

Студија бр. 28

ЈАВНИ ДИСКУСИИ

Алатка за вклучување на граѓаните во процесот
на партиципативно буџетирање





Оваа Студија е подготвена од Finance Think - Институт за економски истражувања и политики со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа студија им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Лектор: Анета Василевска Љубецкиј

Студија бр. 28

ЈАВНИ ДИСКУСИИ

Алатка за вклучување на граѓаните во процесот
на партиципативно буџетирање

Деспина Туманоска

Finance Think - Институт за економски истражувања и политики, Скопје
despina.tumanoska@financethink.mk

Благица Петрески

Finance Think - Институт за економски истражувања и политики, Скопје
blagica.petreski@financethink.mk

Тереза Кочовска

Finance Think - Институт за економски истражувања и политики, Скопје
tereza.kochoska@financethink.mk

Јуни 2020

Содржина

| | |
|--|----|
| Вовед | 6 |
| 1. Преглед на литература | 9 |
| 2. Засегнати страни и нивната улога | 14 |
| 3. Методологија и податоци | 18 |
| 4. Јавни дискусии | 21 |
| 5. Предлог-проекти од учесниците на јавните дискусии | 27 |
| 6. Прифатени предлог-проекти | 38 |
| 7. Заклучок и препораки | 45 |
| 8. Референци | 49 |
| Анекс | 52 |



Листа на табели

| | |
|--|----|
| ТАБЕЛА 1 - Пример на предлог-проекти според исполнителност на критериуми | 29 |
|--|----|

Листа на графикони

| | |
|--|----|
| ГРАФИКОН 1 - Број на учесници на јавните дискусии во 2018 и во 2019 година | 22 |
| ГРАФИКОН 2 - Број на присутни на јавните дискусии во 2018 и во 2019 година, според пол | 24 |
| ГРАФИКОН 3 - Број на учесници според национална припадност | 25 |
| ГРАФИКОН 4 - Број на учесници на јавни дискусии, според возраст | 25 |
| ГРАФИКОН 5 - Број на учесници според степен на образование | 26 |
| ГРАФИКОН 6 - Предлог-проекти според рок, по општина | 31 |
| ГРАФИКОН 7 - Предлог-проекти според област, вкупно | 32 |
| ГРАФИКОН 8 - Предлог-проекти според област, по општина | 33 |
| ГРАФИКОН 9 - Предлог-проекти според рок и област | 34 |
| ГРАФИКОН 10 - Предлог-проекти по област, по пол | 35 |
| ГРАФИКОН 11 - Предлог-проекти по област, по возраст | 36 |
| ГРАФИКОН 12 - Предлог-проекти по област, по образование | 37 |
| ГРАФИКОН 13 – Стапка на прифатени проекти за спроведување и учество во вкупните буџетски расходи за 2020 година | 39 |
| ГРАФИКОН 14 - Учество на ветени проекти од изборните програми во прифатените проекти | 41 |
| ГРАФИКОН 15 - Стапка на прифатени проекти по област и рок | 41 |
| ГРАФИКОН 16 - Структура на прифатени проекти за спроведување, по вредност | 42 |
| ГРАФИКОН 17 - Структура на прифатени проекти за спроведување во општините, по вредност во милиони денари и учество во вкупни расходи | 43 |



Вовед

Идеолошкиот приод на локалната самоуправа е таа да служи во корист на граѓаните и да ги застапува нивните интереси и приоритети. Затоа, соработката на граѓаните и на локалната самоуправа е неизбежна. Учеството на граѓаните како засегнати страни во општината се заснова на нивно вклучување во процесот на донесување одлуки, кои директно или индиректно влијаат врз нивниот заеднички живот. Овој процес е од корист за двете страни: Општините и граѓаните. Општините ги црпат идеите и предлозите за реализација на проекти во општините од граѓаните. Граѓаните, пак, влијаат врз одлуката како ќе се трошат буџетските пари, во насока на подобрување на животот во локалната заедница. Партиципативното буџетирање е само една нишка во целиот процес на граѓанско учество. Тоа е процес во кој засегнатите страни се активно вклучени во процесот на оформување на буџетот. Тоа ги вклучува жителите, граѓанските здруженија, бизнис-секторот, кои на иста маса со локалната самоуправа разговараат за приоритетите за трошење на општинските пари, како и за нивно вклучување во надзорот и во следењето на процесот. На овој начин, расте транспарентноста и отчетот на Општината кон граѓаните, што резултира со реализација на проекти што се приоритети на граѓаните. Првите форми на локалното партиципативно буџетирање во земјава се потпираат на програмата „Форуми во заедницата“, која почна

во текот на 2006 година, веднаш по почнувањето на првата фаза од процесот на децентрализација.

По негово завршување, само мал број општини продолжија да организираат средби со граѓаните, со цел дискусија за општинскиот буџет, најчесто наречена граѓански парламент, граѓански собир, јавни трибини и слично.

Оттука, целта на интервенцијата на проектот „Мои пари, моја одговорност: партиципативно буџетирање во општините“ е преку вклучување на локалните засегнати страни во процесот на оформување на локалниот буџет да ја зголеми ефективноста на трошењето на граѓанските пари во општините. Интервенцијата се реализираше во период од три години, од 2017 до 2020 година во 11 општини¹ во Република Северна Македонија. Интервенцијата вклучува низа активности за засилување на капацитетите на локалните засегнати страни за вклучување во процесот на партиципативно буџетирање, продуцирање методологија и прирачник, алатки за зголемување на информираноста и засилување на свеста, промотивни настани на постигнувањата, а централна

¹Општините што се дел од проектот „Мои пари, моја одговорност: партиципативно буџетирање во општините“ се Сарај, Ѓорче Петров, Старо Нагоричане, Куманово, Крива Паланка, Неготино, Росоман, Кавадарци, Крушево, Кривопаштани и Прилеп. Во три од нив (Неготино, Куманово и Сарај) не беа организирани јавни дискусии бидејќи Општините не одговорија на барањето за организација.

урога имаа организираните јавни дискусии (Town Hall Meetings).

Во 2018 и во 2019 година беа организирани вкупно 12 јавни дискусии во осум општини во земјава, а во четири општини беа организирани јавни дискусии во две години едноподруго. Директната интервенција на партиципативно буџетирање беше искористена како алатка за следење на ефектите од овој процес врз квалитетот на буџетот на општините.

Во продолжение, анализата дава краток преглед на литература поврзана со процесот на партиципативно буџетирање и мапата на засегнати страни. Дел 4 ја опишува користената методологија. Дел 5 ги анализира предложените проекти, а дел 6 дава преглед на прифатените проекти за спроведување. Последниот дел ја заклучува анализата и дава препораки.



1 Преглед на литература

За првпат во 1998 година Меѓународниот монетарен фонд усвои „Кодекс за добра практика за фискална транспарентност“ каде што се поставени основните правила за транспарентност за националното јавно финансирање. Кодексот е доработуван со текот на годините, што резултираше во „Кодекс на фискална транспарентност“ од 2012 година (Меѓународен монетарен фонд, 2019), каде што се презентирани меѓународните стандарди применети за процена на транспарентноста во националниот буџетски систем. Покрај тоа, 75 земји усвоија и Декларација на отворена влада од 2011 година и развија соодветни акциски планови, кои се однесуваат на прашањата за буџетот на локалната самоуправа и за подобрувањето на фискалната транспарентност на националниот и на локалниот буџет (Слукаи и др. 2019).

Термините фискална и буџетска транспарентност често се користат како синоними (Алт и др. 2006), но како што заклучуваат Копитс и Крег (1998), фискалната транспарентност е поширок концепт од буџетската транспарентност. Граѓаните бараат буџетска транспарентност и на националниот и на локалниот буџет. Буџетската транспарентност се перципира како алатка за подобрување на ефективноста и за засилување на одговорноста (Хејлд, 2003). Според Бак (2001), буџетската транспарентност ја

зголемува веројатноста за откривање корумпирани или погрешни одлуки на надлежните власти. Колку повеќе информации открива буџетот, толку помалку политичарите можат да го користат за да постигнат опортунистички цели (Бенито и Бастида, 2009). Емпириската студија на Бенито и Бастида (2009) посочи дека постои позитивна врска меѓу политичкиот одлив и транспарентноста заклучувајќи дека колку што се потранспарентни извештаите за буџетот; толку повеќе граѓаните имаат мотив да гласаат. Што се однесува до аспектот на соодветноста и на отчетот, Организацијата за економска соработка и развој (2003) ја дефинира буџетската транспарентност како целосно откривање на сите соодветни фискални информации, навремено и систематски. Од друга страна, Рубин (1996) тврди дека целосното откривање на сите соодветни фискални информации не мора да значи дека граѓаните знаат дали добиваат добра зделка за своите пари. Тој додава дека достапноста на буџетските документи не значи отчет сам по себе затоа што овој процес е проследен со достапност на јавните документи. Со овој заклучок се согласуваат и Халахми и Грелинг (2013), кои наведуваат дека транспарентноста е неопходна, но не е доволен услов за обезбедување поголема одговорност и отчет кон јавноста. Од друга страна, во студијата на Седмихрадски

(2015) за Чешка е заклучено дека не мора да се објавуваат сите постојни буџетски документи за да се постигне транспарентност кон граѓаните, туку треба да се вложи во процесот на разбирање на таа транспарентност. Службениците на владината или на локалната самоуправа, мислејќи дека даваат јасни информации за буџетот и за неговото управување, се затечени од начинот на перципирање на граѓаните, што резултира со проблем на разбирање (Рубин, 2000). Властите обезбедуваат соодветни информации за своите граѓани, но транспарентноста е двонасочна врска, која бара публика со капацитет да ги разбере и да дејствува во врска со тоа (Хелд, 2012). Една неодамнешна студија на Отт и др. (2019) заклучи дека проектот „Локален буџет преку интернет“, кој беше спроведен во Хрватска и во Словенија, даде позитивни резултати во процесот на доставување соодветни информации и надминување на јазот меѓу доставените информации од службените лица во однос на буџетската транспарентност и разбирањето на тие информации од страна на граѓаните.

