FINANCETHINK
OUT OF THE BOX

„Мои пари, моја одговорност“

Прирачник за учество во буџетскиот процес во општините во Македонија

USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

FISCAST

„Мои пари, моја одговорност“

Прирачник за учество во буџетскиот процес во општините во Македонија

Овој Прирачник за учество во буџетскиот процес во општините во Македонија е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на проектот на УСАИД за граѓанско учество. Содржината е одговорност на Finance Think, и не ги изразува ставовите на УСАИД или Владата на Соединетите Американски Држави.

Издавач:
Finance Think – Институт за економски истражувања и политики, Скопје

Уредник:
Марјан Петрески

Автор:
Иван В'чков

Дизајн и печат:
Контура/ Милош Ѓуроски

Рецезент:
Марјан Петрески

Лектор:
Анета Василевска - Љубецкиј

Придонес кон одредени делови:
Деспина Туманоска, Центар за управување со промени (ЦУП) – Скопје

Тираж: 300 примероци

Бесплатен/ некомерцијален примерок

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.073.5:342.52(497.7)

В'ЧКОВ, Иван
Мои пари, моја одговорност : прирачник за учество во буџетскиот процес во општините во Македонија / [автор Иван В'чков]. - Скопје :
Финанце тхинк, 2018. - 44 стр. : илустр. ; 25 см

Библиографија: стр. 44

ISBN 978-608-65704-7-7

а) Локална самоуправа - Финансирање - Учество на граѓани - Македонија - Прирачници COBISS.MK-ID 108474122

Содржина

ВОВЕД **2**

1. БУЏЕТ И ЈАВНИ ФИНАНСИИ **4**

1.1. Буџетски процес и законска рамка 6
1.2. Финансирање на единиците на локалната самоуправа (општини) 9
1.3. Буџет и годишна сметка на општините 15

2. БУЏЕТСКО УЧЕСТВО **16**

3. УЧЕСНИЦИ ВО БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС **20**

3.1 Начини и форми на вклучување на засегнатите страни 23
3.2 Други форми на граѓанско вклучување 25
3.3 Одговорни лица за спроведување партиципативен буџетски процес 26

4. СЛЕДЕЊЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ОПШТИНСКИОТ БУЏЕТ **28**

4.1 Страни што го следат спроведувањето на буџетот 29
4.2 Активности за следење на буџетот 31

5. ПРАКТИЧНИ АСПЕКТИ НА ПАРТИЦИПАТИВНИОТ БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС **35**

БИБЛИОГРАФИЈА **44**

Вовед

Буџетското учество овозможува создавање ефективна, ефикасна и општествено корисна политика, при што граѓаните имаат шанса и можност да ги искажат потребите, желбите и проблемите во општината. Преку учествувањето во планирањето на буџетот и со следење како се спроведува планираното, им помагате на локалните претставници да бидат јавно одговорни и придонесувате кон поквалитетен животот во вашата општина.

Овој прирачник е алатка создадена во рамки на проектот „Мои пари, моја одговорност, Партиципативно буџетирање во општините во Македонија“, кој е поддржан од проектот на УСАИД за граѓанско учество. Целта на проектот е да се подобри практиката и учеството на локалните засегнати страни во процесот на локално буџетирање и да се зголеми ефикасноста на трошењето на општинските пари. Проектот го спроведува мрежата FISCAST. FISCAST е неформална алијанса, чијашто визија е транспарентно, одговорно и одржливо трошење на јавните пари за зголемен економски пораст.

Проектот има три цели, кои треба да се постигнат по неговото завршување:

1. Зголемување на учеството на локалните заинтересирани страни – граѓанското општество, бизнис-заедницата, граѓаните, локалните медиуми – во процесите на локалното буџетирање;
2. Зголемување на свеста на локалното население за тоа како влијае трошењето на општинските пари врз квалитетот на неговиот живот;
3. Зголемување на кредибилитетот и на ефикасноста на одлуките на локалните власти во врска со трошењето на јавните пари, како и подигање на свеста за (потребата од) транспарентност во врска со тоа.

Finance Think и уште шест членки на мрежата FISCAST ги издвоија следниве единаесет општини во спроведување на проектот: Кавадарци, Неготино, Сарај, Ѓорче Петров, Крива Паланка, Куманово, Старо Нагоричане, Прилеп, Кривогаштани, Крушево и Струмица. Спроведувањето на активностите од проектот ќе придонесе за здрава и заемно корисна соработка со општините, која ќе вроди со зголемена свест, учество, знаење, транспарентност, одговорност и отчет кај локалните власти и граѓаните за буџетскиот процес.

Овој прирачник ќе им помогне на општините и на сите локални засегнати страни во спроведувањето партиципативен буџетски процес, кој ќе овозможи зголемување на учеството и на свеста на локалното население, како и подобрување и зголемување на кредибилитетот и на ефикасноста на трошењето на локалните јавни пари.

1. Буџет и јавни финансии

Според Законот за буџетите на Република Македонија (Министерство за финансии, Службен весник бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12), буџет е акт со кој се предвидуваат и планираат годишните приходи и друг прилив и одобрени средства, како и предвидените и планирани расходи на државата и на единиците на локалната самоуправа, т.е. општините на Република Македонија. Планираните приходи и расходи однапред се одобруваат од страна на Собранието на Република Македонија за наредната година. Законот за буџетите ја уредува постапката за изработување, донесување и за извршување на Буџетот на Република Македонија и за буџетот на општините.

Буџетски корисници се корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и на судската власт, фондовите, корисниците на буџетот на општините и корисниците основани со закон на кои им е доверено вршење јавни овластувања. Овие корисници се министерствата, јавните претпријатија итн. Додека, пак, единки корисници се корисници од втора линија, кои се финансираат преку соодветниот буџетски корисник (Закон за буџетите, Министерство за финансии, Службен весник бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12).

Централниот буџет е годишен план на приходи, друг прилив 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. Основен буџет е годишниот план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници. Буџет на фондот е актот каде што се одобруваат средствата за финансирање на активностите на фондовите (Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, Фондот за здравствено осигурување на Македонија и Агенцијата за вработување на Република Македонија) (Закон за буџетите, Министерство за финансии, Службен весник бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12). Законот дефинира неколку клучни поими:

Приходите во буџетот се категоризираат како даноци и други задолжителни плаќања, кои се утврдени со закон, прилив што произлегува од сопственост на средства (камата, дивиденда, закупнина и слично), надомест за дадени добра или услуги, подароци, донации, спонзорства, субвенции и трансфери.

Расходи се сите плаќања (одлив) од буџетот за одобрена намена, освен отплата на главнината на заемите.

Буџетски дефицит е негативна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи и се финансира со обезбедени средства од друг прилив.

Буџетски суфицит е позитивна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи и се користи за финансирање на негативната разлика меѓу планираниот, реализираниот друг прилив и друг одлив.

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

Основната и најважната цел во подготвување и во извршување на буџетот е макроекономската стабилност и одржливост, како и стабилен национален економски развој. Во оваа смисла Буџетот на Република Македонија и буџетот на општините се засноваат на следниве правила:

- **Сеопфатност**, прикажување на сите приходи и друг прилив, расходи и друг одлив,
- **Буџетска рамнотежа**, вкупните приходи и прилив да ги покриваат одобрените средства со буџетот;
- **Специфичност**, што значи одобрените средства се наменуваат за посебни цели по раздели, програми, потпрограми и ставки;
- **Економичност,** одобрените средства се користат навремено, во соодветен износ, имајќи ги предвид нивниот квалитет и цената;
- **Ефикасност** или најдобар оптимален сооднос меѓу употребените средства и постигнатите резултати;
- **Ефективност**, остварување на поставените цели и на саканите резултати;

- **Транспарентност**, достапност на јавноста до сите фази на подготвување и на извршување на буџетот;
- **Сигурно финансиско управување**, извршување на буџетот во согласност со ефективна и ефикасна внатрешна контрола како процес што се применува на сите нивоа на управување на финансиските средства.

Буџетски класификации се користат за идентификување на специфичната намена на буџетските средства, за контрола на наменското користење на одобрените средства со буџетот при извршувањето на буџетот и за изработување на потребните анализи, извештаи и на годишната сметка. Според Законот за буџетите (Министерство за финансии, Службен весник бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12), 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;
- **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.

