предвид и готовинските текови. Финансискиот план за спроведување на временото финансирање на општината е составен дел на буџетот за тековната година²⁰.

Извршување на буџетот

Буџетот на општината се извршува согласно Одлука за извршување на Буџетот на општината за соодветната фискална година, со која поблиску се определува начинот и условите за управување и извршување на Буџетот. Со цел обезбедување на концептуална и сметководствена рамка во извршувањето на функциите на општината.

За извршување на буџетот на општината е одговорен градоначалникот на општината. Потписник на сметката на буџетот на општината е градоначалникот на општината или во негово отсуство, од него две овластени лица вработени во општинската администрација. Општината за користење на средствата на буџетот, доставува годишни и квартални финансиски планови по сметки, по потпрограми и по расходни ставки²¹.

Имплементацијата на буџетот подразбира и следење на промените во буџетот, односно утврдување на остварените финансиски резултати во однос на планираните. На овој начин ќе се овозможи општинската администрација да ги преземе сите активности за повторно балансирање на буџетските средства, се разбира, доколку тоа е потребно. Доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остварат како што е планирано во буџетот на општината, градоначалникот му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс) во годината, во согласност со закон. Ребаланс на буџетот на општината се донесува во постапка според која се донесува буџетот на општината²².

²⁰ *Ibid*, чл.28

²¹ *Ibid*, чл.30

²² *Ibid*, чл.29

3. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ НА ЛОКАЛНО НИВО

Еден од главните принципи на доброто управување на единиците на локалната самоуправа (општините) е транспарентноста и отчетноста во работењето. Граѓаните треба да бидат информирани за работата на општините, како услов за поттикнување на учеството во креирањето и спроведувањето на политиките на локално ниво. Ваквото нивно право произлегува од правната рамка, но и од растечките потреби на граѓаните за информации за различни области од работењето на општините.

Правото и формите на граѓаните да учествуваат во процесот на донесување на одлуки од локално значење се правно регулирани и установени преку **Уставот на Република Северна Македонија**²³, **Законот за локална самоуправа**²⁴ и **Законот за референдум**²⁵ и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните. Преку овие закони, на граѓаните им се дава можност да учествуваат во процесот на донесување на одлуки од локално значење, но истите не се обврзувачки за локалните власти.

Во овој дел вредно е да се наспомене дека во **Република Северна Македонија** не постојат законски одредби со кои им се гарантира учество на граѓаните во процесот на буџетирање на локално ниво (вклучително и на национално ниво), но во исто време не постојат ниту пак одредби со кои се ограничува ваквото право.

Од аспект на правото на пристап до информации од јавен карактер и обврската за транспарентно работење на јавните институции во буџетскиот процес, треба да се земат предвид: **Законот за пристап до информации од јавен карактер**²⁶; **Законот за користење на податоците од јавниот сектор**²⁷, **Законот за буџети** и **Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа**. Целта е да се регулира протокот на информации во рамките на општината (внатрешно информирање), протокот на информации од општината кон јавноста (надворешно информирање), како и правата и обврските на органите на општината и општинската

²³ Устав на Република Северна Македонија, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009, 13/2009, 49/2011, 6/2019 и 39/2019, чл. 2, 114, 115

²⁴ Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 5/02, чл. 25-30, 41, 42

²⁵ Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 81/2005, 81/2005; 3/2006

²⁶ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 101/2019

²⁷ Законот за користење на податоците од јавниот сектор, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 27/2014

администрација во остварување на јавност во работата.

Согласно овие закони општините во поглед на своето финансиско работење се должни:

I. Да доставуваат извештаи за своето работење

Вотекот на реализацијата и извршувањето на буџетот на општината Градоначалникот заедно со општинската администрација подготвуваат и поднесуваат извештаи за јавноста, Советот на општината и другите надлежни институции. Овие извештаи може да бидат:

- месечни,
- квартални и
- годишни.

Периодични финансиски извештаи

Општинските буџетски корисници во рок од 15 дена по истекот на месецот за кој се однесува до градоначалникот доставуваат месечни извештаи со образложение за извршувањето на нивните финансиски планови, а пак Градоначалникот доставува до Министерството за финансии и до Советот на општината квартални извештаи со образложение за извршување на буџетот во рок од еден месец по завршување на кварталот.

