



**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: Јули 17, 2023

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

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

Поднесено од: ДТ Глобал Инк.

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

## ОПИС НА ПРОЕКТОТ

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

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

## СОДРЖИНА

<b>ОПИС НА ПРОЕКТОТ .....</b>	<b>2</b>
<b>ЛИСТА НА КРАТЕНКИ .....</b>	<b>4</b>
<b>РЕЗИМЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>ВОВЕД.....</b>	<b>11</b>
<b>ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА.....</b>	<b>11</b>
<b>ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТОСТ .....</b>	<b>12</b>
Закон за буџетите.....	12
Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа.....	14
<b>КОНЦЕПТ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТОСТ .....</b>	<b>17</b>
Концепт на буџетска транспарентност.....	18
Концепт на даночна транспарентност.....	20
<b>ПОТРЕБА ОД БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО .....</b>	<b>22</b>
<b>МЕТОДОЛОГИЈА И ПРИСТАП ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ.....</b>	<b>24</b>
<b>ИНДЕКС НА БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2022/2023.....</b>	<b>27</b>
Достапност по буџетски документи .....	31
Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс.....	34
Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините на проектот .....	35
Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони.....	38
Степен на отчетност на општините во Северна Македонија .....	38
Вклученост на граѓаните во креирање на локални политики.....	40
Постапување по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер за прибирање на фискални податоци.....	41
<b>ИНТЕНЗИТЕТ НА ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТОСТ .....</b>	<b>42</b>
Стратегии за управување со даноците и управување со ризиците кај општините ..	42
Достапност на информации за локалните даноците.....	43
Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните .....	44
Неплатени доспеани обврски .....	45
Интензитет на даночна транспарентност кај партнер општините на проектот .....	50
<b>ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ .....</b>	<b>52</b>
<b>ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ.....</b>	<b>56</b>

## 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
ПРУФ	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 оваа истражување е да го измери степенот на фискалната транспарентност (буџетска и даночна) кај општините во Северна Македонија во 2022/2023 годна; да направи споредба со претходен период.
- 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, и тоа преку канцелариско истражување, и прибирање на податоци и информации преку барања за информации од јавен карактер.
- 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.
- Дополнително, оваа година како дополнување на квалитативните наоди и нивна издржаност, се анализираат и достапноста на К2 обрасците како дел од кварталните извештаи за извршување на буџетите на општините кои содржат информации и за неплатени доспеани обврски.
- Како дополнување на квалитативните наоди за вклученост на граѓаните во креирањето на локални политики (партиципативност) со посебен акцент на креирање на буџетот на општината, овој извештај е надополнет и со степенот на ангажираност на општината во известување на граѓаните за статусот на предлозите кои ги даде и за степенот на нивната имплементација, како повратна информација за унапредување на отчетноста на општината кон граѓаните.
- 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.
- Методологијата за мерење на степенот на даночна транспарентност на општините во овојгодишното мерење вклучува и дополнителен параметар со кој се анализира содржината на годишниот извештај на општините за класификација и структура на локалните даноци.
- 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 помала мера навремено одговориле на барањата (56 од 81 ЕЛС доставиле одговор, од кои 14 доставиле одговорот по истекување на законскиот рок од 20 дена), додека 25 воопшто не доставиле одговор на барањата.

#### *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 во 2021 година, 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 неподготвувањето на Полугодишен извештај согласно меѓународните стандарди. Следното мерење на Индексот на Меѓународното буџетско партнерство се очекува за 2023 година.

#### *Буџетска транспарентност кај ЕЛС*

- Буџетската транспарентност се смета за потесен концепт на фискалната транспарентност, фокусирајќи се на буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот циклус кој се потпира на три меѓусебно поврзани столбови: 1) транспарентност, 2) учество и 3) надзор. Буџетската транспарентност кај општините во РСМ за фискалната 2022-2023 година, во просек, споредено со изминатите години (од 2014-2015, до 2021-2022) е значително подобрена. **Просечниот индекс на буџетска транспарентност кај општините од 5,59 (2014-2015) е зголемен на 10, 96 (2022-2023).**
- 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 во Североисточен регион бележи најголемо подобрување споредено со претходниот мониторинг период и тоа за 2,3 индексни поени. Општините кои припаѓаат на Североисточниот и Источниот плански регион оваа година во просек се регионално најтранспарентни споредено со општините од другите плански региони.
- Во периодот на следење за 2022/23 година, **кај 42 од 81 ЕЛС (51% 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: Липково, Петровец, Пласница и Центар.

- **Бројот на најтранспарентни општини со максимален број на индексни поени е поголем од минатиот период**, и ги вклучува следните единици на локална самоуправа: Аеродром, Берово, Делчево, Кочани, Кичево, Радовиш, Центар и Центар Жупа.
- Прагот на најтранспарентните општини оваа година е зголемен за 1 индексен поен. **Просечниот индекс на најтранспарентни општини за фискалната 2021-2022 година изнесуваше 14,7, додека за фискалната 2022-2023 истиот изнесува 15,5.**
- Во групата на најтранспарентни општини (вкупно 16) се вбројуваат и **10 од партнер општините** на Проектот на УСАИД кои се поддржани во рамки на втората група и тоа општините: Берово, Битола, Брвеница, Град Скопје, Делчево, Кочани, Крива Паланка, Новаци, Прилеп и Радовиш. Општините Новаци и Радовиш бележат најголем скок во унапредувањето во рамки на групата најтранспарентни општини, чијшто индекс се зголемил за по 5 индексни поени, додека општините Берово, Делчево, Радовиш и Кочани имаат максимални 16 поени.
- Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за 2022/23 година се бележи кај општините Ѓорче Петров и Гостивар, чијшто индекс е намален за 7 односно 6 индексни поени соодветно, споредено со претходната година.
- Оваа година, општините Долнени, Зелениково, Сарај, Чаир, Дојран и Росоман се вбројуваат во најнетранспарентни општини, со по само 2 индексни поени.
- Долниот праг на транспарентност, со ова мерење (2022/223) е намален за половина индексен поен. Просечниот индекс на најнетранспарентни општини за фискалната 2021-2022 година изнесувал 4,3, додека за фискалната 2022-2023 истиот изнесува 3,8.
- Индексот на буџетска транспарентност кај 24-те партнер општини од втората група, **бележи значително подобрување во однос на минатата година, пред да станат партнер-општини на Проектот на УСАИД.** Просечниот индекс на општините поддржани од проектот е зголемен за 2,5 индексни поени во 2022-2023 година споредено со претходниот период. Генерално, унапредената буџетска транспарентност кај овие општини се должи на објавување на буџетските документи на посебно место на веб- страниците како и подготовка и објавување на граѓански буџет.
- Усвоениот буџет за 2023 година и Завршната сметка на буџетот за 2022 година се најчесто достапните општински буџетски документи. Мнозинството општини сè уште немаат пракса да го објавуваат Предлог буџетот на своите веб- страници.
- Значително подобрување кај достапноста и подготовка на граѓански буџет кај општините. За периодот на мониторинг, **45 општини подготвиле граѓански буџет кој се однесува на Усвоениот буџет за идната година (55% од ЕЛС)**, а поретко има и случаи за извештај кој се однесува на завршната сметка.
- **48% од општините дале “отчет” кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините во 2022 година наспроти 42% во претходната година, што бележи подобрување.** На регионално ниво, општините од Полошкиот регион се општини кои се помалку отчетни во однос на останатите, и тоа само две општини од Полошкиот регион подготвиле документ за отчетност кон своите граѓани за 2022 година.
- Во групата на добри примери за отчетност кон граѓаните (вкупно 19) се вбројуваат и 7 партнер општини на Проектот на УСАИД од втората група, и тоа: Битола, Веница, Делчево, Јегуновце, Крива Паланка, Прилеп и Радовиш.

- Во фискалната 2022-2023 година, 51% од општините во РСМ организирале форум со граѓаните и општествените чинители, наспроти 49% во фискалната 2021-2022.
- Најголем број на општини кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните при носењето на буџетските одлуки се од Источниот плански регион (7/11 општини), Југоисточниот плански регион (7/10 општини) и Пелагонискиот плански регион (6/9 општини).
- Сите општини кои употребиле каква било форма на вклученост на граѓаните при креирање на буџетот на општината, споделиле информации за статусот со објаснување за прифатени или не прифатените предлози од страна на граѓаните како и за степенот на имплементација на оние кои се прифатени предлози, во вид на записници.

#### *Даночна транспарентност на ЕЛС*

- **Даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија бележи значително подобрување во споредба со минатата година.**
- **За прв пат во највисокиот ранг на општини со „многу висок“ интензитет на даночна транспарентност, се вбројуваат и искачуваат општините Велес, Берово и Крива Паланка (сите три се партнер општини на проектот од кои Велес е дел од првата група партнер општини, додека Берово и Крива Паланка од втората група).**
- Општините Росоман, Студеничани, Петровец и Ѓорче Петров се наоѓаат на последното место со многу низок степен на даночна транспарентност.
- **Општина Македонски Брод бележи значително подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за 42 процентни поени во споредба со минатата година. Во оваа група на општини кои значително ја подобриле даночната транспарентност се издвојуваат и општините Струмица и Старо Нагоричане со унапреден степен на даночна транспарентност за 33 процентни поени соодветно.**
- **Партнер општините на проектот: Крива Паланка, Јегуновце, Теарце, Виница и Македонски Брод, бележат значително подобрување во даночната транспарентност.** Нивниот интензитет на даночна транспарентност во просек е зголемен за 28 процентни поени.
- Постојат 26 општини кои не го задржале рангот од минатата година, и бележат уназадување кај даночната транспарентност. Меѓу нив како општини кои бележат значително уназадување се: Кривогаштани, Вевчани и Ѓорче Петров чијшто степен на даночна транспарентност е намален за 38, 33 и 25 процентни поени соодветно.
- 17 од вкупно 81 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. Оваа година, сите општини кои имаат стратегија за управување со ризици, со валиден временски опфат, ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци како што се ниската стапка на прибирање на локални даноци и/или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот и наплатата на даночните приходи.
- 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. **Повеќе од половина (50 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.** За споредба, минатата година 42 општини имале објавено информации за локалните даноци.



