

# Преку вклученост и транспарентност, до еднаквост и квалитет: Како можеме да ги подобриме процесите на локалниот буџет?

Драган Тевдовски  
Бранимир Јовановиќ  
Виктор Митевски  
Виктор Стојкоски

Елена Трпковска  
Нена Манчев  
Марија Китанска Цветковска  
Артан Сулејмани

Горан Мојаноски  
Невена Спасовска  
Ксенија Поповиќ





## Содржина

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Апстракт</b>                                                                                              | <b>4</b>  |
| <b>Preface</b>                                                                                               | <b>5</b>  |
| <b>Вовед</b>                                                                                                 | <b>6</b>  |
| <b>Моментална состојба</b>                                                                                   | <b>8</b>  |
| <b>Концептуална рамка</b>                                                                                    | <b>9</b>  |
| <b>Методологија</b>                                                                                          | <b>10</b> |
| Анкета                                                                                                       | 10        |
| Анализа на анкети                                                                                            | 11        |
| Десктоп анализа и теренска работа                                                                            | 11        |
| Индекс                                                                                                       | 12        |
| <b>Преглед на податоци и наоди од истражувањето</b>                                                          | <b>13</b> |
| Законска рамка                                                                                               | 13        |
| Преглед на истражувањето за јавното мислење                                                                  | 15        |
| Транспарентност и одговорност                                                                                | 15        |
| Вклученост                                                                                                   | 16        |
| Еднаквост                                                                                                    | 16        |
| Мултиноминална регресивна анализа                                                                            | 17        |
| Транспарентност                                                                                              | 17        |
| Граѓански потреби                                                                                            | 17        |
| Грижа за маргинализираните граѓани                                                                           | 17        |
| Осврт на теренската работа                                                                                   | 18        |
| Осврт на фокус групите                                                                                       | 18        |
| Осврт на Индексот на отворена општина                                                                        | 19        |
| Општата состојба на отвореност на општинските буџетски процеси во Република Северна Македонија               | 21        |
| Ниво на транспарентност на општинските буџети во Република Северна Македонија                                | 23        |
| РАМКА 1: Која е причината за ниското ниво на транспарентност на општинските буџетски процеси во РСМ?         | 24        |
| Ниво на вклученост и праведност на локалните буџетски процеси во РСМ                                         | 25        |
| РАМКА 2: Која е причината за ниското ниво на вклученост и праведност во општинските буџетски процеси во РСМ? | 26        |
| Ниво на одговорност на општинските буџети во РСМ                                                             | 27        |
| РАМКА 3: Која е причината за ниското ниво на одговорност на општинските буџетски процеси во РСМ?             | 28        |
| <b>Политичка дискусија и препораки</b>                                                                       | <b>30</b> |
| Проверка на односите: Дали може да ја прифатиме хипотезата на истражувањето?                                 | 30        |
| Препораки                                                                                                    | 31        |
| <b>Користена литература</b>                                                                                  | <b>33</b> |

## Апстракт

Целта на овој проект е да се истражи колку се правични, инклузивни, транспарентни и одговорни буџетските процеси на ниво на локалната самоуправа и да се предложат мерки за нивно подобрување. Анализата опфаќа четири пилот-општини во Република Северна Македонија, кои се избрани да претставуваат различни географски локации и социо-економски карактеристики. Применивме различни методи за процена на моменталната состојба на процесите низ кои поминува локалниот буџет и тоа: десктоп анализа за идентификација на правните процедури и нивото на транспарентност на веб-страниците на локалните самоуправи; репрезентативна телефонска анкета на граѓаните со цел процена на нивните ставови; интервјуа со вработени во локалната самоуправа; фокус на одредени групи во граѓанското општество и претставници на маргинализираните групи. Генерално, констатиравме дека најголем дел од граѓаните ги немаат видено главните буџетски документи. Јавните дебати се организираат со учесници кои може да бидат пристрасни и само може да ги потврдат ставовите на локалната самоуправа или пак, истите се закажани на крајот од подготовката на буџетот кога веќе е предоцна да се предложат значителни промени. Истовремено, учеството на граѓаните преку неформални канали на комуникација се покажа како чест начин на комуникација, но исто така овој начин се користи како инструмент на политичките партии за барање поддршка. Како резултат на тоа, граѓаните воопшто не се задоволни од квалитетот на буџетските процеси.

Конструиравме индекс (Индекс на отворени општини – ИОО) кој ги мери различните димензии на буџетскиот процес, овозможувајќи споредба помеѓу општините. Користејќи го индексот, ја проширивме анализата за да ги вклучиме сите 81 општина во Република Северна Македонија.

Како заклучок, даваме препораки за политики кои вклучуваат подобрување на финансиската писменост, законски измени и пилот-проекти за партиципативно буџетирање. ИОО, исто така, може да биде важна алатка, која преку натпревар ги поттикнува локалните власти да ги подобрат своите локални буџетски процеси.



## Preface



**By Johan Lilja, Secretary General, Swedish International Centre for Local Democracy - ICLD**

The mandate of the Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD) is to contribute to poverty reduction by promoting local democracy in primarily low- and middle-income countries. In order to fulfil this mandate, we promote and encourage decentralised cooperation through our municipal partnership programme; capacity-building through our international training programmes; and investing in relevant research and creating important research networks. ICLD documents and publishes key lessons learned from our ongoing activities, initiates and funds relevant research, engages in scholarly networks, connects relevant researchers with practitioners, and organises conferences and workshops. We also maintain a publications series.

‘From inclusion and transparency, to equity and quality: How can we improve local budget processes?’ is the 18th report to be published in ICLD’s Research Reports series. A budget that reflects citizen’s needs is a key aspect of local democracy, and a vital tool in fulfilling the Sustainable Development Goals. Based on in-depth analysis of the local budget process in four municipalities in North Macedonia, the authors have developed an index that allows comparison and assessment of municipalities across the country. Their Open Municipalities Index (OMI) measures transparency, equity and inclusion, and accountability in the local budget process, which identifies key areas of improvement as well as incentivises local authorities to democratic progress. Results show that all elements are

below satisfactory levels, but that equity and accountability are in particular need of addressing. To this end, the authors recommend improving financial literacy among citizens, interactive and accessible web platforms for the budget process, as well as legislative reforms.

I believe that instruments like the OMI can drive important steps toward good governance in local authorities – equipping them to make well-founded decisions and take action to reach the goals quicker and better. That’s why the ICLD has commissioned this report: to bring about a systematic tool for assessing local budget processes and critically examine areas of potential improvement. I am convinced that the SDGs can only be achieved if citizens are involved, by means of transparency, participation and accountability. Therefore, I hope this research inspires local governments to continue the challenging work to improve local democracy by reviewing and transforming their local budget processes.

Visby, Sweden, May 2022

Johan Lilja  
Secretary General, ICLD

## Вовед

Овој труд се фокусира на буџетскиот процес на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, земја во која граѓаните се сомневаат во квалитетот на истиот. Поточно, според истражувањето на „Евробарометар“ во 2017 година, во земјата, 67 % од испитаниците немаат доверба во локалните јавни власти (Европска комисија, 2017 година) бидејќи тие ретко се вклучени во подготовката, усвојувањето и извршувањето на локалните буџети. Покрај тоа, студиите покажаа дека транспарентноста на локалните власти е многу пониска од онаа на централната власт. Како резултат на тоа, локалните буџети не ги одразуваат соодветно потребите на граѓаните, што генерира незадоволство во делот за обезбедување локални јавни услуги. Ова е особено чест случај кај маргинализираните групи, коишто претставуваат многу видлив пример со самиот факт дека едвај некоја локална институција или јавен инфраструктурен објект е достапен за лицата со телесна попреченост.

Ова истражување има цел да ја истражи состојбата на праведност, вклученост, транспарентност и одговорност на буџетскиот процес на локалната самоуправа во Република Северна Македонија. Поточно, трудот опфаќа истражување за тоа како маргинализираните групи се застапени во локалните буџети и во различните фази од буџетскиот процес; како граѓаните, особено маргинализираните групи, се вклучени во буџетскиот процес, односно, дали се зема предвид нивното мислење доколку им се даде шанса да влијаат врз буџетските процеси (вклученост); дали информациите за буџетскиот процес, од подготовка, преку усвојување, до спроведување, се познати и лесно достапни за јавноста (транспарентност); и како би било доколку претставниците на локалната самоуправа ги обелоденуваат пред граѓаните резултатите од нивната работа и од целиот буџетски процес (одговорност).

Со тестирање на четири истражувачки хипотези, имаме цел да идентификуваме остварливи јавни политики кои ќе придонесат за поголема вклученост на граѓаните, особено на маргинализираните групи, во буџетските процеси, што ќе доведе до предвидување

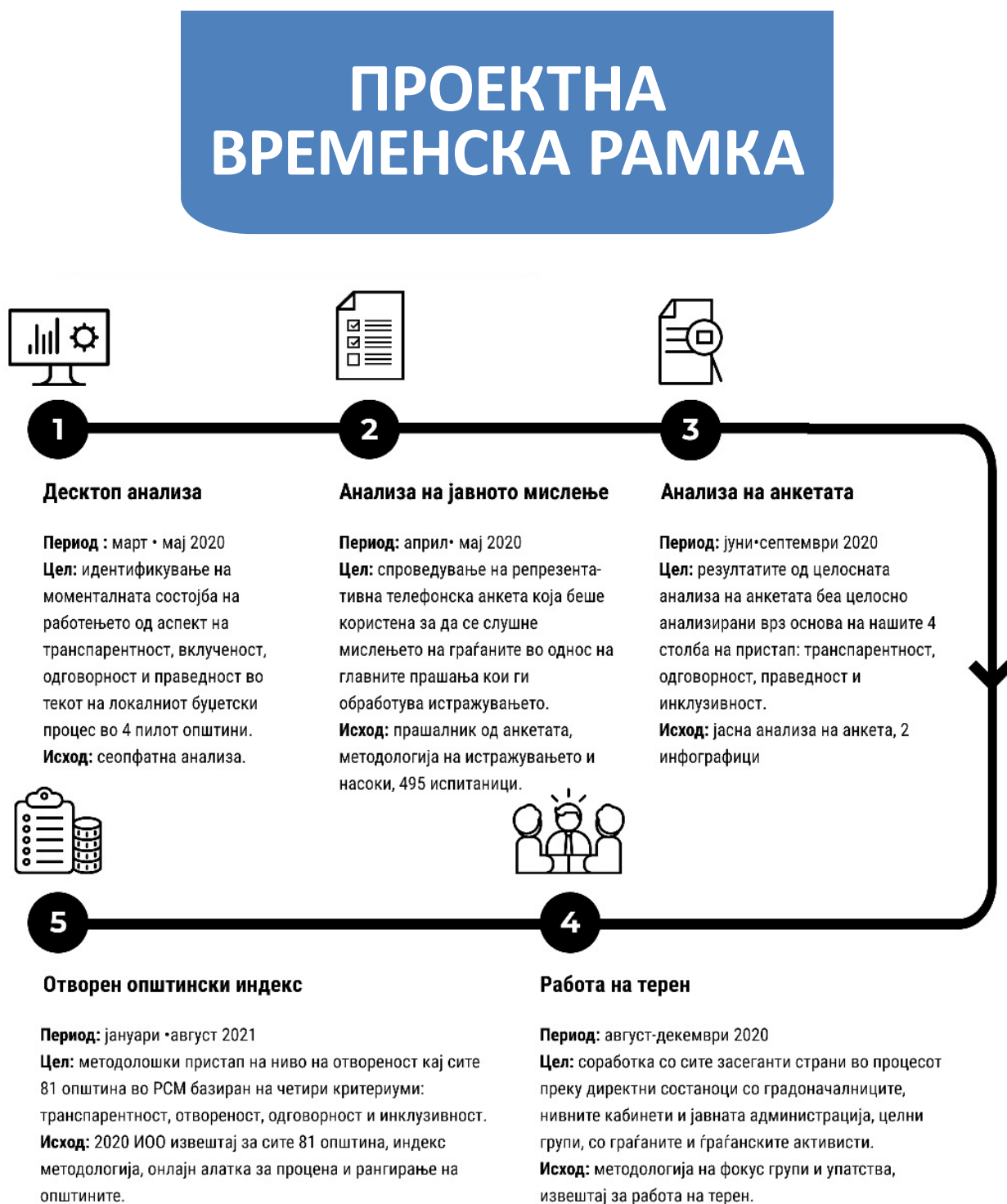
и спроведување на проекти и иницијативи насочени кон граѓаните од страна на локалните власти. Воедно, за сите овие хипотези истражуваме дали има разлики меѓу различни демографски линии, како што се пол, возраст, етничка припадност, степен на образование, општина во која живеат итн.

