



The European Union's IPA Civil Society Facility (CFS) Programme 2012-2013

Транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Македонија



Проектот е финансиран од
Европската Унија

Проектот е имплементиран од
Центар за Економски Анализи и Форум ЦСИД

Транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Македонија

Документ за политики:

*Наоди од следењето на транспарентност на буџетскиот процес кај
единиците на локална самоуправа во Македонија и препораки за
унапредување*

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА) ФОРУМ - ЦСИД

Д-р Борче Треновски
М-р Весна Гарванлиева Андонова
Д-р Марјан Николов
Слаѓан Пенев
Искра Андреева
Ана Јаневска Делева

**Проект: Коалиција за Буџетски Мониторинг
ИПА 2014/338-852**

Веб страници:
www.kbm.mk
www.cea.org.mk
www.forum-csrd.org.mk

Проектот е финансиран од Европската Унија

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Скопје, 2015

Издавач Центар за Економски Анализи - ЦЕА
За издавачот Марјан Николов
Наслов Транспарентност на буџетскиот процес кај
општините во Македонија
Документ за политики:
Наоди од следењето на транспарентност на
буџетскиот процес кај единиците на локална
самоуправа во Македонија и препораки за
унапредување
Автори Д-р Борче Треновски
М-р Весна Гарванлиева Андонова
Д-р Марјан Николов
Слаѓан Пенев
Искра Андреева
Ана Јаневска Делева
Илустрација Јордан Ѓорчев
Тираж 200

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
336.146:352(497.7)(035)

ТРАНСПАРЕНТНОСТ на буџетскиот процес кај општините во Македонија
/ [автори Борче Треновски...и др.]. - Скопје : Центар за економски
анализи-ЦЕА, 2015. - 119 стр. : илустр. ; 21 см

Автори: Борче Треновски, Весна Гарванлиева Андонова, Марјан Николов,
Слаѓан Пенев. - Библиографија: стр. 95-96. - Содржи и: Додатоци

ISBN 978-608-4731-22-1

1. Треновски, Борче [автор] 2. Гарванлиева Андонова, Весна [автор]
3. Николов, Марјан [автор] 4. Пенев, Слаѓан [автор]
а) Локална самоуправа - Буџет - Транспарентност - Македонија -
Прирачници
COBISS.MK-ID 99171082

Содржина

Кратенки	5
Основни поими	6
Извршно Резиме	9
Вовед.....	13
Структура и придонес на анализата за буџетска транспарентност на локално ниво	14
Дел 1	18
1.Буџетска транспарентност и меѓународни искуства за нејзино мерење?.....	18
2.Потреба од буџетска транспарентност на локално ниво	23
Дел 2	26
3.Следење на транспарентноста на буџетскиот процес на ЕЛС во Македонија	26
3.1.Структура на методологијата.....	28
3.2.Процес на имплементирање	29
3.3.Предизвици и ограничувања во креираната методологија	31
3.4.Основи за мониторирање на фискална транспарентност на локално ниво во македонската легислатива	33
3.5.Методологија и пристап на мониторинг	37
3.6.Преглед на резултати од следење на транспарентноста на буџетскиот процес на ЕЛС во Македонија.....	37
3.7.Достапност и адекватност на структурата на основните буџетски документи кај општините	38
3.8.Перцепција на граѓанските организации кои вршеа мониторинг за соработката и наодите за транспарентноста на процесот на буџетирање	51
3.8.1.Општините во Скопскиот плански регион.....	51
3.8.2.Општините во Вардарскиот плански регион	53
3.8.3.Општините во Источниот плански регион	54
3.8.4.Општините во Југозападниот плански регион.....	55
3.8.5.Општините во Југоисточниот плански регион.....	56
3.8.6.Општините во Пелагонискиот плански регион.....	58
3.8.7.Општините во Полошкиот плански регион.....	59
3.8.8.Општините во Североисточниот плански регион.....	60
3.9.Перцепцијата на членовите на Совет на општините во ЕЛС за буџетската транспарентност	61
3.10.Перцепцијата на вработените во ЕЛС за буџетската транспарентност.....	66
3.11.Перцепцијата на граѓаните, локалните медиуми и граѓанските организации за буџетската транспарентност во нивните општини	72
Дел 3	83
4.Заклучоци и препораки.....	83
4.1.Состојба на транспарентност на буџетскиот процес и научени лекции	83
4.2.Заклучоци од наодите за транспарентноста на буџетскиот процес.....	86
4.3.Препораки за унапредување на транспарентноста на БП	90
Библиографија и користена литература	95
Прилог 1 – Прашалници за мониторинг.....	97

Кратенки

ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ЕУ	Европска Унија
КБМ	Коалиција за буџетски мониторинг
ЦЕА	Центар за економски анализи
ФОРУМ ЦСИД	Форум Центар за стратешки истражувања и документација
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
ДЗР	Државен завод за ревизија
ОЕЦД	Организацијата за економска соработка и развој
ИБП	Интернационално буџетско партнерство
ОБИ	Иницијатива за отворен буџет
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ИЈК	Информации од јавен карактер

Основни поими

Буџет на Р. Македонија е годишен план на приходи и други приливи и одобрени средства кој ги вклучува Централниот буџет и Буџетите на фондовите.

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

Расходи се сите плаќања (одливи) од буџетите за одобрени намени, освен отплатата на главнината на заемите.

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

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

Буџетски дефицит е негативна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи.

Буџетски суфицит е позитивна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи.

Буџетски корисници се корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт, фондовите, корисниците на Буџетите на општините и корисниците основани со закон на кои им е доверено вршење на јавни овластувања.

Буџетска класификација е хиерархиски приказ на шифрите наменети за класифицирање на функциите, организационите единици, активностите и економските трансакции на единствен и конзистентен начин.

Буџетски класификации:

- ✓ **организациона класификација** која претставува структура на шифри за класифицирање на буџетските корисници и нивните структурно одредени единици во хиерархиската организациона структура на државата,

- ✓ **економска класификација** која претставува структура на шифри за класифицирање на планирани и реализирани приходи и приливи, одобрени средства со буџетот, права за трошење, преземени обврски и реализирани расходи и одливи,
- ✓ **функционална класификација** која претставува класификација на функциите на централната власт и општините согласно со прифатената меѓународна класификација пропишана од страна на Обединетите Нации,
- ✓ **програмска класификација** која претставува структура на шифри за класифицирање на програмите и потпрограмите утврдени со буџетот.

Општ дел на буџетот е делот на буџетот кој ги содржи вкупните приходи и другите приливи и вкупните расходи и другите одливи на буџетот за фискалната година, како и глобални проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за наредните две години и други податоци.

Посебен дел на буџетот е делот на буџетот кој содржи план на одобрените средства на буџетските корисници и фондовите по програми, потпрограми и ставки за фискалната година.

Развоен дел на буџетот е делот на буџетот кој ги содржи плановите на програмите за развој на буџетските корисници.

Буџет на општините е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

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

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

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

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

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

Буџет на дотации е годишен план на приходите од дотации и одобрените средства кои се користат за финансирање на надлежностите на општината, за финансирање конкретна намена, надлежност, програми и инвестициони проекти.

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

Извршно Резиме

Буџетската транспарентност на единците на локална самоуправа, за потребите на оваа анализа, го дефинираме како навремена и целосна достапност на важни документи за буџетскиот процес за граѓаните и останатите засегнати чинители. Во текот на една година се следеше достапноста на осум важни буџетски документи (Предлог буџет, Буџет, Квартални извештаи за извршувањето на буџетот, Завршна Сметка на општината, Годишен Извештај, Граѓански буџет, Ревизорски извештај, Статут). Достапноста на буџетските документи се следеше преку веб страниците на општините, службените гласила на општините, барања за добивање на документите преку директна комуникација како и пристап до информации од јавен карактер. Дополнително се следеа и перцепциите за степенот на транспарентност и партиципативност во буџетскиот процес кај сите општини во Македонија, на повеќе засегнати страни (граѓани, граѓански сектор, советници на совет на општини, вработени во општини, и сл.). Следењето се вршење според утврдена методологија во период од една година, за осумдесет општини, од страна на дванаесет организации како дел од Коалицијата за буџетски мониторинг.

Главните наоди од извршениот мониторинг на транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Македонија укажуваат дека постои значителен простор за унапредување на транспарентноста на буџетскиот процес но, исто така дека постојат значителни бариери кои ја ослабуваат врската и комуникацијата помеѓу локалната власт и граѓаните и тоа:

- Мерењето на буџетската транспарентност кај сите општини е предизвик поради поголемиот број на ЕЛС, а самиот процес опфаќа многубројни аспекти и поголем број на засегнати страни кои директно или индиректно се поврзани со буџетскиот процес;
- Законската регулатива остава можност, но не ги обврзува општините за целосно обелоденување на информациите и документите поврзани со буџетскиот процес;
- Општините ретко објавуваат Предлог буџет, истиот за 2015 година на веб страните на ЕЛС бил достапен само кај 9 општини, кај 33 општини е добиен на барање, а кај останатите 38 општини не бил достапен или не бил добиен;
- Усвоениот Буџет за 2015 е добиен кај речиси сите општини и тоа преку веб страните на општините, од службените гласници или пак по пат на поднесено барање за добивање на документот;
- Постојат општини кои се уште немаат функционални официјални веб страници (три општини), општини кои имаат еднојазични веб станици

само на албански јазик (осум општини), неажурирани (застарени) информации на веб страниците, страници кои воопшто немаат документи поврзани со буџетот, итн. што го отежнува следењето на достапноста на документите кои се однесуваат на буџетската транспарентност;

- Општините подготвуваат Завршна сметка и Годишен извештај, но истите целосно не ги објавуваат на веб станиците; Завршна сметка за 2014 година била достапна на веб страните кај 24 општини, кај 17 општини истата е објавена на веб страната во склоп на службен гласник, за 30 општини се добиени на барање, додека за 9 општини истата не е добиена.
- Буџетот на ЕЛС со план за буџетот за следните години (една или две) има само кај 19 општини, додека состојба на долгот како дел од буџетот (2014 или 2015 година) се објавува само кај 9 општини. Состојбата на долгот кај ЕЛС е најчесто достапен по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер;
- Граѓански буџет како публикација која на едноставен, разбирлив начин го претставува трошењето на ЕЛС и буџетот, не е евидентирана во периодот на мониторирање;
- Кај поголемиот број на општини во Македонија не постојат контакт информации за Советниците на Советот на општината, а голем број на општини не ги објавуваат дневните редови или пак дискусиите од седниците на совет, а често присуствата на Совет на граѓаните се проследени со процедури за одобрување на присуство;
- Речиси половина од членовите на Совет на општините ретко користат буџетски документи, додека 10% воопшто не користат буџетски документи;
- Повеќе од половина од членовите на Совет на општините сметаат дека добро ги разбираат буџетските документи, а 45% сметаат дека делумно ги разбираат. Најчеста причина за делумно разбирање на буџетските документи е немањето доволно време за нивно разгледување, додека структурата, стилот, и класификациите заедно претставуваат 53% од наведените причини;
- Како најважна институција по важност во буџетскиот процес според советниците е Советот на општината, следен по Градоначалникот и Министерството за финансии, а најважни буџетски документи се Предлог буџетот, Буџет на општината, па Буџетскиот Циркулар;
- Најважни учесници кои придонесуваат за транспарентноста на буџетскиот процес за граѓаните и за членовите на Совет на општините се: градските власти, локалните телевизии и граѓаните и граѓанскиот сектор.

- Повеќе од три четвртини од Советниците изјавиле дека влијаеле на донесување на одредени промени во буџетот, додека речиси една четвртина изјавиле дека не влијаеле на промени во буџетот;
- Сите чинители поединечно сметаат дека е потребна поинтензивна и поотворена комуникација помеѓу општината и граѓаните како и поголема активност од двете страни за интензивирање на учеството на граѓаните во процесот на креирање на буџетот и негова реализација со што би се зголемила транспарентноста и отчетноста;
- Од вработените кои директно учествуваат во буџетскиот процесот на општината, 68% одговориле дека често ги користат буџетски документи на општината, една четвртина (26%) одговориле дека ретко ги користат; а најголем дел од нив (79%) сметаат дека добро ги разбираат буџетските документи со кои работат, додека 19% делумно ги разбираат, а причини за делумното или неразбирање на документите се наведуваат недоволното време и професионалниот стил на кој се напишани документите;
- Медиумите, граѓаните и граѓанските организациски поретко ги користат буџетските документи и тоа 13% изјавиле дека често користат буџетски документи, 43% ретко користат буџетски документи, додека останатите 44% воопшто не користат никакви буџетски документи;
- Повеќе од една четвртина (27%) од испитаните граѓани сметаат дека целосно ги разбираат буџетските и финансните документи на општината, повеќе од половината делумно ги разбираат (52%) а додека околу една петина воопшто не ги разбираат буџетските документи кои ги подготвува/објавува општината. Најчеста причина се наведува (1) недоволното време односно интерес за истите од страна на граѓаните, (2) професионалниот стил на документите, како и (3) неразбирливите класификации.
- Според видувањето на граѓаните како најважен документ во буџетскиот процес го издвоиле (1) Буџетот на општината (33%) и (2) Предлог буџетот (31%).
- Поголем дел од граѓаните сметаат дека општините многу ретко превземаат активности за да ги поедностават буџетските информации и трошењето на јавните пари, а според нив најчести причини се недостаток на интерес на ЕЛС за обелоденување на овие информации, “криење на информации” или пак незнаење за потребата од транспарентност.

Генерални препораки за унапредување на буџетската транспарентноста на локално ниво се:

- *Промена на законска регулатива со цел општините да се обврзат целосно да ги објавуваат Предлог буџетот, Буџетот и повремениите извештаите за извршување на буџетот, навремено и целосно;*
- *Целосно и детално објавување на документите и на редовните извештаи за извршување на буџетот, со податоци кои овозможуваат споредба со минати, како и планирани и проектирани буџети за следен период;*
- *Овозможување на поредовна/почеста надворешна ревизија за сите општините;*
- *Воспоставување на механизми и процедури за редовно организирање на јавни дебати и процес на консултации пред донесување на буџетот како и воспоставување на механизми за информирање и партиципирање на граѓаните во буџетскиот процес.*
- *Подготовка и пракса на редовно објавување на Граѓански буџет како публикација која ќе ги информира граѓаните за планот на буџетски приходи и расходи за тековната година како и реализацијата на буџетот на едноставен и разбирлив начин за сите граѓани;*
- *Преземање на мерки за зголемување на свесноста, интересот и активноста на граѓаните за нивните права и форми на партиципативност во работењето на општинските власти.*
- *Едукација на членовите на Советот на општината во делот на јавни финансии, буџетски документи, буџетирање и слично, пред преземање на функциите со цел на носење на информирани и ефикасни одлуки;*
- *Активирање во граѓански организации, мрежи и коалиции кои имаат цел поголема транспарентност и отчетност, но и воспоставување на врски (соработка и контакти) со носителите на одлуки кај локалната власт и на советите преку кои граѓаните ќе имаат удел во носењето на одлуки*

Вовед

Планирањето и спроведувањето на Буџетот на општината претставува планирање и спроведување на нејзините планови и приоритети за идниот едногодишен период, кои ќе имаат влијание во годината во која е донесен, меѓутоа ќе бидат исто така многу важни и за бројни активности кои ќе се реализираат во иднина. Граѓаните очекуваат квалитетен живот, па поради тоа граѓаните треба да бидат информирани за што се трошат парите и што добиваат од трошењето на Буџетот на нивната општина согласно надлежностите.

Информациите и знаењата за трошењето на јавните финансии во Република Македонија се незадоволителни, а активностите за контрола на овие трошења се повремени и недоволно развиени, поради што властите имаат можност да ги трошат парите на граѓаните арбитрарно, повремено симулирајќи транспарентност и отчетност .

Голем дел од општините не ги вклучуваат граѓаните во подготвувањето на буџетот (предлагање на идеи поврзани со алоцирањето на буџетските средства) и не се многу ажурни во претставувањето на буџетските активности на своите веб страни. Најчесто буџетските податоци може да се најдат во Службените гласници, но и тие најчесто се објавуваат на официјалните веб страни со често доцнење. Од друга страна, свесноста на граѓаните е на ниско ниво, што понатаму го детерминира ниското ниво на интерес за трошењето на јавните средства. Ова, за дел од единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) претставува оправдување за скромните напори кои ги прават за транспарентно прикажување на активностите кои ги спроведуваат. Што да се направи во оваа ситуација?

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

Во Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014, донесена од Министерството за локална самоуправа, се нагласува потребата од охрабрување на граѓанското учество во одлучувањето за прашањата во локалната власт и градење партнерства помеѓу локалната самоуправа и граѓанското општество, како и останатите релевантни организации и тела. Се поддржува и се поттикнува развојот на институционални механизми за охрабрување на граѓанското учество во процесите на одлучување на локално

ниво и зајакнување на капацитетите на локалните самоуправи за соработка со граѓанското општество, заедничкото спроведување на проекти, како и консултации со одредени целни групи во однос на локалните политики. Транспарентноста и отчетноста се истакнати како важни елементи и се поттикнуваат развој на нови вештини, средства и практики во рамки на локалната самоуправа и поширокото граѓанско општество со цел да се овозможи континуирано информирање на граѓаните.

Процесот на фискална децентрализација кој се спроведува последниве десетина години покрај зголемувањето на фискалната автономија требаше да биде проследен со развивање на капацитетите на ЕЛС за транспарентно и отчетно работење, како и подигнување на свесноста на граѓанските организации за мониторинг на транспарентноста на буџетите на ЕЛС. Недостатокот од искуства и познавања од оваа област беше причина за недостаток од активности и механизми кои би овозможиле мониторинг на фискалната транспарентност на локално ниво и вклучување на граѓаните во креирањето и реализирањето на буџетите на ЕЛС во Република Македонија.

Ова беше една од причините за иницијативата креирана во рамките на овој проект, која се придружи на иницијативите од другите граѓански организации кои последните неколку години почнаа да ја актуализираат темата за транспарентно и отчетно работење на ЕЛС. Зголемувањето на свесноста на граѓаните за начинот на трошење на нивните пари на локално ниво го отвори „кругот на транспарентноста“ кој понатаму води кон засилена иницијатива за нивно вклучување во буџетскиот процес и кон континуиран притисок врз ЕЛС за што потранспарентно работење во локалните самоуправи. Меѓутоа, за да се отвори овој круг беше потребен заеднички напор од повеќе организации на целата територија на Р. Македонија кои врз основа на докази (анализа и утврдување на степенот на транспарентност на ЕЛС) ќе можат понатаму да влијаат врз подигнување на нивото на фискална транспарентност на локално ниво. Нашата намера и цел во рамките на Коалицијата за буџетски мониторинг беше токму тоа – да создадеме критична маса која ќе се застапува за повисока транспарентност во ЕЛС на целата територија на Р. Македонија.

Структура и придонес на анализата за буџетска транспарентност на локално ниво

Нашите истражувања покажуваат дека граѓаните имаат недоволни познавања за буџетските процеси, а особено за процедурите низ кои се донесува и реализира буџетот. Затоа една од главните цели на активностите кои ги подготвувавме во соработка со претставници на граѓанските организации од сите плански региони во Република Македонија е зголемување на

транспарентноста на буџетските процеси во локалните самоуправи со вклучување на претставници на граѓанското општество во процесите на одлучување, како и со охрабрување на граѓаните да ги контролираат трошењата на јавните финансии.

Што беше потребно за да се постигне ова? Беше потребно да се обучат граѓанските организации кои сакаат да учествуваат во процесите поврзани со општинските буџети како точно навремено и методолошки издржано да го мониторираат буџетскиот процес во ЕЛС. Со активностите на КБМ имаме намера да влијаеме да се воспостават потранспарентни практики на локалните власти во однос на процесот на креирање и трошење на општинските буџети. Но, исто така сакаме да постигнеме и уште еден многу важен резултат – создавање нова клима во која граѓаните ќе можат да преземат активна улога во локалното буџетирање, со посочување на своите приоритети за време на процесот на креирање на локалните буџети, како и зголемена заинтересираност да се надгледува како се трошат парите на граѓаните.

Клучните логични чекори за исполнување на овие цели и задачи кои ги поставивме пред нас во изминатиот период може да се сумираат на следниот начин:

- 1) Креирање на Коалиција за буџетски мониторинг која ја покрива целата територија на Р. Македонија;
- 2) Подготвување на Прирачник за мониторирање на буџетските процеси кој треба да им послужи на локалните активисти и организации во нивното мониторирање на буџетските процеси, како и можност да се консултираат релевантни меѓународни примери за следење на буџетската транспарентност.
- 3) Обучени претставници на граѓанскиот сектор за професионално и систематизирано следење на буџетскиот процес и фискалните активности на локално ниво;
- 4) Реализиран прв едногодишен мониторинг на сите единици на локалната самоуправа во Р. Македонија од страна на Коалицијата за буџетски мониторинг под менторство на ЦЕА и ФОРУМ ЦСИД.

Во студијата “Транспарентност на буџетскиот процес на локално ниво”, најпрво се разработени концептите за фискална транспарентност на национално и локално ниво, даден е краток осврт на состојбата во Р. Македонија (нивото на транспарентност и легислативата), елаборирана е методологијата која е развиена за утврдување на фискалната транспарентност на локално ниво, сумирани се на резултатите од анализата по различни области дадени се заклучоци и препораките кои произлегуваат од спроведеното истражување.

Кој е придонесот на оваа студија и која е нејзината важност за Р. Македонија и регионот:

- Имајќи предвид дека не постои меѓународен водич и методологија за анализа на транспарентноста на локално ниво, оваа студија ќе даде свој придонес кон пополнување на овој јаз во глобални рамки;
- Ова е прв обид за мониторирање на буџетската транспарентност на локално ниво на целата територија на државата;
- Р. Македонија ќе биде една од првите земји во регионот (со исклучок на Хрватска) која работи ваква анализа;
- Анализата која ја правиме ќе биде базирана на подолготрајно следење на транспарентноста на локално ниво (за разлика од претходните анализи)
- Направен е обид да се отстранат некои од недостатоците кои се сретнуваат кај методологиите во пилот анализите спроведени претходно;
- Преку креираната методологија за оваа проблематика, се овозможува општините и граѓанските организации да ја утврдуваат и подобруваат транспарентноста на локално ниво.

Ограничувања и предизвици кои се појавија при реализирање на истражувањето:

- Не постои општо прифатена меѓународна методологија за мерење на транспарентноста на локално ниво;
- Во Р. Македонија не постоеше претходно дефинирана инфраструктура (мрежа) од граѓански организации кои можат да реализираат вака комплексна активност;
- Иако во граѓанскиот сектор постоеше некое познавање за концептот на транспарентност и отчетност, немаше критична маса на организации кои систематизирано и методолошки ќе можат да ја анализираат и утврдуваат фискалната транспарентност. Ова претставуваше посебно ограничување од аспект на локалната дисперзија на ваквите граѓански организации;
- Организирањето и менторирањето на Коалицијата за буџетски мониторинг (мрежата од граѓански организации) беше посебен предизвик имајќи ги предвид разликите во нивниот капацитет, претходните познавања, областа во која работат, како и нивната дисциплина во реализирањето на активностите;
- Усогласувањето на разликите во податоците/информациите добиени од различните организации кои се дел од мрежата, анализата на огромната база на податоци кои беше собрана селекцијата на

најважните сегменти и нивното сумирано прикажување во ограничениот простор.

Имајќи во предвид дека ова е прв обид за мониторирање на транспарентноста на буџетскиот процес кај ЕЛС на целата територија на државата, се надеваме дека овој наш обид ќе претставува добра основа во иднина да се превземаат уште посериозни и пообемни истражувања во оваа сфера со унапредување на методологијата како и спроведување на научените лекции кои резултираа со реализацијата.

Дел 1

1. Буџетска транспарентност и меѓународни искуства за нејзино мерење?

Фискалната транспарентност е клучен елемент за ефективен менаџмент со јавните финансии, утврдувањето на фискалните ризици, рационално донесување на финансиски одлуки, зголемување на отчетноста на креаторите на политиките и подобро креирање на фискалната политика. Фискалната транспарентност обезбедува Владите да бидат отворени пред јавноста за структурата и функциите на државата, фискалните позиции, потенцијалните ризици, бенефитите наспроти трошоците од финансиските акции и проекции. Фискалната транспарентност овозможува повисоко ниво на дебата помеѓу креаторите на политиките и јавноста за дизајнирањето и резултатите од фискалните политики и ги обезбедува легислаторите, пазарите и граѓаните со информации кои им се потребни за следење на отчетноста за фискалните активности. Според Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) и бројни други студии, фискалната транспарентност и отчетност за јавните финансии е еден од предусловите за подобра макроекономска и фискална стабилност, подобар кредитен рејтинг, подобра фискална дисциплина (понижок јавен долг и дефицит), намалени нивоа на корупција и детерминанта за повисоки стапки на економски раст (IMF factsheet, 2014).