Де Ренцио и Масуд (2011) го искористија Индексот на отворен буџет за да ги измерат информациите за буџетот објавени од владите во 94 земји низ целиот свет и заклучија дека земјите со пониски приходи, послаби демократски институции

и поголема зависност од странска помош имаат тенденција да бидат помалку транспарентни. Кон овие слаби резултати за буџетска транспарентност се врзуваат резултатите на Слухај и др. (2019) за Украина, каде што наодите покажуваат дека со процесот на децентрализација транспарентноста на локалната самоуправа е сè помала.

Дополнителен недостиг на локалната буџетска транспарентност е разработен од Отт и др. (2018), чиешто наоди за Хрватска го посочуваат прашањето за преиспитување на капацитетот на локалната самоуправа, особено на помалите места, кои немаат капацитет за одржување на основните стандарди за буџетска транспарентност и да ги мотивираат граѓаните да бараат, а локалната самоуправа да понуди поголема буџетска транспарентност. Абон и Френклин (2006) разговараат за можностите на граѓаните да бидат вклучени во процесот на буџетирање со давање предлози и за нацрт-буџетот и за нацрт-извештајот на крајот на годината во писмена форма или лично да учествуваат на состаноците на локалната самоуправа и да ги дадат своите предлози за проекти што треба да бидат вклучени во буџетот. Партиципативното буџетирање е една од алатките за подобрување на буџетската транспарентност, особено во локалната самоуправа. Но, како што тврдат Отт и

др. (2018), без чувство на „сопственост“, нема стимул граѓаните да учествуваат активно во буџетскиот процес, затоа граѓаните треба да знаат дека одговорноста за трошењето на буџетските пари е нивна.

Партиципативното буџетирање (ПБ) е релативно нов пристап на буџетирање на општините, со вклучување на граѓаните во процесот на креирање и на селектирање проекти што и се најпотребни на општината. Овој концепт става посебен акцент на пристапот од долу нагоре (bottom-up), вклучувајќи ги граѓаните (и нивните информации од прва рака) да ги кажуваат своите потреби, да предложат проекти и да гласаат за нив (Саму, 2017). Преку ова, граѓаните се подобро информирани за работата на нивната општина, а овој процес води до поефективно решавање на нивните проблеми, поефикасна работа на Општината и поголема транспарентност.

Партиципативниот буџет се однесува на „кружна супсидијарност“, во која се наведува дека државата и општеството мора трајно да соработуваат за да се постигнат заедничките интереси преку однос заснован врз соработка и партнерство - со еднакви права и одговорности (Алегрита и Херцберг, 2004).

Партиципативното буџетирање како концепт за првпат се употребува во Порто Алегре, Бразил, во 1989 година (Светска Банка, 2007).

Традицијата за партиципативно буџетирање во Порто Алегре продолжува до ден денес, а во последните години 20 проценти од буџетот на Порто Алегре се алоцира преку партиципативно буџетирање. По воведувањето во Порто Алегре, партиципативното буџетирање стана редовна практика во уште 1.500 други градови во светот. Според Кабанес (2004), секоја година, под влијание на локалните избори и барањата на локалното население, се зголемува бројот на градови во кои се спроведува партиципативното буџетирање.

Иако има многу форми преку кои се спроведува партиципативното буџетирање, генерално, процесот е сличен од првиот пример на Порто Алегре (Кабанес, 2004) и се спроведува во согласност со следниве чекори:

1. Иницијативата за ПБ ја презема Општината нудејќи им на граѓаните дел од буџетот да биде алоциран за нивните потреби / предлози / идеи;
2. Општината организира информативни средби со граѓаните за да ги информира за буџетот и за суштинските проблеми;
3. Учесниците преговараат за ресурсите алоцирајќи ги во јавни проекти или социјални програми;

4. Градоначалникот го прифаќа буџетот како детерминиран од учесниците.

Во 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.

Во нив, вклучени се шест од осум општини што се дел од оваа анализа: Прилеп, Крушево, Кривогаштани, Ѓорче Петров, Росоман, Кавадарци, што значи дека процесот на партиципативно буџетирање не е целосно непознат за локалните власти и за локалните жители во овие општини. Општините Куманово и Старо Нагоричане не биле дел од проектот „Форум на заедницата“, но е регистрирано нивно вклучување во други проекти насочени кон подобрување на транспарентноста на општината и на локалниот буџет.



2 Засегнати страни и нивната улога

Во процесот на партиципативното буџетирање учествуваат различни засегнати страни и нивните мотиви и улога најчесто се различни. Клучни засегнати страни се: локалните власти (градоначалник, совет на општината и секторите за оформување буџет во општината), граѓаните, невладините организации и бизнис-секторот.

Мотивите на **локалната власт** за учество во партиципативното буџетирање се повеќекратни: подигање на транспарентноста на општината, порамномерна дистрибуција на ограничените ресурси, засилување на политичката поддршка од граѓаните во општината и вметнување позитивна меѓународна практика во работењето. Посветеноста и интересот на локалната власт за вклучување во процесот на партиципативно буџетирање е, можеби, клучна движечка сила за успешноста на самиот процес. Нејзината улога е да свика средби за дискусија за буџетот на општината, да ги претстави можностите пред граѓаните, да ги сослуша идеите и предлозите и, врз база на предлозите, да ги процени приоритетите и да ги вгради во буџетот.

Граѓаните имаат многу мотиви да учествуваат во овој процес. Преку активното учество тие се доближуваат до креирањето политика и може да влијаат на неа, што им ја зголемува моќта. Второ, пристапот до информации за тоа

како се трошат локалните пари се зголемува преку добивање директни информации и презентација на буџетот за следната година. На овој начин се демистификува погледот на буџетот како „црна кутија“. Трето, се зголемува знаењето и разбирањето на процесот, надлежностите на општината, можностите за финансирање различни проекти, приоритетите во општината, улогата на секој од засегнатите страни. Ваквото разбирање е еднакво важно како и отвореноста на локалната власт за организирање на овој процес. Од ова директно зависи квалитетот на дадените предлози. Четврто, а надополнето на претходната точка, активното учество на граѓаните со давање предлози може да влијае на квалитетот на услугите и на добрата што ќе ги понуди општината. Оттука, нивната улога, покрај активно да учествуваат на јавните дискусии, е да бидат информирани за процесот, надлежностите на општината и активно да учествуваат преку правилно специфицирани предлози за услуги и за добра, кои доаѓаат од претходно идентификуваните потреби.

Невладините организации имаат двоен мотив да бидат активни учесници во овој процес. Прво, овие настани служат како директен канал за застапување на нивните цели и целни групи пред локалната власт и на тој начин влијаат врз вградување на своите цели во локалниот буџет. Овој мотив е

значаен, особено за ранливите категории граѓани и за младите, кои може преку здружување да дејствуваат поефективно за остварување на целта. Втор мотив е да го надгледуваат процесот и ефектуирањето на процесот во буџетот и квалитетот на услугите. Покрај овие два мотива и улогата на активни учесници и набљудувачи, често улогата на невладините организации е да ги премостат разликите и разидувањата на различните засегнати страни. Па така, невладините организации се во улога на посредници и директни организатори на овие настани.

Бизнис-секторот преку учеството во партиципативното буџетирање директно е вклучен во давањето приоритет на проектите што треба да бидат финансирани од локалниот буџет. Истовремено, директно влијае на намалување на коруптивната практика, непотизмот и на клиентелизмот преку отворање транспарентни дискусии. Дел од претставниците на бизнис-секторот се и директни корисници на средства од буџетот на општината, па преку давање приоритет на проектите и избор на проекти што треба да се финансираат од буџетот, се зголемува транспарентноста на делење на колачот и се намалува можноста за клиентелизам и корупција.

Иако секоја засегната страна треба да биде еднакво значајна, влијанието не е еднакво. Од направената мапа на засегнати

страни и влијание, во 11 вклучени општини, идентификувавме дека перцепцијата на засегнатите страни е дека во овој процес најголемо влијание има централната власт и градоначалникот (слика 1), додека граѓаните, граѓанскиот сектор, бизнис-секторот, медиумите имаат најмала моќ. Ова, можеби, се должи и на поларизираното и политизирано општество, недоволното спроведување вакви процеси, кои треба да го подигнат гласот на засегнатите страни што го полнат буџетот, но и недовербата дека може да се влијае на процесите и да се издејствуваат промени.

ПИРАМИДА НА МОК

во буџетското партиципирање

Д**Дефиниција за буџетско партиципирање:**

Донесувањето на одлуки во општината преку директно и непосредно вклучување на граѓаните во процесот на давање на идеи и предлози за начинот на распределба на јавните средства.



USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

Овој инфографик 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.



3

Методологија и податоци

Целта на анализата за мониторинг е да се измерат ефектите од процесот на партиципативното буџетирање спроведен преку јавни дискусии врз креирањето и квалитетот на општинскиот буџет. Методологијата применета во оваа анализа вклучува:

1

Директна интервенција на партиципативно буџетирање (организирани јавни дискусии)



2

Прибирање податоци - анкети со учесници на јавните дискусии, буџети на општините



3

Следење на прогресот



4

Евауација и креирање докази

Директната интервенција е реализирана во рамки на проектот „Мои пари, моја одговорност: партиципативно буџетирање во општините“, чијашто цел е вклучување на локалните засегнати страни во процесот на оформување на локалниот буџет со цел зголемување на ефективност на трошењето на граѓанските пари во општините. Паралелно со тоа, проектот очекува исполнување на неколку специфични цели, и тоа:

- Зголемено учеството на локалните засегнати страни вклучувајќи го граѓанското општество, бизнис-заедницата, граѓаните, локалните медиуми во процесите на општинско буџетирање.
- Зголемена свест на локалните граѓани за тоа како трошењето на општинските пари влијае на нивниот квалитет на живот.
- Зголемени кредибилитет и ефективност на одлуките на локалната самоуправа поврзани со трошење на народните пари.
- Зголемена јавна свест за потребата за транспарентност на локалниот буџет и начинот на негово изработување.

Интервенцијата се реализираше во период од три години, од 2017 до 2020 година во 11 општини во Република Северна Македонија. Интервенцијата вклучува низа активности за засилување на капацитетите на локалните засегнати страни за вклучување

во процесот на партиципативно буџетирање, продуцирање методологија и прирачник, алатки за зголемување на информираноста и засилување на свеста, промотивни настани на постигнувањата, а централна улога имаа организирани јавни дискусии (Town Hall Meetings) во општините вклучени во проектот.