Нашата сеопфатна анализа се базира на четири општини во Република Северна Македонија (во земјата има вкупно 81). Овие четири општини беа избрани врз основа на нивната географска локација, социо-економското потекло и нивните етнички и религиозни карактеристики. Избраните општини се: Карпош, како урбана општина, дел од главниот град Скопје; Штип и Гостивар, како едни од најважните општини во Источниот и Западниот регион на РСМ и Валандово како една од најмалите општини, претежно рурални, лоцирани во јужниот дел на државата. Заедничка карактеристика на избраните општини е тоа што имаат проактивно раководство кое е подготвено да го подобри буџетскиот процес.

Проектните активност ги извршивме во периодот од март 2020 до ноември 2021 година (Слика 1).

Овој истражувачки извештај се состои од четири поглавја. Првото ја опфаќа моменталната состојба на општините поврзана со отвореноста на локалниот буџетски процес. Второто поглавје ја разгледува методологијата на истражувањето. Третото се фокусира на презентација на податоците и општите наоди од истражувањето. Конечно, трудот завршува со поглавје посветено на дискусија и препораки.

Слика 1: Преглед на проектната временска рамка



## Моментална состојба на отвореност

Учеството на граѓаните во процесите на локалниот буџет доби значително внимание во литературата (Isham et al., 1995; Cuthill, 2002; Irvin and Stansbury, 2004; Bingham et al., 2005; Chun et al., 2010; Bryson et al., 2014). Транспарентните и инклузивни процеси се важни фактори во економскиот и социјалниот развој на една земја. Stiglitz (2002) тврди дека тие се важни и за одржливиот економски развој и за социјалниот развој, што треба да се гледа како цел сама по себе и како средство за побрз економски раст.

Емпириските студии нудат различни докази поврзани со ефикасноста при распределбата на ресурсите на локалните власти и перформансите на јавните услуги во земјите во развој и посттранзиционите земји (Agrawal and Ostrom, 2001; Ribot, 2004; Sujarwoto, 2017). Специфичните причини за неефикасната распределба се барањето закуп и корупцијата (Blanchard and Schleifer, 2000), заработувањето на елитата (Sarker, 2008), клиентелизмот и купувањето гласови (Vukovic, 2018). Овие наоди се однесуваат на недостатокот на транспарентност, одговорност и вклученост на граѓаните во буџетските процеси.

Фискалната транспарентност на локално ниво е неопходен дел од процесот на информирање на граѓаните. Постојат меѓународно прифатени стандарди и индекси кои се занимаваат со фискална транспарентност на државно ниво, како што се Прирачниците за транспарентност на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) (ММФ, 2018) и Индексот на отворен буџет (Меѓународно буџетско партнерство, 2018 година). Сепак, емпириското истражување не успеа да произведе соодветни алатки за процена на практиките за транспарентност на локалната власт. Повеќето истражувачи на темата не ја третираат истата од перспектива на засегнатите страни, особено при изборот на индикатори што ќе се вклучат во индексите на транспарентност (da Cruz et al, 2016).

Во однос на учеството на граѓаните, постои силен консензус во литературата кој укажува на тоа дека учеството не се однесува само на гласањето (Hammel et al, 2007; Warren, 2002). Партиципативните процеси бараат од граѓаните да имаат глас во одлуките што ги засегаат. Сепак, литературата не успеа да даде јасен одговор

за тоа кои се систематските начини за активна вклученост на граѓаните. Јавните расправи остануваат примарна формална можност за придонес во повеќето локални власти, но постојат докази за нивната ограничена ефективност (Ebdon and Franklin, 2004). Haro-de-Rosario et al. (2018) ги анализираше различните форми на комуникација кои локалните власти ги спроведуваат преку Фејсбук и Твитер, тврдејќи дека социјалните медиуми стануваат главен канал за онлајн интерактивно учество на граѓаните. Предностите на ваквото учество варираат во зависност од видот на механизам што се користи при ваквиот тип комуникација. Студија направена во САД од Керол Ебдон (2002) тврди дека јавните средби во сите 28 проучувани општини биле отворени за сите граѓани, но одзивот на граѓаните често бил низок, а присутните можеби и не биле претставници на заедницата. Од друга страна, анкетите на граѓаните може да се генерализираат ако се прават научно и ако можат да дадат значајни информации за приоритетите на услугите, но формулацијата на прашањата може да влијае на резултатите, интензитетот на мислењето може да не биде наведен и анкетите може да бидат скапи.

Процесите на учество треба да ги инкорпорираат сите засегнати страни во развојните политики, вклучително и маргинализираните групи. За жал, локалните власти премногу често преземаат развојни политики и програми како одговор на барањата на донаторите или потребите на приватниот сектор (Oxfam, 2019).



## Концептуална рамка

Концептуалната рамка што се користи за проценка на моменталната состојба на отвореност во однос на процесите низ кои поминува локалниот буџет во Република Северна Македонија, може да се сумира преку презентирање на четири истражувачки алатки: спроведување првична анкета за граѓаните во четирите пилот општини, анализа на одговорите од анкетата, десктоп анализа на четири пилот општини (анализа на законодавството, анализа на веб-страниците на општините, социјални и традиционални медиуми) и теренска работа во четирите пилот општини со граѓаните со цел да се подобри состојбата (интервјуа, прашалници, фокус групи). Дополнително, беше развиен и спроведен индекс за оценување на општините во однос на праведноста, вклученоста, транспарентноста и одговорноста на нивните буџетски процеси во сите 81 општина (Индекс на отворени општини – ИОО).<sup>1</sup>

Ова истражување има за цел да ги истражи четирите главни столбови кои го сочинуваат отворениот буџетски процес: праведност, вклученост, транспарентност и одговорност на локалните власти во Република Северна Македонија. Покрај својата главна цел, ова истражување ни покажува и колку маргинализираните групи се застапени, вклучени и информирани за локалните буџети во различни фази од буџетскиот процес. Имено, нашите главни хипотези се:

1. Поголемата транспарентност води до поголемо задоволство на граѓаните од квалитетот на локалните услуги, особено за маргинализираните групи.
2. Поголемата вклученост води до поголемо задоволство на граѓаните од подготовката и реализацијата на локалните буџети, особено за маргинализираните групи.
3. Поголемата отвореност на локалните самоуправи води до поголема транспарентност и вклученост на граѓаните во буџетскиот процес.

Со тестирање на овие хипотези, имаме цел да идентификуваме остварливи јавни политики кои ќе придонесат за поголема вклученост на граѓаните, особено на маргинализираните

групи, во буџетските процеси што ќе доведат до предвидување и спроведување на проекти и иницијативи насочени кон граѓаните од страна на локалните власти.

Одговорноста и транспарентноста се клучните критериуми за добро владеење како на централно, така и на локално ниво. Поголемата одговорност и транспарентност во процесите на локалниот буџет треба да донесат легитимитет и поддршка од народот.

Во контекст на овој извештај, транспарентноста е дефинирана како обврска на локалната власт да споделува информации и документи со своите граѓани. Тие мора да се објавуваат на интернет или преку канали кои се достапни за сите граѓани, особено за сите маргинализираните групи. Тие мора да бидат објавени во временска рамка што е во согласност со правната рамка или, доколку не е пропишано со закон, во согласност со веќе воспоставените национални или меѓународни добри практики. Воедно, овие документи мора да вклучуваат информации што се сеопфатни и корисни.

Во меѓувреме, одговорноста во нејзината најтесна смисла се поистоветува со отчетноста. Во контекст на овој извештај, таа се однесува на обврската да се даде отчет за активностите на локалната власт пред граѓаните, граѓанските групи или организации. Од гледна точка на буџетскиот процес, одговорноста значи дека граѓаните слободно можат да бараат од локалните власти одговорни за буџетите што ги предложиле, усвоиле и извршувале и тие се способни да влијаат на одлуката на локалната власт за планирање и трошење на локалните буџети.

Овој извештај ги дефинира маргинализираните групи врз основа на дефиницијата поставена од Европскиот институт за родова еднаквост (EIGE).<sup>2</sup> Оттука, сметаме дека маргинализираните групи се сите различни групи на луѓе во дадена култура, контекст и историја кои се изложени на ризик да бидат подложени на повеќекратна дискриминација поради интеракција на различни лични карактеристики или основи, како што се пол, возраст, етничка припадност, религија или

1 ИОО беше спроведен во четири пилот општини за фискалната 2019 година, а целосната проценка на индексот за сите 81 општина беше спроведена за фискалната 2020 година.

2 Види: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1280>

верување, здравствена состојба, попреченост, сексуална ориентација, родов идентитет, образование или приход или живеење во различни географски локалитети. Оттука, овој извештај ја дефинира инклузијата како принцип на локалната самоуправа за вклученост на граѓаните во целиот буџетски процес од неговото планирање и донесување до неговото извршување. Дополнително, овој принцип треба да се прошири со воведување формални и значајни можности за граѓаните, вклучително и најобесправените, со цел тие да се вклучат во сите локални буџетски процеси.

Локалните самоуправи имаат потенцијал суштински и трајно да влијаат врз создавањето еднаквост за сите граѓани во нивните локални заедници. Една од најмоќните алатки на локалната власт е локалниот буџет. Оттука, во овој извештај праведноста значи фер однос кон сите луѓе при планирањето и извршувањето на локалните буџети. Рамноправниот третман на сите луѓе значи правичен третман, пристап, можност и унапредување за сите луѓе додека се стремиме да ги идентификуваме и елиминираме бариерите што го оневозможиле целосното учество и застапеност на сите заедници, особено оние кои историски биле угнетувани.

## Методологија

### Анкета

Репрезентативната телефонска анкета во четирите пилот-општини (Валандово, Гостивар, Карпош и Штип) беше искористена за да се проценат мислењата на граѓаните во однос на главните прашања од истражувањето.

### Одговор:

За да се соберат овие податоци беше спроведено сеопфатно истражување на јавното мислење во секоја од четирите проучувани општини. Испитаниците беа земени по случаен избор од базата на податоци од 12 000 броеви на мобилни телефони на поединци кои живеат во општините што се дел од истражувањето. Анкетата ни овозможи да спроведеме динамички статистички тест за нашите хипотези. Со оглед дека имавме цел да собереме податоци за квалитативните особини на локалната власт, анкетата најмногу се состоеше од прашања чии одговори се дадени со Ликертова скала. Ликертовите скали најчесто се користат за мерење на ставот, обезбедувајќи низа категорични одговори на дадено прашање или изјава (Jamieson, 2004). Со цел да се минимизираат можните грешки поради заблуди во толкувањето на прашањата, пред официјално да ја спроведеме анкетата, ја тестиравме на примерок составен од 0,1 % од возрасната популација во секоја општина. Ова доведе до доволно голем збир на податоци и ни овозможи да имплементираме стандардни статистички алатки за тестирање на нашите хипотези, како во просторни поставки (во општините), така и во временски (буџетска динамика) поставки. Анкетниот прашалник се состоеше од 25 прашања (18 прашања поврзани со темата и 7 демографски прашања).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Целата анкета може да се најде на: <https://zmai.mk/wp-content/uploads/2021/12/Anketen-Prasalnik-Final-EN.pdf>

## Анализа на анкетата

Резултатите од анкетата беа анализирани преку четирите столба на нашиот пристап. Првиот ги анализираше основните принципи на партиципативен буџетски процес – т.е. нивото на транспарентност и одговорност – и беше пријдено со прашањето: Дали буџетските документи се претставени на граѓаните? Третиот столб беше вклученоста на граѓаните при подготовката на буџетот, користејќи го прашањето: Дали се консултираат граѓаните во буџетскиот процес? Конечно, четвртиот столб беше праведноста, користејќи го прашањето: Дали локалната власт се грижи за маргинализираните групи во заедницата?

Со цел да се проценат врските помеѓу одговорите на различните прашања, беа спроведени мултиномни регреси каде зависните променливи се:

- степенот до кој испитаниците ја сметаат општината за транспарентна;
- нивото до кое општината ги консултира испитаниците;
- мислењето на испитаниците за тоа колку општинскиот буџет ги одразува потребите на граѓаните;
- колку испитаниците сметаат дека општината се грижи за маргинализираните групи;
- количината на информации што општината ги споделува со своите граѓани; и
- желбата на испитаниците во иднина да се вклучат во подготовката на општинскиот буџет.

Во сите случаи се контролира и потенцијалниот ефект на полот, образованието, возраста и националноста на испитаникот.

## Десктоп анализа и теренска работа

Првичната десктоп анализа имаше цел да ја идентификува моменталната правна рамка во Република Северна Македонија во однос на правните буџетски процеси. Ова беше дополнително придружено со сеопфатна анализа на практиките во четирите пилот-општини, врз база на податоците добиени при прегледувањето на веб-страниците на општините, нивните

профили на социјалните мрежи, нивните официјални весници и објавите во медиумите поврзани со локалните буџети.