Како ја дефинираме фискалната транспарентност? ММФ (2008) го користи терминот фискална транспарентност и го дефинира како: „да се биде отворен кон јавноста за минатите, сегашните и идните фискални активности на државата, како и за структурата и функциите на државата кои ги детерминираат фискалните политики и исходи“. ОЕЦД ја дефинира фискалната транспарентност како целосно јавно претставување на сите релевантни фискални информации, навремено и систематски (OECD, 2002). ИБП (International Budget Partnership, 2008) ја дефинира буџетската транспарентност како можност луѓето во една земја да пристапат до информации за тоа колку јавни расходи се направени по определени позиции и колку/како се собрани јавните приходи.

Во последната декада, особено по Големата економска криза (2007-2009) студиите кои го потврдуваат значењето на фискалната транспарентност и повиците за нејзино зголемување станаа сè погласни и почести. Три главни причини стојат зад преиспитувањето на меѓународните организации во насока на зголемување на фискалната транспарентност (Cottarelli, 2012): прво,

во голем број на земји (посебно во развиените земји) студиите покажаа дека фискалните позиции – јавниот долг и дефицит не се адекватно дефинирани и поставени; второ, во голем број на случаи земјите ги потценуваат фискалните ризици со кои се соочуваат, посебно оние кои доаѓаат од финансискиот сектор; и третата причина е значајното нарушување на фискалните позиции и потребите за консолидација во голем број на земји во почетокот на глобалната криза. Сето ова јасно ја потврдува потребата за ревитализација на меѓународните напори за подобрување на фискалната транспарентност на сите нивоа.

Академската литература и истражувањата кои се однесуваат на фискалната транспарентност (и транспарентноста на буџетските институции) за земјите во развој е ретка и во рудиментирана форма. Најчесто спроведените истражувања упатуваат дека недостатокот на капацитет, неефикасниот/неразвиениот граѓански сектор и политичките фактори делуваат како ограничувачки фактори за модернизација и зголемувањето на нивото на транспарентност на буџетските институции (Allen, 2009). Во овие земји нумеричките таргети и формалните ограничувања на јавните трошења и буџетските дефицити обично постојат само на хартија и истите не се применуваат во практика. Причината за тоа се гледа во тоа што механизмите кои ги обврзуваат институциите кон правилата, процедурите за транспарентност и правилата/процедурите кои ја осигуруваат отчетноста на државните институции, обично не се добро дефинирани и поставени. Според тоа, зголемувањето на транспарентноста и отчетноста на буџетските институции, сеопфатноста на буџетскиот процес и јавната дисеминација на буџетските документи и информации може да биде од исклучителна важност дури и тогаш кога не постојат формални правила (Campos and Pradhan, 1996). Студиите кои се објавени во минатото доминантно се фокусирани на национално ниво, додека судиите фокусирани на локално ниво се вистинска реткост. Според тоа постои голем јаз во истражувањата на глобално ниво на оваа проблематика каде што нашата студија треба да даде скромни придонеси.

Анализите и истражувањата кои се однесуваат на фискалната транспарентност обично користат методологија (најчесто прашалник или анкета) која овозможува да се измери нивото на фискална транспарентност, да се пресметуваат индекси кои овозможуваат во иднина рангирање на земјите, регионите или локалните единици. Во рамките на оваа група на истражувања само ограничен број на анализи се фокусираат на утврдување на фискалната транспарентност на локално ниво. Според тоа, за мерење на буџетската/фискалната транспарентност на локално ниво се' уште нема воспоставено меѓународно прифатена методологија. Истражувањата главно користат методологии кои веќе се применуваат за утврдување на нивото на транспарентност на национално ниво. Едно од ретките релевантни

истражувања во оваа област е студијата која ги анализира методологиите користени во десет пилот проекти на ИБП (Аргентина, Боливија, Бразил, Хрватска, Еквадор, Индија, Индонезија, Мали, Монголија и Перу), кои исто така претставуваат прв чекор кон развивање на прирачник и методологија за мерење на буџетската транспарентност на локално ниво (види Kroth, IBP, 2012). Билис и Томсон (2010) ја мереле фискалната транспарентност на 136 општини во Вирџинија, САД, преку анализирање на достапните информации на нивните веб страни. Бубета и др. (2010) ја утврдиле фискалната транспарентност на 33 општини во Галиција, Шпанија, со користење на прашалник базиран на Кодекс на ММФ и познавањето на авторите на буџетскиот процес во земјата.

РАМКА 1

Од нашиот регион единствена анализа/методологија за фискалната транспарентност на локално ниво е случајот на Хрватска. Хрватска ја разви методологијата и го спроведе истражувањето во неколку чекори. Најпрво, беше спроведено истражување кое покриваше повеќе аспекти од фискалната транспарентност на локално ниво (види Institut javnih finansija, 2010). Како Хрватска ја спроведе иницијалната анализа? Анализа (врз основа на прашалник) за мерење на локалната буџетска транспарентност во 33 градови (пресметка на Индексот за локална буџетска транспарентност – COLBI). Понатаму, беше спроведена анкета помеѓу локалните претставници кои доставуваат информации, извршните тела на локално ниво, телата кои ја претставуваат општината, локалните граѓански асоцијации и претставници од Министерството за финансии.

Какви резултати даде анализата за фискалната транспарентност на случајот на Хрватска ?

- Најголем дел од општините не вклучуваат функционална класификација на расходите во предлог буџетот и буџетските извештаи
- Најголем дел од општините/градовите немаат наративно објаснување според функционалната класификација за приходите/расходите (додека постои скромно објаснување за програмскиот дел)
- Скоро 80% од општините немаат Граѓански буџет
- Најголем дел од општините не презентираат адекватни податоци за претходните и следните години во предлог буџетот
- 85% не презентираат макроекономски предвидувања во Предлог буџетот
- Необјавување на дневните редови за состаноците на советот на официјалните веб страни и необјавување на другите документи (варира)
- Дискрепанца во погледите за размената на документите и транспарентноста меѓу членовите на власта/опозицијата во советот

- Голем дел од граѓанските асоцијации не ги разбираат буџетските документи.
- Понатаму истражувањето на фискалната отвореност и транспарентност беше прилагодено во повеќе наврати, истото ги опфаќа сите жупании, општини и градови во Хрватска, додека својот фокус го задржа единствено на достапноста (транспарентноста) во однос на пет буџетски документи – предлог буџетот, изгласаниот буџет, полугодишните извештаи, годишната сметка и граѓанскиот буџет (види Ott, Bronic, Petrusic, 2013, 2014, 2015).

Резултатите од овие циклуси на истражувања покажуваат дека:

- Иако постепено се подобрува нивото на транспарентност на локално ниво, истото се уште е далеку од задоволително;
- Од аспект на видовите на локални единици најтранспарентни се жупаниите, градовите се значајно помалку транспарентни, додека општините се нетранспарентни;
- Бројот на жителите, буџетските приходи или работењето на локалните единици не влијаат значајно на резултатите за транспарентност, по што може да се претпостави дека нивото на транспарентноста доминантно зависи од политичката волја на локалните власти.

Дефинирањето на буџетската транспарентност е тежок процес, меѓутоа исклучително голем предизвик преставува истата да се измери. Ова е така бидејќи различните истражувачи и институции користат различни начини за мерење на нивото на транспарентност - најчесто преку прашалници или анкети. Претходно ги спомнавме студиите кои прават обид за утврдување на фискалната транспарентност на локално ниво, додека во продолжение ќе направиме само краток осврт на најрелевантните меѓународно прифатени методологии на кои е фундиран доминантен дел од нашето истражување.:

1. Кодекс на добри практики во фискалната транспарентност на ММФ. Најпрво објавен во 1998 година, подоцна надограден во 2007 година и уште еднаш по предизвиците од Големата економска криза (IMF 2014, Cottarelli, 2012) заедно со Прирачникот и Водичот на ММФ ја претставуваат суштината на глобалните стандарди за фискална транспарентност (IMF, 2007). Низ годините овој документ обезбедува рамка за оценување на фискалната транспарентност на голем број на земји (93 земји) како дел од Извештаи за набљудување на стандардите и кодексите на ММФ (ROSC).
2. ОЕЦД – Најдобри практики за буџетска транспарентност. Дизајнирани се како референтни практики кои што владите треба да ги користат со цел подигнување на нивото на транспарентност во нивните земји. Најдобрите практики се поделени во три делови: првиот ги презентира главните буџетски извештаи и нивната структура; вториот се однесува на

специфичните информации (финансиски и не-финансиски) кои треба да бидат содржани во овие документи/извештаи; и третиот ги сумира најдобрите практики за обезбедување на квалитетот и интегритетот на овие извештаи (OECD, 2002).

3. Водич за прашалникот за отворен буџет на ИБП 2012 (2006-2012) вклучува повеќе од 100 земји од целиот свет и анализира три аспекти како владите управуваат со јавните финансии: прво, ја мери буџетската транспарентност каде што за секоја земја е утврден Индекс за отворен буџет (Open Budget Index) кој се движи во опсег од 0 до 100; второ, партиципативност во буџетскиот процес; трето, поставеноста и ефикасноста на супервизорските институции.

РАМКА 2 – Научени лекции за буџетската транспарентност на локално ниво
Научени лекции од досега спроведените анализи за буџетската транспарентност на локално ниво (Kroth,2012):

- Буџетските информации во голем дел од случаите не се достапни до јавноста
- Буџетските документи многу често се нејасни и во неразбирлива форма за јавноста
- Постојат значајни неусогласености во легислативата помеѓу централната и локалната власт
- Собирањето на податоци во оваа област е доста проблематично

2. Потреба од буџетска транспарентност на локално ниво

Процесот на децентрализација кој сè уште се спроведува во нашата држава доведе голем дел од јавните добра да бидат обезбедувани од единиците на локална самоуправа, а исто така и нивните ингеренции во собирање на приходите за нивно реализирање се сè поголеми. Според тоа, со цел јавните добра во локалните единици да се реализираат што поефикасно треба да се исполнети два услови: граѓаните треба добро да ги познаваат локалните буџети (плановите за трошење и обезбедување јавни добра на локално ниво) и активно да учествуваат во буџетскиот процес. Ова од една страна е директно поврзано со транспарентноста и достапноста на информации за локалните буџетски приходи и расходи (документи), додека од друга индиректно би влијаело на отчетноста на локалните власти за нивните активности и постапки. Меѓутоа овој процес не е едноставен имајќи ги предвид ограниченото знаење на граѓаните за буџетскиот процес, како и многу често недостапноста на определени информации/документи кои го засегаат истиот. Од тие причини нашата проектна активност беше насочена кон:

- мониторирање и утврдување на фискалната транспарентност на локално ниво;
- презентирање на резултатите за зголемување на познавањата кај граѓаните и поттикнување јавна дебата; и
- зголемување на отчетноста на локалните власти.

Сумирано и директно причините за потребата од мониторирање/зголемување на фискалната транспарентност на локално ниво можат да се издвојат од една студија на Иницијативата за отворен буџет (Open Budget Initiative OBI) - **Зошто е важна транспарентноста на локално ниво** (Kroth, 2012, OBI):

1. *Ги мониторира практиките на локалната власт, кои се посебно значајни за алокација на ресурсите и обезбедување на услуги*
2. *Ги открива празнините во јавниот финансиски менаџмент на локално ниво и има потенцијал за намалување на корупцијата и грешките во управувањето*
3. *Ги следи финансиските текови од изворот до местото на нивно користење, дава одговор на ex-post прашања за извршувањето, имплементирањето и набавката*
4. *Ја зголемува отчетноста пред јавноста за прашања од јавен интерес (училишта, инфраструктура итн.)*
5. *Ја стимулира и зголемува граѓанската активност и јавната дебата*

6. *Овозможува мониторинг и помош при контрола на локалното задолжување*
7. *Овозможува споредба на национално ниво и ја поттикнува конкуренцијата на меѓу-локално ниво.*

Отворањето на вратите за граѓаните во буџетскиот процес е битен чекор за демократизирање на владеењето во локалните самоуправи. Буџетската транспарентност го олеснува пристапот на граѓаните до информациите за приходите и расходите на властите на централно и локално ниво, а бидејќи буџетите се главните документи во кои се наведени приоритетите на властите во однос на политиките, полесниот пристап на граѓаните до нив е предуслов за јавното учество во распределбата на јавните средства.

Со овозможувањето граѓаните да преземат активна улога во буџетските процеси, преку истакнувањето на своите потреби и приоритети во текот на процесот на предложување на буџетот, ќе се зголеми интересот на граѓаните да надгледуваат во подолг рок не само како нивните (јавните) пари се трошат, туку и како нивните идеи се остваруваат.

Транспарентен, лесно достапен и лесно разбирлив буџет е одлика на отчетна власт. Таквата транспарентност го олеснува надгледувањето на трошењето на јавните финансии и ја обесхрабрува злоупотребата на овие средства од страна на властите. А доколку граѓаните имаат доверба во трошењето на јавните финансии, ќе бидат и помотивирани да ги плаќаат даноците и таксите, што повторно позитивно ќе се одрази и на буџетот на локалната самоуправа.

Како дополнение на ова во продолжение ги презентираме **шесте принципи по кои треба да се водиме при зголемување на транспарентноста на локално ниво**, изведени од истражувањето на Партнерската иницијатива на ИБП (IBP Partnership Initiative, Lakin, 2011):

1. Локалните власти треба да обезбедат целосно транспарентни и сеопфатни информации на јавноста, во однос на буџетираниите и фактичките приходи и расходи во сите фази на буџетскиот процес
2. Локалните власти треба да бидат контролирани (ревизија) интерно и екстерно, а исто така ревизорските извештаи треба да бидат достапни до јавноста (со сите делови согласно законските прописи)
3. Каде што локалните власти имаат дискреција во користењето на фондовите, кои им се трансферирани од другите нивоа на власт, или нивни сопствени приходи, треба да се даде можност на локалниот совет и граѓаните да дадат свој инпут во повеќе фази на буџетскиот процес.
4. Донесениот буџет на централно и локално ниво треба да содржи детални информации (квантитативни и квалитативни) за трансферите од другите нивоа на власт, вклучувајќи ја нивната големина, правилата/принципите

- по кои се добиени и потрошени (каде е можно и формулата по која се дистрибуирани)
5. Дистрибуцијата на средствата помеѓу суб-националните единици треба да го има принципот на еднаквост и треба да биде водена од потребата/побарувачката за услуги (а не само од страната на понудата – инфраструктура, персонал). Буџетот треба да содржи наративни и квантитативни информации за потребата/побарувачката за услуги во однос на тоа како се дистрибуирани средствата
 6. Каде што фондовите се децентрализирани, предлог буџетот и другите буџетски документи кои се јавно достапни треба да содржат наративни информации за одговорностите на секое ниво на власт во однос на обезбедувањето децентрализирани услуги, јавните канцеларии или одговорните лица и фондовите/средствата кои се доделени за тие одговорности.

Дел 2

3. Следење на транспарентноста на буџетскиот процес на ЕЛС во Македонија

Додека за мерење и мониторинг на транспарентноста на национално ниво постојат бројни студии и истражувања, многу ретки или скоро да не постојат истражувања и дефинирани методологии за утврдување на транспарентноста на локално ниво. Најголем број од студиите кои се занимаваат со мерење на транспарентноста на национално ниво, истото го спроведуваат преку пополнување на прашалници кои најчесто се базирани на прирачници од методологиите развиени од ММФ, ОЕЦД и ОБИ.

Оттука основите на фискалната/буџетската транспарентност на национално ниво се поставени во:

- „Кодексот на добри практики за фискална транспарентност на Меѓународниот монетарен фонд“ (2007)
- „Најдобри практики за буџетска транспарентност“ на Организацијата за економска соработка и развој (2002).
- Индексот за отворен буџет (ОБИ)

Меѓутоа специфична е ситуацијата кога е потребно да се користи меѓународно утврдена методологија за мерење на транспарентност на локално ниво, а уште посспецифична е ситуацијата кога треба транспарентноста на локално ниво да се следи/мониторира континуирано во определен временски период¹ (како што е случајот во нашиот проект).

Меѓутоа специфична е ситуацијата кога е потребно да се користи меѓународно утврдена методологија за мерење на транспарентност на локално ниво, а уште посспецифична е ситуацијата кога треба транспарентноста на локално ниво да се следи/мониторира континуирано во определен временски период (како што е случајот во нашиот проект).

Имајќи предвид дека не постои меѓународен водич кој може да понуди методологија за спроведување на мониторинг/истражување кои се однесуваат на транспарентноста на локално ниво, нашите организации беа исправени пред голем предизвик – на што да биде финансирана методологијата која треба се користи во мониторирањето. Едно од ретките

¹ На национално ниво такво мониторирање прави ОБИ, меѓутоа истото доминантно се сведува на следење на временските точки на објавување на буџетските документи во буџетскиот процес.

релевантни истражувања кое ја обработува оваа проблематика, претставува студијата која ги анализира методологиите користени во десетте пилот проекти на Иницијативата за партнерство на ИБП, кои воедно преставуваат прв чекор кон развивање на прирачник и методологија за мерење на буџетската транспарентност на локално ниво (види Kroth, IBP, 2012).

Пилот проектите кои ја мерат буџетската транспарентност на локално ниво се спроведени во Аргентина, Боливија, Бразил, Хрватска, Еквадор, Индија, Индонезија, Мали, Монголија, Перу. Најблиска од овие земји ни е Хрватска, па истата во еден сегмент може да ни послужи во утврдување на рамките на нашата методологија и подоцна споредување на резултатите (Institut javnih finansija, IBP, 2010). Иницијативата за партнерство на ИБП во овие пилот проекти на реализаторите им дал слобода во дефинирање на методологии кои најдобро би ја измериле фискалната транспарентност на локално ниво. Меѓутоа, сепак воочливи се значајни **недостатоци во истражувањата и методологиите во спроведените анализи за фискалната транспарентност на локално ниво:**

- ✓ Пилот проектите на ИБП се првите чекори за креирање некој водич за локална фискална транспарентност;
- ✓ Истражувањата доминантно ја содржат методологијата на ОБИ – која иако е наменета за национално ниво, со промена на неколку зборови ја приспособуваат за локално ниво;
- ✓ Круцијални делови, како извршувањето на буџетите и обезбедувањето на услуги се многу малку застапени;
- ✓ Во повеќето анкети/анализи одговорите се земани здраво за готово без да се провери релевантноста и точноста на изворот;
- ✓ Во голем дел од истражувањата се измешани објективни и субјективни елементи, што треба да се има предвид при толкување на резултатите.

При дизајнирање на методологијата за мониторирање на локалната фискална транспарентност како основа ги користиме:

- ✓ Анализа на релевантната литература во областа на мерењето и мониторирањето на националната и локалната фискална транспарентност (меѓу кои доминантно Кодексот на добри практики за фискална транспарентност на ММФ, Најдобрите практики за буџетска транспарентност на ОЕЦД, Иницијативата за отворен буџет, прашалникот, искуствата од пилот проектите спроведени од ИБП, посебно случајот на Хрватска итн.);
- ✓ буџетските закони и регулативи кои ја даваат генералната рамка за мониторинг (основите за мониторинг на буџетската транспарентност во законската регулатива во кратки црти се преставени подолу).

- ✓ При дизајнирање на методологијата исто така ги имавме предвид целите на проектот, како и капацитетите на организациите кои го вршеа мониторингот.

3.1. Структура на методологијата

Методологијата опфаќа повеќе сегменти кои ја засегаат фискалната транспарентност на локално ниво. Покрај основите во законската регулатива (која исто така може да биде предмет на дебати и анализи, колку е насочена кон зголемување на буџетската транспарентност на национално и локално ниво), исто така треба да се земат предвид и другите активности, информации, документи кои не се опфатени во истата, а се неопходни за транспарентно следење и учество во буџетскиот процес. Имајќи предвид дека ова е прво истражување од овој вид во државата, посебно интересно е да опфатиме што повеќе сегменти, и од тие причини во нашата анализа е вклучено и мерењето на перцепциите на определени групи (граѓаните и граѓанските асоцијации, советниците во општината, вработените во ЕЛС кои непосредно учествуваат во буџетскиот процес). Ова би требало да ја дополни сликата за буџетската транспарентност во ЕЛС и да овозможи креирање на препораки кои од една страна ќе ја зголемат транспарентноста и отчетноста на локално ниво, а од друга ќе влијаат на што порационално искористување на ресурсите во ЕЛС.

Методологијата за мониторинг/мерење на буџетската транспарентност на локално ниво е структурирана во неколку нивоа:

- **Достапноста на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес;**
- **Структурата и адекватноста на буџетските документи**
- **Соработка на организациите кои вршат мониторинг со општинските власти, информации за соработка, документи и членови на советот на општината**
- **Перцепцијата на членовите на Советот (примерок од власт и опозиција) на општината во однос на буџетскиот процес (донесување, имплементирање и мониторинг)**
- **Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес**
- **Перцепцијата на граѓаните, граѓанските асоцијации и медиумите**

Покрај подготвените прашалници за утврдување на транспарентноста од различни аспекти, исто така беше дефинирана и форма на наративни месечни/квартални кои исто така требаше да ги пополнуваат мониторингите и

кои претставуваат сублимирана форма на главните активности извршени во секој период².

3.2. Процес на имплементирање

За секое од претходно дефинираните нивоа на буџетска транспарентност беше креиран прашалник кој најдиректно и наједноставно треба да ги отслика состојбите во секоја од наведените области. Исто така, детално е разработен метод со кој податоците се собираат и обработуваат со цел да добиеме месечни/квартални извештаи кои ја отсликуваат реалната ситуација. Имајќи го предвид обемот на работата на целата територија на Р. Македонија и фактот дека организациите кои ги собираа и обработуваа информациите (иако поминаа обука со цел зголемување на нивните капацитети во оваа област), делуваат во различни сфери и не секогаш се експерти во областа на јавните финансии, направен е обид обемот на прашањата, нивната структура и ниво на сложеност да бидат што поедноставни и достапни за разбирање, анализа и презентирање.

Во продолжение на кратко ќе упатиме на процесот низ кој се собираа податоците/информациите за различните аспекти на транспарентноста на локално ниво:

1. Достапноста и структурата (адекватноста) на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес – Податоците/документите беа обезбедени од веб страните на општините (приоритет), преку контакт со општински службеници (втора опција) и со официјално барање за пристап до информации (трета опција). Прашалникот се пополнуваше месечно. Некои прашања беа одговорани во зависност од временската рамка во која беа објавувани определените буџетски документи (согласно законските одредби кои ќе бидат презентирани подолу).

2. Соработката со општинските власти - информации за соработка, документи и членови на советот на општината. Податоците беа обезбедени од веб страните на општините, преку личен контакт и вклучување во процесите и преку истражување на организацијата. Податоците/информациите беа следени континуирано и извештаите/прашалниците беа доставувани на месечна основа. Во текот на три месеци организацијата која вршеше мониторинг во определен регион имаше обврска да присуствува на минимум

² Види приказ на овие дополнителни извештаи кои треба да ја дополнат сликата за транспарентноста на локално ниво во “Прирачник за мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво”, ЦЕА, 2014.

еден состанок на Советот на општината и да достави минимум едно барање за информација (поврзана со буџетскиот процес) во секоја од општините кои се во нејзина надлежност³. Овој прашалник содржеше и некои прашања кои се однесуваат на процеси/настани кои се случиле пред да почне мониторирањето. Мониторите имаа обврска таа информација да ја побараат од претставници на локалната власт, но можеа за истата да се обратат до претставници од граѓанскиот сектор или оние лица кои евентуално се посочени во одговорот на властите дека присуствувале на тие настани. Доколку за дел од прашањата беа добиени определени информации од други извори, или одговорите беа засновани на сопствено истражување (на организацијата), истите се внесуваа во прашалникот, меѓутоа задолжително се внесуваше и изворот/начинот на кој истото е констатирано.

3. Перцепцијата на членовите на Советот (примерок од власт и опозиција) на општината во однос на буџетскиот процес (донесување, имплементирање и мониторинг). Податоците беа обезбедени од преку контакт по е-поштасо советниците и личен контакт, додека фреквенцијата на пополнување на прашалникот беше на квартално ниво. Во текот на еден квартал секоја организација - монитор имаше обврска да добие најмалку еден пополнет прашалник од секоја од општините кои се во нејзина надлежност.⁴ За пополнување на прашалникот требаше да се обезбеди примерок од најмалку еден советник претставник од владејачката коалиција или еден претставник од опозицијата. Секој квартал членовите од општинскиот Совет кои беа дел од истражувањето се менуваа, со цел да се опфатат поголем број мислења од претставници во Совет (4 квартали x 1 претставник = 4 претставници од секоја општина).

4. Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес – Податоците беа обезбедени преку контакт по е-пошта и личен контакт додека фреквенцијата на пополнување на прашалникот беше квартална. За пополнување на прашалникот беше потребен примерок од најмалку еден претставник од администрацијата вклучена непосредно во буџетскиот процес од секоја општина во надлежност на организацијата. Во текот на секој квартал организацијата требаше да добие пополнети прашалници од секоја од општините кои се во нејзина надлежност. Секој квартал вработените (администрацијата која може да биде од пошироката

³ Тука беа вклучени се и неколку прашања чии што одговори во доминантен дел би останале непроменети за време на периодот на мониторингот (прашање бр.5, 8, 9, 10 итн.). Меѓутоа доколку има промена таа се вклучува во извештаите.

⁴ Во месечните извештаи беше наведено во кои општини е спроведено анкетирањето во тој месец, на квартално ниво се презентираат сумирани резултати

област на буџетската проблематика – претставници на извршната власт, буџетското одделение, одделението за информирање на јавноста) кои беа дел од истражувањето (го пополниле прашалникот) се менуваа, со цел да се опфатат поголем број мислења.

5. Перцепцијата на граѓаните, граѓанските асоцијации и медиумите.

Податоците беа обезбедувани преку контакт по е-пошта и личен контакт, а фреквенцијата на пополнување беше квартална. За пополнување на прашалникот беа потребни најмалку два претставници од граѓанските асоцијации од секоја општина. Посебен дел од прашалникот се однесува само на медиумите. Во текот на три месеци организациите требаше да добијат пополнети прашалници од секоја од општините кои беа во нејзина надлежност. Секои три месеци претставниците од граѓанскиот сектор и медиумите кои беа дел од истражувањето (го пополниле прашалникот) се менуваа, со цел да се опфатат поголем број мислења.

Организациите кои го вршеа мониторингот по регион периодично доставуваа:

- Пополнет наративен извештај – прв месечен/месечен/квартален⁵;
- Пополнета табела во ексел со цел да се има детална и прегледна евиденција за пополнувањето на секој од прашалниците – по месеци, општини и збирно;
- Оригиналните примероци од пополнетите прашалници за секоја општина.

3.3. Предизвици и ограничувања во креираната методологија

Имајќи ја предвид обемноста и комплексноста на целиот процес на мониторинг во креирањето и имплементирањето на методологијата (процесот на имплементација на проектот) се соочивме со бројни предизвици и ограничувања на кои имаше потреба да се адаптираме и да правиме компромиси:

- Главен предизвик - Да креираме контролни точки според кои ќе можеме да направиме мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво, имајќи предвид дека не постои меѓународен водич за фискална транспарентност на локално ниво. Во оваа насока исто така предизвик претставуваше дизајнирањето на методологија за мониторинг на локалната

⁵ Формата прикажана во Прирачник за мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво”, ЦЕА, 2014.

транспарентност во определен период (во нашиот случај 1 год.),⁶ имајќи предвид дека постоечките методологии ја мерат фискалната транспарентност во определена временска точка/момент⁷. Според тоа, постоеше потреба од комбинација од методологии со цел да создадеме кохерентен пакет кој ќе може да се користи за мониторирање.

- Менторирањето на организациите кои го вршеа мониторингот беше посебен предизвик кој требаше да се надмине. Секоја од организациите вклучени во мониторингот имаа различна област во која делуваа, додека од друга страна кај значаен дел од нив познавањата (капацитет) за јавните финансии, фискалната транспарентност/отчетност беа скромни. Токму поради тоа беа спроведени и планираните обуки за подигнување на нивниот капацитет, кои го намалија јазот кој постоеше во оваа насока. Оттука во процесот на менторирање се јави потреба за индивидуално прилагодување на нашите напори според потребите на секоја од организациите. Покрај тоа, организиравме и неколку групни сесии каде што беа решавани заеднички проблеми/дилеми и организациите разменуваа мислења. Разликата во структурата на организациите вклучени во мониторингот понатаму се одразуваше и на точноста, опфатот и навременоста на доставувањето на информациите/податоците од секоја од организациите. Во однос на претходното нашите напори беа во на континуирана/секојдневна основа координација на информациите, насоките и препораките за дејствување со секоја од организациите.

- Во имплементирањето на терен на методологијата исто така се појавија низа ограничувања кои требаше да се надминат. Дел од општините (помалите) немаа функционални веб страни или адреса за комуникација преку електронска пошта, со што контактот со нив беше отежнат; При исполнување на предвидените обврски во однос на број на испитаници во рамките на третиот,четвртиот и петтиот прашалник се јави проблем во обезбедување на потребниот број на советници, вработени во општината и граѓански организации или медиуми. Ова од причина што при мониторирањето се бараше истите да не се повторуваат, што во определени случаи беше тешко изводливо.

- Барањето за пристап до информации од јавен карактер со кое се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации за да се овозможи на граѓаните да побараат и да добијат информации од институциите често се користи како задолжителна формалност која треба да се исполни за да се добие информацијата односно

⁶ На национално ниво такво мониторирање прави ОБИ, меѓутоа истото доминантно се сведува на следење на временските точки на објавување на буџетските документи во буџетскиот процес.

⁷ Иако фискалната транспарентност не може да се смени преку ноќ.

документ кој е поврзан со буџетскиот процес кај ЕЛС. (Во текот на периодот на мониторирање поднесени се 107 барања за буџетски документи со користење на пристап до ИЈК).

<i>Регион</i>	<i>Присуство на Седници на совет на ЕЛС</i>	<i>Поднесени барања за ПИЈК</i>	<i>Одбиени/ Неодговорени</i>
<i>Скопски</i>	37	41	1
<i>Вардарски</i>	23	0	0
<i>Југоисточен</i>	9	24	10
<i>Источен</i>	19	19	0
<i>Североисточен</i>	23	0	0
<i>Пелагониски</i>	30	12	5
<i>Полошки</i>	7	11	0
<i>Југозападен</i>	13	0	0
<i>Вкупно</i>	161	107	16

На крај треба да се напомене дека ова е прв обид за мониторирање на буџетската транспарентност на локално ниво на целата територија на државата и еден од ретките во регионот. Ова треба да се има предвид при оценувањето на методологијата и недостатоците/пропустите кои можат да се појават при нејзиното креирање. Се надеваме дека овој наш обид ќе претставува добра основа во иднина да се превземаат уште посериозни и пообемни истражувања во оваа сфера.

3.4. Основи за мониторирање на фискална транспарентност на локално ниво во македонската легислатива

Буџетската транспарентност претставува широк концепт кој најчесто само во определен сегмент е дефиниран во законската и подзаконската регулатива. Меѓутоа целта на овие проекти и анализи е токму во тоа да се дефинираат клучните критични точки каде што постои потреба од подобрување/зголемување на транспарентноста. Тие критични точки понатаму треба да бидат почетна основа за надградување и подобрување на законската рамка која се однесува токму на овој клучен сегмент за ефикасни и ефективни јавни финансии, пониско ниво на корупција, подобар државен рејтинг и повисок економски раст. Во продолжение ќе направиме обид во сублимирана форма да ги претставиме клучните точки во постоечката законска регулатива во Р. Македонија која има допирни точки со

транспарентноста на локално ниво⁸. Оваа законска регулатива и нејзината примена претставуваат основа за мониторирање на законски дефинираното на базично ниво на транспарентност (кое само делумно се применува). Покрај ова ниво на транспарентност нашата студија вклучува повеќе други аспекти и перцепции за транспарентноста на локално ниво во Р. Македонија кои можат во иднина да бидат делумно вклучени во определени законски и подзаконски акти.

Селектирани делови од Закон за Буџетите - Пречистен текст (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12) кои се однесуваат на аспекти поврзани со буџетската транспарентност и отчетност на локално ниво.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ

- Извештајот за извршувањето на буџетот се објавува на веб страната на Министерството за финансии.
- **Извештајот за извршувањето на буџетот на општините се подготвува согласно со закон.**
- Буџетот на Република Македонија и завршната сметка на Буџетот на Република Македонија се објавуваат во "Службен весник на Република Македонија".
- **Буџетот на општината и завршната сметка на буџетот на општината се објавуваат во службено гласило на општината.**

Селектирани делови од Закон за локалната самоуправа (Службен весник на Р Македонија бр.5 од 29.01.2002 год.)

Граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно и преку претставници во органите на општината.

Информирање на јавноста (член 8)

Органите на општината, комисиите на советот и јавните служби основани од општината се должни, без надоместок да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината, на начин утврден со статутот.

Општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови уредени со статутот.

⁸ Поопширока верзија од законската регулатива во Р. Македонија беше претставена во "Прирачник за мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво" кој беше подготвен во рамките на проектот.

НЕПОСРЕДНО УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО ВО ОПШТИНИТЕ

Облици на учество на граѓаните (Член 25)

Граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните, референдум, на начин и постапка утврдени со закон.

Трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет.

Граѓанска иницијатива (Член 26)

- Граѓаните имаат право да му предложат на советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност.
- Граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања.
- За предлогот од ставот (1) на овој член, советот е должен да расправа ако го поддржат најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.
- Расправата од ставот (3) на овој член, советот е должен да ја одржи најдоцна во рок од 90 дена по доставената иницијатива и да ги информира граѓаните за својата одлука.
- **Референдум**
- **Јавни трибини, анкети и предлози**
- **Претставки и предлози**

Јавност во работата на советот (Член 42)

- Советот работи на седници.
- Седниците на советот се јавни.
- За исклучување на присуството на јавноста на седницата се одлучува ако за тоа постојат оправдани причини утврдени со статутот, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот.
- На расправата за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови, присуството на јавноста не може да се исклучи.

Селектирани делови од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа_(ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ ВО МФ) (Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 47/11) – кои се однесуваат на различни аспекти поврзани со буџетската транспарентност и отчетност.

БУЏЕТ НА ОПШТИНАТА

Буџетот на општината се состои од општ, од посебен дел и развоен дел

Општиот дел содржи:

- консолидиран биланс на приходи и расходи;
- функционална класификација на расходите;
- биланс на тековно-оперативни приходи и расходи;
- биланс на капитални приходи и расходи.
- **Посебниот дел на буџетот** се прикажани расходите според класификацијата на расходите што ја пропишува министерот за финансии, групирани според корисници и програми. Содржи и образложение на буџетот

Буџетски процес - сумирано (Член 27)

- Министерот за финансии најдоцна до 30 септември во тековната година изготвува буџетски циркулар за наредната година.
- Со буџетскиот циркулар општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изготвување на општинскиот буџет, дотациите за општината што ќе се трансферираат од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на фондовите, како и од приходите од други извори.
- Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулираат со буџетски календар донесен од Советот на општината.
- Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до 31 декември во тековната година, по сметки, по потпрограми и по ставки.

Периодични финансиски извештаи (примери на увид)

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

Донесување на годишна сметка

- По истекот на фискалната година, Советот на општината донесува
- Годишна сметка на буџетот на општината. Таа ги содржи сите елементи што ги содржи буџетот на општината искажани како планирани и остварени приходи и расходи за сите општински буџетски корисници.
- Градоначалникот ја доставува годишната сметка за донесување до Советот на општината, најдоцна до 28 февруари во наредната година.
- Советот ја донесува годишната сметка најдоцна до 15 март во тековната година, за претходната година и ја доставува до Министерството за финансии најдоцна до 31 март во тековната година.
- **По донесувањето на годишната сметка градоначалникот за нејзината содржина ја информира јавноста.**

3.5. Методологија и пристап на мониторинг

Методологијата која е користена за следење на транспарентноста на буџетскиот процес кај ЕЛС во Р. Македонија се основа на методологија која е прифатена и користена од повеќе организации на глобално ниво, но адаптирана и прилагодена на локалниот контекст. За таа цел направен е прирачник за следење на транспарентноста на буџетскиот процес кај ЕЛС со кој се следи фактичката состојба на достапност на основните буџетски документи за општините и уште четири прашалници наменети за следење на перцепцијата за нивото на транспарентност на буџетскиот процес на повеќе групи на чинители и засегнати страни од буџетскиот процес кај општините.

Со цел сеопфатен преглед на повеќе чинители кои имаат учество и удел во креирањето на општинските буџети се следеа состојбите на достапност, објавување, подготовка, навременост, структура и содржината на главните (селектирани) буџетски документи, како и перцепциите и мислењето за транспарентноста на буџетскиот процес на: (1) граѓанскиот сектор кој директно вршеше мониторинг на состојбата (2) членовите на советот на општината (3) администрацијата/вработените во ЕЛС и (4) граѓаните, граѓанските организации и медиумите кои делуваат во општините.

Направени се 11 месечни и 4 квартални прегледи на сите ЕЛС во осумте плански региони во Р. Македонија и направени се 365 интервјуа со членовите на советите на општините, 264 интервјуа со вработени во општините, и 305 интервјуа со граѓани/граѓански организации и медиуми.

3.6. Преглед на резултати од следење на транспарентноста на буџетскиот процес на ЕЛС во Македонија

Кај основните буџетски документи за ЕЛС и документите поврзани со буџетскиот процес следена е достапноста на следните буџетски документи и документи кои се поврзани со транспарентноста за процесот на донесување на буџетот во ЕЛС:

- ✓ Статут на општината
- ✓ Предлог буџет
- ✓ Донесен буџет⁹
- ✓ Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС
- ✓ Завршна сметка на ЕЛС
- ✓ Годишен извештај за извршување на буџетот

⁹ Буџетот на единицата на локалната самоуправа претставува годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности, Законот за буџетите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12)

- ✓ Граѓански буџет
- ✓ Извештај од надворешна ревизија на ЕЛС (за претходни години)

Достапноста на документите во текот на периодот јули 2014 –јули 2015 беше разгледувана од аспект на достапност на основните буџетски документи на официјалните веб страници на општините во посебен дел, достапност во склоп на службените гласници на ЕЛС, достапност на неофицијално барање од страна на локални организации кои се дел од Коалицијата за буџетски мониторинг и достапност по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер, по дадениот редослед.

Дополнително, достапноста беше разгледувана и преку структурата на објавените документи, имено дали буџетските документи содржат преглед според економска и функционална класификација, податоци на расходи според корисници, програми, состојба на долг на општината, образложение за макроекономски податоци, образложение за различните расходи и приходи, според програми, податоци за претходна година и идни години, граѓански буџет, структура на годишен извештај, и навременост на доставување на документи според видувања на релевантните „подготвувачи и донесувачи“ на буџетските документи.

3.7. Достапност и адекватност на структурата на основните буџетски документи кај општините

Според наодите за степенот на достапност на основните буџетски документи кои се разгледуваа преку овој процес на мониторинг, во сите ЕЛС во Македонија во склоп на осумте плански региони, можеме да увидиме дека постои различно ниво на достапност на буџетските документи.

Различните нивоа на достапност можат да се утврдуваат во зависност од тоа каде се достапни документите, колку детално (делумно или целосно) како и нивната структура. Десетте мониторинг организации (по една мониторинг организација за општините во шест плански региони и по две за општините во Скопскиот и Полошкиот плански регион) во дадениот период од дванаесет месеци ја следеа достапноста на документите и според нивните согледувања и наоди можат да се визуализираат следните прегледи на достапност на оние буџетски документи поврзани со буџетскиот процес, по општини распоредени во осумте плански региони.

Достапност на документи
Поврзани до буџетскиот процес

Скопски Плански
Регион

 Јавно е достапен на веб страна

 Јавно е достапен како дел од сл.гласник на интернет

 Достапен на барање неформално или зпијк

 Не е јавно достапен/не постои/не е добиен

	Предлог Буџет	Усоен Буџет	Квартални Извештаи	Завршна Сметка	Годишен Извештај	Граѓански Буџет	Ревизорски Извештај	Статут
Аеродром								
Арачиново								
Бутел								
Гази Баба								
Ѓорче Петров								
Зелениково								
Илинден								
Карпош								
Кисела Вода								

Достапност на документи
Поврзани до буџетскиот процес

Скопски Плански
Регион



Јавно е достапен на веб страна



Јавно е достапен како дел од с.гласник на интернет



Достапен на барање неформално или зпијк



Не е јавно достапен/ не постои/не е добиен

	Предлог Буџет	Усвоен Буџет	Квартални Извештаи	Завршна Сметка	Годишен Извештај	Граѓански Буџет	Ревизорски Извештај	Статут
Петровец	🟪	🟪	🟪	🟪	🟪	❌	❌	🟪
Сарај	🟪	🟪	🟪	🟪	🟪	❌	❌	🟪
Сопиште	🟪	🟪	🟪	🟪	🟪	❌	❌	🟩
Студеничани	❌	🟪	❌	❌	❌	❌	❌	🟪
Центар	🟪	🟩	🟪	🟩	🟡	❌	❌	🟩
Чаир	🟪	🟪	🟪	🟪	🟪	❌	❌	🟪
Чучер Сандево	🟪	🟪	🟪	🟪	🟪	❌	❌	🟪
Шуто Оризари	❌	🟪	🟪	🟪	🟪	❌	❌	🟪

Достапност на документи
Поврзани до буџетскиот процес

Вардарски
плански регион

	Предлог Буџет	Усвоен Буџет	Квартални Извештаи	Завршна Сметка	Годишен Извештај	Граѓански Буџет	Ревизорски Извештај	Статут
Чашка	✗	●	●	●	●	✗	✗	●
Велес	●	●	●	●	●	✗	✗	●
Градско	●	●	●	●	●	✗	✗	●
Демир Капија	✗	●	●	✗	✗	✗	✗	●
Кавадарци	✗	●	●	●	●	✗	✗	●
Лозово	✗	●	●	✗	✗	✗	●	●
Неготино	●	●	●	●	●	✗	✗	●
Росоман	✗	✗	●	✗	✗	✗	✗	●
Свети Николе	✗	●	●	●	●	✗	✗	●

● Јавно е достапен на веб страна

● Јавно е достапен како дел од сл.гласник на интернет

● Достапен на барање неформално или зпијк

✗ Не е јавно достапен/ не постои/не е добиен

Достапност на документи
Поврзани до буџетскиот процес

Источен плански
регион

 Јавно е достапен на веб страна

 Јавно е достапен како дел од сагласник на интернет

 Достапен на барање неформално или зпијк

 Не е јавно достапен/ не постои/не е добиен

Источен плански регион	Предлог Буџет	Усоен Буџет	Квартални Извештаи	Завршна Сметка	Годишен Извештај	Граѓански Буџет	Ревизорски Извештај	Статут
Берово								
Виница								
Делчево								
Зрновци								
Карбинци								
Кочани								
Македонска Каменица								
Пехчево								
Пробиштип								
Чешиново Облешево								
Штип								

Достапност на документи
Поврзани до буџетскиот процес

Пелагониски Плански Регион	 Јавно е достапен на веб страна		 Јавно е достапен како дел од сл.гласник на интернет		 Достапен на барање неформално или зпијк		 Не е јавно достапен/ не постои/не е добиен	
	Предлог Буџет	Усвоен Буџет	Квартални Извештаи	Завршна Сметка	Годишен Извештај	Граѓански Буџет	Ревизорски Извештај	Статут
Новаци								
Ресен								
Битола								
Прилеп								
Крушево								
Долнени								
Демир Хисар								
Кривогаштани								
Могила								

Достапност на документи
Поврзани до буџетскиот процес

Полошки
плански регион

 Јавно е достапен на веб страна

 Јавно е достапен како дел од СЛГласник на интернет

 Достапен на барање неформално или зпијќ

 Не е јавно достапен/ не постои/не е добиен

	Предлог Буџет	Усвоен Буџет	Квартални Извештаи	Завршна Сметка	Годишен Извештај	Граѓански Буџет	Ревизорски Извештај	Статут
Теарце								
Брвеница								
Боговиње								
Врапчиште								
Гостивар								
Желино								
Јегуновце								
Маврово Ротуше								
Тетово								

Достапност на документи
Поврзани до буџетскиот процес

Североисточен
плански
регион



Јавно е достапен на веб страна



Јавно е достапен како дел од согласник на интернет



Достапен на барање неформално или зпијк



Не е јавно достапен/ не постои/не е добиен

	Предлог Буџет	Увоен Буџет	Квартални Извештаи	Завршна Сметка	Годишен Извештај	Граѓански Буџет	Ревизорски Извештај	Статут
Куманово								
Кратово								
Крива Паланка								
Липково								
Ранковце								
Старо Нагоричане								

Предлог буџетот, како документ, општините ретко го објавуваат, а онаму каде е достапен главно може да се види во периодот кој му претходи на донесувањето/усвојување на Буџетот за идната година. Истиот е ретко достапен, имено за 2015 година предлог буџетот на веб страните на ЕЛС бил достапен само кај 9 општини, додека истиот кај 33 општини за потребите на мониторинг процесот добиен по барање, а кај останатите 38 општини не бил достапен или не бил добиен за потребите на истражувањето во разгледуваниот период¹⁰. Со оглед на важноста на Предлог буџетот и неговата достапност до што поголем број граѓани пред усвојувањето на Буџетот за следната година, а со цел поголема информираност на граѓаните и овозможување на нивно учество во давањето на предлози, овој документ иако рангиран како најважен од страна на граѓаните (види перцепција и мислење на граѓаните за буџетски документ), не е доволно видлив и достапен за граѓаните и за останатите чинители.

Усвоениот Буџет за 2015 година беше достапен и добиен кај сите општини (освен за две општини) и истиот е објавен на веб страните на општините во посебен дел кој се однесува на буџетот и поврзаните документи што го прави повидлив (кај 37 општини) или пак во склоп на службените гласници на општините кои се достапни на веб станиците (кај 12 општини). Кај останатите општини Буџетот е добиен по пат на неформално барање од страна на локалните организации или со поднесување на барање за пристап до информации од јавен карактер (кај вкупно 29 општини). Имено, постојат општини кои воопшто немаат веб страници (во периодот на мониторинг три општини: Зелениково, Чучер Сандево, Пласница), други кои се само на албански јазик (во периодот на мониторинг Арачиново, Сарај, Чаир, Липково, Теарце, Врапчиште, Желино, Дебар), повремени прекини во функционирањето на странците, неажурирани (застарени) информации на веб страници, итн. што го отежнува следењето на достапноста на документите, освен преку лични посети и барања за пристап до буџетските документи на општината. Дополнително, достапноста на документот во однос на структурата е различна. Имено достапност на документот кој е делумно објавен (неколку страници/членови од буџетот, или заклучок од седница за донесување на буџетот) не може да се класифицира како јавно достапен, иако кај некои општини ваквото делумно објавување е пракса. Кај десетина општини иако во текот на периодот на мониторинг повеќекратно беа барани истите документи, најголем дел од нив, не воспоставија пракса за ажурирање и редовно објавување на истите преку веб страниците.

¹⁰ Периодот на следење е од 15 јули 2014 до 15 јули 2015 година, преку локалните организации кои ги следат ЕЛС во даден плански регион. Имајќи превид дека периодот на следење започна во јули 2014, предлог буџетот за 2014 беше достапен само на барање и за мал број на општини. Предлог буџетите за 2015 година беа следени во релевантниот период кога се подготвуваат и објавуваат.

Кварталните извештаи за извршување на буџетот на општината поретко се објавуваат на веб страниците на општините, а многу почесто се објавува само заклучокот од седницата на Совет за усвоените квартални извештаи од извршување на буџетот, најчесто во рамки на Службените гласници. Општини кои се издвојуваат по добрите примери за редовно објавување на кварталните извештаи за извршување на буџетот се: Гази Баба, Карпош, Битола, Винаца, Прилеп, Новаци, Охрид, Струга, и др.

За разгледуваниот период може да се утврди дека од почетокот на периодот на мониторинг се постигнати подобрувања за објавување на кварталните извештаи или на веб страниците или во склоп на службените гласници. До последниот достапен квартален извештај за извршување на буџетот може да констатираме дека 4 општини ги објавуваат редовно во посебен дел на својата страница, 15 ги објавуваат во склоп на службените гласници (целосно или само одлуки), 48 општини ги доставиле на барање (е-пошта/телефон, лично или официјално преку барање за пристап до ИЈК), а додека за 13 општини кварталните извештаи не се добиени.