- Две третини од општините во РСМ (58 општини од кои 39 општини се партнер општини на Проектот на УСАИД – 15 општини од првата група и 24 општини од втората група кои се приклучија кон кампањата “Мој данок за мојата општина”) 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 54.
- Освен достапноста на кварталните извештаи за извршување на буџетот на општините, се анализира и неговата содржина односно достапноста на посебниот дел „K2“ образецот кој го содржи и податокот за неплатените доспеани обврски на ЕЛС. **Кај 53 од 66 општини чиишто квартални извештаи се достапни, може да се прегледаат и K2 обрасците, додека кај 13 од нив, K2 обрасците не се достапни.**
- 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 се предвидени во новиот Закон за буџети, донесен септември 2022, а со примена од 2025 година<sup>1</sup>.
- Во Законот за буџети (од 2022) се дефинираат фискалните правила, буџетскиот дефицит на ниво до 3% од бруто-домашниот производ, додека јавниот долг на ниво од 60%, кој се смета за долг на општа власт (државата и општините), додека гарантираниот долг за јавните претпријатија и други институции од јавниот сектор што не се буџетски корисници се ограничува до 15% од бруто-домашниот производ.
- 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).
- Според последните пак измени на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа<sup>2</sup> 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 години<sup>3</sup>. Исто така се дефинира точен период и

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

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

<sup>3</sup> 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

начин на објавување на периодичните финансиски извештаи на општините, што не е случај и за другите буџетски документи, и тоа во рок од пет дена од денот на усвојувањето на месечните извештаи со образложение за извршување на финансиските планови, за чија содржина градоначалникот на општината е потребно да ја извести јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или причините за неусвојување на истите.

- **Кодексот за транспарентност на локално ниво** кој е подготвен во Септември 2022 година (како дел од активностите на Проектот на УСАИД)<sup>4</sup> содржи минимум стандарди за проактивно информирање на јавноста за работата на органите на општината, за услугите што ги обезбедува општината преку јавните служби, како и други информации коишто ги создава или со коишто располага општината. Стандардите за минимум транспарентност на локално ниво се создадени врз основа на законските обврски коишто произлегуваат од Законот за локалната самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за користење на податоците од јавниот сектор и Законот за заштита на личните податоци, како и од обврските на општините што произлегуваат од нивните надлежности за водење регистри и евиденции, како и статистички податоци коишто се однесуваат на територијата на општината.

---

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

<sup>4</sup> Кодекс на транспарентност на локално ниво, 2022, Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите, достапно на <https://mls.gov.mk/images/files/kodeks%20za%20transparentnost%20na%20lokalno%20nivo%20konecen%20tekst%20za%20MLS.pdf>

## ВОВЕД

Република Северна Македонија (PCM) се стреми да биде просперитетно, самостојно и инклузивно демократско општество. Од самиот почеток во 2021 г., Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите, им помага 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”). Во овој период, па се до крајот на периодот на имплементација, 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 продолжи да работи со локалните самоуправи, Владата на Република Северна Македонија (BPCM) 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 PCM 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. Сè уште недоволно високата свест од потребата за поголема транспарентност на трошењето на јавните средства допринесува до неефикасна алокација на средствата што не се во интерес на граѓаните.

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

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

## ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

### Закон за буџетите

**Хронологија на измени и дополнувања:** Закон за буџетите, Службен Весник на РМ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015, 167/16, проследено со новиот и усвоен Закон за буџетите, Службен Весник на РСМ бр.203/2022, со одложена примена од 2025 година, со исклучок на одредени одредби кои стапуваат во примена од 1/1/2023<sup>5</sup>. 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** (Службен Весник на РМ бр. 64/2005...167/16), **а кои се во примена се до стапување на сила на одредбите од новиот Закон за буџети** (Службен Весник на РСМ бр.203/2022) **во 2025 а се однесуваат на транспарентноста 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.”

**“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

---

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

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 – ТРАНСПАРЕНТНОСТ 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 буџетите<sup>6</sup> на РСМ, кој е донесен во 2022 а чии одредби стапуваат во сила од 2025, транспарентноста се дефинира како едно од буџетските цели и принципи: *„принцип на транспарентност подразбира дека Буџетот на државата и општините, како и неговите измени и дополнувања, извршувањето и буџетската документација ќе бидат објавени во „Службен весник на Република Северна Македонија“, односно во службено гласило или на веб-страницата на Министерството за финансии и на општините, а финансиските извештаи на другите јавни субјекти ќе бидат објавени на нивните веб-страници“*, и во глава XI се наведуваат и аспектите за известување и транспарентност вклучително и буџетските документи кои се објавуваат.

Среднорочното проектирање и буџетирање, интегрираниот информатички систем за финансиско управување ИФМИС, како и воведувањето Фискален совет и фискални правила и принципи, се клучните реформи во фискалните политики предвидени во ново усвоениот Закон за буџети. Измените во ново-усвоениот Закон за буџетите, а кои се однесуваат на транспарентноста се во неколку глави од законот, а во глава XI *Известување и транспарентност* се содржат основните одредби.

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

---

<sup>6</sup> 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)

општините и ги дефинираат доставувањето и роковите за усвојување на завршната сметка како и нивното објавување со финансиски извештај.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

**Хронологија на измени и дополнувања:** Службен весник на РМ 61/2004; 96/2004; 67/2007; 156/2009; 47/2011; 192/2015; 209/2018; 244/2019; 53/2021; 77/2021; 150/2021; 173/2022.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>

<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/>

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 воведо самопридонес преку референдум. Со одлука на Советот на општината се уредува намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонес, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување, вршењето на надзорот од граѓаните над наменското користење на средствата и други прашања.

**Член 22 – Буџет на општината** - Сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со пораст од **најмногу 10% од просечно остварените приходи** во последните три години, според податоците од трезорската евиденција. (Овој процент веќе беше променет од 10% на 30% согласно измените на Законот од 26.11.2019 (Службен гласник 244/2019) за во 2022 година откако се усвоени последните измени повторно да се промени на 10%.)

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 2018-2021<sup>8</sup> (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.

## 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.<sup>9</sup>

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 капитал<sup>10</sup>.

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

<sup>8</sup> Види повеќе: [https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/PFM-Reform-Programme\\_MK-DEC-2017\\_final-VLADA.pdf](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/PFM-Reform-Programme_MK-DEC-2017_final-VLADA.pdf)

<sup>9</sup> <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

<sup>10</sup> Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

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.<sup>11</sup>

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 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 години<sup>12</sup>

<sup>11</sup> <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/CEA-open-budget-survey-macedonia-2019-MK.pdf>.

<sup>12</sup> <http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>

International Budget Partnership's (Меѓународното партнерство за буџети-ИБП) илустрира дека повеќето од 120 земји кои се предмет на истражувањето за 2021 година, 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 неподготвување Следното мерење на Индексот на Меѓународното буџетско партнерство се очекува за 2023 година.

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

Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, по индикатори за 2021 година<sup>13</sup>

Северна Македонија ја намали достапноста на буџетските информации преку: Навремено необјавување на Пред-буџетската изјава.

**Јавна достапност на буџетските документи во Северна Македонија**

Документ	2010	2012	2015	2017	2019	2021
Предбуџетска изјава	⊘	⊘	⊘	●	●	●
Предлог буџет	●	●	●	●	●	●
Усвоен буџет	●	●	●	●	●	●
Граѓански буџет	⊘	⊘	⊘	⊘	●	●
Месечни извештаи	●	●	●	●	●	●
Полугодишен извештај	●	⊘	●	⊘	⊘	⊘
Завршна сметка	●	●	●	●	●	●
Ревизорски извештај	●	●	●	●	●	●

● Јавно достапен  
 ● Објавен доцна, или не е јавно достапен или е изготвен за интерна употреба  
 ⊘ Не е изготвен

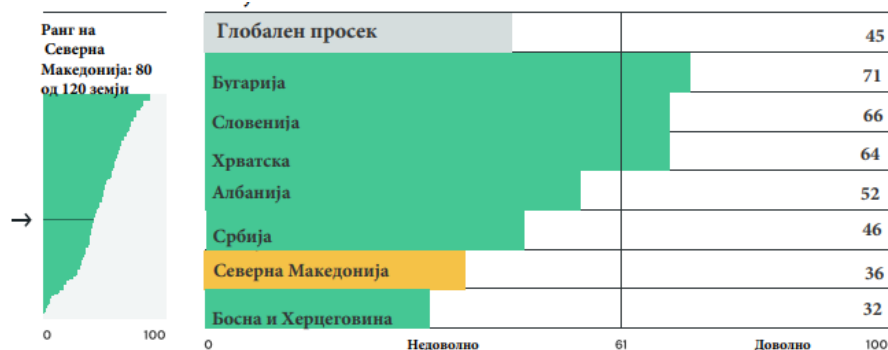
Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, по индикатори за 2021 година<sup>14</sup>

Транспарентноста на Северна Македонија не само што е намалена во споредба со претходното мерење (2019) туку се наоѓа и под глобалниот просек, а оттука и позиционирана на претпоследно место во споредба со земјите од регионот. Исклучок е Босна и Херцеговина чија транспарентност е пониска од Северна Македонија. Индексот на транспарентноста на другите земји од регионот (Бугарија, Словенија, Хрватска, Албанија и Србија) е повисок од глобалниот просек (45 индексни поени).

<sup>13</sup> <https://cea.org.mk/severna-makedonija-go-namali-svoeto-megunarodno-rangirane-vo-budhetska-transparentnost/>

<sup>14</sup> Ibid.

## Транспарентноста на Северна Македонија споредена со другите земји



Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, по индикатори за 2021 година<sup>15</sup>

## 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 цели<sup>16</sup> (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes<sup>17</sup>) претставува: „даночната транспарентност постои за да се стави крај на банкарските тајни и на даночното затајување преку глобална даночна соработка“<sup>18</sup> и вклучува прифатени стандарди за отвореност и размена на информации и податоци за даночни цели<sup>19</sup>.

Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (GIFT) во *Рамката за унапредување на даночната транспарентност* наведува<sup>20</sup>: „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.“<sup>21</sup>

*Рамката за унапредување на даночната транспарентност* (Рамката)<sup>22</sup>, 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: 1). правото на секој да бара, добива и пристапува до информации за даночниот систем; 2). Владите да објавуваат јасни, мерливи цели на даночниот систем; 3) целите да бидат поддржани со детални буџетски проекции за идните даночни приходи, заедно со објаснувања за проекциите

<sup>15</sup> <https://cea.org.mk/severna-makedonija-go-namali-svoeto-megunarodno-rangirane-vo-budhetska-transparentnost/>

<sup>16</sup> Република Северна Македонија е една од 162те членки на Глобалниот форум

<sup>17</sup> 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 види на <https://www.oecd.org/tax/transparency/>.

<sup>18</sup> Види повеќе: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-transparency/>

<sup>19</sup> Global Forum, the exchange of information on request (EOIR) and automatic exchange of information (AEOI) standards.

<sup>20</sup> Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

<sup>21</sup> *ibid.*

<sup>22</sup> *ibid.*

и импликациите; 4). Владите да спроведат процес на консултација при значајни предлози за промени на даночната политика со широк опфат на засегнати страни; 5). 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; 6). Владите треба да објавуваат анализа на даночниот јаз и истиот да го елаборираат користејќи проценки за прелевање на даноците; 7). сите даноци и нивната администрација треба да бидат содржани во закон; 8). даночните обврзници да имаат пристап до јасни информации и совети за да им придонесат кон почитување на обврските како и за правото на жалба; 9). Владите треба периодично да ги оценуваат перформансите на даночниот систем во целост, користејќи алатки како што се анализи на даночен јаз и процени на прелевања на даноците; 10). 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 податоците<sup>23</sup>.

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)<sup>24</sup>.

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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

Во Стратегијата за реформа на даночниот систем на РСМ (2021-2025)<sup>27</sup> 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

---

<sup>23</sup> Слободен превод од англиски, Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

<sup>24</sup>[https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/07/Making-Tax-Work-Revised-for-June-21-comments\\_formatted\\_asof07July.pdf](https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/07/Making-Tax-Work-Revised-for-June-21-comments_formatted_asof07July.pdf)

<sup>25</sup> <https://fiscaltransparency.net/promoting-more-open-and-accountable-tax-systems/>

<sup>26</sup> <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/06/dc1.pdf>

<sup>27</sup>[https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija\\_za\\_reforma\\_na\\_danocniot\\_sistem\\_2021-2025\\_usvoena\\_od\\_VLADA.pdf](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf)

*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.

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

1. Локалните власти треба да обезбедат целосно транспарентни и сеопфатни информации на јавноста, во однос на буџетираниите и фактичките приходи и расходи во сите фази на буџетскиот процес.
2. Локалните власти треба да бидат контролирани (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 наративни и квантитативни информации за потребата/побарувачката за услуги во однос на тоа како се дистрибуирани средствата.
6. Каде што фондовите се децентрализирани, предлог буџетот и другите буџетски документи кои се јавно достапни треба да содржат наративни информации за одговорностите на секое ниво на власт во однос на обезбедувањето децентрализирани услуги, јавните канцеларии или одговорните лица и фондовите/средствата кои се доделени за тие одговорности.

# 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 2023,
3. Усвоен буџет за 2023,
4. Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2022 (прв, втор, трет и четврт квартал),
5. Завршна сметка на ЕЛС за 2022,
6. Годишен извештај за извршување на буџетот за 2022,
7. Граѓански буџет за било која година и
8. Извештај од државна ревизија на ЕЛС (ДЗР) за некоја од последните 5 години (2017-2021).

Достапноста и бодувањето за достапност на документите за периодот 2022-2023 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 2017-2021, ДЗР нема извршено ревизија на општините а истите постапиле и одговориле на БПИЈК дека ДЗР не вршел ревизија, се додава 1 индексен поен. Од друга страна, доколку ДЗР има извршено ревизија на општините но извештаите не се јавно достапни на нивните веб- страници или не се доставени со одговор на поднесено БПИЈК, се доделуваат 0 поени.



**Дополнително, оваа година како дополнување на квалитативните наоди и нивна издржаност, се анализираат и достапноста на К2 обрасците како дел од кварталните извештаи за извршување на буџетите на општините кои содржат информации и за неплатени доспелни обврски.**

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.

**Како дополнување на квалитативните наоди за вклученост на граѓаните во креирањето на локални политики (партиципативност) со посебен акцент на креирање на буџетот на општината, овој извештај е надополнет и со степенот на ангажираност на општината во известување на граѓаните за статусот на предлозите кои ги дале и за степенот на нивната имплементација, како повратна информација за унапредување на отчетноста на општината кон граѓаните.**

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

- постоење на усвоена стратегија за управување со ризици со фокус на опфат на даноците (локалните приходи);
- *годишен извештај за работата на општината со преглед и/или анализа на посебните локални даноци на ЕЛС;*<sup>28</sup>
- објави од информативен и едукативен карактер за даночните обврзници кои се однесуваат на локалниот даночен систем како и различните даноци кои ги администрира ЕЛС (на пр. цели, даночен обврски, даночна основа, стапка и сл.);
- објави со контакт информации за даночната служба/лице;
- објави за информирање на даночните обврзници за подготовка/издавање на даночни решенија (данок на имот) или други информации поврзани со локалните даноци.

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

**Методологијата за мерење на степенот на даночна транспарентност на општините во овојгодишното мерење вклучува и дополнителен параметар со кој се анализира содржината на годишниот извештај на општините за класификација и структура на локалните даноци.**

**Со цел да се направи споредба со претходната година, направена е адаптација и прилагодување.**

---

<sup>28</sup> Методологијата за мерење на степенот на даночна транспарентност оваа година вклучува дополнителен параметар односно се анализира годишниот извештај на општините преку анализа и класификација на локалните даноци. Споредбата со претходната година е целосно прилагодена и нивната компарација не трпи отскокнувања.

Достапноста на наведените документи, информации и податоци се утврдува преку преглед на веб-страниците 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 т.е. скала: од „многу висок степен“, до „многу низок степен“ на даночна транспарентност.

Податоците и наодите за транспарентност се однесуваат за фискалната 2022/2023 година, (во зависност од времето на подготовката на документите), додека прибирањето на податоците и информациите е спроведено во периодот април – јуни 2023 година.

За целите 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 2022/2023

## Најтранспарентни ЕЛС во периодот 2022/2023

Транспарентноста кај општините во РСМ бележи тренд на постојано подобрување<sup>29</sup>. 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 2022-2023 година**, во просек, споредено со изминатите години (од 2014-2015, до 2021-2022) **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 ЕЛС<sup>30</sup>

Според Индексот на достапност на буџетските документи кај ЕЛС на Центар за економски анализи, во фискалната 2022-2023 година, бројот на најтранспарентни општини со максимален број на индексни поени е поголем од минатиот период, и ги вклучува следните единици на локална самоуправа: **Аеродром, Центар, Радовиш, Берово, Делчево, Кочани, Кичево и Центар Жупа**.

<sup>29</sup> ЦЕА ја следи буџетската транспарентност на сите ЕЛС во РСМ повеќе години назад и редовно го подготвува индексот. Повеќе информации може да најдете на следниот линк: <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

<sup>30</sup> <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

Кај групата на најтранспарентни општини (16 ЕЛС со индексни поени од 15 до 16) за 2022/2023 исто така се бележи **општо унапредување на фискалната транспарентност споредено со претходната година**. Имено, прагот на најтранспарентните општини оваа година е зголемен за речиси 1 индексен поен. Просечниот индекс на најтранспарентни општини за фискалната 2021-2022 година изнесуваше 14,7, додека за фискалната 2022-2023 истиот изнесува 15,5.

Топ 16 општини	Индексни поени 2021/22	Индексни поени 2022/23	Промена
Битола	13	15	↑ 2,0
Прилеп	14	15	↑ 1,0
Новаци	10	15	↑ 5,0
Град Скопје	15	15	→ 0,0
Илинден	15	15	→ 0,0
Крива Паланка	14	15	↑ 1,0
Липково	9	15	↑ 6,0
Брвеница	13	15	↑ 2,0
Аеродром	15	16	↑ 1,0
Центар	10	16	↑ 6,0
Радовиш	11	16	↑ 5,0
Берово	16	16	→ 0,0
Делчево	14	16	↑ 2,0
Кочани	15	16	↑ 1,0
Кичево	12	16	↑ 4,0
Центар Жупа	13	16	↑ 3,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС<sup>31</sup>

Општините Илинден и Центар Жупа како општини од првата група - партнер општини на Проектот на УСАИД, продолжуваат со добрата практика воспоставена како резултат на соработката со Проектот. Имено општина Илинден го одржува високото ниво на транспарентност, додека општина Центар Жупа значително ја има подоброено буџетската транспарентност во споредба со минатата година.

<sup>31</sup> <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

Во најтранспарентни општини се вбројуваат и 10 од партнер општините на проектот на УСАИД кои се поддржани во втората група и тоа: Битола, Прилеп, Новаци, Град Скопје, Радовиш, Крива Паланка, Брвеница, Берово, Делчево и Кочани. Општините Новаци и Радовиш бележат најголем скок во унапредувањето во рамки на групата најтранспарентни општини, чијшто индекс се зголемил за по 5 индексни поени.

Најтранспарентни партнер општини	Индексни поени 2021/22	Индексни поени 2022/23	Промена
Битола	13	15	↑ 2,0
Прилеп	14	15	↑ 1,0
Новаци	10	15	↑ 5,0
Град Скопје	15	15	→ 0,0
Радовиш	11	16	↑ 5,0
Крива Паланка	14	15	↑ 1,0
Брвеница	13	15	↑ 2,0
Берово	16	16	→ 0,0
Делчево	14	16	↑ 2,0
Кочани	15	16	↑ 1,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС<sup>1</sup>

Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за 2022/23 година се бележи кај општините Горче Петров и Гостивар, чијшто индекс е намален за 7 и 6 индексни поени соодветно, споредено со претходната година.

Оваа година, општините Долнени, Зелениково, Сарај, Чаир, Дојран и Росоман пак се вбројуваат во **нај нетранспарентните** општини, со по само 2 индексни поени, кадешто најчесто е достапен само Статутот на општината, објавен на нивните веб-страници и не се објавени никакви документи поврзани со буџетскиот процес на ЕЛС.