Теренската работа подлабоко ја истражуваше моменталната состојба во општините. Содржеше интервјуа со фокус групи кои беа релевантни засегнати страни. Секоја фокус група се состоеше од осум учесници кои беа претставници на локални граѓански организации (ЛГО), координатори на месните заедници и локални активисти кои се залагаат за различни локални прашања (невработеност на младите, ниско платени работници, етнички малцинства, лица со телесна попреченост и самохрани родители). Секое интервју со фокус група траеше 150 минути и се одржуваше онлајн.

Во текот на август 2020 година, нашиот тим спроведе интервјуа со секој од четворицата градоначалници и четири одделни интервјуа со вработени во локалната самоуправа (раководители на сектори за финансии, раководители на сектори за комуникации, координатори на комисији за родови прашања и вработени во единиците за социјални работи). Овие интервјуа беа најсоодветната алатка за собирање информации за буџетскиот процес и степенот до кој општините ги вклучуваат мислењата на граѓаните при идентификување на проблемите и можните решенија. Секое интервју беше спроведено од обучени истражувачи кои ги следеа истите упатства и поставуваа исти прашања.<sup>4</sup>

Со цел да се има целосна слика за целиот систем и да се тестираат наодите од десктоп анализата и интервјуата со локални функционери, беа организирани четири фокус групи со претставници на граѓанското општество и маргинализираните групи граѓани. Главната цел на овие фокус групи беше да се добијат информации од локалните активисти и граѓаните за тоа како тие се претставени и вклучени во различните фази од буџетскиот процес. Во исто време, сакавме да го надминеме локалниот контекст и да откриеме дали истите наоди важат низ целата земја. Затоа, организиравме дополнителна фокус група со национални тинк-тенкови и организации

<sup>4</sup> целиот сет прашања може да се најде на следниот линк: <https://zmai.mk/wp-content/uploads/2021/12/Questionnaire-for-municipalities.pdf>

за поддршка кои се занимаваат со локална демократија и партиципативно буџетирање. Сите фокус групи беа организирани врз основа на упатствата дадени во Прирачникот за фокус групи.<sup>5</sup>

## Индекс

Рангирањето на индексот може да биде моќен механизам за стимулирање промени во одредена област. Најпознат пример е рангирањето на водење бизнис (Светска банка, 2020 година), кое ја поттикнува конкуренцијата меѓу земјите за подобрување на деловните регулативи на локалните фирми. Индексот на отворен буџет (Меѓународно буџетско партнерство, 2018) исто така се занимава со буџетската транспарентност на државно ниво. Сепак, емпириското истражување не успеа да произведе соодветни алатки за проценка и промоција на практиките на буџетот на локалната самоуправа. Пионерски обид за избор на индикатори за транспарентност на локалната власт беше направен од da Cruz et al. (2016). Сепак, целиот буџетски процес не може да се подобри доколку фокусот е ставен само на транспарентноста. Индексот на локалниот буџетски процес треба да ги интегрира сите четири елементи на буџетскиот процес: транспарентност, вклученост, одговорност и праведност.

Постоењето на таков индекс и рангирањето што ќе вроди со резултати ќе ги стимулира општините да посветат многу повеќе внимание на подобрување на нивните буџетски процеси.

За таа цел го воведовме Индексот на отворени општини (ИОО). Преку ИОО, процената на практиките применети во процесот на локалниот буџет е составена од четири димензии: транспарентност; вклученост, праведност и одговорност. Секоја димензија претставува подиндекс кој го мери индивидуалниот придонес на соодветната димензија на скала од 0–100 во вкупниот индекс на општината.<sup>6</sup> Вредноста на ИОО за одредена општина претставува едноставен просек од вредноста пресметана во четирите димензии. Ова имплицира дека секоја димензија е подеднакво релевантна во процесот на локалниот буџет за секоја општина.

Вредноста на индексот за секоја општина во Република Северна Македонија се пресметува со користење на податоците собрани од Анкетата за отворени општини 2020 (АОО).<sup>7</sup> АОО е опсежна анкета за процесот на локалниот буџет чии прашања го оценуваат не само тоа што се случува во практика, туку и тоа што се бара според закон. Така, одговорите нудат оценка за транспарентноста, праведноста и одговорноста на една општина преку следење не само на официјалните принципи во земјата, туку и преку следење на општоприфатената добра практика за управување со јавните финансии.

Слика 2: Елементите на анкетата за отворени општини



<sup>5</sup> линкот ќе биде достапен штом ќе бидат објавени материјалите од обуката

<sup>6</sup> Прегледот на методологијата на индекс е достапен на: <https://zmai.mk/wp-content/uploads/2021/12/OMI.pdf>

<sup>7</sup> Водич за Прашалникот за ООА е достапен на следниот линк: <https://zmai.mk/wp-content/uploads/2021/12/Vodic-EN.pdf>

## Преглед на податоци и наоди од истражувањето

### Законодавна рамка

Процесот на подготовка на буџетот на локалната самоуправа е регулиран со Законот за буџет. Неговото донесување е регулирано со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Градоначалникот е одговорен за подготовка на предлог-буџетот на општината и за доставување на истиот до Советот на општината.

Procesi i miratimit të buxhetit lokal i paraqitur më sipër përbëhet nga fazat e mëposhtme:

- Министерството за финансии доставува буџетски нацрт-план до градоначалникот на општината најдоцна до 30 септември. Овој нацрт план ги содржи следните елементи: информации за тековните и проценетите макроекономски показатели во Република Северна Македонија; информации за процена на приходите во буџетската година и за следните две години кои се распределуваат помеѓу Буџетот на Република Северна Македонија и општините; стратешките приоритети на Владата; посебните параметри кои ќе се користат за распределба на одобрениот дел од приходите од ДДВ на општините; и информации за одлуките на Владата на Република Северна Македонија за наменските дотации, блок дотациите и другите дотации за општините утврдени со закон, како и процените за овие дотации за следните две години.
- Советот на општината донесува буџетски календар со кој се уредуваат роковите за планирање на општината за следните активности:
  1. градоначалникот ги доставува до општинските буџетски корисници главните насоки за изработка на финансиските планови;
  2. општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот;
  3. градоначалникот го доставува предлог-

буџетот до советот на општината.

- Градоначалникот на општината изготвува нацрт-план на развојни програми кој е усогласен со насоките од буџетскиот циркулар и го доставува на одобрување до Советот на општината најдоцна до 20 октомври во тековната година.
- Советот на општината го одобрува нацрт-планот на развојните програми најдоцна до 15 ноември во тековната година. Одобрениот план на развојни програми е составен дел на предлог-буџетот на општината.
- Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до 31 декември во тековната година со сите негови сметки, потпрограми и ставки.<sup>8</sup>
- Доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остварат според планираното во општинскиот буџет, градоначалникот до Советот на општината испраќа предлог за изменување и дополнување на буџетот (дополнителен буџет). Ребалансот на општинскиот буџет се донесува со иста постапка како и усвојувањето на годишниот буџет на општината.
- По завршувањето на фискалната година, Советот на општината донесува годишна сметка за буџетот на општината. Годишната сметка ги содржи сите елементи содржани во општинскиот буџет, изразени како планирани и остварени приходи и расходи за сите општински буџетски корисници. Градоначалникот го доставува финансискиот извештај на усвојување до Советот на општината најдоцна до 28 февруари следната година. Советот ја усвојува годишната сметка најдоцна до 15 март во тековната година, за претходната година и ја доставува до Министерството за финансии најдоцна до 31 март во тековната година.

Освен законодавството поврзано со буџетот, постои и друга правна рамка која предвидува обврска за транспарентност и инструменти за учество во локалниот буџет<sup>9</sup> (Закон за

<sup>8</sup> Доколку советот на општината не го донесе буџетот на општината до 31 декември во тековната година, должен е да донесе одлука за привремено финансирање и финансиски план за негово спроведување за периодот од 1 јануари до 31 март во тековната година. Градоначалникот одобрува исплата на средства по сметки, потпрограми и буџетски ставки. Сепак, имајќи ги предвид паричните текови, износот не треба да надминува една третина од вкупните расходи во првиот квартал од претходната фискална година. Откако буџетот ќе биде усвоен од градоначалникот, износот се прифаќа од Министерството за финансии и се обработува преку Трезорот. Финансискиот план за спроведување на привременото финансирање на општината е составен дел од буџетот за тековната година.

<sup>9</sup> Законската регулатива предвидува одговорност на општините за формирање комисии за односи меѓу заедниците, комисии за еднакви можности и за месни комитети.



локална самоуправа,<sup>10</sup> Закон за еднакви можности на жените и мажите<sup>11</sup>). Овие закони и нивните подзаконски акти обезбедуваат институционални механизми за учество на граѓаните надвор од опсегот на локалното буџетирање. Оттука, механизмите како што се јавните расправи, комитетите за односи меѓу заедниците и комисиите за еднакви можности, им овозможуваат на општините да се ангажираат со граѓаните со цел да ги подобрат процесите на локалната демократија.

Сите овие механизми треба да бидат составен дел од буџетскиот процес и сите вклучени страни треба да се сметаат како релевантни актери во процесот на креирање политики.

Слика 3: Процес на подготовка и усвојување на локалните буџети



10 Види: [https://mls.gov.mk/images/laws/EN/Law\\_LSG.pdf](https://mls.gov.mk/images/laws/EN/Law_LSG.pdf)

11 Види: [https://www.legislationline.org/download/id/9677/file/NMAC\\_on%20Equal%20Opportunities%20of%20Women%20and%20Men.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/9677/file/NMAC_on%20Equal%20Opportunities%20of%20Women%20and%20Men.pdf)

## Преглед на истражувањето за јавното мислење

### Транспарентност и одговорност

Резултатите од истражувањето покажаа дека граѓаните веруваат дека постои делумна транспарентност во локалниот буџетски процес. Од испитаниците, 34,1 % сметаат дека општината е делумно транспарентна, а 31 % дека е целосно транспарентна. Помал дел, 16,1 %, сметаат дека општината воопшто не е транспарентна, а 18,6 % од испитаниците не знаат.

Најголем дел од испитаниците сметаат дека општините не даваат доволно информации за трошењето на општинските пари (32 проценти). На второ место е одговорот дека општините даваат делумни информации (22 %), а најмал број на испитаници одговориле дека општините даваат доволно информации (19 %). Повеќе од една четвртина од испитаниците – 27 проценти – одговориле дека не знаат дали нивната општина дава доволно информации за начинот на кој го троши локалниот буџет.

Откривме дека 89,6 % од граѓаните не го виделе општинскиот буџет или неговата граѓанска верзија (т.е. поедноставена презентација на буџетот на општината), додека 95,1 % од граѓаните не ја виделе завршната сметка на општинскиот буџет во последните две години. И покрај ова, десктоп анализата покажа дека главните буџетски документи – буџетскиот план и завршната сметка

– се објавени на веб-страниците на избраните општини. Затоа, ние тврдиме дека важен елемент за подобрување на локалните буџетски процеси би било зајакнувањето на финансиската писменост на граѓаните. Овој елемент треба особено да се фокусира на можностите за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес, како и на градењето на нивното разбирање за главните буџетски документи. За жал, Република Северна Македонија не е единствената земја во светот што се соочува со овие проблеми. Дел од проблемот може да се припише на бавното темпо на усвојување на уставните промени во многу земји и на отпорот кој се јавува поради сопствени интереси во некои региони каде што може да се загрозат традиционалните основи на моќ (Родригес и Винчестер, 1996: 31). Покрај тоа, постои факторот „знаење“. Едноставно кажано, граѓаните од целиот регион честопати се политички лошо информирани, и затоа се помалку од целосно подготвени да учествуваат во општинските иницијативи (Хјуит, 2007).

Слично како и во општинскиот буџет, најголем дел од испитаниците во сите четири општини, или 91,4 %, немаат видено како изгледа граѓанскиот буџет, што е поедноставен приказ на буџетот, додека само 8,2 % го виделе. Во овој случај, нема значителни разлики меѓу општините. Истовремено, најголем дел од испитаниците во сите четири општини, или 94,3 %, воопшто не знаат колкав е буџетот на општината. Процентот на испитаници кои не знаат колкав е буџетот на општината се движи од 90,9 % во Карпош до 100 % во Валандово.