Доколку извештаите не бидат усвоени претседателот на Советот јавно ги објавува причините за неусвојување на истите²⁸.

Годишен извештај

Овој извештај се изработува на крајот на буџетската година, а се усвојува на некоја од седниците на советот на општината, најдоцна до 28.02 во тековната година.

Составен дел на годишниот извештај е и годишната сметка.

Годишната сметка ги содржи сите елементи што ги содржи буџетот на општината искажани како планирани и остварени приходи и расходи за сите општински

²⁸ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Северна Македонија бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15, чл.32

буџетски корисници. Градоначалникот ја доставува годишната сметка за донесување до Советот на општината, најдоцна до 28 февруари во наредната година. Советот ја донесува годишната сметка најдоцна до 15 март во тековната година, за претходната година и ја доставува до Министерството за финансии најдоцна до 31 март во тековната година.

Годишната сметка овозможува увид во односот помеѓу планираните и реализираните буџетски ставки. Таа е основен документ за анализа и контрола на буџетските средства на општината. Ако тие детално се анализираат може да се дојде до сознание дека планираните средства за одредена намена можеби биле преценети, бидејќи на крајот од периодот тие не се реализирале во целост. Исто така, ако средствата за некоја намена биле потценети, може да се прикаже дека средствата биле недоволни во однос на реално настанатите финансиски обврски. Годишната сметка може да даде јасна слика за начинот на користење на средствата. Тоа е „огледало“ на власта на локално ниво. Таа покажува како општината се менаџира низ призмата на парите, односно дали градоначалникот и преставниците на граѓаните работат одговорно и посветено во интерес на заедницата. Всушност годишната сметка може не само да открие несовесност и донесување на неразумни одлуки, туку и да се насетат коруптивни и незаконски трансфери на финансиски средства²⁹.

Транспарентноста на спроведувањето на општинскиот буџет, особено во поглед на доследна реализација при распределбата на средствата од дотациите ја оценува и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините која ја формира Владата на Република Северна Македонија по предлог на министерот за финансии³⁰.

II. Да ја информираат јавноста

Органите на општината, комисиите на советот и јавните служби основани од општината се должни, без надоместок да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината. Општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, листата на такви информации редовно да ја ажура и да ја објавува на начин достапен за јавноста (интернет страница, огласна табла и друго)³¹.

²⁹ Ibid, чл.33.34

³⁰ Ibid, чл.15

³¹ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 101/2019, чл.9

Општината како имател на информации е должна да ја информира јавноста преку својата интернет страница со објавување на:

- податоците од надлежности кои ги извршува, односно му се утврдени со закон,
- основните податоци за контакт и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, е-маил адреса и адресата на интернет страницата,
- основните податоци за контакт со службеното лице за посредување со информации и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број,
- основните податоци за контакт со лице овластено за заштитено внатрешно пријавување и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број,
- список на вработени лица со позиција, службен емаил и службен телефон,
- законите кои се однесуваат на надлежноста, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило,
- податоците од надлежности кои ги извршува, односно му се утврдени со закон,
- основните податоци за контакт и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, е-маил адреса и адресата на интернет страницата,
- основните податоци за контакт со службеното лице за посредување со информации и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број,
- основните податоци за контакт со лице овластено за заштитено внатрешно пријавување и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број,
- список на вработени лица со позиција, службен емаил и службен телефон,
- законите кои се однесуваат на надлежноста, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило,
- прописите што во рамките на својата надлежност ги донесува во вид на подзаконски акт: правилници (правилник за внатрешна организација, правилник за систематизација на работните места, правилник за заштитено внатрешно пријавување и друго), уредби, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа се овластени со закон,
- органограм за внатрешна организација,