Прагот на нај нетранспарентни општини во ова мерење (2022/23) во просек е намален за речиси половина индексен поен, како резултат на драстичното намалување на индексот кај општините Горче Петров и Гостивар кои во претходната година важеа како добар пример за задржување на нивото на транспарентност. Просечниот индекс на најнетранспарентни општини за фискалната 2021-2022 година изнесувал 4,3, додека за фискалната 2022-2023 истиот изнесува 3,8.

Во табелата подолу се прикажани нај-нетранспарентните општини за фискалната 2022-2023 години и прикажана е споредбата со минатата година.

Општина	Индексни поени 2021/22	Индексни поени 2022/23	Промена
Долнени	6	2	↓ -4,0
Зелениково	0	2	↑ 2,0
Сарај	4	2	↓ -2,0
Чаир	6	2	↓ -4,0
Дојран	6	2	↓ -4,0
Росоман	3	2	↓ -1,0
Тетово	4	4	→ 0,0
Неготино	0	4	↑ 4,0
Боговиње	10	6	↓ -4,0
Крушево	11	6	↓ -5,0
Ѓорче Петров	13	6	↓ -7,0
Гостивар	12	6	↓ -6,0
Македонска Камен	10	6	↓ -4,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС<sup>32</sup>

Во периодот на следење за 2022/23 година, кај 42 од 81 ЕЛС (51% 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: Петровец, Центар, Липково и Пласница. Ваквиот наод укажува на значително зголемена свест кај општините, особено кај помалите и рурални општини за потребата од унапредување на фискалната транспарентност.

Во групата на општини кои имаат највисок пораст на индексот на буџетска транспарентност, споредено со претходната година и бележат значително подобрување се вбројува и партнер општината на проектот Липково, со пораст од 6 индексни поени.

Општина	Индексни поени 2021/22	Индексни поени 2022/23	Промена
Петровец	2	10	↑ 8,0
Центар	10	16	↑ 6,0
Липково	9	15	↑ 6,0
Пласница	8	14	↑ 6,0

Општини со највисок пораст на Индексот на буџетска транспарентност

<sup>32</sup> <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

## Достапност по буџетски документи

**Во фискалната 2022/23 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- страниците. Предлог буџетите за фискалната 2023 година биле достапни на веб- страниците кај 31 ЕЛС, додека во рамки на Службен гласник на општината кој е објавен на веб- страницата е достапен кај дополнително уште две ЕЛС. За други 7 ЕЛС, предлог буџетот е добиен преку Барање (БПИЈК) но не е јавно достапен. За останатите 41 општини предлог буџетот за 2023 не е достапен (50% од ЕЛС), односно не бил јавно достапен и ниту е добиен преку БПИЈК. **Предлог буџетот** и неговата навремена достапност за граѓаните, доволно долго пред неговото усвојување, го овозможува учеството на граѓаните во давање на предлози. Според фреквенцијата на достапност на овој документ, може да се заклучи **дека не е доволно видлив и достапен за граѓаните и за останатите засегнати страни**. 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 2023 година во периодот на следење бил достапен и/или добиен од 73 ЕЛС (90% од ЕЛС во РСМ). Усвоениот буџет во најголем дел од ЕЛС е објавен на нивните веб- страниците и тоа во посебен дел кој се однесува на буџетот и поврзаните буџетски документи, што го прави повидлив (кај 68 општини) или пак во рамки на службените гласници на општините кои се достапни на веб- страниците (кај две општини). За останатите три општини, Усвоениот буџет е добиен како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер.

Сепак, достапноста на Усвоениот буџет, во однос на структурата и опфатот е различна. Имено, достапност на документот кој е делумно објавен (негови делови, извадоци, или членови од буџетот, или пак заклучок од седница на советот за донесување на буџетот) не може да се смета како јавно достапен Усвоен буџет на соодветната општина, иако кај дел од општините ваквото делумно објавување на овој документ е пракса.

Кварталните извештаи за извршување на буџетот на општината споредено со другите буџетски документи, поретко се објавуваат на веб- страниците на општините, со благо намалување на нивната достапност оваа година. 51 општина ги објавиле кварталните извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2022 година на нивните веб- страници, додека 11 општини ги доставиле по Барање за пристап до информации од јавен карактер, и дополнителни 4 општини ги објавиле во рамки на општинскиот Службен гласник на веб- страницата на општината.

За разгледуваниот период може да се заклучи дека објавувањето на кварталните извештаи за извршување на буџетот за 2022 година на веб- страниците на ЕЛС не бележи значителна промена, односно минатата година 52 општини ги објавиле кварталните извештаи на веб- страниците, а оваа година 51 општини.

- **Завршна сметка** на буџетот на општината (во согласност со законската регулатива<sup>33</sup>), е најчесто редовно достапен буџетски документ на веб- страниците на општините, заедно со

---

<sup>33</sup> Закон за финансирање на ЕЛС

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 62 ЕЛС (за 77% од ЕЛС), што бележи подобрување во споредба со минатата година кога Завршната сметка беше јавно објавена кај 56 ЕЛС. Дополнително, истата е објавена во Службен гласник на веб- страницата кај три ЕЛС и преку Барање за пристап до информации од јавен карактер добиена од 6 ЕЛС.

- Општините подготвуваат **Годишен извештај** (во согласност со законската регулатива<sup>34</sup>), но често целосно не го објавуваат на општинските веб- станици. Практиката покажува дека овој документ најчесто се објавува **делумно** - само со објавување на Заклучок за усвојување на Годишниот извештај, или пак истиот се добива преку Барање ИЈК, 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 2022 година се достапни кај 52 ЕЛС (за 64% од ЕЛС), и тоа кај 44 ЕЛС на веб -страниците (во посебен дел), за други 3 ЕЛС во општинските Службени гласници на веб- страниците, и за 5 ЕЛС преку БПИЈК.
- **Граѓанскиот буџет** како публикација која на едноставен, разбирлив начин го претставува буџетот и трошењето на јавните средства на ЕЛС, а која е наменета за не-стручната јавност е 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, 45 општини подготвиле граѓански буџет кој се однесува на Усвоениот буџет за идната година (55% од ЕЛС), а поретко има и случаи за извештај кој се однесува на завршната сметка. **Додека минатата година 23 општини подготвиле граѓански буџет, а оваа година 45 општини, укажува на проширување на интересот и практиката кај ЕЛС за подготовка на овој вид буџетски документ, особено кај партнер општините кои добиле и поддршка од проектот за зголемување и градење на капацитетите, и се повеќе се стремат кон исполнување на нивните обврски кон граѓаните.**

*Граѓаните имаат потреба од презентирање на буџетот како и на трошењето на јавните пари во нивната општина на едноставен и разбирлив начин, наменет за сите граѓани поради што и потребата ЕЛС да воспостават пракса на редовна подготовка на Граѓански буџет.*

- **Надворешната ревизија кај ЕЛС** ја врши ДЗР според годишните програми<sup>35</sup> на утврден број на ЕЛС преку ревизија на финансиските извештаи и/или ревизија на усогласеност. Истите се достапни на веб- страницата на Државниот завод за ревизија, но поретко се достапни на веб- страниците на ЕЛС на кои се однесуваат извештаите. Ревизорските извештаи се објавени на веб- страниците кај 22 ЕЛС (27% 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. За споредба, минатата година, ревизорските извештаи биле објавени на веб- страниците кај 20 ЕЛС (25% од ЕЛС).
- **Статутот на општините** ги утврдува основните принципи на учество на граѓаните во носењето на одлуките и кај најголем дел од општините во РСМ Статутот е достапен. Статутот

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Член 23 од Закон за државна ревизија

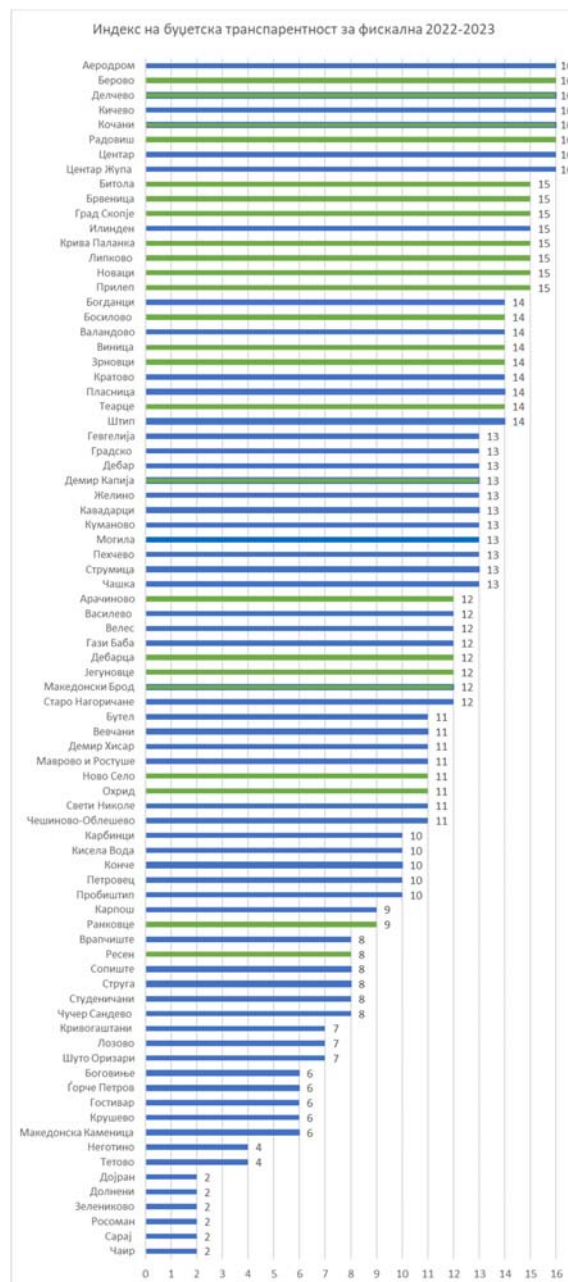
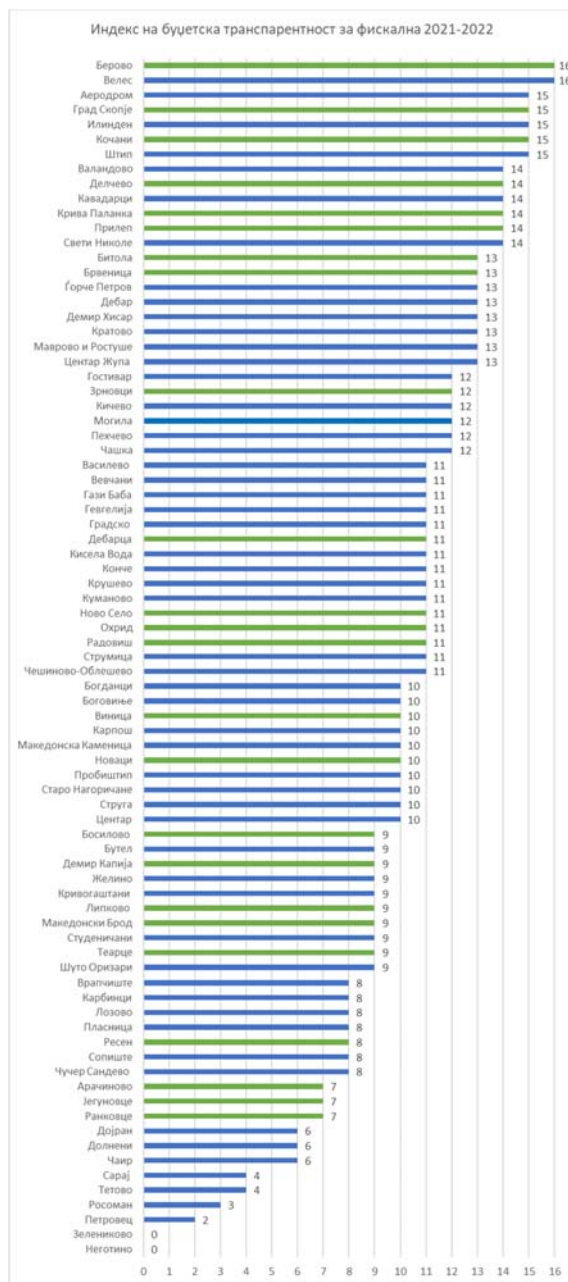