Слика 4: Преглед на резултатите од истражувањето на јавно мислење – прашања за транспарентноста и одговорноста

Извор: ЗМАИ – резултати од истражувањето за јавно мислење

90/100: 90 од 100 граѓани го немаат видено општинскиот буџет или неговата граѓанска верзија во последните 2 години



95/100: 95 од 100 граѓани ја немаат видено завршната сметка на општинскиот буџет во последните 2 години



## Вклученост

Резултатите од истражувањето нашироко ги потврдија главните наоди од интервјуата и фокус групите. Само 19,2 % од испитаниците сметаат дека општината целосно ги консултира граѓаните во буџетскиот процес, додека многу поголем дел од испитаниците сметаат дека локалната власт делумно ги консултира граѓаните (34,3 %) или воопшто не ги консултира (29 %). Притоа, 31,8 % од граѓаните се изјасниле дека поднеле предлог за проект или активност до локалната самоуправа. Од овие предлози биле прифатени само 10,3 %. Само мал дел од граѓаните учествуваа во формалниот буџетски процес, како што е јавната презентација или седницата на Советот за општинскиот буџет. Најголем дел од граѓаните кои поднеле предлог користеле повеќе канали за поднесување предлози – со 34,2 %. Најкористен поединечен канал биле социјалните медиуми, споменати со 14,1 %.

Последното прашање во овој дел се однесуваше на тоа колку се заинтересирани испитаниците да бидат вклучени во процесот на подготовка на општинскиот буџет во иднина. Процентот на оние кои би сакале да се вклучат е во просек 60 проценти, а на оние кои не би сакале да го сторат тоа е близу 30 проценти. Учеството преку неформални канали на комуникација може да биде остварлив извор за поддршка на политичкото покровителство од страна на локалните функционери. Честопати граѓаните даваат предлози или барања за време на собирите на политичките партии каде што се очекува тие да гласаат за политичката партија во замена за

Слика 5: Преглед на резултатите од анкетата за јавното мислење – прашања за граѓанското учество во буџетскиот процес  
Извор: ЗМАИ – резултати од анкетата за јавното мислење

32/100: 32 од 100 граѓани поднеле предлог проект или активност до локалната власт



поддршка за нивниот предлог. За да се искорени оваа ситуација, важно е колку што е можно повеќе да се вклучи консултацијата со граѓаните во спроведување на формалниот буџетски процес. Сепак, владините претставници веројатно нема лесно да се откажат од можностите за покровителство и стекнување гласови. Затоа, ја истакнуваме потребата да се поттикне локалната власт да ги подобри формалните канали за вклученост на граѓаните во буџетскиот процес.

## Еднаквост

Резултатите од истражувањето покажуваат дека само 18 % од граѓаните сметаат дека локалната власт целосно се грижи за маргинализираните групи. Повеќето граѓани сметаат дека локалната самоуправа само делумно се грижи (според 29,8 % од испитаниците) или воопшто не води грижа (исто така 29,8 %) за овие групи. Поконкретно, само 20 % од анкетираниите маргинализирани групи изјавиле дека локалната власт целосно се грижи за нив.

Слика 6: Преглед на резултатите од анкетата за јавното мислење – прашања за еднаквоста  
Извор: ЗМАИ – резултати од анкетата за јавното мислење

18/100: 18 од 100 граѓани сметаат дека локалната власт целосно се грижи за маргинализираните групи



## Мултиноминална регресивна анализа

### Транспарентност

Резултатите покажуваат дека постои силна позитивна поврзаност помеѓу транспарентноста и дали испитаниците ја виделе завршната сметка на буџетот. Испитаниците кои изјавиле дека ја виделе завршната сметка почесто велат дека општината е целосно транспарентна, а помала е веројатноста дека воопшто не е транспарентна. Од друга страна пак, не постои статистички значајна врска помеѓу тоа дали граѓаните го виделе буџетот и транспарентноста. Тоа јасно укажува дека е поважно да се даваат информации за тоа како всушност се трошат парите, преку завршната сметка, отколку за тоа како се планира да се трошат парите, преку буџетот.

Постои јасна позитивна поврзаност помеѓу консултациите со граѓаните и транспарентноста. Испитаниците кои изјавиле дека општината ги консултира (делумно или целосно) почесто велат дека општината е целосно транспарентна, а помала е веројатноста дека општината не е воопшто транспарентна.

Постои јасна позитивна поврзаност помеѓу перцепцијата за тоа дали буџетот ги одразува потребите на граѓаните и транспарентноста. Граѓаните кои сметаат дека буџетот целосно ги отсликува нивните потреби, почесто велат дека општината е целосно транспарентна, а помала е веројатноста дека воопшто не е транспарентна. Исто така, постои поврзаност помеѓу грижата за маргинализираните групи и транспарентноста. Луѓето кои посочуваат дека општината целосно се грижи за маргинализираните групи, поретко велат дека општината воопшто не е транспарентна.

Од друга страна, постои јасна негативна поврзаност меѓу предлозите за општинскиот буџет и транспарентноста. Луѓето кои велат дека поднеле предлог-буџет почесто велат дека општината воопшто не е транспарентна. Ова е невообичаено откритие, но може да се објасни со евентуалното отфрлање на предлогот од граѓаните.

Слично, постои негативна поврзаност помеѓу перцепцијата за тоа дали општината има доволно средства и транспарентноста. Испитаниците кои посочија дека општината има доволно средства за да ги задоволи своите потреби, почесто велат дека општината воопшто не е транспарентна. Кога станува збор за демографските фактори, нема разлики меѓу луѓето од различен пол, возраст, степен на образование и етничка припадност, во однос на нивните перцепции за транспарентноста. Се покажа дека самовработените претпочитаат да кажат дека општината е целосно транспарентна во однос на другите работни статуси. Исто така, карпошани сè почесто изјавуваат дека мислат дека нивната општина е целосно транспарентна.

### Потреби на граѓаните

Постои јасна позитивна поврзаност помеѓу транспарентноста и перцепцијата на граѓаните за тоа колку добро буџетот одговара на нивните потреби. Испитаниците кои сметаат дека општината е целосно транспарентна велат дека буџетот целосно ги одразува нивните потреби.

Истото важи и за консултациите со граѓаните. Граѓаните кои велат дека општината ги консултира при подготовката на буџетот, почесто велат дека буџетот целосно ги одразува нивните потреби.

Слично на тоа, луѓето кои мислат дека општината се грижи за маргинализираните групи има поголема веројатност да кажат дека буџетот целосно одговара на нивните потреби.

Не постојат разлики во однос на овие прашања меѓу луѓето со различни демографски карактеристики. Единствената разлика е во тоа што луѓето од Валандово и од Карпош почесто велат дека буџетот целосно ги одразува нивните потреби.

### Грижа за маргинализираните граѓани

Постои значајна поврзаност помеѓу мислењето за информациите што ги споделува општината и грижата која им се дава на маргинализираните

групи. Оние испитаници кои сметаат дека општината делумно или доволно ги информира, поверојатно е да одговорат дека општината целосно се грижи за маргинализираните граѓани.

Луѓето кои велат дека буџетот целосно ги одразува нивните потреби, исто така, почесто велат дека општината се грижи и за маргинализираните групи.

Слично на тоа, испитаниците кои велат дека општината е целосно транспарентна, почесто велат дека општината се грижи за маргинализираните групи.

Нема поврзаност помеѓу перцепциите на испитаниците за грижата за маргинализираните лица и ревизијата на буџетот, завршната сметка и активноста на испитаниците во споделувањето идеи за активности и проекти во општината.

Постојат одредени демографски разлики во врска со ова прашање. Вработените во јавниот сектор, неплатените семејни работници и пензионерите почесто мислат дека општината доволно се грижи за маргинализираните групи. Од друга страна пак, луѓето кои се образовани до гимназиско ниво, поретко мислат дека општината се грижи за маргинализираните групи.

## Осврт на теренска работа

Според повратните информации добиени од градоначалниците на четирите општини, може да се заклучи дека општините користат различни видови активности за вклученост на граѓаните насочени кон собирање на нивните мислења за време на процесот на планирање на буџетот. Овие активности вклучуваат јавни собири, кои се најавуваат однапред, главно преку општините. Сите четири општини, без разлика на нивните атрибути (ниво на БДП, урбанизација, население итн.), ги користат своите веб-страници како алатка за комуникација со граѓаните. Во исто време, сите четири општини ги користат своите профили на социјалните мрежи, каде што граѓаните имаат можност да ги достават своите идеи до општината во текот на целата година. Од друга страна, претставниците на граѓанското

општество истакнаа дека не се задоволни од начинот на кој општините се занимаваат со своите граѓани, бидејќи сите активности се ад хок и немаат официјална логистичка или законска рамка. Оттука, за да се интегрира граѓанскиот ангажман на структурно ниво, тие предложија општините да имаат јасен комуникациски план кој ќе биде инклузивен, ангажиран и најмногу од сè, транспарентен со граѓаните.

## Осврт кон фокус групите

Целта на фокус групите беше да се добијат информации за мислењето на граѓаните и претставниците на граѓанските организации од општините Валандово, Штип, Карпош и Гостивар во однос на општинскиот буџет. Сите фокус групи разговараа за три клучни прашања:

1. Нивото на транспарентност и одговорност на општината.
2. Искуство на учесниците во фокус групата во однос на соработката со општината и дали некогаш биле вклучени во процесот на креирање на буџетот на општината.
3. Предлози од учесниците во фокус групите за начините за подобрување на вклученоста и одговорноста на граѓаните во процесот на планирање на буџетот.

Генерално, сите фокус групи поврзани со граѓанските организации истакнаа дека честопати се организираат јавни дебати во кои учесниците се пристрасни и истите само ги потврдуваат предлозите и позициите на локалните власти. Воедно, испитаниците од фокус групите изјавија дека дебатите за завршување на подготовката на буџетот се закажуваат кога веќе е доцна да се предложат значителни измени.

Впечатокот на повеќето организации е дека општината нема систематизирани информации и бази на податоци, што дополнително го отежнува обезбедувањето на целосни информации кога се бара одговор на одредено прашање. Организациите и граѓанските иницијативи имаат полесен пристап до информациите што им се потребни затоа што тие се запознаени со начинот на работа на општината и истите



поседуваат поголема мрежа на контакти. Но, за обичниот граѓанин е тешко да се биде информиран бидејќи веб-страницата на општината не е лесна за користење и истата треба да се поедностави.

Вообичаено, општините многу доцна организираат јавни презентации за локалниот буџет или пак тоа го прават на крајот на годината, отако нацрт-буџетот е веќе изготвен. Досега, генерално, речиси ниту еден предлог не е прифатен од општините;<sup>12</sup> сепак, има позитивни примери каде предлозите на организациите не биле прифатени во тековната година бидејќи биле доцна консултирани, но истите биле разгледани во текот на следната година, кога предлогот влегол во буџетот за следната година. Сепак, некои граѓани велат дека во најголем дел буџетот се пресликува од година во година, односно, ништо значително не се менува. Препорака на организациите е ваквите состаноци да се закажат многу порано во годината, кога се прави предлог-буџетот, за да се остави време предлозите на организациите да бидат земени предвид од општинските власти.

Граѓанските организации ја истакнаа важноста од организирање на формални буџетски форуми како еден од начините за подобрување на вклученоста и одговорноста на граѓаните во процесот на планирање на буџетот. Овие форуми ќе им овозможат на повеќе граѓани да се вклучат во процесот на креирање на буџетот уште пред да биде усвоен предлог-буџетот од Советот. Меѓутоа, организирањето на овие форуми нема да го реши проблемот доколку општината нема јасна процедура како да ги разгледа предлозите на граѓаните и да ја објасни одлуката за нивно прифаќање или неприфаќање. Доколку овие форуми станат практика, можат да им помогнат на граѓаните да го разберат целиот процес на изготвување и донесување на буџетот. Во исто време, оваа активност ќе им помогне да се доближат до нивната локална власт. Граѓаните ќе го променат односот кон локалната власт и наместо да ја критикуваат локалната власт и да не можат да влијаат на процесот на одлучување, тие директно ќе бидат вклучени во клучните процеси.

И покрај тоа што учеството на граѓаните е формален и интегративен процес, сепак, не постои законска регулатива специфична за буџетот што го регулира тоа. Претставниците на локалните здруженија сметаат дека треба да се направат законски измени за граѓаните и формално да се вклучат во подготовката на буџетот и во процесот на одлучување. Но, усвојувањето на одредена законска измена не мора да значи дека учеството на граѓаните ќе стане редовна практика. Сегашната законска рамка предвидува неколку механизми за учество на граѓаните. Но, граѓаните дадоа забелешка дека тие не се користат за буџетските процеси. Оттука, целата заедница, вклучително и локалната самоуправа, треба да ја види користа од воведувањето такви практики и од воспоставувањето култура која не само што ќе го поддржи учеството на граѓаните, туку и ќе го идентификува како составен дел од процесот на донесување одлуки во сите релевантни области. на јавниот живот.