1.1. Буџетски процес и законска рамка

Основа за подготвување на буџетот се стратегиските приоритети на Владата на Република Македонија, фискалната стратегија, стратегиските предлог-планови на буџетските корисници и буџетската политика и приоритетите на општините. Министерот за финансии е одговорен за подготвување на Буџетот на Република Македонија и за негово доставување до Владата на Република Македонија додека, пак, градоначалникот е одговорен за подготвување на буџетот на општината и за негово доставување до Советот на општината.

Стратегиските приоритети на Владата на Република Македонија за наредната година се утврдуваат најдоцна до **15 април** во тековната година. Стратегиските приоритети се содржани во документ што содржи цели и иницијативи, а кои буџетските корисници на централната власт и на фондовите задолжително ги вклучуваат во својот буџет преку владини програми и потпрограми. Буџетските корисници имаат одговорност да изработат тригодишен стратегиски план, кој ќе биде во согласност со програмите и со активностите за остварување на стратегиските приоритети на Владата на Република Македонија, како и со целите и со приоритетите на буџетскиот корисник за тој период.

Министерството за финансии изработува фискална стратегија за среднорочен период од три години со која ги предлага насоките и целите на фискалната политика и го утврдува износот за главните категории на проценетите приходи и на одобрените средства за тој период. Стратегијата ја донесува Владата на Република Македонија најдоцна до **31 мај** во тековната година. Фискалната стратегија ги содржи основните економски претпоставки и насоките за изработување на предлог-буџетот на Република Македонија, проценатa за висината на приходите, расходите и за финансирањето на буџетот за тековна фискална година, процена за висината на приходите, расходите и на финансирањето на буџетот на среден рок од три години и другите потребни податоци.

Според усвоената фискална стратегија и утврдениот максимален износ на одобрени средства, Министерството за финансии доставува буџетски циркулар до буџетските корисници на централната власт и до фондовите најдоцна до **15 јуни**, со инструкции заради доставување барање за изработување предлог на буџетот. Раководителот на буџетскиот корисник го доставува циркуларот до единките корисници. Министерството за финансии го доставува циркуларот најдоцна до **30 септември** до градоначалникот на општината.

Буџетскиот циркулар за општините ги содржи следниве елементи:

- Информации за тековните и за проценетите макроекономски индикатори во Република Македонија;
- Информација за процена на приходите во буџетската година и за наредните две години, кои се распределуваат меѓу Буџетот на Република Македонија и општините;
- Стратегиски приоритети на Владата на Република Македонија;

- Посебни параметри што ќе се користат за распределување на одобрениот удел од приходите од ДДВ на општините;
- Информации за одлуките на Владата на Република Македонија за наменски дотации, блок-дотации и за други дотации за општините утврдени со закон, како и процени за овие дотации за наредните две години.

Градоначалникот на општината подготвува предлог-план на програми за развој усогласен со насоките од циркуларот и го доставува на одобрување до Советот на општината најдоцна до **20 октомври** во тековната година. Советот на општината го одобрува предлогот на планот на програмите за развој најдоцна до **15 ноември** во тековната година. Одобрениот план на програмите за развој е составен дел на предлог-буџетот на општината (Закон за буџетите, Министерство за финансии, Службен весник бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12).

1.2. Финансирање на единиците на локалната самоуправа (општини)

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа го уредува финансирањето на единиците на локалната самоуправа. Законот за локалната самоуправа ги уредува надлежностите на општината, непосредното учество на граѓаните во донесувањето одлуки, организацијата и работата на органите на општината, општинската администрација, актите на органите, имотот т.е. сопственоста на општината, надзорот над работата на органите на општината, распуштањето на Советот на општината, механизмите на соработка меѓу општината и Владата на Република Македонија, месната самоуправа, заштитата на локалната самоуправа, утврдувањето службени јазици во општината и други прашања што се значајни за локалната самоуправа. Дополнително, Законот за градот Скопје (Службен весник бр. 55/2004; 158/2011) 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, употреба на јазиците на заедниците во градот Скопје и во општините во градот Скопје, соработката меѓу градот Скопје и општините во градот Скопје, како и други прашања што се значајни за градот Скопје. Овој закон доуредува повеќе аспекти специфично за овие 10 општини вклучувајќи ги и аспектите на распределба на надлежностите и одредени даноци, кои се соодветни за партиципативно буџетирање.

Извори на финансирање

Изворите на финансирање на општината се: сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетот на фондовите и од задолжување. Правото на користење на средствата на општината ги имаат општинските буџетски корисници, кои, воедно, се и органите на општината и јавните служби што се основани од општината. Според Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр. 61/04, дефиниции на изворите се:

- **Сопствени извори на приходи** во општината се локални даноци, локални такси, локален надомест, приходи од сопственост на општината, самопридонес, парични казни, донации и други приходи утврдени со закон;
- **Локален данок** е данок за кој општината ја утврдува висината на стапката во рамки определени со закон;
- **Локална такса** е 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;
- **Локален надомест** е 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;
- **Дотација** е трансфер од Буџетот на Република Македонија и од буџетот на фондовите до буџетот на општината;
- **Приходи од данок на додадена вредност** се дел од приходите од данок на додадена вредност што се распределуваат по општини;
- **Наменска дотација** е дотација наменета за финансирање конкретна активност;
- **Капитална дотација** е дотација наменета за финансирање општински проекти за капитални инвестиции;
- **Блок-дотација** е дотација наменета за финансирање на надлежностите во определена област утврдена со закон;
- **Дотација за делегирана надлежност** е трансфер на средства од буџетот на органот на државната управа до буџетот на општината што се користи за финансирање делегирана надлежност;
- **Приходи од сопственост** на општината се приходи од право на сопственост на имот, финансиски средства и на права;
- **Задолжување** на општините е обезбедување финансиски средства од домашни и од странски извори на капитал, во рамки и под услови утврдени со закон.

Еднакво, градот Скопје и општините во градот Скопје се финансираат од сопствени извори на приходи, приходи од даноци, приходи од Буџетот на Република Македонија и од буџетот на фондовите, приходите од задолжување во согласност со закон и од други приходи утврдени со закон. Специфично е дека заради обезбедување рамноправни услови за функционирање на општините во градот Скопје и задоволување на заедничките потреби на граѓаните во градот Скопје, се формира заеднички фонд на градот Скопје и на општините во градот Скопје. Заедничкиот фонд се формира од средствата од персоналниот данок на доход, комуналната такса за фирма и комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни и со приклучни возила и други средства, во согласност со законот. Градот Скопје и општините во градот Скопје приходите од заедничкиот фонд ги остваруваат во согласност со методологијата за распределба на средствата од заедничкиот фонд.

Надлежности

Според членовите 22 и 21 од Законот за локалната самоуправа, Министерство за локална самоуправа, Службен весник бр. 5/02, општините се надлежни во рамки на овој закон да ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивно вршење. Општините се надлежни за извршување на следниве работи:

- Урбанистичко (урбано и рурално) планирање, издавање одобрение за градење објекти од локално значење утврдени со закон, уредување на просторот и уредување на градежното земјиште;
- Заштита на животната средина и на природата - мерки за заштита и за спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и од нејонизирачко зрачење;
- Локален економски развој - планирање на локалниот економски развој, утврдување на развојните и на структурните приоритети; водење локална економска политика, поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија и на претприемаштвото на локално ниво и, во тој контекст, учество во воспоставувањето и во развојот на локалната мрежа на институции и на агенции и промовирање партнерство;

- Комунални дејности - снабдување со вода за пиење, испорака на технолошка вода, насочување и пречистувањето на отпадните води, јавно осветлување, насочување и третман на атмосферските води, одржување јавна чистота, собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад, уредување и организирање на јавниот локален превоз на патници, снабдување со природен гас и со топлинска енергија, одржување на гробовите, гробиштата, крематориумите и давање погребни услуги, изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќајот, изградба и одржување на уличната сообраќајна сигнализација, изградба и одржување на јавниот простор за паркирање, отстранување на непрописно паркираните возила, отстранување на хаварисаните возила од јавните површини, изградба и одржување на пазарите, чистење на оџаците, одржување и користење на парковите, зеленилото, парк-шумите и на рекреативните површини; регулација, одржување и користење на речните корита во урбанизираните делови, определување имиња на улици, плоштади, мостови и на други инфраструктури објекти;
- Култура - институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти, негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности, организирање културни манифестации, поттикнување разновидни специфични форми на творештво;
- Спорт и рекреација - развој на масовниот спорт и на рекреативните активности, организирање спортски приредби и манифестации, одржување и изградбата на објекти за спорт, поддршка на спортски сојузи;
- Социјална заштита и заштита на деца - детски градинки и домови за стари лица (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување), остварување социјална грижа за инвалидни лица, деца без родители и родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од еднородителски семејства, деца на улица, лица изложени на социјален ризик, лица засегнати со злоупотреба на дрога и на алкохол, подигање на свеста на населението, домување на лица со социјален ризик, остварување право и воспитување деца од предучилишна возраст;

- Образование - основање, финансирање и администрирање основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови;
- Здравствена заштита - управување на мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита, кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа 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 над животната средина, надзор над заразните болести; помош на пациенти со специјални потреби (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области;
- Спроведување подготовки и преземање мерки за заштита и за спасување на граѓаните и на материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;
- Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици;
- Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност;
- Други работи определени со закон.