на општините е јавно достапен на посебен дел на веб- страниците кај 78 општини (96%) и во Службен гласник на веб- страницата кај 1.

***Целокупното подобрување на транспарентноста преку достапноста и отвореноста на буџетските документи кај ЕЛС се гледа од сè повеќе и сè почесто достапните документи на веб- страниците*** на општините, поради што и се намалува потребата за добивање на документите преку користење на одредбите од законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер преку барања. ***Особено е забележлива поголемата достапност кај завршните сметки на буџетите и годишните извештаи*** на општините за фискалната 2022 година, кои се јавно достапни на посебно место на веб- страниците кај 62 односно 44 ЕЛС соодветно. Значително подобрување е забележано кај достапноста и подготвувањето на граѓанските буџети на општините. Додека минатата година, секоја 7ма општина имала подготвен и јавно достапен граѓански буџет, оваа година речиси секоја 4та општина поседува граѓански буџет.

## Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс

(со зелено обележани 24те партнер ЕЛС на проектот, од втората група)



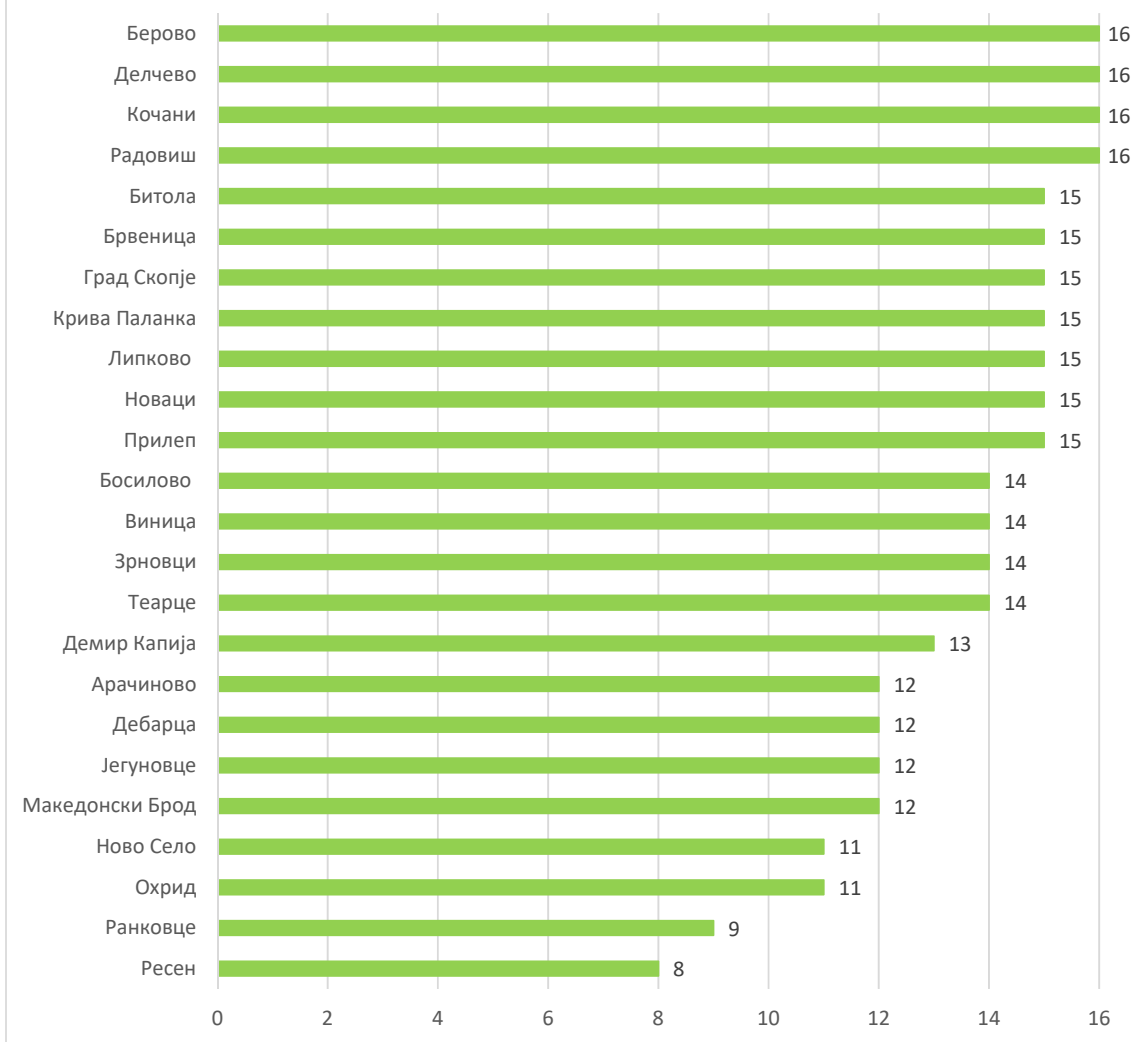
Општина	фискална 2021-2022	фискална 2022-2023	Промена
Аеродром	15	16	↑ 1,0
Берово	16	16	→ 0,0
Делчево	14	16	↑ 2,0
Кичево	12	16	↑ 4,0
Кочани	15	16	↑ 1,0
Радовиш	11	16	↑ 5,0
Центар	10	16	↑ 6,0
Центар Жупа	13	16	↑ 3,0
Битола	13	15	↑ 2,0
Брвеница	13	15	↑ 2,0
Град Скопје	15	15	→ 0,0
Илинден	15	15	→ 0,0
Крива Паланка	14	15	↑ 1,0
Липково	9	15	↑ 6,0
Новаци	10	15	↑ 5,0
Прилеп	14	15	↑ 1,0
Богданци	10	14	↑ 4,0
Босилово	9	14	↑ 5,0
Валандово	14	14	→ 0,0
Виница	10	14	↑ 4,0
Зрновци	12	14	↑ 2,0
Кратово	13	14	↑ 1,0
Пласница	8	14	↑ 6,0
Теарце	9	14	↑ 5,0
Штип	15	14	↓ -1,0
Гевгелија	11	13	↑ 2,0
Градско	11	13	↑ 2,0
Дебар	13	13	→ 0,0
Демир Капија	9	13	↑ 4,0
Желино	9	13	↑ 4,0
Кавадарци	14	13	↓ -1,0
Куманово	11	13	↑ 2,0
Могила	12	13	↑ 1,0
Пехчево	12	13	↑ 1,0
Струмица	11	13	↑ 2,0
Чашка	12	13	↑ 1,0
Арачиново	7	12	↑ 5,0
Василево	11	12	↑ 1,0
Велес	16	12	↓ -4,0
Гази Баба	11	12	↑ 1,0

Општина	фискална 2021-2022	фискална 2022-2023	Промена
Дебарца	11	12	↑ 1,0
Јегуновце	7	12	↑ 5,0
Македонски Брод	9	12	↑ 3,0
Старо Нагоричане	10	12	↑ 2,0
Бутел	9	11	↑ 2,0
Вевчани	11	11	→ 0,0
Демир Хисар	13	11	↓ -2,0
Маврово и Ростуше	13	11	↓ -2,0
Ново Село	11	11	→ 0,0
Охрид	11	11	→ 0,0
Свети Николе	14	11	↓ -3,0
Чешиново-Облешево	11	11	→ 0,0
Карбинци	8	10	↑ 2,0
Кисела Вода	11	10	↓ -1,0
Конче	11	10	↓ -1,0
Петровец	2	10	↑ 8,0
Пробиштип	10	10	→ 0,0
Карпош	10	9	↓ -1,0
Ранковце	7	9	↑ 2,0
Врапчиште	8	8	→ 0,0
Ресен	8	8	→ 0,0
Сопиште	8	8	→ 0,0
Струга	10	8	↓ -2,0
Студеничани	9	8	↓ -1,0
Чучер Сандево	8	8	→ 0,0
Кривогаштани	9	7	↓ -2,0
Лозово	8	7	↓ -1,0
Шуто Оризари	9	7	↓ -2,0
Боговиње	10	6	↓ -4,0
Горче Петров	13	6	↓ -7,0
Гостивар	12	6	↓ -6,0
Крушево	11	6	↓ -5,0
Македонска Каменица	10	6	↓ -4,0
Неготино	0	4	↑ 4,0
Тетово	4	4	→ 0,0
Дојран	6	2	↓ -4,0
Долнени	6	2	↓ -4,0
Зелениково	0	2	↑ 2,0
Росоман	3	2	↓ -1,0
Сарај	4	2	↓ -2,0
Чаир	6	2	↓ -4,0

## Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините на проектот

Индексот на буџетска транспарентност кај 24-те партнер општини (втора група) 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 2,4 индексни поени во 2022-2023 година споредено со претходниот период. Генерално, унапредената буџетска транспарентност кај овие општини се должи на објавување на буџетските документи на посебно место на веб страниците како и подготовка и објавување на граѓански буџет.**

Индекс на буџетска транспарентност кај партнер општините  
Фискална 2022-2023



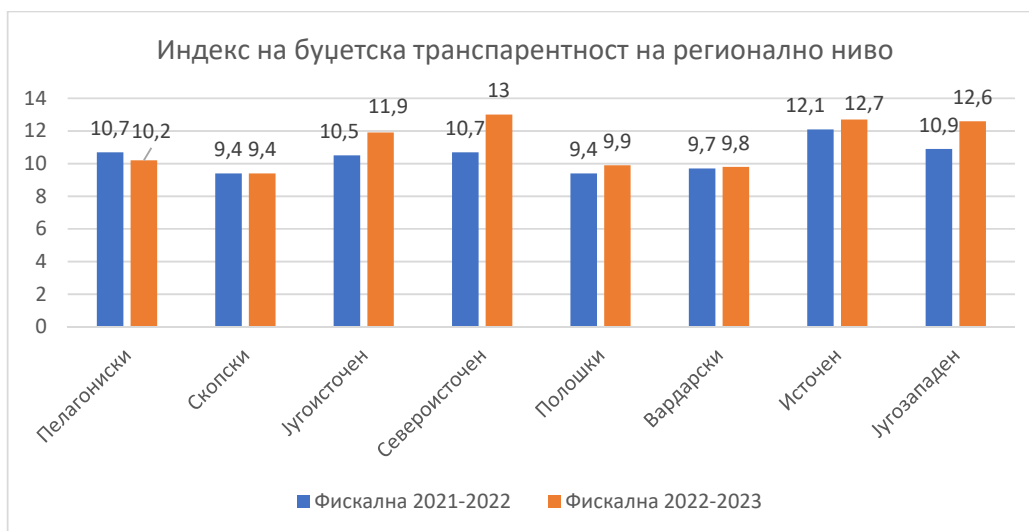
Посебно се истакнува подобрувањето на буџетската транспарентност на партнер општините на проектот. Кај повеќето од партнер ЕЛС се бележи подобрување споредено со претходниот период, а кај ниедна не се бележи пад (уназадување). Просечниот индекс на општините поддржани од проектот е зголемен за 2,5 индексни поени во 2022-2023 година.

Општина	Фискална 2021-2022	Фискална 2022-2023	Промена
Берово	16	16	→ 0,0
Делчево	14	16	↑ 2,0
Кочани	15	16	↑ 1,0
Радовиш	11	16	↑ 5,0
Битола	13	15	↑ 2,0
Брвеница	13	15	↑ 2,0
Град Скопје	15	15	→ 0,0
Крива Паланка	14	15	↑ 1,0
Липково	9	15	↑ 6,0
Новаци	10	15	↑ 5,0
Прилеп	14	15	↑ 1,0
Босилово	9	14	↑ 5,0
Виница	10	14	↑ 4,0
Зрновци	12	14	↑ 2,0
Теарце	9	14	↑ 5,0
Демир Капија	9	13	↑ 4,0
Арачиново	7	12	↑ 5,0
Дебарца	11	12	↑ 1,0
Јегуновце	7	12	↑ 5,0
Македонски Брод	9	12	↑ 3,0
Ново Село	11	11	→ 0,0
Охрид	11	11	→ 0,0
Ранковце	7	9	↑ 2,0
Ресен	8	8	→ 0,0

## Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони

Буџетската транспарентност на општините, во рамки на просекот во плански/статистичките региони на кои припаѓаат, бележи **подобрување на буџетската транспарентност за фискалната 2022-2023 година на регионално ниво кај шест плански региони**. Просечниот индекс на буџетска транспарентност во Североисточен регион бележи најголемо подобрување споредено со претходниот мониторинг период и тоа за 2,3 индексни поени. Општините кои припаѓаат на **Североисточниот и Источниот плански регион 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 Risk<sup>36</sup> (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 2022-2023 година **48% од општините дале „отчет“ кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините** во

<sup>36</sup><https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>

2022 година наспроти 42% во претходната година, што бележи подобрување. Честопати, во процесот на барање на ваквиот вид на извештај, општините го поистоветуваат со подготвениот годишен извештај за работењето на општината. Годишните извештаи се во најголема мера, обемни буџетски документи и содржат голем број на информации, додека граѓаните генерално не го сметаат за ефикасен канал на информирање<sup>37</sup>.

Поради кризата предизвикана од Ковид-19 и предизвиканите промени во начинот на комуникација (физичко дистанцирање) во минатите години, и оваа година дел од општините ја задржале праксата да подготват “отчет” преку видео приказ или преку објава на фан страните на градоначалниците на социјалните мрежи споредено со претходно 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, и оваа година, општините од Полошкиот регион се општини кои се помалку отчетни во однос на останатите, и тоа само две општини од Полошкиот регион подготвиле документ за отчетност кон своите граѓани за 2022 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 2022).

Без разлика на опфатот на информации, за фискалната 2022 година поголем број од општините од Источниот регион (8/11 општини), Југоисточниот регион (5/10 општини) и Вардарскиот регион (6/9 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 8 партнер општини на проектот од втората група и тоа: Битола, Новаци, Прилеп, Радовиш, Крива Паланка, Јегуновце, Веница и Делчево.**

**Истовремено, општините Велес, Гевгелија, Илинден и Кавадарци како партнер општини на проектот од првата група општини продолжуваат со добрите практики за транспарентност укажувајќи на одржливост и зголемена свест од потребата за висока буџетска транспарентност.**

**Добри примери за отчетност кон граѓаните за 2022 година**

<b>Регион</b>	<b>Општина</b>
Регион Пелагонија	Битола
	Демир Хисар
	Новаци
	Прилеп
Скопски Регион	Аеродром
	Илинден
Југоисточен регион	Валандово
	Гевгелија
	Радовиш
Североисточен регион	Крива Паланка

<sup>37</sup> Врз основа на спроведени теренски анкети и перцепции на граѓаните во 2021

Полошки регион	Јегуновце
Вардарски регион	Велес
	Градско
	Кавадарци
Источен регион	Виница
	Делчево
	Карбинци
	Пехчево
	Чешиново-Облешево

## 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 2022-2023 година, 51% од општините во РСМ организирале **форум** со граѓаните и општествените чинители, наспроти 49% во фискалната 2021-2022.

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

Најголем број на општини кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните при носењето на буџетските одлуки се од Источниот плански регион (7/11 општини), Југоисточниот плански регион (7/10 општини) и Пелагонискиот плански регион (6/9 општини).

**Оваа година, при следењето на отвореноста на општините, дополнително се следеше и повратната информација од општината кон граѓаните за статусот на предлозите добиени од граѓаните.** Информација за достапност на записник од спроведени форуми или добиени писмени предлози се прибираше преку БПИЈК, а со дополнителна вредност и издржаност на наодите.

Сите општини кои употребиле каква било форма на вклученост на граѓаните при креирање на буџетот на општината (вкупно 51 ЕЛС), споделиле информации за статусот со објаснување за прифатени или не прифатените предлози од страна на граѓаните како и за степенот на имплементација на оние кои се прифатени предлози. На прашањето: “На кој начин ги известувате граѓаните дали нивните предлози ќе бидат вклучени во програмите за буџетот за следната година?”, општините најчесто одговориле дека граѓаните се известуваат преку објава на веб- страниците и дополнително во рамки на објавените годишни програми.





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

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

За тековниот мониторинг период, кумулативно повеќе општини одговориле на барањата споредено со претходната година и тоа 56 од 81 ЕЛС доставиле одговор, додека 14 од нив го доставиле одговорот со задоцнување (после истекување на законски утврдениот рок од 20 дена), но 25 воопшто не доставиле одговор на барањата.

ЕЛС во регион	Поднесени Барања за ПИЈК	Навремено одговорени	Ненавремено одговорени	Неодговорени/Одбиени
Скопски	18	5	2	11
Вардарски	9	7	0	2
Југоисточен	10	6	2	2
Источен	11	6	2	3
Североисточен	6	4	1	1
Пелагониски	9	4	3	2
Полошки	9	4	2	3
Југозападен	9	6	2	1
<b>Вкупно</b>	<b>81</b>	<b>42</b>	<b>14</b>	<b>25</b>

## 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**<sup>38</sup>.

### Стратегии за управување со даноците и управување со ризиците кај општините

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

Управување со ризик вклучува воспоставување соодветна рамка и култура за примена на логично и систематско идентификување и управување со ризиците. Управување со ризикот бара сите избрани членови и службеници да користат интерактивен процес кој се состои од последователни чекори, 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, 17 ЕЛС од 81 одговориле (и доставиле) дека општината има усвоена Стратегија за управување со ризици. Останатите ЕЛС или воопшто немаат подготвено стратегија за управување со ризиците или пак истите постојат но се со изминат рок.

<sup>38</sup> Види повеќе на [https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Transparentnost-i-danotsi\\_FINAL\\_FINAL-02092021.pdf](https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Transparentnost-i-danotsi_FINAL_FINAL-02092021.pdf)

Оваа година, сите општини кои имаат стратегија за управување со ризици, со валиден временски опфат, ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци како што се ниската стапка на прибирање на локални даноци и/или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот и наплатата на даночните приходи. За споредба, минатата година само 16 од вкупно 20 општини кои поседувале Стратегија за управување со ризиците ги опфатиле и ризиците за локални даночни 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 како: одделение за администрирање на приходи за евидентирање и контрола на даночните приходи, одделение за утврдување и наплата на данок на имот, одделение за даноци и комунални такси итн. Во 26 општини во РСМ постои посебно одделение за администрирање на локалните даночни приходи, додека кај останатите не се издвоени во организациската структура и се вообичаено дел од друго одделение или пак сектор, најчесто во рамки на секторот за финансии.