Граѓаните кои потекнуваат од помалите етнички заедници споменаа дека кога комуницираат со локалните власти веднаш се упатуваат до единицата надлежна за етничките заедници, без разлика дали нивното барање е во надлежност на таа единица. Оттука, многу е важно локалните заедници подобро да ја разберат работата на општините и да ги адресираат нивните прашања до соодветните одделенија. На истиот начин, локалните јавни службеници треба да сфатат дека сите граѓани се еднакви и се соочуваат со истите прашања и предизвици, без разлика на нивното потекло.

## Преглед на Индексот на отворени општини

Емпириските истражувања покажуваат дека не постои цврста врска помеѓу ефикасноста на локалната самоуправа при алокација на ресурсите и производството на јавни услуги. Се претпоставува дека овој резултат се должи на корупцијата и манипулирањето на јавните политики со цел одредени приватни бизниси да остварат поголем профит. Емпириските истражувања посочуваат дека за да се реши

<sup>12</sup> Релевантно за сите 4 општини

проблемот на слабата врска помеѓу ефикасноста на локалната самоуправа и производството на јавните услуги неопходно е да се зголеми отвореноста на буџетскиот процес кон граѓаните. Еден едноставен механизам за стимулирање на промени кон зголемување на отвореноста на буџетите на општините и обезбедување истата да остане на високо ниво е преку мерење на Индексот на отворени општини (ИОО). ИОО е сеопфатен индикатор за оценување на општинскиот буџетски процес за една фискална година на скала од 0 до 100. Оценката на практиките при спроведување на општинскиот буџет се базира на три димензии:

#### **Транспарентност**

го мери степенот до кој буџетскиот процес, од подготовка, преку донесување, до спроведување, е познат на јавноста.

#### **Вклученост и праведност**

вклученоста ги опишува начините преку кои граѓаните, и посебно маргинализираните групи, се вклучуваат во буџетскиот процес. Поточно, дали им е дозволено на овие групи да го искажат своето мислење за локалниот буџет и дали нивниот глас е слушнат. Праведноста истражува каква е репрезентацијата на маргинализираните групи во различните фази од буџетскиот процес.

#### **Одговорност**

го вреднува објавувањето на резултатите од работата на локалните власти и на целиот буџетски процес до граѓаните.

Секоја димензија претставува засебен индекс кој го мери индивидуалниот придонес на соодветната димензија на скала од 0 до 100 во вкупниот индекс на отвореност на општината. Вредноста на ООИ за одредена општина претставува едноставен просек од вредноста регистрирана во трите димензии. Ова имплицира дека секоја димензија е подеднакво релевантна во процесот на општинскиот буџет.

Вредноста на ООИ за секоја општина во Република Северна Македонија (PCM) се пресметува со користење на податоците собрани од Анкетата за отворени општини 2020 (АОО). АОО е детална анкета за процесот на општинскиот буџет за фискалната 2020 година. Прашањата го оценуваат и она што се случува во практиката и што се бара со закон. Така, одговорите нудат оценка за транспарентноста, праведноста и одговорноста на една општина со тоа што не се гледаат само официјалните принципи во земјата, туку и следејќи ја општоприфатената добра практика за управување со јавните финансии. Структурата на АОО за 2020 година е дадена во Прилог 1.

Целта на овој извештај е да ја прикаже состојбата на отвореноста на општините во Република Северна Македонија преку ИОО за 2020 година. Резултатите покажуваат дека просечната вредност на ИОО за 2020 година е 31. Од друга страна, поставените стандарди за отвореност покажуваат дека општината мора да има индекс од барем 61, за да има задоволително ниво на отвореност. Единствено една општина (Богданци) има задоволително ниво на отвореност. Најголемиот број на општини имаат минимална отвореност на буџетскиот процес (вредност на ИОО меѓу 21 и 40). Сето ова посочува кон недоволна отвореност на општинските буџети во 2020 година кон граѓаните.

Дополнително, се појавуваат разлики во нивоата на отвореност кога општините ќе се поделат според населеното место на урбани и рурални, според географската локација и според димензијата низ која се разгледува отвореноста. Имено, општините со седишта во урбана населба покажуваат повисока отвореност, наспроти оние на кои седиштето им се наоѓа во рурална средина. При разгледување на разликите помеѓу регионите, може да се забележи дека во Вардарскиот, Источниот, Југоисточниот и Североисточниот регион најзастапени се општини со минимално ниво на отвореност на општинскиот буџет, додека во Скопскиот и Полошкиот регион најзастапени се општините со недоволна отвореност. За крај, доколку се разгледуваат разликите помеѓу оценките по димензии, се доаѓа до заклучок дека просечната

оценка за димензијата транспарентност е 39, за димензијата вклученост и праведност е 16 и за димензијата одговорност е 38. Оттука, очигледно е дека еден сигурен фактор за слабата отвореност на општините е слабото ниво на вклученост и праведност. Во секој случај, резултатите насочуваат дека е потребно унапредување на отвореноста на буџетските процеси во сите димензии.

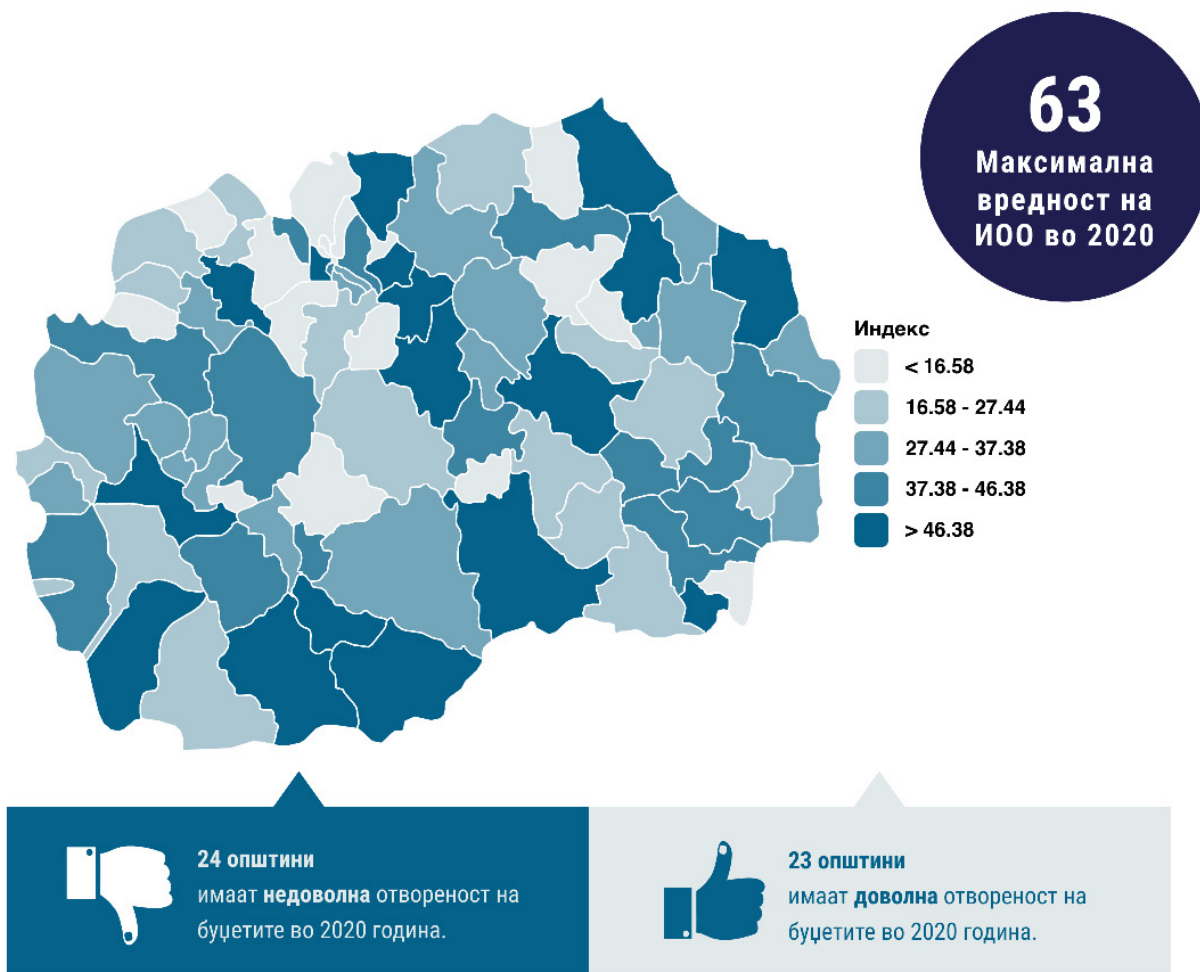
### Општата состојба на отвореност на општинските буџетски процеси во Република Северна Македонија

Резултатите од Анкетата за отворени општини во 2020 година покажуваат дека просечната оценка за отвореност на општинските буџетски

процеси е 31. За да ги разликуваме општините, ги класифициравме во пет категории: општини со сеопфатна отвореност на нивниот буџетски процес (ООБ помеѓу 81 и 100); задоволителна отвореност на буџетскиот процес (ИОО помеѓу 61 и 80); доволна отвореност на буџетскиот процес (ИОО помеѓу 41 и 60); минимална отвореност на буџетскиот процес (ИОО помеѓу 21 и 40); и недоволна отвореност на буџетскиот процес (ИОО помеѓу 0 и 20).

Мапата за географската распределба на ИОО за 2020 година е дадена на Графикон 7. Од графиконот, очигледно е дека повеќето општини во РСМ не го достигнуваат задоволителното ниво за споделување на своите буџети со јавноста. Општина Богданци има највисока вредност

Графикон 7: Преглед на резултатите од ИОО по општини



на ИОО за 2020 (63), додека пак општините Арачиново и Ранковце имаат најниска вредност (0).

За подетално да се разграничат општините, тие се класифицирани во 5 категории: општини со сеопфатна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 81 и 100), задоволителна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 61 и 80), доволна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 41 и 60), минимална отвореност на буџетскиот процес ((ИОО меѓу 21 и 40) и недоволна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 0 и 20). Графиконот 2 ја дава распределбата на отвореноста на општинските буџетски процеси по различните категории. Во првата категорија, каде припаѓаат општини кои имаат сеопфатна отвореност на своите буџетски процеси, нема ниту една општина, додека во втората група, каде се општините со задоволителна отвореност, има само една – Богданци. Во третата категорија, општини со доволна отвореност на буџетските процеси, има 23 општини, од кои 18 се урбани. Четвртата категорија, каде што се оние со минимална отвореност на општинските буџетски процеси, е најзастапена.

Во неа има 33 општини, и речиси еднаква е застапеноста на урбаните и руралните (17 урбани и 16 рурални општини). Во последната категорија се општини кои својот буџет во 2020 година не го отвориле доволно кон граѓаните. Тука спаѓаат 24 општини, и мнозинството припаѓа на руралните општини (16 рурални и 8 урбани општини). Графиконот 8 ја дава распределбата на отвореноста на општинските буџетски процеси по различните категории. Во првата категорија, каде припаѓаат општини кои имаат сеопфатна отвореност на своите буџетски процеси, нема ниту една општина, додека во втората група, каде се општините со задоволителна отвореност, има само една – Богданци. Во третата категорија, општини со доволна отвореност на буџетските процеси, има 23 општини, од кои 18 се урбани.<sup>13</sup> Четвртата категорија, каде што се оние со минимална отвореност на општинските буџетски процеси, е најзастапена. Во неа има 33 општини, и речиси е еднаква застапеноста на урбаните и руралните (17 урбани и 16 рурални општини). Во последната категорија се општини кои својот буџет во 2020 година не го отвориле доволно кон граѓаните. Тука спаѓаат 24 општини, и мнозинството припаѓа на руралните општини (16 рурални и 8 урбани општини).

Графикон 8: Распределба на отвореноста на општинските буџети според ИОО 2020

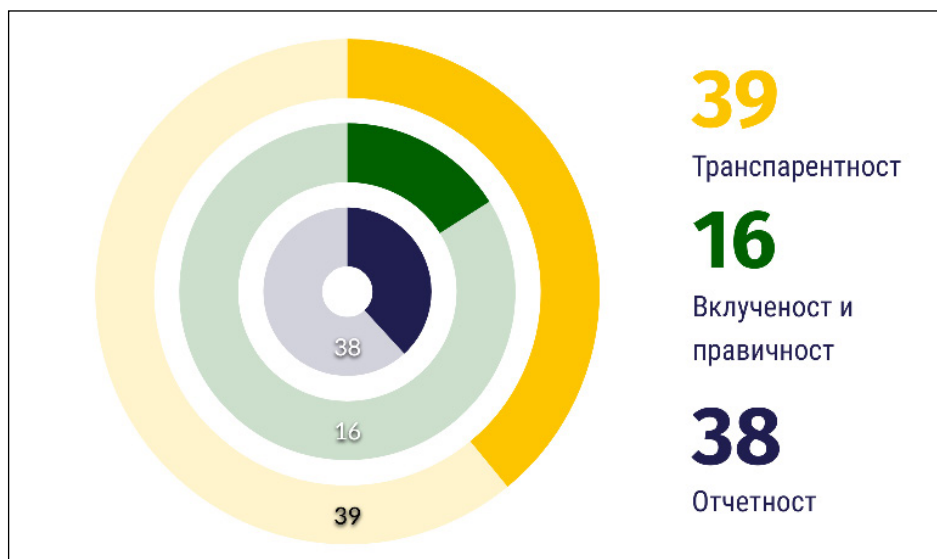


Графикон 9: Распределба на отвореноста на општинските буџети по региони.