Јавните дискусии, како алатка, се користени со цел промоција и засилување на процесот на партиципативното буџетирање во општините, а акцентот е ставен токму на учеството на граѓаните во оформувањето на буџетот, со цел да се изработи буџет што најмногу ќе одговара на нивните потреби. Користа од воведувањето на оваа активност во редовната практика на Општините е повеќекратна: промоција на сопствената транспарентност, подобрување и засилување на годишните програми на Општината, засилување на соработката со локалните засегнати страни и градење партнерство со нив.

А граѓаните, пак, ќе бидат подобро информирани како се трошат нивните даночни пари и паралелно добиваат можност да ги испорачаат своите идеи и предлози како треба да се трошат даночните пари, кои се нивните приоритети, со што на крајот се подобрува демократијата во општините. Пилот-проектот за организација јавни дискусии почна во 2018 година, кога беа организирани јавни дискусии

во четири општини: Крушево, Кавадарци, Крива Паланка и Ѓорче Петров. Во 2019 година беа организирани јавни дискусии во осум општини: Ѓорче Петров, Старо Нагоричане, Крива Паланка, Росоман, Кавадарци, Крушево, Кривогаштани и Прилеп. Генерално, јавните дискусии се одржаа во периодот октомври – декември и имаа отворен карактер, што им даде шанса за учество на сите заинтересирани лица.

Втор чекор од методологијата е **собирање податоци**. За време на настаните, преку структуриран прашалник, беа собрани информации за учесниците, степенот на познавање на локалниот буџет и процесот на партиципативно буџетирање и листа на предлози за проекти што треба да бидат спроведени со средства од буџетот на својата општина. Втор сет собрани податоци се буџетот на општините што организираа јавни дискусии.

Трет чекор, е следење на прогресот, преку продуцирање докази и документациона анализа на буџетот на вклучените општини за 2019 и за 2020 година, со цел да се испита дали за предложените проекти биле одвоени буџетски средства и дали се реализирале.



4 Јавни ДИСКУСИИ

Како што е наведено, организацијата на јавните дискусии почна во 2018 година, кога беа организирани во четири пилот-општини: Крушево, Кавадарци, Ѓорче Петров и Крива Паланка. Во периодот од октомври - ноември 2018 година се одржани три јавни дискусии во овие општини, со исклучок на Крушево, каде што беа одржани во мај 2018 година заради претходно зададената можност на собир на претставници од Општината, угостителскиот сектор, невладиниот сектор и граѓаните. Вкупниот број присутни лица на јавните дискусии во 2018 година изнесува 112.

Пред организацијата на јавните дискусии во 2019 година, официјални покани и барања за подготовка и за реализирање на настаните беа испратени до сите Општини и нивните градоначалници повикувајќи се

на меморандумите за соработка што ги потпишаа Општините со локалните организации од мрежата ФИСКАСТ. Позитивен одговор беше добиен од 8 од 11 Општини, па затоа, во 2019 година беа организирани јавни дискусии во осум општини: Ѓорче Петров, Старо Нагоричане, Крива Паланка, Росоман, Кавадарци, Крушево, Кривогаштани и Прилеп, со присуство на 257 лица.

Во апсолутни бројки, најголем број лица присуствувале на јавната дискусија во општина Ѓорче Петров во 2019 година, вкупно 99 лица, а најмалку во општина Росоман, само шест лица. Но, ако присутноста на граѓаните се анализира според вкупниот број жители во општините, тогаш најголемо е присуството во општина Крушево, на јавната дискусија во 2019 година, кога присуствувале 0,4 проценти од вкупното население.

Графикон 1: Број на учесници на јавните дискусии во 2018 и во 2019 година



Извор: Листи на присутни на јавните дискусии; Државен завод за статистика на РСМ

Сепак, гледано од овој аспект, бројот на учесници е многу мал и, во просек, на јавните дискусии учествувале само 0,17 проценти од вкупното население во општините што може да укажува на сè уште ниската свест и информираност на локалните жители за овие настани и за нивното значење врз можноста за подобрување на животот во локалната заедница. Таквата состојба, пак, идентификува јасна потреба за натамошно засилување на процесот на партиципативно буџетирање и улогата на засегнатите страни во насока на засилување на капацитетите, свесноста и информираноста за овој процес. А, од друга страна, и истакнување на потребата за поголем ангажман на општините за вклучување на овој процес во редовна практика во создавањето на буџетот.

На сите јавни дискусии присуствуваа претставници на Општината, претставници на јавните општински претпријатија, бизнис-секторот, невладиниот сектор, жителите на општините и претставници од мрежата ФИСКАСТ. Во пет општини (Крива Паланка, Росоман, Крушево, Ѓорче Петров и Прилеп) учествуваа и градоначалниците, кои лично ги адресираа прашањата и дискутираа за предлозите на граѓаните. Идентификувавме јасна поврзаност на вклученоста на градоначалниците и успехот на реализираните јавни дискусии. Во општините во кои

градоначалниците имаат интерес и се отворени за промени, и се директно вклучени во процесот, бројот на учесници е поголем, а дискусиите подинамични. Веројатно, перцепцијата дека најголемата моќ на локално ниво ја има градоначалникот ги поттикнува и граѓаните поактивно да учествуваат доколку е присутен самиот градоначалник или ако ги повика јавно да учествуваат на овие настани.

Ако се направи компаративна анализа на бројот на учесници на јавните дискусии во четирите општини во кои беа организирани настани во двете години, генерален заклучок е дека бројот на учесници се зголемува. Тоа е резултат на двојно поголемиот број учесници во општина Крушево и тројно поголемиот број учесници во општина Ѓорче Петров. Во општините Кавадарци и Крива Паланка, бројот на учесници во двете години е речиси ист. Тоа јасно упатува дека за вакви процеси е потребно да се повторува организацијата на настаните и да прерасне во традиција.



4.1 Демографски карактеристики на учесниците на јавните дискусии

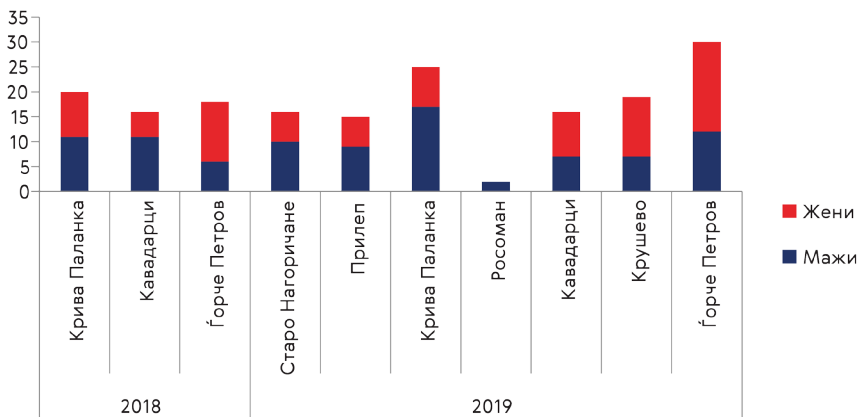
Во овој дел од анализата правиме преглед на демографските карактеристики на учесниците на јавните дискусии според пол, возраст, образование и етничка припадност. Притоа, како извор на податоци ги користиме анкетните прашалници што беа дисеминирани до сите присутни на организираните настани.² Учеството на мажите е поголемо во споредба со учеството на жените и во двете години, особено во руралните општини (Росоман и Старо Нагоричане) каде што бројот на жени учеснички е многу мал, што, веројатно, е показател на менталитетот на жителите во руралните општини. Сепак, постојат разлики меѓу општините,

па така, учеството на жените е поголемо во Ѓорче Петров, Крушево и во Кавадарци (графикон 2).

Националната припадност на учесниците, генерално, ја отсликува структурата на населението во општините во кои се организирани јавните дискусии. 94,5 проценти од учесниците на јавните дискусии во 2019 година се Македонци, а на јавната дискусија во Старо Нагоричане присуствувале и шест Срби, а во општина Крушево еден Влав (графикон 3).

²Од 112 учесници на јавните дискусии во 2018 година, само 58 лица го пополниле анкетниот прашалник. Во 2019 година, 125 од 257 учесници доставиле пополнет анкетен прашалник.

Графикон 2: Број на присутни на јавните дискусии во 2018 и во 2019 година, според пол



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

Графикон 3: Број на учесници според национална припадност

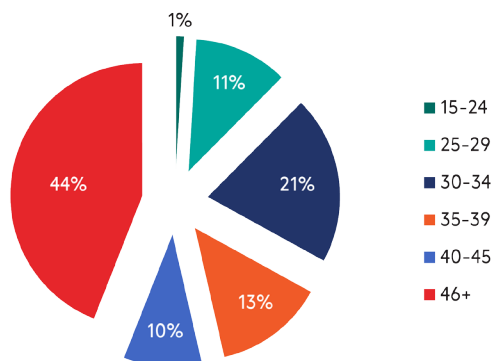


Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

Анализата на возраста на учесниците на јавните дискусии покажува дека и во 2018 година и во 2019 година, најголем дел од учесниците се повозрасни од 46 години. И поединечно, по општина, лицата повозрасни од 46 години доминираат на јавните дискусии, со исклучок на учесниците во општина Крива Паланка, каде што една третина од учесниците се на возраст 30

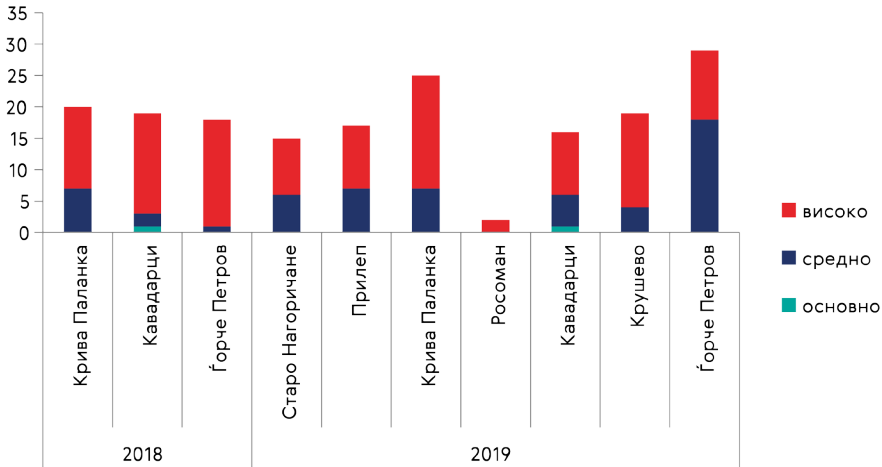
– 34 години. Интересно е што и во 2018 година и во 2019 година, само едно лице од учесниците на јавните дискусии било на возраст 15 – 24 години, што води до заклучок дека младите немаат интерес да учествуваат на овие настани, иако тие и нивните идеи треба да бидат клучни играчи во процесот на оформување на локалниот буџет (графикон 4).

