



USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ

Буџетска и даночна транспарентност

ПРОЕКТ НА УСАИД ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА РЕСУРСИТЕ

Ден на поднесување: Јуни 25, 2024

Број на договор: Договор бр. 72016521C00001, УСАИД Северна Македонија

Дата на почеток и завршување на проектот: 25 јануари, 2021 година до 24 јануари, 2026 година

Поднесено од: ДТ Глобал Инк. САД.

Овој документ е изработен од Центарот за економски анализи во рамки на Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитети за искористување на ресурсите.

ОПИС НА ПРОЕКТОТ

Име на проектот:	Проект на УСАИД за Зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите
Временска рамка:	Јануари 25, 2021 – Јануари 24, 2026
Партнер за спроведување:	ДТ Глобал Инк. САД
Број на договор:	Број на договор 72016521C00001, УСАИД Северна Македонија
Име на подизведувачи	Центар за развојни политики ИДЕАС ДеПо, Консалтинг за стратешки развој, Центар за економски анализи, Милениум Партнерс Консалтинг УСА
Географска покриеност: (Градови и / или држави)	Северна Македонија и сите единици на локалната самоуправа

Овој извештај е овозможен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината на овој извештај е исклучива одговорност на авторите и не ги изразува ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

СОДРЖИНА

ОПИС НА ПРОЕКТОТ	2
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	4
РЕЗИМЕ	5
ВОВЕД	10
ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА	10
ЗАКОНСКА РАМКА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	12
Закон за буџетите	12
Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа.....	14
КОНЦЕПТ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	18
Концепт на буџетска транспарентност	19
Концепт на даночна транспарентност.....	21
ПОТРЕБА ОД БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО	24
МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ	26
ИНДЕКС НА БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ 2023/2024.....	28
Достапност по буџетски документи	32
Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс – буџетска транспарентност	35
Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините на проектот	36
Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони во РСМ	39
Степен на отчетност на општините во Северна Македонија	39
Вклученост на граѓаните во креирањето на локалните политики	41
Постапување по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер за прибирање на фискални податоци.....	42
ОЦЕНКА НА ИНТЕНЗИТЕТОТ НА ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС.....	43
Стратегии за управување со даноците и управување со ризиците кај општините ..	43
Достапност на информации за локалните даноците	44
Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните	45
Неплатени доспеани обврски	46
Рангирање по интензитет на даночна транспарентност	47
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	51

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

БПИЈК	Барање за пристап до информации од јавен карактер
ГО	Граѓански организации
ДДВ	Данок да додадена вредност
ДЗР	Државен завод за ревизија
ЕЛС	Единица(и) на локалната самоуправа
ЕУ	Европска Унија
ИБП	Меѓународно буџетско партнерство
ИФМИС	Интегриран информатички систем за финансиско управување
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ОБИ	Иницијатива за отворен буџет
ОЕЦД	Организацијата за економска соработка и развој
ПРУЈФ	Програмата за реформа за управувањето со јавните финансии
РСМ	Република Северна Македонија
УСАИД	Американска агенција за меѓународен развој
ЦЕА	Центар за економски анализи

РЕЗИМЕ

Фискална транспарентност

- Фискалната транспарентност е клучна компонента на доброто владино управување кое води кон макроекономска и фискална стабилност и е значајна детерминанта за целокупниот економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано детектирање на потенцијални ризици по фискалните резултати, што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки. Фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните - даночните обврзници, а и подобрена кредитоспособност. Поголемата фискална транспарентност на јавниот сектор овозможува значителна корист истовремено како за јавниот сектор (институцијата чија транспарентност се следи) така и за граѓаните и за приватниот сектор.
- Меѓународното буџетско партнерство (International Budget Partnership, 2008) ја дефинира буџетската транспарентност како можност граѓаните на една земја да пристапат до информациите за тоа колку јавни расходи се направени и тоа по дадени позиции и колку/како се собрани јавните приходи.
 - Индексот на Меѓународното буџетско партнерство за последниот циклус на мерење (објавен Јуни 2024), за повеќе од 125 земји во светот кои се предмет на истражувањето, утврдува глобален успех на задржување на нивото на буџетската транспарентност и надзор како и во претходниот циклус на мерење.
 - Конкретно за резултатите за индексите пак за Северна Македонија се бележи пад во буџетската транспарентност, од 41 во 2019 година на 36 индексни поени во 2021 година и пад на 35 индексни поени за 2023 година. Падот на индексот за РСМ се должи на ненавременото објавување на Фискалната стратегија (предбуџетска изјава) и на не-подготвувањето на Полугодишен извештај согласно меѓународните стандарди, а со последното мерење за 2023 и поради неуспехот да се подготви Граѓански буџет. Дополнително, воспоставувањето на Фискалниот Совет (во 10/2023) како независна фискална институција се очекува да придонесе кон поголема фискална транспарентност за РСМ.

Буџетска транспарентност кај ЕЛС

- Буџетската транспарентност се смета за потесен концепт на фискалната транспарентност, фокусирајќи се на буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот циклус кој се потпира на три меѓусебно поврзани столбови: 1) транспарентност, 2) учество и 3) надзор.
 - **Буџетската транспарентност** кај општините во РСМ за фискалната 2023-2024 година, во просек, а споредено со изминатите години (од 2014-2015, до 2022-2023) е **значително подобрена. Просечниот индекс на буџетска транспарентност кај општините од 5,59 (2014-2015) е зголемен на 11,93 (2023-2024).**
- Во рамки на осумте плански региони, постои различно ниво на достапност на буџетските документи кај ЕЛС, во зависност од тоа каде и колку се достапни документите, колку детално (делумно или целосно) како и нивната структура. Просечниот индекс на буџетска транспарентност на ЕЛС во Скопскиот регион и во Источниот регион бележат најголемо подобрување споредено со претходниот мониторинг период и тоа просечно унапредување за 2,2 односно 2,0 индексни поени, соодветно.

- Општините кои припаѓаат на Источниот и Југозападниот плански регион оваа година (2023-2024) во просек се потранспарентни споредено со општините од другите плански региони.
- Во периодот на следење за 2023-2024 година, кај **33 од 81 ЕЛС се бележи подобрување на буџетската транспарентност споредено со претходниот период, и тоа највисок пораст се бележи кај општините Зелениково (+13), Македонска Каменица (+9), Кривогаштани (+8) и Крушево (+7).**
- **Бројот на општини со максимален број на индексни поени за буџетска транспарентност е исто така зголемен споредено со претходниот период,** и тоа од 8 на 12 ЕЛС во тековниот период, од кои сите од претходната година го задржале максималниот број на индексни поени. За тековниот период ЕЛС со максимални поени за буџетска транспарентност се: Аеродром, Берово, Гази Баба, Делчево, Зрновци, Кисела Вода, Кичево, Кочани, Радовиш, Свети Николе, Центар и Центар Жупа.
- **Просечниот праг на најтранспарентни општини оваа година е зголемен за 2,5 индексни поени.** Просечниот индекс на најтранспарентни општини за периодот 2022-2023 година изнесуваше 12,8, додека за периодот 2023-2024 истиот изнесува 15,5.
- **Во најтранспарентни општини се вбројуваат и 10 партнер општини на Проектот на УСАИД поддржани во третата група, и тоа општините: Аеродром, Гази Баба, Зелениково, Карпош, Карбинци, Кисела Вода, Кривогаштани, Кичево, Пехчево, Пласница и Центар.** Општините Зелениково и Кривогаштани бележат најзначајно зголемување во унапредувањето и се во групата најтранспарентни општини, чијшто индекс се зголемил за 13 и 8 индексни поени, соодветно.
- Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за 2023-2024 година се бележи кај општините Старо Нагоричане, Петровец и Сопиште, чијшто индекс е намален за 8, 6 и 6 индексни поени соодветно, споредено со претходната година, што укажува на потребата на поголема конзистентност во процесот и поставување на пракси и процедури кои ќе бидат повторливи, редовни и навремени.
- За овој период на следење, општините Сопиште, Неготино и Долнени пак се вбројуваат во најмалку транспарентни општини, со по само два поени, за кои најчесто е достапен само Статутот на општината, објавен на нивните веб-страници, а не се објавени никакви документи поврзани со буџетскиот процес на ЕЛС.
- **Индексот на буџетска транспарентност кај 24-те партнер општини кои во текот на изминатата година имаа поддршка од Проектот, бележи значително подобрување во однос на минатата година.**
 - **Просечниот индекс на општините поддржани од Проектот е зголемен за 3,5 индексни поени во 2023-2024 година споредено со претходниот период.** Во најголема мера, унапредената буџетска транспарентност кај овие општини се должи на објавување на буџетските документи на посебно место на веб-страниците како и подготовка и објавување на граѓански буџет.
- **Усоените Буџети на општините за 2024 година, како и Кварталните извештаи за извршување на буџетите за 2023 година, заедно со Завршните сметки на буџетот за 2023 остануваат да бидат најчесто достапни буџетски документи, додека поретко достапни повторно се ревизорските извештаи и предлог буџетите.**

- **Споредено со претходните периоди има значително подобрување поради подготовка и достапност на граѓанските буџети кај општините во РСМ.**
 - За овој периодот 55 од општините подготвиле Граѓански буџет, во споредба со минатата година кога 45 општини подготвиле Граѓански буџет. Ваквата тенденција укажува на позитивниот тренд на зголемена свест кај општините за важноста и корисноста од подготовката и споделувањето на ваков документ кој има улога во информирање на граѓаните.
- **И во овој период на мониторинг за 2023-2024 година, 48% од општините дале “отчет” кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините во 2023 година.** На регионално ниво, општините кои се дел од Североисточниот регион во најмала мера подготвиле таков документ, споредено со ЕЛС во останатите региони.
 - Во групата на добри примери за отчетност кон граѓаните се вбројуваат и 9 партнер општини на проектот од третата група и тоа: Кривогаштани, Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Центар и Карбинци.
- **Во периодот 2023-2024 година, 63% од општините во РСМ организирале форум со граѓаните и/или општествените чинители, наспроти 51% во периодот ан следење 2022-2023, што е позитивно движење за поголемиот ангажман на ЕЛС за вклучување на граѓаните во буџетските процес и за унапредување на отчетноста.**
 - Најголем број на општините кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните при носењето на буџетските одлуки се општините кои припаѓаат на Источниот плански регион (9/11 општини) и општините од Југоисточниот плански регион (8/10 општини), во кои поголем број од општините воспоставиле пракса на консултација со граѓаните во процесот на локално буџетирање.
- Сите општини кои употребиле некаква форма на вклучување на граѓаните при креирање на буџетот на нивната општина, споделиле информации за статусот на добиените предлози од локалните чинители заедно со објаснување за прифатени или неприфатените предлози од страна на граѓаните како и за степенот на имплементација на оние кои се прифатени предлози, во форма на записници.

Даночна транспарентност на ЕЛС

- **Даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија бележи значително подобрување споредено со минатата година.** И оваа година општини кои ја задржале добрата пракса и се во највисокиот ранг на општини со „многу висок“ интензитет на даночна транспарентност, се вбројуваат општините: Велес, Берово и Крива Паланка, а дополнително се приклучуваат и општините Демир Хисар и Кавадарци.
 - Општина Карпош како дел од третата група на партнер општини на проектот, бележи најзначително подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за 50 процентни поени во споредба со минатата година.
 - Во групата на општини кои значително ја подобриле даночната транспарентност се издвојуваат и општините Градско (зголемување од 33 процентни поени), Демир Хисар, Кривогаштани и Струга бележат зголемување од по 29 процентни поени. Останати општини кои исто така претставуваат добар пример се: Бутел, Ѓорче Петров, Македонска Каменица, Сарај и Центар Жупа со подобрување од по 25 процентни поени.

- Сепак кај 8 општини се бележи опаѓање кај даночната транспарентност споредено со минатата година, меѓу кои се: Босилово, Могила, Новаци, Охрид, Сопиште, Старо Нагоричане и Теарце.
- **25 од вкупно 81 ЕЛС одговориле и доставиле (по БПИЈК) усвоена Стратегија за управување со ризици.** Останатите ЕЛС или воопшто немаат подготвена стратегија за управување со ризиците или пак истите постојат но, се со изминато важење.
 - Оваа година, сите општини кои имаат стратегија за управување со ризици, со валиден временски опфат, ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци како што се ниската стапка на прибирање на локални даноци и/или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот и наплатата на даночните приходи (сопствени приходи).
- Информирањето на граѓаните за локалните даноци (информации за даноците кои ги администрира општината, даночните стапки, обврските на даночните обврзници и слично) иако претставува не редовна пракса кај ЕЛС во РСМ, бележи подобрување.
 - **59 општини, на своите веб-страници имаат описни информации за видот на локалните даноци како и стапките на оданочување, даночната основа, со цел информирање и зголемување на даночна писменост кај граѓаните. За споредба, минатата година 51 општини имале објавено информации за локалните даноци.**
- Во периодот на следење за 2023-2024 година, **75 општини објавиле најмалку една информација на своите веб-страници поврзани со локалните даноци** како: потсетување за исполнување на даночната обврска кон општината, висината на собрани локални даночни приходи, информации за зголемување/намалување на даночна стапка и сл.
- Во овој период може да се увиди значително позитивно поместување во насока на зголемена свест кај општините за потребата од објавување и информирање за локалните даноци иако, постои значителен простор за подобрување на информирање на јавноста за системот и процесот на прибирање на локалните даноци за да се придонесе кон унапредување на транспарентноста и даночниот морал за доброволното исполнувањето на даночните обврски на даночните обврзници.
- Освен достапноста на кварталните извештаи за извршување на буџетот на општините, се анализира и нивната содржина односно достапноста на посебниот дел „КЗ“ образецот кој го содржи и податокот за неплатените доспеани обврски на ЕЛС. Кај 68 од 72 општини чиишто квартални извештаи се достапни, може да се прегледаат и КЗ обрасците, додека кај 4 од нив, КЗ обрасците не се достапни.

Измени и новини во законската регулатива

- Среднорочното проектирање и буџетирање, интегрираниот информатички систем за финансиско управување (ИФМИС), како и воведувањето на Фискален совет и фискални правила и принципи се главните реформи предвидени во новиот Закон за буџети, донесен септември 2022, а со примена од почетокот на 2025 година¹. Во октомври 2023² година за прв пат се формираше и Фискалниот совет, како независен орган кој одговара пред Собранието на РСМ, од кој се очекува да има улога и да придонесе кон унапредување на

¹ Сл. Весник на РСМ бр. 203/2022, Закон за буџети

² Септември 2023 се избрани членовите на Фискалниот Совет, а во октомври 2023 е одржана конститутивната седница

фискалната транспарентност на централната и локалната власт како и воопшто на јавниот сектор.

- Во Законот за буџетите (од 2022) се дефинираат фискалните правила, буџетскиот дефицит на ниво до 3% од бруто-домашниот производ, додека јавниот долг на ниво од 60%, кој се смета за долг на општа власт (државата и општините), додека гарантираниот долг за јавните претпријатија и други институции од јавниот сектор што не се буџетски корисници се ограничува до 15% од бруто-домашниот производ.
- Со Законот за буџети и одредбите кои стапуваат на сила од 1/1/2025 се очекува да се зголеми навремената достапност на документите поврзани со целиот буџетски процес како на централна така и на локалната власт поради законските обврски за објавување на документи поврзани со подготовката, извршувањето и известувањето за буџетите на ЕЛС.
 - Законот ја разгледува фискалната транспарентност со одредби со кои се зголемуваат обврските за квалитет и квантитет во известувањето, со кој општините се обврзуваат на објавување месечен/тримесечен извештај за извршување на буџетот на општината (во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето) на веб-страницата на општината; Финансискиот извештај за извршување на буџетот (се објавува во службениот весник/службено гласило на општината), Годишниот извештај за извршување (на буџетот на веб-страницата на Министерството за финансии и општините најдоцна во рок од еден месец од нивното усвојување).
- Според последните измени на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа³ клучните одредби од овој закон, а кои се однесуваат на транспарентноста и отчетноста се фокусираат на: планирањето на буџетот и тоа сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години⁴. Исто така се дефинира точен период и начин на објавување на периодичните финансиски извештаи на општините, што не е случај и за другите буџетски документи, и тоа во рок од пет дена од денот на усвојувањето на месечните извештаи со образложение за извршување на финансиските планови, за чија содржина градоначалникот на општината е потребно да ја извести јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или причините за неусвојување на истите.
- **Кодексот за транспарентност на локално ниво** кој е подготвен во септември 2022 година (во рамки на Проектот на УСАИД)⁵ содржи минимум стандарди за проактивно информирање на јавноста за работата на органите на општината, за услугите што ги обезбедува општината преку јавните служби, како и други информации коишто ги создава или со коишто располага општината.
 - Стандардите за минимум транспарентност на локално ниво се базираат на законските обврски коишто произлегуваат од Законот за локалната самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за користење на податоците од јавниот сектор и Законот за заштита на личните податоци, како и од обврските на општините што произлегуваат од нивните

³ Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од 01.08.2022 (Службен Весник на РСМ 173/22),

⁴ Овој процент веќе беше променет од 10% на 30% согласно измените на Законот од 26.11.2019 (Службен гласник 244/2019) за во 2022 година откако се усвоени последните измени повторно да се промени на 10%. . Дополнително, доколку општината заклучно со третиот квартал оствари реализација на сопствените приходи на основниот буџет над 75% од планираните приходи, општината може сопствените приходи да ги планира со дополнителен пораст од најмногу 20% од просечно остварените приходи во последните три години

⁵ Кодекс на транспарентност на локално ниво, 2022, Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите, достапно на:

<https://mls.gov.mk/images/files/kodeks%20za%20transparentnost%20na%20lokalno%20nivo%20konecen%20tekst%20za%20MLS.pdf>

надлежности за водење регистри и евиденции, како и статистички податоци коишто се однесуваат на територијата на општината.