- стратешки планови и стратегии за работа,
- годишни финансиски планови по квартали и програми за реализација на буџетот,
- ревизорски извештај,
- видови услуги кои ги даваат (информации за физичката достапност за остварување на услугите и информации за е-услугите, податоците за законските основи, називот на услугите, документите и податоците потребни за остварување на секоја од услугите, механизмите за правна заштита и други релевантни податоци),
- тарифници за надоместоци за издавање на реални акти,
- начинот на поднесување на барање за пристап до информации (начин на поднесување усно и писмено барање за пристап до информации, како и барање поднесено по електронски пат),
- целокупната документација за јавните набавки, за концесиите и за договорите за јавно-приватно партнерство,
- предлог на програми, програми, ставови, мислења, студии и други слични документи кои се однесуваат на актите од надлежноста, соопштенија до јавноста за работи преземени од нивната интернет страница во согласност со законските надлежности, информативни билтени, службени гласила ако се обврска согласно закон и друго,
- извештаи за работа кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор,
- статистички податоци за работата, како и други информации, акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните и кои произлегуваат од надлежноста и работата и
- - други информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на општината.

Со слободниот пристап до информациите, особено оние поврзани со буџетот на општината се зголемува контролата и одговорноста на општинските власти, во насока на зајакнување на борбата против корупцијата и постигнување поголема ефикасност на јавните услуги. Токму и затоа и чл.54 од **Законот за буџет** наведува дека **буџетот на општината и завршната сметка** на буџетот на општината се објавуваат

во службено гласило на општината, а чл. 33 и 34 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа таквата обврска за информирање на јавноста ја предвидува за периодичните и годишниот финансиски извештај.

4. ПАРТИЦИПАТИВНО БУЏЕТИРАЊЕ

„Граѓанското учество е од суштинско значење за да ги задржи институциите во континуирана работа и да го поттикне економскиот раст“.

Дарон Асемоглу

(Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty)

4.1. Поим и карактеристики на партиципативно буџетирање

Партиципативно планирање на буџетот (партиципативно буџетирање, т.е. ПБ) е демократска практика на учество на граѓаните во процесите на донесување одлуки за трошење на средствата собрани преку даноци и други јавни приходи со цел да се подобри квалитетот на животот во заедницата и консензус за тоа кои проекти и приоритети за развој треба да бидат финансирани¹. Наместо традиционалната претставничка демократија која има тенденција на ограничување на учеството на граѓаните само на право на гласање на избори, односно избор на претставници, а владеењето е ексклузивно за претставниците/политичарите, во Партиципативното буџетирање граѓаните директно се вклучени во донесувањето одлуки од важност за нив (т.н. директна демократија)².

Партиципативното буџетирање (ПБ) за прв пат е воведено во 1989 г. во Бразил, со победа на Прогресивната партија со платформа за демократско учество и инверзија на приоритетите за расходи, од расходи во полза на богатите граѓани, кон расходи во интерес на сиромашните и ранливи граѓани. Според Вамплер (Wampler) во книгата "Participatory Budgeting in Brazil" (2000),³ партиципативното буџетирање е процес на донесување одлуки во заедницата (одредено ниво на избрана власт/тела), преку кој граѓаните (непосредно) даваат предлози и

¹ Vodič kroz participativno budžetiranje, 2016, RELOF, достапно на: http://lokalnefinansije.rs/pbvodic/linkovi_pb.php

² Климовски, С., Каракамишева, Т., Спасеноски, А., 2016, Политички партии и интересовни групи, Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија, Правен Факултет "Јустинијан Први" Скопје, стр.364, достапно на: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9d4552c2-c43d-9074-6800-15150b077132&groupId=252038

³ Wampler, B., 2000, A Guide to Participatory Budgeting

пеговараат за распределбата на јавните средства. Оттука, партиципативно буџетирање овозможува учество на неизбрани граѓани во концепцијата и/или алокацијата на јавните финансии.

ПБ е процес со кој проблемите, потребите и желбите на граѓаните се вметнуваат во процесот на донесување одлуки на локалната самоуправа. Учеството на граѓаните е двонасочна комуникација помеѓу граѓаните и локалните власти чија заедничка цел е донесување подобри одлуки кои имаат јавна поддршка.- други информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на општината.

Основна цел на Партиципативното буџетирање:

Вклучување на граѓаните во процесот на донесување на одлуки и планирање на буџетот, како и информирање на граѓаните за буџетскиот процес, зголемување на транспарентноста во работата на локалната самоуправа, промоција на добри практики во работењето на локалната самоуправа и создавање на поттикнувачки услови за инвестициони активности и проекти.