Општините подготвуваат **Завршна сметка и Годишен извештај** (во согласност со законската регулатива¹¹), но истите не ги објавуваат целосно на веб страниците. Праксата укажува дека овие Буџетски документи се објавуваат најчесто делумно или пак истите се добиваат на барање, што го отежнува значително пристапот на граѓаните до овие информации, навремено и целосно. Во контекст на “парцијалното” објавување на буџетски податоци дисагрегирани по ставка¹² податоците за трошењето ја буџетските средства ретко се објавуваат. Постојат исклучоци, но истите не се пракса. Сепак кај најголем дел од општините во подготвените Годишните извештаи за извршување на буџетот ги содржат сите елементи кои ги содржи буџетот, прикажани како планирани и остварени приходи/расходи. Имено, завршна сметка за 2014 година достапна е за 21 општини на веб, на 20 општини истата е објавена во склоп на службен гласник на веб, за 29 општини се добиени на барање и за 10 општини истата не е добиена. Годишните извештаи за 2014 добиени се од 65 општини (8 преку веб страница во посебен дел, 18 од службени гласници, 39 на барање, додека кај 14 општини воопшто не се добиени).

Во периодот на мониторинг од достапните и добиените Буџети за 2015, кај 15 општини (од 80) усвоениот буџет нема податоци за класификација на расходите по функција (по намена - функција на трошоци), кај Буџетите на 68 ЕЛС се објавуваат расходи по функционална класификација, додека за останатите не е познато. Кај 34 општини во буџетот за 2015 година постои

¹¹ Закон за финансирање на ЕЛС

¹² Аналитичко презентирање на направените расходи

класификација на расходите според корисници (кај останатите нема или е делумна), а кај 69 општини расходите во буџетот се претставени според програмите за реализација.

Иако Буџетот на општината е документ кој треба да биде алатка за реализирање на стратешките цели на среден рок ($t+2$)¹³ сепак оној дел од **Буџетот на ЕЛС како документ кој е достапен, не содржи образложение за макроекономски податоци или други економски индикатори** (исклучок се Ѓорче Петров и Лозово), план за буџетот во следните две години ($t+1/t+2$) има во 19 општини, додека состојба на долгот како дел од буџетот (2014 или 2015 година) се објавува само кај 9 општини. Состојбата на долгот кај поголем дел од ЕЛС е добиен по поднесено барање на пристап до информации од јавен карактер (како дел од квартални извештаи кои се подготвуваат за Совет на општината).

Граѓански буџет како публикација која на едноставен, разбирлив начин го претставува трошењето на ЕЛС и буџетот, а која е наменета за не стручната јавност не е идентификувана кај никоја од ЕЛС во периодот на мониторирање. Постојат неколку обиди во изминатите години на претставување на годишниот извештај на неколку општини, меѓутоа не е воспоставена редовна пракса и нема унапредување на претставувањето. Овој индикатор поврзан со показателите дека граѓаните бараат и имаат потреба од презентирање на финансиските информации односно на буџетот како и на трошењето на јавните пари во нивната општина на едноставен и разбирлив начин, неразбирањето на буџетските документи поради стилот и класификациите, наведува на потребата ЕЛС да воспостават пракса на подготовка на Граѓански буџет.

Надворешната ревизија кај ЕЛС се врши од ДЗР според годишните програми¹⁴ каде се селектираат одреден број на ЕЛС (Според програма за 2014 година планирани се 21 ЕЛС, додека за 2015 планирани се 6) и се врши ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност. Истите се достапни на веб страницата на Државниот завод за ревизија, додека ретко се достапни на веб страниците на ЕЛС (исклучок се Карпош, Желино, Лозово, Делчево, Охрид, кои ги објавуваат извештаите од надворешната ревизија за поодминати години, односно за оние години за кои е вршена ревизија од

¹³ Основни насоки за подготовка на буџетите на ЕЛС за 2015 година, Министерство за финансии: „Со цел да се подготви ефективен Буџет на општината за 2015 година, потребно е да се испланира буџетскиот процес, односно да се опфатат следниве фази: I Поставување на стратешките цели на општината за 2015, 2016 и 2017 година содржани во програмите за развој, со кои ќе се обезбеди ефикасно извршување на надлежностите и исполнување на потребите на граѓаните...“

¹⁴ Член 23 од Закон за државна ревизија

страна на ДЗР). Овие извештаи се достапни на страницата на ДЗР од 2002 година, а на своите веб страници ги имаат објавено само 5 општини.

Статутите на општините каде се утврдуваат основните принципи на партиципативност и учество на граѓаните кај најголем дел од општините се достапни, освен за 8 општини за кои во текот на мониторингот не успеавме да ги добиеме преку организациите кои вршеа мониторинг.

3.8. Перцепција на граѓанските организации кои вршеа мониторинг за соработката и наодите за транспарентноста на процесот на буџетирање

При вршењето на мониторинг на буџетскиот процес во општините локалните организации (десет организации со свои претставници) ги следеа процесите и со цел да се добијат повеќе информации организациите беа во контакт со општините преку вработените во општините и членовите на Совет. Оттука, преку евидентирање на промени и активности, како и преку нивната перцепцијата за степенот на отвореност за соработка на претставниците на општините, локалните организации водеа евиденција на месечно ниво.

3.8.1. Општините во Скопскиот плански регион

Во однос на соработката со општините во Скопскиот плански регион мониторинзите од организациите Акција Здруженска и ЗИП Институт констатираат дека речиси во сите општини генерално имале добра соработка. Исклучоци и промени во соработката во текот на едногодишниот мониторинг се евидентирани кај Општина Кисела Вода, каде дури кон крајот на мониторингот се евидентира делумна соработка, и значајно подобрување со Општина Центар, споредено од почетокот кон крајот на мониторинг периодот. Најголема пречка кај општините од Скопскиот регион, кога станува збор за мониторирање на буџетскиот процес и достапноста на буџетските документи, претставува недостатокот на активни веб страници и електронска комуникација, па оттука потребата од задолжителна лична посета со цел да се добијат буџетските документи. Затоа пристапот до истите е значително отежнат, особено ако се има предвид дека доколку граѓаните имаат интерес да ги бараат информациите потребно е да одат до општината, да бараат одговорно лице и да чекаат документот да им биде даден во хартиена форма. Имено, тука спаѓаат општините Бутел, Сопиште, Сарај, Чаир, Арачиново.

Кај дел од општините кај кои документите не се достапни на веб страницата, побараните документи се доставени релативно брзо во период од еден до

десет дена кај 6 општини, кај 7 општини тие барања достигнуваат и до 30 дена, додека кај одредени општини за одредени документи нема воопшто добиено одговор.

Во однос на испраќаните барања, не постои нешто што посебно се истакнува затоа што во зависност од потребата и од временскиот период барани се различни документи кои се разгледуваа во овој период.

Контакт со советниците и вработените во општините

Кај 11 општини од Скопскиот регион на нивната веб страница постои листа на советниците со име и презиме, додека најдетални информации вклучувајќи ги имињата, политичката припадност, е-пошта и телефон има само за неколку општини Сопиште, Гази Баба и Ѓорче Петров. Кај пет општини на нивната веб страница нема никаква информација за советниците (Сарај, Арачиново, Шуто Оризари, Студеничани), а Општина Зелениково нема веб страница. Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирањето (Одделение за буџет, финансии) од скопските општини има кај осум општини (е-пошта и/или телефон), додека кај 12 општини на веб страниците нема контакт информации за вработените.

Шест општини ги објавуваат дневните редови на седниците на советите на своите страници (Аеродром, Гази Баба, Карпош, и Кисела Вода редовно, а Ѓорче Петров и Центар понекогаш ги објавуваат), додека останатите не ги објавуваат. Дискусиите (иако најчесто одлуки) од состаноците на советите се достапни, пак, само кај општините Карпош, Кисела Вода, Центар, Аеродром и Ѓорче Петров.

Девет општини во своите статuti налагаат дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно, додека 9 општини во своите статuti имаат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на општинските власти поврзани со буџетскиот процес. Имено, тоа се: Бутел, Гази Баба, Студеничани, Зелениково, Сопиште, Сарај, Чаир, Арачиново и Шуто Оризари.

Присуство на седниците на советите на општините во Скопскиот регион е генерално отворено и со најава, меѓутоа обременето со барања за присуство и одобрување, односно дозвола од Совет кај некои општини, при што посебно се истакнува Општина Кисела Вода (каде само еднаш е добиена дозвола по повеќе обиди), или, пак, тешко се добива информација за точно време за одржување на седниците на Совет, како кај Општина Петровец.

При обидите за присуство на седници (направени се 41 обиди, а при 4 обиди на организациите не им е дозволено присуство) мониторинзите добиле присуство речиси кај сите општини барем еднаш, меѓутоа исто така се соочувале и со различни коментари и забелешки, како и одбивање на присуство на седниците, како кај општините Студеничани, Чучер Сандево и

Кисела Вода, сугестии да не присуствуваат на дадена седница, дозвола за присуство само за одредени точки од дневниот ред, чести промени на претходно закажаните датуми и време на седниците, што го отежнува присуството, и слично.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот од едногодишниот мониторинг, од седумнаесет општини во Скопскиот регион, двете мониторинг организации кои ги следеа општините утврдиле дека во девет општини Градоначалникот или Советот организираат активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку програмата Форуми на заедницата (финансирана од странски донатор), јавни расправи и средби со граѓаните. Овие констатации се на база на следење на веб-страниците, комуникација со граѓаните и комуникација со вработените во општините). Кај ниту една од општините не е забележана јавна расправа, ниту за предлог буџетот, ниту пак за годишниот извештај (разгледување на седница на Совет не се смета за јавна расправа).

3.8.2. Општините во Вардарскиот плански регион

Организацијата Фокус која вршеше следење на буџетскиот процес во општините во Вардарскиот плански регион констатира дека во сите општини има добра соработка кога станува збор за претставниците кои се директно вклучени во буџетскиот процес. При барање на документите кои се поврзани со буџетскиот процес, мониторингите ги добивале најчесто во рок од 1 до 5 денови. Истите се добивани по е-пошта, објавувани се на веб-страниците или, пак, испраќани се по пошта. Најчесто се барани датуми и дневни редови на Седници на совет, па потоа буџети и квартални извештаи за извршување на буџетите на општината.

Контакт со советниците и вработените во општината

Кај 8 од вкупно 9 општини од Вардарскиот регион на нивната веб-страница постои листа на советниците со име и презиме, додека најдетални информации, вклучувајќи ги имињата, политичката припадност, е-пошта и/или телефон има само за општините Свети Николе и Велес.

Додека во текот на мониторингот унапредени се листите за контакти кај повеќето општини, кај само една општина, Кавадарци, сè уште нема листа или никаква контакт информација за советниците.

Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирање (Одделение за буџет, финансии) од вардарските општини (е-пошта и/или телефон) на веб-страниците нема контакт информации со вработените од одделенијата.

Две општини редовно ги објавуваат дневните редови на седниците на советите на своите веб страници (Свети Николе и Велес), додека останатите не ги објавуваат. Дискусиите од состаноците на советот се редовно достапни достапни за Велес, Градско (воспоставена пракса), Неготино, Росоман и Свети Николе, а некогаш делумно се достапни (само одлуки).

Шест општини во своите статuti налагаат дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно, додека кај три општини истото го нема (Лозово, Св. Николе и Росоман). Истовремено пет општини во своите статuti имаат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на општинските власти поврзани со буџетскиот процес (Св. Николе, Кавадарци, Лозово, Росоман и Чашка).

Присуството на седниците на советите кај општините во Вардарскиот регион е генерално отворено со најава, а при обидите за присуство на седници (23 присуства на седници на советите) мониторинзите добиле можност за присуство кај сите општини барем еднаш, без посебни коментари и забелешки.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот од едногодишниот мониторинг, од девет општини во Вардарскиот регион, мониторинзите утврдиле дека во шест општини Градоначалникот или Советот организираат активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку форуми, средби, јавни расправи, при што Велес, Кавадарци, Градско, Неготино, Кавадарци и Демир Капија организирале јавна расправа или форумски сесии за предлог буџетот, додека кај ниту една од општините не е забележана јавна расправа за годишниот извештај или завршната сметка (разгледување на седница на Совет не се смета за јавна расправа).

3.8.3. Општините во Источниот плански регион

Организацијата Фондација за развој на локалната заедница, која вршеше следење на буџетскиот процес во Источниот плански регион, констатира дека во речиси сите општини има добра соработка кога станува збор за претставниците кои се директно вклучени во буџетскиот процес, со евидентирана делумна соработка со претставници на општините директно поврзани со буџетскиот процес во Карбинци и Делчево.

При барање на документи кои се поврзани со буџетскиот процес мониторинзите ги добивале најчесто во рок од 1 до 10 денови и истите се добивани по е-пошта. Најчесто се барани буџети, завршни сметки и квартални извештаи за извршување на буџетите на општината.

Контакт со советниците и вработените во општината

Кај сите 11 општини од Источниот регион на нивната веб страница постои листа на советниците со име и презиме, додека нај детални информации вклучувајќи ги имињата, политичката припадност, е-маил и телефон има само кај: Кочани, Винаца, и Штип. Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирање (Одделение за буџет, финансии) од општините од овој регион има само кај Делчево и Зрновци.

Седум општини до крајот на мониторингот воспоставиле пракса да ги објавуваат дневните редови на седниците на советот на своите веб страници (или делумно), додека дискусиите од состаноците на советот се достапни за Винаца, Берово, Зрновци.

Според мониторинзите во овој регион, општините во своите статuti не налагаат дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно, додека три општини во своите статuti имаат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на градските власти поврзани со буџетскиот процес - кај Штип, Кочани, Берово.

Присуство на седниците на советот кај општините во Источниот регион е генерално отворено со најава или одобрување и при обидите за присуство на седници (19 состаноци на советите се следени) мониторинзите оствариле присуство кај сите општини и тоа без посебни коментари и забелешки.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот од едногодишниот мониторинг, од еднаесет општини во Источниот регион, мониторинзите утврдиле дека во седум општини градоначалникот или советот организираат активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку форуми, средби, јавни расправи, огласи, трибини со месни заедници и дека Штип, Пробиштип, Кочани, Винаца, Македонска Каменица организирале јавна расправа за предлог буџетот, додека кај ниту една од општините не е забележана јавна расправа за годишниот извештај или завршната сметка (разгледување на седница на совет не се смета за јавна расправа).

3.8.4. Општините во Југозападниот плански регион

Мониторинг организацијата која вршеше следење на буџетскиот процес во однос на соработката со општините во Југозападниот плански регион, Центар за одржлив развој на заедницата – Дебар, констатира дека во речиси сите општини имаат добра соработка кога станува збор за претставниците кои се директно вклучени во буџетскиот процес.

При барање на документи кои се поврзани со буџетскиот процес мониторинзите ги добивале најчесто во рок од 1 до 5 денови и најчесто се барани буџети, завршни сметки, квартални извештаи за извршување на буџетите на општината и состојба на долг.

Контакт со советниците и вработените во општините

На веб страниците на седум општини од Југозападниот регион (Дебар, Дебарца, Македонски Брод, Кичево, Вевчани, Струга и Охрид) постои листа на советниците со име и презиме, најдетални информации, вклучувајќи ги имињата, политичката припадност, е-пошта и телефон има Охрид, а Општина Струга во албанската верзија на официјалната веб страница има листа со телефони на советниците. Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирање (Одделение за буџет, финансии) од општините од овој регион има кај Охрид, Вевчани, Кичево и Дебарца.

Четири општини до крајот на мониторингот воспоставиле пракса да ги објавуваат дневните редови на седниците (или делумно) на советите на своите страници, додека дискусиите од состаноците на советот (често само одлуките) ги има кај општините Дебар, Струга и Охрид.

Според мониторинзите во овој регион Општина Вевчани во својот статут налага дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно, додека три општини во нивните статuti имаат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на градските власти поврзани со буџетскиот процес, и тоа Дебар, Охрид и Вевчани.

Присуство на седниците на совет кај општините во Југозападниот регион е генерално отворено со најава или одобрување и при обидите за присуство на седници (13 седници на совет) мониторинзите добиле можност за присуство речиси кај сите општини барем еднаш, без посебни коментари и забелешки.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот од едногодишниот мониторинг, од девет општини во Југозападниот регион, мониторинзите утврдиле дека во четири општини градоначалникот или советот организираат активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку форуми и средби (во Дебар, Струга, Охрид и Вевчани).

3.8.5. Општините во Југоисточниот плански регион

Мониторинзите од организацијата ЕХО, кои ги следеа буџетските процеси во општините во Југоисточниот плански регион констатираат дека во половина од десет општини имаат добра соработка (некаде променливо), додека делумна или незадоволителна соработка во текот на процесот имаат со

претставниците на општините кои директно се вклучени во буџетскиот процес кај Богданци, Дојран, Радовиш, Валандово, Василево и Ново Село.

При барање на документи кои се поврзани со буџетскиот процес, мониторинзите ги добивале најчесто во рок од 1 до 10 денови, некои до 30 дена, а на одредени барања воопшто не се добиени одговори. Најчесто барани документи се буџети, завршни сметки, квартални извештаи за извршување на буџетите на општината.

Контакт со советниците и вработените во општината

Кај 7 до 10 општини од Југоисточниот регион на нивната веб страница постои листа на советниците со име и презиме и политичка припадност, додека детални контакти информации нема кај ниедна општина. Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирање (одделенија за буџет, финансии) од општините од овој регион има кај шест општини.

Кај две од општините евидентирано е дека во текот на периодот на мониторирањето ги објавувале дневните редови на седниците на советот на своите веб страници, и тоа Струмица и Василево, додека дискусиите од состаноците на советот се достапни за Струмица, Радовиш, Богданци и Василево само како одлуки.

Според мониторинзите во овој регион, општините во своите статuti не предвиделе дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно, додека шест општини во нивните статuti имаат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на општинските власти поврзани со буџетскиот процес (кај Струмица, Василево, Богданци, Босилово, Конче, Радовиш).

Присуство на седниците на совет кај општините во Југоисточниот регион е генерално отворено со најава или одобрување, освен кај Дојран каде нема дозвола за присуство на граѓански организации. При обидите за присуство на седници (9 седници на советите) на мониторинзите им било овозможено присуство речиси кај сите општини, освен кај Дојран и Гевгелија.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот од едногодишниот мониторинг, мониторинзите утврдиле дека во пет општини градоначалникот или советот организираат активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку форуми, средби, јавни расправи, огласи, трибини со месни заедници (во Струмица, Радовиш, Богданци, Василево и Гевгелија) и дека Богданци и Струмица организирале јавна расправа за Предлог буџетот, додека во Општина Богданци била

организирана јавна расправа и за годишниот извештај или завршната сметка (разгледување на седница на Совет не се смета за јавна расправа).

3.8.6. Општините во Пелагонискиот плански регион

Мониторите од организацијата КЛЕА, кои ги следеа буџетските процеси во општините во Пелагонискиот плански регион, констатираат дека во сите девет општините имаат добра соработка со претставниците кои се директно вклучени во буџетскиот процес.

При барање на документи кои се поврзани со буџетскиот процес мониторите ги добивале најчесто во рок од 1 до 10 денови иако имало случаи тоа да трае и до 30 дена. Воочливо е дека со текот на мониторингот потребите за барања се намалуваат, како резултат на почесто објавување на документите на веб страниците на општините. Најчесто се барани буџети, завршни сметки, квартални извештаи за извршување на буџетите на општината и состојба на долг (К2 образец), и истите се доставувани преку е-пошта.

Контакт со советниците и вработените во општината

Кај повеќето општини во Пелагонискиот регион на нивната веб страница постои листа на советниците со име и презиме, додека политичка припадност и контакт информации има кај Ресен, Кривогаштани и Могила.

Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирање (одделенија за буџет, финансии) од општините од овој регион има кај пет општини со телефон и електронска адреса. Сè уште нема контакт за службените лица од одделенијата за буџет во Битола, Могила и Новаци.

Кај четири општини во текот на мониторингот биле објавувани дневните редови на седниците на совет на нивните веб страници и тоа Ресен, Битола, Кривогаштани и Демир Хисар, додека дискусиите од состаноците на советот во периодот кој се мониторира се забележани како достапни (целосно или делумно како одлуки) за Новаци и Демир Хисар. Кај останатите дискусиите, ниту пак одлуките, не се објавуваат.

Според мониторите во овој регион сите општини во своите статuti налагаат дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно, додека шест општини во своите статuti имаат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на општинските власти поврзани со буџетскиот процес, и тоа кај Битола, Прилеп, Крушево, Долнени, Демир Хисар и Могила, додека кај три делумно.

Присуството на седниците на советите кај општините во Пелагонискиот регион е генерално отворено и тоа најчесто со најава. При обидите за

присуство на седници (30 седници на совет) на мониторините им било овозможено присуство кај сите општини со тоа што кај Општина Могила имало почесто јавување за да се дознае датумот на седница и подолго чекање за одобрување на присуство.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот на едногодишниот мониторинг, од девет општини во Пелагонискиот регион, мониторините утврдиле дека во пет општини градоначалникот или советот организираат активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку форуми, средби со граѓаните и отворени денови. Како и кај повеќето останати општини, јавна расправа за предлог буџетот и јавна расправа за годишниот извештај или завршната сметка немало (разгледување на седница на совет не се смета за јавна расправа).

3.8.7. Општините во Полошкиот плански регион

организациите (во партнерство) кои вршеа следење на буџетскиот процес во општините во Полошкиот плански регион, Младинска алијанса и Центар за едукација и развој, констатираат дека во сите девет општини имаат добра соработка со претставниците кои се директно вклучени во буџетскиот процес.

При барање на документи кои се поврзани со буџетскиот процес мониторините ги добивале најчесто во рок од 1 до 5 денови, иако имало и до 30 дена, но има и барања за кои не е добиен одговор и тоа во повеќе обиди (од Теарце и Маврово Ростуше за барања за буџет, квартални извештаи и годишни извештаи). Најчесто се барани буџети, завршни сметки, квартални извештаи за извршување на буџетите на општината и истите се доставувани преку е-пошта.

Контакт со советниците и вработените во општината

Кај 4 од 9 општини во Полошкиот регион на нивната веб страница постои листа на советниците со име и презиме, додека политичка припадност и контакт информации има само кај Тетово и Јегуновце. Кај останатите нема детални информации со контакт. Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирање (одделенија за буџет, финансии) од општините од овој регион има кај пет општини со телефон и/или е-пошта и тоа кај Брвеница, Врапчиште, Гостивар, Тетово и Јегуновце.

Кај две општини во текот на мониторингот се објавувани дневните редови на седниците на советите на нивните веб страници, и тоа Тетово и Гостивар. Дискусиите од состаноците на советот во периодот на мониторирањето се достапни само кај Гостивар, додека делумно со одлуки достапни се само за Тетово и Маврово Ростуше. Кај останатите ниту дискусиите, ниту одлуките, не се објавуваат.

Според мониторинзите во овој регион две општини во своите статuti налагаат дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно (Гостивар и Теарце), додека кај шест општини во нивните статuti има делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на општинските власти поврзани со буџетскиот процес, и тоа кај Гостивар, Тетово, Желино, Боговиње, Теарце и Маврово Ростуше.

Присуство на седниците на совет кај општините во Полошкиот регион е генерално отворено и без најава (мониторите приставувале на 7 седници на совет) во пет општини. Поднесени се 11 официјални барања за пристап до информации од јавен карактер, на кои за 2 не е добиена информација.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот од едногодишниот мониторинг на деветте општини во Полошкиот регион, мониторинзите утврдиле дека во две општини градоначалникот или советот организирале активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку форуми во Гостивар и Врапчиште. Како и кај повеќето останати општини, немало јавна расправа за предлог буџетот и расправа за годишниот извештај или завршната сметка (разгледување на седница на совет не се смета за јавна расправа).

3.8.8. Општините во Североисточниот плански регион

Мониторите од организацијата ДРОМ кои ги следеа буџетскиот процес на општините во Североисточниот плански регион, констатираат дека во сите шест општини имаат добра соработка со претставниците кои се директно вклучени во буџетскиот процес.

Документите кои се поврзани со буџетскиот процес мониторинзите ги добивале најчесто во рок од 1 до 5 денови, а воочливо е дека со текот на мониторингот потребите за барања се намалуваат, како резултат на почесто објавување на документите на веб страниците на општините. Најчесто се барани буџети, завршни сметки, квартални извештаи за извршување на буџетите на општината.

Контакт со советниците и вработените во општините

Кај 4 од 6 општини од Североисточниот регион на нивната веб страница постои листа на советниците со име и презиме, додека политичка припадност и контакт информации со електронска адреса и телефон има кај Кратово .