<sup>13</sup> Класификацијата на општините на рурални и урбани е изведена од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија според локацијата на седиштето на општината. Доколку седиштето е во град, општината се смета за урбана, додека доколку е во село, општината се смета за рурална.

Графикон 10: Структура на општинските буџети преку призма на 4 клучни елементи на ИОО



Разлики во распределбата на нивото на отвореност на буџетите може да се види и во регионите од државата (Графикон 9). Имено, во Вардарскиот, Источниот, Југоисточниот и Североисточниот регион најзастапени се општини со минимално ниво на отвореност на општинскиот буџет, додека во Скопскиот и Полошкиот регион најзастапени се општините со недоволна отвореност. Единствено во Југозападниот Регион се еднакво застапени општините со доволна, минимална и недоволна отвореност.

Доколку се разгледуваат разликите помеѓу оценките по димензии се доаѓа до заклучок дека просечната оценка за димензијата транспарентност е 39, за димензијата вклученост и праведност е 16 и за димензијата одговорност е 38. Овие статистики посочуваат дека критичен фактор во откриените разлики помеѓу различните општини претставуваат оценетите нивоа на транспарентност, вклученост, праведност и одговорност при буџетскиот процес. Во наредните глави е детално анализирана структурата на општинските буџети низ призмата на транспарентност, вклученост, праведност и одговорност.

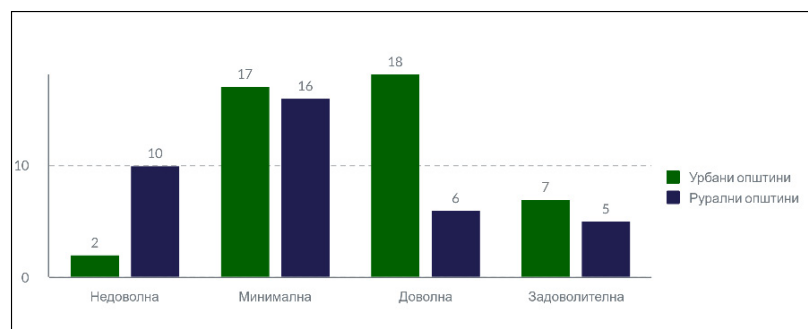
#### Ниво на транспарентност на општинските буџети во РСМ

Овој дел ја објаснува распределбата на транспарентноста на општинските буџетски процеси, при што општините се поделени во истите категории како што е наведено во претходното поглавје.

На Графиконот 11 е прикажана распределбата на транспарентноста на општинските буџетски процеси по истите категории како што беше поделено и нивото на отвореност на општините. Од графиконот се забележува дека распределбата на транспарентноста следи слични трендови како распределбата на Индексот на отвореност. Разликите се појавуваат кај останатите димензии, во тоа што транспарентноста е во просек на повисоко ниво помеѓу општините. Имено, како што беше кажано и во претходната глава, просечната оценка за димензијата транспарентност е 39. Сепак, не постои општина која има сеопфатна транспарентност на буџетскиот процес. Меѓутоа, сега се појавуваат повеќе општини кои имаат задоволителна транспарентност на буџетскиот процес. Вкупно има 12 општини со задоволителна транспарентност на буџетскиот процес. Од нив 7 се урбани, а 5 рурални. Категоријата општини со доволна транспарентност на буџетските процеси брои 24 општини, од кои 18 се урбани. Повторно, четвртата категорија каде се оние со



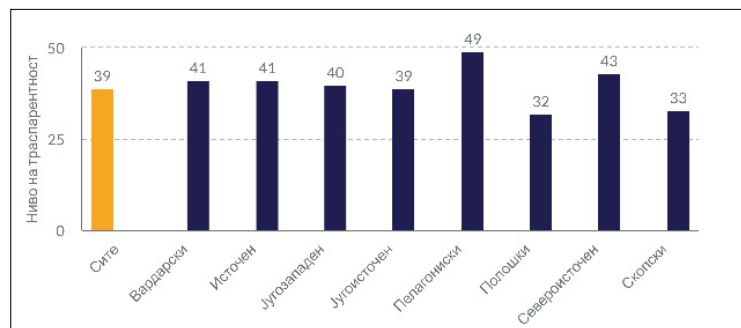
Графикон 11: Распределба на транспарентноста на општинските буџети според ИОО.



минимална транспарентност на општинските буџетски процеси е најзастапена. Минимална транспарентност имаат 33 општини. Меѓу нив се 17 урбани и 16 рурални општини. За крај, има 12 општини со недоволна транспарентност на буџетскиот процес. Од нив 10 се рурални. Доколку се разгледуваат регионалните разлики, може да се забележи дека ниеден

регион во државата нема просечна оценка на транспарентност поголема од 50 (Графикон 12).<sup>14</sup> Највисока просечна оценка на транспарентност има Пелагонискиот Регион (49). Дополнително, уште 3 региони имаат просечна оценка што го надминува просекот на државно ниво. Најниска транспарентност на буџетскиот процес има во Полошкиот и Скопскиот регион каде просечните оценки се соодветно 32 и 33.

Графикон 12: Просечна оценка на транспарентност на буџетскиот процес за 2020 година по региони.



### РАМКА 1: Која е причината за ниското ниво на транспарентност на општинските буџетски процеси во Република Северна Македонија?

Доколку се разгледаат подетално одговорите на прашањата може да се забележи дека огромен број од општините немаат сподделено важни документи со јавноста. Конкретно, од Табела 1 може да се заклучи дека цели 62% од општините немаат предлог-план на програми за развој за фискалната 2020 година, иако тој е баран во буџетскиот календар. Овој резултат може да се должи на фактот дека речиси половина од општините немаат донесено буџетски календар за 2020 година, иако тој е

законски баран. Доколку општините немаат буџетски календар, мала е шансата да донесат предлог-план на програми за развој. Исто така, 12% од општините го немаат донесено буџетот во законски предвидениот рок, а дури 89% не го издаваат буџетот во отворен формат. Огромен број на општините немаат онлајн верзија на ребалансот на буџетот и граѓанскиот буџет, ниту користат социјални мрежи за информирање за буџетот.

<sup>14</sup> Просекот е пресметан од оценката за транспарентност на општините кои се наоѓаат во регионот.

Табела 1. Слаби карактеристики на транспарентноста на општинскиот буџетски процес за 2020 година

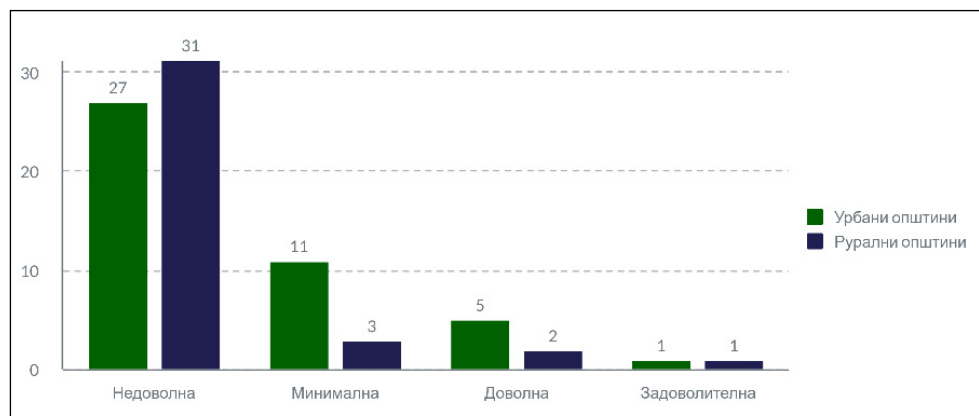
| Карактеристика на транспарентноста на буџетскиот процес           | Процент на општините со карактеристиката |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Нема буџетски календар за 2020                                    | 40%                                      |
| Нема предлог-план на програми за развој за фискалната 2020 година | 62%                                      |
| Нема онлајн верзија на предлог-буџетот за 2020 година             | 81%                                      |
| Буџет за 2020 година донесен надвор од законскиот рок             | 12%                                      |
| Недостапност на буџетот за 2020 година во отворен формат          | 89%                                      |
| Нема онлајн верзија за ребаланс на буџетот за 2020 година         | 37%                                      |
| Нема онлајн верзија на граѓанскиот буџет за 2020 година           | 94%                                      |
| Нема користено социјални мрежи за информирање за буџетот          | 70%                                      |

### Ниво на вклученост и праведност на општинските буџети во РСМ

На Графиконот 13 е прикажана распределбата на општинските буџетски процеси врз основа на димензијата вклученост и праведност. Притоа, согласно овие податоци може да се забележи дека врз основа на оваа димензија, поголем дел од општините се распределени во пониските категории во споредба со дистрибуцијата во целосниот индекс и транспарентноста. Имено дури, 72 општини (89% од сите општини) се оценети дека имаат недоволна или минимална вклученост и праведност во нивните буџетски

процеси. Гледано врз основа на населено место, урбаните општини се малку подобро рангирани. Имено, 25% од урбаните (11) општини се оценети со минимална, додека 61% од нив дека имаат недоволна вклученост и праведност. Од друга страна, дури 84% (31) од руралните општини имаат недоволна вклученост и праведност на буџетските процеси, а само 8% (3) имаат минимална. Слична дистрибуција се забележува и кај повисоките нивоа. Притоа, ни една општина нема сеопфатна вклученост и праведност, додека од 9-те општини кои имаат доволна или задоволителна вклученост и праведност, дури 67% (6 општини) се урбани.

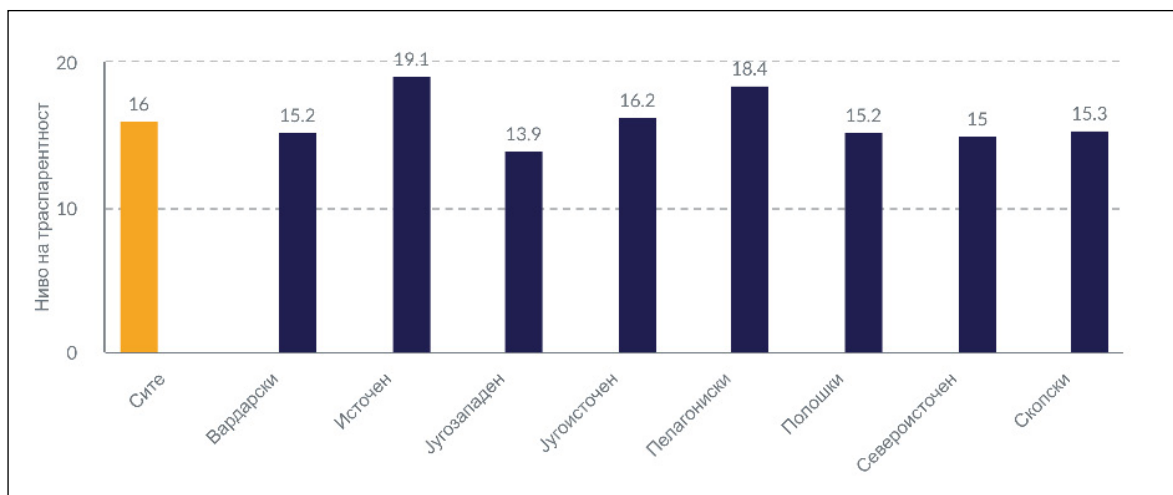
Графикон 13: Распределба на вклученоста и праведноста на општинските буџети според ИОО



Гледано по региони, може да се забележи дека во просек сите региони од државата се оценети дека имаат недоволна вклученост и праведност, односно оценка не поголема од 20 (Графикон 14).<sup>15</sup> Интересен е податокот дека највисока просечна оценка на вклученост и праведност помеѓу регионите имаат општините од Источниот Регион (19,1), проследените со општините од Пелагонискиот Регион (18,4).

Од друга страна, сите други региони, освен Југоисточниот (16,2) имаат просечна оценка која е под просекот на државно ниво. Најниска транспарентност на буџетскиот процес врз основа на оваа димензија има во Југозападниот Регион, каде просечната оценка е 13,9.