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

Наодите за овој мониторинг период укажуваат дека, на веб- страниците кај 54 општини (од кои 9 општини од првата група партнер општини на Проектот на УСАИД и 11 од втората група), има контакт информации од службените лица од одделенијата и секторите за даноци и финансиски прашања, додека кај останатите 33% од ЕЛС не постои контакт информација, што го отежнува пристапот за информирање и комуникација на граѓаните, а се однесуваат на локалните даноци.

Информирањето на граѓаните за локалните даноци, како на пример информации за тоа кои даноци ги администрира општината, стапката на данокот/ците, обврските на даночните обврзници и слично не е редовна пракса. Имено, повеќе од половина (50 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 42 општини имале објавено информации за локалните даноци. Останатите општини во РСМ на своите страници немаат никакви информации кои се однесуваат на локалните даноци, даночни стапки, начинот на пресметка и слично.

Според Законот за даноците на имот, општините ги изготвуваат даночните решенија за данок на имот до крајот на првиот квартал за тековната година. По нивната подготовка општините ги доставуваат до даночните обврзници. Во пракса, по подготовката на даночните решенија физичкото доставување на даночните решенија за данок на имот временски варира кај ЕЛС, па така кај некои ЕЛС даночните решенија се доставуваат во текот на месец април, додека кај други до јули што според граѓаните<sup>39</sup> може да доведе до нејасноти, за времето кога треба да ги примат даночните решенија, како и роковите за да ја подмират обврската кон ЕЛС.

---

<sup>39</sup> Според разговори со граѓаните и нивна реакција при теренски интервјуа 2022

Физичкото доставување на решенијата за данок на имот исто така е предизвик за општините<sup>40</sup>. 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.

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

Две третини од општините во РСМ (58 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 54. Оттука, може да се увиди **поместување во насока на зголемена свест кај општините за потребата од објавување и информирање на граѓаните – даночните обврзници за локалните даноци но, сепак постои значителен простор за подобрување на информирање на јавноста за системот и процесот на прибирање на локалните даноци** што пак би придонел во унапредување на транспарентноста и придонесување кон даночниот морал за доброволното исполнувањето на даночната обврска на даночните обврзници.

## Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните

Вклученоста на граѓаните во степенот на влијанието врз трошењето на собраните даноци на општината го мериме и преку отвореноста на седниците на општините и организирањето на јавни расправи по основ на завршната сметка, а дополнително и ангажираноста на општините во поттикнувањето на вклучување на граѓаните во локалните политики. Според Законот за локална самоуправа<sup>41</sup> седниците на Советот на општината се јавни и секој граѓанин има можност да присуствува. Во 2022 година, кај 21 од општините, седниците на Советот биле отворени но, со претходна најава/пријава, додека кај 52 општини, граѓаните може да присуствуваат на седниците без претходна најава. Поради обезбедување на просторни услови и можност за ефикасна организација на процесот на одржување на седниците, општините бараат пријава/информирање за присуство на седниците преку службите во општините. Како резултат на кризата со Ковид-19, дел од општините започнаа да ги пренесуваат во живо седниците на Советот преку YouTube канали и ја продолжиле ваквата пракса, а како добри примери ги издвојуваме: општина Велес (прва група партнер општините) и општините Веница, Демир Капија, Желино, Зрновци и Кочани (втора група партнер општини).

Кај 12 ЕЛС е забележано присуство на граѓаните на Седницата за гласање на Завршната сметка на буџетот на општината (за фискална 2022 година).

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

<sup>40</sup> Врз основа на теренски разговори со општините во 2022

<sup>41</sup> Член 42 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник на РМ бр. 02/05),

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

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



Канали за информирање на граѓаните за јавни расправи и седници

## Неплатени доспеани обврски

Во овој период на следење на степенот на транспарентност кај општините дополнително ја следиме и достапноста на информации за висината на неплатени доспеани обврски на ЕЛС како дополнување на квалитативните наоди. Освен достапноста на кварталните извештаи за извршување на буџетот на општините, ја анализираме и неговата содржина односно достапноста на посебниот дел „K2“ образецот кој го содржи и податокот за неплатените доспеани обврски на ЕЛС. Кај 53 од 66 општини чиешто квартални извештаи се достапни, може да се прегледаат и K2 обрасците, додека кај 13 од нив, K2 обрасците не се достапни.

За прв пат во највисокиот ранг на општини со „многу висок“ интензитет на даночна транспарентност, се вбројуваат и искачуваат општините Велес, Берово и Крива Паланка (сите три се партнер општини на проектот од кои Велес е дел од првата група партнер општини, додека Берово и Крива Паланка од втората група).

Следствено на овие три општини со многу висок степен на даночна транспарентност, општини со **висок степен на даночна транспарентност во споредба со останатите, се издвојат 13 општини**, што укажува на поставување и постоење на добри практики на транспарентност за локалните приходи. Спротивно на ова, 12 општини воопшто или во минимална мера прават напори за информирање на граѓаните за управувањето со локалните приходи.

Општо кажано, **даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија бележи значително подобрување во споредба со минатата година.**

**Општините Велес, Берово и Крива Паланка, во овој период се издвојуваат како даночно најтранспарентни општини**, додека општините Росоман, Студеничани, Петровец и Горче Петров се наоѓаат на последното место со многу низок степен на даночна транспарентност.

Интензитет на даночна транспарентност кај ЕЛС за 2022-2023

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

Велес	92%
Берово	83%
Крива Паланка	83%
Битола	79%
Прилеп	79%
Охрид	79%
Град Скопје	75%
Карбинци	75%
Струмица	71%
Илинден	67%
Гевгелија	67%
Кавадарци	67%
Кочани	67%
Македонски Брод	67%
Брвеница	63%
Виница	63%

Ресен	58%
Аеродром	58%
Гази Баба	58%
Богданци	58%
Валандово	58%
Ново Село	58%
Демир Капија	58%
Делчево	58%
Сопиште	58%
Демир Хисар	54%
Свети Николе	54%
Зрновци	54%
Дебар	54%
Босилово	54%
Могила	50%
Василево	50%
Чешиново-Облешево	50%
Дебарца	50%
Кичево	50%
Центар Жупа	50%
Теарце	50%
Крушево	46%
Старо Нагоричане	46%
Чашка	46%
Штип	46%
Центар	46%
Новаци	42%
Радовиш	42%
Врапчиште	42%
Маврово и Ростуше	42%

Конче	38%
Куманово	38%
Пробиштип	38%
Кисела Вода	33%
Чучер Сандево	33%
Кратово	33%
Желино	33%
Бутел	29%
Јегуновце	29%
Лозово	29%
Пехчево	29%
Липково	25%
Ранковце	25%
Боговиње	25%
Гостивар	25%
Македонска Каменица	25%
Струга	25%
Арачиново	21%
Карпош	21%
Градско	21%
Неготино	21%
Вевчани	21%
Пласница	21%

Долнени	17%
Кривогаштани	17%
Тетово	17%
Чаир	13%
Зелениково	8%
Сарај	8%
Шуто Оризари	8%
Дојран	8%
Ѓорче Петров	4%
Петровец	4%
Студеничани	4%
Росоман	4%

Споредено со претходната година, дел од општините ја подобриле додека други општини ја намалиле транспарентноста за локалните даноци<sup>42</sup>.

Општина Македонски Брод бележи значително подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за 42 процентни поени во споредба со минатата година. Во оваа група на општини кои значително ја подобриле даночната транспарентност се издвојуваат и општините Струмица и Старо Нагоричане со унапреден степен на даночна транспарентност за 33 процентни поени соодветно. Трите општини се партнери на Проектот на УСАИД.

Од друга страна, постојат 26 општини кои не го задржале рангот од минатата година, и бележат уназадување кај даночната транспарентност. Меѓу нив како општини кои бележат значително уназадување се: Кривогаштани, Вевчани и Ѓорче Петров чијшто степен на даночна транспарентност е намален за 38, 33 и 25 процентни поени соодветно.

Причината за намалувањето на транспарентност кај овие општини најчесто се должи на ненавременото ажурирање на Стратегијата за управување со ризици на општините или непостоење, не подготвување на годишен извештај или негова недостапност, промена и/или изработка на нова веб- страница како и недоставувањето на одговор на испратеното БПИК со цел прибирање на релевантните податоци.

Општина	Подобрување
Македонски Брод	42%
Струмица	↑ 33%
Старо Нагоричане	↑ 33%
Теарце	↑ 29%
Аеродром	↑ 25%
Виница	↑ 25%
Крива Паланка	↑ 25%
Јегуновце	↑ 21%
Гевгелија	↑ 21%
Богданци	↑ 17%
Ново Село	↑ 17%
Дебрца	↑ 17%
Врапчиште	↑ 17%
Липково	↑ 17%
Велес	↑ 17%
Чашка	↑ 17%
Делчево	↑ 13%
Берово	↑ 13%

Општина	Подобрување
Брвеница	↑ 13%
Штип	↑ 13%
Новаци	↑ 13%
Арачиново	↑ 13%
Пласница	↑ 13%
Зрновци	↑ 13%
Босилово	↑ 12%
Карбинци	↑ 8%
Демир Капија	↑ 8%
Ранковце	↑ 8%
Тетово	↑ 8%
Дебар	↑ 8%
Чучер Сандево	↑ 8%
Крушево	↑ 4%
Радовиш	↑ 4%
Пробиштип	↑ 4%
Град Скопје	↑ 4%
Свети Николе	↑ 4%

<sup>42</sup> 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 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>



<i>Општина</i>	<i>Стагнација</i>
Битола	⇒ 0%
Бутел	⇒ 0%
Градско	⇒ 0%
Демир Хисар	⇒ 0%
Желино	⇒ 0%
Зелениково	⇒ 0%
Конче	⇒ 0%
Кочани	⇒ 0%
Лозово	⇒ 0%
Маврово и Ростуше	⇒ 0%
Могила	⇒ 0%
Охрид	⇒ 0%
Петровец	⇒ 0%
Прилеп	⇒ 0%
Ресен	⇒ 0%
Сарај	⇒ 0%
Сопиште	⇒ 0%
Центар	⇒ 0%
Чешиново-Облешево	⇒ 0%