Контакти со вработени во администрацијата во општините кои се директно поврзани со буџетирање (одделение за буџет, финансии) од општините од овој регион има кај четири општини со електронска пошта и тоа Куманово, Старо Нагоричане, Ранковце и Кратово.

Кај две општини во текот на мониторингот се евидентира објавување на дневните редови на седниците на советите на нивните веб страници, и тоа Крива Паланка и Куманово. Дискусиите од состаноците на советот во периодот кој се мониторира не се забележани како достапни за ниту една од општините, но се добиваат на барање кај Куманово, а постои видео запис на сите седници на Советот во Крива Паланка, додека Кратово ги објавува делумно, односно само одлуките.

Според мониторинзите во овој регион четири општини во своите статuti налагаат дневните редови и материјалите да се објавуваат јавно, додека кај три општини во своите статuti има делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и/или отчетноста на градските власти поврзани со буџетскиот процес, и тоа кај Крива Паланка, Куманово и Липково.

Присуство на седниците на совет кај општините во Североисточниот регион е генерално отворено и тоа со претходна најава. При обидите за присуство на седници (23 седници на совет) на мониторинзите им било овозможено присуство кај сите општини од регионот.

Активности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес

Во текот од едногодишниот мониторинг во Североисточниот регион, мониторинзите утврдиле дека во две општини градоначалникот или советот организираат активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес, и тоа преку форуми, средби со граѓаните, и тоа во Крива Паланка и Куманово. Како и кај повеќето останати општини, јавна расправа за предлог буџетот и годишниот извештај или завршната сметка не е организирана (разгледување на седница на Совет не се смета за јавна расправа).

3.9. Перцепцијата на членовите на Совет на општините во ЕЛС за буџетската транспарентност

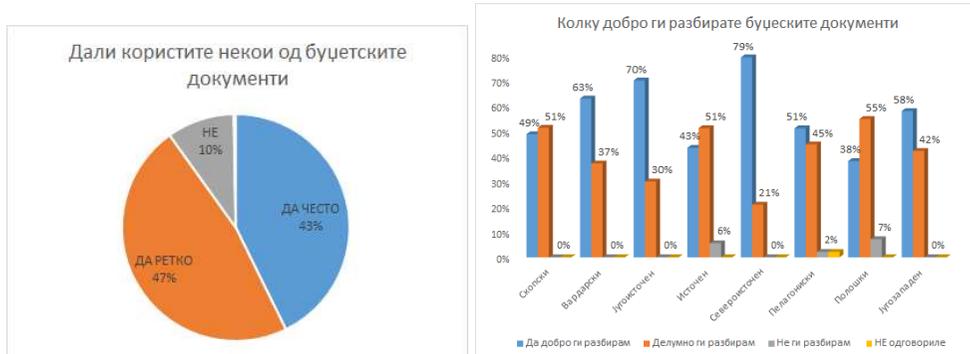
Со цел да се увиди перцепцијата кај членовите на советите на општините за транспарентноста на буџетскиот процес направени се вкупно 365 интервјуа во текот на периодот на мониторирањето, од кои најголем дел се во Источниот плански регион и Скопскиот регион кои истовремено имаат најголем број на општини, додека најмал број се направени во Југозападниот, Југоисточниот и Вардарскиот плански регион. Спроведени се интервјуа со по минимум 1 советник (освен во Општина Кисела Вода, каде не е спроведено ниту едно), најчесто се интервјуирани по 4 советници по општина, но има и општини каде се спроведени интервјуа со сите советници (најмногу во источниот регион). При истото водено е сметка да има баланс помеѓу советници од владејачко

мнозинство и од опозицијата, како и претставници на етнички заедници (онаму каде е применливо).

Број на интервјуа со членови на Совет на ЕЛС (по плански регион)	# на интервјуа	%
Скопски	78	21%
Вардарски	35	10%
Југоисточен	30	8%
Источен	90	25%
Североисточен	24	7%
Пелагониски	47	13%
Полошки	42	12%
Југозападен	19	5%
Вкупно	365	100%

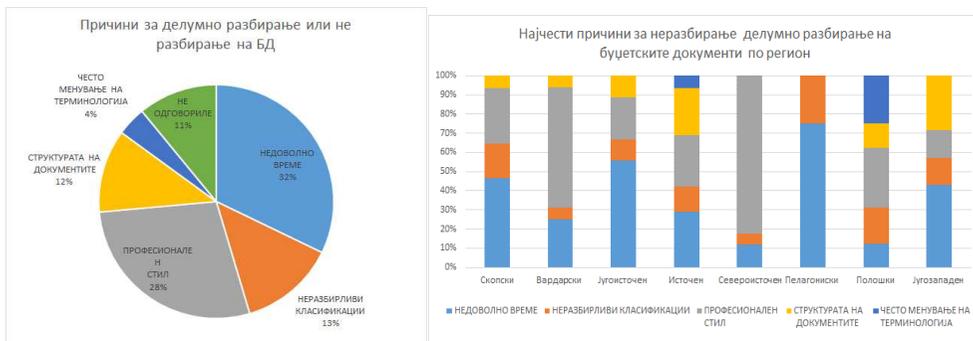
Колку членовите на Советот на општината ги користат буџетски документи и дали ги разбираат

Од интервјуираните членови на советите на општините речиси половина ретко користат буџетски документи, додека 10% воопшто не користат буџетски документи. Само 43% од советниците често користат буџетски документи, а од нив 40% навеле дека ги користат сите буџетски документи и извештаи (буџет, предлог буџет, завршна сметка, квартални извештаи, годишни извештаи, итн.). Членовите на советите на општините во Југозападниот и Југоисточниот регион најчесто користат буџетски документи, додека буџетски документи најретко користат (како процент од советниците во општините во регионот каде припаѓа советникот кој е испитан) во Полошкиот и Источниот плански регион.



Советниците сметаат дека добро ги разбираат буџетските документи со кои работат. Имено, 52% од советниците сметаат дека добро ги разбираат

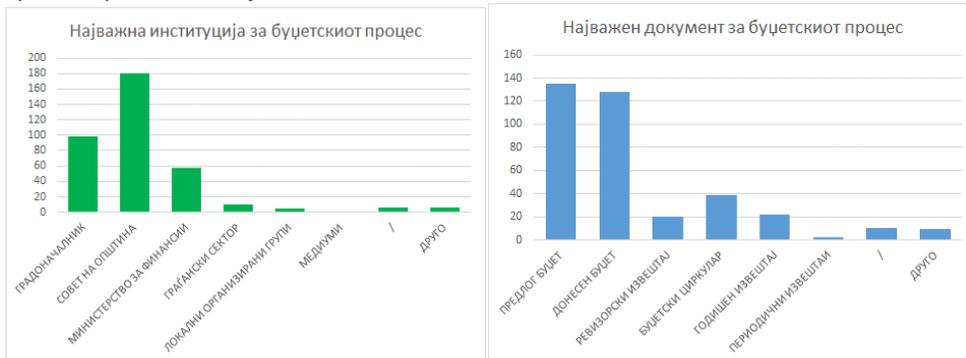
буџетските документи, 45% сметаат дека делумно ги разбираат и само 2% изјавуваат дека не ги разбираат. Имајќи предвид дека Советот на ЕЛС е тој кој што ги носи одлуките поврзани со буџетот, предлага промени на разните буџетски ставки, гласа за усвојување извештаи и слично, делумното разбирање на овие документи од речиси секој втор советник е многу висок процент, што укажува на фактот дека е потребна едукација и запознавање на сите советници со основите на јавни финансии и користење на истите со цел носење на информирани и економски издржани одлуки, кои се во согласност со политиките на општината и државата, како и следење на работата и остварување на целите на извршната власт, односно на градоначалникот. Најчестите причини за делумно разбирање или неразбирање на буџетските документи е немањето доволно време за нивно разгледување (32%) и професионалниот стил на кој се напишани (28%) и поради неразбирливите класификации (15%). Сепак погледнати на ниво на општини по регион, советниците во Североисточниот и Вардарскиот плански регион сметаат дека главна причина е професионалниот стил и структурата на документите. Имајќи предвид дека структурата, стилот и класификациите заедно претставуваат 53% од одговорите на советниците кои делумно ги разбираат или не ги разбираат буџетските документи, се потврдува потребата за подготовка на советниците во оваа сфера, затоа што истите се со различни профили и образование.



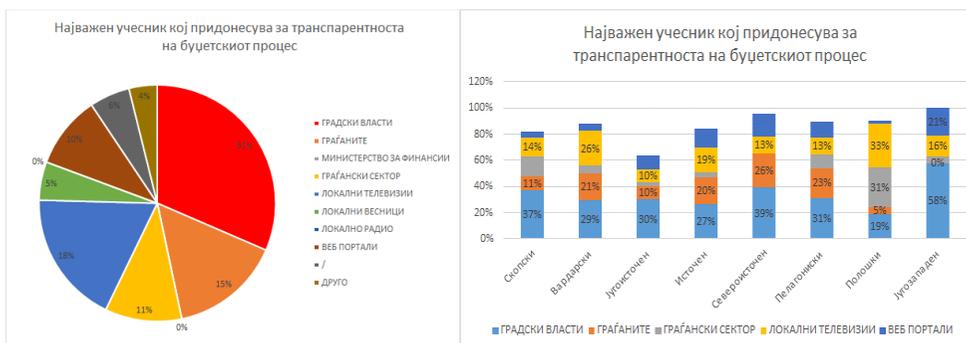
Најважна институција во буџетскиот процес според советниците на општините

Советниците сметаат дека најважна институција и чинител по важност во буџетскиот процес се тие самите, односно Советот на општината, а потоа следат Градоначалникот и Министерството за финансии. Во однос на рангирањето на најважните буџетски документи, мнозинството смета дека Предлог буџетот е на прво место, па донесениот/усвоениот Буџет на општината, па буџетскиот циркулар од Министерството за финансии. Помала важност се дава на ревизорскиот извештај и останатите периодични извештаи. Оваа значајна квалификација во рангирањето на овие буџетски

документи укажува на перцепцијата на советниците во однос на давањето извештаи или отчет пред граѓаните преку извештаите. За разлика од носењето и усвојувањето на буџетот, ефективната реализација и следењето на буџетот според нив има пониска важност, што е во согласност со наодите дека граѓаните немаат чувство дека општините редовно и детално даваат извештаи за сработеното, па оттука и перцепцијата за релативно ограничената транспарентност кај општините.



Членовите на советите во општините сметаат дека најважни учесници кои придонесуваат за транспарентноста на буџетскиот процес (речиси идентично како и граѓаните) се (1) градските власти во кои спаѓаат и самите тие, (2) локалните телевизии и (3) граѓаните и граѓанскиот сектор. Посебни разлики имаме кај Полошкиот плански регион каде најмногу од советниците сметаат дека граѓанскиот сектор најмногу придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес во ЕЛС, а значително помалку градските власти. Додека кај Југоисточниот плански регион 58% сметаат дека најважен учесник кој придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес се градските власти, а граѓанскиот сектор воопшто не се јавува како прворангиран чинител.



Најголем дел, 85% од советниците, сметаат дека имаат доволно време за дискусија и за разгледување на буџетот, како и на приоритетите за следната година пред донесување на буџетот. Додека 14% од испитаните советници

сметаат дека немаат доволно време за ефективно разгледување, како и за дискусија за буџетот и приоритетите за планирање. Од оние кои одговориле негативно со дополнително образложение (60% од советниците кои одговориле негативно) причините кои ги наведуваат се: недоволно време бидејќи од доставување на предлог буџетот до усвојувањето имаат краток период од неколку денови, ограничувањето на дискусијата и отфрлањето на предлозите, но поретко се јавуваат и причини како непознавање на материјата или немање доволно лично време.

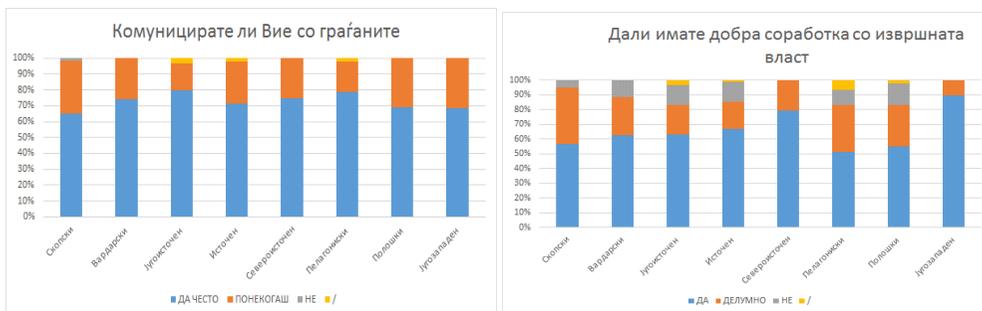
Дури 76% од испитаните советници позитивно одговараат на прашањето дали влијаеле на донесување одредени промени во буџетот. Од вкупно 12 кои дале коментар за тоа на што влијаеле, 8 од нив дале коментар дека предлозите речиси секогаш се отфрлаат, додека 81 (или 22% од испитаниците) од советниците изјавиле дека не влијаеле на промени во буџетот. Од нив, 32 забележале дека причините се затоа што предлозите се отфрлаат, односно дека немаат можност да направат промена, додека 6 од нив забележале дека неможноста за влијание врз буџетот е резултат на незнаење или нестручност во темата.

Како да се зголеми транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес

На прашањето за тоа што според нив може значајно да влијае на зголемување на транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес, дури 69% од членовите на советите на општините (252 од 365) дале одговори за:

- ***Поотворено учество на граѓаните на седниците на советот*** преку поголема отвореност на седниците на советите, со давање на право на дискусија, вклучување на граѓаните во буџетскиот процес преку јавни трибини и расправи за буџетот, прибирање и прифаќање на предлозите на граѓаните;
- ***Интензивирање на комуникацијата со граѓаните***, преку редовно и подетално информирање на граѓаните за буџетот, поголема медиумска покриеност на работата на општината и вклученост на граѓанскиот сектор, поедноставно презентирање на буџетот за граѓаните и подигање на свеста за вклучување во буџетскиот процес.

Речиси сите советници изјавиле дека комуницираат со граѓаните, и тоа 72% редовно, додека 27% понекогаш. Истовремено, најголем дел од советниците (62%) изјавиле дека имаат добра соработка со извршната власт (градоначалникот) или одделението за финансии, поврзана со размената на документи, информации и податоци за буџетскиот процес, со највисоки резултати во Југозападниот регион, а најниски во Пелагонискиот регион.



Речиси една третина од испитаниците- советници не дале одговор за кои буџетски ставки или буџетски документи дискутирале на последниот состанок на Советот на општината. На прашањето за тоа кој дел од буџетскиот процес и буџетот постои најголема спротивставеност кај Советот на општината само 52 советници одговориле. Од нив 24 одговориле дека нема несогласувања, додека најчестите групи одговори за спротивставеностите на седниците на советот се за буџетски ставки кои се однесуваат на: (1) Инвестициите во општината и капиталните расходи (32), (2) Предлог буџетот, усвојување на буџетот и реализација на буџетот (45) и други извештаи, (3) Договорни услуги и трошоци на општината (репрезентации, плати, вработувања, потрошено гориво), (4) Комунални претпријатија и урбанизам, (5) Даноци во општината, (6) Задолжување и сервисирање на долгот на општината, (7) Ребаланс на буџетот и останато.

3.10. Перцепцијата на вработените во ЕЛС за буџетската транспарентност

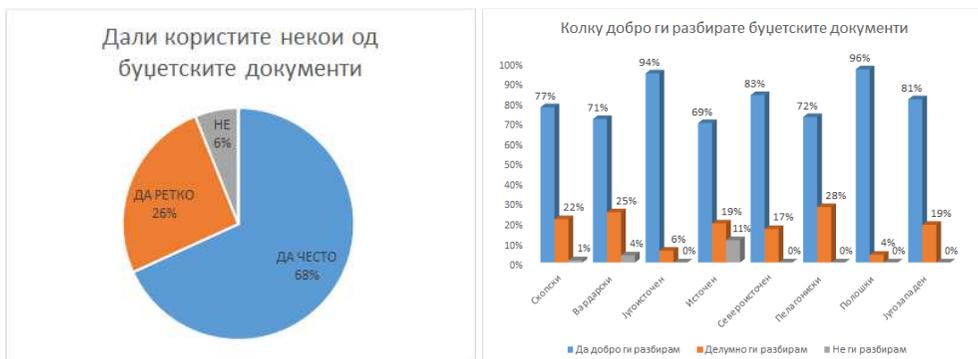
Основна појдовна точка на транспарентноста на буџетскиот процес е можноста на граѓаните да имаат пристап до информации за буџетот, која, пак, зависи од достапноста на документите кои се поврзани со буџетскиот процес. Достапноста на документите во голема мера зависи од општинската власт, но и од општинската администрација и нивната посветеност и отвореност кон граѓаните. Со цел да се увиди перцепцијата кај вработените во ЕЛС во однос на транспарентноста на буџетскиот процес направени се вкупно 264 интервјуа во текот на периодот на мониторинг, од кои најголем дел се во Скопскиот регион (кој истовремено има најголем број на општини), а најмал број се направени во Југозападниот и Југоисточниот плански регион.

Број на спроведени интервјуа со вработени во ЕЛС (по плански регион)	# на интервјуа	%
Скопски	88	33%
Вардарски	28	11%
Југоисточен	17	6%
Источен	36	14%
Североисточен	24	9%
Пелагониски	29	11%
Полошки	26	10%
Југозападен	16	6%
Вкупно	264	100%

Спроведени се интервјуа со по минимум еден вработен, но најчесто се спроведени по 3 интервјуа по општина, а има и општини каде се спроведени интервјуа со поголем број на вработени. Притоа водено е сметка да се даде приоритет на вработени кои се директно поврзани со буџетскиот процес.

Колку вработените во општината ги користат буџетските документи и дали ги разбираат

Од интервјуираните вработени во општината 68% одговориле дека често ги користат буџетски документи на општината, една четвртина (26%) одговориле дека ретко ги користат, додека само 6% одговориле дека воопшто не ги користат буџетските документи. Од тие 40% што навеле кои документи ги користат, наведени се сите буџетски документи, односно: буџетски циркулар, квартални извештаи, предлог буџет, буџет, завршна сметка, годишен извештај, финансиски планови, програми од буџетот, ребаланси, следење на извршување на буџет итн.



Најголем дел (79%) од вработените во општините (како процент од вкупно испитаните вработени во општините од регионот каде припаѓа испитаникот)

сметаат дека добро ги разбираат буџетските документи со кои работат, 19% дека делумно ги разбираат и само 2% дека не ги разбираат. Имајќи предвид дека станува збор за вработени кои секојдневно работат со буџетските документи и извештаи, разбирлив е високиот процент на разбирање. Највисок процент на разбирање на документите, според перцепцијата на самите вработени, има кај вработените во општините во Полошкиот и во Југоисточниот регион (над 94%), додека околу дваесет проценти од вработените во општините во сите останати региони изјавиле дека делумно ги разбираат.

Вкупно осумдесет од интервјуираните навеле причини за неразбирање на документите, и најголем дел од нив како причини ги наведуваат (1) недоволното време (29%), (2) професионалниот стил на кој се напишани документите и (3) неразбирливите класификации.



Одговорите за можните причини за неразбирање на буџетските документи не бележат значајна разлика помеѓу региони и општини, но сепак е индикатор дека околу 30% (80 од 264) од вработените утврдиле дека постои ниво на неразбирање на документите (со идентификување на причините според нивно видување), и дека постои потреба од „унапредување“ на нивните вештини и посветување на повеќе време за подобро разбирање на буџетските документи со кои секојдневно работат.

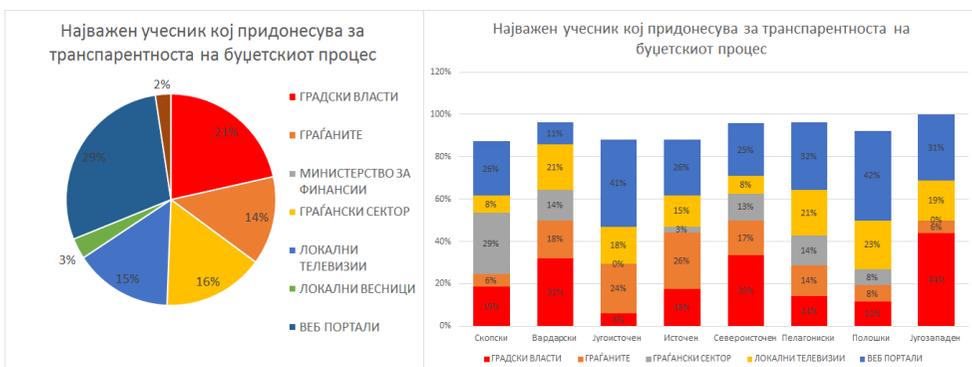
Кои се најважните буџетски документи и институции за буџетскиот процес според вработените

Во однос на рангирањето на институции и чинители во буџетскиот процес, општинските административци сметаат дека најважни се Советот на општината и Градоначалникот, следени по Министерството за финансии, додека останатите чинители се многу ретко прво рангирани. И на ниво на регион резултатите се речиси исти, каде или Советот или Градоначалникот се или прво или второ рангирани.

Како најважни буџетски документи највисоко рангирани се донесениот буџет на општината, предлог буџетот и буџетскиот циркулар од Министерството за финансии. На ниво на региони секаде буџетот е рангиран со најголема важност, освен во Југозападниот регион, каде буџетскиот циркулар се смета дека има најголема важност, па предлог буџетот и изгласаниот буџет. Кај сите региони помала важност се дава на останатите извештаи, како ревизорскиот извештај, годишниот извештај и периодичните извештаи.



Вработените во општините сметаат дека најважни учесници кои придонесуваат за транспарентноста на буџетскиот процес се веб порталите, па градските власти, граѓанскиот сектор и локалните телевизии и граѓаните. Посебни разлики имаме кај Полошкиот плански регион и Југоисточниот регион, каде најмногу од вработените сметаат дека градските власти имаат многу мал удел во придонесот за транспарентноста на буџетскиот процес во ЕЛС, а значително придонесуваат веб порталите. Додека, пак, во Скопскиот регион вработените во општините сметаат дека влијанието на граѓанскиот сектор има најголем удел за транспарентноста.



Најголем дел, 83% од вработените, сметаат дека имаат доволно време за дискусија и за разгледување на предлог буџетот, како и на приоритетите за следната година пред донесување на буџетот.

Додека, пак, 12% од испитаните вработени сметаат дека немаат доволно време за ефективно разгледување, како и за дискусија за предлог буџетот и приоритетите за планирање на буџетот. Од оние кои одговориле негативно, а дале дополнително образложение за причините, наведени се следните причини: доцнење на прегледите од централната власт, преобремен материјал и недоволно време, како и недостаток на човечки ресурси.

Како да се зголеми транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес

На прашањето за тоа што според нив може значајно да влијае на зголемување на транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес, најголем дел од вработените на општините, дури 77% (202 од 264) дале одговори дека е потребно:

- ***Отворање на седниците на советот и одржување јавни расправи и консултации со граѓаните или состаноци со граѓаните во месните заедници, јавни трибини, состаноци, форуми, анкети и предлози од граѓаните;***
- ***Информирање на граѓаните за работата на општината и надлежностите на општината (општинска веб страница, редовно објавување на документи, информации во медиуми, службени гласници, поедноставување на буџет);***
- ***Отворање на предлог буџетот*** за предлозите на граѓаните;
- ***Зголемување на интересот, мотивација и иницијативите на граѓаните да учествуваат во процесот и работата на општината.***

Речиси половина (47%) од вработените изјавиле дека комуницираат со граѓаните: 72% редовно (преку секојдневна работа, комуникација по е-пошта, пренесување на предлози, прием на граѓани, лични контакти, преку служба за односи со јавноста, средби со месни заедници, состаноци, форуми, центар за информирање, анкети, социјални мрежи, итн.), додека 22% понекогаш, а 5% изјавиле дека не комуницираат со граѓаните.

На прашањето дали добиле барање за доставување на информации поврзани со буџетот од страна на граѓаните или граѓанските информации, најголем дел од вработените во општината одговориле дека понекогаш добиле, додека една четвртина одговориле дека често добиваат барања поврзани со буџетот. На ниво на региони, според одговорите добиени од вработените во општината каде припаѓа испитаниот, може да се увиди дека редовно барања за информации поврзани со буџетот добиваат во Североисточниот регион,

додека кај Југозападниот регион има најмалку барања кај вработените во општината за информации поврзани со буџетот.