Графикон 4: Број на учесници на јавни дискусии, според возраст



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

Графикон 5: Број на учесници според степен на образование



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

Анализирани според степенот на образование, најголем број од учесниците се со високо образование. Тоа е особено евидентно во 2018 година, кога 81 процент од учесниците имале завршено високо образование, а другите биле со средно образование. Во 2019 година, се намалува разликата меѓу учесниците со средно и со високо образование, така што 32 процента се со средно, а 67 проценти се со високо

образование. И во двете години, бројот на учесници со основно образование се сведува на едно лице што учествувало на јавните дискусии во општина Кавадарци (графикон 5). Ваквата структура може да се должи на поголемата свест кај високообразованите лица, поголемата информираност, вмреженост во општината, но, исто така, и поголемата самоувереност дека може да влијаат на процесите во општината.

5 Предлог-проекти од учесниците на јавните дискусии

Организираните јавни дискусии беа искористени како механизам за зголемување на учеството на граѓаните во процесот на оформување на општинскиот буџет преку давање конкретни предлози и приоритети што би придонеле за подобрување на животот во локалната заедница. За предложените идеи за време на настаните беше дискутирано заедно со претставниците на локалната самоуправа, а предлозите беа доставени и во анкетни прашалници. Така, во 2018 година беа дадени вкупно 72 предлози, а идната 2019 година беа дадени 150 предлози за проекти што треба да се вклучат во буџетот на локалната заедница. Иако бројот на предлози се удвоил во 2019 година, сепак просечниот број на предлози по општина е речиси ист, во просек по 19 проекти по општина во двете години.

Генерално, предложените проекти мора да исполнуваат неколку критериуми за да може да се земат предвид во процесот на партиципативно буџетирање:

- Предлог-проектите мора да бидат во надлежност на општината,
- Предлог-проектите треба да бидат конкретни, и
- Предлог-проектите вклучуваат елементи што се од интерес за мнозинството жители во општината.

Сепак, еден дел од дадените предлог-проекти од учесниците на јавните дискусии не ги исполнуваа наведените критериуми. Имено, речиси 20 проценти од вкупните предлози не беа под надлежност на локалната самоуправа. Така, на пример, учесниците на јавната дискусија во Општина Ѓорче Петров бараа реконструкција на тротоари во близина на основно училиште, притоа не знаејќи дека оваа активност е под надлежност на град Скопје и локалната самоуправа на Ѓорче Петров не може да ја реализира. Дополнително, поголем дел од проектите, околу 35 проценти, беа неконкретни, па беше тешко да се вклучат во другите предлог-проекти. На пример, учесник на јавната дискусија во Општина Крива Паланка побара изградба на музеј притоа не наведувајќи ја областа на дејствување на бараниот музеј, дали станува збор за музеј на тутун, музеј на вино, музеј на книга и слично. Исто така, забележани се предлози од повеќе учесници, дадени како патна инфраструктура, притоа не наведувајќи што се подразбира под тој предлог: дали станува збор за изградба на нови улици, реконструкција на постојните улици; дали се мисли на патна инфраструктура во конкретно населено место и / или конкретна улица и слично. Ваквиот резултат укажува и на недостиг од знаење и познавање на процесот на оформување на буџетот,

надлежностите на општината, како и формулирање предлози од учесниците на настаните. Притоа, проектите што не ги исполнуваат трите критериуми се изоставени од натамошна анализа, па од вкупно дадените 150 предлози

во 2019 година, една половина, или 99 предлози ги исполнуваат трите критериуми и се предмет на натамошна анализа. Табела 1 дава примери на предлог-проектите во согласност со исполнување на пропишаните критериуми.

| Табела 1: Пример на предлог-проекти според исполнителност на критериуми | |
|---|---|
| Предлог-проект | |
| ✓ | Реконструкција на ул. Манчо Матак во населба Хром |
| ✓ | Поставување корпи во општината, за донација на храна и облека |
| ✓ | Изградба на нова детска градинка |
| ✓ | Изградба на базен |
| ✓ | Проширување на паркинг-просторот на улица Климент Охридски |
| ✗ | Изградба на музеј |
| ✗ | Подобро образование |
| ✗ | Патна инфраструктура |
| ✗ | Загаденост |
| ✗ | Културно-забавен живот во општината |
| Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии | |

Проектите што ги даваат учесниците на настаните за партиципативно буџетирање се категоризираат во согласност со два критериума: рок и област. Според рокот, предложените проекти може да се класификуваат како: тековни или краткорочни инвестиции, главно вклучувајќи трошоци за добра и за услуги, помош и субвенции; и капитални инвестиции што се очекува да траат повеќе од една година. Категоризацијата на областа во која припаѓаат проектите може да варира и, за разлика од класификацијата според рок, постои поголема флексибилност. Според Законот за локалната самоуправа, 2002 година, листата на надлежности на Општината е составена од 13 надлежности, кои вклучуваат: урбанистичко планирање, заштита на животната средина, локален економски развој, комунални дејности, спорт, култура и рекреација, социјална заштита и заштита на деца, образование, здравствена заштита, мерки за заштита на граѓаните од воени и природни непогоди, противпожарна заштита, надзор над вршење на работите од нејзина надлежност и други работи определени со закон. Сепак, вака дефинираната листа на надлежности е значајно дезагрегирана, што за целите на партиципативното буџетирање и бројот на дадените предлог-проекти по општина не е практична.

Литературата го идентификува

овој проблем, па така Кабанел и Липиец (2015) дадените предлози ги категоризираат во четири категории, и тоа: 1. урбанизам и инфраструктура, 2. објекти и услуги што ги обезбедува општината, 3. животна средина и 4. проекти за социјална заштита, образование и култура.

Ова се и доминантни области во надлежност на општините, во согласност со Законот за локалната самоуправа од 2002 година. Натamoшната анализа на дадените предлог-проекти ќе се прави според двете идентификувани и дефинирани класификации: рок и област.

Според рокот на предлог-проектите, резултатите покажуваат дека и во 2018 и во 2019 година, околу 60 проценти од предложените проекти се насочени кон капитални инвестиции, а останатите 40 проценти предлози бараат инвестиции во тековни добра и услуги. Графикон 6 ја прикажува класификацијата на предлог-проектите по рок за секоја поединечна општина. Анализирајќи ги општините поединечно, единствено на јавната дискусија во општина Прилеп се предложени повеќе тековни од капитални проекти, додека во двете рурални општини, Росоман и Старо Нагоричане, сите предложени проекти се насочени кон капитални инвестиции. Тоа може да индицира дека руралните општини имаат поголема и поприоритетна

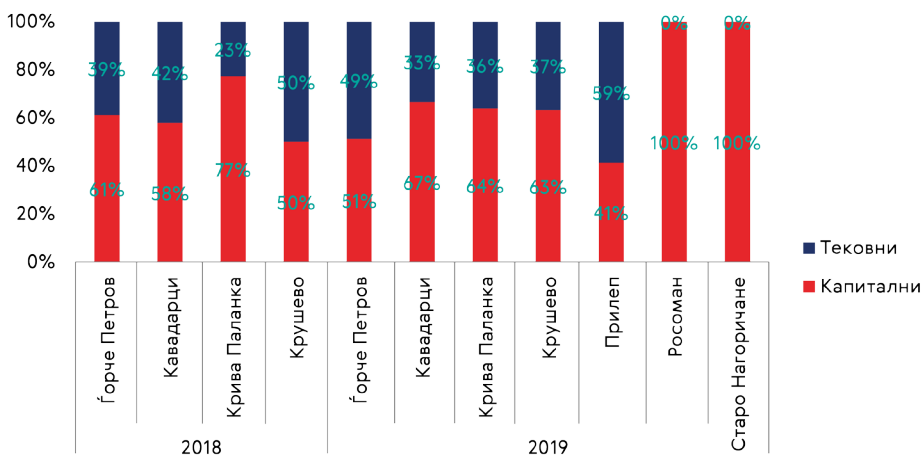
потреба од капитални инвестиции, па оттука и бараните проекти и потенцијалната алокација на средствата на Општината се целосно насочени кон капитални инвестиции. Таквата состојба може да го отсликува и моментното ниво на развој на општината. Но, истовремено, ваквите резултати потврдуваат дека партиципативното буџетирање може да служи како механизам за идентификување на приоритетите во општините и да го забрза развојот, особено на помалку развиените општини.

Сепак, резултатите не идентификуваат значајни разлики во рокот на предлог-проектите меѓу општините што имаат една или две одржани јавни дискусии едноподруго. Единствено, во општина Крива Паланка, предлозите за капитални

инвестиции во 2019 година се намалиле за 15 процентни поени во споредба со 2018 година, на сметка на предлог-проекти за тековни трошења. Обратен тренд е регистриран во општина Крушево, каде што една половина од предлог-проектите во 2018 година биле капитални, а во 2019 година капиталните предлози изнесувале 63 проценти. Ова може да упатува и на тоа дека процесот на партиципативно буџетирање и одржувањето на јавни дискусии е подолгорочен процес и две години не се доволно за да се направат значајни разлики од аспект на рокот на предлог-проектите.

Но, исто така, може да упатува и дека приоритетите и барањата од аспект на рок не се менуваат толку често.