<i>Општина</i>	<i>Намалување</i>
Центар Жупа	↓ -4%
Чаир	↓ -4%
Росоман	↓ -4%
Студеничани	↓ -4%
Боговиње	↓ -4%
Илинден	↓ -4%
Валандово	↓ -5%
Дојран	↓ -8%
Карпош	↓ -8%
Кавадарци	↓ -8%
Кичево	↓ -8%
Струга	↓ -13%
Гази Баба	↓ -17%

<i>Општина</i>	<i>Намалување</i>
Куманово	↓ -17%
Пехчево	↓ -17%
Неготино	↓ -17%
Долнени	↓ -17%
Кисела Вода	↓ -17%
Кратово	↓ -17%
Гостивар	↓ -17%
Македонска Каменица	↓ -17%
Шуто Оризари	↓ -17%
Василево	↓ -17%
Ѓорче Петров	↓ -25%
Вевчани	↓ -33%
Кривопаштани	↓ -38%

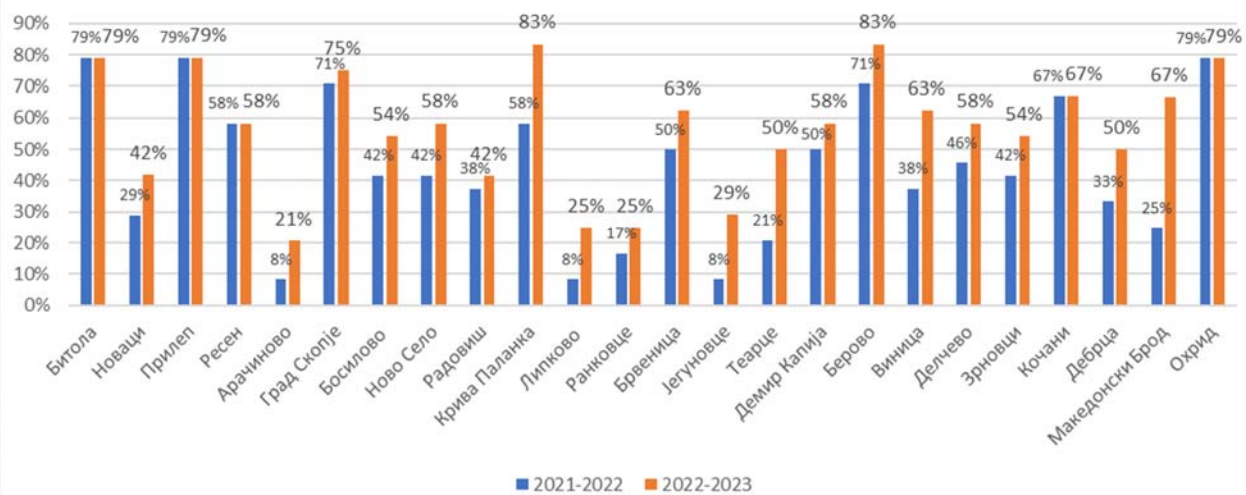
## Интензитет на даночна транспарентност кај партнер општините на проектот

Партнер општините на проектот од втората група: Веница, Јегуновце, Крива Паланка, Македонски Брод и Теарце, бележат значително подобрување во даночната транспарентност. Нивниот интензитет на даночна транспарентност во просек е зголемен за 28 процентни поени.

Општина	2021-2022	2022-2023	Промена
Арачиново	8%	21%	↑ 13%
Берово	71%	83%	↑ 13%
Битола	79%	79%	→ 0%
Босилово	42%	54%	↑ 13%
Брвеница	50%	63%	↑ 13%
Веница	38%	63%	↑ 25%
Град Скопје	71%	75%	↑ 4%
Делчево	46%	58%	↑ 13%
Дебарца	33%	50%	↑ 17%
Делчево	46%	58%	↑ 13%
Демир Капија	50%	58%	↑ 8%
Зрновци	42%	54%	↑ 13%
Јегуновце	8%	29%	↑ 21%
Кочани	67%	67%	→ 0%
Крива Паланка	58%	83%	↑ 25%
Липково	8%	25%	↑ 17%
Македонски Брод	25%	67%	↑ 42%
Новаци	29%	42%	↑ 13%
Ново Село	42%	58%	↑ 17%
Охрид	79%	79%	→ 0%
Прилеп	79%	79%	→ 0%
Радовиш	38%	42%	↑ 4%
Ранковце	17%	25%	↑ 8%
Ресен	58%	58%	→ 0%
Теарце	21%	50%	↑ 29%

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

Степен на даночна транспарентност кај партнер општините - втора група



## 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 2022-2023 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 10,96 (2022-2023).
- Во фискалната 2022-2023 година, **8** ЕЛС се вбројуваат во категоријата на најтранспарентни општини и тоа Аеродром, Центар, Радовиш, Берово, Делчево, Кочани, Кичево и Центар Жупа со максимален број на индексни поени за буџетска транспарентност
- Кај групата на најтранспарентни општини (16 ЕЛС) за овој период се бележи општо унапредување на фискалната транспарентност споредено со претходната година.
- **Во групата на шеснаесетте прворангирани најтранспарентни општини (16 ЕЛС) за овој период се вбројуваат и четири тековни партнер општини на проектот и тоа: Радовиш, Берово, Делчево и Кочани.**
- **Кај 42 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 Петровец (+8), Центар (+6), Липково(+6) и Пласница (+6).
- Индексот на буџетска транспарентност **кај 24те партнер општини, од втората група кои се поддржани од проектот на УСАИД, бележи значително подобрување во однос на минатата година**. Просечниот индекс на овие општини е зголемен за 2,4 индексни поени во 2022-2023 година.
- Општините од Североисточниот регион оваа година во просек се најтранспарентни на регионално ниво споредено со општините од другите плански региони со висок просек од 13/16 индексни поени.
- Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за фискалната 2022/23 година се бележи кај општините Гостивар и Ѓорче Петров, чијшто индекс е намален за 6 и 7 индексни поени соодветно во споредба со претходната година.
- **Усвоениот буџет за 2023 година и Завршната сметка на буџетот за 2022 година се најчесто достапни буџетски документи.**
- **Оваа година, 45 од општините имаат подготвено Граѓански буџет што укажува на зголемена свест на општините за информирање на граѓаните.**

- Во разгледуваниот период на мониторинг за фискалната 2022-2023 година **48% од општините дале “отчет” кон граѓаните** за преземените и спроведени активности на општините во 2022 година наспроти 42% во претходната година, што бележи зголемување.
- На регионално ниво, општините од Полошкиот регион се сметаат за општините кои се помалку отчетни во однос на останатите.
- Во фискалната 2022-2023 година, 51% од општините во РСМ организирале форум со граѓаните и општествените чинители, наспроти 49% во фискалната 2021-2022.
- Најголем број на општини кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните при носењето на буџетските одлуки се од Источен плански регион (64%), Југоисточен регион (70%) и Пелагонискиот плански регион (67%).
- Сите општини кои употребиле каква било форма на вклученост на граѓаните при креирање на буџетот на општината, споделиле информации за статусот со објаснување за прифатени или не прифатените предлози од страна на граѓаните како и за степенот на имплементација на оние кои се прифатени предлози. на прашањето: “На кој начин ги известувате граѓаните дали нивните предлози ќе бидат вклучени во програмите за буџетот за следната година?”, општините најчесто одговориле дека граѓаните се известуваат преку објава на веб страните и дополнително во рамки на објавените годишни програми.

#### **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 најголем дел од општините во РСМ постои простор за унапредување на даночната транспарентност.
- ***За прв пат, општините Велес, Берово и Крива Паланка (сите три се партнер општини на проектот од кои Велес е дел од првата група партнер општини, додека Берово и Крива Паланка од втората група) се вбројуваат во категоријата на општини со многу висок степен на даночна транспарентност.***
- Како општини кои имаат висок степен на даночна транспарентност во споредба со останатите, може да се издвојат 13 општини, што укажува на постоење на добри практики на транспарентност во делот на локалните приходи, што пак не е случај со 12 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 8 партнер општини и тоа: Битола, Прилеп, Град Скопје, Брвеница, Виница, Кочани, Македонски Брод и Охрид.***
- Општините Македонски Брод (*дел од втора група партнер општини*) и Старо Нагоричане (*дел од првата група партнер општини*) бележат значително подобрување на степенот на даночна транспарентност и тоа за 42 и 33 процентни поени соодветно во споредба со минатата година.
- Само 17 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.
- Во периодот на мониторинг, 26 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 (58 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.
- Кај 53 од општините чијшто квартални извештаи се достапни, може да се прегледаат и К2 обрасците, додека кај 13 од нив, К2 обрасците не се достапни. Од друга страна, општини чијшто квартални извештаи не се јавно објавени или не се добиени преку БПИЈК се 15.

### **Препораки:**

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

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

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

## ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ

1. IMF, 2022, How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?. Достапен: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>
2. International Budget Partnership, Open Budget Survey, 2021, Достапен: <http://www.ipp-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 буџети, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 203/2022
10. Закон за буџетите, и измени, Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/2015, 167/16.
11. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Р Македонија, бр.5/02
12. Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр.101/2019)
13. 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
14. 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/>
15. 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](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/PFM-Reform-Programme_MK-DEC-2017_final-VLADA.pdf)
16. 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](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf)
17. Закон за буџети, достапен на: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/09/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D0%B8.pdf>
18. Центар за економски анализи, ЦЕА, веб портал за буџетот на Р. Македонија – "Колку не чини Македонија", <http://www.mkbudget.org/>
19. 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>
20. Центар за економски анализи, ЦЕА, Индекс на буџетска транспарентност на ЕЛС во РСМ, ЦЕА, Достапен: <https://cea.org.mk/projekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>
21. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2021, Даночна транспарентност на општините Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа во Република Северна Македонија наспроти интересот на граѓаните, достапно на [https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Transparentnost-i-danotsi\\_FINAL\\_FINAL-02092021.pdf](https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Transparentnost-i-danotsi_FINAL_FINAL-02092021.pdf)
22. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2021, Документ за јавни политики за даночна транспарентност: ЦЕА Бриф: Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа Република Северна Македонија наспроти интересот на граѓаните, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Brif-za-javni-politiki-za-danochna-transparentnost-020921.pdf>
23. Веб страниците на сите единици на локална самоуправа во РСМ
24. Прибрани материјали и информации по поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер кај сите ЕЛС