Сета оваа надлежност се уредува на локално ниво. Меѓутоа, за општините што функционираат во рамки на градот Скопје, надлежностите на локално ниво се понатаму поделени меѓу општините во градот Скопје и надлежностите на Град Скопје, според поделбата утврдена во Законот за градот Скопје (Сл. весник бр. 55/04, 158/2011). На пример, надлежностите за заштитата на животната средина и природа и активностите што се однесуваат на преземање мерки и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и од нејонизирачкото зрачење на подрачјето на градот Скопје, целосно потпаѓаат под градот Скопје.

Распределба на приходи

Средствата што ги добиваат општините од Буџетот на Република Македонија и од буџетот на фондовите се следниве видови дотации: приходи од данок на додадена вредност, наменска дотација, капитална дотација, блок-дотација и дотација за делегирана надлежност. Приходите од данок на додадена вредност се обезбедуваат во висина од три проценти од вкупно наплатениот данок од додадена вредност остварен во претходната фискална година. Распределбата на приходите од данок на додадена вредност се врши најмалку 50 проценти според критериумот по жител и други критериуми утврдени со уредбата за методологија за распределба на приходите од данокот на додадена вредноста што ја донесува Владата на Република Македонија (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр. 61/04).

Општините ги користат блок-дотациите обезбедени од Буџетот на Република Македонија за финансирање на своите активности во културата, социјалната заштита, основното образование и во здравствената заштита во општината.

Општините остваруваат приходи од персонален данок од доход наплатени во тековната година. Приходите се распоредуваат по општини (три проценти од персоналниот данок на доход на лични примања од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште). 100 проценти од персоналниот данок на доход на физички лица што се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани во согласност со Законот за занаетчиска дејност, на чиешто подрачје се регистрирани за вршење дејност (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Министерство за финансии на Република Македонија, Службен весник бр. 61/04).

Оваа распределба на даноците на локално ниво е поинаку утврдена за општините што го сочинуваат градот Скопје. Имено, градот Скопје и општините во градот Скопје приходите од заедничкиот фонд ги остваруваат во согласност со методологијата за распределба на средствата од заедничкиот фонд, кој се формира од средствата од персоналниот данок на доход, комуналната такса за фирма и комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни и со приклучни возила и други средства, во согласност со закон. Оваа методологија за распределба на даноците ја донесува министерот за финансии.

1.3. Буџет и годишна сметка на општините

Министерот за финансии во тековната година го изработува и приложува буџетскиот циркулар за наредната година до општините најдоцна до **30 септември** во тековната година. Преку буџетскиот циркулар, општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изработување на општинскиот буџет, дотациите за општината што ќе бидат префрлени од Буџетот на Република Македонија, буџетот на фондовите и од приходите од други извори за општините. Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулираат со буџетскиот календар, кој го донесува Советот на општината. Со буџетскиот календар се утврдуваат роковите, кои градоначалникот ги доставува до општинските буџетски корисници како главни насоки за изработување на финансиските планови, рокот во кој општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот, и рокот за доставување предлог-буџет до Советот на општината од страна на градоначалникот (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, 2004).

Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до **31 декември** во тековната година. Доколку буџетот не е донесен, Советот е должен да донесе одлука за привремено финансирање и финансиски план за негово спроведување за период од **1 јануари до 31 март** за тековната година. Од друга страна, ако буџетот за наредната година е донесен навремено, но во текот на фискалната година приходите и расходите не се остварат како што е планирано во буџетот на општината, градоначалникот е должен да му предложи на Советот измени и дополнувања на буџетот или ребаланс на буџет, во согласност со законот. Ребаланс на буџетот на општината се донесува во постапка според која се донесува буџетот на општината (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Министерство за финансии на Република Македонија, Службен весник бр. 61/04).

За извршување на буџетот на општината е одговорен градоначалникот на општината, додека по истекот на фискалната година, Советот на општината донесува годишна сметка на буџетот на општината. Годишната сметка ги содржи сите елементи што ги содржи и буџетот на општината, со една разлика, годишната сметка содржи планирани и остварени приходи и расходи за сите општински буџетски корисници. Градоначалникот ја доставува годишната сметка за донесување до Советот на општината, најдоцна до **28 февруари** во наредната година. Советот има

обврска да ја донесе сметката најдоцна до 15 март и ја доставува до Министерството за финансии најдоцна до **31 март**. По донесувањето на годишната сметка, градоначалникот е должен да ја информира јавноста за нејзината содржина. Советот на општината има обврска да усвојува годишен извештај што ги содржи следниве документи: годишната сметка, извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивната вредност, извештај за реализација на инвестициските програми, наменските, капиталните и блок-дотациите и дотациите за делегирани надлежности, извештај од одговорниот сметководител со кој ги потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Министерство за финансии на Република Македонија, Службен весник бр. 61/04).

2. Буџетско учество

„Граѓанското учество е од суштинско значење за да ги задржи институциите во континуирана работа и да го поттикне економскиот пораст“[1] – Daron Acemoglu, коавтор на книгата „Зошто нациите не успеваат“.

[1] Inclusive Institutions Key for Economic Growth. 2017. Huffington Post. Available at: https://www.huffingtonpost.com/st-gallen-symposium/inclusive-institutions-ke_b_9510688.html

Оваа изјава е поттикната од идејата дека инклузивните институции во една земја се клучни за економскиот пораст и развој. Ацемоглу изјавата ја поврзува со локалната демократија и со иницијативите од долу - нагоре (bottom-up). Со фокусот кон локалната самоуправа и кон поттикот на граѓанско учество се создава основа на демократијата, која се базира на одговорност, отчет и на транспарентност на локалната власт. Идејата на ваквите иницијативи од долу - нагоре е, преку создавање инклузивни институции на локалната самоуправа, да може да се поттикне развој и механизам за создавање инклузивни институции на централната власт во една земја. Инклузивноста на институциите се базира на тоа колку институциите ги поттикнуваат своите граѓани и засегнатите страни (невладин сектор, бизнис-сектор, граѓански здруженија, месни и урбани заедници итн.) да се вклучат во дебата каде што ќе имаат средина или платформа што ќе им овозможи на тие граѓани и засегнати страни да ги искажат своите потреби, проблеми и идеи за подобрување на средината во која живеат, а со тоа и да се поттикне зголемен социо-економски пораст и развој на земјата.

Американската асоцијација на психолози[2] граѓанското учество го опишува како индивидуални и колективни акции, кои се дизајнирани да ги идентификуваат и решаваат прашањата од јавен интерес. Тоа граѓанско учество може да има многу форми, од индивидуално волонтирање до организациско вклучување во изборното учество. Ваквото учество може да направи напори за директно решавање на некое прашање, да работи со другите во една заедница за да реши проблем или да комуницира со институциите, што е примарен составен дел од претставничката демократија. Според Ehrlich (2000), граѓанското учество може да се смета за средина во која граѓаните работат заедно за да направат промена или разлика во заедницата. Граѓанскиот ангажман вклучува заедници што работат заедно како на политички така и на неполитички активности. Целта на овој ангажман е да се соочи со грижите на јавноста и да се промовира квалитетот на заедницата.