Нарушувања и поместувања во буџетскиот процес и најчести причини

Според дадените одговори од вработените во општините, и според нивните информации за изминатите години, кај единаесет општини бил нарушен буџетскиот процес, односно не се испочитувани законските рокови и тоа главно за носење на Буџетот за следната година (до 31.12 тековната година за следната година), каде причините кои се наведуваат се: советот не се согласил за буџетот по што е добиено привремено финансирање, советот не го донел буџетот, па по истекот на мандатот на советниците донесен е истиот буџет, ненавремено доставен буџетски циркулар, ненавремен одговор од поединечни буџетски корисници, или на барање на советници поради доцнење на материјалите.

Најчести причини за промени или поместување на буџетскиот процес се измените на определени ставки, продолжувањето на рокови, барањата за измени во буџетот итн. Според 87 вработени кои навеле причини најчесто се јавуваат: (1) неадекватно планирани расходи, поради што се јавува потреба за прераспределба, (2) недоволно приходи или средства во одредени ставки (3) нови проекти, одобрени донации, владини програми кои бараат промени (4) измени на законска регулатива.

Зошто граѓаните се или не се заинтересирани за буџетскиот процес

Според 91 од интервјуираните вработени во општините граѓаните во нивната општина се заинтересирани за буџетскиот процес: (1) свесноста на граѓаните дека се трошат нивните пари, (2) имаат личен интерес од активностите на општината (комунални и инфраструктури), (3) постои интерес за тоа кои проекти и услуги се вршат од општината, (4) општината ги информира и е транспарентна. Од друга страна пак, 80 од интервјуираните вработени сметаат

дека граѓаните не се заинтересирани за буџетскиот процес во нивната општина, а главните причини кои најчесто ги наведуваат се: (1) недоволна информираност и свест кај граѓаните дека можат да учествуваат и да влијаат во работата на општината, (2) недоверба во институциите и во можноста да променат нешто, како и апатија кон политиката и граѓанската активност, (3) незнаење или непознавање на буџетскиот процес, итн. И во првиот и во вториот случај одговорите наведуваат дека интересот на граѓаните во работата на општината зависи од информираноста и од степенот на достапност на информации кај граѓаните, што, пак, од друга страна е во согласност со другите одговори дека е потребен поголем ангажман од страна на општините да ги информираат и да ги вклучат граѓаните во буџетскиот процес, но најпрво да направат информациите да бидат достапни и да ги информираат граѓаните за нивните права и можностите и начините како да учествуваат во буџетскиот процес.

Степен на соработка со Министерството за финансии

Најголемиот дел од вработените (235 од вкупно 251 кои дале одговор на прашањето) сметаат дека имаат добра соработка со Министерството за финансии, 12 сметаат дека истата може да се подобри, а само 4 сметаат дека нема добра соработка.

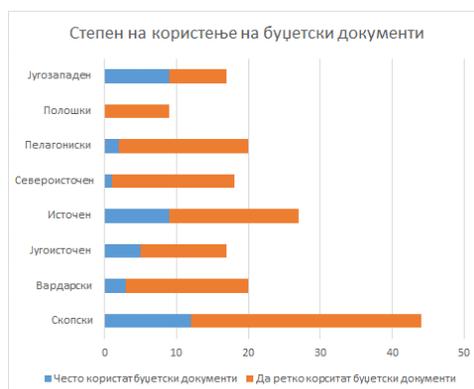
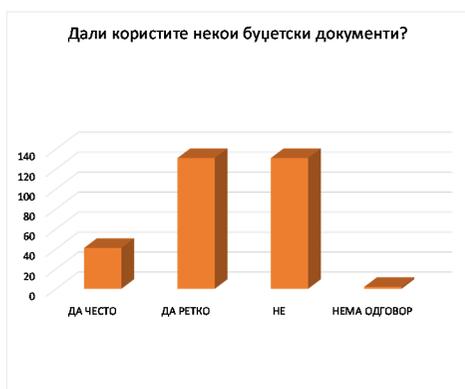
3.11. Перцепцијата на граѓаните, локалните медиуми и граѓанските организации за буџетската транспарентност во нивните општини

Со цел да се испитаат мислењата на граѓаните, претставниците на медиумите и на граѓанскиот сектор за транспарентноста на буџетскиот процес кај ЕЛС, направени се вкупно 305 интервјуа во текот на периодот на мониторинг, од кои најголем дел се во Скопскиот регион, кој има најголем број на општини, а додека најмал број се направени во Југозападниот и Југоисточниот плански регион.

Број на спроведени интервјуа со граѓани, ГО и медиуми (по плански регион)	# на интервјуа	%
Скопски	81	27%
Вардарски	39	13%
Југоисточен	20	7%
Источен	54	18%
Североисточен	34	11%
Пелагониски	29	10%
Полошки	28	9%
Југозападен	20	7%
Вкупно	305	100%

Колку граѓаните, медиумите и граѓанските организации користат документи поврзани со буџетскиот процес во нивните општини и кои

Според одговорите на граѓаните и претставниците на медиумите, и граѓанските организациски може да се утврди дека помал дел користат буџетски документи. Имено 13% изјавиле дека често користат буџетски документи, 43% ретко користат буџетски документи, додека останатите 44% воопшто не користат никакви буџетски документи.



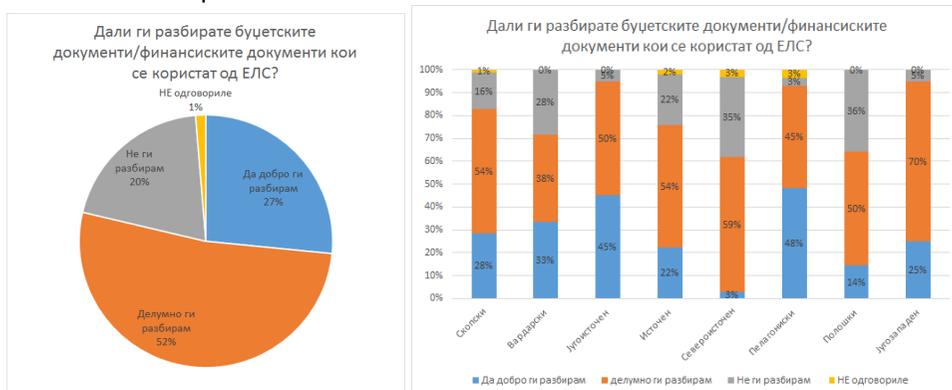
Според одговорите на граѓаните/граѓанските организации/медиумите кои често користат буџетски документи, најмногу ги користат/разгледуваат (1) Буџетот на ЕЛС во која живеат/работат, (2) Завршната сметка на ЕЛС, а поретко се спомнуваат Предлог буџетот и кварталните извештаи. Додека оние кои се изјасниле дека ретко користат буџетски документи во најголем дел не наведуваат кои буџетски документи го користат или разгледуваат. Помал дел од оние кои навеле дека буџетските документи ги користат ретко, најчесто ги

наведуваат (1) донесениот буџет, (2) одделни ставки на буџетот кои се однесуваат на ГО, или конкретни документи за одредена набавка на ЕЛС.

Колку граѓаните ги разбираат документите поврзани со буџетскиот процес

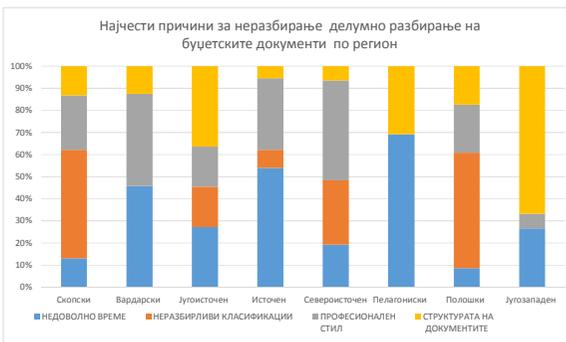
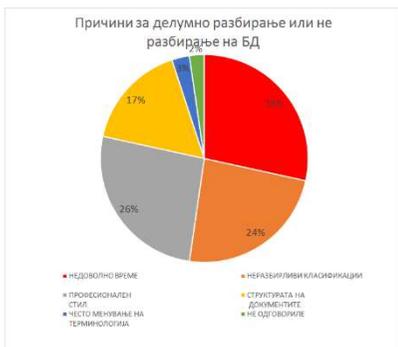
Гледано на ниво на Македонија може да се заклучи дека повеќе од една четвртина (27%) од испитаните граѓани сметаат дека целосно ги разбираат буџетските и финансиските документи на општината, повеќе од половината делумно ги разбираат (52%), а околу една петина воопшто не ги разбираат буџетските документи кои ги подготвува/објавува општината.

Според одговорите на граѓаните по региони, степенот на оние кои целосно ги разбираат буџетските и финансиските документи е највисок во Пелагонискиот и Југоисточниот регион, додека најнизок е во Североисточниот регион. Од оние граѓани кои се изјасниле дека не ги разбираат буџетските документи, најголем процент се јавува кај Полошкиот регион, а најнизок кај Пелагонискиот регион.



Сепак, важен наод се и причините поради кои граѓаните сметаат дека буџетските и финансиските документи на општините се делумно разбирливи или пак не се разбирливи. Начесто наведени причини зошто не се разбираат или делумно се разбираат буџетските документи се (1) недоволното време, односно интерес за истите од страна на граѓаните, (2) професионалниот стил на документите, како и (3) неразбирливите класификации. Недоволното време како причина се јавува во најголем процент од дадените одговори (споредено со останатите одговори во самиот регион) во Пелагонискиот и во Источниот регион, додека кај Полошкиот и Скопскиот регион како најчеста причина за делумно разбирање или не разбирање на буџетските документи најчесто се наведуваат неразбирливите класификации во документи и професионалниот стил на кој се напишани. Тоа што 71% од дадените одговори укажуваат дека буџетските документи се разбираат делумно или не се разбираат воопшто поради неразбирливо презентирање и форма на буџетските документи (структура, класификации, професионален стил)

наведува на потребата за поголема информираност и едукација на граѓаните и претставниците на граѓанските организации и медиумите за документите поврзани со буџетскиот процес, а од друга страна за поадекватно и поедноставено презентирање на буџетските документи пред граѓаните и нестручната јавност (види Граѓански буџет).

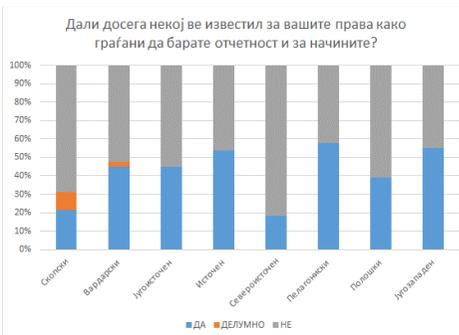


Дали граѓаните се запознаени со своите права за барање на отчетност на ЕЛС

Најголем дел од граѓаните изјавиле дека ги познаваат своите права за тоа како да добијат информации од општините и како да учествуваат во буџетскиот процес. Повеќе од 81% од граѓаните се изјасниле дека ги знаат или делумно ги знаат своите права како да учествуваат во работењето на општината, како и во буџетскиот процес. Гледано по региони (како процент од испитаниците од самиот регион), имаме значајни разлики во Североисточниот регион каде најголем дел од граѓаните од регионот истакнале дека делумно или не ги познаваат своите права, додека во Југозападниот регион значаен процент од граѓаните изјавиле дека ги знаат своите права за добивање на податоци и за учество во локалната власт.



Од вкупно 305 одговори, 38% од граѓаните сметаат дека се информирани/известени за нивните права како граѓани да бараат информации и податоци од локалната власт во која живеат, додека 59% не се информирани за правата и начинот/постапката за барање на податоци и отчетност од локалната власт. Врз основа на одговорите (споредено со одговорите во истите региони), граѓаните на Скопскиот и на Североисточниот регион сметаат дека се најмалку известени за правата за отчетност од локалната власт, додека најинформирани за своите права за добивање на информации и отчетност од ЕЛС се сметаат граѓаните на општините во Пелагонискиот, Југозападниот и Источниот плански регион. Оние кои навеле забелешки дека ги знаат своите права за информации го наведуваат само Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, додека други форми на учество во буџетскиот процес и локалната власт речиси и не се споменуваат како права според Статутот, Законот за локална самоуправа, итн. Од оние кои навеле дека се информирани за своите права да бараат информации, најчесто се среќаваат забелешки дека истите се запознаени со правата според Законот за пристап до информации од јавен карактер, но и дека добиваат информации за своите права поврзани со добивање на податоци и информации од организациите од граѓанскиот сектор (преку информативни средби, обуки, настани), како и од самата локална власт и нејзините активности.



Кои се најважните документи и институции за буџетскиот процес за граѓаните

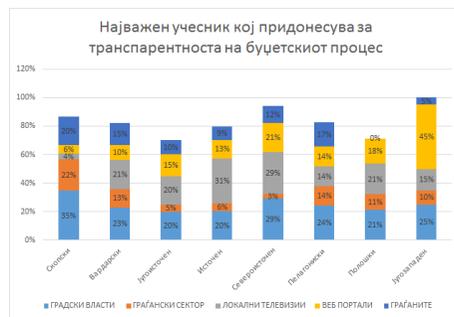
Според граѓаните најважни документи во буџетскиот процес се: (1) донесениот/усвоен буџет (33%) и (2) предлог буџетот (31%). Додека останатите документи кои се рангирани како најважни но, во помал процент, се буџетскиот циркулар, годишниот извештај, периодичните извештаи и ревизорскиот извештај. Од друга страна пак, граѓаните сметаат дека најважни институции за буџетскиот процес на ниво на ЕЛС се (1) Советот на општината, (2) Градоначалникот, (3) Министерството за финансии, додека останатите чинители, според граѓаните имаат значително помала важност за буџетскиот

процес. Споредено со степенот на достапност на горенаведените документи, може да се заклучи дека иако најголем дел од граѓаните сметаат дека втор најважен документ е предлог буџетот, сепак истиот е ретко достапен на увид на граѓаните., и покрај тоа што претставниците на ЕЛС често изјавуваат дека предлог буџетот е ист како и донесениот буџет.



Кој најмногу придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес

Според граѓаните најважни фактори кои даваат придонес кон транспарентноста на буџетскиот процес се општинските власти (26%), локалните телевизии (18%), веб порталите (14%), граѓанскиот сектор (12%), граѓаните (13%) и останатите (под 9%). Од четирите најчесто наведени учесници посебно се истакнува важноста на општинските власти во Скопскиот и Североисточниот регион, важноста на граѓанскиот сектор е истакната во Скопскиот регион, додека за граѓаните од општините во Североисточниот регион има значително помала важност во придонесот за транспарентноста во буџетскиот процес. Посебно се истакнува мислењето во Североисточниот регион за важноста на веб порталите како медиум за информирање. Тоа што градските власти и медиумите се истакнуваат како најзначајни учесници кои придонесуваат кон транспарентност на буџетскиот процес, укажува дека иницијативата за поголема транспарентност граѓаните ја гледаат кај самите власти, односно спроведувачи на буџетот, додека врската со општинската власт во најголема мера ја гледаат преку локалните медиуми.



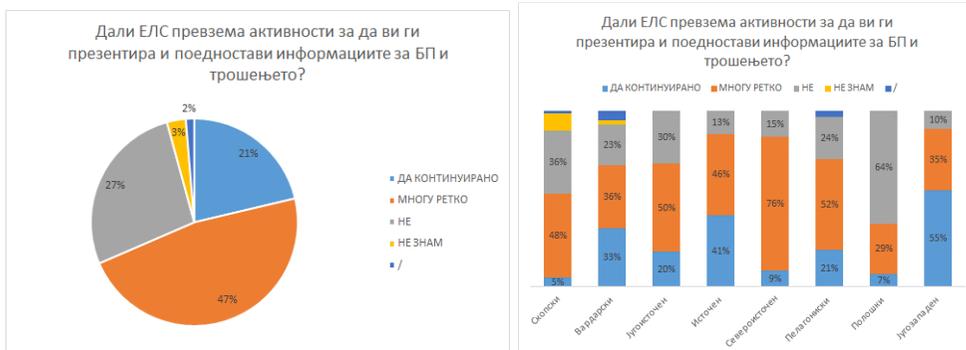
Дали општината ги поедноставува буџетските информации

Поголем дел од граѓаните сметаат дека општините многу ретко превземаат активности за да ги поедностават буџетските информации и трошењето на јавните пари. Најзначајни разлики се јавуваат кај граѓаните во Југозападниот регион (од 20 интервјуа), каде 55% сметаат додека општината континуирано превзема акции, додека само 5% (од 81 интервјуирани) од Скопскиот регион и само 7% (од 28 интервјуа) од Полошкиот регион сметаат дека општините презентираат активности за поедноставување на информациите за јавните трошења и буџетот. Кај оние кои ги навеле формите на активности (во оние општини каде граѓаните одговориле дека општините континуирано превзема активности), посебно се истакнуваат Форумите на задницата (одговори кај Струмица, Илинден, Новаци, Делчево и Гостивар) како и јавни расправи и дебати за буџетот (почесто се спомнуваат кај Охрид, Аеродром и Лозово). Главните причини кои се наведуваат од страна на оние граѓани кои сметаат дека ЕЛС не превзема активности одат главно во две насоки:

- (1) во најголема мера дека **ЕЛС не сака да обелоденува информации** поврзани со буџетот поради „немање интерес, скриени намери, неземање предвид на потребите на граѓаните или несфаќање дека имаат обврска кон граѓаните да даваат објаснување“ што укажува на немање доверба во ЕЛС во однос на трошењето на буџетските средства; и дијаметрално спротивното
- (2) дека **граѓаните не се заинтересирани, или се неинформирани** за буџетскиот процес и јавните финансии кои се непознати за „обичните граѓани“ (29 од 83 анкетирани одговориле со не и дале мислење за причините или 35%).

Ако овие перцепции се земат предвид заедно со факторот дека ниту една општина не подготвува Граѓански буџет, може да се заклучи дека е потребен поголем ангажман на ЕЛС за да им ги презентираат буџетските податоци на граѓаните на едноставен и разбирлив начин и да се промовираат помеѓу граѓаните со поголем интензитет, додека формите на партиципативно буџетирање и активно вклучување преку консултации со граѓаните (во споменатите форми) се очекува да има позитивен ефект кон градење на

„доверба“ како и демистификација на буџетот и буџетскиот процес. Дополнително, ниту една од општините во претходниот период не подготвила публикација т.н. Граѓански буџет, во која на едноставен и разбирлив начин, ги објаснува целите на буџетот и сите поврзани материјали на едно место, од каде јавноста може да се информира за трошењето на јавните средства, приоритетите, и ефектите врз нивното живеење и каде може да добие повеќе информации¹⁵.



Како да се зголеми транспарентноста за буџетските процеси и учеството на граѓаните

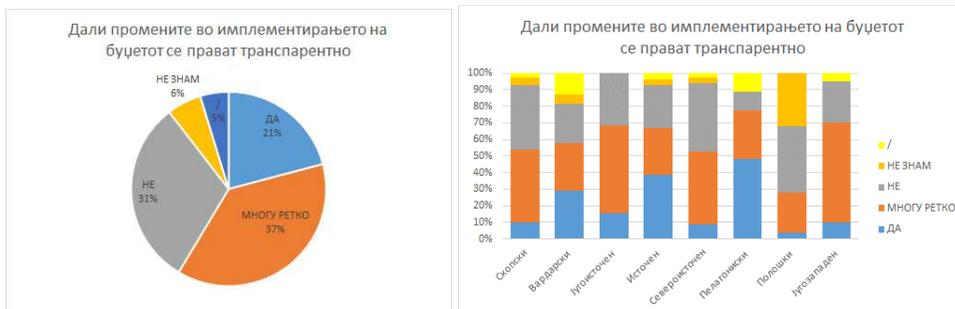
На сите прашања кои се поврзани со начините и формите за тоа што би придонело и како треба ЕЛС да постапат за зголемување на транспарентноста на буџетскиот процес, речиси секогаш се среќаваат одговори во иста насока за зголемување на транспарентноста на општините во однос на буџетскиот процес и тоа:

- **Директно вклучување на граѓаните во буџетскиот процес** и распределбата на буџетот преку учество во тела, дебати и дискусии, подготовка на анкети за приоритизација на потребите за трошењето на средствата, образложување на одлуките пред граѓаните;
- **Редовно, навремено и целосно информирање за плановите, политиките и трошењето на јавните средства, во периодот кој му претходи на донесувањето на буџетот и предлог буџетот** и преку детално објавување на информации на месечно /квартално/годишно ниво преку директен контакт со граѓаните и преку медиумите (преку веб страниците);
- **Информирање на граѓаните и останатите чинители во локалната заедница во поголем опфат, за нивните права и начини на вклучување** во буџетскиот процес и во носењето на одлуките;

¹⁵ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>

- **Поголема проактивност и отвореност на локалните власти** кон граѓаните преку интензивна и ефикасна комуникација на информациите кои се поврзани со буџетскиот процес.

Првиот чекор од транспарентноста и отчетноста на буџетот е достапноста на навремени и релевантни информации. Посебно ако се има предвид дека најголем дел од граѓаните, без поголема разлика сметаат дека промените во буџетот не се носат или многу ретко се носат транспарентно и без соодветно информирање на граѓаните.



Дополнително на прашањето дали постојат причини зошто општините не отвораат дискусија за буџетот во сите негови фази, 45% од граѓаните навеле дека не постојат причини, додека дури 39% одговорите дека постојат причини и најголем дел од нив навеле причини, а тие се: можна корупција, прикривање на трошоци и нетранспарентно и неправилно работење, и неажурност и неактивност на општината за потребата за информирање на граѓаните.



Емпириска анализа на фискалната транспарентност на општините во Македонија

Сакавме да тестираме дали големината на општината влијае врз фискалната транспарентност. Големината ја дефиниравме како број на население или површина во км² или наплата на данок од сопствени извори по глава на жител. Додека првите две променливи се дефинирани како мерка за големина сами по себе, сметаме дека е потребно дополнително објаснување за наплатата на данок од сопствени извори. Наплатата на данок од сопствени извори ја илустрира фискалната големина на општината (ако се направи илузорна претпоставка дека сите општини имаат ист фискален напор, но дури и тогаш разликите не треба да бидат високи), односно грубо кажано, колку општината е богата.

Ја земаме наплатата од данок од сопствени извори по глава на жител, но не вкупните општински приходи, бидејќи сакаме да се земе предвид капацитетот на општината за администрирање на сопствените даноци, како и даночниот напор на општината, а не трансферите од централната власт наменети за финансирање на општинските услуги. Исто така, не ги земаме предвид донациите и самофинансирањето, бидејќи тие не ги претставуваат одлуките на општината за трошењето на средствата, туку тоа се одлуки на донаторот или придонесот на граѓаните наменети за општинските услуги.

Во нашата пресметка, зависната варијабла е индикаторот за фискална транспарентност што се мери преку јавната достапност на документите, како што е објаснето во почетокот на оваа студија. Овде ја дефинираме фиктивната променлива со цифра-1, доколку општината ја објавува завршна сметка за веб страницата (директно или како дел од службен гласник). Фиктивната варијабла има цифра-0 доколку општината не ја објавува завршната сметка. Се зема предвид само завршната сметка, бидејќи тоа е најважниот документ со кој се промовира транспарентност и отчетност за тоа како се потрошени парите. Ова не значи дека другите документи со кои ја следевме транспарентноста не се важни (предлог буџет, донесен буџет, квартални извештаи, граѓански буџет, ревизорски извештај и статут), а други студии во иднина може да земат предвид различни методолошки пристапи.

Следиме општ кон специфичен пристап во нашиот економетриски модел и користиме логаритам (log) од променливите. Оваа студија нема за цел да обезбеди ригорозно економетриско истражување, но за да ја тестираме нашата хипотеза која ја наведовме претходно, а тоа дека големината на општината може да има влијание врз фискалната транспарентност на општините во Македонија.

Резултатите од проценката се претставени во следната табела.

Табела: Проценка на резултатите од влијанието на големината на општината врз фискалната транспарентност

Променливи $\beta_0 + \sum_1^5 \beta_i * OUT_i \beta_1$	Модел на најмали квадрати при логаритам од вредностите ¹⁾
Пресек - β_0	-2.189*** (-3.441)
Жители вкупно	0.093* (1.639)
Површина	0.126** (2.322)
Данок	0.158** (2.153)
Durbin Watson	1.703

Забелешки:

78 обсервации

1) t-статистика во загради

* значајно на 10% ниво на значајност (критична вредност 1.293)

** значајно на 5% ниво на значајност (критична вредност 1.665)

*** значајно на 1% ниво на значајност (критична вредност 2.375)

Од табелата може да се види дека поголемите општини, по сите три дефиниции за големината на општината, се потранспарентни (транспарентност се дефинира како прикажување на завршна сметка за веб страната).