Водечки начела во процесот на Партиципативно буџетирање:

- Рамноправно учество
- Транспарентност
- Еднаковост
- Толеранција
- Ефикасност и ефективност
- Праведност
- Конкурентност
- Почитување на постигнатите договори

Учесници во процесот на партиципативното буџетирање

Учесници во процесот на партиципативното буџетирање се сите засегнати страни врз чијшто социо-економски статус спроведувањето на јавната политика и

трошењето на јавните пари има директен или индиректен ефект.

Во однос на приоритизацијата, засегнатите страни во основа можат да бидат поделени во три основни групи⁴:

- **Примарната група** треба да ги вклучува сите оние засегнати страни кои можат да имаат директно влијание врз прашањето и кај кои е потребно да се променат знаењата, ставовите и однесувањето за да се постигне целта, односно да се поддржи предложеното решение од страна на мнозинството. Комуникацијата со овие засегнати страни е задолжителна, интензивна и внимателно испланирана (Локална самоуправа, Невладини организации).
- **Секундарната група** треба да вклучува засегнати страни кои немаат директно влијание врз ова прашање, но тоа прашање и неговото решавање може да влијаат врз нив (граѓаните).
- **Терцијарната група** вклучува заинтересирани страни кои на кој било начин можат да влијаат на засегнатите страни од примарната и секундарната група и кои можат да се претворат во партнери во решавањето на даден проблем (бизнис заедницата) преку добро испланирана комуникација.



⁴ Participativno budžetiranje – osnovni principi, alati, aktivnosti, 2015, BIRN, cmp.9, достапен на: <http://birmsrbija.rs/wp-content/uploads/2015/01/Participativno-bud%C5%BEetiranje-osnovni-principi-alati-aktivnosti.pdf>

Учеството на политичките и социјалните чинители во процесот на Партиципативно буџетирање е мотивирано од различни побуди и е со различни цели:

1. Локалната самоуправа

- Да обезбеди поддршка – транспарентноста, отчетноста и директната демократија создаваат подобар имиџ и кредибилитет;
- Да обезбеди поголема социјална еднаквост – преку формулите за распределба на средствата, се зголемува социјалната еднаквост;
- Да поттикне учење на граѓаните - што ја зголемува нивната социјална и општествена свест итн.

2. Граѓаните

- Да имаат подобар пристап до процесот на одлучување и носење на одлуки кои влијаат врз нивниот живот (особено ако резултатите се мерливи);
- Да имаат пристап до информации (за буџетот, надлежностите на локалната власт, за процесот на донесување одлуки);
- Да имаат можност самите да го „уредат соседството“.

3. Граѓански организации

- ПБ е механизам преку кој граѓанските организации работат со граѓаните и власта во насока на решавање на социјалните проблеми во заедницата;
- Се осигуруваат дека локалната самоуправа работи за доброто и во интерес на граѓаните.

4. Бизнис заедница

- Главно го поддржува процесот бидејќи програмите на ПБ промовираат транспарентност и ја намалуваат корупцијата;
- Подобрување на системот на јавни набавки;
- Бизнис заедницата директно се вклучува кога ќе оцени дека процесот е позитивен.

5. Медиуми

- Ги поттикнуваат граѓаните активно да се вклучат во процесот на донесување на одлуки;
- Активното учество на граѓаните претпоставува нивно активно информирање, односно иницијатива од страна на локалните власти да му ги претстават на граѓаните своите активности и планови. Оттука, односот меѓу локалната самоуправа и медиумите подразбира планирана, редовна и содржајна комуникација во текот на сите фази на партиципативниот процес.

Предуслови за примена на ПБ

Воведувањето на партиципативното буџетирање во една заедница е условено од одредени предуслови кои можат да се групираат во две групи:

1. чинители и опкружување; и
2. расположливи средства.