Во согласност со наведените дефиниции, граѓанското учество овозможува вклучување на граѓаните, жителите на заедницата, во процесот на донесување одлуки, кои директно или индиректно влијаат врз нивниот заеднички живот. За носителите на политиката или на локалната власт, вклучувањето на граѓаните

[2] Civic Engagement. American Psychological Association. Available at: http://www.apa.org/education/undergrad/civic-engagement.aspx

овозможува широка поддршка за идеите и за решенијата што ги предлагаат. Преку вклучувањето, носителите на политиката можат да донесат информирани одлуки, кои ќе бидат ефективни и ефикасни во своето дејствување. За граѓаните, учеството подразбира директно влијание врз одлуки сè со цел да ја подобрат политиката и да имаат значително позитивно влијание врз животот на својата заедница. Преку ваквите вклучувања се градат мостови на доверба и на соработка меѓу локалната власт и граѓаните. Овие мостови ја зголемуваат транспарентноста и отчетот и, што е најважно, ги подобруваат општинските услуги што ги добиваат граѓаните.

Заедно со инклузивноста на локалната власт, една од формите на граѓанско учество е буџетското партиципирање. Буџетското партиципирање е само една нишка на целиот процес на граѓанско учество. Буџетското партиципирање е процес на буџетирање според кој тие граѓани што се засегнати од буџетот се активно вклучени во процесот на негово подготвување. Процесот ги ангажира жителите и групите на заедницата, кои се претставници на сите делови или слоеви на заедницата, да разговараат за приоритетите за трошење на јавните пари, да даваат предлози за трошење и да гласаат за нив, како и да му дадат на локалното население улога во надзорот и во следењето на процесот. Примарната цел на буџетско учество и тоа што го прави важно е стремежот да ги вклучи сите страни што се исклучени или изоставени од традиционалните методи на граѓанско учество, како што се ранливите категории граѓани (жените, младите, сиромашните, малцинствата итн.).

Следните причини ја „прошируваат“ потребата за воведување партиципативно буџетирање:

- Да се олесни учеството на жителите во процесот на донесување одлуки на локално ниво со цел подобрување на локалната одговорност, квалитетот на локалните услуги и квалитетот на животот;
- Да се засили зацврстувањето и ангажирањето на заедницата преку охрабрување на жителите да имаат поголемо значење во тоа што се случува во врска со буџетот и со давањето приоритет на услугите;
- Да се зголеми гордоста на заедницата и чувството на припадност;
- Да се зголеми кохезијата на заедницата и да се соберат различни луѓе;
- Да се зголеми развојот на општествениот капитал;
- Да се подобри односот меѓу жителите и локалните власти;

- Да се зголеми свеста за тоа како работи општината и како го подготвува буџетот;
- Да ги натера луѓето да разберат подобро како се трошат јавните пари;
- Да се развијат ефективни механизми за поддршка и за планирање проекти;
- Да се воспостават јасни процеси и линии на одговорност.

3. Учесници во буџетскиот процес

Учесници во буџетскиот процес се сите засегнати страни врз чијшто социо-економскиот статус спроведувањето на јавната политика и трошењето на јавните пари има директен или индиректен ефект. Поспецифично, актерите во процесот на буџетско партиципирање се делат на примарни и на секундарни засегнати страни, а заедницата или граѓаните се крајните корисници на бенефициите што произлегуваат од буџетското партиципирање.

Примарните засегнати страни се внатрешните актери, кои се директно вклучени во процесот на донесување на буџетот и на стратегиските планови на општината. Примарните учесници се заслужни за поставувањето на приоритетите, програмите и на индикаторите на општината. Примарни учесници се:

- Градоначалниците, кои треба да се заложат за спроведување, инкорпорирање и за соработување во буџетското партиципирање при подготовката на буџетот на единицата на локалната самоуправа;
- Советниците и претседателот на Советот на општината, кои треба да ги препознаат бенефициите од партиципативниот буџетски процес, како и да се заложат за спроведување на овој инклузивен процес во локалната самоуправа. Во фазата на подготовка на буџетот и за време на седниците на комисиите советниците треба да се залагаат за буџетско партиципирање;
- Раководителите на секторите, како и јавните службеници на општината, кои имаат цел да ги препознаат бенефициите на буџетското партиципирање и да се заложат за негово спроведување во локалната самоуправа. Воедно, јавната администрација на локалната самоуправа има цел да ја искористи и комбинира својата стручност со партиципативниот буџетски процес во подготовката на политиката, програмите и на буџетот. Ваквата комбинација ќе придонесе за транспарентно трошење на јавните пари, како и за ефективна и ефикасна јавна политика што ќе има позитивен социо-економски придонес кон заедницата;
- Раководителите на јавните претпријатија во општината, кои се должни да застапуваат вршење ефикасни и ефективни дејности од јавен интерес. Според Законот за јавни претпријатија, јавните претпријатија вршат дејности од јавен интерес или одделни работи од дејностите со кои се остварува јавен интерес. Поради ова, раководителите на јавните

претпријатија треба да го промовираат концептот на буџетско партиципирање со оглед на фактот дека буџетското партиципирање би придонело кон поефикасно спроведување на јавните услуги, како и на дејностите од јавен интерес;

- Директорите и учителите во основните училишта во општината, кои се должни да ги застапуваат потребите на образовната дејност во општините. Буџетското партиципирање им овозможува на директорите и на учителите да ги претстават своите планови, проблеми и потреби пред целата заедница со цел да се создадат инклузивни цели и насоки, кои би биле општествено одговорни и корисни за образовниот процес во таа заедница.

Секундарни засегнати страни се надворешните актери, кои директно или индиректно се под влијание на спроведувањето на буџетот и на стратегиите на општината. Секундарните учесници се заслужни за застапување и за надворешно лобирање врз поставувањето на приоритетите, програмите и на индикаторите на општината, со цел да бидат општествено одговорни и инклузивни за цела заедница. Секундарни учесници се:

- Политичките партии, кои имаат должност да преземат акција во застапување на потребите на своите гласачи, да учествуваат во процесот и да го мотивираат учеството на граѓаните во буџетскиот процес. Како претставници на дел од заедницата, партиите имаат можност да промовираат инклузивност и заедничко создавање на политиката на општината;

- Локалните граѓански организации, кои имаат цел да ги зголемат свеста и знаењето за буџетскиот процес во локалната власт. Исто така, организациите имаат должност преку буџетското партиципирање да ги застапуваат потребите и проблемите на групите граѓани што ги претставуваат. Генерално, организациите имаат способност да преземат акции за зголемување на свеста за потребата од буџетско партиципирање и на знаењето зошто овој процес ѝ е потребен на заедницата;

- Локалните заедници (урбани и рурални), кои, преку буџетското партиципирање, имаат цел да ги застапуваат потребите и проблемите со кои се соочуваат нивните членови. Имено, претставниците имаат и можност преку застапување и лобирање во ваков инклузивен процес да промовираат

општествено корисна политика, која би била за доброто на општеството и на заедниците што ја застапуваат;

- Локалните медиуми, кои имаат цел да ја промовираат користа од буџетското партиципирање, како и да ги информираат и да ги поттикнат граѓаните да се вклучат во инклузивните процеси на создавање на јавната политика на општината. Дополнително, локалните медиуми треба да ги информираат граѓаните за јавната политика, програмите и за стратегиите на општината и за потребата да бидат подложни на јавна дебата и расправа;
- Локалниот бизнис, кој има цел да ги застапува своите интереси, како и да дискутира и дебатира и да помага при донесувањето одлуки за економските потреби и за економската политика што треба да се спроведе.

За успешното спроведување на процесот на партиципативно буџетирање потребно е да се исполнат следниве предуслови:

- Политичка волја на градоначалникот и на другите членови што учествуваат во донесувањето одлуки во општините;
- Присуство и интерес на граѓанските организации и на граѓаните, генерално;
- Јасни правила што го водат процесот;
- Подготвеност за градење капацитет на населението и на општинските практичари.

Крајните резултати од партиципативниот процес вклучуваат:

- Зголемено граѓанско ангажирање;
- Пошироко политичко учество;
- Нови лидери на заедницата;
- Поактивни жители;
- Посилни врски меѓу локалната власт и засегнатите страни;
- Поголема свест во заедницата за трошењето на јавните пари;
- Поправедни и ефективни трошења на јавните пари.