Во овој дел се обидуваме да видиме дали големината на општината има влијание на фискалната транспарентност. Дефиниравме, големина на општина според населението, површината и приходи од сопствени извори по глава на жител, и транспарентноста преку објавување на завршните сметки на веб страницата. Најдовме дека постои определена корелација помеѓу големината и транспарентноста во општините во Македонија, но тоа треба понатаму да се испита со поригорозна анализа. Поригорозна студија може да го земе предвид и ефектот на каузалноста. На пример, Alt et al (2001) утврдиле дека фискалната транспарентност го зголемува обемот на владата и ова имплицира дека потранспарентни буџетски институции предизвикаат политичарите повеќе да се трудат кон отчетност, на кои, пак, гласачите им даваат поголемо одобрување (во просек) на ресурси. Гласачите, исто така, реагираат со тоа што им доверуваат повеќе ресурси на политичарите онаму каде институциите се потранспарентни, што доведува до поголема релативна големина на буџетите.

Користена Литература: Alt, James E.; Dreyer Lassen, David; Skilling, David (2001) : *Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States, EPRU Working Paper Series, No. 2001-16.*

Дел 3

4. Заклучоци и препораки

4.1. Состојба на транспарентност на буџетскиот процес и научени лекции

Од горе наведените наоди кои се резултат на едногодишниот период на мониторирање од страна на Коалицијата за буџетски мониторинг може да заклучиме дека постои значителен простор за унапредување на буџетската транспарентност на општините во Македонија. Имено:

- Ретки се општините кои на својата веб страна го објавуваат Предлог буџетот за наредната година. Со тоа им се ускратува можноста на заинтересираните граѓани да учествуваат во планирањето на буџетот на нивната општина.
- Ниту една општина во Македонија не подготвува и не објавува Граѓански буџет, што укажува дека со сегашната законска регулатива ниту една локална власт не се обидува да направи поголем поттик за учество на граѓаните во креирањето на буџетот на општините и следењето на неговата реализација. Во Хрватска, на пример, 7 жупании (од вкупно 20 во државата) објавуваат ваква публикација, 19 градови (од вкупно 128 градови) и 3 општини¹⁶.
- Во последната година само 10 општини во Македонија ја објавиле состојбата на долгот на нивните веб страници (Гостивар, Струмица, Битола, Илинден, Берово, Чашка, Вевчани, Долнени, Кривогаштани, Крушево), а пет од нив тоа не го правеле редовно, туку во рамките на еден или два квартални извештаи за извршување на буџетот во текот на 12-те месеци на мониторинг (Штип, Вевчани, Долнени, Кривогаштани, Крушево).
- Во истиот период, само 20 општини објавувале квартални извештаи на веб страните, иако 8 од нив тоа не го правеле редовно и навремено. Со што се ускратува можноста на граѓаните да го контролираат редовното извршување на буџетот, а локалната власт и општинската администрацијата остануваат единствените директни учесници во буџетскиот процес во општината. Исклучително ретки се општините кои кварталните извештаи ги објавуваат на посебна локација на нивните веб страни (само Гази Баба и Битола редовно, а Веница и Прилеп повремено), додека кај останатите општини кои ги објавуваат, најчесто овие документи се објавуваат во рамки на службените

¹⁶ Otvorenost proračuna županija, gradova i općina: studeni 2014. – ožujak 2015, Institut za javne financije, Newsletter Br.97, <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/97.pdf>

гласници. Службените гласници, пак, во многу случаи се обемни документи, во некои случаи во нечитливи формати (лошо скенирани или со празни површини), тешки за копирање или за навигација. Со вака отежнат пристап можеме да претпоставиме колку малку просечниот граѓанин ќе биде заинтересиран да ги бара овие документи.

- Завршна сметка за 2014 година на своите веб страници немаат објавено повеќе од половина општини, иако некои од нив објавиле завршна сметка за 2013 или друга претходна година. Меѓу поголемите општини кои немаат објавено завршна сметка за 2014 се и Куманово, Чаир и Кичево. Од тие општини што ја објавиле завршната сметка за 2014 г., 6 општини го направиле тоа објавувајќи го само општиот дел, без детален приказ на приходните и расходните ставки. Од поголемите општини, Тетово и Крива Паланка објавуваат само општ дел од завршната сметка.
- На граѓаните најдостапни буџетски документи им се буџетите на општините, бидејќи 60 општини ги објавуваат буџетите на своите веб страни во рамките на службените гласници или на посебна локација на нивната веб страна. Од нив, 9 општини не го објавиле буџетот за 2015 г., туку за некоја од претходните години. Меѓу поголемите општини кои на веб страниците го немаат објавено буџетот за 2015¹⁷ година се и Куманово, Чаир и Шуто Оризари.

Организациите кои вршеа мониторинг како дел од Коалицијата за буџетски мониторинг, комуницираа со сите општини во Македонија и од речиси сите општини добија буџети, а од најголем дел од нив и завршни сметки и квартални извештаи. Треба да се истакнат и ретките примери на општини кои ги објавуваат буџетските документи на ниво на потставки, со што се прикажуваат многу подетално изворите на приходите на општините и за кои конкретни намени се трошат општинските средства. Такви се Демир Капија (која на ниво на потставка ја прикажува завршната сметка), Чашка (завршната сметка и кварталните извештаи), Карпош (буџетот, завршната сметка и кварталните извештаи), Петровец (кварталните извештаи и завршната сметка), Гази Баба (кварталните извештаи и годишниот извештај), Неготино (завршната сметка), Струга (завршната сметка, кварталните извештаи и буџетот), Винаца (кварталните извештаи и буџетот), Ѓорче Петров (буџетот), Центар (буџетот), Кисела Вода (буџетот и завршната сметка), Липково (кварталните извештаи).

Речиси една четвртина од општините објавуваат и годишни извештаи, во вид на наративно образложение на завршните сметки. Формата и големината (степенот на детали) на овие извештаи се разликува односно е избор на секоја општина. Имено објавени се годишни извештаи од по 4 до 8 страни во кои

¹⁷ Во периодот на мониторингот јуни 2014-јули 2015.

има краток текстуален и табеларен дел за приходите и расходите, извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивна вредност, извештај за реализација на инвестиционите програми, наменските, капиталните и блок дотациите и дотациите за делегирани надлежности и слично. Но, постојат и многу подетални извештаи за резултатите од работата на општинските органи во 2014 година, број на решенија за даноци и комунални такси, парична вредност на изградени улици, делови од улици, канализации, реконструкции, тротоари, легализирани бесправно изградени објекти, барања за градби, поправки во училишта, инспекциски контроли, донесени ДУП-ови, детални извештаи за побарувањата и долгот на општината кон физички и правни лица, како и остварени средби на граѓаните со градоначалникот.

Мал број од општините објавуваат публикации т.н. „отчет“, кои содржат фотографии од претставниците на локалната и централната власт, но во чија содржина недостасуваат основните елементи на отчетност¹⁸. Во поголем дел овие публикации ги наведуваат вредностите потрошени за проектите на општинската власт, но потребно е да се наведат и постапките со кои се дошло до спроведување на тие проекти (процедурите за одлучување да се спроведат проектите, процедурите за спроведување на јавните набавки или избор на најдобра понуда, како е договорена конечната сума за исплатените општински или државни пари за определена инвестиција и слично.)

Конечно, во однос на мониторингот на буџетските процеси важна улога имаат и надзорот и ревизијата на финансиското работење на општините. Во 2014 и 2015 година Државниот завод за ревизија направи ревизии на успешност во 18 општини¹⁹, и ревизии на регуларност во 2 општини²⁰, но само една од овие општини (Битола) ги објави документите поврзани со ревизијата на својата веб страна²¹. Сепак, сите ревизии се достапни на веб страната на ДЗР, а некои од нив прикажуваат и сериозни наоди за неправилно работење на општините. За целите на оваа студија не е познато (надвор од опсег), дали извештаите на Државниот завод за ревизија се дискутираат на седниците на Совет на

¹⁸ Според повеќе дефиниции: отчетноста вклучува елементи на перформанси кои се мерат и се известува според нив. (OECD Journal of Budgeting, De Jong et al. 2013), Отчетност се дефинира во смисла на целокупен систем на отчетност, каде актерите се одговорни и се соочуваат со последиците во рамките на владата и надвор од владата. (Transparency and accountability Initiative, Budget Transparency, Folscher, 2010)

¹⁹ <http://dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=17&tabid=1144>

²⁰ <http://dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=17&tabid=1143>

²¹ Ревизиски извештаи од претходни години имаат општините Берово, Карпош, Охрид, Лозово, Делчево и Желино

општините (освен во Охрид²²). Во Велес постои запис дека имало пракса да се дискутира на седница на Советот за извештајот на Државниот завод за ревизија (но тоа се случило во 2007 година,²³), а за последната ревизија нема таква информација. За Прилеп иако нема објавено никаква информација за ревизијата на веб страната на општината, општината ја информирала јавноста за добиените позитивни извештаи од Државниот завод за ревизија²⁴.

4.2. Заклучоци од наодите за транспарентноста на буџетскиот процес

Од горенаведените наоди кои се засноваат на опсежниот мониторинг на транспарентноста на буџетскиот процес кај општините во Македонија со конкретна методологија, со опфат на повеќе аспекти на транспарентноста, вклучувајќи ги и перцепциите на значаен број на засегнати страни, може да ги сумираме главните заклучоци:

- Мерењето на буџетската транспарентност кај сите општини е предизвик поради поголемиот број на ЕЛС, а самиот процес опфаќа многубројни аспекти (достапност на документи, структура на документи, форми на презентирање, навременост и детали, итн.) и поголем број на засегнати страни кои директно или индиректно се поврзани со буџетскиот процес (нивните перцепции и степен на учество во процесот);
- Законската регулатива остава можност, но не ги обврзува општините за целосно обелоденување на информациите и документите поврзани со процесот на буџетирање;
- Општините ретко објавуваат Предлог буџет, и за 2015 година овој документ на веб страните на ЕЛС бил достапен само кај 9 општини, кај 33 општини бил достапен на барање, а кај останатите 38 општини не бил достапен или не бил добиен;
- Усвоениот Буџет за 2015 е добиен кај сите речиси сите општини и тоа преку веб страните на општините, од службените гласници или пак по пат на поднесено барање;
- Постојат општини кои: сè уште немаат функционални официјални веб страници (три општини), општини кои ги објавуваат информациите на веб страниците само на албански јазик (осум веб општини), неажурирани (застарени) информации на веб страници, страници кои

²² <http://www.webohrid.com/2013/12/05/gradonacalnikot-bakraceski-ja-prezentirase-informacijata-za-sprovedenata-revizija-na-drzavniot-zavod-za-revizija/>

²³ Дневен ред на 54 седница на Советот на Општина Велес, 20.09.2007, <http://veles.gov.mk/veles3/index.php/dneven-red/497----54----->

²⁴ <http://www.patokazmagazin.com.mk/vesti/item/opshtina-prilep-drzhavniot-zavod-za-revizija-lani-ni-gi-dade-najpozitivnite-izveshtai-sdsm-znae-samo-da-lazhe-i-manipulira>

воопшто немаат документи поврзани со буџетот, итн. што го отежнува следењето на достапноста на документите кои се однесуваат на буџетската транспарентност;

- Достапноста на документите во однос на структурата е различна, па често документите се објавуваат делумно, односно во агрегирани форми или пак се објавуваат само одлуки или заклучоци.
- Кварталните извештаи за извршување на буџетот на општината поретко се објавуваат на веб страниците на општините, а многу почесто се објавува само заклучокот од седницата на Совет од усвоените квартални извештаи од извршување на буџетот;
- Општините подготвуваат Завршна сметка и Годишен извештај²⁵, но истите не ги објавуваат целосно на веб страниците. Најчесто овие документи се објавуваат делумно (нецелосни или агрегирани) или пак истите се добиваат само на барање. Завршна сметка за 2014 година достапна е за 24 општини на веб страниците на општините, на 17 општини истата е објавена во рамки на службениот гласник на веб страницата на општината, за 30 општини се добиени на барање од мониторинзите и за 9 општини истата не е добиена.
- Од достапните и добиените буџети за 2015, кај 15 општини усвоениот буџет нема податоци за класификација на расходите по функција, додека кај останатите буџетите се објавуваат;
- Буџетот на ЕЛС со план за буџетот во следните години (една или две) има само за 19 општини, додека состојба на долгот како дел од буџетот (2014 или 2015 година) се објавува само кај 9 општини;
- Граѓански буџет како публикација која на едноставен, разбирлив начин го претставува трошењето на ЕЛС и буџетот, а која е наменета за нестручната јавност, не е идентификувана кај никоја од ЕЛС во периодот на мониторирање.
- Кај поголемиот број на општини во Македонија не постојат контакт информации за членовите на советите на општините, што го прави пристапот до нив исклучително тежок. Недоволно општини ги објавуваат дневните редови или пак дискусиите од седниците на советите, а често интересот за присуство на седниците на советот за граѓаните се проследени со процедури за одобрување на присуство, што дополнително го отежнува потенцијалното учество на граѓаните во креирањето на одлуките на локално ниво;
- Од 365 членови на советите на општините (опфатени со анкета) речиси половина ретко користат буџетски документи, додека 10% воопшто не користат буџетски документи;
- Повеќе од половина од советниците сметаат дека добро ги разбираат буџетските документи, а 45% сметаат дека делумно ги разбираат.

²⁵ Закон за финансирање на ЕЛС

Најчестата причина за делумно разбирање или не разбирање на буџетските документи е немањето доволно време за нивно разгледување, додека структурата, стилот, и класификациите заедно претставуваат 53% од наведените причини за неразбирањето;

- Како најважна институција и чинител во буџетскиот процес според советниците, се тие самите, односно Советот на општината, следен по Градоначалникот и Министерството за Финансии, а најважни буџетски документи за нив се Предлог буџетот, донесениот/усвоениот Буџет на општината, па буџетскиот циркулар од Министерството за финансии. Додека за најважни учесници кои придонесуваат за транспарентноста на буџетскиот процес како и граѓаните и советниците ги сметаат: (1) градските власти во кои спаѓаат и тие, (2) локалните телевизии и (3) граѓаните и граѓанскиот сектор;
- Најголем дел (76%) од испитаните советници изјавиле дека влијаеле на донесување на одредени промени во буџетот, а 22% од советниците изјавиле дека не влијаеле на промени во буџетот;
- Сите чинители поединечно сметаат дека е потребна поинтензивна и поотворена комуникација помеѓу општината и граѓаните и поголема активност од двете страни, како и интензивирање на учеството на граѓаните во процесот на креирање на буџетот и негова реализација со што би се зголемила транспарентноста и отчетноста;
- Од вработените кои директно учествуваат во буџетскиот процесот на општината, 68% одговориле дека често ги користат буџетските документи на општината, една четвртина (26%) одговориле дека ретко ги користат. Најголем дел од нив (79%) сметаат дека добро ги разбираат буџетските документи со кои работат, 19% дека делумно ги разбираат и само 2% дека не ги разбираат, а како причини за делумното разбирање или за неразбирањето на документите се наведуваат недоволното време и професионалниот стил на кој се напишани документите.
- Медиумите, граѓаните и граѓанските организациски поретко ги користат буџетските документи, пришто 13% од анкетираниите изјавиле дека често користат буџетски документи, 43% ретко користат буџетски документи, додека останатите 44% воопшто не користат никакви буџетски документи.
- Повеќе од една четвртина (27%) од испитаните граѓани сметаат дека целосно ги разбираат буџетските и финансните документи на општината, повеќе од половината делумно ги разбираат (52%) а додека околу една петина воопшто не ги разбираат буџетските документи кои ги подготвува/објавува општината. Најчеста причина зошто не се разбираат или делумно се разбираат буџетските документи се (1) недоволното време, односно интерес, за истите од

страна на граѓаните, (2) професионалниот стил на документите, како и (3) неразбирливите класификации.

- Како најважен документ во буџетскиот процес граѓаните го издвоиле (1) донесениот/усвоен буџет (33%) и (2) предлог буџетот (31%).
- Поголем дел од граѓаните сметаат дека општините многу ретко превземаат активности за да ги поедностават буџетските информации и трошењето на јавните пари, а според нив најчести причини за тоа се должи на немањето интерес од страна на претставниците на ЕЛС, криење на информации или пак незнаење за потребата од транспарентност.

4.3. Препораки за унапредување на транспарентноста на БП

Главните наоди од извршениот мониторинг на транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Македонија укажуваат дека постои значителен простор за унапредување на транспарентноста на буџетскиот процес, но исто така и дека постојат значителни **бариири** кои ја ослабуваат врската и комуникацијата помеѓу локалната власт и граѓаните и тоа:

- **Граѓаните немаат мотивација, ниту пак иницијатива, за да го изразат своето мислење за перформансите на локалната власт, како резултат на чувство на немоќ, недоверба или поради недостатокот на информации кои тие сметаат дека се веродостојни.**
- **Истовремено локалната власт нема мотивација и не превзема иницијатива за да одговори на пораките и приоритетите на граѓаните, секогаш кога е тоа возможно. Одговорот и отчетот на локалната власт за потребите на граѓаните треба да биде засилен со поактивна јавна комуникација и дебата. Подобрената комуникација ќе помогне да се создаде клима да се слушнат барањата и аргументите од сите страни и мотив за локалната власт да даде одговори на потребите на граѓаните. Ова ќе доведе до зголемување на довербата кај граѓаните, поголема поддршка за акциите, мерките, како и перформансите на локалната власт.**
- **Низок капацитет на локалната власт да го преточи граѓанскиот фидбек во активности. Ова во еден дел се должи на политичките ограничувања и на недостаток на вештини и системи/процедури во самата општина. Локалната власт треба да ги подобри алатките за ефикасно да ги прибира и анализира граѓанските информации и да ги претвори во решенија преку ефикасна алокација на расположливите ресурси.**
- **Граѓаните немаат можности за партиципација: на граѓаните им е потребен унапреден пристап преку подобри алатки и процедури како и знаење за полесно и поактивно да се вклучат во работата на локалната власт на начин кој резултира во адекватна акција од страна на власта и посилено граѓанство, од друга страна.**

Затоа, долунаведените препораки имаат за цел ја унапредат ефективността на граѓаните и граѓанскиот сектор во барањето на поголема транспарентност и отчетност од локалните власт, но и потребните системи кои треба да ги изградат локалните власти за унапредување на комуникацијата и транспарентноста кон своите граѓани.

I. Препораки за извршната власт и членовите на советите на општините за унапредување на транспарентноста и отчетноста на буџетскиот процес:

1. Процес на консултации пред донесување на буџетот. Во периодот по подготовката на Нацрт буџетот, а пред да се презентира на Советот, потребна е консултација со граѓаните (кои ги плаќаат даноците), што ќе овозможи вклучување на локалните потреби на граѓаните и ќе вклучи поголем број мислења и идеи кои имаат опфат поширок од оној на советот. Иако локалните избори даваат општа насока на потребите и преференциите на граѓаните, сепак тоа не е доволно за оние кои носат одлуки да ги земат предвид сите потреби на граѓаните за сите програми и детали на буџетот. Затоа е потребно ангажирање и партиципација на граѓаните, пред да се достави Предлог буџетот до советниците, со што ќе се овозможи унапредување на инцијативата и мотивацијата на граѓаните за учество, а подоцна и отчетност и јавен надзор;
2. Промена на законската регулатива, со цел општините да се обврзат целосно да ги објавуваат Предлог буџетот, Буџетот и повремени извештаи за извршување на буџетот, навремено и целосно (како што е обврската за централниот буџет во Законот за буџети), а не само во службен гласник на општината. Министерството за финансии кое редовно ги добива извештаите од општините може значително да помогне во обелоденувањето на веќе подготвените извештаи од страна на општините;
3. Објавување на буџетски календар на општините на јавно место и негово редовно и навремено спроведување со вметнување на јавни расправи за Предлог буџетот и за годишниот извештај, објавување на извештаите за реализација на буџетот на месечно, квартално, полугодишно ниво;
4. Целосно објавување на документите и редовните извештаи за извршување на буџетот со податоци кои овозможуваат споредба со минати, како и планирани и проектирани буџети за следен период(и), со што ќе се овозможи поголем јавен надзор и контрола од страна на граѓаните и другите засегнати страни во услови кога немаме редовна (секоја година) надворешна ревизија на сите општини;
5. Овозможување на поредовна/почеста надворешна ревизија за сите општини²⁶

²⁶ Во Црна Гора секоја општина има законска обврска да ангажира комерцијална ревизорска куќа за да изврши ревизија на завршната сметка на буџетот и да состави извештај за ревизијата. Овие извештаи им служат на советниците во општините како

6. Редовно организирање на јавни дебати и продолжување на периодот помеѓу предлог буџет и усвојувањето на буџетот – но со воспоставена процедура кај општините која редовно ќе се реализира, а нема да се сведува само на волјата на извршната власт или како резултат на достапноста на донаторска помош;
7. Обелоденување на висината на долгот на општините навремено и редовно, преку извештаите или на посебно место²⁷;
8. Подготовка и пракса на редовно објавување на граѓански буџет како публикација која ќе ги информира граѓаните за планот на буџетски приходи и расходи за тековната година, како и реализацијата на буџетот на едноставен и разбирлив начин за сите граѓани;
9. Објавување на веб страниците на општините на најавите за седниците на совет заедно со дневните редови, како и целосните извештаи (записници) за одржаните седници на советите;
10. Олеснување на процесот на овозможување на граѓаните да присуствуваат на седниците на советите (отстранување на административните процедури за присуство на заинтересираните граѓани);
11. Јавно презентирање на предлог буџетот со јавна расправа, пред која ќе се информираат сите граѓани кои се заинтересирани за присуство и давање свои предлози;
12. Воведување на следење на буџетите и програмите со адекватни индикатори, мерење на задоволството на граѓаните од услугите на општината;
13. Едукација/Информирање на граѓаните за услугите на општината, редовно и навремено, како и за нивните права и обврски и можности да се вклучат во процесот на буџетирање и партиципација како и придобивките од активно учеството во форуми, дискусии, и комуникација;
14. Преземање на мерки за зголемување на свесноста, интересот и активноста на граѓаните;
15. Воспоставување на систем на отворени податоци, односно објавување на финансиските документи во форми кои можат да се обработуваат и анализираат од граѓаните, граѓанските организации, медиумите и слично;
16. Едукација на членовите на Советот на општината во делот на јавни финансии, буџетски документи, буџетирање и слично, пред

независно мислење за тоа дали тоа што е објавено во завршната сметка одговара на реалната состојба: <http://mojgrad.me/komercijalna-revizija>

²⁷ Бугарија го објавува долгот на општините преку регистар на општински долг: <http://www.pravoto.com/site/diction/12593-tzentralen-registar-na-obshtinskiya-dalg>

преземање на функциите, со цел за носење на информирани и ефикасни одлуки.

II. Препораки за граѓаните за унапредување на транспарентноста на буџетскиот процес кај општините:

1. Активно вклучување во процесот на буџетирање и контрола на извршната власт во ефикасно трошење на јавните пари и барање на отчетност на општините;
2. Едукација на граѓаните за нивните права и форми на партиципативност за унапредување на културата каде обичните граѓани можат да ги преиспитуваат одлуките на оние со поголема моќ, вклучувајќи ги и буџетските одлуки;
3. Граѓаните имаат основно право да знаат за буџетот на општината, но бидејќи техничкиот изглед на буџетските документи кои ги подготвуваат општините не се едноставни за разбирање, потребно е да бараат од општината да подготвува Граѓански буџет;
4. Потребен е зголемен јавен притисок за воспоставување на механизми за информирање и партиципирање на граѓаните во буџетскиот процес. Со ова ќе се овозможи континуирано учество на граѓаните во мониторинг на трошењето, реализацијата, како и во подолгорочно планирање на следните буџетски средства;
5. Воспоставување на механизам за комуникација на граѓаните преку полесен пристап до членовите на Совет на општините;
6. Активирање во граѓански организации, мрежи и коалиции кои имаат за цел поголема транспарентност и отчетност, но и култивирање на работни односи и врски со носителите на одлуки кај локалната власт и совет преку кои граѓаните ќе имаат удел во носењето на одлуки.

III. Препорака за вработените во општините за унапредување на транспарентноста и отчетноста кај буџетскиот процес кај општините:

1. Одржување на функционални веб страни кои ќе бидат платформи за активна комуникација и информирање на граѓаните;
2. Добро организирани и редовно ажурирани веб страници на кои се објавуваат контакт информации од претставниците на советот и вработените, како и сите извештаи кои веќе се подготвуваат и како отворени податоци кои можат да служат за анализи, за медиумите и слично;
3. Подготовка на граѓански буџет кој ќе се презентира пред граѓаните;
4. Целосно објавување на одлуките на Советот на општината, како и целосни документи со кои се известува кон Советот, Министерството за финансии и останатите чинители;

5. Отворена комуникација со граѓаните со цел доближување на буџетскиот процес до јавноста;
6. Консултации и континуирано надградување на капацитетите на вработените во општините за подготвувањето и презентирањето на буџетските документи и информации.