Графикон 6: Предлог- проекти според рок, по општина



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

Графикон 7 ги прикажува предлог-проектите класифицирани според областа. Резултатите покажуваат дека најголем дел од предложените проекти се во областа урбанизам и инфраструктура (42 проценти), потоа проекти во областа објекти и услуги што ги нуди општината (31 процент), а проектите од областа на заштита на животна средина и социјала, образование и култура учествуваат со 10 проценти - 20 проценти. Овие резултати може да се оценат како реална слика на потребите во општините и давање приоритет на потребите. На општинско ниво, категоризацијата на проектите во согласност со областа во која припаѓаат, дава шарена слика, со оглед на тоа што постојат значителни разлики во однос на областа на дадените предлог-проекти. Генерален заклучок е дека во сите општини, освен во општините Кавадарци и Прилеп, преовладуваат предлог-

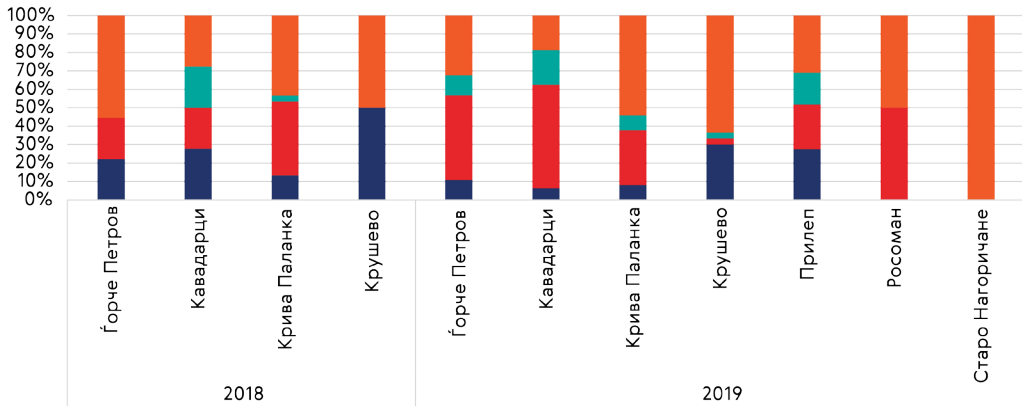
проекти од областа урбанизам и инфраструктура, особено во општините Крушево и Старо Нагоричане каде што 63,3 проценти и 100 проценти од предлог-проектите, соодветно, припаѓаат во оваа категорија. Анализата по општини покажува дека во Општина Ѓорче Петров, во 2018 година преовладуваат предлози за проекти во областа урбанизам и инфраструктура, а во 2019 година структурата на предлог-проектите е променета. Имено, во 2019 години преовладуваат барања за изградба на објекти и на услуги што ги нуди локалната самоуправа, и тоа реконструкција на општинските училишта, нови детски градинки, киносала, сала за пензионери и слично. Предлог-проектите во делот на урбанизам и на инфраструктура се насочени кон реконструкција на конкретни локални улици, паркови, паркинг-простор и пешачки патеки.

Графикон 7: Предлог- проекти според област, вкупно



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

Графикон 8: Предлог- проекти според област, по општина



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

Во Кавадарци најголем број предлог-проекти се однесуваат на изградба на објекти во општината, поконкретно изградба на детски градинки, пазар, аквапарк и слично. Во делот на урбанизам и инфраструктура, дел од предлог-проектите на учесниците на јавната дискусија во Општина Кавадарци беа насочени кон подобра инфраструктура и патишта, не наведувајќи конкретни детали, и затоа се изоставени од натамошна анализа. Мал дел од проектите се во областа образование, социјала и млади, и тоа отворање младински културен центар и воведување признание за крводарители, а само еден предлог за изградба на електрични колектори припаѓа во областа животна средина. На јавната дискусија во Крива Паланка во 2019 година, најголем дел од предлог-проектите од учесниците се од областа урбанизам

и инфраструктура (56 проценти), каде што дури пет учесници побарале реконструкција на Трештен Дол, а другите предлози се насочени кон реконструкција на локални улици, изградба на паркинг-простор, нови станбени единици, повеќенаменско игралиште и предлози за изградба на речното корито на локалната река. Во делот на објекти и на услуги, предложени се проекти за дом за стари лица, катна гаража, рекреативен центар и слично. Најмал дел од проектите се во делот на животна средина, а учесниците бараат поставување канти за селектиран отпад. Во општина Крушево, 63 проценти од предложените проекти се во областа урбанизам и инфраструктура, а повеќето од нив се неконкретни и се однесуваат на изградба на улици и урбанизација на месноста. Другите се предлози



за реконструкција на конкретни улици, фудбалско игралиште, изградба на парк во областа Гумење, адреналински парк и слично. 30 проценти од предложените проекти се во областа животна средина, а учесниците доставиле предлози за субвенции за инвертер-клими, изградба на шелтер-центар за животни, регулација на дивите депонии и сл. Само еден предлог-проект е во областа објекти и услуги и бара изградба на објект за параглајдеристите на Мечкин Камен.

На јавната дискусија во Прилеп бројот на предлог-проекти во областите урбанизам и инфраструктура, животна средина и социјала, образование и млади е речиси еднаков. Учесниците предлагаат изградба на нова детска градинка, обезбедување на постојните детски градинки, изградба на младински културен центар, реновирање на спортските сали во општината, изградба

на прифатилиште за животни, подземни контејнери, стипендии за ученици, нови автобуски линии и слично.

Во двете рурални општини што се предмет на анализа, Росоман и Старо Нагоричане, бројот на предлог-проекти е многу мал, два и еден, соодветно. Притоа, еден од предлог-проектите во Росоман е подобра инфраструктура и со оглед на тоа што не го исполнува критериумот за конкретност, е изоставен од анализата. Другиот предлог бара зголемување на капацитетот на Јавното претпријатие за комунални дејности Росоман и, според областа, припаѓа во категорија објекти и услуги под надлежност на општината. Единствениот проект предложен од учесниците на јавната дискусија во општина Старо Нагоричане е од областа урбанизација и инфраструктура, за реконструкција на локален пат во маалото Бардиновци.

Графикон 9: Предлог- проекти според рок и област



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусији

Вкрстената анализа на предлог-проектите, во зависност од нивниот рок и област (графикон 9), покажува дека речиси сите предлози за урбанизација и за инфраструктура се капитални, со рок поголема од една година. Обратно, предлозите во делот на социјала, образование и култура, како воведување нови социјални услуги во општините насочени кон ранливите граѓани, стипендии за ученици и за средношколци и грантови за поддршка на локалниот граѓански сектор, се тековни проекти. Исто така, и предлог-проектите за подобрување на животната средина се најчесто краткорочни и се бараат тековни трошења за поставување нови канти и контејнери, прифатилишта за животни, регулација на дивите

депонии и слично. Проектите за објекти и за услуги што ги нуди општината се разновидни; една половина од нив бараат долгорочни инвестиции за изградба на нови детски градинки, киносали, базени, домови за стари лица и слично, додека тековните проекти се однесуваат на подобрување на уличното осветлување, воведување пајак-служба, отворање банка за храна итн. Доколку ја анализираме структурата на предложените проекти од аспект на полот на учесниците, ќе забележиме дека постојат разлики во приоритетите (графикон 10). Жените имаат петпати повеќе предлог-проекти во социјала, образование и култура од мажите. Со оглед на тоа дека социјалните услуги се дел од оваа област, овој приоритет

Графикон 10: Предлог-проекти по област, по пол



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

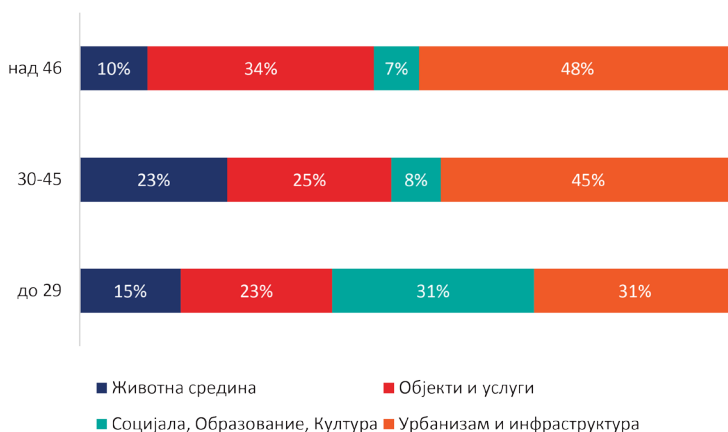
може директно да се поврзе со доминантната грижа и со обврските на жените за домот, децата и за старите лица. Исто така, предлог-проектите во животна средина се позастапени во структурата на предлози кај жените, отколку кај мажите.

Спротивно, предлог-проектите во урбанизам и инфраструктура се за десет процентни поени повеќе кај мажите, отколку кај жените. Слично и во областа објекти и услуги, повеќе се застапени кај мажите. Ваквите разлики може да се искористат во иднина партиципативното буџетирање да биде искористено и како алатка и механизам за создавање родово базирана политика на локално ниво.

Слично како и анализата на приоритетните области според полот на учесниците, постојат

разлики во предлог-проектите и според нивната возраст. Графикон 11 дава преглед на структурата на предлог-проектите по области, во зависност од возраста на тој што го дава предлогот. Кај секоја возрасна категорија, најголем дел од предлог-проектите се во категориите урбанизам и инфраструктура и објекти и услуги што ги нуди општината. Но, исто така, кај три од четири области може да забележиме јасна градација во приоритетите во зависност од возраста. Па така, областите социјала, образование и култура и животна средина се позначајни за најмладите, и во предлог-проектите на учесниците до 29 години учествуваат со 31 процент и со 23 проценти, соодветно, додека за учесниците повозрасни од 46 години, овие две области имаат повеќе од двојно помало учество. Спротивно, 48 проценти од предлозите на

Графикон 11: Предлог-проекти по област, по возраст



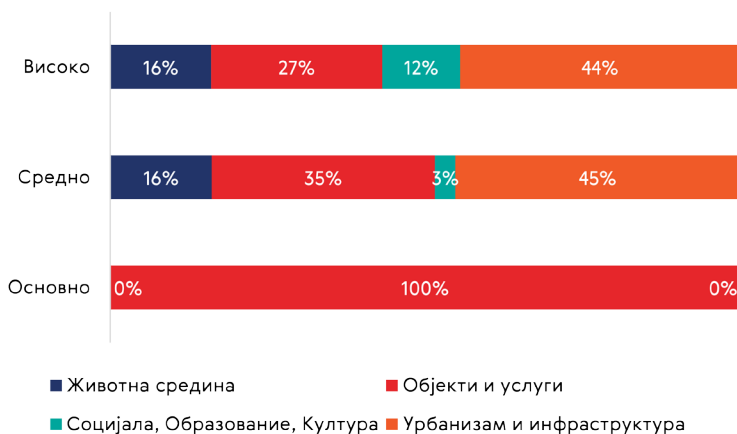
Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

учесниците повозрасни од 46 години се во областа урбанизам и инфраструктура, додека кај младите до 29 години проектите од оваа област учествуваат со 31 процент, или 15 процентни поени помалку. Тоа само потврдува дека различни возрасни групи имаат различни потреби, а локалната власт при креирањето на политиката и на буџетот на општината, покрај генералните приоритети на областите, треба да води сметка и за еднакво задоволување на приоритетите на сите возрасни групи што живеат во општината. Слично како и кај претходните вкрстени анализи, иако постои генерален консензус за областите со приоритет, сепак постојат одредени разлики во зависност од образованието на учесниците што ги даде предлог-проектите.