Графикон 14: Просечна оценка на транспарентност на буџетскиот процес за 2020 година по региони.



## РАМКА 2: Која е причината за ниските нивоа на вклученост и праведност во општинските буџетски процеси во Република Северна Македонија?

Имајќи ја предвид целокупната ниска оценка врз основа на оваа димензија, тешко е да се одреди на што се должи оваа ниска оценка, односно потребно е подобрување во однос на сите прашања. Така, како целокупен заклучок е дека општините во нашата земја генерално имаат мала интеракција со нивните жители и нивното вклученост во буџетските процеси. Сепак, доколку е потребно да ги одвоиме „најболните точки“ врз основа на оваа димензија би ги одделиле следните 5 прашања прикажани на Табела 2. Имено, согласно табелата подолу може да се види дека само три општини ја објавиле листата на добиени предлози од страна на граѓаните за буџетот за 2020 година на својата веб-страница, додека останатите 78 општини

(96%) немаат ваков вид објава. Ваквиот податок е уште попозителен во однос на објавата на иницијативите и проектите кои биле инкорпорирани во буџетот за 2020 година. Имено, само две општини (Богданци и Илинден) имаат објавено ваков документ, додека 79 од нив или 97,5% од општините немаат ваков вид објава. Понатаму, мал е процентот (само 11%) на општините кои спровеле мерење на јавното мислење во однос на предлог-проектите за буџетот за 2020 година. Голем број на општините немаат пропишани процедури за вклученост на граѓаните во процесот на буџетско планирање (76,5% од општините), а само 10 од нив (12,3%) имаат родово одговорни индикатори во буџетските програми за 2020 година.

15 Просекот се пресметува од оценката за отчетност на општините лоцирани во регионот.

Табела 2: Слаби карактеристики на вклученост и праведност на општинскиот буџетски процес за 2020 година

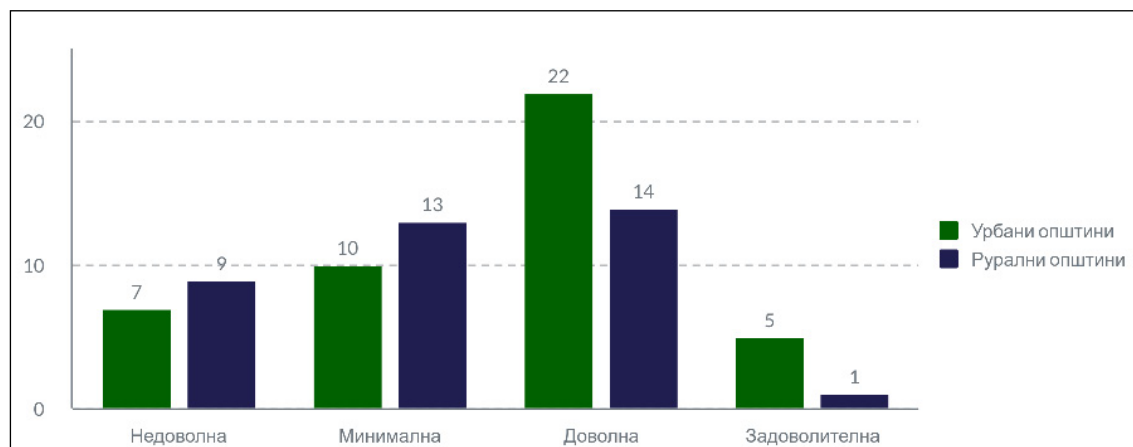
| Карактеристика на вклученост и правичност на буџетскиот процес                                                                     | Процент на општините со карактеристиката |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Има објавена листа на добиени предлози од страна на граѓаните за буџетот за 2020 година                                            | 4%                                       |
| Има објава на проекти и иницијативи кои биле инкорпорирани во буџетот за 2020 година                                               | 2,5%                                     |
| Има објава за спроведување на испитување на јавното мислење (анкета) за конкретни предлози (проекти) за предлог буџетот за 2020 г. | 11%                                      |
| Има процедури за вклучување на граѓаните во процесот на планирање на буџетот                                                       | 23%                                      |
| Има родово одговорни индикатори во буџетските програми за 2020 година                                                              | 12%                                      |

### Ниво на одговорност во општинските буџети во РСМ

На Графикон 15 е прикажана распределбата на општинските буџетски процеси врз основа на димензијата одговорност. Притоа, генералниот заклучок е дека, иако општините имаат минимално пониска просечна оценка (38) по оваа димензија, во однос на транспарентноста (39), распределбата врз основа на категориите е поповолна. Имено, најголем дел од општините, 36 или 44% од нив се оценети дека имаат

доволна одговорност на општинските буџети. Дополнително, самата распределба во оваа категорија е релативно порамномерно распоредена во однос населеното место. Имено, од овие 36 општини со доволна одговорност 62% (22 општини) се урбани, додека 39% (14 општини) се рурални. Слична е распределбата и кај пониските категории во однос на населеното место, каде што 39 општини (48% од сите општини) се оценети дека имаат минимална или недоволна одговорност. Имено, распределбата урбани/рурални врз основа на овие две пониски

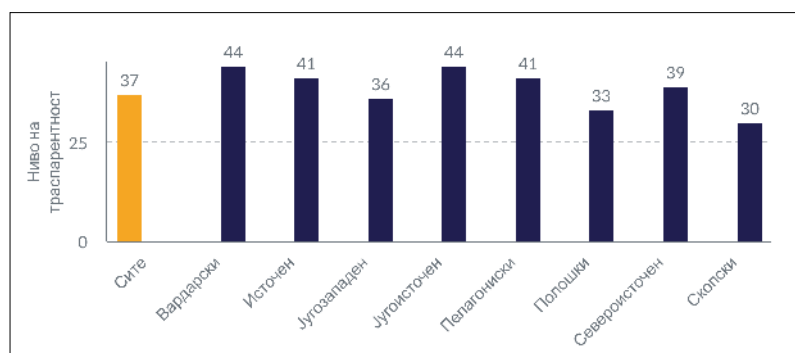
Графикон 15: Распределба на одговорноста на општинските буџети според ИОО



категории кумулативно е 44% наспроти 56%, соодветно. Од друга страна, кај повисоките категории овој процент е значително повисок кај урбаните општини. Имено, иако ниедна општина не е оценета со целосна одговорност, од 6-те општини кои имаат задоволителна одговорност, дури 5 (83%) од нив се урбани. Најголем дел од општините, 36 или 44 %, се оценети дека имаат доволно ниво на одговорност во општинските буџети. Воедно, самата распределба во оваа категорија е релативно порамномерно распоредена во зависност од видот на општината. Од 36 општини со доволна одговорност, 62 % (22 општини) се урбани, додека 39 % (14 општини) се рурални.

Гледано по региони, слично како и во однос на транспарентноста, може да се забележи дека во просек сите региони од државата се движат на долната граница на доволна одговорност, односно оценка пониска од 50 (Графикон 9).<sup>16</sup> Највисока просечна оценка врз основа на оваа димензија имаат општините од Вардарскиот и Југоисточниот регион, кои се изедначени со просечна оценка од 44. Дополнително, дури три региони (Источниот, Пелагонискиот и Североисточниот) имаат повисока просечна оценка од просекот на државно ниво. Интересен е податокот дека општините од Скопскиот Регион имаат во просек најниска оценка (30), додека тие од Полошкиот и Југозападниот регион имаат пониска просечна оценка од оценката на државно ниво.

Графикон 16: Просечна оценка на одговорност на буџетскиот процес за 2020 година по региони.



### РАМКА 3: Која е причината за ниското ниво на одговорност на општинските буџетски процеси во Република Северна Македонија?

Гледано по прашања, релативно ниската оценка на одговорност главно се должи на пет аспекти (прашања) прикажани на Табела 3. Притоа, општините на државно ниво во однос на овие три работи се далеку под просечната оценка на оваа димензија и следствено придонесуваат значително кон пониска оценка во однос на целата димензија. Како илустрација, во просек само 9 општини ги исполнуваат барањата во целосна или во одредена мера врз основа на овие 5 прашања, додека просечно дури 65 од општините ги исполнуваат целосно или делумно барањата на останатите 9 прашања. Гледано грануларно, најслабиот аспект се однесува на дисеминацијата на реализацијата на буџетот

од страната на општината. Имено, само една општина има организирано јавна трибина на која ја има претставено завршната сметка за 2020 година. Многу е низок процентот и на општини кои финансирале програми за маргинализираните групи и надминување на родовите разлики. Имено, само 6 од општините (7,1%) имаат спроведено проекти за надминување на родовите разлики, а само 9 општини (11,1%) имаат реализирано програми за финансирање на маргинализираните групи. Многу мал број на општини (9 или 11,1%), ги имаат објавено завршните сметки во отворен формат, додека само 11 или 13,6% од нив го имаат објавено последниот ревизорски извештај на буџетот на општината.

<sup>16</sup> Просекот е пресметан од оценката за транспарентност на општините кои се наоѓаат во регионот.



Табела 3: Преглед на карактеристиките на одговорност на општинскиот буџетски процес за 2020 година

| Карактеристика на отчетност на буџетскиот процес                                                  | Процент на општините со карактеристиката |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Завршната сметка на буџетот на општината за 2020 година е достапна во отворен формат              | 11%                                      |
| На веб страницата на општината е објавен последниот ревизорски извештај на буџетот на општината   | 14%                                      |
| Општината има организирано јавна трибина на која ја претставила завршната сметка за 2020 година   | 1%                                       |
| Општината ги реализирала програмите за финансирање на маргинализираните групи                     | 11%                                      |
| Општината ги објавила проектите кои ги спровела во 2020 година за надминување на родовите разлики | 7%                                       |

## Дискусии за политиките и препораки

### Проверка на односите: Дали можеме да ја прифатиме хипотезата од истражувањето?

Врз основа на триангулацијата на наодите од анкетата, теренското истражување и ИОО, откриваме дека трите истражувачки хипотези може да се прифатат.

- Резултатите од ИОО покажуваат дека постои делумна транспарентност во процесот на утврдување на локалниот буџет (просечна вредност 39 од 100), што се потврдува и со резултатите од истражувањето. Користејќи мултиноминална регресивна анализа за ова истражување, откривме дека врската помеѓу транспарентноста и задоволството од квалитетот на буџетот е многу значајна. Постои поголема веројатност дека испитаници кои го виделе буџетот ќе одговорат дека истиот ги одразува потребите на граѓаните. Исто така, испитаниците кои сметаат дека општината е целосно транспарентна има поголема веројатност да одговорат дека општината целосно се грижи за маргинализираното население. Овие наоди треба да послужат како поттик за локалните политичари да станат потранспарентни.
- Резултатите од индексот покажуваат дека има ниско ниво на вклученост и праведност во процесот на локалното буџетско планирање (просечна вредност од 16 од 100), и истите се потврдуваат со интервјуата направени со вработените во локалната самоуправа и со фокус групите. Вработените во локалната самоуправа рекоа дека општините организирале формални активности за вклучување на граѓаните во процесот на подготовка на буџетот. Најчесто станувало збор за јавни дебати, но се чини дека граѓаните покажале мал интерес за учество. Фокус групите составени од граѓански организации истакнаа дека честопати се организираат јавни дебати со пристрасни учесници кои само ги потврдуваат предлозите и ставовите на локалната самоуправа или пак овие јавни дебати се закажуваат на крајот од

подготовката на буџетот кога веќе е предоцна да се предложат значителни промени. Користејќи мултиноминална регресивна анализа на резултатите од истражувањето, откривме дека граѓаните кои велат дека општината ги консултира при подготовката на буџетот, веројатно е да кажат и дека буџетот целосно ги одразува нивните потреби.

- Резултатите укажуваат на тоа дека постои силна позитивна врска помеѓу транспарентноста и информацијата за тоа дали испитаниците го виделе финалниот извештај на буџетот, па оттука не наоѓаме поврзаност помеѓу буџетскиот план и транспарентноста. Ова имплицира дека граѓаните повеќе ги ценат информациите за тоа како всушност се трошат парите отколку како се планираат.

Овие три резултати сугерираат дека е важно да се подберат сите елементи на буџетскиот процес. Имајќи предвид дека во изминатата деценија, најголем акцент беше ставен на транспарентноста, сега е време да се фокусираме и на одговорноста, вклученоста и праведноста.