3.1 Начини и форми на вклучување на засегнатите страни

Законот за локална самоуправа преку членот 2 предвидува инклузивен процес на донесување одлуки. Поточно, членот наведува и дефинира дека непосредното учество на граѓаните е поединечно или колективно вклучување на факторите на општината во донесувањето одлуки за работи од локално значење во различни нивоа на донесување одлуки. Иако законот јасно дефинира учество на граѓаните, самиот закон не наведува и не им наложува на општините законски да создаваат, организираат и да поттикнуваат учество на локалните засегнати страни во процесот на донесување одлуки. Дополнително, законот укажува на тоа дека трошокот за секој облик на учество на граѓаните во донесувањето одлуки паѓа на товар на општинскиот буџет. Законот за локалната самоуправа, Министерство за локална самоуправа, Службен весник бр. 5/02 ги предвидува следниве облици на учество на граѓаните:

1. **Граѓанска иницијатива** – граѓаните имаат право да му предложат на советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од негова надлежност. Ако граѓанската иницијатива е поддржана од **најмалку 10 проценти од избирачите на општината**, односно на месната самоуправа, советот е должен да расправа за таа иницијатива. Советот е должен да ја одржи оваа расправа најдоцна во **рок од 90 дена по доставената иницијатива** и да ги информира граѓаните за својата одлука;

2. **Собир на граѓани** – собир може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа. Собирот го свикува градоначалникот на општината по сопствена иницијатива, **на барање на советот или на барање од најмалку 10 проценти од избирачите на општината**, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање. Органите на општината се должни во **рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците** донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при донесувањето одлуки и донесувањето мерки за прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните за своите одлуки;

3. **Референдум** – преку референдум граѓаните можат да донесуваат одлуки за прашањата од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење. Советот е должен да распише референдум на барање од **најмалку 20 проценти од избирачите на општината.** Дополнително,

советот е во можност да распише референдум и по сопствена иницијатива. Каква било одлука што е донесена на референдум е **задолжителна за Советот и не може да не ја почитува**;

4. **Претставки и предлози** – секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и на општинската администрација. Градоначалникот е должен да создаде услови за доставување претставки и предлози најдоцна во **рок од 60 дена од денот на доставената претставка или предлог**, градоначалникот е должен да му достави образложен одговор, а за претставките или предлозите што не се во надлежност на органите на општината, општината е должна да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот;

5. **Јавни трибини, анкети и предлози** – при изработување на прописите на општината, советот и градоначалникот можат претходно да организираат јавни трибини, да спроведат анкети и да побараат предлози од граѓаните.

3.2 Други форми на граѓанско вклучување

Независно од законот и од неговите предвидени облици за учество на граѓаните во создавањето на политиката на општината, граѓаните се во можност да ги претстават своите идеи, предлози, проблеми и претставки пред општината во неколку други форми на учество, кои не се предвидени во законот, но самата општина ги овозможува. Овие форми се:

1. **Писмено обраќање** – граѓаните имаат можност своите предлози, претставки, проблеми и идеи писмено да ги достават до градоначалникот, советот или до другите органи на општината, кои се задолжени и одговорни;

2. **Електронска пошта** – граѓаните имаат можност своите предлози, претставки, проблеми и идеи преку електронска пошта да ги достават до градоначалникот, Советот или до другите органи на општината што се задолжени и одговорни;

3. **Лично обраќање –** граѓаните имаат можност своите предлози, претставки, проблеми и идеи лично да ги претстават преку човекот што е одговорен за комуникација со јавноста;

4. **Социјални мрежи** – граѓаните имаат можност да ги претстават своите предлози, претставки, проблеми и идеи на општинските страни на социјалните мрежи;

5. **Средби со градоначалникот** – градоначалниците секоја недела имаат посебен ден наменет за средби со граѓаните на нивната општина. На овие средби секој граѓанин има можност директно да ги претстави своите проблеми, идеи, предлози и претставки за политиката на општината;

6. **Седници на совет –** седниците на советот на општината се отворени за сите и присуството на нив за сите граѓани е заштитено со закон. Граѓаните имаат можност да присуствуваат на седниците на Советот, особено во периодот кога се планира буџетот или кога се развиваат некои посебни стратегии и локална политика;

7. **Форуми –** форумите овозможуваат дискусија за прашања што се во надлежност на локалната самоуправа. На буџетските форуми, граѓаните можат да учествуваат во дискусија за буџетот на општината, за тоа како се планираат и трошат јавните пари на општината. Буџетските форуми

негуваат транспарентност, инклузивност и отчет од локалните власти кон граѓаните.

3.3 Одговорни лица за спроведување партиципативен буџетски процес

Статутот е еден од најважните документи на општината. Овој документ го уредува вршењето на надлежностите на општината, како и други прописи. Со статутот се уредуваат следниве активности на општината:

- Организацијата и работењето на органите на општината;
- Организацијата и работењето на комисиите на советот;
- Вршењето на работите од јавен интерес од локално значење;
- Начинот на информирање на граѓаните;
- Случаите на исклучување на јавноста од седниците на советот;
- Начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапувањето по нив;
- Начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните;
- Начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Ограниченоста на општините е во тоа што законот за локалната власт не наложува спроведување форми за непосредно учество на граѓаните во создавањето на локалната политика. Тоа значи дека општините не се должни по сопствена иницијатива или активност да создаваат, организираат форми за непосредно учество на граѓаните. Тоа претставува ризик дека инклузивниот процес зависи од политичката волја на локалната власт, простор во кој граѓанското учество во локалната политика не е наметнато како редовен процес во локалната власт. **Статутот овозможува ако во него биде внесена некоја форма на граѓанско учество, таа да стане дел од надлежностите на општината и локалната власт да мора да ја почитува и спроведува.**

Одговорни во локалната власт за спроведување форми на граѓанското учество се:

- **Градоначалникот,** претставник и застапник на општината, кој ја контролира законитоста на прописите на Советот. Во таа мера градоначалникот обезбедува извршување на одлуките на Советот и на работите што се делегирани на општината. Дополнително, градоначалникот иницира и предлага донесување прописи од надлежност на Советот, а го предлага и извршува буџетот на општината. Во однос на спроведување на форми на граѓанското учество, градоначалникот може да иницира и да предложи форми на граѓанско учество што се во рамки на неговата функција да решава управни работи за права, обврски и за интереси на правни и на физички лица;
- **Советот,** кој е задолжен за донесување на буџетот на општината и на годишната сметка на општината. Советот, исто така, основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и врши надзор над нивната работа. Дополнително, Советот донесува одлуки за начинот на вршење на финансиска контрола на буџетот на општината. Во однос на спроведување на форми на граѓанското учество, Советот има способност да поттикне, да поддржи и да иницира какви било форми на граѓанско учество;
- **Раководителите,** кои како и општинската администрација ги подготвуваат актите за Советот и за градоначалникот. Ги подготвуваат седниците на Советот и комисиите. Дополнително вршат стручни работи, ја следат проблематиката во областите што се во надлежност на општината, даваат иницијативи и предлози и вршат и други работи што ќе им ги определи Советот на градоначалникот. Во однос на формите на граѓанско учество, раководителите на секторите, како и општинската администрација се задолжени за поттикнување на граѓанското учество преку создавање соодветна средина и програма за засегнатите страни каде што ќе биде овозможено да го искажат своето мислење за програмите и за стратегиите на општината.

4. Следење на спроведувањето на општинскиот буџет

Следењето на спроведувањето на буџетот на општините е една од главните и најодговорни активности за локалната власт и за заедницата. Следењето на буџетот е важен процес, кој поттикнува зголемена транспарентност и отчет од страна на локалната власт. Таквиот транспарентен процес поттикнува спроведување ефикасна и ефективна јавна политика што се насочува за благосостојба за заедницата. Дополнително, следењето на спроведувањето на буџетот поттикнува транспарентно трошење на општинските пари и отчет при спроведувањето на јавната политика од страна на локалната власт.

Инклузивниот буџетски процес поттикнува зголемена јавна свест за прашањата што имаат влијание врз заедницата и предизвикува зголемен притисок врз општинските власти за подобра и поефикасна јавна политика и мерки. Самиот инклузивен процес поттикнува транспарентност и отчет кај локалната власт. Дополнително, локалните засегнати страни преку буџетскиот партиципативен процес можат да поттикнат економски дијалог овозможувајќи транспарентно создавање на политиката и зголемување на свеста на јавноста за процесот на трошењето на јавните пари.

4.1 Страни што го следат спроведувањето на буџетот

Локалните власти имаат задача и да ги следат спроведувањето и ефикасноста на општинскиот буџет. Спроведувањето на буџетот се води преку извештаи за извршување на буџетот, периодични месечни финансиски извештаи, годишен извештај, годишна сметка, извештаи на внатрешна ревизија, како и извештаи на Државниот завод за ревизија. Одговорни страни од локалната самоуправа за следење на буџетот се:

- Градоначалникот и одговорниот сметководител, кои се одговорни за примената на одредбите од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници. 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. Дополнително, градоначалникот е одговорен за извршување на буџетот;
- Советот, кој донесува годишна сметка за буџетот на општината каде што се прикажани планирани и остварени приходи и расходи на буџетските корисници. Советот на општината усвојува годишен извештај, кој е составен од годишната сметка, извештај за средствата, побарувањата, обврските и за изворите на средствата и за нивната вредност, извештај за реализацијата на инвестициските програми, наменските, капиталните и блок-дотациите и дотациите за делегирани надлежности;
- Општинските буџетски корисници, кои во рок од 15 дена по истекот на месецот за кој се однесува до градоначалникот доставуваат месечни извештаи со образложение за извршувањето на своите финансиски планови;
- Внатрешниот ревизор, кој создава извештаи за внатрешната ревизија за раководењето на општината, кои им ги доставува на градоначалникот и на Советот на општината;
- Државниот завод за ревизија, кој врши редовни годишни ревизии на сите финансиски извештаи на општината, во согласност со Законот за државна ревизија.

Механизмот што треба да го следат локалните власти во спроведувањето на буџетот овозможува одговорна структура и отчет на локалната власт. Ваквиот механизам поттикнува да има јасно делегирање на одговорностите и на задачите на локалната самоуправа при спроведувањето на буџетскиот процес. Имено, механизмот овозможува јасни и концизни надлежности на општинската администрација и на органите на општината (советот и градоначалникот), кои овозможуваат самоконтрола и свест во спроведување на активностите на општината.

Иако механизмот овозможува самоконтрола во спроведување на законските рамки и на законодавството при спроведување на буџетот на општината, секогаш има ризик и предизвик општинската администрација, како и органите на општината, да потпаднат под некое влијание што не е во корист на општината. **За намалување на тоа влијание, локалните засегнати страни претставуваат надворешен коректор на активностите на општинската администрација, како и на органите на општината.** Локалните засегнати страни (невладините организации, месните и урбаните заедници, бизнисот, граѓанските здруженија, локалните медиуми и сите други заинтересирани индивидуи или граѓански колективи) имаат можност и обврска да го следат спроведувањето и ефикасноста на општинскиот буџет. Заради успешно вршење на оваа улога, засегнатите страни треба да ги засилат своите капацитети и тековно да се информираат за работата на локалната самоуправа. Korth (2012) наведува дека транспарентноста и вклученоста на локалните засегнати страни во буџетскиот процес се важни зашто овозможуваат:

- Мониторинг на практиката на локалните власти, што укажува на поголема одговорност во распределувањето на ресурсите и на услугите;
- Откривање на проблемите на управувањето на јавните финансии, што создава потенцијал да се намалат корупцијата и грешките во управувањето на локално ниво;
- Следење на финансиските текови од изворот до корисникот овозможувајќи поголема транспарентност на извршувањето, спроведувањето и на реализирањето на финансиските набавки потребни за спроведување на проектите;
- Зголемување на отчетот на локалните власти кон заедницата;
- Засилување на граѓанското учество и на јавната дебата;
- Откривање на локалното задолжување и помагање на негово управување;

- Здрава конкуренција меѓу локалните власти на различни општини и поттикнување меѓуопштинска споредба.

4.2 Активности за следење на буџетот

Според Законот за локалната самоуправа, Министерство за локална самоуправа, Службен весник бр. 5/02, општинската администрација, како и органите на општината (Советот и градоначалникот), имаат должност да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и за програмите што се значајни за развојот на општината преку начин што е утврден со статут. Имено, општината е должна да им овозможи на граѓаните пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови што се утврдени со статутот на општината. Воедно, седниците на советот се јавни, за исклучување на присуството на јавноста на седницата се донесува одлука ако постојат оправдани причини за тоа утврдени со Статутот, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот. Тоа што е најважно е на **расправата за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови да не постои можност за исклучување на присуството на јавноста.** Имено, Законот за буџетите на Република Македонија наложува извештајот за извршувањето на буџетот на општините да се подготвува во согласност со закон, како и буџетот на општината и завршната сметка на буџетот на општината да се објавуваат во службен весник на општината.

Andonov, Nikolova and Petrovska (2017) потенцираат дека иако има правни акти што регулираат буџетска транспарентност, тие се насочени само кон публикувањето на буџетот и на завршната сметка на буџетот во службениот весник на општината. Локалната власт нема обврска да овозможи постојана достапност за другите клучни буџетски документи ниту, пак, да ги објавува пред нивното одобрување, освен кога се дискутира за нив на седниците на Советот. Регулативите не бараат јавен пристап до буџетскиот план или ревизорскиот извештај, а и самиот закон не дефинира и не наложува обелоденување на годишните и на кварталните извештаи за извршување на буџетот, иако некои локални власти сами донесуваат одлука да ги објават во службениот весник на општината.

Meyers (1996) и Schaeffer (2005), како и Kroth (2012), наведуваат неколку карактеристики што го ограничуваат, нарушуваат и влијаат негативно на управувањето на локалниот буџет и на неговото извршување. Тие се следниве:

- Дополнителните буџетски фондови имаат тенденција да ги заобиколуваат централните контроли со што се нарушува стандардот за сеопфатност;
- Наменските средства може да имаат малку или никаков поттик за штедење и создавање ефективни и ефикасни мерки од страна на корисниците на таквите средства. Дополнително, таквите средства можат да пречат во способноста на локалната власт да биде флексибилна во управувањето на својот буџет или во распределувањето на ресурсите;
- Неточните процени на буџетот, произволните намалувања или зголемувања на буџетот, ненавременото исплаќање средства предизвикуваат буџетска непредвидливост;
- Неточните и несигурни информации ги повредуваат буџетските перформанси и заговараат против нивно подобрување;
- Недостапноста на информации за буџетот, нивната неразбирлива форма, како и нивната неусогласеност во законодавството ја нарушуваат транспарентноста и отчетот на локалната власт.

Локалните засегнати страни што се интересираат и ја застапуваат потребата за транспарентност, отчет и за одговорност на локалната власт, како и за инклузивен буџетски процес мора да се залагаат за адресирање и за подобрување на наведените проблеми. Засегнатите страни мора да се залагаат да ги имаат на увид **Статутот на општината, предлог-буџетот, донесениот буџет, ребалансот на буџетот, кварталните извештаи за извршување на буџетот, завршната сметка на општината, годишниот извештај за извршување на буџетот и ревизорскиот извештај на внатрешната ревизија и на Државниот завод за ревизија** за да можат да бидат способни да извршат мониторинг и анализа на активностите на општината.

Дополнително, локалните засегнати страни можат да постигнат намалување и адресирање на проблемите преку следниве активности:

- Заложба клучните документи да ѝ се достапни на јавноста преку веб-страницата на општината и преку службениот весник на општината;
- Заложба за тековно објавување информации за активностите во општината, меѓу кои и распределувањето и искористувањето на буџетските средства во формат на отворени податоци (податоци што може лесно да се пребаруваат, анализираат, вкрстуваат, користат за апликации и сл.);

- Заложба на локалните засегнати страни локалните власти да изработуваат годишен граѓански буџет, кој е наменет на јасен и разбирлив начин да ги објаснува буџетските трошења и приходи на граѓаните;
- Барање на локалните засегнати страни буџетските расходи и приходи да бидат според економската, функционалната и програмската класификација;
- Застапување на потребата да се прикаже описот на макроекономските показатели врз кои е подготвен буџетот на општината;
- Заложба да се има информации за состојбата на општинскиот долг;
- Заложба локалните засегнати страни задолжително да соработуваат со општинските власти во подготвувањето на општинскиот буџет;
- Барање од локалната самоуправа да бидат јавно достапни службените контакти и имињата на раководителите на секторите, како и на членовите на Советот;
- Барање Советот и општината да создаваат и организираат активности што ги вклучуваат граѓаните во буџетскиот процес;
- Заложба локалните власти да се придржуваат кон Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер преку анализа на тоа колку општините ги почитуваат барањата за пристап до информации од јавен карактер.

Преку овие активности, како и преку застапување на инклузивен буџетски процес, локалните засегнати страни имаат шанса да ги презентираат своите приоритети пред локалната власт за тие да можат да ги адресираат, со што ќе демонстрираат поголема транспарентност, отчет и одговорност. Локалните засегнати страни имаат можност да ја зголемат јавната свест и да поттикнат јавна дебата за потребата од ефективна и ефикасна локална јавна политика, која би поттикнала подобрување на социо-економската клима на заедницата. Дополнително, овие активности овозможуваат сите заинтересирани страни во општината да станат коректор на општинската политика и да овозможат механизам што ќе ги поттикне локалните власти да бидат одговорни и да даваат отчет пред граѓаните за своите одлуки и решенија.

5. Практични аспекти на партиципативниот буџетски процес

Буџетското партиципирање на локално ниво настанува во втората половина на тековната фискална година во општината. Процесот почнува со состаноци и со средби, развој на теми и идеи, гласање, финансирање и спроведување. Ваквиот процес станува дел од работата на општинската администрација, кој, ако е соодветно спроведен, станува општа практика во наредните години.

Сè со цел создавање соодветна средина во која сите засегнати страни ќе учествуваат во буџетскиот процес, процесот на буџетско партиципирање треба да ги вклучува следниве чекори:

1. Проектирање на процесот – управувачкиот комитет и претставниците на заедницата ги создаваат правилата во партнерство со службениците на локалната самоуправа за да се обезбеди инклузивен процес што ќе ги задоволи локалните потреби;

2. Колективно размислување за идеи – преку состаноци и алатки на интернет, на жителите им е обезбедено да споделуваат и да разговараат за идеи за проекти;

3. Развојни предлози – волонтерите, обично наречени буџетски делегати, ги развиваат идеите во изводливи предлози, кои потоа се испитувани од стручњаци;

4. Гласање – жителите гласаат за делење на буџетот што е на располагање меѓу предлозите. Тоа е директен, демократски глас во иднината на нивната заедница;

5. Проекти што се значајни – локалната власт заедно со жителите спроведува проекти што се значајни за заедницата и го следи нивното спроведување.

Откако буџетското учество ќе биде прифатено од власта на локалната самоуправа, самиот процес на спроведување се протега низ три до шест месеци. Според PBP (2017), типичен циклус на буџетското учество, од развојот на идеи до гласањето, трае од пет до осум месеци. Табела 1 ја покажува типичната подготовка за буџетскиот партиципативен процес.

Табела 1: Активности за буџетско учество

Фаза	Активности	Времетраење
Планирање	➢ Делегирање обврски, одговорност и активности за спроведување буџетско учество од страна на локалната самоуправа ➢ Планирање на износот на финансирање ➢ Обезбедување финансирање и персонал	2 месеца
Дизајн	➢ Формирање управувачки комитет ➢ Изработка на правилник за буџетско учество ➢ Создавање распоред на настани на кои ќе се презентираат и ќе се дискутира за идеи за буџетот ➢ Регрутација и тренинг на модератори и на теренски работници	2 месеца
Развој на идеи	➢ На јавните настани, граѓаните и застапниците од локалните засегнати страни во општината дискутираат за потребите и за проблемите во општината. На тие настани, сите засегнати страни дискутираат за идеи за идни општински проекти ➢ Засегнатите страни, исто така, можат да поднесат идеи во зададениот рок на интернет или преку други дигитални алатки ➢ Некои од засегнатите страни прифаќаат да бидат буџетски делегати, така што идеите за идни проекти ќе бидат	2 месеца

Фаза	Активности	Времетраење
	составени во општинските проектни нацрт-предлози	
Развој на предлози	➢ Буџетските делегати ги составуваат идеите за идните проекти во општинските проектни нацрт-предлози и ги доставуваат до општинската администрација и до општинските раководители, кои се должни да ги оценат, доусовршат и да ги подобрат до финални предлози	2 месеца
Гласање	➢ Делегатите ги презентираат финалните проекти на јавен настан во општината ➢ Граѓаните и засегнатите страни гласаат кои проекти да бидат финансирани ➢ Засегнатите страни и граѓаните имаат можност да го дадат својот глас во рок од седум дена по презентирање на предлозите	1 месец
Оцена	➢ Учесниците и буџетските делегати, како и општинската администрација, го оценуваат процесот на буџетското учество и изработуваат извештај што ќе ги идентификува проблемите и начините за подобрување на процесот за следната година	1 месец
Мониторинг и евалуација	➢ Во спроведувањето на изгласаните проекти, учесниците, засегнатите страни и општинската администрација вршат мониторинг на спроведувањето и ги адресираат проблемите што можат	Тековно (во зависност од времетраењето на проектите)

Фаза	Активности	Времетраење
	да настанат во текот на спроведувањето	

Изворите и износот за финансирање и за спроведување на буџетскиот партиципативен процес не треба да биде обезбеден како дополнителен износ во општината. Изворите за финансирање може да бидат распределени од веќе одредени ставки, што значи дека нема потреба да се побаруваат дополнителни извори за финансирање. Според РВР (2017), ставката за капитални инвестиции или за економски развојни програми може да содржи дел што ќе финансира буџетско учество за да може да се развијат проекти за капитални инвестиции. Потенцијални извори на финансирање, кои би можеле да финансираат дел од буџетското учество, се **расходите по функции на ЕЛС за економски работи и за живеалишта и за развој на заедницата.** Дополнително, општината може да го обезбеди финансирањето преку **грантови, проекти и донации.** Заради користење на ваквите можности, локалната администрација треба навреме да ги засили капацитетите и за управување проекти.

Еден од клучните фактори за обезбедување партиципативен буџетски процес во единците на локалната самоуправа е законодавството. Како што беше дискутирано погоре, Законот за локалната власт не наложува спроведување форми за непосредно учество на граѓаните во создавањето на локалната политика. Тоа значи дека ако заедницата или граѓаните немаат волја или не покажат доволен интерес за некоја од законските форми за непосредно учество на граѓаните, тогаш општината не е должна да обезбеди дискусија. Имено, за да се обезбеди инклузивен процес, партиципативниот буџетски процес мора да биде внесен во Статутот на општината бидејќи Статутот законски ги наведува надлежностите и одговорностите на општината, кои локалната власт мора да ги почитува и спроведува. Иако ова не е задолжително и партиципативниот буџетски процес може да биде и неформално спроведен, внесувањето на овој процес во Статутот на општината овозможува поголема транспарентот и отчет на локалната власт. Донесувањето законодавство за партиципативен буџетски процес, според РВР (2017), може да ги обезбеди следниве активности:

- Извор и износ на средства обезбедени за партиципативно буџетирање;

- Правилник и план за работа на управувачкиот комитет за партиципативно буџетирање;
- Одредување персонал од општинската администрација, кој ќе има одговорност во спроведувањето на буџетскиот процес, како и на сетот надлежности на општинските сектори за буџетско партиципирање;
- Одредување лица од општинската администрација што ќе бидат задолжени да ги усовршат, разгледаат и одобрат проектите.

Општините се должни да извршат процена на трошокот за обезбедување партиципативен буџетски процес. Општините се должни да обезбедат простор каде што би се одржале настаните за партиципативен буџетски процес, да најдат лица што би биле финансиски поддржани од општината за организација на партиципативен буџетски процес и да делегираат должности на лица од општинската администрација за исполнување на активностите за партиципативен буџетски процес.

Локалните засегнати страни треба да бидат должни да ги организираат граѓаните да учествуваат во партиципативниот буџетски процес. Локалните засегнати страни треба да создадат управувачки комитет од претставници од сите локални засегнати страни за да соработуваат со општината за организирање партиципативен буџетски процес. Дополнително, освен што локалните засегнати страни имаат цел да ѝ помогнат на општината преку предлози за делегати за буџетот, кои би помагале во организирање партиципативен буџетски процес, тие имаат и одговорност да ги информираат, застапуваат и да ги запознаат граѓаните со значењето на партиципативниот буџетски процес во нивната заедница.