Па така, за учесниците со основно образование, проектите за објекти и услуги се единствен приоритет, додека кај учесниците со високо и со средно образование, постојат позначајни разлики во областа на социјала, образование и култура. Оваа област е позначајна за учесниците со високо образование (12 проценти), отколку за учесниците со средно образование (три проценти). Но, и кај двете категории, предлозите за животна средина се застапени со идентичен процент.

Ова може да се должи на општата свесност од една страна за значењето на инвестициите во животната средина, но, исто така, и на поголемата потреба за посета на настани од култура и за подобри образовни услуги кај лицата со повисоко образование.

Графикон 12: Предлог-проекти по област, по образование



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии

6 Прифатени предлог-проекти

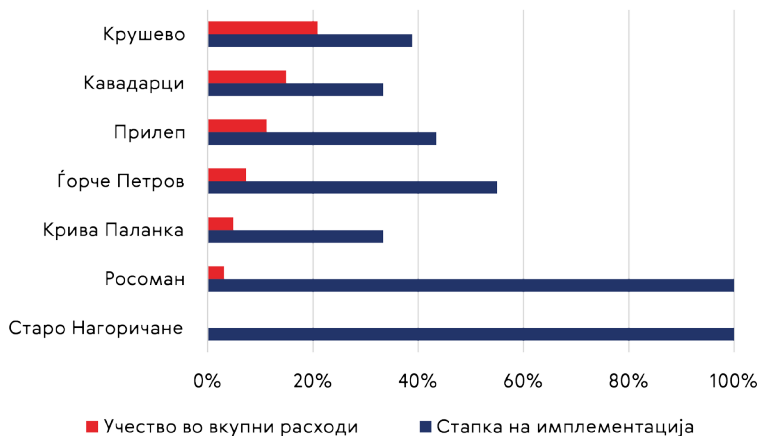
Како што споменавме погоре, учесниците на јавните дискусии имаа можност да предлагаат проекти и идеи што треба да се вградат во општинскиот буџет, а со цел подобрување на животот во локалната заедница. За да анализираме кои од предлог-проектите прикажани во претходниот дел биле прифатени од страна на општинските власти и вграден во локалниот буџет за 2020 година, направивме документациона анализа на буџетот за 2020 година на сите општини поединечно.

Генерален заклучок е дека, буџетот, онака како што е јавно објавен, не дава детални информации. На пример, од буџетската ставка реконструкција на патна инфраструктура не може да се утврди дали е вклучена и одредена улица за која имало барање за време на јавните дискусии. Затоа, втор чекор беше комуникација

со лица одговорни за подготовка на општинскиот буџет, со цел добивање детални информации за буџетските ставки. Дополнително, за да утврдиме дали прифатените предлог-проекти се целосно нови, или претходно биле ветени од страна на локалните власти, направена е и анализа на изборните програми на актуелните градоначалници за локалните избори во 2017 година.

Анализата покажува дека од вкупно 99 предлог-проекти што ги исполнуваат трите критериуми наведени во дел 3.2, прифатени се вкупно 45 проекти, кои се вградени во локалниот буџет за 2020 година, што значи дека 45 проценти од предложените проекти се прифатени. Земајќи предвид дека општините се со ограничени средства, оваа стапка на прифатеност може да се смета за успех. Графикон 13 покажува

Графикон 13: Стапка на прифатени проекти за спроведување и учество во вкупните буџетски расходи за 2020 година

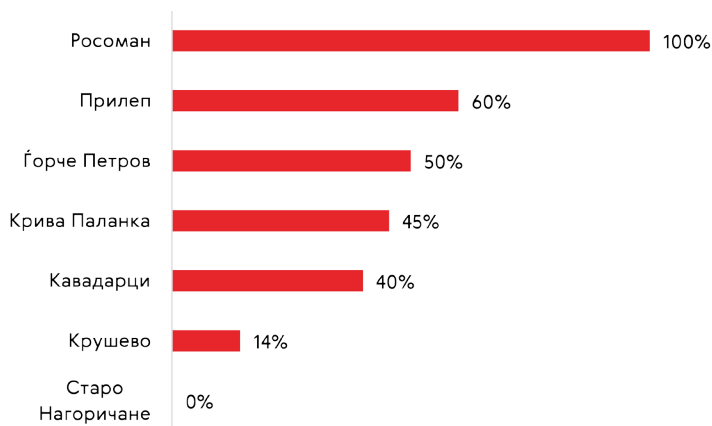


Извор: Буџети на општините за 2020 година

дека најголема стапка на прифатени проекти има во руралните општини Старо Нагоричане и Росоман, 100 проценти, но ако се земе предвид дека и во двете општини бил даден само по еден предлог-проект, тогаш ова не е за изненадување. Од урбаните општини, каде што беа дадени поголем број предлог-проекти, највисока стапка на прифатени проекти е забележана во Општина Ѓорче Петров, 55 проценти, а најниска во општините Крива Паланка и Кавадарци од 33 проценти. Но, доколку се анализира вредноста на прифатените проекти и учеството во вкупните расходи на општините, ќе забележиме дека Општина Крушево има најмногу издвоени средства за предложени проекти на јавните дискусии (21 процент), а со издвоени повеќе од 10 проценти се и Општина Кавадарци (17 проценти) и Општина Прилеп (11 проценти), а потоа се општините Ѓорче Петров (седум проценти), Крива Паланка (пет проценти), и Росоман (три проценти). Иако стапката на издвоените средства од буџетот за проекти што се предложени на јавните дискусии има широк распон од три проценти до 21 процент, сепак е значајна, посебно што кај најголемите вклучени општини, Прилеп и Кавадарци, оваа стапка е меѓу најголемите. Ваквиот резултат упатува на тоа дека процесот на партиципативно буџетирање е успешен канал за идентификување на приоритетите во општината, но

и за влијание врз оформувањето на општинскиот буџет во согласност со идентификуваните приоритети. Ако прифатените предлог-проекти се споредат со изборните програми на актуелните градоначалници, резултатот покажува дека дури 30 проценти од нив веќе биле ветени и планирани од страна на локалната власт (графикон 14). По општина, анализата на урбаните општини покажува дека дури 60 проценти од прифатените предлог-проекти во општина Прилеп, веќе биле ветени од страна на градоначалникот во неговата предизборна програма, а во општините Ѓорче Петров, Кавадарци и Крива Паланка учеството на ветените во прифатените проекти е од 40 проценти до 50 проценти. Во Општина Крушево, само еден од седум прифатени предлог-проекти бил ветен за време на локалните избори во 2017 година, што значи дека дури шест прифатени проекти се целосно нови. Анализата на изборните програми на градоначалниците на руралните општини, Росоман и Старо Нагоричане, покажа дека во Росоман единствениот предлог-проект за зголемување на капацитетот на јавното комунално претпријатие веќе бил ветен од страна на градоначалникот, додека предлогот на жителите на Општина Старо Нагоричане за изградба на локален пат во населбата Бардиновци е сосема нов предлог.

Графикон 14: Учество на ветени проекти од изборните програми во прифатените проекти



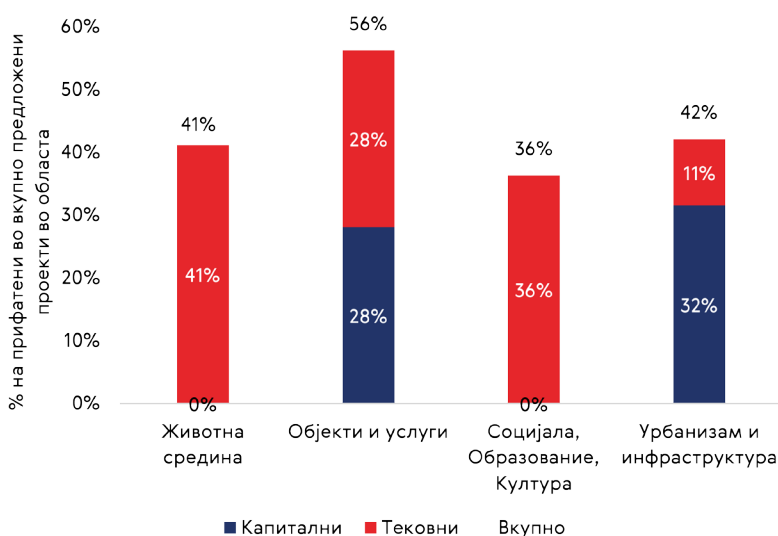
Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии; Буџет на општините за 2020 година; изборни програми за локалните избори во 2017 година

Но, ваквиот резултат е очекуван со оглед на тоа дека градоначалниците го добиле мандатот за реализација на програмата. Истовремено, оваа анализа покажува дека јавните дискусии послужиле како канал и механизам да се потсетат локалните

власти на нивните ветувања и да се мотивираат за нивна побрза реализација.

Покрај обемот на прифатени проекти, структурата е, исто така, значајна. Графикон 15 ја претставува стапката на прифатени

Графикон 15: Стапка на прифатени проекти по област и рок



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии; Буџет на општините за 2020 година

проекти од аспект на област и на рок. Може да забележиме дека постои избалансираност на прифатените проекти од аспекти на областа, стапката на прифатени проекти се движи од 36 проценти кај социјала, образование и култура до 56 проценти кај областа објекти и услуги. Во однос на рокот, освен кај предлозите во животна средина и социјала, образование и култура, кои беа класификувани исклучиво во тековни проекти, кај областа објекти и услуги постои идеална избалансираност, додека кај областа урбанизам и инфраструктура постои преферирање капитални проекти, па така 32 процента од прифатените проекти од оваа област се капитални проекти, наспроти 11 проценти тековни. Иако постои балансирано прифаќање на предлог-проектите по област, од аспект на издвоени средства за прифатените проекти постојат значајни разлики.