Во рамките на чинители и опкружување спаѓаат следните елементи:

- да постои **прогресивна локална власт** која најчесто е поддржана од општествените движења и организации и граѓанскиот сектор;
- **градоначалник**, кој е подготвен да го воведо овој пристап, наречен градоначалник-шампион и кој нема единствена цел да опстои еден мандат, туку размислува и се грижи за својата заедница и своите избирачи на долг рок;
- неопходно е активно **учество на граѓаните во дискусиите, селекција на приоритети и проекти**, како и нивна поддршка на реформските напори и, воопшто, политиките на локалната самоуправа;
- **развиен граѓански сектор** - најголем успех со ПБ е постигнат во општини со претходно развиен и организиран граѓански сектор кој игра улога и на советник и дава поддршка на учесниците (публикување билтени за ПБ, информации за буџетот, анализи, надгледување). Иако граѓанскиот сектор не учествува директно во ПБ, тој има клучна улога во иницирање на процесот, мобилизирање на граѓаните, особено ранливите категории.

Во однос на расположливите средства како предуслов за примена на ПБ, прашањето е колкав дел од расходите на општината се дискрециски и можат да бидат предмет на одлучување на граѓаните? Секако, доколку повеќе средства се достапни за ПБ (проекти), граѓаните имаат поголем интерес за учество, бидејќи просторот за нивно влијание и одлучување е поголем. Иако ПБ има пошироко влијание врз буџетот на општината (врз квалитетот, преку јавни дискусии, врз приходите преку поттикнување на плаќање даноци), сепак примарниот фокус е врз расположливите средства за јавни инвестиции. Практиката покажува дека „добро или доволно“ ниво на средства е 10-15% од вкупниот буџет на заедницата. Во спротивно, подобро е ПБ да се организира во форма на општа дискусија за буџетот, даноците и ефективноста⁵.



Предности на Партиципативното буџетирање:⁶

- Ја зголемува транспарентноста на јавната администрација и ефикасноста на јавната потрошувачка
- Го зајакнува учеството на граѓаните во процесот на донесување одлуки, распределбата и надзор над трошењето на јавните средства. На таков начин го јакне чувството на вклученост и сопственост на одлуките и политиките, наместо апатија и резигнација.

⁵ Мојсовска, Н., Николов, М., 2010, Прирачник за партиципативно буџетирање, Македонски центар за меѓународна соработка, Универзитет Американ колеџ – Скопје, стр.45, достапен на: <https://mcms.mk/en/our-work/research-and-publications/resource-materials/999-priracnik-za-participativno-budzetiranje.html>

⁶ Participativno budžetiranje – osnovni principi, alati, aktivnosti, 2015, BIRN, cmp.7, достапен на: <http://birmsrbija.rs/wp-content/uploads/2015/01/Participativno-bud%C5%BEetiranje-osnovni-principi-alati-aktivnosti.pdf>

- Бара поголема отчетност на локалната самоуправа, како и на раководните и службените лица
- Овозможува колективно поставување приоритети и управување со јавните ресурси
- Влијае на поголем степен на доверба меѓу граѓаните и властите
- Ја зајакнува демократската култура и социјалната структура во рамките на локалната заедница

Ограничувања на ПБ

Заради потребата за мерлив резултат, ПБ најчесто е фокусирано на јавни работи/проекти, така што не се случува процесот на „учење“ на граѓаните;

- Процесот во голема мера зависи од локалната власт (организација, информирање, спроведување), па оттука потребна е волја и поддршка на градоначалникот. Досега се регистрирани и лоши искуства со бојкот на „непријателски“ граѓани и селективно „слушање“;
- Граѓаните се фокусираат на краткорочни планови и проекти, со кои се исполнуваат социјалните цели, меѓутоа тоа често се прави за сметка на економска оправданост на проектите (пример, дали заедницата ќе има доволно средства да го одржува она што е изградено како детско игралиште, дом на култура и слично);
- Фокус се става на локални проблеми и прашања при што се занемарува општата економско-социјална состојба во земјата;
- Постои опасност од манипулација на ПБ, како што е користење на ПБ за постигнување сопствени политички цели, криење клучни (буџетски) информации, ослабнување на комитетите за надгледување на имплементацијата итн.;
- Борбата помеѓу „директна“ наспроти „претставничка“ демократија – зошто да се контролираат оние кои се избрани од народот (преку директно учество на граѓаните во одлучувањето) кога тие би требало да ги претставуваат интересите на народот?⁷