ВОВЕД

Република Северна Македонија (PCM) се стреми да биде просперитетно, самостојно и инклузивно демократско општество. Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите, 2021-2026 година, ќе им помогне на владините институции на Северна Македонија да ги соберат и самостојно да управуваат со ресурсите потребни за финансирање на услугите што ги бараат граѓаните. Соочувајќи се со тешкотии при прибирањето на приходите и извршувањето на буџетите, 81 единици на локалната самоуправа на Северна Македонија се подготвени за овој предизвик, а во интерес на Северна Македонија е да ја искористи можноста што ја нуди Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите (понатаму во текстот “Проектот”). Тимот на проектот ќе овозможи партиципативна и одржлива трансформација, помагајќи им на локалните самоуправи на Северна Македонија да генерираат, пристапат и ефикасно да управуваат со сопствените приходи и со други екстерни приходи потребни за финансирање на општествените услуги и програми кои се во корист на граѓаните.

Проектот ќе работи со локалните самоуправи, Владата на Република Северна Македонија (VPCM) и клучните засегнати страни на: 1) подобрување на квалитетот на општинските системи за прибирање на даноците и таксите; 2) зголемување на капацитетот на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) за пристап до надворешни ресурси од фондовите на централната влада или меѓународните организации и/или пазарите на капитал и банките; 3) подобрување на способноста на ЕЛС за планирање, управување и прибирање на приходите од јавниот сектор, а во согласност со регулативата на Северна Македонија; и 4) подобрување на процесот на децентрализација.

ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА

Во РСМ постои диспарат во однос на капацитетот на ЕЛС по повеќе аспекти: фискален капацитет, човечки ресурси и знаење, квалитет на испорака на услуги, итн. Предизвиците се особено изразени во руралните и понеразвиените ЕЛС каде што капацитетите се ограничени и бројот на вработените во администрацијата е недоволен.

Недостатокот или половичните информации за трошењето на јавните средства од страна на единиците на локална самоуправа во Северна Македонија е „кочница“ за постоење на отчетност во едно демократско општество. Ниската свест од потребата за поголема транспарентност на трошењето на јавните средства допринесува до неефикасна алокација на средствата што не се во интерес на граѓаните.

Од системот на јавни финансии се очекува да има воспоставено транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетскиот процес. Добро поставените процедури и правила ја намалуваат можноста од дискреционо водење на фискалните политики. Во теорија, целосно информирани гласачи би требало да обезбедат амбиент за политичарите да донесат општествено оптимални политики. Но, за жал, вообичаени се неуспехите од повеќе или помалку дискреционо водење на фискални политики и тоа: временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност, пристрасност кон расходната структура

на буџетот, проблеми со одржливост на долгот, а сето тоа може да води до неизвесност за економските актери од очекувањата за идните потези на владата.

Оттука, овој документ има за цел да ги идентификува тековните предизвици на буџетскиот процес кај општините поврзани со фискална транспарентност и да го измери степенот на фискалната транспарентност кај општините во Северна Македонија. Овој документ исто така нуди информации за важноста на фискалната транспарентност кај локалната власт. Ваквиот чекор е од особено значење во постигнување на целта за воспоставување транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетски процес, а со тоа добро поставените процедури и правила ќе допринесат да ја редуцираат можноста од дискреционо водење на фискални политики на локално ниво.

Исто така во 2022 и 2023 година, ЦЕА како партнер на Проектот на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите организираше обуки наменети за општинската администрација за фискална транспарентност со фокус на ЕЛС во Северна Македонија. За потребите на обуките како и за користење на општинската администрација беше подготвен и Прирачник за општинската администрација: ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ кој е достапен за користење⁶.

⁶ Прирачник за општинската администрација: ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ, достапен на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/Priracnik-za-opstinskata-administracija.pdf>

ЗАКОНСКА РАМКА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Закон за буџетите

Хронологија на измени и дополнувања:

Законот за буџетите, Службен Весник на РМ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015, 167/16, е проследен и ќе биде вон сила со новиот и веќе усвоен Закон за буџетите, (Службен Весник на РСМ бр.203/2022), кој има одложена примена од 1/1/2025 година. Во овој нов закон, исклучок во примената има на одредени одредби кои стапуваат во примена од 1/1/2023⁷.

Со законот за буџетите се уредува постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на РСМ и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на градот Скопје и известување за извршување на истите.

Клучните одредби од Законот за буџетите (Службен Весник на РМ бр. 64/2005...167/16), **а кои се во примена до стапување на сила на одредбите од новиот Закон за буџети** (Службен Весник на РСМ бр.203/2022) на **1/1/2025, а се однесуваат на транспарентноста и отчетноста се:**

“Член 3, став 2, точка 7 – Транспарентност подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготовка и извршување на буџетот.”

“Член 13, став 1 – Буџетската класификација се користи за идентификување на специфичните намени на буџетските средства, за контрола на наменското користење на одобрените средства со буџетот при извршување на буџетот и за изготвување на потребните анализи, извештаи и годишни сметки.”

“Член 37, став 2 – Буџетите се извршуваат во согласност со начелата на сеопфатност и специфичност, економичност, ефикасност, ефективност, транспарентност и сигурно финансиско управување.”

“Глава 7 – ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ, член 53, став 1, 2, 3, 4 и 5 – Извештаите за извршување на Буџетот на РМ се објавуваат на веб страницата на Министерството за финансии на месечна основа. Министерството за финансии најдоцна до 31 јули во фискалната година доставува до Владата извештај за извршувањето на Буџетот на Република Македонија за првите шест месеци. Кон извештајот за извршување на буџетот се приложува ажуриран извештај за макроекономските индикатори и проектираните приходи, преземени обврски и расходи за буџетската година. Општината го подготвува извештајот за извршување на буџетот согласно овој закон.”

“Глава 7 – ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ, член 54, став 1 и 2 – Буџетот на РМ и завршната сметка на буџетот на РМ се објавуваат во Службен весник на РМ. Буџетот на општината и завршната сметка на општината се објавуваат во службеното гласило на општината.”

⁷ Член 121, став 2 од Законот за буџети, утврдува примена на одредбите од 1.1.2023: “Одредбите од членот 6 ставови (4), (5) и (6), член 10, член 11, член 13, член 14, член 16, член 17, член 18, член 19, член 66 ставови (3) и (4) и член 104 од овој закон, ќе започнат да се применуваат од 1 јануари 2023 година”

“Глава 7 – ТРАСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ, член 55 – Буџетските корисници и единки корисници се должни да водат сметководство и да вршат внатрешна ревизија согласно со закон.”

Според Закон за буџетите⁸ на РСМ, кој е донесен во 2022, а чии одредби стапуваат во сила од 1/1/2025, транспарентноста се дефинира како едно од буџетските цели и принципи: „*принцип на транспарентност подразбира дека Буџетот на државата и општините, како и неговите измени и дополнувања, извршувањето и буџетската документација ќе бидат објавени во „Службен весник на Република Северна Македонија“, односно во службено гласило или на веб-страницата на Министерството за финансии и на општините, а финансиските извештаи на другите јавни субјекти ќе бидат објавени на нивните веб-страници*“. Во глава XI се наведуваат и аспектите за известување и транспарентност вклучително и буџетските документи кои се објавуваат.

Среднорочното проектирање и буџетирање⁹, интегрираниот информатички систем за финансиско управување ИФМИС¹⁰, како и воведувањето Фискален совет и утврдување на фискални правила¹¹ и принципи, се клучните реформи во фискалните политики предвидени во ново-усвоениот Закон за буџетите.

Измените со Закон за буџетите (од 2022), а кои се однесуваат **конкретно на транспарентноста на ЕЛС** се поделени во неколку глави од законот, а во глава XI *Известување и транспарентност* се содржат основните одредби.

- **Член 91, Известување за извршување на буџетот**, став 1, алинеја 2 и 3: „(1) Министерството за финансии особено објавува: 1. **месечен** извештај за извршување на Буџетот на државата; 2. **збирен квартален** извештај за извршување на буџетите на општините; 3. **консолидиран квартален** извештај за извршување на Буџетот на државата и **општините**.
- **Член 91, Известување за извршување на буџетот**, став 2 – „Градоначалникот на веб-страницата на општината објавува **месечен** извештај за извршување на буџетот на општината во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето“.
- **Член 92 - Полугодишен извештај за извршување на буџетот**, став 1 – „Министерот за финансии или градоначалникот доставуваат извештаи до Владата или до Советот на општината за извршување на буџетот за **првата половина од годината** најдоцна до 31 јули во тековната година“.
- **Член 93 – Содржина на Завршна сметка на Буџетот на државата или општината**, подетално ја дефинира содржината, структурата и **минимум** барања за **образложението** во **општиот** и **посебниот** дел, како и **потребните анекси** на Завршната сметка на Буџетот на државата или на општината.
- **Член 94 – Подготовка и усвојување на Предлог Завршна сметка**, го дефинира процесот на подготовка и усвојување на предлог завршната сметка на буџетот на државата или општината. Ставовите на член 94, со реден број 8, 9, 10, 12 и 13 се однесуваат на општините и ги дефинираат доставувањето и роковите за усвојување на завршната сметка како и нивното објавување со финансиски извештај.

⁸ Службен весник на РСМ, бр. 203 од 19.9.2022 година

⁹ Среднорочно буџетско планирање, глава III

¹⁰ интегриран информациски систем за управување со јавните финансии, глава XV

¹¹ Член 10: Фискални правила, утврдува горна граница на дефицит и вкупен долг на општа власт и отстапувања во исклучителни околности

- **Член 96 - Објавување на веб-страници**, со ставовите 1, 2, 3 и 4 дефинираат кои буџетски документи се објавуваат на веб-страниците на буџетските корисници и тоа:

„(1) Буџетските корисници на своите веб-страници ги објавуваат најмалку: 1. Одобрени финансиски планови; 2. Квартални извештаи за извршување; 3. Годишни финансиски извештаи, 4. Годишна родово буџетска иницијатива.

(2) Матичните буџетски корисници дополнително од став 1 од овој член на своите веб-страници објавуваат во ок од еден месец: 1. *Организациска структура на сите буџетски корисници и други јавни субјекти во рамките на нивната надлежност, заедно со линковите на нивните веб-страници*; 2. *Регистри на сите договори за концесии и јавни приватни партнерства во согласност со став 1 од член 76 од овој закон.*

(3) Министерството за финансии на својата веб-страница објавува најмалку:

1. Донесен Буџет на државата со буџетска документација;
2. Граѓански буџет;
3. Извештаи за извршување на Буџетот на државата и буџетите на општините;
4. Полугодишен извештај за извршување на Буџетот на државата;
5. Ревизорски извештај од Државниот завод за ревизија.”

Член 111 исто така предвидува и **Прекршочни одредби** за градоначалник на општина доколку буџетот на општината не е подготвен со сите делови, според соодветните класификации, не објави месечен извештај за извршување на буџетот, ненавремено е доставен извештај за извршување, предлог и завршна сметка на буџетот и не се објави финансиски извештај и завршна сметка согласно законот.

Оттука, измените во делот на фискалната транспарентност на општините се фокусираат на поставување и на законска обврска и рокови за објавување на документи и извештаи поврзани со буџетските процес и тоа за објавување месечен извештај за извршување на буџетот на општината во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето на веб-страницата на општината; Финансиски извештај за извршување на буџетот се објавува во службениот весник/службено гласило на општината, а Годишниот извештај за извршување на буџетот на веб-страницата на Министерството за финансии и општините најдоцна во рок од еден месец од нивното усвојување.

Примената на горенаведените членови од Закон за буџети (Сл. Весник на РСМ 203/2022) кои експлицитно се однесуваат на известување и транспарентноста на општините ќе започне од почетокот на 2025 година, до кога остануваат во примена оние одредби согласно претходниот Закон за буџети (Сл. Весник 64/2005...167/16).

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Хронологија на измени и дополнувања: Службен весник на РМ 61/2004; 96/2004; 67/2007; 156/2009; 47/2011; 192/2015; 209/2018; 244/2019; 53/2021; 77/2021; 150/2021; 173/2022.¹²

Со овој закон се уредува финансирањето на единиците на локалната самоуправа.

¹² <https://finance.gov.mk/%d0%b1%d1%83%d1%9f%d0%b5%d1%82-%d0%b8-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%b8%d1%80%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%bb%d1%81/>

Клучни одредби од овој закон кои се однесуваат на транспарентност и отчетност:

“Член 7, став 1 и 2 – За задоволување на определени потреби на граѓаните, општината може да воведо самопридонес преку **референдум**. Со одлука на Советот на општината се уредува намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонес, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување, вршењето на надзорот од граѓаните над наменското користење на средствата и други прашања.

Член 22 – Буџет на општината - Сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со пораст од **најмногу 10% од просечно остварените приходи** во последните три години, според податоците од трезорската евиденција. (Овој процент веќе беше променет од 10% на 30% согласно измените на Законот од 26.11.2019 (Службен гласник 244/2019) за во 2022 година откако се усвоени последните измени повторно да се промени на 10%, измени од август 2022). Се дава можност доколку општината заклучно со третиот квартал има реализација на сопствените приходи над 75% од планираните, дополнително да ги зголеми приходите до максимум 20%, почнувајќи од 2025 година (за 2024 година приходите се планираат со пораст од 15% со дополнителни 15% доколку реализацијата на сопствени приходи заклучно со третиот квартал надминува 75% од планираните).

Во членот 22, се воведува и нов став (4) кој гласи: **Доколку општината заклучно со третиот квартал оствари реализација на сопствените приходи на основниот буџет над 75% од планираните приходи, општината може сопствените приходи да ги планира со дополнителен пораст од најмногу 20% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција.**

Член 27, став 4 и 5 – Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулираат со буџетски календар донесен од Советот на општината. Со буџетскиот календар се утврдуваат роковите во кои: градоначалникот до општинските буџетски корисници ги доставува главните насоки за изготвување на финансиските планови; општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот и градоначалникот го доставува предлог-буџетот до Советот на општината.

Член 32, став 1, 2, 3 и 4 – 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 до Министерството за финансии и до советот на општината доставува квартални извештаи за извршување на буџетот во рок од еден месец по завршувањето на кварталот. **Во рок од пет дена од денот на усвојувањето на извештаите од ставот (2) на овој член, за содржината на извештаите, градоначалникот на општината ја известува јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или доколку не се усвојат се објавуваат и причините за неусвојување на истите.**

Член 33, став 1, 2, 3, 4 и 5 – Градоначалникот ја доставува годишната сметка до советот на општината најдоцна до 28 февруари, советот ја донесува годишната сметка најдоцна до 15 март и ја доставува до Министерството за финансии најдоцна до 31 март. По донесување на годишната сметка, градоначалникот ја информира јавноста.

Член 34, став 1 и 2 - Советот на општината усвојува годишен извештај. Составен дел на годишниот извештај се: годишната сметка; извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивната вредност; извештај за реализацијата на инвестиционите

програми, наменските, капиталните и блок дотации и дотациите за делегирани надлежности; извештај од одговорниот сметководител со кој ја потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка.

Член 38 – Државниот завод за ревизија врши **редовни годишни ревизии** на сите финансиски извештаи на општината, во согласност со Законот за државна ревизија.

Во овој закон нема одредби со кои се регулира учеството на граѓаните во постапките за однесување на одлуки од локална важност, како и нема јасни одредби со кои се регулира про-активноста во објавувањето на информации и податоци.

Согласно измените на Законот од 01.08.2022 (Службен гласник 173/2022), се дефинира точен период и начин на објавување на периодичните финансиски извештаи на општините, што пак не е случај и за другите буџетски документи. *“Во рок од пет дена од денот на усвојувањето на извештаите од ставот (2) на овој член, за содржината на извештаите, градоначалникот на општината ја известува јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или доколку не се усвојат се објавуваат и причините за неусвојување на истите.”*

Клучни одредби од овој закон, согласно последните измени од 01.08.2022 (Службен гласник 173/2022), кои се однесуваат за приходи од данок на личен доход, ДДВ и задолжување на општините

Член 5, став 2 - Приходите од данок на личен доход наплатени во тековната година се распоредуваат по општини и тоа:

- **6% од данок на личен доход на лични примања од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште и**
- 100% од данок на личен доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани согласно со Законот за занаетчиската дејност, на чие подрачје се регистрирани за вршење на дејноста.“

Член 9, став 2 - Приходите од данокот на додадена вредност кои се обезбедуваат во висина од **6% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година се распоредуваат во три дела и тоа:**

- **основен дел - 4,5% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година,**
- **дел за перформанси - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година и**
- **дел за воедначување - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година.“**

Член 15, став 3 - Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините ја сочинуваат претставници од:

- Министерството за локална самоуправа - еден член, Министерството за финансии - еден член, Министерството за образование и наука - еден член, Министерството за труд и социјална политика - еден член, **Министерство за култура - еден член, Министерство за одбрана - еден член** и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - пет члена.

Член 18 – Задолжување, додаден е нов став (3) кој гласи: **Министерството за финансии нема да даде согласност за задолжување на општините кои во последните 12 месеци имале**

задоцнување и во предвидените рокови не ги подмириле своите обврски кон државата по основ на кредит или издадени гаранции.“

На општините со високи неизмирени обврски (во ЕСПЕО до 30.9.2021 година) им беше дадена можност до крајот на 2022 година да достават барање за користење на структурна обврзница. До МзФ трите локални самоуправи на нивно барање, почнаа постапка за подмирување на доспеаните обврски со структурна обврзница (финансиски инструмент за општините за подмирување на доспеаните а неплатени обврски, издадени на 10 години за репрограмирање на обврските).

Во **Програмата за реформа за управувањето со јавните финансии за 2022-2025**¹³ „СМАРТ јавни финансии“, (ПРУЈФ) на Министерството за Финансии (МзФ), транспарентноста е дадена во контекст на примената на новините за транспарентност во известување во законот за буџетите **преку подобрен квалитет и квантитет на извештаите, како и преку подолгорочно и поквалитетно планирање на буџетските програми и буџетите**, со што ќе се овозможи континуитет и одржливост за дејствување кон подобрена фискална транспарентност.

Во оваа тековна среднорочна програма за УЈФ, транспарентноста на локално ниво е опфатена со **посебен приоритет 2**: финансиска дисциплина, транспарентност и отчетност на локално ниво, од Столбот VIII Управување со јавни финансии на локално ниво. Посебен акцент е ставен на контролата и надзорот, евиденција на обврските, унапредување на квалитетот на извештаите и нивна достапност, и на отчетноста на потрошените средства од страна на општините.

Во однос на **спроведувањето на приоритетот, а согласно Годишниот извештај за спроведувањето на акцискиот план за 2023**¹⁴ се наведува дека на веб страната на МзФ објавени се податоците за реализираните приходи и расходи на општините за кварталите од 2023 година, податоци за доспеаните неплатени обврски за кварталите од 2023 година, Предлог Завршната сметка на Буџетот на РСМ за 2022 година, со вклучени и завршните сметки на општините за 2022 година, исто така се наведува дека (поддржано од УНДП) се објавуваат финансиски индикатори од периодичните финансиски извештаи на околу 40 општини.

Во истоимениот извештај се наведува дека: „... чекори што ќе се преземат во наредниот период вклучуваат навремено објавување на финансиските податоци, следење на транспарентноста на општините, особено објавување на финансиски податоци, зголемен број на извештаи и финансиски податоци објавени на веб-страниците на општините и на МФ...“

¹³ Види повеќе: <https://finance.gov.mk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D1%81-2/>

¹⁴ Ibid.

КОНЦЕПТ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Дефинирање на 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.

Фискалната транспарентност помага владите да имаат точна слика за јавните финансии при носењето на економски одлуки, вклучително и трошоците и придобивките кои произлегуваат од промените на политиките и потенцијалните ризици за јавните финансии. Исто така, овозможува достапност на информации на законодавните тела, пазарите и граѓаните, што им се потребни за да ги повикаат владите на одговорност. Поголемата фискална транспарентност, исто така, може да помогне во зајакнување на кредибилитетот на фискалните планови на земјата и во унапредување на пазарната доверба и пазарните перцепции за фискалната солвентност. Кодексот за фискална транспарентност на ММФ се смета за меѓународен стандард за обелоденување на информации за јавните финансии, кој е ревидиран и ажуриран во 2007, 2014 и во 2019 година.¹⁵

Според ММФ, **фискалната транспарентност во јавните финансии е главен елемент на добротото владино управување** кое понатаму води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални ризици по фискалните резултати што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција на извршната власт при променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните-даночните обврзници и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал¹⁶.

Одлуките за националниот Буџет – за тоа какви даноци се наплаќаат, какви услуги се обезбедуваат и колкав долг се презема - се рефлексивна на тоа колку е општеството рамноправно и каква е благосостојбата на граѓаните, вклучително и дали тие кои се во најнеповолна позиција ќе имаат реални можности за поквалитетен живот. Клучно е владите да ја информираат и вклучат јавноста при носење на вакви витални одлуки кои влијаат врз нивниот живот.¹⁷

Во последната декада, особено по глобалната економска криза (2007-2009) студиите кои го потврдуваат значењето на фискалната транспарентност и повиците за нејзино зголемување се сè погласни и почести.

¹⁵ Види повеќе: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

¹⁶ Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

¹⁷ <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/CEA-open-budget-survey-macedonia-2019-MK.pdf>.

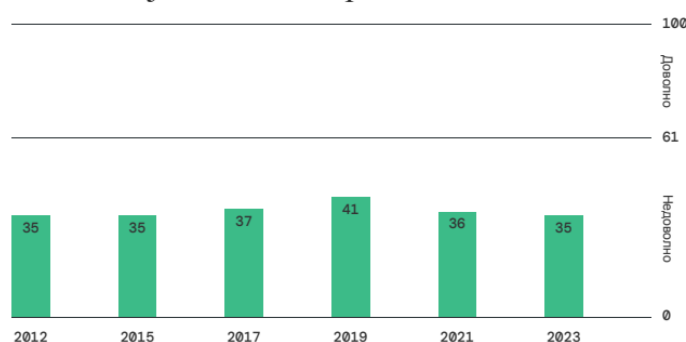
Концепт на буџетска транспарентност

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, за да се пресметуваат индекси кои овозможуваат во иднина рангирање на земјите, регионите или локалната самоуправа. Во рамките на оваа група на истражувања, ограничен број на анализи се фокусираат на утврдување на фискалната транспарентност на локално ниво меѓутоа нивниот број се зголемува како и интересот за истата. Според тоа, за мерење на буџетската/фискалната транспарентност на локално ниво сè уште нема воспоставено меѓународно прифатена методологија. Истражувањата главно користат методологии кои веќе се применуваат за утврдување на нивото на транспарентност на национално ниво и со нивна адаптација со.

Во меѓувреме, низ целиот свет се развиваат голем број иницијативи за транспарентност кои вклучуваат повеќе од само обелоденување информации и вклучуваат надзор и директно учество на засегнатите страни во процесот на креирање јавни политики. Една од тие иницијативи е Иницијативата за отворен буџет (ОБИ), на Меѓународното буџетско партнерство (ИБП), која ја следи отвореноста на буџетите во Република Северна Македонија од 2010 година. На глобално ниво, Индексот за отворен буџет (ОБИ) ја следи фискалната транспарентност на земјите.

Оттука, **буџетската транспарентност** ја сметаме за потесен концепт на фискалната транспарентност, фокусирајќи се на буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот циклус. Се потпира на три меѓусебно поврзани столбови: 1) транспарентност, 2) учество и 3) надзор. Сепак, строга поделба помеѓу фискалната и буџетската транспарентност нема бидејќи истите се испреплетени, а често се користат и како синоними. Оттука и овој текст ќе ги користи двата термина наизменично.

Како се менуваше транспарентноста на Северна Македонија со текот на времето?



Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија 2023, по години¹⁸

Анкетата за отворени буџети опфаќа 125 земји во кои живеат 7,5 милијарди луѓе и ја проценува отвореноста и отчетноста на буџетите на повеќе од 33,5 трилиони американски долари во фискалната 2022 година. Северна Македонија бележи пад во буџетската транспарентност од 2019 година па наваму, за објавување на клучни информации кои може да и помогнат на јавноста да ги разбере буџетските политики, одлучувањето и резултатите според оценката на последното ИБП истражување (објавено јуни 2024 година). Во овој последен циклус за 2023

¹⁸ https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/1_FULL_open-budget-survey-north-macedonia-2023-en.pdf

година, буџетската транспарентност на Северна Македонија е намалена споредено со 2021 година, од 36 во 2021 година на 35 индексни поени во 2023 година. Ова најмногу се должи на ненавременото подготвувањето на Фискалната стратегија (предбуџетска изјава), Граѓански буџет како и на не-подготвувањето на Полугодишен извештај согласно меѓународните стандарди.

Дополнително, како што се наведува во извештајот: „Владата и Министерството за финансии не покажаа дисциплина и решителност при изготвување и навремено објавување на Граѓанскиот буџет. Последно, но не и најмалку важно, Министерството за финансии продолжува да не прави соодветен Полугодишен извештај“.

Полошиот резултат на Северна Македонија е во позадина на скромни подобрувања на глобално ниво и е втор најлош во регионот само после Босна и Херцеговина. Глобалниот просек на буџетска транспарентност за 2023 се зголемил за еден поен, а учеството на јавноста се зголемило за два поени. Сепак, и покрај овие скромни придобивки, забележан е загрижувачки пад на јавната достапност на граѓанските буџети – како пропуштена можност од страна на владите да користат клучна алатка за да ги направат нивните буџети подостапни за обичните граѓани. Глобално, за прв пат од 2017 година наваму, помал број на влади ги ставаат на располагање на јавноста извештаите за извршување на буџетот¹⁹.

	Транспарентност (ОБИ/ИБП)	Граѓанско учество (учество на јавноста)	Надзор			Независна фискална институција (Да/Не)
			Собрание и Државен завод за ревизија	Од Собрание	Од ДЗР	
Северна Македонија	35 (од 100)	7 (од 100)	54 (од 100)	47 (од 100)	67 (од 100)	Не

Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, индикатори за 2023 година²⁰

Северна Македонија повторно бележи пад во достапноста на буџетските информации со: необјавување на Пред-буџетската изјава (фискална стратегија), необјавување на Граѓански буџет и на полугодишен извештај.

Јавна достапност на буџетските документи во Северна Македонија

Документ	2012	2015	2017	2019	2021	2023
Предбуџетска изјава	⊘	⊘	●	●	●	⊘
Предлог буџет	●	●	●	●	●	●
Усвоен буџет	●	●	●	●	●	●
Граѓански буџет	⊘	⊘	⊘	●	●	⊘
Месечни извештаи	●	●	●	●	●	●
Полугодишен извештај	⊘	●	⊘	⊘	⊘	⊘
Завршна сметка	●	●	●	●	●	●
Ревизорски извештај	●	●	●	●	●	●

Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, за 2023 година²¹

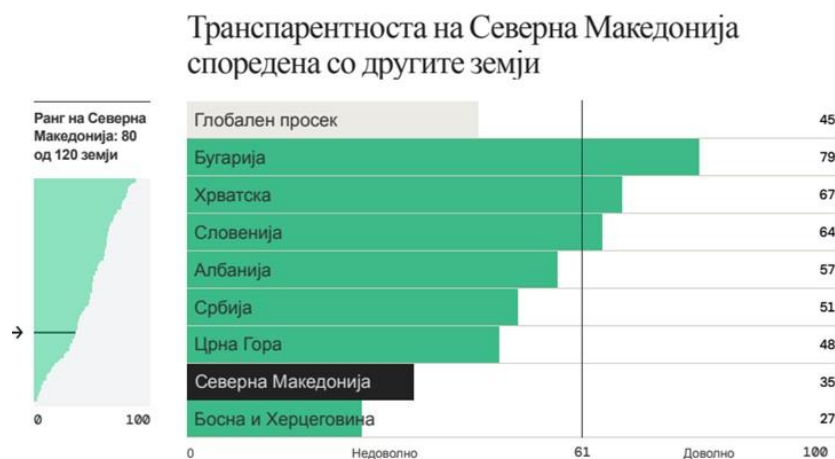
¹⁹ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>

²⁰ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>

²¹ Ibid.

Транспарентноста на Северна Македонија (со 35 индексни поени од можни 100) останува под глобалниот просек (со 45 индексни поени од можни 100), и останува на претпоследно место во споредба со земјите од регионот.

Транспарентноста на Северна Македонија споредена со другите земји



Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, за 2023 година²²

Концепт на даночна транспарентност

Даночната транспарентност на глобално ниво, како термин опфаќа отвореност на даночните податоци за цели на глобалната соработка. Според ОЕЦД, и Глобалниот Форум за даночна транспарентност и размена на информации за даночни цели²³ (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes²⁴) претставува: „даночната транспарентност постои за да се стави крај на банкарските тајни и на даночното затајување преку глобална даночна соработка“²⁵ и вклучува прифатени стандарди за отвореност и размена на информации и податоци за даночни цели²⁶.

Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (GIFT) во *Рамката за унапредување на даночната транспарентност* наведува²⁷: „даночната транспарентност ја дефинираме како процес што ги обезбедува квантитативните и квалитативните податоци што му се потребни на едно општество за да осигура дека неговиот даночен систем функционира во корист на даночната власт, Владата, законодавците, оние што ги избрале, оние што плаќаат даноци и сите други чинители на даночниот систем.“²⁸

²² Ibid.

²³ Република Северна Македонија е една од 162те членки на глобалниот форум

²⁴ Глобалниот форум е клучно меѓународно тело кое работи на имплементација на меѓународните стандарди за даночна транспарентност. Обезбедува дека овие високи стандарди за транспарентност и размена на информации за даночни цели се воспоставени низ целиот свет преку активностите за мониторинг и преглед на активности, повеќе на <https://www.oecd.org/tax/transparency/>.

²⁵ Види повеќе: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-transparency/>

²⁶ Global Forum, the exchange of information on request (EOIR) and automatic exchange of information (AEOI) standards.

²⁷ Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

²⁸ Ibid.

*Рамката за унапредување на даночната транспарентност (Рамката)²⁹, идентификува серија на механизми за известување и стандарди за податоци, кои доколку се применуваат ги прават даночните системи потранспарентни за засегнатите страни. Во насока на постигнување на целите во Рамката на даночна транспарентност се предлагаат **десет принципи** меѓу кои: правото на секој да бара, добива и пристапува до информации за даночниот систем; Владите да објавуваат јасни, мерливи цели на даночниот систем; целите да бидат поддржани со детални буџетски проекции за идните даночни приходи, заедно со објаснувања за проекциите и импликациите; Владите да спроведат процес на консултација при значајни предлози за промени на даночната политика со широк опфат на засегнати страни; Владите да објавуваат податоци за даночни приходи најмалку еднаш годишно, вклучително и за постигнувањата и потфрлањето во постигнувањето на утврдените цели во со квантитативните податоци и во однос на буџетите; сите даноци и нивната администрација треба да бидат содржани во закон; даночните обврзници да имаат пристап до јасни информации и совети за да им придонесат кон почитување на обврските како и за правото на жалба; Владите треба периодично да ги оценуваат перформансите на даночниот систем во целост, користејќи алатки како што се анализи на даночен јаз и процени на прелевања на даноците; податоците за даночната транспарентност треба да бидат предмет на процес на верификација од страна на независна ревизија со која ќе се оцени, извести за точноста и за правичноста на податоците³⁰.*

Според рамката „Making Tax Work“, даночната транспарентност ја дефинираме како процес кој ги обезбедува квантитативните и квалитативни податоци кои едно општество треба да се осигура дека неговиот даночен систем работи во корист на нејзиниот даночен орган, владата, законодавците, оние кои ги избрале, оние кои плаќаат даноци и сите други чинители на даночниот систем. Се изложуваат низа прашања околу даночните извештаи и стандардите за информации и систематските проценки на даночните системи потребни за подобрување и овозможување на даночната транспарентност (R. Murphay, A. Baker, Making Tax Work: A framework for enhancing tax transparency, 2021)³¹.

Иницијативата за даночна еднаквост на Меѓународното буџетско партнерство и Глобалната иницијатива за фискална транспарентност изработија студија за да ги утврдат информациите и алатките што вообичаено им се потребни на граѓанските организации за да можат да се вклучат во конструктивен дијалог со владите на национално ниво за даночните реформи и администрација. Сепак, постоечките меѓународни норми и стандарди за транспарентност и отчетност на приходите се фрагментирани и ограничени во нивниот опсег. Како такви, тие не се занимаваат со голем број потреби и грижи на граѓанското општество во врска со пристапот до информации за приходите и можностите за вклучување во донесувањето одлуки околу даночната политика и администрација.³²

Во краткиот документ (*бриф*) за даночна транспарентност се предлага дека е потребен нов сет на широки принципи за промовирање на транспарентноста, учеството и отчетноста во домашните даночни системи. Тие треба да бидат дизајнирани преку инклузивен процес со повеќе засегнати страни. Нов сет на договорени меѓународни принципи би претставувал корисен и неопходен чекор во развојот на ревидирани и посеопфатни норми и стандарди. Ова може да биде од корист за многу различни актери, вклучувајќи ги владите, ГО и меѓународните актери, обезбедувајќи јасни насоки за практики и реформи на ниво на земја.³³

²⁹ *ibid*

³⁰ Слободен превод од англиски, Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

³¹ https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/07/Making-Tax-Work-Revised-for-June-21-comments_formatted_asof07July.pdf

³² <https://fiscaltransparency.net/promoting-more-open-and-accountable-tax-systems/>

³³ <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/06/dc1.pdf>

Во Стратегијата за реформа на даночниот систем на РСМ (2021-2025)³⁴ како главна цел на стратегијата е наведено: „да се обезбеди праведен, ефикасен, транспарентен и современ даночен систем кој ќе се темели на современи дигитални технологии и иновации во оданочувањето, во функција на постигнување на забрзан, инклузивен и одржлив економски раст.“ И третиот од петте приоритети е токму зголемена даночна транспарентност како „зголемена даночна транспарентност, што вклучува подобрување на размената на информации помеѓу даночните органи и други субјекти, која во прв ред ќе се заснова на електронски услуги и дигитализација на процесите. Овој приоритет се очекува да доведе до зголемена фискална писменост и поголема доброволна даночна усогласеност.“ Во стратегијата се наведуваат аспирациите и целите за постигнување на горенаведените стандарди за даночна транспарентност размена на податоци на Глобалниот форум како и примена на добри практики во насока на поголема достапност и квалитет на даночните информации кои треба допрва да се постигнат.

³⁴ https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf

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 надлежности 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 информациите за локалните буџетски приходи и расходи (документи), додека од друга страна влијае на отчетноста на локалните власти за нивните активности и постапки. Меѓутоа, овој процес не е едноставен имајќи ги предвид ограниченото познавање и знаење на граѓаните за буџетскиот процес, како и многу често - недостапноста на определени информации/документи.

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

1. Ги следи/мониторира практиките на локалната власт, кои се посебно значајни за алокација на ресурсите и обезбедување на услуги,
2. Ги открива недостатоците во управувањето со јавните финансии на локално ниво и придонесува во намалувањето на корупцијата и детектирање на грешките во управувањето,
3. Ги следи финансиските текови од изворот до корисникот, дава одговор на *ex-post* прашања за извршувањето, имплементирањето и јавните набавки,
4. Ја зголемува отчетноста пред граѓаните за прашања од јавен интерес (училишта, инфраструктура итн.),
5. Ја стимулира и зголемува граѓанската активност и јавната дебата,
6. Овозможува мониторинг и помош во контролата на локалното задолжување,
7. Овозможува споредба на национално ниво и ја поттикнува конкуренцијата на меѓу-локално ниво.

„Отворањето“ на буџетскиот процес кон граѓаните е битен чекор за демократизирање на управувањето во локалните самоуправи. Буџетската транспарентност го олеснува пристапот на граѓаните до информациите за приходите и расходите како на централно така и на локално ниво. Буџетите се главните документи во кои се наведени приоритетите на властите во однос на политиките, па оттука полесниот пристап на граѓаните до нив е предуслов за јавното учество во распределбата на јавните средства.

Со овозможувањето граѓаните да преземат активна улога во буџетскиот процес, преку истакнувањето на своите потреби и приоритети во текот на процесот на подготовка на предлог буџетот, ќе се зголеми и интересот на граѓаните да вршат надзор не само како нивните (јавните) пари се трошат, туку и како и до кој степен се остваруваат нивните идеи. Транспарентен, лесно достапен и лесно разбирлив буџет е одлика на отчетна власт. Таквата транспарентност го олеснува следењето на трошењето на јавните финансии и ја обесхрабрува злоупотребата на буџетските средства од страна на властите. А доколку граѓаните имаат доверба во трошењето

на јавните финансии, ќе бидат и мотивирани да ги плаќаат даноците и другите локални давачки, што пак позитивно ќе се одрази и на буџетот на локалната самоуправа.

Како дополние 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 **буџетирани** и **фактичките** приходи и расходи во сите фази на буџетскиот процес.
2. Локалните власти треба да бидат **контролирани** (со 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 имаа 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. Усвоениот буџет на централно и локално ниво треба да содржи **детални информации** (квантитативни и квалитативни) за **трансферите** од другите нивоа на власт, вклучувајќи ја големината, правилата/принципите по кои се добиени и потрошени (каде е можно и формулата по која се дистрибуирани).
5. Алокација 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 **нарративни 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 **нарративни 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.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ

Методологијата опфаќа повеќе сегменти кои ја засегаат фискалната транспарентност на локално ниво. Покрај основите во законската регулатива, исто така се земаат предвид и другите активности, информации, документи кои не се опфатени во истата, а се неопходни за транспарентно следење и учество во буџетскиот процес.

Пристапот се состои од прибирање на податоци и информации од 1) секундарни и 2) примарни извори, и тоа преку канцелариско истражување, прибирање на податоци и информации преку барања за информации од јавен карактер и преку собирање на информации од анкетен прашалник, проследени со анализа. Канцелариското истражување е спроведено преку консултирање на стручна литература за фискалната транспарентност, буџетскиот процес и даночниот систем кај локалната самоуправа. Методологијата за утврдување на буџетската транспарентност на ЕЛС во РСМ се основа на степенот на достапност (јавност) на низа документи кои се поврзани со буџетскиот процес кај секоја ЕЛС.

Пресметка на индексите за транспарентност

Следена е достапноста на следните буџетски документи и документи кои се поврзани со транспарентноста за процесот на донесување на буџетот во ЕЛС согласно законската регулатива и буџетскиот календар за нивно објавување вклучително и според добрите практики:

1. Статут на општината,
2. Предлог Буџет за 2024,
3. Усвоен Буџет за 2024,
4. Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2023 (прв, втор, трет и четврт квартал),
5. Завршна сметка на ЕЛС за 2023,
6. Годишен извештај за извршување на буџетот за 2023,
7. Граѓански буџет за било која година и
8. Извештај од државна ревизија на ЕЛС (ДЗР) за некоја од последните 5 години (2019-2023).

Достапноста и бодувањето за достапност на документите за периодот 2023-2024 година е следена преку:

- Посебно место на веб -страниците на општините (2 индексни поени);
- Службен Гласник на веб-страницата на општината (1 индексен поен);
- Одговор на Барање за пристап на информации од јавен карактер (1 индексен поен).
- Без одговор/не постои документ/не е достапен (0 индексен поен).

Од 2021 година, доколку во периодот 2019-2023, ДЗР нема извршено ревизија на општините а истите постапиле и одговориле на БПИЈК дека ДЗР не вршел ревизија, се додава 1 индексен поен. Од друга страна, доколку ДЗР има извршено ревизија на општините но извештаите не се јавно достапни на нивните веб страници или не се доставени со одговор на поднесено БПИЈК, се доделуваат 0 поени.

Степенот на отчетност на општините и вклученоста на граѓаните во креирањето на локални политики е утврдено бинарно, преку квалификација има/нема (постои/не постои) адекватен документ во кој се претставени спроведените проекти во разгледуваниот период и во зависност од тоа дали во текот на претходната година е организиран процес со кој на директен начин граѓаните учествувале во подготовката на буџетот, креирање на програми и сл. Најчестата форма на учество на граѓаните, организирана од страна на општините е преку отворени

организираны групны средби, „форуми“ на кои се прибираат и дискутираат предлози од граѓаните и се поставуваат приоритети за следната фискална година.

Како дополнување на квалитативните наоди за вклученост на граѓаните во креирањето на локални политики (партиципација/учество) со посебен акцент на креирање на буџетот на општината, овој извештај е надополнет и со степенот на ангажираност на општината во повратна комуникација - известување кон граѓаните за статусот на дадените предлози и за степенот на имплементација на дадените и прифатените предлози, како и повратна информација за унапредување на отчетноста на општината кон граѓаните.

Пристапот и методологијата за утврдување на нивото на даночната транспарентност по сличен принцип, како и за буџетската транспарентност, се врши врз основа на достапноста на низа документи, информации и податоци поврзани со даночниот систем на локално ниво. За да се утврди нивото на даночната транспарентност на општините во РСМ, следена е достапноста на следните документи и информации на општините, како и нивната содржина:

- постоење на усвоена стратегија за управување со ризици со фокус на опфат на даноците (локалните приходи);
- *годишен извештај за работата на општината со преглед и/или анализа на посебните локални даноци на ЕЛС;*
- објави од информативен и едукативен карактер за даночните обврзници кои се однесуваат на локалниот даночен систем како и различните даноци кои ги администрира ЕЛС (на пр. цели, даночен обврски, даночна основа, стапка и сл.);
- објави со контакт информации за даночната служба/лице;
- објави за информирање на даночните обврзници за подготовка/издавање на даночни решенија (данок на имот) или други информации поврзани со локалните даноци.

При утврдувањето на степенот на даночната транспарентност се разгледува и учеството на граѓаните како и отчетноста на ЕЛС и тоа преку присуството на граѓаните на седниците на советот на општината и организирање на јавни расправи како што се расправите за усвојување на завршната сметка на буџетот на општината.

Дополнително, и оваа година како дополнување на квалитативните наоди и нивна издржаност, се анализираат и достапноста на КЗ обрасците како дел од кварталните извештаи за извршување на буџетите на општините, кои содржат информации за неплатените доспелани обврски на ЕЛС.

Достапноста на наведените документи, информации и податоци се утврдува преку преглед на веб страните на секоја општина во РСМ и дополнително преку БИЈК. Врз основа на степенот на достапност на наведените информации се утврдува интензитетот на даночна транспарентност во пет нивоа (степени): од „многу висок степен“, до „многу низок степен“ на даночна транспарентност.

Податоците и наодите за транспарентност се однесуваат за периодот 2023-2024 година, (во зависност од времето на подготовка на документите), додека прибирањето на податоците и информациите е спроведено во периодот април – јуни 2024 година.

За целите на овој извештај, буџетската транспарентност се однесува на достапноста и отвореноста на буџетските документи како и степенот на партиципација/учество на засегнатите страни во сите фази од буџетскиот процес, додека даночната транспарентност се однесува и фокусира на достапноста на документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со локалниот даночен систем (планирање, имплементација и известување за локалните даночни приходи) како и (не)учеството на граѓаните во носењето на одлуките. Сепак, треба да се напомене дека овие процеси се поврзани и испреплетени за кои не секогаш е возможна јасна поделба.

ИНДЕКС НА БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ 2023/2024

Најтранспарентни ЕЛС во периодот 2023-2024

Транспарентноста кај општините во РСМ бележи тренд на постојано подобрување³⁵. Во време на дигитализација и отвореност како и можностите кои ни ги нуди современата технологија, достапноста на документите вклучувајќи ги и буџетските информации потребно е да биде лесна и навремена, со цел исполнување на правото на граѓаните за добивање на релевантните информации. Оттука, достапноста на буџетските документи на официјалните веб страници на општините како платформи кои стојат на располагање со широк опсег, се една компонента од отвореноста, транспарентноста и отчетноста на локалните власти.

Според наодите за степенот на достапност на основните буџетски документи кои се разгледуваат во процесот на мониторинг, **буџетската транспарентност кај општините во РСМ за периодот 2023-2024 година**, во просек, споредено со изминатите години (од 2014-2015, до 2022-2023) **е значително подобрена**. Сепак во рамки на осумте плански региони, 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) се достапни како и нивната структура.



Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност – просек за ЕЛС во РСМ³⁶

Според Индексот на достапност на буџетските документи кај ЕЛС на Центар за економски анализи (ЦЕА), во периодот 2023-2024 година, апсолутниот број на најтранспарентни општини – општини кои имаат максимален број на поени (16) е зголемен во споредба со претходниот период на следење (2022-2023г.) од осум на дванаесет ЕЛС. Во овогодинашното мерење ги вбројува ЕЛС: **Аеродром, Берово, Гази Баба, Делчево, Зрновци, Кисела Вода, Кичево, Кочани, Радовиш, Свети Николе, Центар и Центар Жупа**. Дополнително позитивен исход е тоа што сите

³⁵ ЦЕА ја следи буџетската транспарентност на сите ЕЛС во РСМ повеќе години назад и редовно го подготвува индексот. Повеќе информации може да најдете на следниот линк: <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

³⁶ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

осум ЕЛС кои во претходното мерење имале максимален број на поени го задржале овој статус, а им се приклучиле уште дополнително четири други општини.

Во групата на високо транспарентни општини (со индексни поени 15 и 16) за 2023-2024 исто така се бележи **општо унапредување на транспарентноста споредено со претходната година** и брои 29 ЕЛС.

Топ 29 општини	Индексни поени за 2022/23	Индексни поени за 2023/24	Промена
Битола	15	15	→ 0.0
Демир Хисар	11	15	↑ 4.0
Кривогаштани	7	15	↑ 8.0
Прилеп	15	15	→ 0.0
Новаци	15	15	→ 0.0
Зелениково	2	15	↑ 13.0
Карпош	9	15	↑ 6.0
Крива Паланка	15	15	→ 0.0
Липково	15	15	→ 0.0
Брвеница	15	15	→ 0.0
Велес	12	15	↑ 3.0
Кавадарци	13	15	↑ 2.0
Карбинци	10	15	↑ 5.0
Македонска Каменица	6	15	↑ 9.0
Пехчево	13	15	↑ 2.0
Дебрца	12	15	↑ 3.0
Пласница	14	15	↑ 1.0
Аеродром	16	16	→ 0.0
Гази Баба	12	16	↑ 4.0
Кисела Вода	10	16	↑ 6.0
Центар	16	16	→ 0.0
Радовиш	16	16	→ 0.0
Свети Николе	11	16	↑ 5.0
Берово	16	16	→ 0.0
Делчево	16	16	→ 0.0
Зрновци	14	16	↑ 2.0
Кочани	16	16	→ 0.0
Кичево	16	16	→ 0.0
Центар Жупа	16	16	→ 0.0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС³⁷

³⁷ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshinite-vo-makedonija-indeks/>

Во групата на високо транспарентни општини (2023-2024) се вбројуваат и 11 од партнер општините на проектот кои се поддржани во третата група и тоа: Аеродром, Гази Баба, Зелениково, Карпош, Карбинци, Кисела Вода, Кривогаштани, Кичево, Пехчево, Пласница и Центар. Општините Зелениково и Кривогаштани бележат најголема апсолутна позитивна промена во рамки на групата најтранспарентни општини, чијшто индекс се зголемил за 13 и 8 индексни поени соодветно.

Најтранспарентни партнер општини	Индексни поени 2022/23	Индексни поени 2023/24	Промена
Аеродром	16	16	→ 0,0
Гази Баба	12	16	↑ 4,0
Зелениково	2	15	↑ 13,0
Карпош	9	15	↑ 6,0
Карбинци	10	15	↑ 5,0
Кисела Вода	10	16	↑ 6,0
Кривогаштани	7	15	↑ 8,0
Кичево	16	16	→ 0,0
Пехчево	13	16	↑ 3,0
Пласница	14	15	↑ 1,0
Центар	16	16	→ 0,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС

Најголем пад пак кај индексот на буџетска транспарентност за 2023-2024 година споредено со претходниот период, се бележи кај општините: Старо Нагоричане, Петровец и Сопиште, чијшто индекс е намален за 8, 6 и 6 индексни поени соодветно. Општините Сопиште, Неготино и Долнени пак се вбројуваат како **најмалку транспарентни** општини, со по само 2 индексни поени, кај кои најчесто е достапен само Статутот на општината, кој е објавен на веб-страницата додека во периодот на следење не објавиле никакви документи кои се поврзани со буџетскиот процес на ЕЛС.

Просечната транспарентност на најмалку транспарентните општини (за 2023-2024, со поени помеѓу 2 и 6) споредено со просечната транспарентност на истите општини за претходниот период укажува на намалување на транспарентност кај овие општини кои во претходниот период во поголем дел имале подобра позиција, особено кај општините Старо Нагоричане, Петровец и Сопиште кои во претходните периоди покажале подобар тренд подолг период. Во табелата подолу се прикажани општините во групата на најмалку транспарентни општини (поени од 2 до 6) за 2023-2024 година и споредба на промената со претходниот период на следење.

Општина	Индексни поени 2022/23	Индексни поени 2023/24	Промена
Сопиште	8	2	↓ -6,0
Неготино	4	2	↓ -2,0
Долнени	2	2	→ 0,0
Старо Нагоричане	12	4	↓ -8,0
Петровец	10	4	↓ -6,0
Студеничани	8	4	↓ -4,0
Гостивар	6	4	↓ -2,0
Тетово	4	4	→ 0,0
Дојран	2	4	↑ 2,0
Росоман	2	4	↑ 2,0
Боговиње	6	6	→ 0,0
Чаир	2	6	↑ 4,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС³⁸

Во периодот на следење за 2023/2024 година, кај 33 од 81 ЕЛС се бележи подобрување на буџетската транспарентност и тоа највисок раст на индексот на буџетската транспарентност споредено со претходната година е забележан кај ЕЛС: Зелениково, Македонска Каменица, Кривогаштани и Крушево. Ваквиот наод укажува на значително зголемена свест кај општините, особено кај помалите и рурални општини за потребата од унапредување на фискалната транспарентност.

Во групата на општини кои имаат највисок пораст на индексот на буџетска транспарентност, споредено со претходната година и бележат значително подобрување се вбројуваат и 3 партнер општини на проектот (Зелениково, Кривогаштани и Крушево).

Општина	Индексни поени 2022/23	Индексни поени 2023/24	Промена
Зелениково	2	15	↑ 13,0
Кривогаштани	7	15	↑ 8,0
Крушево	6	13	↑ 7,0
Македонска Каменица	6	15	↑ 9,0

Општини со највисок пораст на Индексот на буџетска транспарентност

³⁸ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshтините-vo-makedonija-indeks/>

Достапност по буџетски документи

За периодот на следење 2023-2024 година, буџетската транспарентност кумулативно кај ЕЛС во РСМ значително е подобрена, особено поради подобрувањата кај руралните и помалите општини, споредено со претходните периоди на следење.

- Објавувањето на **Предлог буџетот за 2024 година** значително е подобрено, што укажува на преземање сериозни чекори кон придонесување на поголема транспарентност кај општините. Предлог буџетите за фискалната 2024 година биле достапни на веб-страниците кај 42 ЕЛС, додека во рамки на Службен гласник на општината кој е објавен на веб-страницата е достапен кај дополнително уште три ЕЛС. За други 12 ЕЛС, предлог буџетот е добиен преку барање (БПИЈК) но, истиот не е јавно достапен. За останатите 24 општини предлог буџетот за 2024 не е достапен, односно не бил ниту јавно достапен, ниту е добиен преку БПИЈК.
 - **Предлог буџетот** и неговата навремена достапност за граѓаните, доволно долго пред неговото усвојување, го овозможува учеството на граѓаните во давање на предлози. Според фреквенцијата на достапност на овој документ низ годините, може да се заклучи **дека има зголемена свест за објавување на истиот од страна на општините**. Сепак сè уште, овој документ се поистоветува со усвоениот буџет на општината и доколку усвоениот буџет на општината е идентичен со предлог буџетот (не настанале промени од негово предлагање до негово усвојување), општините сметаат дека нема потреба за споделување на двата документи. Дополнително, одредени општини кај кои и покрај тоа што овие два документи (може) се различни, често сметаат дека единствено усвоениот буџет е од значење за граѓаните.
- **Усвоениот Буџет за 2024 година** во периодот на следење бил достапен и/или добиен од 74 ЕЛС (90% од ЕЛС во РСМ). Усвоениот буџет во најголем дел од ЕЛС е објавен на нивните веб-страници и тоа во посебен дел кој се однесува на буџетот и поврзаните буџетски документи, што го прави повидлив (кај 66 општини) или пак во склоп на службените гласници на општините кои се достапни на веб-страниците (кај три општини). За останатите пет општини, усвоениот Буџет е добиен како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер.
 - Сепак, достапноста на усвоениот буџет, во однос на структурата и опфатот е различна. Имено, достапност на документот кој е делумно објавен (негови делови, извадоци, или членови од буџетот, или пак заклучок од седница на советот за донесување на буџетот) не може да се смета како јавно достапен усвоен буџет на соодветната општина, иако кај дел од општините ваквото делумно објавување на овој документ сè уште останува како пракса.
- **Кварталните извештаи за извршување на буџетот на општината** споредено со другите буџетски документи, после усвоениот буџет, најчесто се објавуваат на веб-страниците на општините, со благо зголемување на нивната достапност оваа година. 57 општини ги објавиле кварталните извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2023 година на нивните веб-страници, додека 10 општини ги доставиле по барање за пристап до информации од јавен карактер, и дополнителни 4 општини ги објавиле во склоп на општинскиот Службен гласник на веб-страницата.
 - За разгледуваниот период може да се заклучи дека објавувањето на кварталните извештаи за извршување на буџетот за 2023 година на веб-страниците на ЕЛС

бележи позитивна промена, односно минатата година 51 општини ги објавиле кварталните извештаи на веб-страниците, а оваа година 57 општини.

- **Завршна сметка** на буџетот на општината (во согласност со законската регулатива³⁹), оваа година е помалку достапен буџетски документ во споредба со минатата година. Следењето за дадениот период, покажа дека завршната сметка на буџетот на општините најчесто се објавува на веб-страниците на ЕЛС и е достапен за 55 ЕЛС, што бележи уназадвање во споредба со минатата година кога завршната сметка беше јавно објавена кај 62 ЕЛС. Дополнително, истата е објавена во службен гласник, исто така објавен на веб - страницата кај 6 ЕЛС и преку барање за пристап до информации од јавен карактер добиена од 8 ЕЛС.
- Општините подготвуваат **годишен извештај** (во согласност со законската регулатива⁴⁰), но често целосно не го објавуваат на општинските веб-страници. Практиката покажува дека овој документ најчесто се објавува **делумно** - само со објавување на заклучок за усвојување на годишниот извештај, или пак истиот се добива преку БПИЈК, што го отежнува и ограничува навремениот и целосен пристап на граѓаните до информациите кои ги содржи годишниот извештај. Кај најголем дел од ЕЛС, во структурата на подготвените годишни извештаи за извршување на буџетот се содржани сите елементи кои ги содржи и буџетот, прикажани како планирани и остварени приходи/расходи. Годишните извештаи за 2023 година се достапни кај 60 ЕЛС, и тоа кај 46 ЕЛС на веб-страниците (во посебен дел), за други 4 ЕЛС во општинските службени гласници објавени на веб-страниците, и за 10 ЕЛС е добиен преку БПИЈК.
- **Граѓанскиот буџет** како публикација која на едноставен, разбирлив начин го претставува буџетот и трошењето на јавните средства на ЕЛС, а која е наменета за не-стручната јавност е сè уште помалку достапен буџетски документ но чија подготовка се повеќе станува пракса кај ЕЛС на РСМ. **Општините немаат законска обврска да подготвуваат граѓански буџет, но истиот се смета за добра пракса во споделувањето информации и разбирањето на не-стручната јавност за трошењето на буџетот на општината.** Во периодот на мониторинг, 55 општини подготвиле граѓански буџет кој се однесува на усвоениот буџет за идната година, а поретко има и случаи за извештај кој се однесува на завршната сметка. **Додека минатата година 45 општини подготвиле граѓански буџет, а оваа година 55 општини, укажува на проширување на интересот и праксата кај ЕЛС за подготовка на овој вид буџетски документ, особено кај партнер општините кои добиле и поддршка од Проектот за зголемување и градење на капацитетите, и се повеќе се стремат кон исполнување на нивните обврски кон граѓаните.**
 - *Граѓаните имаат потреба од презентирање на буџетот како и на трошењето на јавните пари во нивната општина на едноставен и разбирлив начин, наменет за сите граѓани поради што и потребата ЕЛС да воспостават пракса на редовна подготовка на граѓански буџет.*
- **Надворешната ревизија кај ЕЛС** ја врши ДЗР според годишните програми⁴¹ на утврден број на ЕЛС преку ревизија на финансиските извештаи и/или ревизија на усогласеност. Истите се достапни на веб-страницата на Државниот завод за ревизија, но поретко се достапни на веб-страниците на ЕЛС на кои се однесуваат извештаите. **Ревизорските извештаи се објавени на веб-страниците кај 26 ЕЛС и иако немаат законска обврска да ги објавуваат извештаите од ревизијата, тие претставуваат важен елемент во обезбедување на фискална**

³⁹ Закон за финансирање на ЕЛС

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Член 23 од Закон за државна ревизија

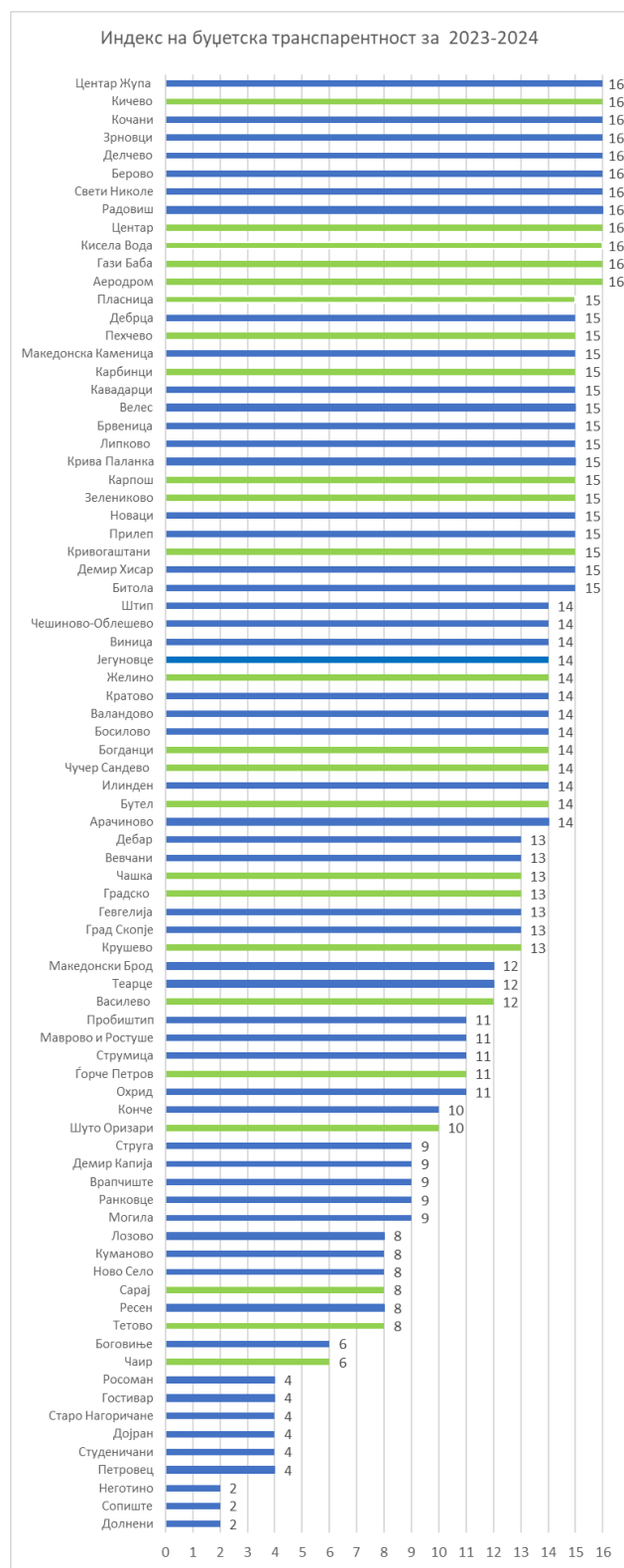
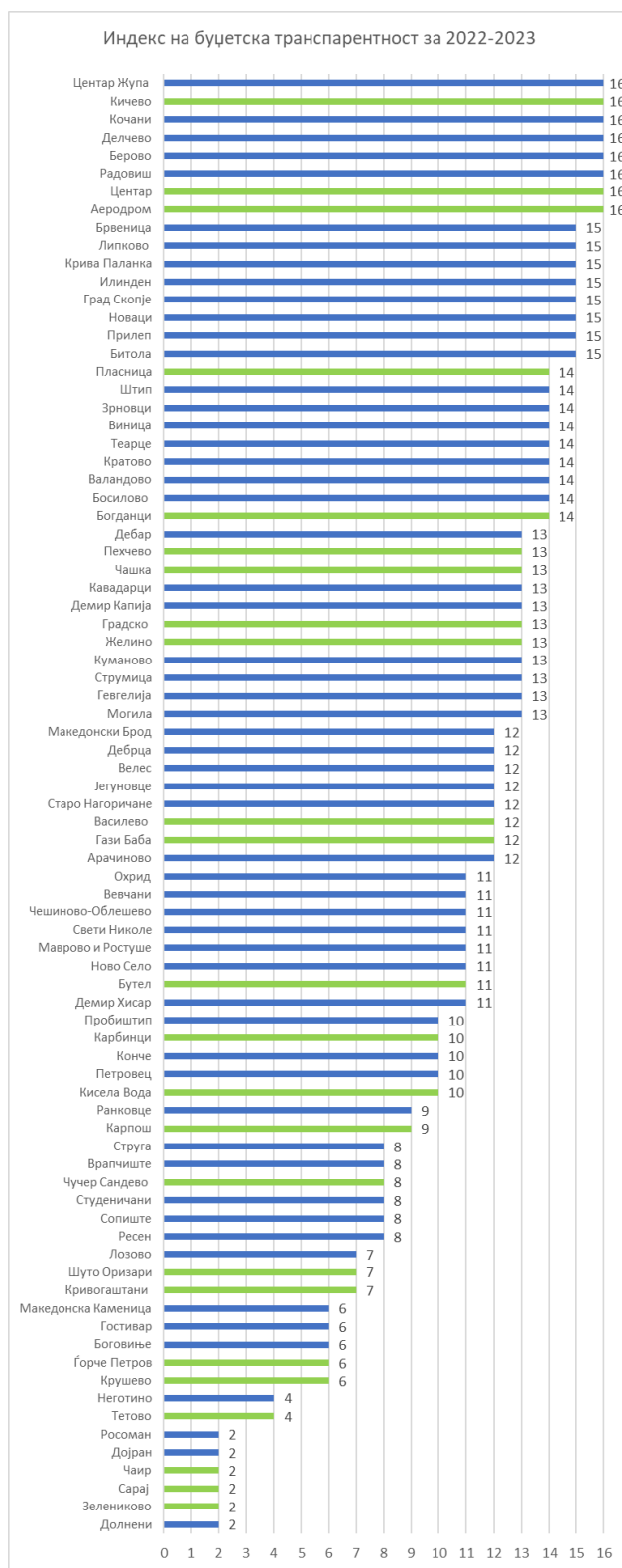
транспарентност и отчетност кон граѓаните како и одговорност и постапување по наодите и препораките. За споредба, минатата година, ревизорските извештаи биле објавени на веб-страниците кај 22 ЕЛС.