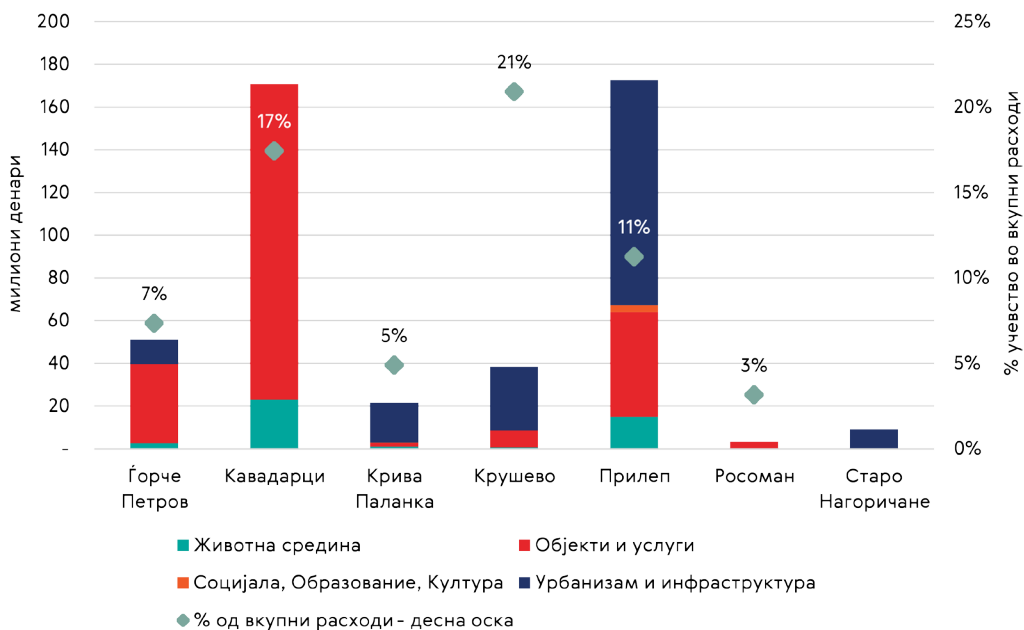
90 проценти од вкупните издвоени средства за прифатени проекти се алоцирани во две области, објекти и услуги (53 проценти) и урбанизам и инфраструктура (37 проценти), а само девет проценти во животна средина и еден процент во социјала, образование и култура (графикон 16). Ваквата структура ги алоцира сите средства во само два приоритета и речиси целосно ги игнорира приоритетите во животна средина, социјала, образование и култура. Дополнително, предлозите во овие области беа доминантно од жени и од млади, што, од една страна, упатува на игнорирање на нивните приоритети, а, од друга страна, го девалвира нивното влијание во процесот на оформување на буџетот. Генералната структура на спроведени проекти по области се пресликува и кај индивидуалните општини, со одредени разлики. Доминантно, издвоените средства

Графикон 16: Структура на прифатени проекти за спроведување, по вредност



Извор: Анкетни прашалници од јавните дискусии; Буџет на општините за 2020 година

Графикон 17: Структура на прифатени проекти за спроведување во општините, по вредност во милиони денари и учество во вкупни расходи



Извор: Буџет на општините за 2020 година

се алоцирани во две области, објекти и услуги и урбанизам и инфраструктура. Во вкупната структура, учествуваат од 87 проценти (во Кавадарци) до 100 проценти (во Старо Нагоричане и Росоман). Сепак, доколку ги погледнеме деталните проекти (анекс 1), ќе забележиме дека избраните проекти во двете области се проекти што се од витално значење и може да го подобрат квалитетот на живот или развојот на општината. Во три општини (Ѓорче Петров, Кавадарци и Прилеп) во областа **објекти и услуги**, главно, проектите се алоцирани во изградба на детски градинки или за подобрување на постојните капацитети, Општина Крива

Паланка има предвидено средства за старски дом, додека Ѓорче Петров за почнување изградба на новиот клинички центар. Овие проекти може да ја подобрат понудата на социјалните услуги во општините и со тоа и квалитетот на живот, посебно на две специфични категории граѓани, деца и стари. Во оваа област, често проектите се и за унапредување на училишните спортски сали. Во, областа **урбанизам и инфраструктура**, проектите се хетерогени, најголем дел се за реконструкција и за подобрување на улиците во општините, но и проекти што може значајно да го подобрат развојот на општината, како што се издвоените средства за гасификација на



општина Крушево или изградба на локален пат во маалото Брадиновци во Старо Нагоричане. Може да се забележи дека колку што буџетот на општината и алоцираните средства за прифатени проекти се помали во апсолутен износ, толку алокацијата на средства во овие две области е поголема. Од аспект на давање приоритет, ваквата структура е и очекувана, најголем дел од средствата да се инвестираат во најприоритетните области. За најмалите општини, може и да се оправда 100 проценти алоцирање на средствата во една област, но целосното занемарување и неинвестирање во одредени области од општините што имаат поголем буџет на долг рок може да го поткопа развојот на тие области или да ги занемари приоритетите на одредени категории граѓани. Ваков пример е областа **социјала, култура и образование**, каде што алоцирале средства само две од седумте анализирани општини, Крива Паланка и Прилеп. Општина Крива Паланка има алоцирано средства за два иновативни проекта наменети за изработка на социјална карта и за развој на услугата живеење со поддршка, додека Општина Прилеп во проекти за младите. И во двата случаја, инвестираните средства ќе придонесат за подобрување на квалитетот на живеење на две ранливи категории. Општините Кавадарци³ и Ѓорче Петров⁴, иако имаат поголем апсолутен буџет,

немаат прифатени проекти од оваа област, додека Општина Крушево има скромни апсолутен буџет (трета општина според големината одзади), но има најголеми релативни издвојувања за проекти. За проекти за **животна средина** имаат издвоено пет од седум општини и проектите се однесуваат на подобрување на условите за отстранување на отпадот, засадување зеленило, а еден од значајните капитални проекти во оваа област го има Општина Кавадарци, изградба на колекторски систем на реката Луда Мара.

³Втора општина по големина по апсолутен буџет, од седумте анализирани општини

⁴Треторангирана општина по апсолутен буџет, од седумте анализирани општини

7

Заклучок и препораки

Јавните дискусии претставуваат успешен и единствен начин преку кој се засилува граѓанското учество во изработување на буџетот на локалната самоуправа. Несомнено, тие се добра можност општината да покаже високо ниво на транспарентност и на одговорност пред граѓаните затоа што за време на средбите граѓаните го разгледуваат буџетот на општината со конкретни бројки и активности. Во процесот на партиципативното буџетирање учествуваат различни засегнати страни и нивните мотиви и улога најчесто се различни. Клучни засегнати страни се локалната власт (градоначалник, Совет на Општината и секторите за планирање буџет во Општината), граѓаните, невладините организации и бизнис-секторот.

Во текот на две години, 2018 и 2019 година, беа организирани 12 јавни дискусии во осум општини: Ѓорче Петров, Старо Нагоричане, Крива Паланка, Росоман, Кавдарци, Крушево, Кривогаштани и Прилеп, со присуство од околу 400 лица или помалку од еден процент од населението во општините. Ова може да укажува на сè уште ниската свест и информираност на локалните жители за овие настани и за нивното значење врз можноста за подобрување на животот во локалната заедница. Позитивно е што бројот на учесници во втората година се зголемува и упатува на тоа дека за вакви процеси е потребно да се повторува организацијата

на настаните и да прерасне во традиција. На јавните дискусии поголемо учество имаат мажите, лицата со високо образование и лицата повозрасни од 46 години. На овие настани учествуваа сите засегнати страни. Но, во општините во кои градоначалниците имаат интерес и се отворени за промени и се директно вклучени во процесот, бројот на учесници е поголем, а дискусиите подинамични. Тоа го потврдува и заклучокот дека **во голема мера успехот на овој процес зависи од отвореноста и од заинтересираноста на клучните носители на политиката за доследно спроведување на процесот на партиципативно буџетирање.**

Податоците покажуваат дека, освен што **граѓаните се недоволно информирани за буџетот на општините, тие не ги знаат во целост своите права за вклучување во процесот на подготовка на буџетот.** Дури и кога ќе се вклучат, еден дел од нив не знаат да ги специфицираат своите предлог-проекти, па често остануваат нереализирани или неразбрани. На јавните дискусии беа предложени повеќе од 200 предлог-проекти, во просек по 19 предлози по општина. 60 проценти од предложените проекти се насочени кон капитални инвестиции, а другите 40 проценти предлози бараат инвестиции во тековни добра и услуги. Најголем дел од предложените

проекти се во областа урбанизам и инфраструктура (42 проценти), потоа проекти во областа објекти и услуги што ги нуди Општината (31 процент), а проектите од областа на заштита на животна средина и социјала, образование и култура учествуваат со 10 проценти - 20 проценти. Овие резултати може да се оценат како реална слика на потребите во општините и давање приоритет на потребите. Сепак, **постојат разлики во приоритетите од аспект на пол и на возраст.** Па така, жените имаат петпати повеќе предлог-проекти во социјала, образование и култура од мажите. Со оглед на тоа дека социјалните услуги се дел од оваа област, овој приоритет може директно да се поврзе со доминантната грижа и обврските на жените за домот, децата и за старите лица. Исто така, оваа област е поголем приоритет за младите, отколку за повозрасните, па така предлог-проектите во оваа област на учесниците до 29 години учествуваат со 31 процент, додека за учесниците повозрасни од 46 години имаат повеќе од двојно помало учество.