⁷ Wampler, B., 2007, *A Guide to Participatory Budgeting*, достапен на: https://www.researchgate.net/publication/43981345_A_Guide_to_Participatory_Budgeting

4.2. Партиципативен буџетски процес

Не постои универзален „рецепт“ за спроведување на процесот на партиципативно буџетирање. Секоја локална ситуација е различна, а со тоа и процесот. Сепак, постојат некои основни упатства:

1. Ситуациона анализа, т.е. проценка на ситуацијата, каде што ќе се утврди износот на средствата што се предмет на процесот на вклучување на граѓаните;
2. Идентификување на потребите и приоритетите во локалната заедница;
3. Избор на најсоодветни механизми за собирање предлози и повратни информации од граѓаните;
4. Обезбедување услови за непречено водење на процесот, од страна на локалната администрација;
5. Анализа на предлози и можности за имплементација;
6. Имплементација на „приоритетни“ проекти за кои е постигнат консензус.

Партиципативното буџетирање може да се реализира во неколку форми:

1. **Неексклузивна**, силна форма – процесот е отворен за сите заинтересирани членови на локалната заедница, без ограничување на одредени (ексклузивни) групи, здруженија или поединци;
2. **Ексклузивна** форма – само организации/лица од одредени групи можат да учествуваат во утврдување приоритети и намени за јавните средства;
3. **Мека, консултативна** форма – без директно учество во донесувањето одлуки и распределба на средства, туку во форма на разгледување и дискусија околу буџетот на заедницата и предлози за одредени подобрувања.

Граѓаните можат да се вклучат и влијаат во процесот на буџетирање, активирајќи се во една или повеќе негови фази, како што се:

Фаза на подготовка и донесување на буџетот

Во оваа фаза граѓаните можат да утврдат дали сите чекори и рокови утврдени со закон, се исполнети, инсистирајќи на навремено објавување на документи

и информации. Во оваа фаза тие можат да учествуваат во јавни дебати, да поставуваат прашања во врска со програмите кои ќе се финансираат од буџетот или да даваат предлози и покренуваат иницијативи.

Фаза на извршување и финансиско известување за буџетот

Во оваа фаза граѓаните можат да учествуваат преку поднесување коментари, поставување прашања и давање укажувања за одредени постапки или недоследности. Тие можат да бараат да се прикажат прикажат точни, веродостојни, навремени, разбирливи и од суштинско значење информации поврзани со извршувањето на буџетот. Процесот за вклучување на јавноста треба да започне доволно рано за да може да се осигура дека успешно ќе се спроведе.

Активности во процесот на реализација на партиципативното буџетирање:[

1. Процесот да се направи законски легитимен

Предуслови за постигнување на влијанието на граѓаните врз животот на локалната заедница се:

- применлива и реална правна рамка
- политичка волја за спроведување на законската рамка
- свесност и подготвеност на граѓаните да ги користат своите права и да влијаат на настаните во заедницата

Процесот на партиципативно буџетирање (ПБ) треба да биде законски легитимен преку донесување на Одлука за спроведување на партиципативно буџетирање.

2. Да се формира тим за ПБ

Потребно е да се донесе Одлука/Решение за формирање на Тим за партиципативно буџетирање (Работна група, Совет или Комисија).

Бројот на лица ангажирани во тимот ќе зависи од капацитетот на општината, како и од бројот на социјални или институционални чинители што треба да бидат вклучени во процесот на ПБ.

3. План на медиумска кампања и активности со финансиски план

Активното учество на граѓаните подразбира нивно активно информирање. Процесот на партиципативно буџетирање треба да биде придружен со соодветна медиумска кампања која ќе обезбеди планирана, редовна и значајна комуникација во текот на сите фази на партиципативниот процес.

Освен самиот проект, за кој ќе гласаат граѓаните во рамките на процесот на ПБ, потребно е да се проценат трошоците за целата кампања за ПБ.