Библиографија и користена литература

1. Фискална стратегија на Република Македонија 2014-2016, Министерство за финансии на Р. Македонија, Септември, 2013
2. Николов, Богоевска, Добро управување преку поголема фискална транспарентност, Центар за економски анализи, 2014
3. Николов, Треновски, Ристески, Граѓански буџет на Р. Македонија, Центар за економски анализи, 2013, Достапно на: <http://cea.org.mk/>
4. International Monetary Fund's (IMF) "Code of Good Practices for Fiscal Transparency", 2007
5. Organization for Economic Cooperation and Development's (OECD) "Best Practices for Budget Transparency", 2002.
6. Закон за буџетите, пречистен текст, Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12
7. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Р Македонија, бр.5/02
8. Закон за финансирање на единиците на локална самоуправа (Пречистен текст на Министерство за финансии на Р. Македонија), Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 47/11
9. Буџетскиот Циркулар – како основа за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа
10. Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер
11. Веб портал за буџетот на р. Македонија – “Колку не чини Македонија”. Достапен: <http://www.mkbudget.org/>
12. Буџет на Р. Македонија: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>
13. Буџетски документи: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>
14. Мерење на фискалната транспарентност на локално ниво (случајот на Хрватска), Institut javnih finansija, 2010: <http://www.ijf.hr/hr/istrazivanja/dovr-353-ena-istrazivanja/540/2006-2010/indeks-otvorenosti-proracuna-33-hrvatska-grad/168/>
15. Open Budget Indeks (методологија, извештаи, документи): <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
16. Ott. K., Bronic. M. I Petrusic . M, 2013, Otvorenost proracuna hrvatski zupanija, gradova I opcina, Newsletter br 81
17. Ott. K., Bronic. M. I Petrusic . M, 2014, Otvorenost proracuna hrvatski zupanija, gradova I opcina 2013-2014, Newsletter br 87
18. Ott. K., Bronic. M. I Petrusic . M, 2015 Otvorenost proracuna hrvatski zupanija, gradova I opcina 2014-2015, Newsletter br 97
19. Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014, Министерство за локална самоуправа, Ноември 2011, <http://e-demokratija.mk/documents/10157/26930/Програма+за+спроведување+на+процесот+на+децентрализација+2011-2014>

20. Alt, James E.; Dreyer Lassen, David; Skilling, David (2001) : Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States, EPRU Working Paper Series, No. 2001-16.
21. Извештај за реализацијата на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011 – 2014, за 2012 година, Министерство за локална самоуправа, Декември 2013
<http://www.mls.gov.mk/data/file/Dokumenti/Documents/01%20-%20Integralen%20Izvestaj%20za%20Decentralizacija%202012%20%28MK%29.pdf>
22. Вртески, Илијева-Ацевска, Христов (2012), Прирачник за децентрализација за претставници на граѓански организации за мониторинг на процесот на спроведување на децентрализацијата во Република Македонија, Фондација Отворено Општество – Македонија
23. Истражување на транспарентноста и отчетноста на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, Форум ЦСИД, 2011
24. Локална одговорна и транспарентна самоуправа, Извештај од истражувањето, Асоцијација за демократски иницијативи (АДИ), 2012
25. Wilcox, Cameron, (2006), “Public Relations, Strategies and Tactics”, Pearson Education, Inc.
26. Основни насоки за подготовка на буџетите на ЕЛС за 2015 година, Скопје, септември 2014 година, Министерство за Финансии
27. Извештаи на локални организации за следење на буџетската транспарентност, www.kbm.mk
28. Анкети со советници, граѓани, вработени во сите општини на Р.М спроведени од мониторинг организациите

Прилог 1 – Прашалници за мониторинг

ПРАШАЛНИК 1 - Достапност и адекватност на структура на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес

<p>П-1 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен предлог буџетот на ЕЛС?</p> <p>а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС, или добиен е на барање б) НЕ/Не е познато</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-2 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен донесениот буџет на ЕЛС?</p> <p>а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС, или добиен е на барање б) НЕ/Не е познато</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-3 Дали за потребите на истражувањето беа јавно достапни Кварталните извештаи, Годишниот извештај од спроведувањето на буџетот на ЕЛС?</p> <p>а) Да, беа достапни на интернет страната на ЕЛС, или добиени на барање Кварталните (или други периодични извештаи) и Годишниот извештај б) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС, или добиен на барање само Годишниот извештај в) НЕ/Не е познато</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-4 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен Извештајот од надворешната ревизија на ЕЛС?</p> <p>а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС (или друго гласило), или добиен е на барање б) НЕ/Не е познато</p> <p>Извор: Забелешка:</p>

<p>П-5 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен Статутот на ЕЛС?</p> <p>а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС (или друго гласило), или добиен е на барање б) НЕ/Не е познато</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-6 Колку денови поминале од усвојувањето на предлог буџетот до негово објавување во службено гласило (на официјалната веб страна или друг медиум)?</p> <p>а) Број на денови: б) НЕ/Не е познато</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-7 Содржат ли предложениот и усвоениот (донесениот) буџет податоци за расходите по функционална класификација?</p> <p>а) Расходите детално се прикажани по функционална класификација б) Делумно прикажани по функционална класификација в) Не содржат</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-8 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за расходите според корисниците на средствата?</p> <p>а) Расходите детално се прикажани по корисници б) Делумно прикажани в) Не содржат податоци</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-9 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за расходите според програмите кои треба да се реализираат?</p> <p>а) Расходите детално се прикажани по програмска класификација</p>

- б) Делумно прикажани (постојат определени недостатоци во прикажувањето)
- в) Не содржат податоци

Извор:

Забелешка:

П-10 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за состојбата на долгот?

- а) Постојат податоци за состојбата на долгот
- б) Делумно прикажани (постојат само податоци за задолжувањето или отплатата на главница, камата)
- в) Не содржат податоци

Извор:

Забелешка:

П-11 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет образложение на макроекономските податоци и другите важни економски индикатори за креирањето на буџетот?

- а) Постојат макроекономски податоци и детално е елаборирана нивната поврзаност со буџетот и ЕЛС
- б) Делумно прикажани (постојат само макроекономски податоци, меѓутоа недостига нивна анализа во насока на приходите/расходите на ЕЛС)
- в) Не содржат податоци

Извор:

Забелешка:

П-12 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет образложение на различните расходи/приходи кои се дел од буџетот (образложение на буџетот)?

- а) Постојат образложенија за различните приходи/расходи
- б) Делумно прикажани (постојат само образложенија за одделни приходи или одделни расходи)
- в) Не содржат податоци

Извор:

<p>Забелешка:</p> <p>П-13 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет образложение на поединечните програми кои се дел од буџетот (образложение на буџетот)?</p> <p>а) Постојат детални образложенија за различните програми б) Постојат образложенија, меѓутоа не се доволно детални в) Не содржат податоци</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-14 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за расходите по разни класификации (функционална, програмска и економска) за претходната година (Т-1)?</p> <p>а) Постојат детални податоци по различните класификации за претходната година/години б) Постојат делумни или оскудни податоци за претходната година в) Не содржат податоци/документ не достапен</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-15 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за расходите/приходите по разни класификации за следната година (Т+1)/(Т+2)?</p> <p>а) Постојат детални податоци за следната година/години б) Постојат делумни или оскудни податоци за следната година/години в) Не содржат податоци/документ не достапен</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-16 Дали општинската власт објавува Граѓански буџет – публикација за општинскиот буџет наменета за нестручната јавност?</p> <p>а) Објавува таков документ кој ги содржи сите потребни податоци б) Се објавува таква публикација, меѓутоа нејзината содржина не дава доволно информации или истите не се доволно јасни за нестручната јавност в) Нема таква публикација</p>

<p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-17 Дали Годишниот извештај на ЕЛС ги содржи сите елементи кои ги содржи буџетот, прикажани како планирани и остварени приходи/расходи за сите буџетски корисници?</p> <p>а) Да содржи детални податоци за планирани и остварени приходи/расходи б) Податоците не се доволно детални и не може јасно да се согледа остарувањето/ефикасноста на буџетот в) Не постојат податоци/документот не е достапен</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-18 Дали Градоначалникот ја достави Годишната сметка до Советот на општината до 28 февруари во тековната за претходната година?</p> <p>а) Да б) Не/Зошто</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-19 Дали Советот на општината ја донесе Годишната сметка за претходната година до 15 март во тековната година и дали до 31 март беше доставена до Министерството за финансии?</p> <p>а) Да б) Не/Зошто</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-20 Дали Градоначалникот навремено (во рок од еден месец по завршувањето на кварталот) доставува квартални извештаи до Советот и Министерството за финансии?</p> <p>а) Да б) Не/Зошто</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-21 Дали Министерот за финансии најдоцна до 30 Септември во тековната</p>

година имаше изготвено Буџетски циркулар за наредната година?

а) Да

б) Не

Извор:

Забелешка:

П-22 Дали постоеја некои непочитувања на роковите пропишани во буџетскиот календар и Статутот на општината?

а) Не

б) Да – Кои:

Извор:

Забелешка:

ПРАШАЛНИК 2 - Соработка со градските/општинските власти - информации за соработка, документи и членови на советот на општината

П-1 Дали градските/општинските власти (вклучени во буџетскиот процес) генерално се отворени за соработка?

- а) Да
- б) Не/Зошто:

Извор:

Забелешка:

П-2 Колку време беше потребно од поднесувањето на определено барање (преку е-маил, телефон или писмено) до добивање одговор по истото?

- а) Број на денови/ е-маил/телефонски јавувања (во забелешка специфицирај за кое)
- б) Не добивме одговор

Извор:

Забелешка:

П-3 За кои документи имаше потреба да се достави барање за доставување на информации/податоци и кои беа нивните најчести одговори?

- а) Наведи информации:
- б) Наведи најчести одговори:

Извор:

Забелешка:

П-4 Дали на веб страната на ЕЛС може да се најде листа од членовите на Советот и нивната политичка припадност? И дали има контакт информација за советниците (телефон или мејл)?

- а) Постои листа од членовите на Советот, нивната политичка припадност и контакт информација
- б) Постои листа од членовите на Советот и нивната политичка припадност
- в) Постои само листа од членовите на Советот
- г) Не постои таква листа

Извор:

<p>Забелешка:</p> <p>П-5 Дали на веб страната на ЕЛС може да се најдат контакти од службениците од финансиското одделение (одделението за буџет, непосредно вклучено во буџетскиот процес)</p> <p>а) Контактите се јавно достапни б) Не постојат јавно достапни информации</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-6 Дали дневниот ред по кој планира да работи советот на претстојната седница се достапни до јавноста (на веб страната пред сè)?</p> <p>а) Да б) Не/Зошто</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-7 Дали дискусиите од состаноците на Советот се достапни до јавноста (на веб страната пред се)?</p> <p>а) Да б) Не/Зошто?</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-8 Дали во статутот на ЕЛС постојат определени делови кои налагаат материјалите за претстојната седница и дневниот ред за истата да се објавуваат во јавноста?</p> <p>а) Да б) Не</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-9 Дали во Статутот на ЕЛС постојат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и отчетноста на градските власти, поврзана со буџетскиот процес?</p>

<p>а) Кои се тие:</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-10 Дали граѓаните имаат право да присуствуваат на седниците на градскиот/општинскиот Совет?</p> <p>а) Да б) Не</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-11 При обидот за присуство на седница на Советот на ЕЛС кои забелешки/коментари беа добиени од присутните советници/градска власт итн.</p> <p>а) Забелешки/Коментари: б) Не беше дозволено присуство на седницата</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-12 Дали Градоначалникот/Советот организира некои активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес?</p> <p>а) Не организира б) Организира – Какви:</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-13 Дали Извршната власт кон крајот на претходната (или кон крајот на оваа година) организира јавна расправа (или друг тип на комуникација) по предлог буџетот на општината?</p> <p>а) Не организира б) Организира:</p> <p>Извор: Забелешка:</p>
<p>П-14 Дали Извршната власт организира јавна расправа по Годишниот</p>

извештај/сметка на општината?

- а) Не организира
- б) Организира:

Извор:

Забелешка:

П-15 Дали во периодот (месечна основа) има некоја граѓанска иницијатива со која би се јавила потреба од измена на тековниот буџет (граѓанска иницијатива, референдум, јавни трибини, претставки, предлози итн.)?

- а) НЕ
- б) ДА – Наведи кои:

Извор:

Забелешка:

П-16 Дали во периодот се случиле некои активности/промени во општината, јавните гласила/медиуми или во јавните дебати кои се непосредно поврзани со буџетскиот процес (случувањата се следат континуирано)?

Извор:

Забелешка:

ПРАШАЛНИК 3 - Перцепцијата на членовите на Советот на општината во однос на буџетскиот процес (донесување, имплементирање и мониторинг)

<p>Заокружи</p> <p>Пол: а) маж б) жена</p> <p>Старост: под 20 год од 20-30 год. од 30-40 год од 40 – 55 год од 55 до 60 год над 60 год</p> <p>Колку време сте советник: 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.</p> <p>Колку време се занимавате со финансиски/буџетски прашања: прв пат се сретнувам со вакви прашања 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.</p> <p>Дали сте член на: Партија на власт Опозиција Независен</p>
<p>П-1 Дали користите некои од буџетските документи и колку често?</p> <p>а) да, често (кои?) б) да, ретко в) не</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-2 Дали добро ги разбирате буџетските/финансиските документи кои ги користите?</p> <p>а) да, добро ги разбирам б) делумно ги разбирам в) не ги разбирам</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-3 Кои се главни причини за неразбирање на буџетските документи?</p> <p>а) професионалниот стил со кој се напишани б) недоволно време в) често менување на терминологија г) неразбирливи класификации/закони д) структурата на документите ѓ) ги разбирам потполно</p>

Забелешка:

П-4 Кој, според вас, е најважен документ во буџетскиот процес (ставете им ранг од 1 до 7)? Зошто?

- а) Буџетски циркулар
- б) Предлог буџет
- в) Донесен буџет
- г) Периодични извештаи
- д) Годишен извештај
- ѓ) Извештај од ревизор
- е) Друго

Забелешка:

П-5 Која, според вас, е најважна институција во буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 7)?

- а) Градоначалник
- б) Советот на општината
- в) Министерството за финансии
- г) локални организирани групи (бизнисмени, лобисти)
- д) граѓански сектор
- ѓ) медиуми (телевизија, радио, весници итн.)
- е) друго

Забелешка:

П-6 Кој, според вас, е најважен учесник кој придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 8)?

- а) локални телевизиски станици
- б) локални радио станици
- в) локални весници
- г) граѓански сектор
- д) веб портали
- ѓ) граѓаните
- е) градските власти
- ж) друго

Забелешка:

П-7 Дали имавте доволно време за дискусија и разгледување на предлог

<p>буџетот и приоритетите за тековната (или следната) година пред неговото донесување?</p> <p>а) Да б) Не (Зошто?)</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-8 Дали до сега сте влијаеле на внесување определени промени и забелешки во буџетот на вашата општина?</p> <p>а) Да б) Не (Зошто?)</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-9 Што, според вас, може значајно да влијае на зголемување на транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес?</p> <p>Наведете:</p>
<p>П-10 Што би можело значајно да влијае на зголемувањето на Вашето учество и влијание во буџетскиот процес?</p> <p>Наведете:</p>
<p>П-11 Комуницирате ли Вие со граѓаните и како (поврзано со приоритетите и структурата на буџетите)?</p> <p>а) Да, често б) Понекогаш в) Не комуницирам</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-12 Дали имате добра соработка со извршната власт (градоначалникот) или одделението за финансии, поврзана со размената на документи, информации и податоци за буџетскиот процес?</p> <p>а) Да б) Делумно (зошто?) в) Не (Зошто?)</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-13 За кои буџетски ставки дискутиравте на последниот состанок на</p>

Советот?

Наведете:

П-14 Околу кој дел од буџетскиот процес и буџетски ставки постои најголема спротивставеност во Советот?

Наведете:

ПРАШАЛНИК 4 - Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес

<p>Заокружи</p> <p>Пол: а) маж б) жена</p> <p>Старост: под 20 год од 20-30 год. од 30-40 год од 40 – 55 год од 55 до 60 год над 60 год</p> <p>Колку време сте вработен: 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.</p> <p>Колку време се занимавате со финансиски/буџетски прашања?: прв пат се сретнувам со вакви прашања 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.</p>
<p>П-1 Дали користите некои од буџетските документи и колку често?</p> <p>а) да, често (кои?)</p> <p>б) да, ретко</p> <p>в) не</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-2 Дали добро ги разбирате буџетските/финансиските документи кои ги користите?</p> <p>а) да, добро ги разбирам</p> <p>б) делумно ги разбирам</p> <p>в) не ги разбирам</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-3 Кои се главни причини за неразбирање на буџетските документи?</p> <p>а) професионалниот стил со кој се напишани</p> <p>б) недоволно време</p> <p>в) често менување на терминологија</p> <p>г) неразбирливи класификации/закони</p> <p>д) структурата на документите</p> <p>ѓ) ги разбирам потполно</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-4 Кој, според вас, е најважен документ во буџетскиот процес (ставете им</p>

ранг од 1 до 7). Зошто?

- а) Буџетски циркулар
- б) Предлог буџет
- в) Донесен буџет
- г) Периодични извештаи
- д) Годишен извештај
- ѓ) Извештај од ревизор
- е) Друго

Забелешка:

П-5 Која, според вас, е најважна институција во буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 7)?

- а) Градоначалник
- б) Советот на општината
- в) Министерството за финансии
- г) локални организирани групи (бизнисмени, лобисти)
- д) граѓански сектор
- ѓ) медиуми (телевизија, радио, весници итн.)
- е) друго

Забелешка:

П-6 Кој, според вас, е најважен учесник кој придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 8) ?

- а) локални телевизиски станици
- б) локални радио станици
- в) локални весници
- г) граѓански сектор
- д) веб портали
- ѓ) граѓаните
- е) градските власти
- ж) друго

Забелешка:

П-7 Дали имате доволно време за разгледување и подготвување на буџетските документи (пред сè предлог буџетот и донесениот буџет) ?

- а) Да

<p>б) Не (Зошто?)</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-8 Што, според вас, може значајно да влијае на зголемување на транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес?</p> <p>Наведете:</p>
<p>П-9 Комуницирате ли Вие со граѓаните и како?</p> <p>а) Да, често б) Понекогаш в) Не комуницирам</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-10 Дали сте добиле барање од граѓанин/организација за доставување информации поврзани со буџетот?</p> <p>а) Да, често (во врска со што?) б) Понекогаш в) Не сум добил до сега</p> <p>Забелешка</p>
<p>П-11 Дали постоела или во моментот постои некоја ситуација во која буџетскиот процес бил нарушен (прекршени рокови, законска регулатива итн.)?</p> <p>а) Да (појаснете какви биле тие ситуации) в) Немало таква ситуација</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-12 Кои се причините за најчести промени/поместувања во буџетскиот процес (од измена на определени ставки, продолжување на рокови, барања за измени во буџетот итн.)?</p> <p>а) Немало таков случај б) Наведете ги причините:</p>
<p>П-13 Што мислите, која е најважната причина за заинтересираноста/незаинтересираноста на граѓаните за Вашата работа?</p> <p>Наведете:</p>

П-14 Каква е Вашата соработка со Министерството за финансии?

а) Добра

б) Постојат определени несогласувања во однос на:

в) Соработката може да се подобри во однос на:

Забелешка:

ПРАШАЛНИК 5 - Перцепцијата на граѓаните и граѓанските асоцијации

<p>Заокружи</p> <p>Пол: а) маж б) жена</p> <p>Старост: под 20 год од 20-30 год. од 30-40 год од 40 – 55 год од 55 до 60 год над 60 год</p> <p>Колку време се занимавате со финансиски/буџетски прашања на локалната самоуправа: прв пат се сретнувам со вакви прашања 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.</p>
<p>П-1 Дали користите некои од буџетските документи на локалната самоуправа и колку често?</p> <p>а) да, често (кои?) б) да, ретко в) не</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-2 Дали добро ги разбирате буџетските/финансиските документи на локалната самоуправа кои ги користите?</p> <p>а) да, добро ги разбираам б) делумно ги разбираам в) не ги разбираам (зошто?)</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-3 Кои се главните причини за разбирање/неразбирање на буџетските документи на локалната самоуправа?</p> <p>а) професионалниот стил на кои се напишани б) недоволно време в) често менување на терминологија г) неразбирливи класификации/закони д) структурата на документите ѓ) ги разбираам потполно</p>

Забелешка:

П-4 Кој, според вас, е најважен документ во буџетскиот процес на локалната самоуправа (ставете им ранг од 1 до 7). Зошто?

- а) Буџетски циркулар
- б) Предлог буџет
- в) Донесен буџет
- г) Периодични извештаи
- д) Годишен извештај
- ѓ) Извештај од ревизор
- е) Друго

Забелешка:

П-5 Која, според вас, е најважна институција во буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 7). Зошто?

- а) Градоначалник
- б) Советот на општината
- в) Министерството за финансии
- г) локални организирани групи (бизнисмени, лобисти)
- д) граѓански сектор
- ѓ) медиуми (телевизија, радио, весници итн.)
- е) Друго

Забелешка:

П-6 Кој, според вас, е најважен учесник кој придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 9)?

- а) локални телевизиски станици
- б) локални радио станици
- в) локални весници
- г) граѓански сектор
- д) веб портали
- ѓ) граѓаните
- е) градските власти
- ж) Министерството за финансии
- з) друго

Забелешка:

П-7 Дали ги познавате вашите легални права за барање на информации од

локалните власти и учествување во локалната власт (меѓу кое и во буџетскиот процес)?

- а) Да
- б) Делумно
- в) Не

Забелешка:

П- 8 Дали досега некој ве известил за вашите права како граѓани да барате отчетност (информации и податоци) од локалните власти за определени прашања поврзани со локалниот буџет (и за начините на кои можете да го направите тоа)?

- а) Да
- в) Не

Забелешка:

П-9 Дали општината превзема некои активности за да ви ги презентира и поедностави информациите за буџетскиот процес/трошењето на средствата (какви активности)?

- а) Да превзема континуирани активности (Кои?)
- б) Многу ретко превзема такви активности
- б) Не -Зошто според Вас не превзема такви активности:

Забелешка:

П-10 Дали до сега сте имале можност да влијаете на внесување определени промени и забелешки во буџетот на вашата општина?

- а) Да
- б) Не (Зошто?)

Забелешка:

П-11 Што, според вас, може значајно да влијае на зголемување на транспарентноста на буџетскиот процес?

- а) Наведи:

Забелешка:

П-12 Што би можело значајно да влијае на зголемувањето на Вашето учество и влијание во буџетскиот процес?

- а) Наведи:

Забелешка:

П-13 Дали промените во имплементирањето на буџетот се прават

<p>транспарентно и дали истите транспарентно се презентираат пред граѓаните?</p> <p>а) Да (на кој начин?) б) Многу ретко в) Не</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-14 Дали имате добра соработка со извршната власт (градоначалникот) или одделението за финансии поврзана со размената на документи, информации и податоци за буџетскиот процес. Дали до сега сте барале некоја информација?</p> <p>а) Да (која?) в) Не (Зошто?) Доколку сте барале информација, која бил одговорот општината (надлежните):</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П-15 Што би направиле вие (што правите) за буџетскиот процес да биде потранспарентен?</p> <p>а) Наведи:</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П- 16 Дали, според Вас, постојат причини зошто општините не отвораат дискусија за буџетот со граѓаните пред неговото донесување, во фазата на имплементирање и потоа?</p> <p>а) Не постојат причини б) Постојат причини – Кои се тие:</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П- 17 Дали на било кој начин сте почувствувале притисок од локалните власти затоа што сте отвориле јавна дебата или сте известувале за некоја буџетска промена или импликации врз определени сфери од буџетот?</p> <p>а) Не б) Да (Наведете ги тие случаи)</p> <p>Забелешка:</p>
<p>П- 18 Дали се чувствувате слободни јавно да дискутирате (за медиумите – да пренесете во јавноста) прашања/проблеми поврзани со локалниот буџет и</p>

буџетски процес?

а) Не постојат причини

б) Постојат причини – Кои се тие:

Забелешка: