



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: Август 24, 2022

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: Кардно Емерџинг Маркетс УСА, лтд.

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:	Кардно Емерџинг Маркетс, УСА лтд
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 Кардно Емерџинг Маркетс САД, лтд 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	5
РЕЗИМЕ.....	6
ВОВЕД.....	12
ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА.....	12
ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	13
Закон за буџетите	13
Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа	16
КОНЦЕПТ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	19
Концепт на буџетска транспарентност.....	19
Концепт на даночна транспарентност	21
ПОТРЕБА ОД БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО	23
МЕТОДОЛОГИЈА И ПРИСТАП ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ.....	25
ИНДЕКС НА БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2021/2022.....	27
Достапност по буџетски документи	30
Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс.....	33
Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините на проектот.....	34
Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони	36
Степен на отчетност на општините во Северна Македонија	36
Вклученост на граѓаните во креирање на локални политики	38
Постапување по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер за прибирање на фискални податоци	38
ИНТЕНЗИТЕТ НА ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	39
Стратегии за управување со даноците и управување со ризиците кај општините	39
Достапност на информации за локалните даноците.....	40
Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните	41

ЕЛС ЗА ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО УНАПРЕДУВАЊЕТО НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС.....	47
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	54
АНЕКС 1 ПРАШАЛНИК ЗА ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО УНАПРЕДУВАЊЕТО НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС	58
ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ.....	63

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 на локалната самоуправа
ЕУ	Европска Унија
ИБП	Меѓународно буџетско партнерство
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ОБИ	Иницијатива за отворен буџет
ОБСЕ	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

Цели и методологија

- Примарната цел на ова истражување е да го измери степенот на фискалната транспарентност (буџетска и даночна) кај општините во Северна Македонија во 2021/2022 годна; да направи споредба со претходен период; како и да ги пренесе перцепциите на општините за предизвиците со унапредувањето на фискалната транспарентност, со цел нејзино подобрување.
- Методологијата на ова истражување опфаќа следење на повеќе сегменти кои ја засегаат фискалната транспарентност на локално ниво. Покрај обврските кои произлегуваат од законската регулатива, исто така се опфаќаат други процеси, информации, и документи кои се надвор од регулативата но, се сметаат за неопходни за транспарентен буџетски процес и учество на граѓаните во буџетскиот процес.
- Методологијата се базира на мерење преку прибирање на податоци и информации од 1) секундарни и 2) примарни извори, преку канцелариско истражување, прибирање на податоци и информации преку барања за информации од јавен карактер и преку собирање на информации преку прашалник, сите проследени со анализа.
- Мерењето на буџетската транспарентност на ЕЛС во РСМ се врши врз основа на степенот и начинот на достапност (јавност) на документите кои се поврзани со буџетскиот процес кај секоја ЕЛС и тоа: Статут на општината, Предлог буџет, Усвоен буџет, Квартални извештаи, Завршна сметка, Годишен извештај за работењето на општината, Граѓански буџет и Извештај од надворешна ревизија спроведена од Државен завод за ревизија -ДЗР.
- Нивото на даночната транспарентност, се утврдува врз основа на достапноста на документи, информации и податоци поврзани со даночниот систем на локално ниво вклучително: Стратегија за управување со ризици, Годишен извештај за работењето на општината, достапност на информации за локалните даноци, како и учеството на граѓаните како и отчетноста на ЕЛС преку присуството на граѓаните на седниците на советот на општината и јавни расправи.
- За само-перцепциите на општините за степенот на нивната транспарентност како и за клучните предизвици со кои се соочуваат во унапредувањето на транспарентноста (буџетска, даночна, отчетност, вклученост на граѓаните) на ЕЛС е подготвен и користен прашалник наменет за партнер општините на Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите (понатаму во текстот: "Проектот на УСАИД").
- За цели на овој извештај, буџетската транспарентност се однесува на достапноста и отвореноста на буџетските документи како и степенот на учество на засегнатите страни, во сите фази од буџетскиот процес, додека даночната транспарентност се однесува на достапноста на документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со локалниот даночен систем како и учеството на граѓаните во носењето на одлуки.
- При прибирањето на информации и документи за транспарентноста на ЕЛС за документи и информации кои не беа достапни, се користеа и Барања за информации од јавен карактер (БПИЈК). Општата оценката и за овој мониторинг период е дека општините сè уште недоволно редовно и навремено доставуваат одговори. За тековниот мониторинг период, споредено со претходниот период, општините во поголема мера навремено одговориле на

барањата (64 од 81 ЕЛС доставиле одговор, од кои 18 доставиле одговорот по истекување на законскиот рок од 20 дена).

Фискална транспарентност

- Фискалната транспарентност е клучна компонента на доброто 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 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. Индексот на Меѓународното буџетско партнерство за последниот циклус на мерење, за повеќето од 120 земји кои се предмет на истражувањето утврдил дека успеале да го задржат нивото на буџетска транспарентност и надзор како и во претходниот 2019 циклус на мерење. За Северна Македонија се бележи пад во буџетската транспарентност, од 41 во 2019 година на 36 индексни поени во 2021 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.

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 2021/2022 година, во просек, споредена со изминатите години е значително подобрена. Просечниот индекс на буџетска транспарентност кај општините од 5,6 (2014-2015) е зголемен на 10,3 (2021-2022).
- Буџетската транспарентност на општините, во рамки на просекот во планските/статистички региони на кои припаѓаат, за прв пат бележи регионално подобрување кај сите плански региони.
- 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 Југозападниот регион бележи најголемо подобрување, споредено со претходниот мониторинг период и тоа за 2,5 индексни поени. Општините пак во Источниот плански регион и оваа година во просек се регионално најтранспарентни споредено со општините од другите плански региони.
- На општинско ниво, кај повеќе од половината ЕЛС (44 од 81) се бележи подобрување на буџетската транспарентност споредено со претходната година, со највисок пораст на

индексот на буџетската транспарентност е забележан кај општините Гази Баба, Дебар, Студеничани, Струга, Ранковце.

- Во фискалната 2021-2022 година, единиците на локална самоуправа Берово и Велес остануваат на листата на најтранспарентни општини, со максимален број на индексни поени за буџетска транспарентност.
- Прагот на најтранспарентните општини оваа година е зголемен за 1 индексен поен. Просечниот индекс на најтранспарентни општини за фискалната 2020-2021 година изнесувал 13,6, додека за фискалната 2021-2022 е 14,7.
- **Во групата на тринаесет најтранспарентни општини за овој период се вбројуваат и 5те партнер општини на проектот и тоа: Велес, Илинден, Штип, Кавадарци и Свети Николе.**
- Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за фискалната 2021/22 година се бележи кај општините Неготино и Петровец, чијшто индекс е намален за 7 индексни поени во споредба со претходната година, на чии веб страници документите се недостапни, а не се достапни ни со БИЈК.
- Општините Зелениково и Неготино се вбројуваат во најнетранспарентни општини за 2021/22 со нула индексни поени, односно ниту еден буџетски документ не е јавно објавен на веб страниците, а не ги доставиле ниту по Барање за информации од јавен карактер.
- Долниот праг на транспарентност, со ова мерење (2021/22) исто така е зголемен за 2,2 индексни поени што го потврдува генералното подобрување. Додека просечниот индекс на групата најнетранспарентни општини во 2020/2021 година изнесувал 2,1; со мерењето 2021/2022 истиот изнесува 4,3.
- Индексот на буџетска транспарентност кај петнаесетте партнер општините 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 2,5 индексни поени во 2021-2022 година споредено со претходниот период. Унапредената буџетска транспарентност кај овие општините најмногу се должи на објавување на буџетските документи на посебно место на веб страниците.
- Усвоениот Буџет за 2022 година и Завршната сметка на буџетот за 2021 година се најчесто достапните општински буџетски документи. Предлог буџетот, општините сè уште ретко го објавуваат на своите веб страници.
- Споредено со другите буџетски документи, кварталните извештаи за извршување на буџетот на општината, поретко се објавуваат на веб страниците, меѓутоа со значителен пораст на нивната достапност во оваа година. Се забележува и тенденцијата кај ЕЛС за подготовка и објавување на Граѓански буџет. Извештаите за спроведените државни ревизии кај ЕЛС сè уште ретко се објавуваат на веб страниците на ЕЛС.
- Помалку од половина на ЕЛС во РСМ (42%) дале „отчет“ на граѓаните за преземените и спроведени активности и потрошените средства во 2021 година, наспроти 47% во претходната година. На регионално ниво, општините од Полошкиот регион и Скопскиот регион се општини кои се помалку отчетни во однос на останатите, и тоа само една општина од Полошкиот регион и 5 општини од Скопскиот регион подготвиле документ за отчетност кон своите граѓани за 2021 година.
- Во фискалната 2021-2022 година, 49% од општините во РСМ организирале форум со граѓаните и општествените чинители, наспроти 51% во фискалната 2020-2021. Најголем број на општини кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните во носењето на

буџетските одлуки се општините од Југозападниот (78%), Југоисточниот (70%) и Пелагонискиот плански регион (67%).

- Општините во РСМ најчесто организираат и спроведуваат форуми/дискусии за дефинирање на општинските приоритети за буџетите за следната година - буџетски форуми за граѓаните. Иако во помал број, има и општини кои исто така организираат и форуми за локален економски развој (ЛЕР) на кои граѓаните и другите засегнати чинители имаат можност да учествуваат со идеи, ставови, 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 Југозападниот плански регион (7/9 општини), Југоисточниот плански регион (7/10 општини) и Пелагонискиот плански регион (6/9 општини).
- Во 2020 година, поради заштита а за спречување на ширењето на Ковид-19, 32% од општините кои ги вклучиле граѓаните во креирањето на локалните политики преку некаква форма на учество на граѓаните, примениле алтернативна форма за граѓанско учество со форуми без физичко присуство, и тоа најчесто преку прибирање на предлози со анкетни прашалници, писмена форма или пак преку организирање на отворени он-лајн форуми.

Даночна транспарентност на ЕЛС

- Даночната транспарентност на глобално ниво, како термин опфаќа отвореност на даночните податоци, како и за претходниот така и за тековниот период на следење сè уште постои значителен простор за унапредување на даночната транспарентност кај сите општините во РСМ.
- Ниту една ЕЛС не е оценета со „највисок“ степен на даночна транспарентност. Но, 16 ЕЛС можат да се издвојат како општини кои имаат повисок степен на даночна транспарентност споредено со останатите. Исто така, споредено со претходниот мониторинг период забележано е општо унапредување на даночната транспарентност кај ЕЛС, што укажува на започнување и постоење на добри практики на транспарентност на локалните приходи.
- Општините Битола, Охрид и Прилеп, во овој период на следење, се издвојуваат како даночно најтранспарентни општини, додека општина Петровец се наоѓа на последното место со многу низок степен на даночна транспарентност.
- Во групата на општини со висок степен на даночна транспарентност се вбројуваат и 5 партнер општини и тоа: Велес, Илинден, Кавадарци, Центар Жупа и Кратово.
- Општина Гази Баба бележи значително подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за 50 процентни поени споредено со минатата година. Во оваа група на општини кои значително ја подобриле даночната транспарентност се издвојуваат и општина Крушево со унапреден степен на даночна транспарентност за 40 процентни поени и општина Делчево за 30 процентни поени.
- Од друга страна, општини кај кои се бележи уназадување во даночната транспарентност се: Чашка, Куманово, Боговиње, Градско, Бутел, Радовиш и Јегуновце. Примарната причина за намалувањето на даночната транспарентност е ненавременото ажурирање на Стратегијата за управување со ризици на општините како и на се помалото присуство на граѓаните на седниците на Советот. Намаленото присуството на граѓаните на седниците се бележи како нивна незаинтересираност (перцепција на општините), но од друга страна општините не се

доволно активни во поттикнување на граѓаните да учествуваат како во креирањето на локални политики и следењето на седниците на Советот на општините, за што главна причина според ЕЛС е непостоењето на формално правни механизми.

- Дваесет ЕЛС (25% од ЕЛС) одговориле и доставиле (по БИЈК) усвоена Стратегија за управување со ризици. Останатите ЕЛС или воопшто немаат подготвена стратегија за управување со ризиците или пак истите постојат но, се со изминат рок. Само 16 ЕЛС во стратегиите за управување со ризици ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци (сопствени приходи), како што се ниската стапка на прибирање на локални даноци или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот за наплата на локалните даночните приходи.
- Информирањето на граѓаните за локалните даноци (информации како што се објаснување за даноците кои ги администрира општината, стапката на данокот/ците, обврските на даночните обврзници и слично) не е редовна пракса кај ЕЛС во РСМ. Половина (42 ЕЛС) од општините, на своите веб страници имаат објави со описни информации за видот на локалните даноци, стапките на оданочување, даночната основа, со цел информирање и зголемување на даночна писменост кај граѓаните. Споредено со минатата година се бележи подобрување, кога 28 општини имале објавено информации за локалните даноци. Останатите општини во РСМ на своите страници немаат никакви информации за локалните даноци, даночни стапки, начинот на пресметка и слично.
- Две третини од општините во РСМ (54 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 30.
- Во овој извештаен период може да се увиди 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.

Измени и новини во законската регулатива

- Среднорочното проектирање и буџетирање, интегрираниот информатички систем за финансиско управување (ИФМИС), како и воведувањето Фискален совет и фискални правила и принципи се главните реформи предвидени во новиот предлог Закон за буџети, којшто помина на второ читање во Собранието и набрзо се очекува да се разгледува и на пленарна седница (се однесува на буџетот на РСМ).
- Во Законот за буџети 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.

- Законот за буџети во тековната форма ја разгледува и фискалната транспарентност во кој се обврзуваат и општините 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), чијашто примена се предвидува да започне од почетокот на 2023.¹
- Според последните пак измени на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа² клучните одредби од овој закон 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 години³. 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.

Перцепција на општините за транспарентноста

- Сите ЕЛС кои одговориле на прашалникот, високо ја оцениле важноста на фискалната транспарентност како фактор за унапредување на довербата на граѓаните во ЕЛС и како фактор кој придонесува за фискалната дисциплина и отчетност, што укажува на подобреното разбирање кај ЕЛС за важноста на транспарентноста.
- Општините се само-оценуваат со средно висока оценка (четири од пет) за степенот на фискална транспарентност, со потврда и за потребата од нејзино унапредување особено преку навремено објавување на сите документи поврзани со буџетскиот циклус и процес на веб-страниците на општините. Примарна пречка за поголема фискална транспарентност се наведува немањето на законска обврска за објавување на сите буџетски документи.
- Општините сметаат дека е потребно да ја унапредат отчетноста кон граѓаните и да го подобрат активното вклучувањето на граѓаните во носењето на одлуките, за што главни пречки се наведуваат непостоењето на формално-правен механизам како и ресурси кај администрацијата.

¹ <https://finance.gov.mk/2022/07/31/%D0%B1%D0%B5%D1%81%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%84%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%B2/>

² Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од 01.08.2022 (Службен Весник на РСМ 173/22),

³ 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

ВОВЕД

Република Северна Македонија (РСМ) 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 (ВРСМ) 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 информираните гласачи би требало да обезбедат амбиент за политичарите да донесат општествено оптимални политики. Но, за жал, вообичаени се неуспесите 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.

ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТОСТ

Закон за буџетите

Хронологија на измени и дополнувања: Службен Весник на РМ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015, 167/16 и Службен Весник на РСМ бр. 151/2021.

Со овој закон 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, кои се однесуваат на транспарентност и отчетност 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.”

“Член 37, став 3 – Собранието на РМ за извршување на Буџетот на РМ донесува посебен закон.”

“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.”

“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 буџетите⁴ на РСМ, кој е во сила, транспарентноста се дефинира како едно од буџетските начела: *„Транспарентност, кое подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот“*, и во глава VII се наведуваат и буџетските документи кои се објавуваат.

Во РСМ од 2020 година отпочнат е процес на подготовка на нов Закон за буџети⁵ кој е во собраниска процедура, а кој во тековната форма ја разгледува транспарентноста како принцип: *„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 односно во Службено гласило или на веб страницата на Министерството за финансии и општините, а финансиските извештаи на другите јавни субјекти ќе бидат објавени на нивните веб страници.“*, и во Глава XI се наведуваат известувањето и достапноста за посебните документи.

Среднорочното проектирање и буџетирање, интегрираниот информатички систем за финансиско управување ИФМИС, како и воведувањето Фискален совет и фискални правила и принципи, се главните реформи предвидени во новиот реформски Закон за буџети, кој помина на второ читање во Собранието и се очекува да се разгледува и на пленарна седница⁶.

Новиот Закон за буџети ќе постави и услови за формирање фискален совет, кои пак се во насока на водење одржлива фискална политика, зголемена буџетска дисциплина и одговорност, зголемен кредибилитет на макроекономската политика и правична и одржлива распределба на расходите.

Оттука, (1) Фискалниот совет ќе биде надлежен за:

1. Обезбедување независни, објективни и професионални совети за прашања поврзани со фискалната политика и буџетот;
2. Обезбедување анализи и мислења за фискалната стратегија, буџетот на Република Северна Македонија, полугодишен извештај за реализација на буџетот, завршниот извештај за реализација на буџетот и друга документација поднесена пред Собранието или објавена во смисла на овој закон;
3. Врши други задачи во текот на неговиот мандат.

Предлог измени во новиот предлог Закон за буџетите, кои се однесуваат на транспарентноста:

XI. ИЗВЕСТУВАЊЕ И ТРАСПАРЕНТНОСТ

⁴ Член 3, (Службен весник на Република Македонија бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015, 167/16 и Службен Весник на РСМ бр. 151/2021)

⁵ Нацрт закон, предлог закон за буџети, од 1.10.2020, достапен на

https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=57671

⁶ <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.aspx?param=601475ec-d636-4fe2-bb60-f557a6178b9e>

Член 90 - 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 91 - 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 92 - Содржина на Годишниот извештај за извршување на буџетот на државата или на општината, став 1 - Годишниот извештај за извршување на буџетот е акт на државата или општината со кој се прикажува реализацијата на буџетот на државата или општината за претходната буџетска година.

Член 93 - Подготовка и усвојување на Годишниот извештај за извршување на буџетот на државата или на општината, став 12 - Финансискиот 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.

Член 95 - Објавување на веб-страници, став 1, 2 и 3 - Буџетските корисници на своите веб-страници ги објавуваат најмалку:

1. *Одобрени финансиски планови;*
2. *Квартални извештаи за извршување;*
3. *Годишни финансиски извештаи.*

Матичните буџетски корисници дополнително од став 1 од овој член на своите веб-страници објавуваат:

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.*

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 и годишен извештај за извршување на Буџетот на државата;
5. Ревизорски извештај од Државниот завод за ревизија.

Член 110 - Прекршочни одредби за градоначалник на општина

Глоба во висина од 250 до 500 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на градоначалникот на општината доколку:

1. Не подготви буџет составен од општ дел на буџетот, посебен дел од буџетот и проектен и повеќегодишен дел од буџетот, согласно член 22 став 1 од овој закон;

2. Не го подготви посебниот дел од буџетот согласно организациската, програмската, економската класификација и класификацијата на извори на финансирање согласно член 24 став 2 од овој закон;
3. Не објави месечен извештај за извршување на буџетот на општината, согласно членот 90 став 2 од овој закон;
4. Не достави или ненавремено до Советот на општината достави извештај за извршување на буџетот за првата половина од годината, согласно член 91 став 1 од овој закон;
5. Не го достави или ненавремено го достави предлогот или усвоениот годишен извештај за извршување на буџетот на општината до Министерството за финансии, Државниот завод за ревизија и до Советот на општината согласно членот 93 ставови 7,8, 9 и 10 од овој закон;
6. Не ги објави финансискиот и годишниот извештај за извршување на буџетот на општината, согласно член 93 став 11 од овој закон.

Оттука, новите измени во делот на транспарентност се фокусираат на објавување месечен 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, 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 новиот Закон за буџети е предвидено да започне од почетокот на 2023 година, со исклучок на одредени одредби што се однесуваат на Фискалниот совет, стратешкото планирање, макроекономските проекции, Фискалната стратегија, внатрешната финансиска контрола и ИФМИС, како и организационата единица за реформа на Законот за буџети, коишто ќе се применуваат откако Законот ќе стапи на сила.⁷

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; 173/2022.⁸

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

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 воведи 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

⁷ <https://finance.gov.mk/2022/07/31/%D0%B1%D0%B5%D1%81%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%84%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%B2/>

⁸ <https://finance.gov.mk/%d0%b1%d1%83%d1%9f%d0%b5%d1%82-%d0%b8-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%b0%bd%d1%81%d0%b8%d1%80%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%bb%d1%81/>

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%.)

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.“**

Во Програмата за реформа за управувањето со јавните финансии за 2018-2021⁹ (ПРУЈФ) на Министерството за Финансии, еден од приоритетите е **Приоритет 5: транспарентно владино известување**, меѓутоа фискалната транспарентност е широко опфатена и со другите приоритети и мерки, како поставување на фискални правила, ревидирање на законската регулатива, извршувањето на буџетот, системот за јавни набавки и низа други приоритети и мерки. Иако, во ПРУЈФ не се дефинира фискалната транспарентност, како показател за успешност се идентификува унапредување на меѓународното рангирањето со ОБИ и објавување на Граѓански буџет.

⁹ Види повеќе: https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/PFM-Reform-Programme_MK-DEC-2017_final-VLADA.pdf

КОНЦЕПТ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Како ја дефинираме фискалната транспарентност?

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

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 2019 година.¹⁰

Според ММФ, **фискалната транспарентност во јавните финансии е главен елемент на доброто 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 при променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните-даночните обврзници и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал¹¹.

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.¹²

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.

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

¹⁰ <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

¹¹ Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

¹² <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/CEA-open-budget-survey-macedonia-2019-MK.pdf>.

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. 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.

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.



Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, по години¹³

International Budget Partnership's (Меѓународното партнерство за буџети-ИБП) илустрира дека повеќето од 120 земји кои се предмет на истражувањето успеале да го задржат нивото на буџетска транспарентност и надзор како во претходниот 2019 циклус на мерење. Северна Македонија бележи пад во буџетската транспарентност, а во врска со објавување на клучни информации кои може да и помогнат на јавноста да ги разбере буџетските политики, одлучувањето и резултатите според последното ИБП истражување. Во овој циклус за 2021 година, буџетската транспарентност на Северна Македонија е намалена споредено со 2019 година од 41 во 2019 година на 36 индексни поени во 2021 година. Ова најмногу се должи на ненавременото објавување на Фискалната стратегија (предбуџетска изјава) и на неподготвувањето на Полугодишен извештај согласно меѓународните стандарди.

¹³ <http://www.ipp-ics.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>

	Транспарентност (ОБИ)	Граѓанско учество	Надзор			Независна фискална институција (Да/Не)
			Собрание и Државен завод за ревизија	Од Собрание	Од ДЗР	
Северна Македонија	36	6	54	47	67	Не

Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, по индикатори за 2021 година¹⁴

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 цели¹⁵ (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes¹⁶) претставува: „даночната транспарентност постои за да се стави крај на банкарските тајни и на даночното затајување преку глобална даночна соработка“¹⁷ и вклучува прифатени стандарди за отвореност и размена на информации и податоци за даночни цели¹⁸.

Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (GIFT) во Рамката за унапредување на даночната транспарентност наведува¹⁹: „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.“²⁰

Рамката за унапредување на даночната транспарентност (Рамката)²¹, 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

¹⁴ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>

¹⁵ Република Северна Македонија е една од 162те членки на глобалниот форум

¹⁶ 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/>.

¹⁷ Види повеќе: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-transparency/>

¹⁸ Global Forum, the exchange of information on request (EOIR) and automatic exchange of information (AEOI) standards.

¹⁹ Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

²⁰ *ibid.*

²¹ *ibid.*

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 податоците²².

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)²³.

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.²⁴

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.²⁵

Во Стратегијата за реформа на даночниот систем на РСМ (2021-2025)²⁶ 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.

²² Слободен превод од англиски, Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

²³ https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/07/Making-Tax-Work-Revised-for-June-21-comments_formatted_asof07July.pdf

²⁴ <https://fiscaltransparency.net/promoting-more-open-and-accountable-tax-systems/>

²⁵ <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/06/dc1.pdf>

²⁶ 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 дополнително на ова во продолжение ги презентираме шесте принципи по кои треба да се водиме при зголемување на транспарентноста на локално ниво, изведени од истражувањето на Партнерската иницијатива на ИБП (IBP Partnership Initiative, Lakin, 2011):

1. Локалните власти треба да обезбедат целосно транспарентни и сеопфатни информации на јавноста, во однос на буџетираниите и фактичките приходи и расходи во сите фази на буџетскиот процес.
2. Локалните власти треба да бидат контролирани (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 имаат дискреција во користењето на фондовите, кои им се трансферирани од другите нивоа на власт, или нивни сопствени приходи, треба да се даде можност на локалниот совет и граѓаните да дадат свој инпут во повеќе фази на буџетскиот процес.
4. 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 И ПРИСТАП 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 и методологијата која е користена за подготовката на овој документ 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 2022,
3. Усвоен Буџет за 2022,
4. Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2021 (прв, втор, трет и четврт квартал),
5. Завршна сметка на ЕЛС за 2021,
6. Годишен извештај за извршување на буџетот за 2021,
7. Граѓански буџет за било која година и
8. Извештај од државна ревизија на ЕЛС (ДЗР) за некоја од последните 5 години (2016-2020).

Достапноста и бодувањето за достапност на документите за периодот 2021-2022 година е следена преку:

- Посебно место на интернет-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 2016-2020, ДЗР нема вршено ревизија на општините а истите постапиле и одговориле на БПИЈК дека ДЗР не вршел ревизија, се додава 1 индексен поен. Поради ваквото прилагодување на методологијата, индексите со претходната година се целосно споредливи.

Степенот на отчетноста 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 организирани групни средби, „форуми“ на кои се прибираат и дискутираат предлози од граѓаните и се поставуваат приоритети за следната фискална година.

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. Имено, 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 (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.

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

Податоците и наодите за транспарентност се однесуваат за фискалната 2021/2022 година, (во зависност од времето на подготовката на документите), додека прибирањето на податоците и информациите е спроведено во периодот мај – јули 2022 година.

Како примарен извор на информации се користат и одговорите на општините прибрани преку анкетен прашалник. Прибраните информации од прашалникот се користат за идентификување на предизвиците во унапредувањето на фискална транспарентност кај ЕЛС. Анкетниот прашалник е спроведен онлајн, доставен до вкупно 39 ЕЛС партнер општини (прва и втора група) на проектот на УСАИД, а одговорен од 19 ЕЛС.

За цели на овој извештај, буџетската транспарентност ќе се однесува на достапноста и отвореноста на буџетските документи како и степенот на партиципативност/учество на засегнатите страни, во сите фази од буџетскиот процес, додека даночната транспарентност пак е со фокус на достапноста на документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со локалниот даночен систем како и учеството на граѓаните во носењето на одлуки.

Сепак, треба да се напомене дека овие процеси се поврзани и испреплетени за кои не е можна строга поделба.

ИНДЕКС НА БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2021/2022

Најтранспарентни ЕЛС за 2021/2022

Буџетската транспарентност на локално ниво е исто толку важна колку и на национално ниво. Транспарентноста кај општините во РСМ бележи тренд на постојано подобрување²⁷. 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 интернет веб страници на општините како платформи кои стојат на располагање со широк опсег, се една компонента од отвореноста и транспарентноста на локалните власти.

Според наодите за степенот на достапност на основните буџетски документи кои се разгледуваа во процесот на мониторинг, **буџетската транспарентност кај општините во РСМ за фискалната 2021-2022 година**, во просек, споредено со изминатите години (2014-2015, 2016-2017, 2017-2018, 2019-2020, 2020-2021) **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) како и нивната структура.



Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС²⁸

Според Индексот на достапност на буџетските документи кај ЕЛС на Центар за економски анализи, во фискалната 2021-2022 година, единиците на локална самоуправа Берово и Велес остануваат на листата на најтранспарентни општини, со максимален број на индексни поени за буџетска транспарентност.

²⁷ 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-opshтините-vo-makedonija-indeks/>

²⁸ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshтините-vo-makedonija-indeks/>

Кај групата на најтранспарентни општини (13 ЕЛС со индексни поени од 14 до 16) за 2021/2022 се бележи **општо унапредување на фискалната транспарентност споредено со претходната година**. Имено, прагот на најтранспарентните општини оваа година е зголемен за 1 индексен поен. Просечниот индекс на најтранспарентни општини за фискалната 2020-2021 година изнесуваше 13,6, додека за фискалната 2021-2022 истиот изнесува 14,7.

Топ 13 општини	Индексни поени 2020/21	Индексни поени 2021/22	Промена
Велес	16	16	→ 0,0
Берово	16	16	→ 0,0
Град Скопје	14	15	↑ 1,0
Аеродром	14	15	↑ 1,0
Илинден	13	15	↑ 2,0
Кочани	13	15	↑ 2,0
Штип	12	15	↑ 3,0
Прилеп	14	14	→ 0,0
Валандово	12	14	↑ 2,0
Крива Паланка	12	14	↑ 2,0
Кавадарци	11	14	↑ 3,0
Свети Николе	12	14	↑ 2,0
Делчево	13	14	↑ 1,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС²⁹

Во групата на најтранспарентни општини се вбројуваат и 5 од партнер општините: Велес, Илинден, Штип, Кавадарци и Свети Николе. Општините Штип и Кавадарци бележат најголемо унапредување во групата на најтранспарентни општини, чијшто индекс се зголемил за по 3 индексни поени соодветно.

Најтранспарентни партнер општини	Индексни поени 2020/21	Индексни поени 2021/22	Промена
Велес	16	16	→ 0,0
Илинден	13	15	↑ 2,0
Штип	12	15	↑ 3,0
Кавадарци	11	14	↑ 3,0
Свети Николе	12	14	↑ 2,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС¹

²⁹ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshтините-vo-makedonija-indeks/>

Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за 2021/22 година се бележи кај општините Неготино и Петровец, чијшто индекс е намален за 7 индексни поени во споредба со претходната година.

Буџетските документи на општина Неготино се ретко достапни на веб страницата, а не се доставени ниту по Барање за пристап за информации од јавен карактер. За споредба, минатата година, Предлог буџетот, Усоениот буџет, Кварталните извештаи, Годишниот извештај и Статутот на општината биле достапни преку Барање, додека Завршната сметка била јавно објавена на веб страницата.

Кај општина Петровец, од сите следени буџетски документи, единствено Статутот на општината е јавно достапен во посебен дел на веб страницата на општината. Општината не одговорила ниту на Барањето за пристап до информации од јавен карактер, па оттука индексот на буџетска транспарентност изнесува ниски 2 индексни поени. Споредено со минатата година, Усоениот буџет, Кварталните извештаи, Завршната сметка и Статут на општината биле јавно достапни на веб страницата.

Оваа година, општините Зелениково и Неготино се вбројуваат во најнетранспарентни општини со 0 индексни поени, односно ниту еден буџетска документ не е јавно објавен на веб страниците, но и немаат одговорено на Барањето за информации од јавен карактер.

Прагот на најнетранспарентни општини во ова мерење (2021/22) е исто така во просек зголемен за 2,2 индексни поени. Просечниот индекс на најнетранспарентни општини за фискалната 2020-2021 година изнесувал 2,1, додека за фискалната 2021-2022 истиот изнесува 4,3.

На табелата подолу се прикажани нај-нетранспарентните општини за фискалната 2021-2022 години и прикажана е споредбата со минатата година.

Општина	Индексни поени 2020/21	Индексни поени 2021/22	Промена
Зелениково	0	0	→ 0,0
Неготино	7	0	↓ -7,0
Петровец	9	2	↓ -7,0
Росоман	0	3	↑ 3,0
Сарај	2	4	↑ 2,0
Тетово	2	4	↑ 2,0
Долнени	7	6	↓ -1,0
Чаир	6	6	→ 0,0
Дојран	4	6	↑ 2,0
Арачиново	6	7	↑ 1,0
Ранковце	1	7	↑ 6,0
Јегуновце	9	7	↓ -2,0

Во периодот на следење за 2021/22 година, кај 44 од 81 ЕЛС (54% од ЕЛС) се бележи подобрување на буџетската транспарентност и тоа највисок пораст на индексот на буџетската транспарентност споредено со претходната година е забележан кај следните ЕЛС: Гази Баба, Дебар, Студеничани, Струга и Ранковце. Ваквиот наод укажува на значително зголемена свест кај општините 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 партнер општините на проектот Студеничани и Дебар, со пораст од по 7 индексни поени.

Општина	Индексни поени 2020/21	Индексни поени 2021/22	Промена
Гази Баба	3	11	↑ 8,0
Студеничани	2	9	↑ 7,0
Дебар	6	13	↑ 7,0
Ранковце	1	7	↑ 6,0
Струга	4	10	↑ 6,0

Општини со највисок пораст на Индексот на буџетска транспарентност

Достапност по буџетски документи

Во фискалната 2021/22 година, буџетската транспарентност кумулативно кај ЕЛС во РСМ значително е подобрена, особено кај руралните општини, споредено со претходните периоди.

- **Предлог буџетот**, ЕЛС сè уште **ретко** го објавуваат на веб станиците. Предлог буџетите за фискалната 2022 година биле достапни на веб страниците кај 22 ЕЛС, додека во рамки на Службен гласник објавен на веб страницата кај дополнително уште една ЕЛС. За другите 14 ЕЛС, предлог буџетот е добиен преку Барање (БПИЈК). За останатите 44 општини предлог буџетот за 2022 не е достапен (54% од ЕЛС), односно не бил јавно достапен и не е добиен ниту со БПИЈК. **Предлог буџетот** и неговата навремена достапност за граѓаните, доволно долго пред неговото усвојување, овозможува учество на граѓаните во давање на предлози. Според фреквенцијата на достапност на овој документ, може да се заклучи **дека не е доволно видлив и достапен за граѓаните и за останатите чинители**. Честопати, 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 не чувствуваат 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 2022 година во периодот на следење беше достапен и/или добиен кај 77 ЕЛС (95% од ЕЛС во РСМ). Усвоениот буџет е објавен на веб страниците на општините во посебен дел кој се однесува на буџетот и поврзаните буџетски документи што го прави повидлив (кај 70 општини) или пак во склоп на службените гласници на општините кои се достапни на веб станиците (кај една општина). За останатите 6 општини Усвоениот Буџет е добиен како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер.

Сепак, и 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, иако кај дел од општините ваквото делумно објавување е пракса.

- **Кварталните извештаи за извршување на буџетот на општината** поретко се објавуваат на веб страниците на општините, споредено со другите буџетски документи, меѓутоа сепак со значителен пораст на нивната достапност во оваа година. 52 од општините (64%) ги објавиле кварталните извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2021 година на нивните веб страници, додека 18 општини ги доставиле по Барање за пристап до информации од јавен карактер, и дополнително 2 општини ги објавиле во Службен гласник на веб страницата.

За разгледуваниот период може да се заклучи дека е постигнато подобрување во објавувањето на кварталните извештаи за извршување на буџетот за 2021 година на веб страниците на ЕЛС. 52 општини ги објавиле кварталните извештаи на веб страниците оваа година, додека минатата година за кварталните извештаи во 2020 година, 46 општини ги објавиле кварталните извештаи на нивните веб страници.

- **Завршна сметка** на буџетот на општината (во согласност со законската регулатива³⁰), е најчесто редовно достапен буџетски документ на веб страниците на општините, заедно со Усвоениот буџет. Следењето за дадениот период, покажа дека завршната сметка на буџетот на општината најчесто се објавува на веб страниците на ЕЛС и е достапен за 56 ЕЛС (за 72% од ЕЛС), дополнително истата е објавена во Службен гласник на веб страницата кај една ЕЛС и преку Барање за пристап до информации од јавен карактер кај 17 ЕЛС.
- Општините подготвуваат **Годишен извештај** (во согласност со законската регулатива³¹), но често целосно не го објавуваат на веб страниците. Практиката покажува дека овој документ најчесто се објавува **делумно** односно само со објавување на Заклучок за усвојување на Годишниот извештај, или пак истиот се добива преку Барање, 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 2021 година се достапни кај 54 ЕЛС (за 66% од ЕЛС), и тоа кај 29 ЕЛС на веб страниците (во посебен дел), за други 7 ЕЛС во општинските службени гласници на веб страниците, и за 18 ЕЛС преку Барање.
- **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 најмалку достапен буџетски документ. 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. За периодот на мониторинг, 23 општини подготвиле граѓански буџет кој се однесува на усвоениот буџет за идната година (28% од ЕЛС), а поретко и за завршната сметка. Минатата година 15 општини подготвиле граѓански буџет, што укажува на проширување на интересот и практиката кај ЕЛС за подготовка на овој вид буџетски документ.

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.

³⁰ Закон за финансирање на ЕЛС

³¹ Ibid.

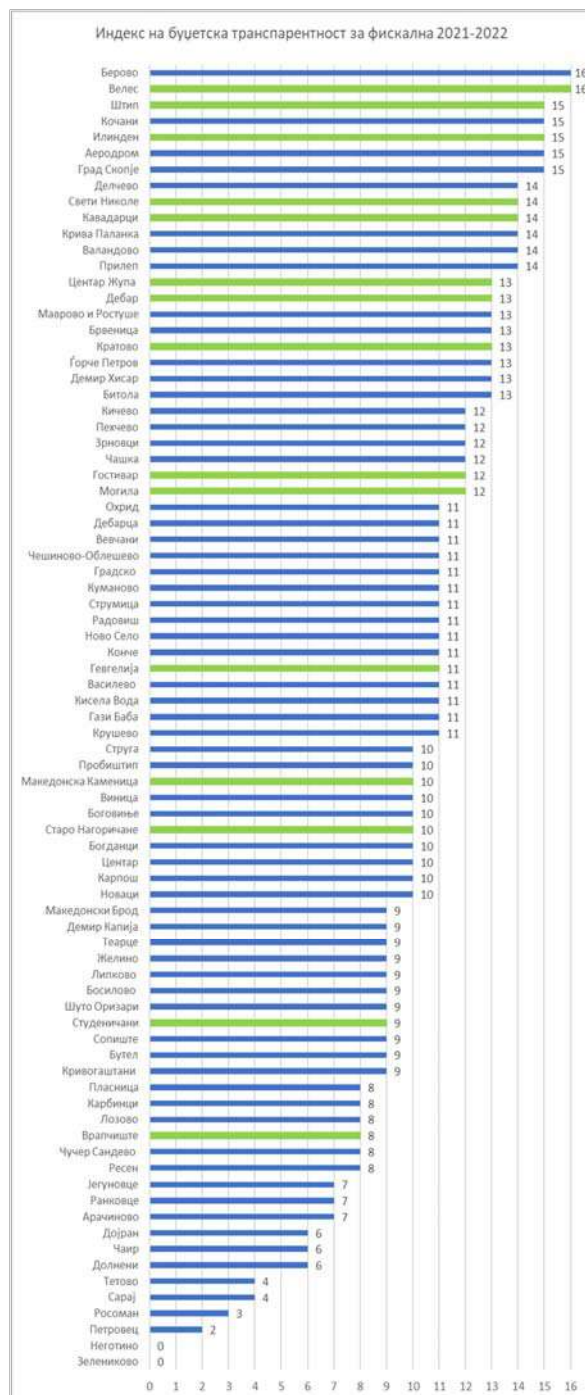
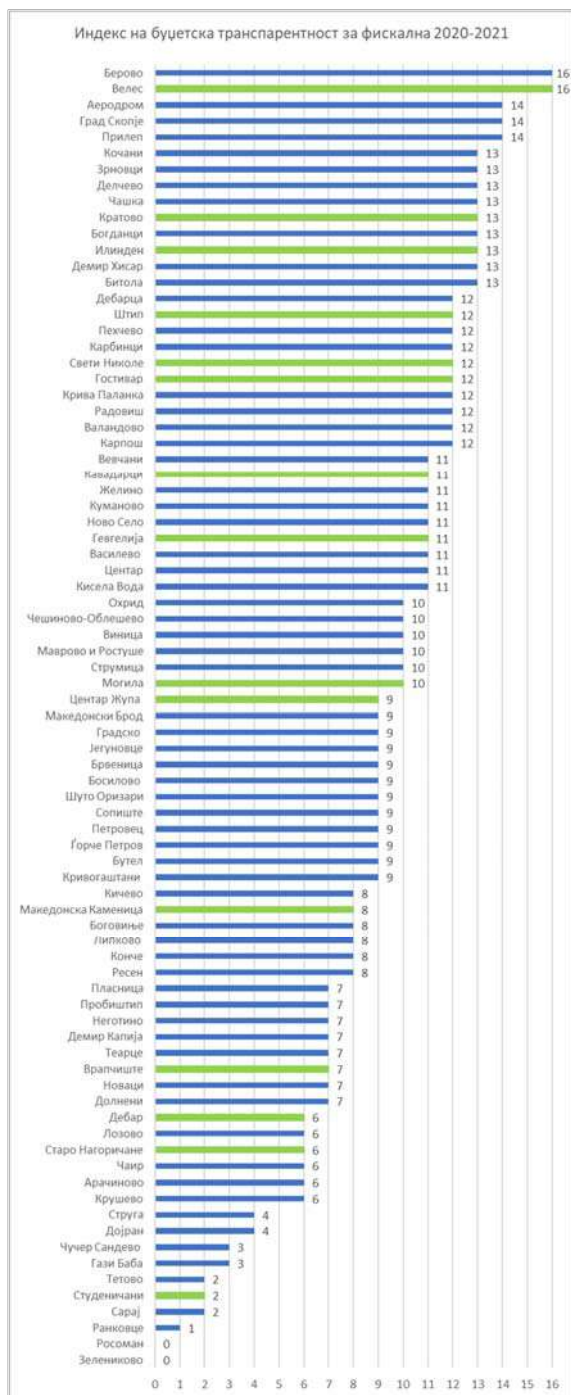
- **Надворешната ревизија кај ЕЛС** ја врши ДЗР според годишните програми³² на одреден број на ЕЛС преку ревизија на финансиските извештаи и/или ревизија на усогласеност. Истите се достапни на веб страницата на Државниот завод за ревизија, но поретко се достапни на веб страниците на ЕЛС на кои се однесуваат извештаите. Ревизорските извештаи се објавени на веб страниците кај 20 ЕЛС (25% од ЕЛС) и иако немаат законска обврска да ги објавуваат извештаите од ревизијата, тие претставуваат важен елемент во обезбедување на фискална транспарентност и отчетност кон граѓаните како и одговорност и постапување по наодите и препораките.
- **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. Статутот на општините е јавно достапен на посебен дел на веб страниците кај 73 општини (90%), во Службен гласник на веб страницата кај 1 општина и истиот е добиен преку барање кај 4 општини.

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 на кварталните извештаи за извршување на буџетите и кај завршните сметки на буџетите*** на општините за фискалната 2021 година, кои се јавно достапни на посебно место на веб страниците кај 52 односно 56 ЕЛС соодветно.

³² Член 23 од Закон за државна ревизија

Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс

(со зелено обележани петнаесетте партнер ЕЛС на проектот)



Општина	фискална 2020-2021	фискална 2021-2022	Промена
Велес	16	16	⇒ 0,0
Берово	16	16	⇒ 0,0
Град Скопје	14	15	↑ 1,0
Аеродром	14	15	↑ 1,0
Илинден	13	15	↑ 2,0
Кочани	13	15	↑ 2,0
Штип	12	15	↑ 3,0
Прилеп	14	14	⇒ 0,0
Валандово	12	14	↑ 2,0
Крива Паланка	12	14	↑ 2,0
Кавадарци	11	14	↑ 3,0
Свети Николе	12	14	↑ 2,0
Делчево	13	14	↑ 1,0
Битола	13	13	⇒ 0,0
Демир Хисар	13	13	⇒ 0,0
Ѓорче Петров	9	13	↑ 4,0
Кратово	13	13	⇒ 0,0
Брвеница	9	13	↑ 4,0
Маврово и Ростуше	10	13	↑ 3,0
Дебар	6	13	↑ 7,0
Центар Жупа	9	13	↑ 4,0
Могила	10	12	↑ 2,0
Гостивар	12	12	⇒ 0,0
Чашка	13	12	↓ -1,0
Зрновци	13	12	↓ -1,0
Пехчево	12	12	⇒ 0,0
Кичево	8	12	↑ 4,0
Крушево	6	11	↑ 5,0
Гази Баба	3	11	↑ 8,0
Кисела Вода	11	11	⇒ 0,0
Василево	11	11	⇒ 0,0
Гевгелија	11	11	⇒ 0,0
Конче	8	11	↑ 3,0
Ново Село	11	11	⇒ 0,0
Радовиш	12	11	↓ -1,0
Струмица	10	11	↑ 1,0
Куманово	11	11	⇒ 0,0
Градско	9	11	↑ 2,0
Чешиново-Облешево	10	11	↑ 1,0
Вевчани	11	11	⇒ 0,0
Дебарца	12	11	↓ -1,0

Општина	фискална 2020-2021	фискална 2021-2022	Промена
Охрид	10	11	↑ 1,0
Новаци	7	10	↑ 3,0
Карпош	12	10	↓ -2,0
Центар	11	10	↓ -1,0
Богданци	13	10	↓ -3,0
Старо Нагоричане	6	10	↑ 4,0
Боговиње	8	10	↑ 2,0
Виница	10	10	⇒ 0,0
Македонска Каменица	8	10	↑ 2,0
Пробиштип	7	10	↑ 3,0
Струга	4	10	↑ 6,0
Кривогаштани	9	9	⇒ 0,0
Бутел	9	9	⇒ 0,0
Сопиште	9	9	⇒ 0,0
Студеничани	2	9	↑ 7,0
Шуто Оризари	9	9	⇒ 0,0
Босилово	9	9	⇒ 0,0
Липково	8	9	↑ 1,0
Желино	11	9	↓ -2,0
Теарце	7	9	↑ 2,0
Демир Капија	7	9	↑ 2,0
Македонски Брод	9	9	⇒ 0,0
Ресен	8	8	⇒ 0,0
Чучер Сандево	3	8	↑ 5,0
Врапчиште	7	8	↑ 1,0
Лозово	6	8	↑ 2,0
Карбинци	12	8	↓ -4,0
Пласница	7	8	↑ 1,0
Арачиново	6	7	↑ 1,0
Ранковце	1	7	↑ 6,0
Јегуновце	9	7	↓ -2,0
Долнени	7	6	↓ -1,0
Чаир	6	6	⇒ 0,0
Дојран	4	6	↑ 2,0
Сарај	2	4	↑ 2,0
Тетово	2	4	↑ 2,0
Росоман	0	3	↑ 3,0
Петровец	9	2	↓ -7,0
Зелениково	0	0	⇒ 0,0
Неготино	7	0	↓ -7,0

Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините на проектот

Индексот на буџетска транспарентност кај петнаесетте 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 2,5 индексни поени во 2021-2022 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.**



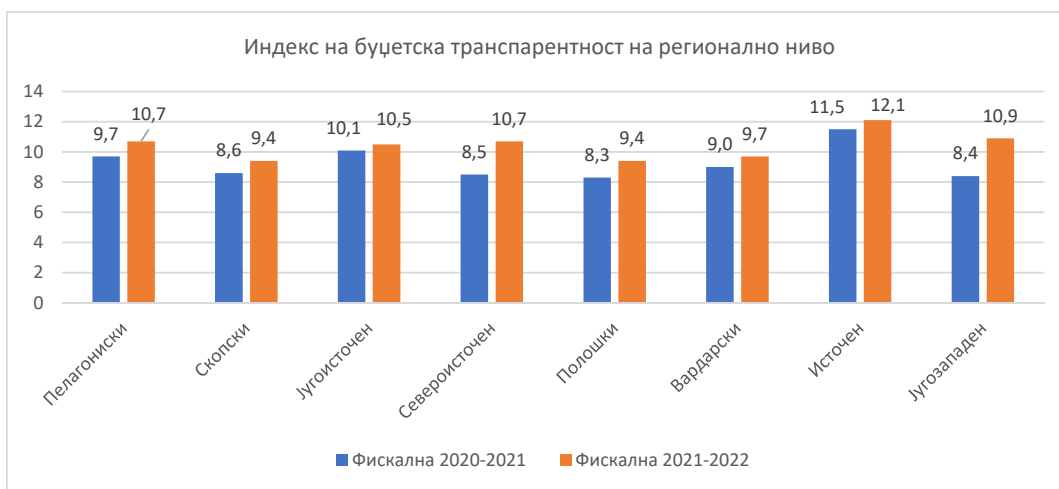
Посебно се истакнува подобрувањето на буџетската транспарентност на партнер општините на проектот. Кај повеќето од партнер ЕЛС се бележи подобрување споредено со претходниот период, а кај ниедна не се бележи пад (уназадување). Просечниот индекс на општините поддржани од проектот е зголемен за 2,5 индексни поени во 2021-2022 година.

Општина	Фискална 2020-2021	Фискална 2021-2022	Промена
Велес	16	16	⇒ 0,0
Илинден	13	15	↑ 2,0
Штип	12	15	↑ 3,0
Кавадарци	11	14	↑ 3,0
Свети Николе	12	14	↑ 2,0
Дебар	6	13	↑ 7,0
Кратово	13	13	⇒ 0,0
Центар Жупа	9	13	↑ 4,0
Гостивар	12	12	⇒ 0,0
Могила	10	12	↑ 2,0
Гевгелија	11	11	⇒ 0,0
Македонска Каменица	8	10	↑ 2,0
Старо Нагоричане	6	10	↑ 4,0
Студеничани	2	9	↑ 7,0
Врапчиште	7	8	↑ 1,0

Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони

Буџетската транспарентност на општините, во рамки на просекот во плански/статистичките региони на кои припаѓаат, за прв пат бележи **подобрување на буџетската транспарентност за фискалната 2021-2022 година на регионално ниво во сите плански региони**. Просечниот индекс на буџетска транспарентност во Југозападниот регион бележи најголемо подобрување споредено со претходниот мониторинг период и тоа за 2,5 индексни поени. Општините пак кои припаѓаат на **Источниот плански регион и оваа година во просек се регионално најтранспарентни споредено со општините од другите плански региони**.

Просечен регионален индекс на буџетска транспарентност во Северна Македонија



Извор: Годишно следење на транспарентноста на ЕЛС, повеќе на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/12/Brif-za-javni-politiki-za-fiskalna-transparentnost-final.pdf>

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 Risk³³ (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 фискалната 2021-2022 година **42% од општините дале „отчет“ кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините** во 2021 година наспроти 47% во претходната година, што бележи намалување. Честопати, во процесот на барање на ваквиот вид на извештај, општините го поистоветуваат со подготвениот

³³<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>

годишен извештај за работењето на општината. Годишните извештаи се во најголема мера, обемни буџетски документи и содржат голем број на информации, додека граѓаните генерално не го сметаат за ефикасен канал на информирање³⁴.

Поради кризата предизвикана од Ковид-19 и предизвиканите промени во начинот на комуникација (физичко дистанцирање), 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 подготвените „пишани“ документи. Други општини подготвуваат документ со наведување на спроведени 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, општините од Полошкиот регион и Скопскиот регион се општини кои се помалку отчетни во однос на останатите, и тоа само една општина од Полошкиот регион и 5 општини од Скопскиот регион (4 урбани и 1 рурална општина) подготвиле документ за отчетност кон своите граѓани за 2021 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 2021).

Без разлика на опфатот на информации, за фискална 2021 година поголем број од општините од Југозападниот (5/9 општини), Југоисточниот регион (6/10 општини) и Вардарскиот регион (5/9 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 5 партнер општини на проектот: Илинден, Гевгелија, Велес, Кавадарци и Центар Жупа.

Добри примери за отчетност кон граѓаните за 2021 година

Регион	Општина
Пелагониски	Новаци
Скопски	Аеродром
	Гази Баба
	Град Скопје
	Илинден
Југоисточен	Гевгелија
Североисточен	Крива Паланка
Вардарски	Велес
	Кавадарци
	Чашка
Источен	Берово
	Виница
	Кочани
	Пехчево
	Чешиново-Облешево
Југозападен	Пласница
	Центар Жупа

³⁴ Врз основа на спроведени теренски анкети и перцепции на граѓаните во 2021

Вклученост на граѓаните во креирање на локални 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 фискалната 2021-2022 година, 49% од општините во РСМ организирале форум со граѓаните и општествените чинители, наспроти 51% во фискалната 2020-2021.

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 Југозападниот плански регион (7/9 општини), Југоисточниот плански регион (7/10 општини) и Пелагонискиот плански регион (6/9 општини).

Во 2020 година, поради заштита за спречување на ширењето на Ковид-19, 32% од општините кои ги вклучиле граѓаните во креирањето на локалните политики преку некаква форма на учество на граѓаните, примениле „алтернативна“ форма за граѓанско учество со форуми но, без физичко присуство, а тоа најчесто преку спроведени анкетни прашалници и прибирање на предлози во писмена форма или пак преку организирање на отворени *он-лајн* форуми.

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

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

За тековниот мониторинг период, кумулативно повеќе општини одговориле на барањата споредено со претходната година и тоа 64 од 81 ЕЛС доставиле одговор, додека 18 од нив го доставиле одговорот со задоцнување (после истекување на законски утврдениот рок од 20 дена).

ЕЛС во регион	Поднесени Барања за ПИЈК	Навремено одговорени	Ненавремено одговорени	Неодговорени/ Одбиени
Скопски	18	5	7	6
Вардарски	9	7	1	1
Југоисточен	10	6	2	2
Источен	11	8	3	0
Североисточен	6	2	2	2
Пелагониски	9	5	1	3
Полошки	9	6	1	2
Југозападен	9	7	1	1
Вкупно	81	46	18	17

ИНТЕНЗИТЕТ НА ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

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**³⁵.

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 следствени чекори, 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, 20 ЕЛС од 81 (25% од ЕЛС), одговориле (и доставиле) дека општината има усвоена Стратегија за управување со ризици. Останатите ЕЛС или воопшто

³⁵ Види повеќе на https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Transparentnost-i-danotsi_FINAL_FINAL-02092021.pdf

немаат подготвена стратегија за управување со ризиците или пак истите постојат но се со изминат рок.

Само 16 од оние 20 ЕЛС кои дале информација дека имаат Стратегија за управување со ризици (Битола, Прилеп, Ресен, Гази Баба, Град Скопје, Илинден, Центар, Богданци, Валандово, Крива Паланка, Велес, Кавадарци, Берово, Карбинци, Вевчани и Центар Жупа) во стратегиите за управување со ризици ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци како што се ниската стапка на прибирање на локални даноци или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот или наплатата на даночните приходи.

Достапност на информации за локалните даноците

Во процесот на администрирање на приходите од особено значење е одделението (сектор) за администрирање на даночни приходи, кое во зависност од капацитетите и големината на општините кај ЕЛС во РСМ постојат: 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 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 посебни одделенија за поодделните локални даноци. Кај 17 општини, администрирањето на локалните даноци е дел од одделението за финансиски прашања.

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 33% од ЕЛС не постои контакт информација, што го отежнува пристапот за информирање на граѓаните а се однесуваат на локалните даноци.

Информирањето на граѓаните за локалните даноци, односно постоењето на палета на информации вклучително и за тоа кои даноци ги администрира општината, стапката на данокот/ците, обврските на даночните обврзници и слично не е редовна пракса. Имено, половина (42 ЕЛС) од општините, 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 само 28 општини имале објавено информации за локалните даноци. Останатите општини во РСМ на своите страници немаат никакви информации за 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 граѓаните³⁶ може да доведе до нејаснотии, за времето кога треба да ги примат даночните решенија, како и роковите за да ја подмират обврската.

³⁶ Според разговори со граѓаните и нивна реакција при теренски интервјуа

Физичкото доставување на решенијата за данок на имот исто така е предизвик за општините³⁷. 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 општини кои вовеле пракса за електронска подготовка и пристап до даночните решенија од страна на даночните обврзници.

Во периодот на мониторинг, 24 општини објавиле на веб страниците 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.

Две третини од општините во РСМ (54 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 30. Оттука, може да се увиди **поместување во насока на зголемена свест кај општините за потребата од објавување и информирање 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 самоуправа³⁸ седниците на Советот на општината се јавни и секој граѓанин има можност да присуствува. Во 2020 година, кај 21 од општините, седниците на Советот се 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 споделуваат во живо седниците на Советот преку YouTube канали, а како добри примери ги издвојуваме: Демир Капија, Велес, Винаца, Желино, Зрновци и Кочани.

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. Девет општини организирале јавна расправа за Завршните сметки на буџетот на ЕЛС (за фискална 2021 година), додека кај пет општини било забележано присуство на граѓани. Сепак во однос на ова прашање, честопати општините ги поистоветуваат јавните расправи со седниците на Советот на

³⁷ Врз основа на теренски разговори со општините

³⁸ Член 42 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник на РМ бр. 02/05),

која се изгласува Завршната сметка, па оттука, точноста на добиените одговори во контекст на суштината на значењето на јавните расправи треба да се земе со доза на резерва.

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 страна на општината се: веб страна, 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 страна, 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

Како општини со **висок степен на даночна транспарентност во споредба со останатите, може да се издвојат 16 општини**, што укажува на поставување и постоење на добри практики на транспарентност за локалните приходи, наспроти 15 општини кои воопшто или во минимална мера прават напори за информирање на граѓаните за управувањето со локалните приходи.

Генерално, **даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија бележи значително подобрување во споредба со минатата година**. Минатата година, само 5 општини имаа висок степен на даночна транспарентност, додека 22 општини воопшто или во минимална мера ги информирале граѓаните за управувањето со локалните приходи.

Општините Битола, Охрид и Прилеп, во овој период се издвојуваат како даночно најтранспарентни општини, додека општина Петровец се наоѓа на последното место со многу низок степен на даночна транспарентност.

Интензитет на даночна транспарентност кај ЕЛС за 2021-2022

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

Битола	75%
Охрид	75%
Прилеп	75%
Велес	70%
Гази Баба	70%
Град Скопје	70%
Илинден	70%
Кавадарци	70%
Крива Паланка	70%
Ресен	70%
Берово	65%
Центар Жупа	65%
Василево	60%
Карбинци	60%
Кочани	60%
Кратово	60%

Валандово	55%
Гевгелија	55%
Дебар	55%
Делчево	55%
Центар	55%
Богданци	50%
Босилово	50%
Вевчани	50%
Гостивар	50%
Демир Хисар	50%
Кичево	50%
Кривогаштани	50%
Крушево	50%
Ново Село	50%
Сопиште	50%
Брвеница	45%
Демир Капија	45%
Конче	45%
Куманово	45%
Могила	45%
Свети Николе	45%
Струга	45%
Струмица	45%
Чешиново-Облешево	45%
Дебрца	40%
Долнени	40%
Желино	40%
Кисела Вода	40%
Пехчево	40%
Пробиштип	40%
Штип	40%

Врапчиште	30%
Ѓорче Петров	35%
Зрновци	35%
Карпош	35%
Маврово и Ростуше	35%
Македонска Каменица	35%
Виница	30%
Македонски Брод	30%
Радовиш	30%
Шуто Оризари	30%
Градско	25%
Неготино	25%
Аеродром	20%
Бутел	20%
Дојран	20%
Новаци	20%
Ранковце	20%
Чаир	20%
Чашка	20%

Боговиње	15%
Лозово	15%
Старо Нагоричане	15%
Арачиново	10%
Зелениково	10%
Јегуновце	10%
Липково	10%
Пласница	10%
Росоман	10%
Сарај	10%
Студеничани	10%
Теарце	10%
Тетово	10%
Чучер Сандево	10%
Петровец	5%

Споредено со претходната година, дел од општините ја подобриле додека други општини ја намалиле транспарентноста за локалните даноци³⁹.

³⁹ Повеќе за додека за даночната транспарентност за 2021 во ЦЕА Бриф: *Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа во Република Северна*

Општина Гази Баба бележи значително 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 општина Крушево со унапреден степен на даночна транспарентност за 40 процентни поени и општина Делчево за 30 процентни поени.

Од друга страна, постојат општини кои не го задржале рангот од минатата година, и бележат уназадување во даночната транспарентност како: Чашка, Куманово, Боговиње, Градско, Бутел, Радовиш и Јегуновце.

Причината за намалувањето на транспарентност кај овие општини најчесто се должи на ненавременото ажурирање на Стратегијата за управување со ризици на општините како и на се помалото присуство на граѓаните на седниците на Совет. Иако присуството на граѓаните на седниците се должи на незаинтересираноста на граѓаните (перцепција на општините), сепак тука се истакнува главното прашање: *Што преземаат општините за да ги поттикнат граѓаните да учествуваат како во креирањето на локални политики така и во следењето на седниците на Советот на општините?*

Општина	Подобрување	Општина	Подобрување
Гази Баба	↑ 50%	Лозово	↑ 15%
Крушево	↑ 40%	Василево	↑ 15%
Делчево	↑ 30%	Зрновци	↑ 15%
Кичево	↑ 25%	Кратово	↑ 15%
Струга	↑ 25%	Илинден	↑ 15%
Струмица	↑ 25%	Крива Паланка	↑ 15%
Маврово и Ростуше	↑ 25%	Ресен	↑ 15%
Македонска Каменица	↑ 25%	Долнени	↑ 10%
Центар	↑ 20%	Могила	↑ 10%
Берово	↑ 20%	Дојран	↑ 10%
Кисела Вода	↑ 20%	Зелениково	↑ 10%
Пехчево	↑ 20%	Новаци	↑ 10%
Центар Жупа	↑ 20%	Ранковце	↑ 10%
Шуто Оризари	↑ 20%	Росоман	↑ 10%
Велес	↑ 20%	Сарај	↑ 10%
Карбинци	↑ 20%	Чаир	↑ 10%
Кочани	↑ 20%	Чучер Сандево	↑ 10%
Охрид	↑ 20%	Битола	↑ 10%
Дебар	↑ 15%	Босилово	↑ 10%
Дебрца	↑ 15%	Гостивар	↑ 10%
Демир Капија	↑ 15%	Штип	↑ 5%
Конче	↑ 15%	Вевчани	↑ 5%
Кривогаштани	↑ 15%	Врапчиште	↑ 5%
Чешиново-Облешево	↑ 15%	Ново Село	↑ 5%

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>

Општина	Стагнација
Арачиново	⇒ 0%
Богданци	⇒ 0%
Брвеница	⇒ 0%
Валандово	⇒ 0%
Виница	⇒ 0%
Гевгелија	⇒ 0%
Ѓорче Петров	⇒ 0%
Град Скопје	⇒ 0%
Демир Хисар	⇒ 0%
Желино	⇒ 0%
Кавадарци	⇒ 0%
Карпош	⇒ 0%
Липково	⇒ 0%

Општина	Стагнација
Македонски Брод	⇒ 0%
Неготино	⇒ 0%
Петровец	⇒ 0%
Пласница	⇒ 0%
Прилеп	⇒ 0%
Пробиштип	⇒ 0%
Свети Николе	⇒ 0%
Сопиште	⇒ 0%
Старо Нагоричане	⇒ 0%
Студеничани	⇒ 0%
Теарце	⇒ 0%
Тетово	⇒ 0%

Општина	Намалување
Јегуновце	↓ -5%
Радовиш	↓ -5%
Бутел	↓ -10%
Градско	↓ -10%
Боговиње	↓ -10%
Аеродром	↓ -15%
Куманово	↓ -15%
Чашка	↓ -20%

Интензитет на даночна транспарентност кај партнер општините на проектот

Општина	2020-2021	2021-2022	Промена
Велес	50%	70%	↑ 20%
Илинден	55%	70%	↑ 15%
Кавадарци	70%	70%	⇒ 0%
Центар Жупа	45%	65%	↑ 20%
Кратово	45%	60%	↑ 15%
Дебар	40%	55%	↑ 15%
Гевгелија	55%	55%	⇒ 0%
Гостивар	40%	50%	↑ 10%
Могила	35%	45%	↑ 10%
Свети Николе	45%	45%	⇒ 0%
Штип	35%	40%	↑ 5%
Врапчиште	25%	30%	↑ 5%
Македонска Каменица	10%	35%	↑ 25%
Старо Нагоричане	15%	15%	⇒ 0%
Студеничани	10%	10%	⇒ 0%

Партнер општините на проектот: Велес, Илинден, Центар Жупа и Кратово, бележат значително подобрување во даночната транспарентност. Овие ЕЛС претходната година се вбројувале во групата на општини со среден степен на даночна транспарентност, но за фискалната година 2021/22 се вбројуваат во групата на општини со висок степен на даночна транспарентност.

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 10 од вкупно 15 општини. Кај останатите 5 општини нема промени во споредба со претходната година.



ЕЛС ЗА ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО УНАПРЕДУВАЊЕТО НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС

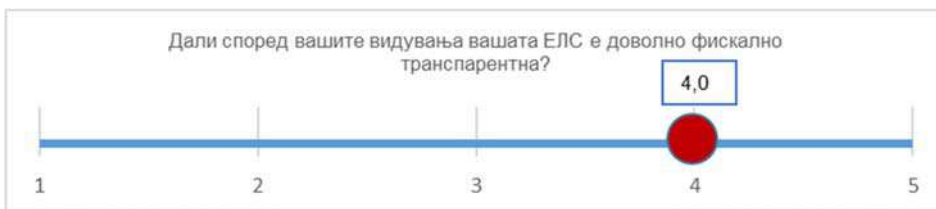
За да ја увидиме перцепцијата на претставниците на ЕЛС за степенот на фискална транспарентност и отчетност како и нивните видувања за пречките и фактори кои придонесуваат кон унапредување/уназадување на транспарентноста и отчетноста на ЕЛС, беше подготвен и доставен прашалник за општинската администрација. Од доставените прашалници на 39 партнер општини на проектот на УСАИД, 19 ЕЛС дале одговор на прашалниците (стапка на респонзивност од 49%). Поради малиот по апсолутен број на популацијата и примерокот (39), не може да сметаме дека одговорите се репрезентативни за целата популација на ЕЛС во РСМ, меѓутоа се доволно индикативни за цели на овој преглед.

Перцепција за важноста на фискалната транспарентност

Средната оценка на сите ЕЛС кои одговориле за важноста на фискалната транспарентност за унапредување на довербата на граѓаните во ЕЛС изнесува високи 4,6 (на скала од 1 до 5 каде 5 е максимална оценка). Во оценувањето на важноста на фискалната транспарентност како фактор кој придонесува и во фискалната дисциплина и отчетност, општинската администрација исто така дава висока оценка со средна вредност од 4,5 (од максимални 5). Ова укажува на подобреното разбирање за важноста на фискалната транспарентност и за поголемата отчетност кон граѓаните, кај општинската администрација во градењето на довербата.



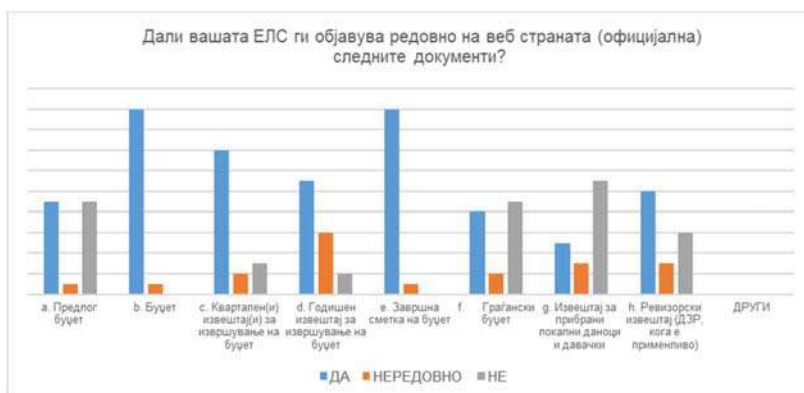
Во само-оценката на ЕЛС, за степенот на нивната фискална транспарентност, ЕЛС исто така се оценуваат со средно висока оценка, со средна вредност на одговорите од 4,0 (со опсег кој се движи од 3 до 5). Во одговорите се бележи „доза“ на самокритика, со наведување дека секогаш подобрувањето на фискалната транспарентност е можна и е потребно да се подобрува, особено преку навремено објавување на сите документи поврзани со буџетскиот циклус и процес, и тоа примарно на веб-страниците на општините. На дополнителното прашање за тоа дали е потребно подобрување, сите ЕЛС кои одговориле на прашањето, без исклучок дале одговор “да” или “делумно да”.



Подготовка наспроти објавување на документи поврзани со буџетски циклус

Според ЕЛС кои дале одговор на прашалникот, **најголем дел од ЕЛС ги подготвуваат оние буџетски документи кои се законска обврска**, меѓутоа поретко ЕЛС подготвуваат или повремено подготвуваат граѓански буџет или пак засебен извештај за прибраните сопствени приходи.

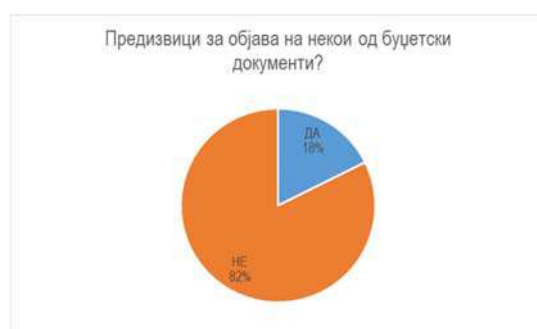
Меѓутоа, **и покрај подготовката на документите кои се законска обврска, дел од општините не ги објавуваат или пак не редовно ги објавуваат**. Ова посебно се истакнува за предлог буџетот како и за другите буџетски документи кои нередовно или ненавремено се објавуваат како кварталните извештаи за извршување на буџетот и годишни извештаи како и ревизиите на буџетот кога истите се спроведени од страна на ДЗР (кога применливо). Исто така и извештаи за прибраните сопствени приходи онаму каде што се подготвуваат најчесто остануваат недостапни за јавноста и се за интерна употреба или се бележи како дел од другите документи.



Предизвици во подготовка и објавување на буџетски документи

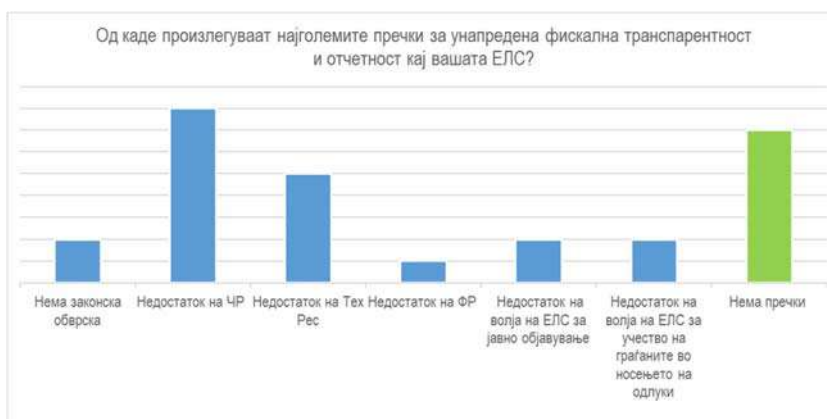
Поголем дел од ЕЛС кои дале одговор, изјавиле дека **не се соочуваат со предизвици во подготовка на било кои од буџетските документи.** Оние пак ЕЛС кои одговориле дека се соочуваат со предизвици за подготовка на документите се истакнува изработка на: граѓански буџет, извештај за прибрани локални даноци и такси (сопствени приходи), извештаи од внатрешна ревизија.

Причините ретко се наведени од општините, меѓутоа онаму каде е даден одговор се наведуваат: **примарно немање на законска обврска** за подготовка и објавување на дел од наведените документи како што е граѓански буџет или засебен извештај за сопствените приходи, недоволен капацитет но, се наведуваат и други поврзани причини како што се доцнење на насоки за подготовка на буџетите (буџетски циркулар), како и доцнење на известувања од дотациите од централната власт. Според ЕЛС во **најголема мера не нотираат предизвици за јавно објавување на документите** кои се подготвуваат, додека оние кои пак имаат предизвик во објавувањето единствена причина која се наведува е **недостаток на капацитети и технички услови за нивно објавување.**



Клучни пречки за унапредување на фискалната транспарентност и отчетност

За четвртина од ЕЛС не постојат пречки во унапредувањето на фискалната транспарентност и отчетност. За останатите причините се повеќе, но **главни пречки се недостатокот на ресурси: човечки или технички.** Помало влијание има тоа што добрата пракса не е вградена во регулативата за одредени информации, и со еднакво влијание е недостатокот на волја за објавување на документите и информациите поврзани со буџетските процес како и волјата да се вклучат граѓаните во носењето на локалните одлуки.



Како и за транспарентноста така и за отчетноста, сите ЕЛС кои одговориле, без исклучок, сметаат дека **постои простор за унапредување на отчетноста кон граѓаните или целосно или пак делумно**. Клучна пречка за поголема отчетност е повторно недостаток на ресурси (човечки и технички) но пред сè **немање на формален и обврзувачки механизам за вклучување на граѓаните во носењето на одлуки**.

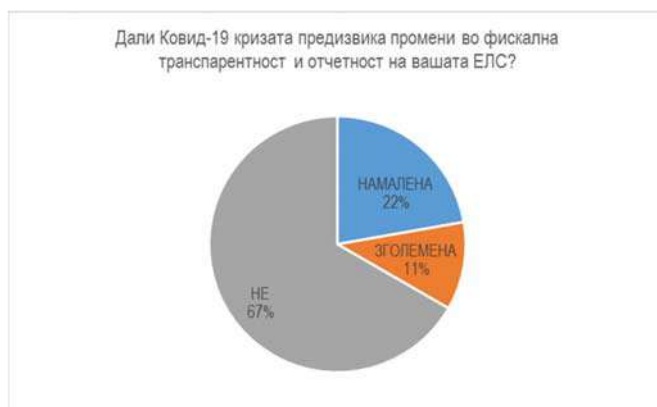


Клучен фактор за фискалната транспарентност и отчетност

Според перцепцијата и видувањето на ЕЛС како **клучен фактор** кој е неопходен а придонел во намалување/зголемувањето на фискалната транспарентност на ЕЛС во изминатите години посебно се истакнуваат одговорите како: следењето на фискалната транспарентност/мерењата на граѓанскиот сектор, унапредените веб страници и објавување на документите и информациите преку овој медиум (како и за уназадување кога истите не функционираат), но се истакнуваат и зголемениот интерес и доверба на граѓаните, повеќето можности за нивното вклучување и влијание во носење на одлуките. Како фактори кои придонеле кон уназадена транспарентност и отчетност, од друга страна освен нефункционирањето на веб страниците, се истакнува и недостатокот на капацитети за редовно објавување и немањето на волја за редовно објавување на документи поврзани со буџетскиот циклус особено кога не постојат законски обврски за истите.

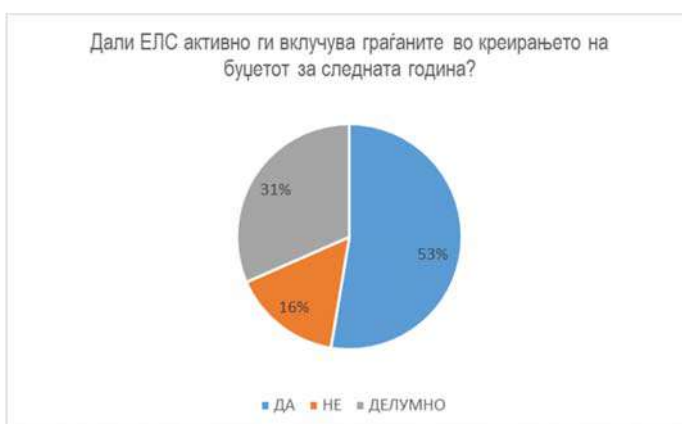
КОВИД-19 импликации на фискална транспарентност и отчетност

Според видувањето на поголемиот дел од ЕЛС (две третини), КОВИД-19 и покрај спротивните очекувања, изјавиле дека немало значаен ефект врз транспарентноста и отчетноста кон граѓаните. **Кај четвртина од ЕЛС каде сметаат дека имало ефект во поголема мера е кон намалување на транспарентноста и отчетноста** додека помал дел пак забележале дека КОВИД-19 ја поттикнала транспарентноста и отчетноста поради потребата за дигитална комуникација (особено преку веб страница) за објавување на документи и известувања, како и за добивање на услуги во услови кога граѓаните се/биле спречени за слободно да се движат.



Вклученост на граѓаните во носење на одлуки

Повеќе од половина на ЕЛС кои одговориле на прашалникот сметаат дека активно се вклучуваат граѓаните во креирањето на буџетот, додека третина сметаат дека тоа се прави делумно додека помал дел одговориле дека тоа не е случај во нивната ЕЛС.



Во отворениот одговор за начинот на кој се врши комуникацијата со граѓаните и активното вклучување во креирањето на буџетот дадени се различни одговори од кои почести се преку граѓански собири и буџетски форуми и анкети како и директни средби на граѓаните со градоначалник и комуникација преку месните заедници. Сепак средната оценка за тоа до кој степен се земаат **предвид предлозите и потребите на граѓаните за вклучување** во буџетот е **3,5** (на скала од 1 до 5) каде најчесто е **дадена средна оценка.**



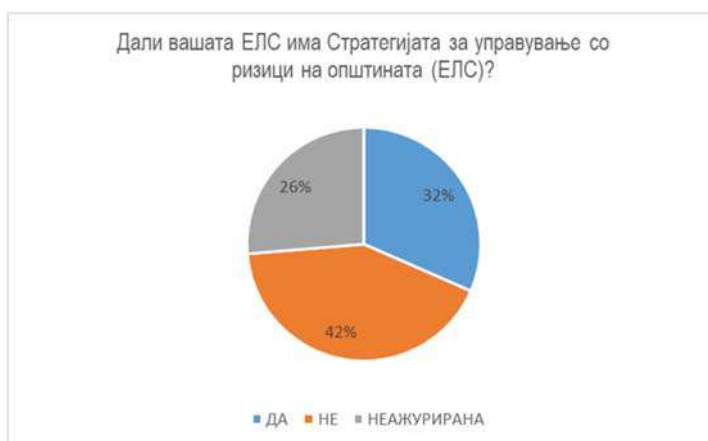
Достапност на информации за даночна транспарентност

На прашањето за претставниците на ЕЛС за начините и механизмите за поттикнување на плаќањето на даночните обврски за локалните даноци од страна на општините, информирање и поттикнување на знаење за локалните даноци, поголем дел наведуваат повеќе форми на информирање.

Меѓутоа, поголем дел од ЕЛС наведуваат **форми на информирање кои се однесуваат на формални законски обврски кои вклучуваат исклучиво подготовка и достава на решенија за данок(ци) и опомена за неплатени обврски**, како и мал дел присилна наплата. Помал дел наведуваат дека се користат соопштенија/повици за подмирување на обврските, преку општинските гласила, огласни табли, јавна покана, и локални медиуми, јавување по телефон, (ретко е-маил), како и кампања (веб и социјални медиуми) и доставување на писма за унапредување на даночниот морал.

Оценка на ризици за наплата на сопствени приходи

Кај ЕЛС кои одговориле на прашалникот, една третина изјавиле дека имаат стратегија за управување со ризици, а дополнително уште четвртина изјавиле дека поседуваат но не е тековно ажурирана. Меѓутоа, **помалку од половината од оние кои имаат стратегија за управување со ризици (ажурирана или не) изјавиле дека управувањето со ризиците за прибирање на сопствените приходи се земени или делумно земени во предвид.**



Од одговорите на претставниците на ЕЛС за нивната само-перцепција за транспарентност и потреба за унапредување може да се издвојат следните заклучоци:

- забележливо е подобреното разбирање и свесност кај општинската администрација за важноста на фискалната транспарентност и поголемата отчетност кон граѓаните и потребата за нивно унапредување;
- дел од документите поврзани со буџетските циклус чија подготовка е законска но, не и нивното објавување најчесто недостасуваат на веб страниците на општините;
- документите кои се дел од „добра пракса“, но нивната подготовка и објавување не се законска обврска поретко се подготвуваат и објавуваат;
- општините не наведуваат поголеми причини во необјавувањето на буџетските документи, но онаму каде постојат се наведуваат: немање на законска обврска или недостаток на капацитети и технички услови за нивно објавување; или недостатокот на волја;

- сите ЕЛС кои одговориле, без исклучок, сметаат дека постои простор за унапредување на отчетноста кон граѓаните. Клучна пречка за унапредување на отчетноста е недостаток на ресурси (човечки и технички) и немање на формален и обврзувачки механизам за вклучување на граѓаните во носењето на одлуки;
- за начинот на комуникацијата со граѓаните за активното вклучување во креирањето на буџетот почесто се наведуваат следните форми: граѓански собири, буџетски форуми и анкети; директни средби со граѓаните и месните заедници. Средната само-оценка за тоа до кој степен се замаат предвид предлозите и потребите на граѓаните за вклучување во буџетот е **3,5** (од 1 до 5);
- за начините и механизмите за поттикнување на плаќањето на даночните обврски за локалните даноци од страна на општините, информирање и поттикнување на знаење за локалните даноци, поголем дел од ЕЛС ги наведуваат формалните законски обврски кои вклучуваат подготовка и достава на решенија за данок(ци) и опомена за наплатени обврски, а мал дел присилна наплата. Помал дел наведуваат дека се користат соопштенија/повици за подмирување на обврските, преку општинските гласила, огласни табли, јавна покана, и локални медиуми, јавување по телефон, (ретко е-маил), како и кампања (веб и социјални медиуми) и доставување на писма за унапредување на даночниот морал;
- Стратегиите за управување со ризици кои опфаќаат управување со ризици со прибирањето на сопствените приходи во поголема мера не се вклучени во истите или пак во целост недостасуваат.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Фискалната транспарентност е клучна компонента на доброто 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-даночни обврзници, 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 и за граѓаните и за приватниот сектор.

Заклучоци и препораки за буџетска транспарентност

- **Буџетската транспарентност кај општините во РСМ за фискалната 2021-2022 година**, во просек, во споредба со изминатите години е **значително подобрена**. Просечниот индекс на буџетска транспарентност кај општините од 5,59 (2014-2015) е зголемен на 10,25 (2021-2022).
- Во фискалната 2021-2022 година, единиците на локална самоуправа Берово и Велес остануваат на листата на најтранспарентни општини, со максимален број на индексни поени за буџетска транспарентност.
- Кај групата на најтранспарентни општини (13 ЕЛС) за овој период се бележи општо унапредување на фискалната транспарентност споредено со претходната година.
- **Во групата на тринаесет прворангирани најтранспарентни општини (13 ЕЛС) за овој период се вбројуваат и пет партнер општини на проектот и тоа: Велес, Илинден, Штип, Кавадарци и Свети Николе.**
- **Кај 44 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 Гази Баба, Дебар, Студеничани, Струга, Ранковце.
- Индексот на буџетска транспарентност **кај петнаесетте партнер општини кои се поддржани од проектот на УСАИД, бележи значително подобрување во однос на минатата година**. Просечниот индекс на овие општини е зголемен за 2,5 индексни поени во 2021-2022 година.
- **За прв пат се бележи подобрување на буџетската транспарентност за фискалната 2021-2022 година на регионално ниво во сите плански региони.**
- Општините од Источниот регион и оваа година во просек се најтранспарентни на регионално ниво споредено со општините од другите плански региони.
- Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за фискалната 2021/22 година се бележи кај општините Неготино и Петровец, чијшто индекс е намален за 7 индексни поени во споредба со претходната година.
- **Усвоениот Буџет за 2022 година и Завршната сметка на буџетот за 2021 година се најчесто достапни буџетски документи.**

- Во разгледуваниот период на мониторинг за фискалната 2021-2022 година **42% од општините дале “отчет” кон граѓаните** за преземените и спроведени активности на општините во 2021 година наспроти 47% во претходната година, што бележи намалување.
- На регионално ниво, општините од Полошкиот регион и Скопскиот регион се сметаат за општините кои се помалку отчетни во однос на останатите.
- Во фискалната 2021-2022 година, 49% од општините во РСМ организирале форум со граѓаните и општествените чинители, наспроти 51% во фискалната 2020-2021.
- Најголем број на општини кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните при носењето на буџетските одлуки се од Југозападен плански регион (78%), Југоисточен регион (70%) и Пелагонискиот плански регион (67%).

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 партиципирање на граѓаните во буџетскиот процес;
- Редовно, навремено, целосно и детално објавување на буџетските документи и извештаите за извршување на буџетот, со 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;
- 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 но и 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.

Заклучоци и препораки за даночна транспарентност

- Кај сите општините во РСМ постои простор за унапредување на даночната транспарентност, ниту една ЕЛС не може да се оцени највисок степен на даночна транспарентност.
- Како општини кои имаат висок степен на даночна транспарентност во споредба со останатите, може да се издвојат 16 општини, што укажува на постоење на добри практики

на транспарентност во делот на локалните приходи, што пак не е случај со 15 општини кои воопшто или во минимална мера прават напори за информирање на граѓаните за управувањето со јавните локални приходи.

- **Во групата на општини со висок степен на даночна транспарентност се вбројуваат и 5 партнер општини и тоа: Велес, Илинден, Кавадарци, Центар Жупа и Кратово.**
- Општините Битола, Охрид и Прилеп се издвојуваат како даночно најтранспарентни општини, додека општина Петровец се наоѓа на последното место со многу низок степен на даночна транспарентност.
- Општина Гази Баба бележи значително подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за дури 50 процентни поени во споредба со минатата година. Во оваа група на општини се издвојуваат и општина Крушево со унапреден степен на даночна транспарентност за 40 процентни поени и општина Делчево за 30 процентни поени.
- Општини кои не го задржале рангот од минатата година и бележат уназадување во даночната транспарентноста се: Чашка, Куманово, Боговиње, Градско, Бутел, Радовиш и Јегуновце. Причината за намалувањето на транспарентност кај овие општини најчесто се должи на ненавременото ажурирање на Стратегијата за управување со ризици на општините како и на сè помалото присуство на граѓаните на седниците на Совет.
- Само 16 ЕЛС во стратегиите за управување со ризици ги третираат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци како што се ниската стапка на прибирање на локални даноци или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот или наплатата на даночните приходи.
- 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.
- Само половина (42 општини) од општините, 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
- Во периодот на мониторинг, 24 општини објавиле на веб страниците 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.
- Повеќе од половина од општините (54 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.

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.

АНЕКС 1 ПРАШАЛНИК ЗА ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО УНАПРЕДУВАЊЕТО НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС

Општина (ЕЛС):

: _____

Плански регион на кој припаѓа ЕЛС

: _____

1. До кој степен сметате дека фискалната транспарентност на вашата ЕЛС е важна за процесот на унапредување на довербата помеѓу ЕЛС и граѓаните?
(1 воопшто неважна, 5 исклучително важна)

1 2 3 4 5

2. До кој степен сметате дека фискалната транспарентност на вашата ЕЛС придонесува за подобрување на фискалната дисциплина и отчетност на вашата ЕЛС?
(1 воопшто не придонесува, 5 многу придонесува)

1 2 3 4 5

3. Дали според вашите видувања вашата ЕЛС е доволно фискално транспарентна?
(1 воопшто не е фискално транспарентна, 5 целосно фискално транспарентна)

1 2 3 4 5

4. Дали сметате дека постои простор за подобрување на фискалната транспарентност на вашата ЕЛС?

- a. Да
b. Делумно
c. Не

Објаснете го одговорот (дополнете)

: _____

5. Дали вашата ЕЛС навремено и редовно ги **подготвува** следните документи?

- | | | | | |
|----|---|------------------------------|--|-----------------------------|
| a. | Предлог буџет | (Да <input type="checkbox"/> | Да, но не редовно/навремено <input type="checkbox"/> | Не <input type="checkbox"/> |
| b. | Буџет | (Да <input type="checkbox"/> | Да, но не редовно/навремено <input type="checkbox"/> | Не <input type="checkbox"/> |
| c. | Квартален(и) извештај(и) за извршување на буџет | (Да <input type="checkbox"/> | Да, но не редовно/навремено <input type="checkbox"/> | Не <input type="checkbox"/> |
| d. | Годишен извештај за извршување на буџет | (Да <input type="checkbox"/> | Да, но не редовно/навремено <input type="checkbox"/> | Не <input type="checkbox"/> |
| e. | Завршна сметка на буџет | (Да <input type="checkbox"/> | Да, но не редовно/навремено <input type="checkbox"/> | Не <input type="checkbox"/> |
| f. | Граѓански буџет | (Да <input type="checkbox"/> | Да, но не редовно/навремено <input type="checkbox"/> | Не <input type="checkbox"/> |
| g. | Извештај за прибрани локални даноци и давачки | (Да <input type="checkbox"/> | Да, но не редовно/навремено <input type="checkbox"/> | Не <input type="checkbox"/> |
| h. | Друг(и) документи во сите фази на буџетскиот циклус (: _____) | | | |

6. Дали вашата ЕЛС ги **објавува** редовно на веб страната (официјална веб страница) следните документи?

a. Предлог буџет (Да Да, но не редовно/навремено Не)

b. Буџет (Да Да, но не редовно/навремено Не)

c. Квартален(и) извештај(и) за извршување на буџет (Да Да, но не редовно/навремено Не)

d. Годишен извештај за извршување на буџет (Да Да, но не редовно/навремено Не)

e. Завршна сметка на буџет (Да Да, но не редовно/навремено Не)

f. Граѓански буџет (Да Да, но не редовно/навремено Не)

g. Извештај за прибрани локални даноци и давачки (Да Да, но не редовно/навремено Не)

h. Ревизорски извештај (ДЗР, кога е применливо) (Да Да, но не редовно/навремено Не)

i. Др. : _____ документ(и) поврзан со буџетскиот циклус)

7. Дали вашата ЕЛС има предизвици во **подготовка** на некои од наведените буџетски документи (наведени во претходното прашање)? (наведете го/ги документите)

a. Да, има предизвици/тешкотии во подготовка на:

1 : _____

2 : _____

b. Не, нема предизвици/пречки за подготовка на никој од наведените документи

8. Доколку одговорите со Да на претходното прашање означете се' што е применливо како предизвик?

a. Нема потреба од подготовка бидејќи не е законска обврска

b. Нема потреба од подготовка бидејќи не е корисен

c. Не се подготвува бидејќи немаме капацитет (знаење и/или доволно човечки ресурси)

d. Не се подготвува поради (друго) : _____

9. Дали вашата ЕЛС има предизвици/пречки за јавно **објавување** на некои од наведените буџетски документи (од листата во прашање 6)?

a. Да, има предизвици/пречки за објавување на:

1 : _____

2 : _____

b. Не, нема предизвици/пречки за објавување на никој од наведените документи

10. Доколку одговоривте со Да на претходното прашање означете се' што е применливо?

a. Нема потреба од јавно објавување на веб страницата бидејќи не е законска обврска

b. Нема потреба од објава бидејќи не е потребен/корисен за јавноста

c. Не се објавува бидејќи немаме капацитет (знаење и/или доволно човечки ресурси, или технички капацитети)

d. Не се објавува поради (друго) : _____

11. Дали Ковид-19 кризата предизвика промени во фискална транспарентност и отчетност на вашата ЕЛС?

a. Да, во насока на намалена транспарентност и отчетност

b. Да, во насока на зголемена транспарентност и отчетност

c. Не, немаше никаков ефект

Објаснете го одговорот : _____

12. Од каде произлегуваат најголемите пречки за унапредена фискална транспарентност и отчетност кај вашата ЕЛС? (наведете се' што е применливо)

a. Немање на законска обврска

b. Немање на човечки ресурси

c. Немање на технички ресурси

d. Немање на финансиски ресурси

e. Немање на волја на ЕЛС за јавно објавување на различни буџетски документи

f. Немање на волја на ЕЛС за учество на граѓаните во носењето на одлуки

g. Друго : _____

h. Нема пречки

13. Според вашите сознанија и напори вашата ЕЛС е доволно отчетна кон граѓаните?
(1 воопшто не, 5 целосно да)

1 2 3 4 5

Објаснете : _____

14. Дали сметате дека постои простор за унапредување на отчетноста на вашата ЕЛС?

- a. Да
- b. Делумно
- c. Не

15. Доколку одговоривте со Да или Делумно (на претходното прашање) кои се најголемите пречки за унапредена отчетност на вашата ЕЛС? (се' што сметате дека е применливо)

- a. Немање на законска обврска за подготовка и објавување на некои документи поврзани со буџетскиот циклус
- b. Немање на доволно човечки ресурси за подготовка и објава на документи поврзани со буџетскиот циклус
- c. Немање на технички ресурси за подготовка и објава на документи поврзани со буџетскиот циклус
- d. Немање на финансиски ресурси за подготовка и објава на документи на документи поврзани со буџетскиот циклус
- e. Немање на формални механизми за вклучување на граѓаните во одлуките за планирање/трошењето/надзор на буџетот
- f. Немање на политичка волја за вклучување на граѓаните во планирање/трошењето/надзор на буџетот
- g. Друго : _____
- h. Нема пречки

16. Дали ЕЛС активно ги вклучува граѓаните во креирањето на буџетот за следната година?

- a. Да, преку : _____
- b. Делумно
- c. Не

17. Доколку Да, до кој степен предлозите на граѓаните се земаат предвид во планирањето на буџетот? (1 воопшто не, 5 целосно)

1 2 3 4 5

18. Која е клучниот (еден) фактор кој придонел за подобрување или уназадување на фискалната транспарентност и отчетност на вашата ЕЛС низ изминатите години?

: _____

19. Дали и какви чекори презема вашата ЕЛС за поттикнување на даночните обврзници да ги исполнат даночните обврски навремено и целосно?

: _____

20. Дали и на кој начин вашата ЕЛС ги информира даночните обврзници за локалните даноци (за вид на данок, даночна стапка, пријавување, даночни решенија и сл.)?

: _____

21. Дали вашата ЕЛС има *Стратегијата за управување со ризици* на општината (ЕЛС)?

- a. Да, и редовно се ажурира
- b. Да, но не е ажурирана
- c. Не

22. Доколку на претходното прашање одговоривте *Да*, дали во *Стратегијата за управување со ризици* се опфатени и ризиците поврзани со прибирање на сопствените приходи на ЕЛС?

- a. Да
- b. Делумно
- c. Не

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-ics.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>
3. OBI country ranking. Достапен: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>
4. OECD, Putting an end to offshore tax evasion, Достапен: <https://www.oecd.org/tax/transparency/>
5. Open Budget Index (методологија, извештаи, документи). Достапен: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
6. 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/>
7. Richard Murphy, Andrew Baker, 2021, "Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency" Достапен: <https://fiscaltransparency.net/making-tax-work/>
8. Рамка за фискална транспарентност, ММФ 2019, достапно на: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
9. 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
10. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Р Македонија, бр.5/02
11. Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр.101/2019)
12. 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
13. 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/>
14. Министерство за финансии на РСМ, Програма за реформа на управувањето со јавните финансии. Достапен: https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/PFM-Reform-Programme_MK-DEC-2017_final-VLADA.pdf
15. 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
16. Нацрт- Закон за буџетите, достапен на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=601475ec-d636-4fe2-bb60-f557a6178b9e>
17. Центар за економски анализи, ЦЕА, веб портал за буџетот на Р. Македонија – "Колку не чини Македонија", <http://www.mkbudget.org/>
18. 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>
19. 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-opstinite-vo-makedonija-indeks/>
20. 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
21. 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>