4. Дефинирање на сите учесници и целни групи

Тоа е процес што се користи за идентификување и проценка на влијанието на клучните индивидуи, групи или организации кои можат многу да влијаат на успехот на целиот процес. Анализата на засегнатите страни е основа на секој план за комуникација и учество на јавноста.

5. Детален план за комуникација за партиципативно буџетирање

Кампањата треба да се испланира во согласност со финансиските можности на општината/градот и расположивите ресурси (број на вработените за односи со јавност и ИТ персонал), за сите фази на ПБ.

6. Анализа на можностите и дефинирање на висината на средствата за партиципативно буџетирање

Тимот на ПБ треба да предложи износ на средства за проектот што ќе се реализира како предлог на граѓаните, преку неколку консултативни состаноци со буџетските корисници и со помош на службите на административното тело одговорно за финансирање и буџет. Препорачливо е овој проект да биде видлив во нацрт-буџетот, односно одделно и јасно наведен во една или повеќе ставки на буџетот, со назнака: „партиципативно буџетирање“.

7. Фаза на прибирање предлози од граѓаните и претставници на граѓанските организации

Оваа фаза подразбира активирање на граѓаните и другите претставници на граѓанските организации и институциите и го означува официјалниот т.е. видлив почеток на кампањата за ПБ.

8. Приоритети на собраните предлози за мали и капитални проекти

Тимот на ПБ, со помош на општинските службеници и експерти, треба да одлучи кој од доставените проекти треба да им се понуди на граѓаните да гласаат преку анкетирање за ПБ.

9. Организација и спроведување на анкетирањето

Прво, потребно е да се направи детален план за организација на процесот на анкетирање и да се постигне договор со јавните институции за можна соработка во врска со инсталирање на постери и инфо-маси за собирање на прашалниците.

10. Подготовка на предлог-буџетска одлука за граѓаните

Презентацијата на Предлог-одлуката за Буџетот за граѓаните треба да биде замислена на начин разбирлив за граѓаните, сличен на оној во „Граѓански буџет“.

11. Организација и реализација на јавна расправа за буџетот

Треба да се одржи јавна расправа за буџетот (Локален буџетски форум) во периодот помеѓу доставувањето на предлог-одлуката за буџетот до надлежното извршно тело и доставувањето на предлог-одлуката за буџетот до Советот за усвојување.

12. Континуирано следење на спроведувањето на проектот на ПБ

Локалната самоуправа треба да им овозможи на сите заинтересирани страни да добиваат информации за фазите и чекорите на имплементација на проектот во секое време. Локалната самоуправа исто така треба да обезбеди информации за овој процес по сопствена иницијатива и да ги ажурира во одредени временски интервали. Дури и кога поголем дел од овој процес е завршен, консултативните состаноци што се однесуваат на исклучиво партиципативно буџетирање треба да продолжат и навреме да започне следниот годишен циклус на консултации со засегнатите страни⁸.

Одржливост на процесот на партиципативно буџетирање

Одржливоста на процесот, независно од политичката состојба или добрата волја на засегнатите страни, што не само што треба да трае, туку и да се подобрува со текот на времето, но исто така зависи и од многу фактори:

- Потребна е континуирана инвестиција во областа на едукација на граѓаните,

⁸ *Vodič kroz participativno budžetiranje, 2016, RELOF, достапен на: http://lokalnefinansije.rs/pbvodic/linkovi_pb.php*

да се заинтересирани за овој процес, целосно да го прифатат и разберат, особено придобивките што ги носи;

- Да се обезбеди легитимност и институционализација на самиот процес со вклучување во нормативно-правната рамка на функционирањето на локалната администрација;
- Полесната одржливост на системот е несомнено обезбедена со свеста дека процесот на ПБ е средство за задоволување на вредностите и интересите на различните актери:
 - Политичарите ќе го зајакнат својот легитимитет;
 - Вработените во јавната администрација и другите службеници на јавните претпријатија ќе ја подобрат ефикасноста на нивната работа;
 - Меѓународните организации, донаторите и потенцијалните странски инвеститори во локалната економија ќе имаат подобар увид во користењето на своите ресурси, и
 - Граѓаните ќе можат попродуктивно да влијаат на процесите на донесување одлуки.