- **Статутот на општините** ги утврдува основните принципи на учество на граѓаните во носењето на одлуките и кај најголем дел од општините во РСМ Статутот е достапен. Долж годините, за прв пат оваа година е забележан видлив напредок во објавувањето на статутот на видливо место на веб-страниците на општините, и тоа истиот е **јавно достапен на посебен дел на веб-страниците кај сите 81 ЕЛС.**

Целокупното подобрување на транспарентноста преку достапноста и отвореноста на буџетските документи кај ЕЛС се гледа од сè повеќе и сè почесто достапните документи на веб-страниците на општините, поради што и се намалува потребата за добивање на документите преку користење на одредбите од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер преку барања. **Особено е забележлива поголемата достапност кај кварталните извештаи и годишните извештаи** на општините за фискалната 2023 година, кои се јавно достапни на посебно место на веб-страниците кај 57 односно 46 ЕЛС соодветно. Значително подобрување е забележано и кај достапноста и подготвувањето на граѓанските буџети на општините. **Дополнително, оваа година речиси секоја втора општина подготвила граѓански буџет, што укажува на значително унапредување на праксата кај општините за зголемување на квалитетот и информирањето на своите граѓани.**

Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс – буџетска транспарентност

(со зелено обележани 24те партнер ЕЛС на проектот)



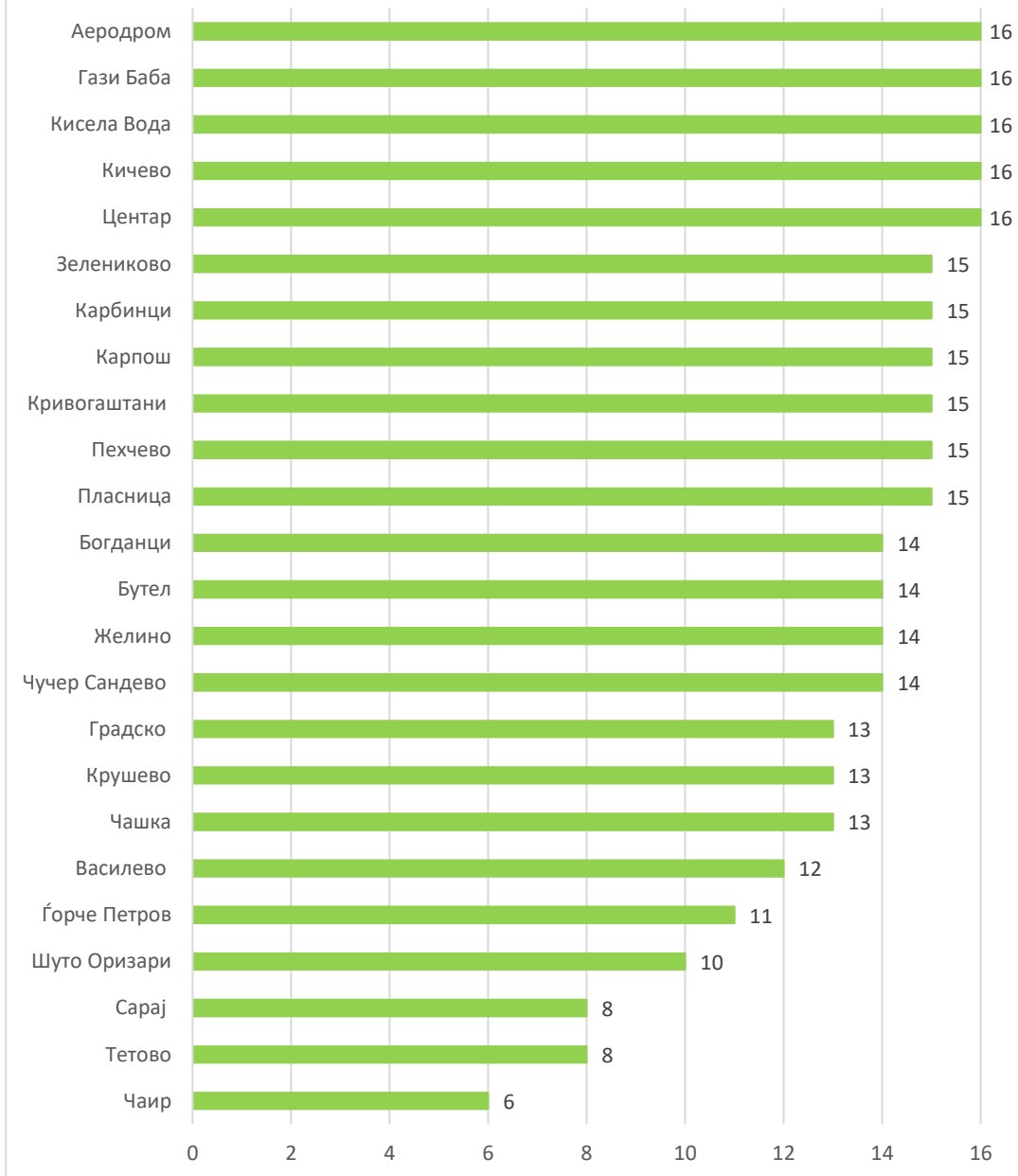
Општина	за период 2022-2023г.	за период 2023-2024г.	Промена
Аеродром	16	16	→ 0.0
Берово	16	16	→ 0.0
Гази Баба	12	16	↑ 4.0
Делчево	16	16	→ 0.0
Зрновци	14	16	↑ 2.0
Кисела Вода	10	16	↑ 6.0
Кичево	16	16	→ 0.0
Кочани	16	16	→ 0.0
Радовиш	16	16	→ 0.0
Свети Николе	11	16	↑ 5.0
Центар	16	16	→ 0.0
Центар Жупа	16	16	→ 0.0
Битола	15	15	→ 0.0
Брвеница	15	15	→ 0.0
Велес	12	15	↑ 3.0
Дебрца	12	15	↑ 3.0
Демир Хисар	11	15	↑ 4.0
Зелениково	2	15	↑ 13.0
Кавадарци	13	15	↑ 2.0
Карбинци	10	15	↑ 5.0
Карпош	9	15	↑ 6.0
Крива Паланка	15	15	→ 0.0
Кривопаштани	7	15	↑ 8.0
Липково	15	15	→ 0.0
Македонска Каменица	6	15	↑ 9.0
Новаци	15	15	→ 0.0
Пехчево	13	15	↑ 2.0
Пласница	14	15	↑ 1.0
Прилеп	15	15	→ 0.0
Арачиново	12	14	↑ 2.0
Богданци	14	14	→ 0.0
Босилово	14	14	→ 0.0
Бугел	11	14	↑ 3.0
Валандово	14	14	→ 0.0
Виница	14	14	→ 0.0
Желино	13	14	↑ 1.0
Илинден	15	14	↓ -1.0
Јегуновце	12	14	↑ 2.0
Кратово	14	14	→ 0.0
Чешиново-Облешево	11	14	↑ 3.0

Општина	за период 2022-2023г.	за период 2023-2024г.	Промена
Чучер Сандево	8	14	↑ 6.0
Штип	14	14	→ 0.0
Вевчани	11	13	↑ 2.0
Гевгелија	13	13	→ 0.0
Град Скопје	15	13	↓ -2.0
Градско	13	13	→ 0.0
Дебар	13	13	→ 0.0
Крушево	6	13	↑ 7.0
Чашка	13	13	→ 0.0
Василево	12	12	→ 0.0
Македонски Брод	12	12	→ 0.0
Теарце	14	12	↓ -2.0
Ѓорче Петров	6	11	↑ 5.0
Маврово и Ростуше	11	11	→ 0.0
Охрид	11	11	→ 0.0
Пробиштип	10	11	↑ 1.0
Струмица	13	11	↓ -2.0
Конче	10	10	→ 0.0
Шуто Оризари	7	10	↑ 3.0
Врапчиште	8	9	↑ 1.0
Демир Капија	13	9	↓ -4.0
Могила	13	9	↓ -4.0
Ранковце	9	9	→ 0.0
Струга	8	9	↑ 1.0
Куманово	13	8	↓ -5.0
Лозово	7	8	↑ 1.0
Ново Село	11	8	↓ -3.0
Ресен	8	8	→ 0.0
Сарај	2	8	↑ 6.0
Тетово	4	8	↑ 4.0
Боговиње	6	6	→ 0.0
Чаир	2	6	↑ 4.0
Гостивар	6	4	↓ -2.0
Дојран	2	4	↑ 2.0
Петровец	10	4	↓ -6.0
Росоман	2	4	↑ 2.0
Старо Нагоричане	12	4	↓ -8.0
Студеничани	8	4	↓ -4.0
Долнени	2	2	→ 0.0
Неготино	4	2	↓ -2.0
Сопиште	8	2	↓ -6.0

Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините на проектот

Индексот на буџетска транспарентност кај 24-те партнер општини кои во текот на изминатата година беа поддржани од Проектот на УСАИД, бележи значително подобрување во однос на минатата година. **Просечниот индекс на општините поддржани од Проектот е зголемен за 3,5 индексни поени во 2023-2024 година споредено со претходниот период. Генерално, унапредената буџетска транспарентност кај овие општини се должи на објавување на буџетските документи на посебно место на веб-страниците како и подготовка и објавување на граѓански буџет.**

Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините
за 2023-2024



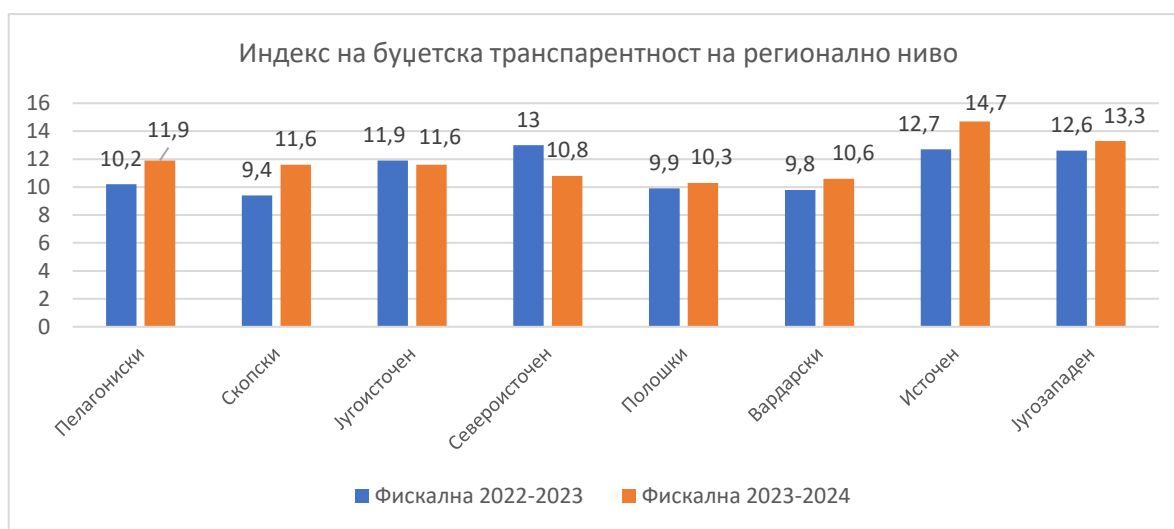
Особено се истакнува подобрувањето на буџетската транспарентност на партнер општините на проектот. Кај повеќето партнер ЕЛС се бележи подобрување споредено со претходниот период, а кај ниедна не се бележи пад (уназадување).

Просечниот индекс на општините поддржани од проектот е зголемен за 3,5 индексни поени во 2023-2024 година. Значително е подобрувањето кај општините Зелениково (зголемување за 13 индексни поени) и Крушево (зголемување за 7 индексни поени).

Општина	Фискална 2022-2023	Фискална 2023-2024	Промена
Чаир	2	6	↑ 4,0
Тетово	4	8	↑ 4,0
Сарај	2	8	↑ 6,0
Шуто Оризари	7	10	↑ 3,0
Горче Петров	6	11	↑ 5,0
Василево	12	12	→ 0,0
Чашка	13	13	→ 0,0
Крушево	6	13	↑ 7,0
Градско	13	13	→ 0,0
Чучер Сандево	8	14	↑ 6,0
Желино	13	14	↑ 1,0
Бутел	11	14	↑ 3,0
Богданци	14	14	→ 0,0
Пласница	14	15	↑ 1,0
Пехчево	13	15	↑ 2,0
Кривогаштани	7	15	↑ 8,0
Карпош	9	15	↑ 6,0
Карбинци	10	15	↑ 5,0
Зелениково	2	15	↑ 13,0
Центар	16	16	→ 0,0
Кичево	16	16	→ 0,0
Кисела Вода	10	16	↑ 6,0
Гази Баба	12	16	↑ 4,0
Аеродром	16	16	→ 0,0

Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони во РСМ

Буџетската транспарентност на општините, во рамки на просекот во плански/статистичките региони на кои припаѓаат, бележи **подобрување за периодот 2023-2024 година на регионално ниво кај шест од осумте плански региони**. Просечниот индекс на буџетска транспарентност на општините кои припаѓаат во Скопскиот регион и Источниот регион бележат најголемо подобрување споредено со претходниот период и тоа за 2,2 односно 2,0 индексни поени, соодветно. Општините кои припаѓаат на **Источниот и Југозападниот плански регион оваа година во просек се регионално најтранспарентни споредено со општините од другите плански региони**.



Просечен индекс на буџетска транспарентност на планските регион во Северна Македонија

Степен на отчетност на општините во Северна Македонија

„Отчетност“ како термин, е тесно поврзан со транспарентноста на документите за буџетскиот процес, вклученоста на граѓаните во носењето на одлуките како и надзорот врз трошењата на јавните средства.

Во контекст на интернационалните кодекси и насоки како во фискалната транспарентност, отчетност и ризици (на ММФ)/Fiscal Transparency, Accountability, and Risk⁴² (IMF), терминот документи за отчетност (на централно ниво) се однесува на документите: фискална стратегија, годишниот буџет, објавување на фискални статистички податоци за крајот на годината и во текот на годината, и годишните сметки за текот и на крајот на годината. За цели на овој извештај кој се однесува на ЕЛС, за отчетност кон граѓаните ќе сметаме документ подготвен од страна на ЕЛС кој често е и именуван како „отчет“, кој потребно е да содржи елабориран опис на спроведените активности и проекти, нивната вредност и извор на финансирање.

Во разгледуваниот период на мониторинг за 2023-2024 година **48% од општините подготвиле „отчет“ кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините** во текот

⁴²<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>

на 2023 година. Честопати, во процесот на барање на ваквиот вид на извештај, општините го поистоветуваат со подготвениот годишен извештај за работењето на општината. Годишните извештаи се во пообемни документи и содржат голем број на информации, додека граѓаните генерално не го сметаат за ефикасен канал на информирање⁴³.

Поради кризата предизвикана од Ковид-19 и промените во начинот на комуникација (физичко дистанцирање) во минатите години, и оваа година дел од општините ја задржале праксата да подготват “отчет” преку видео приказ или преку објава на фан страните на градоначалниците на социјалните мрежи споредено со претходно подготвуваните „пишани“ документи.

Други општини подготвуваат документ во кој се наведуваат спроведените проекти и финансиски информации најчесто преку издавање на Документ – Отчет во електронска верзија, а се помалку во печатена форма. Помалите општини пак истото го прават преку „граѓански собири“ на кои се презентираат проектите или пак се информираат преку локалните медиуми.

На регионално ниво, и оваа година, општините од Североисточниот регион се општини кои се помалку отчетни во однос на останатите, и тоа само една општина од Североисточниот регион подготвила документ за отчетност кон своите граѓани за 2023 година.

Како добри примери на ЕЛС се сметаат оние ЕЛС кои подготвиле документ кој содржи информации кои освен описот, известуваат и за висината на расходите и изворот на финансирање (Види табела: Добри примери за отчетност кон граѓаните за 2023).

Без разлика на опфатот на информации, за 2023 година најголем број од општините од Источниот плански регион (9/11 општини) подготвиле „отчет“ како форма на информирање за сработеното и го доставиле на граѓаните.

Во групата на добри примери за отчетност кон граѓаните се вбројуваат и 9 партнер општини на Проектот на УСАИД од третата група: Кривогаштани, Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Центар и Карбинци.

Добри примери за отчетност кон граѓаните за 2023 година

Регион	Општина
Пелагониски регион	Битола
	Демир Хисар
	Кривогаштани
	Новаци
	Прилеп
Скопски регион	Аеродром
	Бутел
	Гази Баба
	Ѓорче Петров
	Илинден
	Карпош
	Кисела Вода
	Центар
Југоисточен регион	Босилово
	Радовиш
Полошки регион	Брвеница
	Јегуновце
Вардарски регион	Кавадарци
Источен регион	Берово
	Делчево
	Карбинци
	Македонска Каменица
	Пехчево
	Пробиштип
	Штип
Југозападен регион	Дебар
	Кичево
	Македонски Брод

⁴³ Врз основа на спроведени теренски анкети и перцепции на граѓаните во 2021

Вклученост на граѓаните во креирањето на локалните политики

Отвореноста на општините преку овозможување на механизми и практики за директно вклучување на граѓаните во креирањето на локални политики и носењето одлуки е значајна компонента на буџетската транспарентност преку инклузивност/ вклученост на граѓаните. **Во периодот на следење 2023-2024 година, 63% од општините во РСМ ги вклучиле граѓаните и општествените чинители во креирањето на локални политики, наспроти 51% во периодот 2022-2023.**

Општините во РСМ најчесто спроведуваат форуми/дискусии за дефинирање на општинските приоритети за буџетите за следната година, односно спроведуваат буџетски форуми за граѓаните. Истовремено постојат, иако во помал број, општини кои покрај буџетските форуми спроведуваат и **форуми за локален економски развој (ЛЕР)** на кои граѓаните и другите засегнати чинители имаат можност да учествуваат со идеи и ставови, како и предлози за креирањето на стратегијата и плановите за развојот на локалната економија.

Најголем број на општини кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните при носењето на буџетските одлуки се од Источниот плански регион (9/11 општини) и Југоисточниот плански регион (8/10 општини).

И оваа година, при следењето на отвореноста на општините, дополнително се следеше и повратната информација од општината кон граѓаните за статусот на предлозите добиени од граѓаните. Информација за достапност на записник од спроведени форуми или добиени писмени предлози се прибираше преку БПИЈК, а со дополнителна вредност и издржаност на наодите. Не сите општини кои ги вклучиле граѓаните во креирањето на политики подготвиле записник кој е јавно достапен. Од вкупно 51 општина, 46 од нив имаат изготвено записници.

Сите општини кои употребиле каква било форма на вклученост на граѓаните при креирање на буџетот на општината, споделиле информации за статусот со објаснување за прифатени или пак предлози кои не се прифатени од страна на граѓаните како и за степенот на имплементација на оние кои се прифатени предлози. На прашањето: “На кој начин ги известувате граѓаните дали нивните предлози ќе бидат вклучени во програмите за буџетот за следната година?”, општините најчесто одговориле дека граѓаните се известуваат преку објава на веб -страниците и дополнително во рамки на објавените годишни програми.



Постапување по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер за прибирање на податоци

При прибирањето на информации и документи за транспарентноста на ЕЛС преку барање за пристап до информации од јавен карактер (БПИЈК), општата оценката и за овој период е **дека општините сè уште нередовно или ненавремено доставуваат одговори по барањата.**

За тековниот мониторинг период, кумулативно повеќе општини одговориле на барањата споредено со претходната година и тоа 62 од 81 ЕЛС доставиле одговор, додека 11 од нив го доставиле одговорот со задоцнување (после истекување на законски утврдениот рок од 20 дена) но 19 воопшто не доставиле одговор на барањата.

Регион	Вкупно поднесени БПИЈК	Навремено одговорени БПИЈК	Ненавремено одговорени БИЈК	Одбиени /Неодговорени БИЈК
Скопски	18	8	4	6
Вардарски	9	7	0	2
Југоисточен	10	6	1	3
Источен	11	10	1	0
Североисточен	6	2	2	2
Пелагониски	9	6	1	2
Полошки	9	4	1	4
Југозападен	9	8	1	0
Вкупно	81	51	11	19

ОЦЕНКА НА ИНТЕНЗИТЕТОТ НА ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС

Интензитетот на даночна транспарентност опфаќа следење на документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со **локалниот даночен систем** како и учеството на граѓаните во носењето на одлуки, а допринесуваат кон поттикнување на даночните обврзници да ги исполнат своите даночни обврски кон локалната самоуправа.

Општините за секој од наведените компоненти на даночна транспарентност се групирани во пет нивоа на интензитет на даночна транспарентност и тоа: од многу ниска даночно транспарентна до високо даночно транспарентна општина.

Во зависност од постоењето на стратешки документи за даноците и управување со ризици, преку постоење на алатка или форма за поттикнување на даночната транспарентност, до објавување и достапност на информации за локалните даноци, нивното прибирање и трошење, степен на достапност на информации за даночните служби и слично, можеме да се заклучи дека **на ниво на РСМ, општините е неопходно да работат на поголемо ниво на даночна транспарентност.**

Стратегии за управување со даноците и управување со ризиците кај општините

Управувањето со ризикот создава вредност за локалната самоуправа и за заедницата и има за цел да придонесе кон постигнување на поставените цели било тоа да се стратешки, проектни или тековни. Управувањето со ризици претставува интегрирано планирање и известување и вклучува ефикасно управување со целокупните системи и процеси за да се постигне соодветна рамнотежа помеѓу реализирање на можностите, и минимизирање на неповолните влијанија. Тоа е составен и суштински дел од праксата за доброто управување.

Управување со ризик вклучува воспоставување соодветна рамка и култура за примена на логично и систематско идентификување и управување со ризиците. Управување со ризикот бара сите избрани членови и службеници да користат интерактивен процес кој се состои од последователни чекори, кои овозможуваат здрава основа за донесување одлуки и го овозможуваат континуирано подобрување на имплементација на активностите. За да биде ефективно, управувањето со ризиците треба да стане дел од културата на една организација. Треба да се комуницира низ организацијата, практиките и процесите на организацијата, а да не се гледа или практикува како посебна активност.

Ризиците може да имаат негативно влијание врз остварувањето на организациските цели, поради што е неопходно да се утврди кои се тие ризици со кои треба соодветно да се управува и како истите треба да се контролираат. Управувањето со ризиците е законска обврска и неопходен елемент на доброто управување, кое секако допринесува кон ефикасно и ефективно остварување на организациските цели. Оттука, соодветното управување со ризиците е од голема важност за општините и за нивната способност за извршување на доделените функции и надлежности. Составен дел од управувањето со ризиците се и даноците и даночните приходи.

По побаран одговор на БПИЈК, 25 ЕЛС од 81 одговориле (и доставиле) дека општината има усвоена стратегија за управување со ризици. Останатите ЕЛС или воопшто немаат подготвено стратегија за управување со ризиците или пак истите постојат но се со изминат рок.

Оваа година, сите општини кои имаат стратегија за управување со ризици, со валиден временски опфат, ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци како

што се ниската стапка на прибирање на локални даноци и/или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот и наплатата на даночните приходи. За споредба, минатата година само 17 од вкупно 81 ЕЛС поседувале стратегија за управување со ризиците.

Достапност на информации за локалните даноците

Во процесот на администрирање на приходите од особено значење е организациската единица за администрирање на даночни приходи, која во зависност од капацитетите и големината на општината во РСМ постојат како: одделение за администрирање на приходи за евидентирање и контрола на даночните приходи, одделение за утврдување и наплата на данок на имот, одделение за даноци и комунални такси итн. Во 26 општини во РСМ постои посебно одделение за администрирање на локалните даночни приходи, додека кај останатите не се издвоени во организациската структура и се вообичаено дел од друго одделение или пак сектор, најчесто во рамки на секторот за финансии.

Во општините Охрид и Куманово администрацијата на локалните даноци ја врши посебен сектор за даноци и комунални такси што не е случај со другите ЕЛС. Градот Скопје пак како посебна ЕЛС, има надлежност за администрирање на локалните даноци како даноците на имот за општините во состав на Градот, кој пак има посебен сектор за даноци и комунални такси со пет посебни одделенија за поодделните локални даноци и такси. Кај 17 општини, администрирањето на локалните даноци е дел од одделението за финансиски прашања.

Наодите за овој мониторинг период укажуваат дека, на веб-страниците кај 54 општини, има контакт информации од службените лица од одделенијата и/или секторите за даноци и финансиски прашања, додека кај останатите 27 ЕЛС (една третина од ЕЛС) не постои контакт информација, што го отежнува пристапот за информирање и комуникација на граѓаните, а се однесуваат на локалните даноци.

Информирањето на граѓаните за локалните даноци, како на пример информации за тоа кои даноци ги администрира општината, висината на даночните стапки, обврските на даночните обврзници и слично не е редовна пракса. Имено, **59 општини**, на своите веб-страници имаат описни информации за видот на локалните даноци како и стапките на оданочување, даночната основа, а со цел информирање и зголемување на даночна писменост кај граѓаните. За споредба, минатата година 51 општини имале објавено информации за локалните даноци. Останатите општини во РСМ на своите страници немаат никакви информации кои се однесуваат на локалните даноци, даночни стапки, начинот на пресметка и слично.

Според Законот за даноците на имот, општините ги изготвуваат даночните решенија за данок на имот до крајот на првиот квартал за тековната година. По нивната подготовка општините ги доставуваат до даночните обврзници. Во пракса, по подготовката на даночните решенија физичкото доставување на даночните решенија за данок на имот временски варира кај ЕЛС, па така кај некои ЕЛС даночните решенија се доставуваат во текот на месец април, додека кај други до јули што според граѓаните⁴⁴ може да доведе до нејаснотии, за времето кога треба да ги примат даночните решенија, како и роковите за да ја подмират обврската кон ЕЛС.

Физичкото доставување на решенијата за данок на имот исто така е предизвик за општините⁴⁵. Кај дел од ЕЛС доставувањето на даночните решенија се врши преку: користење на поштенски услуги, кај други доставата ја врши општинската администрација, или ангажираат доставувачи, а дел користат услуги на локално јавно комунално претпријатие и слично. Постои мал број на

⁴⁴ Според разговори со граѓаните и нивна реакција при теренски интервјуа 2022

⁴⁵ Врз основа на теренски разговори со општините во 2022

општини кои вовеле пракса за електронска подготовка и пристап до даночните решенија од страна на даночните обврзници.

Во периодот на мониторинг, и оваа година, 26 општини објавиле на веб-страниците информација со која се известуваат граѓаните за почеток на доставување на годишните даночни решенија или пак за потсетување за подмирување на даночната обврска (без разлика дали се однесува за тековната година или за поодминати години). **Како добар пример за редовно објавување информации за доставување и подмирување на даночните обврски се општините Битола, Прилеп, Град Скопје и Илинден.**

Во набљудуваниот период 2023- 2024 година, **75 општини** објавиле најмалку една информација на своите веб-страници поврзани со локалните даноци како: потсетување за исполнување на даночната обврска кон општината, висината на собрани локални даночни приходи, информации за зголемување/намалување на даночна стапка и сл. За споредба, минатата година, бројот на општини кои споделиле објави поврзани со локалните даноци изнесувал 57. Оттука, може да се увиди **поместување во насока на зголемена свест кај општините за потребата од објавување и информирање на граѓаните – даночните обврзници за локалните даноци но, сепак постои значителен простор за подобрување на информирање на јавноста за системот и процесот на прибирање на локалните даноци** што пак би придонел во унапредување на транспарентноста и придонесување кон даночниот морал за доброволното исполнувањето на даночната обврска на даночните обврзници.

Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните

Вклученоста на граѓаните во степенот на влијанието врз трошењето на собраните даноци на општината го мериме и преку отвореноста на седниците на општините и организирањето на јавни расправи по основ на завршната сметка, а дополнително и ангажираноста на општините во поттикнувањето на вклучување на граѓаните во локалните политики. Според Законот за локална самоуправа⁴⁶ седниците на советот на општината се јавни и секој граѓанин има можност да присуствува. Во 2023 година, кај 21 од општините, седниците на советот биле отворени но, со претходна најава/пријава, додека кај 52 општини, граѓаните може да присуствуваат на седниците без претходна најава. Поради обезбедување на просторни услови и можност за ефикасна организација на процесот на одржување на седниците, општините бараат пријава/информирање за присуство на седниците преку службите во општините. Како резултат на кризата со Ковид-19, дел од општините започнаа да ги пренесуваат во живо седниците на советот преку YouTube канали и ја продолжиле ваквата пракса, а како добри примери ги издвојуваме: Демир Капија, Велес, Винаца, Желино, Зрновци и Кочани.

Кај 12 ЕЛС е забележано присуство на граѓаните на седницата за гласање на завршната сметка на буџетот на општината за фискална 2023 година.

Мал број на општини организираат јавни расправи за завршна сметка и според добиените одговори, седниците за завршната сметка на буџетот на општината се отворени за граѓаните. Седниците на советот се отворени за присуство меѓутоа не се отворени за дискусија.

Кај претставниците на ЕЛС постои перцепција за ниска заинтересираност на граѓаните за присуство на јавните расправи која произлегува од релативно нискиот степен на прифаќање на нивните предлози. Начините на комуникација за известување на граѓаните за присуство на јавни расправи и/или форуми кај ЕЛС во РСМ се врши преку различни канали и со различна фреквенција. Најчесто користени канали за комуникација и информирање на граѓаните од

⁴⁶ Член 42 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник на РМ бр. 02/05),

страна на општината се: **веб-страница, социјални мрежи, огласна табла, локални медиуми, собири со граѓаните, печатени соопштенија на јавни места, месните заедници и преку претставниците во Советот на општината.**

Општините најчесто истовремено користат по неколку канали на комуникација за информирање на граѓаните за одржувањето на седниците и јавните расправи и тоа најмногу преку веб-страницата (69 општини) и социјалните мрежи (особено Facebook, 22 општини). Социјалните мрежи се повеќе популарни поради обемот и опфатот на публиката и често освен општините, активни се и посебни фан страни на градоначалниците. Некои општини користат повеќе канали на информирање истовремено, како добар пример може да се издвојат општините Карпош и Велес кои користи пет различни канали за информирање на граѓаните (веб-страница, социјални медиуми, огласна табла, локални медиуми и месни заедници/печатени соопштенија на јавни места); општините Крива Паланка, Кавадарци, Карбинци, Кичево и Македонски Брод, минатата година користеле четири различни канали на информирање на граѓаните.



Канали за информирање на граѓаните за јавни расправи и седници

Неплатени доспеани обврски

Во овој период на следење на степенот на транспарентност кај општините дополнително ја следиме и достапноста на информации за висината на неплатени доспеани обврски на ЕЛС како дополнување на квалитативните наоди. Освен достапноста на кварталните извештаи за извршување на буџетот на општините, ја анализираме и неговата содржина односно достапноста на посебниот дел „КЗ“ образецот кој го содржи и податокот за неплатените доспеани обврски на ЕЛС. Кај 68 од 72 општини чиишто квартални извештаи се достапни, може да се прегледаат и КЗ обрасците, додека кај 4 од нив, КЗ обрасците не се достапни.

Рангирање по интензитет на даночна транспарентност

Даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија и овој период бележи значително подобрување во споредба со минатата година. **Општините Берово, Велес, Демир Хисар, Кавадарци и Крива Паланка, во овој период се издвојуваат како даночно најтранспарентни општини**, додека општините Шуто Оризари, Дојран и Тетово остануваат на последното место со многу низок степен на даночна транспарентност.

И оваа година општини кои ја задржале добрата пракса и се во највисокиот ранг на општини со „многу висок“ интензитет на даночна транспарентност, се вбројуваат општините Велес, Берово и Крива Паланка, а дополнително се искачуваат и општините Демир Хисар и Кавадарци.

После овие три општини, како општини со **висок степен на даночна транспарентност во споредба со останатите, се издвојат 20 општини во споредба со 13 општини минатата година**, што укажува на воспоставување и постоење на добри практики на транспарентност за локалните приходи. Спротивно на ова, 6 општини воопшто или во минимална мера прават напори за информирање на граѓаните за управувањето со локалните приходи.

Споредено со претходната година, дел од општините ја подобриле додека други општини ја намалиле транспарентноста за локалните даноци, како што е претставено во прегледот подолу (види: Интензитет на даночна транспарентност кај ЕЛС за 2023-2024) .

Општина **Карпош** како дел од третата група на партнер општини на Проектот на УСАИД бележи значително и најголемо подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за **50 процентни поени** во споредба со минатата година. Во оваа група на општини кои значително ја подобриле даночната транспарентност се издвојуваат и општините **Градско** (зголемување од 33 процентни поени), **Демир Хисар, Кривогаштани и Струга** бележат зголемување од по **29 процентни поени** соодветно. Останати општини кои исто така претставуваат добар пример се: **Бутел, Ѓорче Петров, Македонска Каменица, Сарај и Центар Жупа** со зголемување од по **25 процентни поени**.

Интензитет на даночна транспарентност кај ЕЛС за 2023-2024

Многу висок	Висок степен	Среден степен	Низок степен	Многу низок
-------------	--------------	---------------	--------------	-------------

Велес	92%
Демир Хисар	83%
Крива Паланка	83%
Кавадарци	83%
Берово	83%

Битола	79%
Прилеп	79%
Ресен	75%
Град Скопје	75%
Карбинци	75%
Центар Жупа	75%
Карпош	71%
Струмица	71%
Аеродром	67%
Илинден	67%
Гевгелија	67%
Кочани	67%
Македонски Брод	67%
Крушево	63%
Центар	63%
Валандово	63%
Василево	63%
Брвеница	63%
Виница	63%
Охрид	63%

Гази Баба	58%
Ново Село	58%
Демир Капија	58%
Делчево	58%
Бутел	54%
Богданци	54%
Градско	54%
Свети Николе	54%
Зрновци	54%
Дебар	54%
Струга	54%
Кисела Вода	50%
Чучер Сандево	50%
Конче	50%
Кратово	50%
Чашка	50%
Македонска Каменица	50%
Чешиново-Облешево	50%
Штип	50%
Дебрца	50%
Кичево	50%
Кривогаштани	46%
Куманово	46%
Пробиштип	46%
Сопиште	42%
Радовиш	42%
Врапчиште	42%
Желино	42%
Маврово и Ростуше	42%
Пехчево	42%

Могила	38%
Босилово	38%
Старо Нагоричане	38%
Лозово	38%
Пласница	38%
Долнени	33%
Сарај	33%
Липково	33%
Теарце	33%
Арачиново	29%
Ѓорче Петров	29%
Јегуновце	29%
Неготино	29%
Новаци	25%
Зелениково	25%
Ранковце	25%
Боговиње	25%
Гостивар	25%
Чаир	21%
Вевчани	21%

Шуто Оризари	17%
Дојран	17%
Тетово	17%
Росоман	13%
Петровец	4%
Студеничани	4%

Од друга страна, 8 општини кои не го задржале рангот од минатата година, и бележат пад кај даночната транспарентност. Меѓу нив како општини кои бележат уназадување се: Босилово, Могила, Новаци, Охрид, Сопиште, Старо Нагоричане и Теарце.

Причината за намалувањето на транспарентноста кај овие општини најчесто се должи на ненавременото ажурирање на стратегијата за управување со ризици или непостоење, неподготвување на годишен извештај или негова недостапност, промена и/или изработка на нова веб-страница како и недоставувањето на одговор на испратеното БПИЈК со цел прибирање на релевантните податоци.

Промена на интензитет на даночна транспарентност кај општините

Општина	Подобрување	
Карпош	↑	50%
Градско	↑	33%
Демир Хисар	↑	29%
Кривогаштани	↑	29%
Струга	↑	29%
Бутел	↑	25%
Ѓорче Петров	↑	25%
Македонска Каменица	↑	25%
Сарај	↑	25%
Центар Жупа	↑	25%
Кавадарци	↑	17%
Зелениково	↑	17%
Кисела Вода	↑	17%
Кратово	↑	17%
Центар	↑	17%
Чучер Сандево	↑	17%
Долнени	↑	17%
Пласница	↑	17%
Ресен	↑	17%

Општина	Подобрување	
Крушево	↑	17%
Василево	↑	13%
Конче	↑	13%
Пехчево	↑	13%
Желино	↑	8%
Арачиново	↑	8%
Неготино	↑	8%
Росоман	↑	8%
Чаир	↑	8%
Дојран	↑	8%
Шуто Оризари	↑	8%
Куманово	↑	8%
Липково	↑	8%
Лозово	↑	8%
Пробиштип	↑	8%
Аеродром	↑	8%
Чашка	↑	4%
Штип	↑	4%
Валандово	↑	4%

Општина	Стагнација	
Берово	→	0%
Битола	→	0%
Боговиње	→	0%
Богданци	→	0%
Брвеница	→	0%
Вевчани	→	0%
Велес	→	0%
Виница	→	0%
Врапчиште	→	0%
Гази Баба	→	0%
Гевгелија	→	0%
Гостивар	→	0%
Град Скопје	→	0%
Дебар	→	0%
Дебрца	→	0%
Делчево	→	0%
Демир Капија	→	0%
Зрновци	→	0%
Илинден	→	0%
Јегуновце	→	0%
Карбинци	→	0%
Кичево	→	0%
Кочани	→	0%
Крива Паланка	↑	0%
Маврово и Ростуше	→	0%
Македонски Брод	→	0%
Ново Село	→	0%
Петровец	→	0%
Прилеп	→	0%
Радовиш	→	0%
Ранковце	→	0%
Свети Николе	→	0%
Струмица	→	0%
Студеничани	→	0%
Тетово	→	0%
Чешиново-Облешево	→	0%

Општина	Намалување	
Старо Нагоричане	↓	-8%
Могила	↓	-13%
Сопиште	↓	-16%
Босилово	↓	-17%
Охрид	↓	-17%
Новаци	↓	-17%
Теарце	↓	-17%

Интензитет на даночна транспарентност кај партнер општините на проектот

Општина	2022-2023	2023-2024	Промена
Кривогаштани	17%	46%	↑ 29%
Крушево	46%	63%	↑ 17%
Аеродром	58%	67%	↑ 8%
Бутел	29%	54%	↑ 25%
Гази Баба	58%	58%	→ 0%
Ѓорче Петров	4%	29%	↑ 25%
Зелениково	8%	25%	↑ 17%
Карпош	21%	71%	↑ 50%
Кисела Вода	33%	50%	↑ 17%
Сарај	8%	33%	↑ 25%
Центар	46%	63%	↑ 17%
Чаир	13%	21%	↑ 8%
Чучер Сандево	33%	50%	↑ 17%
Шуто Оризари	8%	17%	↑ 8%
Богданци	58%	58%	→ 0%
Василево	50%	63%	↑ 13%
Желино	33%	42%	↑ 8%
Тетово	17%	17%	→ 0%
Градско	21%	54%	↑ 33%
Чашка	46%	50%	↑ 4%
Карбинци	75%	75%	→ 0%
Кичево	50%	50%	→ 0%
Пехчево	29%	42%	↑ 13%
Пласница	21%	38%	↑ 17%

Партнер општините на проектот: **Карпош, Градско, Кривогаштани, Бутел, Ѓорче Петров и Сарај** бележат значително подобрување во даночната транспарентност.

Нивниот интензитет на даночна транспарентност во просек е зголемен за над 30 процентни поени.

Кај партнер општините на проектот во однос на даночната транспарентност бележиме дека најголем дел од општините направиле напори во однос на минатата година за подобрување на својата позиција и тоа кај 19 (прикажани на графиконот подолу) од вкупно 24 општини. Кај останатите 5 општини нема промени во споредба со претходната година.



ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Фискалната транспарентност е клучна компонента на доброто владино управување кое води кон макроекономска и фискална стабилност и е значајна детерминанта за целокупниот економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано детектирање на потенцијални ризици по фискалните резултати, што пак води кон рано предупредување и за соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки.

Фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните, а и овозможува подобра кредитоспособност на меѓународните пазари на капитал. Поголемата фискална транспарентност на јавниот сектор овозможува значителна корист истовремено и за јавниот сектор, односно институцијата чија транспарентност се следи, како и за граѓаните и за приватниот сектор.

Заклучоци и препораки за буџетска транспарентност

- **Буџетската транспарентност кај општините во РСМ за набљудуваниот период 2023-2024 година**, во просек, во споредба со изминатите години е **значително подобрена и бележи континуиран пораст**. Просечниот индекс на буџетска транспарентност кај општините од 5,59 (2014-2015) е зголемен на 11,93 (2023-2024).
- Во периодот 2023-2024 година, 29 ЕЛС се вбројуваат во категоријата на најтранспарентни општини и тоа општините: Аеродром, Гази Баба, Кисела Вода, Центар, Радовиш, Свети Николе, Берово, Делчево, Зрновци, Кочани, Кичево и Центар Жупа со максимален број на индексни поени за буџетска транспарентност.
- Кај групата на 29 најтранспарентни општини, за овој период се бележи општо унапредување на фискалната транспарентност споредено со претходната година.
- **Во групата на 29те прворангирани најтранспарентни општини за овој период се вбројуваат и единаесет тековни партнер општини на проектот и тоа : Аеродром, Гази Баба, Зелениково, Карпош, Карбинци, Кисела Вода, Кривогаштани, Кичево, Пехчево, Пласница и Центар.**
- **Кај 33 од 81 ЕЛС се бележи подобрување на буџетската транспарентност** и тоа највисок пораст на индексот на буџетската транспарентност споредено со претходната година е забележан кај општините Зелениково (+13), Македонска Каменица (+9), Кривогаштани (+8) и Крушево (+7).
- Индексот на буџетска транспарентност **кај 24те партнер општини од третата група кои се поддржани од Проектот на УСАИД, бележи значително подобрување во однос на минатата година**. Просечниот индекс на овие општини е зголемен за 3,5 индексни поени во 2023-2024 година.
- Општините кои припаѓаат на Источниот и Југозападниот **плански регион оваа година во просек се регионално најтранспарентни** споредено со општините од другите плански региони.
- **Најголем пад** на индексот на буџетска транспарентност за набљудуваниот период 2023-2024 се бележи кај општините Старо Нагоричане, Сопиште и Петровец, чијшто индекс е намален за 8, 6 и 6 индексни поени соодветно во споредба со претходната година.
- **Усвоениот Буџет за 2024 година и Кварталните извештаи за извршување на буџетите за 2023 година се најчесто достапни буџетски документи.**

- *Оваа година, 55 општини подготвиле Граѓански буџет што укажува на зголемена свест на општините за информирање на граѓаните, во споредба со минатата година кога 45 општини изготвиле Граѓански буџет.*
- И во овој разгледуван период на мониторинг 2023-2024 година **48% од општините дале “отчет” кон граѓаните** за преземените и спроведени активности на општините во 2023 година.
- Во групата на добри примери за отчетност кон граѓаните се вбројуваат и 9 партнер општини на проектот од третата група: Кривогаштани, Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Центар и Карбинци.
- Во периодот 2023-2024 година, 63% од општините во РСМ организирале форум со граѓаните и општествените чинители, наспроти 51% во претходниот период на следење за 2022-2023.
- На регионално ниво, општините од Североисточниот регион се општини кои се помалку отчетни во однос на останатите.
- Најголем број на општини кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните при носењето на буџетските одлуки се од Источниот плански регион (9/11 општини) и Југоисточниот плански регион (8/10 општини).

Препораки:

- Воспоставување на механизми и процедури за редовно организирање на јавни дебати и форуми и процес на консултации пред донесување на буџетот како и воспоставување на механизми за информирање и учество на граѓаните во сите фази од буџетскиот процес;
- Редовно, навремено, целосно и детално објавување на буџетските документи и извештаите за буџетот, за извршување на буџетот, кои содржат информации и податоци кои овозможуваат споредба со минати, како и планирани буџети за следен период;
- 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;
- Подготовка и пракса на редовно објавување на предлог буџетот со цел поголема транспарентност, увид и можност за анализа на пошироката јавност;
- Консултации и континуирано надградување на капацитетите на вработените во општините за разбирање и подготвувањето и презентирањето на буџетските документи и информации;
- Одржување на функционални веб-страници кои ќе бидат платформи за активна комуникација и информирање на граѓаните; добро организирани и редовно ажурирани веб-страници на кои се објавуваат буџетските документи, содржат буџетски документи од претходни периодот, но и содржат контакт информации, извештаи кои веќе се подготвуваат, податоци кои можат да служат за анализи. Тоа ќе го намали и притисокот за добивање на барања по законот за пристап до јавни информации;
- Зголемен јавен притисок за воспоставување на механизми за информирање и учество на граѓаните во целиот буџетскиот процес, за да се овозможи континуирано учество на

граѓаните во мониторинг на трошењето, реализацијата, како и во подолгорочно планирање на следните буџетски средства.

- Организирање на јавни расправи и воспоставување на механизми за мотивирање на граѓаните да присуствуваат на јавните расправи и на седниците со цел одржување на долгорочна врска со граѓаните и поголем кредибилитет.
- Зголемување на опфатот на спроведени ревизии за финансирањето на единиците на локална самоуправа со што ќе се унапреди транспарентноста и отчетноста, подобро управување со локалните финансии, и унапредување на целокупните буџетски и на процесите на добро управување.

Заклучоци и препораки за даночна транспарентност

- Кај поголем дел од општините во РСМ постои простор за унапредување на даночната транспарентност.
- **И оваа година како задржување на добрата пракса во највисокиот ранг на општини со „многу висок“ интензитет на даночна транспарентност, се вбројуваат општините Велес, Берово и Крива Паланка а дополнително се искачуваат и општините Демир Хисар и Кавадарци.**
- Општина **Карпош** како дел од третата група на партнер општини на проектот бележи значително највисоко подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за **50 процентни поени** во споредба со минатата година. Во оваа група на општини кои значително ја подобриле даночната транспарентност се издвојуваат и општините **Градско (зголемување од 33 процентни поени), Демир Хисар, Кривогаштани и Струга бележат зголемување од по 29 процентни поени** соодветно. Останати општини кои исто така претставуваат добар пример се: **Бутел, Ѓорче Петров, Македонска Каменица, Сарај и Центар Жупа со зголемување од по 25 процентни поени.**
- Оваа година, сите општини кои имаат стратегија за управување со ризици (25 од вкупно 81 ЕЛС), со валиден временски опфат, ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци како што се ниската стапка на прибирање на локални даноци и/или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот и наплатата на даночните приходи. За споредба, минатата година само 17 од вкупно 81 ЕЛС поседувале Стратегија за управување со ризиците.
- На веб-страниците кај 54 од општините, може да се најдат контакт информации од службените лица од одделенијата и секторите за даноци и финансиски прашања, додека за останатите ЕЛС ваквата информација недостасува, што го отежнува пристапот за информирање на граѓаните.
- За периодот на следење 2023-2024 година, **75 општини** објавиле најмалку една информација на своите веб-страници поврзани со локалните даноци како: потсетување за исполнување на даночната обврска кон општината, висината на собрани локални даночни приходи, информации за зголемување/намалување на даночна стапка и сл.
- **59 општини**, на своите веб-страници имаат описни информации за видот на локалните даноци како и стапките на оданочување, даночната основа, а со цел информирање и зголемување на даночна писменост кај граѓаните.

- Кај 68 од 72 општини чиешто квартални извештаи се достапни, може да се прегледаат и КЗ обрасците, додека кај 4 од нив, КЗ обрасците не се достапни.

Препораки:

Општините да ги унапредат напорите за најпрво информирање и известување на граѓаните за посебните локални даноци, обврските и правата кои произлегуваат од регулативата, потоа објавување, обелоденување на податоци, информации и прегледи за буџетските проекции за даноците, и реализацијата како и објаснувања за проекциите и реализацијата и за импликациите.

Имајќи ги во предвид глобално прифатените добри практики и предложени принципи за даночна транспарентност, кои можат да бидат апликативни за било кое ниво на Влада, **препораките за унапредена даночна транспарентност се целосна примена и почитување на принципите на Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (GIFT), а кои се поставени за даночната транспарентност:**

1. Секој граѓанин има **право да бара, добива и да има пристап** до информациите за даночниот систем;
2. Властите треба да објавуваат **јасни и мерливи цели** на даночниот систем;
3. Целите на даночниот систем треба да бидат **поддржани со детални буџетски проекции и планови** за даночни приходи, пропратени со објаснувања за проекциите и нивните импликации;
4. Властите треба да спроведат **процес на консултација** за значајни предложени промени во даночната политика и да бараат придонес од широк опфат на засегнати страни;
5. Сите даночни промени треба да се спроведат со **соодветна законска регулатива**;
6. Властите треба да објавуваат **детални сметки за генерираните даночни приходи** најмалку еднаш годишно, да подготвуваат извештаи за успешноста и неуспешноста во постигнувањето на целите на секој данок и со нумерички податоци и во споредба со усвоените буџети;
7. Сите даноци и нивното администрирање треба да бидат во **согласност со закон**;
8. Даночните обврзници треба да имаат **пристап до јасни информации и совети** кои ќе им овозможат да се придржуваат и да го почитуваат даночниот закон, како и да имаат право на жалба;
9. Властите треба **периодично да ги оценуваат перформансите** на даночниот систем во целина користејќи алатки како што се анализи на даночен јаз и проценки на прелевања на данокот;
10. Податоците кои се однесуваат на **даночната транспарентност** треба да бидат предмет на процес на **верификација** од страна на надворешно тело кое ќе изврши ревидирање, проценка и ќе извести за точноста на податоците.

ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ

1. IMF, 2022, How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?. Достапен: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>
2. International Budget Partnership, Open Budget Survey, 2021, Достапен: <http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>
3. International Budget Partnership, Open Budget Survey, 2023, Достапен: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2023>
4. OBI country ranking. Достапен: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>
5. OECD, Putting an end to offshore tax evasion, Достапен: <https://www.oecd.org/tax/transparency/>
6. Open Budget Index (методологија, извештаи, документи). Достапен: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
7. Paolo de Renzio (IBP) and Juan Pablo Guerrero (GIFT), 2021, “Promoting more open and accountable tax systems: The role of international principles and standards”, достапно на: <https://fiscaltransparency.net/promoting-more-open-and-accountable-tax-systems/>
8. Richard Murphy, Andrew Baker, 2021, “Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency” Достапен: <https://fiscaltransparency.net/making-tax-work/>
9. Веб-страниците на сите единици на локална самоуправа во РСМ
10. 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
11. Закон за буџетите, Службен весник на РСМ, бр. 203 од 19.9.2022 година, достапен на: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/09/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D0%B8.pdf>
12. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Р Македонија, бр.5/02
13. Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр.101/2019)
14. 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
15. Министерство за финансии на РСМ, Буџет и финансирање на ЕЛС. Достапен: <https://finance.gov.mk/%d0%b1%d1%83%d1%9f%d0%b5%d1%82-%d0%b8-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%b8%d1%80%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%bb%d1%81/>
16. Министерство за финансии на РСМ, Програма за реформа на управувањето со јавните финансии. Достапен: <https://finance.gov.mk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D1%81-2/>
17. Министерство за финансии на РСМ, Стратегија за реформа на даночниот систем 2021-2025. Достапен: https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf
18. Прибрани материјали и информации по поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер кај сите ЕЛС
19. Рамка за фискална транспарентност, ММФ 2019, достапно на: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
20. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2020, Истражување: Отворени буџети: Северна Македонија. Достапен: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/CEA-open-budget-survey-macedonia-2019-MK.pdf>
21. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2021, Даночна транспарентност на општините Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа во Република Северна Македонија наспроти интересот на граѓаните, достапно на https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Transparentnost-i-danotsi_FINAL_FINAL-02092021.pdf
22. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2021, Документ за јавни политики за даночна транспарентност: ЦЕА Бриф: Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа Република Северна Македонија наспроти интересот на граѓаните, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Brif-za-javni-politiki-za-danochna-transparentnost-020921.pdf>
23. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2022, Прирачник за општинската администрација: ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ, достапно на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/Priracnik-za-opstinskata-administracija.pdf>
24. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2024, Истражување: Отворени буџети: Северна Македонија. Достапен: <https://cea.org.mk/anketata-za-otvoreni-budheti-na-megunarodnoto-budhetsko-partnerstvo-za-2023-godina-severna-makedonija-so-blag-pad-na-35-roeni/> Центар за економски анализи, ЦЕА, Индекс на буџетска транспарентност на ЕЛС во РСМ, ЦЕА, Достапен: <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opstinitite-vo-makedonija-indeks/>
25. Центар за економски анализи, ЦЕА, веб портал за буџетот на Р. Македонија – “Колку не чини Македонија”, <http://www.mkbudget.org/>