Анализата покажа дека јавните дискусии се одлична можност да се идентификуваат приоритетите во општината, но и да се изврши притисок врз локалната власт за реализација на своите предизборни ветувања. Беа прифатени 45 проценти од предложените проекти. Земајќи

предвид дека општините се со ограничени средства, оваа стапка на прифатеност може да се смета за успех. Иако стапката на издвоените средства од буџетот за проекти што се предложени на јавните дискусии има широк распон, од три проценти до 21 процент, сепак е значајна, посебно што кај најголемите вклучени општини, Прилеп и Кавадарци, оваа стапка е меѓу најголемите.

Ваквиот резултат упатува на тоа дека процесот на партиципативно буџетирање е **успешен канал за идентификување на приоритетите во општината, но и за влијание врз планирањето на општинскиот буџет во согласност со идентификуваните приоритети.** 90 проценти од вкупните издвоени средства за прифатени проекти се алоцирани во две области, објекти и услуги (53 проценти) и урбанизам и инфраструктура (37 проценти), а само девет проценти во животна средина и еден процент во социјала, образование и култура. Ваквата структура ги алоцира сите средства во само два приоритета и речиси целосно ги игнорира приоритетите во животна средина, социјала, образование и култура. Сепак, од анализата на деталните проекти, ќе забележиме дека **избраните проекти во двете области се проекти што се од витално значење и може да го подобрат квалитетот на живот или развојот на општината.**



Оваа анализа ги дава следниве препораки:

• За локалната власт:

- o Процесот на партиципативно буџетирање да го вградат во својот статут или друга регулатива со цел да стане редовна и задолжителна постапка при процесот на буџетирање;
- o Организирање годишни јавни дискусии со сите засегнати страни во општината за идентификување и за транспарентна селекција на приоритетите. Притоа, средбите треба да бидат во согласност со буџетскиот циркулар. Пред подготовка на буџетскиот циркулар да се идентификуваат потребите, потоа на наредна средба да се изгласаат приоритетните проекти и на крај да се претстави буџетот пред сите заинтересирани;
- o Повиците и поканите за јавните дискусии да бидат јавни, навремени (најмалку три недели пред нивното одржување) и информацијата да стигне до сите населени месна во општината;
- o Градоначалникот и Советот на Општината да земат активно учество во спроведувањето на партиципативното буџетирање;
- o Алокацијата на средства на предложените проекти да биде балансирана, во согласност со генералните приоритети, но водејќи сметка и за приоритетите на различните групи и засегнати страни;

o Избраните проекти за спроведување лесно да се идентификуваат во буџетот на Општината, а буџетот да биде навреме, транспарентно и јавно објавен;

• За учесниците на јавните дискусии:

o Да се зголемат капацитетите и вештините за идентификување приоритети и артикулирање на идентификуваните приоритети во конкретни предлог-проекти што се од корист за мнозинството локално население, а се во надлежност на локалната самоуправа.

o Активно да учествуваат на јавните дискусии, посебно младите.

• За набљудувачите на овој процес:

o Да собираат податоци за учесниците во процесот и за предлог-проектите;

o Да го следат процесот преку собирање информации за предлог-проектите од аспект на соодветност на дадените предлози, содржина, намена и област и рок;

o Да создаваат докази за ефективност и за ефикасноста на јавните дискусии врз прифатените предлог-проекти и квалитетот на буџетот;

o Да ја преземат улогата на медијатор меѓу локалната власт и другите засегнати страни во општината, преку иницирање јавни дискусии, модерирање и зголемување на свеста и на информираноста на граѓаните.

8 Референции

Allegretti, G. and Herzberg, C. (2004) Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy.

Alt, J.E., Lassen, D.D. and Rose, S. (2006) The causes of fiscal transparency: evidence from the US states. IMF Staff papers, 53(1), pp.30-57.

Bac, M. (2001) Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene? Public Choice, 107(1-2), pp.87-96.

Benito, B. and Bastida, F. (2009) Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. Public Administration Review, 69(3), pp.403-417.

Bretas, P. (1996) Participative budgeting in Belo Horizonte: democratization and citizenship. Environment and urbanization, 8(1), pp.213-222.

Cabanes, Y. and Lipietz, B. (2015) The democratic contribution of participatory Budgeting. London School of Economics and Political Science.

De Renzio, P. and Masud, H. (2011) Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool. Governance, 24(3), pp.607-616.

Ebdon, C. and Franklin, A.L. (2006) Citizen participation in budgeting theory. Public administration review, 66(3), pp.437-447.

Ebdon, C. and Franklin, A.L. (2006) Citizen participation in budgeting theory. Public administration review, 66(3), pp.437-447.

Groenendijk, N. (1997) A principal-agent model of corruption. Crime, Law and Social Change, 27(3-4), pp.207-229.

Halachmi, A. and Greiling, D. (2013) Transparency, e-government, and accountability: Some issues and considerations. Public Performance & Management Review, 36(4), pp.562-584.

Heald, D. (2003) Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. Public administration, 81(4), pp.723-759.

Heald, D. (2012) Why is transparency about public expenditure so elusive? International review of administrative sciences, 78(1), pp.30-49.



International Monetary Fund (2019) The Fiscal Transparency Code

Koptis, G. and Craig, J. (1998) Transparency in government operation. IMF occasional paper, 158.

OECD. 2002. [online]. Best Practices for Budget Transparency.

Ott, K., Bronić, M., Stanić, B., Klun, M. and Benčina, J. (2019) Determinants of Online Local Budget Transparency in Croatia and Slovenia. *Central European Public Administration Review*, 17(2), pp.167-188.

Ott, K., Mačkić, V. and Bronić, M. (2018) Budget transparency of local governments: The political economy of city and municipality budgets in Croatia. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, 27(4), pp.629-647.

Ramkumar, V. and Shapiro, I. (2011) Guide to transparency in government budget reports: why are budget reports important, and what should they include. Washington: International Budget Partnership (IBP).

Rubin, I. (1996) Budgeting for accountability: Municipal budgeting for the 1990s. *Public Budgeting & Finance*, 16(2), pp.112-132.

Rubin, I.S. (2000) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing* (4th).

Samy, P. (2017). *Participatory Budgets: Let the people decide.*

Sedmíhradská, L. (2015) Budget transparency in Czech local government. *Procedia Economics and Finance*, 25, pp.598-606.

Slukhai, S., Demydenko, L., Nakonechna, Y. and Borshchenko, T. (2019) Ukrainian Local Budget Transparency: Challenges of Fiscal Decentralization. 27th NISPAcee Annual Conference.

Slukhai, S., Demydenko, L., Nakonechna, Y. and Borshchenko, T. (2019) Ukrainian Local Budget Transparency: Challenges of Fiscal Decentralization. 27th NISPAcee Annual Conference.



АНЕКС 1-Детална листа на прифатени проекти за спроведување, во денари

| Општина | Предлози | Издвоен буџет во денари |
|-----------------------------|---|-------------------------|
| Ѓорче Петров | Изградба на нова детска градинка | 3,500,000 |
| | Отпочнување на реализација на клинички центар | 3,500,000 |
| | Поголем паркинг простор низ Општината | 2,000,000 |
| | Проширување на школото во Хром | 2,000,000 |
| | Реконструкција на ул. „Манчо Матак“ - Хром | 2,000,000 |
| | ул. Радушка - комплетирање | 5,000,000 |
| | Унапредување на сообраќајна сигнализација | 2,000,000 |
| | Уредување на паркот во Хром | 500,000 |
| | Подобрување на уличното осветлување во општината | 28,041,000 |
| | Засадување нови дрвја | 2,100,000 |
| | Поставување корпи за донација на облека/храна | 500,000 |
| Ѓорче Петров Вкупно | | 51,141,000 |
| Кавадарци | Детска градинка | 58,000,000 |
| | Изградба на колекторски систем на реката Луда Мара | 23,000,000 |
| | Изградба на пазар | 85,000,000 |
| | Обнова и реконструкција на повеќе спортски објекти | |
| | Оградување-обезбедување на 5 детски градинки | 3,246,605 |
| | Реновирање на соблекувални и спортски терени | 1,600,000 |
| Кавадарци Вкупно | | 170,846,605 |
| Крива Паланка | Асфалтирање на патот низ новите гробишта | 14,596,000 |
| | Живеење со поддршка | 60,000 |
| | Изградба на повеќенаменско игралиште во болничка ливада | 600,000 |
| | Изградба на регулационо корито на Дурачка Река - 2 км | 200,000 |
| | Изградба на дом за стари лица | 500,000 |
| | Изработка на социјална карта | 150,000 |
| | Комплетна техничка документација за рекреативен центар Калин Камен | 1,176,000 |
| | Набавка и поставување на контејнери за селектиран отпад (хартија, пластика, стакло) | 1,000,000 |
| | Уредување на пристап до Станечки водопади | 3,224,000 |
| Крива Паланка Вкупно | | 21,506,000 |

| | | |
|-------------------------|--|--------------------|
| Крушево | Гасификација | 1,716,279 |
| | Канализациони системи во населените места | 11,052,424 |
| | Реконструкција на улици Киро Фетак, Нико Доага | 16,784,000 |
| | Уредување на детски парк на Гумење | 300,000 |
| | Отворање шелтер-центар за бездомни животни | 100,000 |
| | Финансиска поддршка на спортот | 550,000 |
| | Изградба на објект за парагладеристи на „Мечкин Камен“ | 7,974,759 |
| Крушево Вкупно | | 38,477,462 |
| Прилеп | Бесплатен градски превоз за средношколци и студенти | |
| | Грантови за поддршка на локални невладини организации | 2,000,000 |
| | Кеј покрај градската река и пешачка патека по должина на кејот | 8,800,000 |
| | Реновирање на спортски сали | 1,300,000 |
| | Стипендии за средношколци и студенти од Прилеп | 1,300,000 |
| | Обезбедување на детските градински со систем за надзор | 150,000 |
| | Реконструкција на тротоари со бекатон | 96,500,000 |
| | Изградба на детска градинки | 45,000,000 |
| | Воведување професионален надзор на градежните зафати | 2,500,000 |
| | Набавка на нови автобуси за градски превоз | 15,000,000 |
| Прилеп Вкупно | | 172,550,000 |
| Росоман | Зголемување на капацитетот на ЈПКД Росоман со изградба на сопствени простории, гаража и набавка на приклучна механизација и опрема | 3,340,000 |
| Старо Нагоричане | Изградба на локален пат во маало Брадиновци | 9,000,000 |
| ВКУПНО | | 466,861,067 |