Основни потешкотии кои локалната администрација може да има при спроведување на процесот на ПБ:

- Недостаток на административен капацитет за спроведување на процесот. Ова честопати може да биде само психолошка пречка при воведување нови принципи на функционирање, нов начин на дијалог со граѓаните, страв од дополнителна работа."
- Проблемот на застарен информативен систем и слабиот квалитет на информациите презентирани пред јавноста. .
- Акумулација на проекти кои се договорени, но сè уште чекаат да се реализираат.
- Буџетски дефицит, што остава малку простор за развојни проекти за кои би можеле да одлучуваат граѓаните во рамките на ПБ
- Недостаток на учество на јавноста во процесот, без разлика колку општината се обиде да ја вклучи јавноста во процесот. Ова го намалува кредибилитетот

на самиот процес.

- Несогласувања и тензии меѓу политичките партии, неосновано протезирање на одредени интересни групи.
- Тешкотии и бавност во промените на постојната законска легислатива на новиот процес (можна промена на статут, систематизација на работните места ...).
- Бавноста на реформите во јавната администрација која влијае на воведувањето на нови модели на јавно управување.

Крајните резултати од партиципативниот процес:

- 1. Зголемено граѓанско ангажирање;**
- 2. Пошироко политичко учество;**
- 3. Креирање на нови лидери на заедницата;**
- 4. Посилни врски меѓу локалната власт и засегнатите страни;**
- 5. Поголема свест во заедницата за трошењето на јавните пари;**
- 6. Поправедни и ефективни трошења на јавните пари.**

Во Република Северна Македонија, концептот на партиципативно буџетирање за првпат се воведува во рамки на проектот „Форум на заедницата“, што во 2006 година почна да го спроведува Швајцарската агенција за развој и за соработка, како алатка за вклучување на граѓаните во процесот на донесување одлуки на општинско ниво и активно траеше до 2016 година, во неколку циклуси на спроведување и вклучи 59 општини. Оваа алатка служи општината да развие транспарентни практики на одлучување со вклучување на граѓаните, но и граѓаните да развијат чувство на одговорност за трошењето на општинските средства.

5. БИБЛИОГРАФИЈА (КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА)

Правни акти:

1. Устав на Република Северна Македонија, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009,13/2009, 49/2011, 6/2019 и 39/2019
2. Закон на буџетите, Службен весник на Република Северна Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11, 171/12,192/15 и 167/16
3. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Република Северна Македонија бр.5/02
4. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15
5. Законот за градот Скопје, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 55/2004; 158/2011
6. Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Службен весник на Република Северна Македонија бр.81/2005,81/2005; 3/2006
7. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на Република Северна Македонија бр.101/2019
8. Законот за користење на податоците од јавниот сектор, Службен весник на Република Северна Македонија бр.27/2014

Прирачници, водичи, програми, насоки:

1. Насоки за подготовка на предлог буџетска пресметка за 2018 година, 2017, Министерство за финансии
2. Основни насоки за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа за 2018 година, 2017, Министерство за финансии
3. Граѓански буџет, 2018, Министерство за финансии
4. Програма форуми во заедниците (2006-2016), Единица за координација на форумите
5. Транспарентност на општинските буџети-Прирачник за граѓански организации, Транспарентност Македонија
6. Vodič kroz participativno budžetiranje, 2016, RELOF
7. Participativno budžetiranje – osnovni principi, alati, aktivnosti, 2015, BIRN
8. Мојсовска, Н., Николов, М., 2010, Прирачник за партиципативно буџетирање, Македонски центар за меѓународна соработка, Универзитет Американ колеџ – Скопје
9. Даскаловски, Ж., Николовска, А., Ристевска, М., [2006], Водич за буџети, Фондација Фридрих Еберт – Канцеларија Скопје

Книги:

1. Климовски, С., Каракамишева, Т, Спасеноски, А., 2016, Политички партии и интересовни групи, Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија, Правен Факултет “Јустинијан Први” Скопје
2. Wampler, B., 2000, A Guide to Participatory Budgeting
3. Wampler, B., 2007, A Guide to Participatory Budgeting