Сегашното законодавство не го регулира конкретно учеството на граѓаните во процесот на креирање на буџетот, туку предвидува нивно учество преку различни механизми (месни заедници, јавни расправи, анкети или граѓански форуми) кои можат да се користат за сите релевантни процеси. Врз основа на ова, можеме да заклучиме дека мнозинството општини во Република Северна Македонија ретко ги користат овие механизми со цел вклучување на граѓаните во текот на процесот на буџетското планирање. Според теренското истражување, две од четирите пилот-општини организирале официјални јавни презентации на буџетите во изминатите две години (Валандово и Гостивар). Валандово и Карпош развија и користеа интерактивна мобилна апликација, која на граѓаните им овозможи да предложат конкретни проекти и предлози за општинскиот буџет за 2022 година.<sup>17</sup> Ова е добра практика која ги следи денешните дигитални трендови и им овозможува на граѓаните да учествуваат во процесот на креирање на буџетот. Покрај пилот- општините, постојат уште неколку

<sup>17</sup> Види: <https://www.mzaednica.mk/>

други општини кои во минатото успешно го користеле учеството на граѓаните во процесот на креирање на општинскиот буџет. Во 2018 и 2019 година беа организирани 12 јавни дискусии во низа општини низ државата. Од нив, четири општини – Крушево, Крива Паланка, Кавадарци и Ѓорче Петров – одржуваа јавни дискусии две години по ред (Finance Think, 2020).

Резултатите од нашиот ИОО покажуваат дека ниту една од петте општини (Берово, Богданци, Ѓорче Петров, Делчево, Конче) кои објавиле некаква форма на граѓански буџет, не ги исполнила целосно критериумите за правилен граѓански буџет. Сите пилот-општини спроведоа неформални состаноци со месните заедници кои важат за главен извор на информации поврзани со локалните иницијативи и проблеми. Сепак, оваа позитивна практика од страна на општините не е препознаена како официјална и структурна активност за ангажман на граѓаните во текот на буџетскиот процес.

## Препораки

### А. Подобрување на финансиската писменост

Финансиската писменост важи за основна компонента во финансиското зајакнување на граѓаните. Транспарентноста не е доволна доколку мнозинството граѓани не можат да ги користат достапните документи и материјали. Финансиската едукација би го поддржала вклучувањето на граѓаните во буџетскиот процес. Ова особено важи за земјите каде финансиската писменост е на пониско ниво. Последното истражување на ОЕЦД покажа дека граѓаните во Југоисточна Европа (ЈИЕ) постигнале просек на финансиска писменост од околу 57 проценти, и истиот е понизок од просекот за граѓаните во Европската Унија (64 проценти); Граѓаните во Република Северна Македонија постигнаа малку пониски резултати од просекот на ЈИЕ, т.е. имаат резултат од 56 проценти (ОЕЦД, 2020 година). Локалните самоуправи, во координација со Министерството за финансии, треба да ги преземат едукативните активности за подобрување на финансиската писменост. Тие можат да имаат различни форми, од доброволни предавања за средношколци и студенти до

презентации за различни граѓански групи на централно и на локално ниво. Тие треба да се фокусираат како на општо финансиско знаење, така и на специфични знаења за локалните буџетски процеси и буџетски документи.

Главните компоненти на финансиската едукација наменета за претставниците на локалната самоуправа треба да бидат:

- Процесот на локалниот буџет: што може да се направи за тој да биде транспарентен, одговорен и инклузивен.
- Структура на локалниот буџет и завршна сметка: каква е структурата на општинските приходи и расходи.
- Граѓански буџет: како треба да се подготви и кои елементи треба да ги содржи.

Финансиската едукација за граѓаните може да ги содржи сите четири столба на отворените општини, но фокусот треба да биде ставен на ангажманот на граѓаните:

- Локален буџетски процес: кога и како може граѓанинот да се вклучи во процесот.
- Структура на локалниот буџет и завршна сметка: каква е структурата на општинските приходи и расходи.
- Граѓански буџет: која е важноста на граѓанскиот буџет; каде се објавува буџетот; доколку локалната власт нема доволно алатки и механизми за креирање и објавување на граѓански буџет, кои се клучните елементи на граѓанскиот буџет.

### Б. Веб-платформа за локален буџет

Веб-платформа за локален буџет би помогнала да се зголеми знаењето на граѓаните за локалниот буџетски процес и нивниот ангажман во него. Платформата ќе им овозможи на граѓаните да добијат лесен и едноставен пристап до документи и податоци за нивните општини, објаснувања за буџетскиот процес и неговите елементи. Ова исто така би им овозможило на граѓаните активно да се ангажираат во својата општина, да ги изразуваат своите мислења и да даваат предлози и да прават споредби со другите општини. Со цел

одразување на реалните потреби на граѓаните, еден партиципативен начин за креирање на веб-платформата е преку социјален хакатон. Позитивен пример за ваков тип на настани беше дизајнирањето на граѓанскиот буџет како дел од централниот буџет на Република Северна Македонија во 2018 година, со што се зголеми учеството на граѓаните во истиот и разбирањето на јавниот буџет на централно ниво (Министерство за финансии, 2018 година).

Корисни примери на веб-страници за локален буџет во други земји се:

- Буџет, финансии и корпоративно планирање во Отава, Канада: <https://ottawa.ca/en/city-hall/budget-finance-and-corporate-planning>
- Отворен буџет на градот Барселона, Шпанија: <https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/pressupostobert/en/>
- Буџет на Копенхаген, Данска: <https://www.kk.dk/politik/budget-og-regnskab>

## В. Законски измени за промовирање на транспарентноста, вклученоста, одговорноста и праведноста

Иако „добрите градоначалници“ можат да ги подобрат локалните буџетски процеси без законски измени, ние веруваме дека во земјите во развој, кои имаат послаби институции и/или силни механизми за покровителство, секогаш е подобро да се воведат формални правила во законодавството кои ќе го ограничат просторот за манипулации. Во таа насока, предлагаме неколку подобрувања на законодавната рамка во Република Северна Македонија со цел да се надминат слабостите забележани во буџетскиот процес:

- Јавните расправи (формални или електронски) треба да бидат задолжителни на почетокот на локалниот буџетски процес и општините мора да бидат обврзани да објавуваат документи за предлози на граѓаните и нивно прифаќање во буџетскиот процес.
- онсултациите со граѓанските организации кои ги претставуваат маргинализираните групи треба да бидат задолжителни во локалниот буџетски процес.

- Од општините мора да се бара да ги објават сите документи поврзани со буџетот и завршните извештаи од изминатите пет години во отворен формат.

## Г. Пилот-проект: партиципативно буџетирање

Директното гласање на граѓаните за тоа како се распределуваат локалните буџети може да ги зајакне маргинализираните граѓани (Академија за граѓанско општество, 2017 година). Идејата на овој проект е локалната самоуправа да покани граѓански организации или граѓани да предложат проекти за трошење на дел од буџетот на општината и граѓаните да ги изберат проектите што сметаат дека се најпотребни или најпогодни за финансирање од локалниот буџет. За да се спроведе ова, треба да се следат следниве општи чекори:

1. Локалната самоуправа издвојува одреден дел од буџетот за партиципативниот процес.
2. Локалната самоуправа ги информира граѓаните за можностите за партиципативно буџетирање и неговата временска рамка.
3. Граѓаните развиваат предлози.
4. Локалната самоуправа организира седници за презентација на предлозите на граѓаните.
5. Граѓаните гласаат за избор на проекти и доделување на расположливиот буџет.

Повеќе детали за процесот на партиципативно буџетирање може да најдете во следните успешни примери:

- Ванкувер, Канада: <https://vancouver.ca/your-government/participatory-budgeting.aspx>
- Чикаго, САД: <http://www.pbchicago.org/>
- Лутон, Англија: [https://www.luton.gov.uk/Community\\_and\\_living/Lists/LutonDocuments/PDF/2014-2015%20FINAL%20supporting%20docs.pdf](https://www.luton.gov.uk/Community_and_living/Lists/LutonDocuments/PDF/2014-2015%20FINAL%20supporting%20docs.pdf)
- Варшава, Полска: <https://oidp.net/en/practice.php?id=1312>

## Користена литература

- Agrawal, A. & Ostrom, E., 2001. 'Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal', *Politics and Society*, 29 (4): 485-514.
- Bingham, L.B., Nabachi, T. & O'Leary, R., 2005. 'The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government', *Public Administration Review*, 65 (5): 547-558.
- Blanchard, O. & Schleifer, A., 2000. 'Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia', NBER Working Paper.
- Bryson, J.M., Crosby B.C., & Bloomberg, L., 2014. 'Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management', *Public Administration Review*, 74 (4): 445-456.
- Center for Change Management, 2019. 'Индекс на веб транспарентност', accessed on: [https://cup.org.mk/publications/Barometar\\_MK.pdf](https://cup.org.mk/publications/Barometar_MK.pdf)
- Center for Civil Communications, 2019. 'Индекс на активна транспарентност 2019', accessed on: <http://www.opendata.mk/Storage/Indeks%20na%20aktivna%20transparentnost%202019.pdf>
- Chun, S.A., Shulman, S., Sandoval R., & Hovy, E., 2010. 'Government 2.0: Making connections between citizens, data and government', *Information Polity*, 15: 1-9.
- Cuthil, M., 2002. 'Exploratory research: citizen participation, local government and sustainable development in Australia', *Sustainable Development*, 10 (2): 79-89.
- da Cruz, N.F., Tavares, A.F., Marques, R.C., Jorge, S., & De Sousa, L., 2016. 'Measuring local government transparency'. *Public Management Review*, 18 (6), 866-893, available at: 10.1080/14719037.2015.1051572
- Ebdon, C. & Franklin, A., 2004. 'Searching for a Role for Citizens in the Budget Process', *Public Budgeting and Finance*, 24 (1): 32-49.
- European Commission, 2017. 'Standard Eurobarometer 87: Public Opinion in the European Union (Annex)', p.43, accessed on: <http://ec.europa.eu/com-frontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79557>
- Hammel, J., Magasi, S., Heinemann, A., Whiteneck, G., Bogner, J., & Rodriguez, E., 2007. 'What does participation mean? An insider perspective from people with disabilities', *Disability and Rehabilitation*, 1445-1460
- Haro-de-Rosario, A., Saez-Martin, A., & Caba-Perez, M., 2018. 'Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook?', *New Media and Society*, 20 (1): 29-49.
- International Budget Partnership, 2018. 'Open Budget Index', accessed on: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
- International Monetary Fund, 2018. *Fiscal Transparency Handbook*, accessed on: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml?code=fth>
- Irvin, R.A., & Stansbury, J., 2004. 'Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?', *Public Administration Review*, 64 (1): 55-65.
- Isham, J., Narayan, D. & Prichet, L., 1995. 'Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data', *The World Bank Economic Review*, 9 (2): 175-200.
- Jamieson, S., 2004. 'Likert scales: how to (ab)use them'. *Medical education*: 38 (12): 1217-1218.
- OECD, 2020. 'Financial Literacy of Adults in South East Europe', accessed on: [www.oecd.org/daf/fin/](http://www.oecd.org/daf/fin/)



[financial-education/south-east-europe-financial-education.htm](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/financial-education/south-east-europe-financial-education.htm)

Oxfam, 2019. 'Inclusive Development: Ensuring Benefits for All', Oxfam Briefing Note, accessed on: [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/inclusive\\_development.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/inclusive_development.pdf)

Ribot, J.C., 2004. 'Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization', World Recourse Institution, accessed on: <https://rmportal.net/nriclib/3000-3999/3219.pdf>

Sarker, A.E., 2008. 'The Political Economy of Decentralized Governance: An Assessment of Rural Local Government Reforms in Bangladesh', International Journal of Public Administration, 29:13.

Stiglitz, J., 2002. 'Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm', Review of Development Economics, 6 (2): 163-182.

Sujarwoto, S., 2017. 'Why decentralization works and does not work? A systematic literature review', Journal of Public Administration Studies, 1 (3): 1-10.

Vukovic, V., 2018. 'Political Economy of Corruption, Clientelism and Vote-Buying in Croatian Local Government', in Z. Petak and K. Kotarski (eds). Policy-Making at the European Periphery, 107-124.

Warren, M.E., 2002. 'What Can Democratic Participation Mean Today?', SAGE Journals, 677-701

World Bank, 2020. 'Doing Business', accessed on: <https://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness>

Ebdon, C. (2002), "Beyond the public hearing: citizen participation in the local government budget process", Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 14 No. 2, pp. 273-294

W. E. (Ted) Hewitt. "Improving Citizen Participation in Local Government in Latin America through Inter-

national Cooperation: A Case Study." Development in Practice 14, no. 5 (2004): 619–32

W. E. (Ted) Hewitt (2004) Improving citizen participation in local government in Latin America through international cooperation: a case study, Development in Practice, 14:5, 619-632

Finance Think, 2020. Policy Brief no. 42, Public Discussions: Creating a budget according to local needs and priorities, Skopje, accessed on [https://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2020/10/PolicyBrief\\_no.42-MK.pdf](https://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2020/10/PolicyBrief_no.42-MK.pdf)





# **THE GLOBAL GOALS**

For Sustainable Development