Табела 2 претставува потенцијални работни позиции и одговорност во организирање и во спроведување партиципативен буџетски процес во една општина. Општината мора да има најмалку двајца вработени што би биле со цело работно време, а локалните засегнати страни мора да обезбедат поддршка со свои претставници.

Табела 2: Персонал за партиципативен буџетски процес

Работна позиција	**Одговорности**
Координатор за буџетско партиципирање	➢ Вработен од општината ➢ Одговорен за мониторинг и за евалуација на буџетскиот процес

Работна позиција	Одговорности
	➢ Ги информира и континуирано одржува контакти со општинските власти (раководителите на сектори, советот на општината, шефот на кабинет и градоначалникот) ➢ Континуирано одржува контакти со управувачкиот комитет за буџетско партиципирање
Асистент на координаторот за буџетско партиципирање	➢ Вработен од општината ➢ Континуирано одржува контакти со управувачкиот комитет за буџетско партиципирање и со координаторот за буџетско партиципирање ➢ Изработува материјали за состаноците и за настаните ➢ Ги организира настаните за буџетско партиципирање
Управувачки комитет за буџетско учество	➢ Комитет составен од претставници од локалните засегнати страни (НВО, месни и урбани заедници, бизнис-сектор, училишта, родители итн.) ➢ Ги застапува приоритетите на локалните засегнати страни ➢ Го промовира партиципативниот буџетски процес пред граѓаните ➢ Ги информира и запознава граѓаните за партиципативниот буџетски процес ➢ Одредува делегати за буџет
Делегати за буџет	➢ Избрани од комитетот за буџетско партиципирање ➢ Помагаат во организација на настани за буџетско партиципирање ➢ Ги запишуваат предлозите и ги водат дискусиите за идните програми за развој според сектори

Работна позиција	Одговорности
	➢ Создаваат нацрт–предлози за избраните програми за развој и ги доставуваат за ревизија на секторот за буџет и на ЛЕР, како и на координаторот за буџетско партиципирање ➢ Помагаат во мониторинг и во евалуација на избраните програми за развој

По утврдување на очекуваните активности и на типот на персонал што би бил вклучен во организација на партиципативниот буџетски процес, општината е должна да одреди временска рамка за спроведување на буџетското партиципирање во текот на една година. Циклусот на одржување настани, средби и кои било други начини на непосредно учество на граѓаните, каде што ќе се дискутира за буџетот на општината за следната година, мора да трае и да се поистовети со законските временски рамки на донесување на буџетот на општината. Според табела 3, партиципативниот буџетски процес има четири главни чекори, кои почнуваат од август тековната година и продолжуваат и траат тековно во следната година. Чекорите и временската рамка овозможуваат интеграција на основните принципи на партиципативниот буџетски процес:

- **Транспарентност** – процесот овозможува транспарентност во трошењето на јавните пари и во споделувањето информации, кои би овозможиле граѓаните да донесуваат информирани одлуки
- **Отчет** – процесот овозможува донесување заеднички одлуки меѓу општинските власти и граѓаните, како ѝ зголемување на кредибилитетот и на ефективноста на одлуките, а локалните власти со трошењето на јавните пари
- **Инклузивност** – процесот овозможува ангажирање луѓе што се соочуваат со пречки за учество и овозможува соодветна средина каде што тие луѓе ќе може да го кажат своето мислење и ќе споделат искуство
- **Заедница** – процесот создава средина што ќе овозможи соработка за доброто на целата општина меѓу заедници што имаат традиционални поделби

- **Еднаквост** – процесот создава еднаквост меѓу лицата што учествуваат во создавање на буџетот на општината. Секое лица има еднаква моќ во однос на јавните трошоци што овозможува поголема свест и знаење во општината кога се создава јавната политика.

Табела 3: Временска рамка за буџетско партиципирање

1 август до 30 септември	1 октомври до 15 ноември	15 ноември до 31 декември	1 јануари до 31 мај
Планирање на процесот врз основа на доставениот буџетски циркулар	Организирање настани каде што ќе се дискутира за идните програми за развој во општината	Донесување на буџетот на општината за наредната година	Мониторинг и евалуација на спроведувањето на програмите за развој
➢ Спроведување на препораките, предлозите и на насоките за подобрување на партиципативниот буџетски процес од претходната година ➢ Создавање управувачки комитет (претставници од сите локални засегнати страни) ➢ Локалната самоуправа делегира должности за координатор за буџетско партиципирање и координатор за комуникација со	➢ Избор на делегати за буџетот, кои ќе бидат задолжени за одделни секторски развојни програми ➢ Одржување настани каде што ќе се дискутира за идните програми за развој ➢ Гласање кои програми да бидат дел од идниот буџет ➢ Создавање нацрт-предлози за избраните	➢ Во ова време советот го усвојува предлог–буџетот за наредната година ➢ Управувачките комитети, како и другите застапници на локалните засегнати страни, имаат право да присуствуваат на седниците на советот кога се планира и се дискутира за буџетот ➢ Во ова време управувачките	➢ Управувачките комитети и општината избираат неколку лица што припаѓаат на локалните засегнати страни и од општинската администрација, кои би го следеле спроведувањето на ставките од буџетот т.е на предвидените предлози и развојни програми ➢ Избраните лица даваат оцена и извештај за процесот на

1 август до 30 септември	1 октомври до 15 ноември	15 ноември до 31 декември	1 јануари до 31 мај
локалните засегнати страни ➢ Координаторите се должни да одржат средба со управувачкиот комитет за да организираат тековни настани за подготвување на буџетот врз основа на буџетскиот циркулар	програми за развој ➢ Ревизија на нацрт–предлозите за избраните програми за развој од секторот буџет и од секторот за локален економски развој (ЛЕР) ➢ Внесување на финалните предлози во предлог-планот за развојните програми во предлог–буџетот на општината	комитети имаат право да ги бранат, застапуваат и да ги објаснуваат избраните програми за развој пред Советот	буџетското партиципирање и за спроведувањето на избраните развојни програми ➢ Извештајот има цел да ги идентификува проблемите и начините за подобрување на процесот на спроведување и на спроведување на буџетот за следната година

Библиографија

Andova, V.G., Nikolov, M. and Petrovska, A.M. (2017). Governance, Transparency and Accountability at Local Government Level: Budget Transparency of Macedonian Municipalities. CEA Journal of Economics. Vol 12, No 1 (2017).

Ehrlich, T. (2000). Civic Responsibility and Higher Education. Oryx Press

Kroth, V. (2012). Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. International Budget Partnership. Available at: < https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf>

Meyers, R. T. (1996). Is There a Key to the Normative Budgeting Lock. The World Bank. Washington, D.C.

Participatory Budgeting Project. (2017). PB Scoping Toolkit: A Guide for Officials and Staff Interested in Starting PB. Available at: < https://www.participatorybudgeting.org/how-to-start-pb/plan-a-pb-process/>

Schaeffer, M. (2005). Local Government Accountability: Challenges and Strategies. The World Bank. Washington, D.C.

Василева, К.Х., Мехмети, А.Д., Ангелов, Г., Миленкова, С., Хаџири, Л., Шарковски, Б., Тасески, И., Шабани, Ф., Спирковска, И. и Михалиов, Д.Г. (2017). Прирачник – Форум во заедницата во 11 чекори. Заедница на единиците на локалната самоуправа. Достапно на: <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2017/Prirachnik%20Forum%20vo%20zaednicata%20vo%2011%20cekori_MK.pdf>

Закон за локалната самоуправа.(2002). Министерство за локална самоуправа. Службен весник на Република Македонија бр.5/02. Достапно на: <http://aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_lokalnata_samouprava.pdf>

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа.(2004). Министерство за финансии на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија бр.61/04. Достапно на: <http://www.finance.gov.mk/files/u6/zakon_els.pdf>

Закон на буџетите (пречистен текст).(2012). Министерство за финансии на Република Македонија. 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 и 171/12. Достапно на: <http://www.finance.gov.mk/files/u6/_____5.pdf>

Закон за градот Скопје (пречистен текст) (2011). Службен весник на Република Македонија бр. 55/2004; 158/2011. Достапно на: http://www.fiskalnatransparentnost.org.mk/upload/pdf/nacionalna%20pravna%20ramka/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%82%20%D0%A1%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D1%98%D0%B5.pdf

FINANCETHINK
OUT OF THE BOX

„Мои пари, моја одговорност“

Прирачник за учество во буџетскиот процес во општините во Македонија

USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

FISCAST