

**Популизмот и клиентелизмот во јавните расходи
на локално ниво:
Индекс на рано предупредување за популизам и
клиентелизам**

Центар за економски анализи-ЦЕА



Скопје, Јули 2023

Содржина

Методолошки пристап	4
Индикатор 1. Трошење по специфични избрани ставки	5
Индикатор 2. Индекс на фискална транспарентност	5
Индикатор 3. Индекс на партиципативно буџетирање	5
Индикатор 4. Доспеани неплатени обврски	6
Индекс за рано предупредување за популизам и клиентелизам кај планските региони и ЕЛС во 2022 година.....	6
Индекс на рано предупредување за популизам и клиентелизам кај ЕЛС во 2020-2022 година ..	8
Индекс за рано предупредување за популизам и клиентелизам кај ЕЛС по одделни индикатори	9

Популизмот и клиентелизмот во јавните расходи на локално ниво: Индекс на рано предупредување за популизам и клиентелизам

Северна Македонија веќе подолг период се наоѓа во една социо-економска криза, која тешко би можело да се надмине доколку не и се пристапи системски и рационално. Со ставот кој го изнесе ЦЕА на крајот од 2020 година, во своето издание Популизмот и клиентелизмот во политичката економија на Северна Македонија, поттикна размислување и актуелизирање на темата популизам и клиентелизам, но понуди и платформа во неколку точки на крајот на документот за кои е потребно да се изјаснат политичките партии¹.

На локално ниво важно е да се земе во предвид дека ситуацијата е не помалку алармантна. Иако постои добра законска регулатива во законот за буџетите² и законот за финансирање на ЕЛС³ сепак, тие не се почитуваат до крај, а и централната власт дополнително го поттикнува популизмот и клиентелизмот на локалната власт како и неетичкото однесување на избраните и именуваните функционери на локално ниво во ЕЛС и во комуналните претпријатија формирани од ЕЛС преку откуп на долговите на ЕЛС⁴ и комуналните претпријатија формирани од ЕЛС и преку непочитување на фискалните правила кои самата централната власт ги има донесено.

ЦЕА укажа дека откупот на долгови на ЕЛС е инструмент кој води кон синдикализирање на трошоците од неодговорно работење на избрани и именувани функционери и кој води кон натамошно еродирање на правната држава⁵. Во таа насока, укажуваме и на неодговорноста на Министерството за финансии, со непочитување на фискалното правило за буџетите на ЕЛС, кое тоа го воведе, сопствените приходи на основниот буџет на ЕЛС да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години. Имено, самата Влада во 2019 година го зголеми процентот на 30%⁶, во 2021 на 50%⁷, а ЕЛС и денес продолжуваат со непроменети практики кои водат до повторно кумулирање на вакви обврски.

¹ Види повеќе овде: [ЦЕА \(2020\); Популизмот и клиентелизмот во политичката економија на Република Северна Македонија](#)

² [Види повеќе овде](#)

³ [Види повеќе овде](#)

⁴ [Види повеќе овде](#)

⁵ [Види повеќе овде](#)

⁶ [Види повеќе овде](#)

⁷ [Види повеќе овде](#)

Методолошки пристап

Сакајќи да укажеме на сериозноста на ситуацијата со јавните финансии на локално ниво, кое ниво на владеење е најблизу до граѓаните, дизајниравме методологија за рано предупредување за клиентелизмот и популизмот на ниво на ЕЛС⁸.

- 1. Во дизајнирањето на методологијата за мерење на Индексот за рано предупредување за клиентелизмот и популизмот на локално ниво беа опфатени четири аспекти на кои им беше дадена иста тежина/пондер.**
- 2. Инсистиравме методологијата да не почива на перцепции туку на мерливи феномени.**
- 3. Не дека перцепцијата не е поволна мерка туку во овој пристап на методологија на рано предупредување е добро да се базира евентуалната реакција на градоначалникот и/или централната власт за подобрување на мерливи величини.**
- 4. Индикаторите имаат ист пондер во композитниот Индекс за рано предупредување за клиентелизмот и популизмот на локално ниво во ова првично мерење.**

Ги земаме во предвид следните индикатори од кои произлегува индексот за рано предупредување на клиентелизмот и популизмот на локално ниво:

- Индикатор 1. Трошење по специфични избрани ставки
 - Извор на податоците е Трезорот на Министерството за финансии
 - Избрани се ставки кои се однесуваат на надоместокот за вработените, ставки кои се подложни на дискрециони одлуки и ставки кои во минатото предизвикувале интерес кај јавноста
- Индикатор 2. Индекс на фискална транспарентност
 - Овој индекс ЦЕА го произведува подолга низа на години и е добро познат на јавноста
- Индикатор 3. Индекс на партиципативно буџетирање
 - Овој индекс ЦЕА го произведува подолга низа на години и е добро познат на јавноста
- Индикатор 4. Доспеани неплатени обврски
 - Извор е Министерството за финансии

Секако дека употребените индикатори се повеќе прокси бидејќи не мора да значи дека недостаток од транспарентност и партиципативноста водат директно до популизам и клиентелизам но честото не почитување на овие принципи и инструменти може да водат кон поволен амбиент за еродирање на јавните финансии кон водат кон популизам и клиентелизам

⁸ Благодарност до д-р Јован Близнаковски од ИСППИ при УКИМ во Скопје на корисните сугестии кон ЦЕА методологијата. Секако дека за сите грешки и недостатоци одговорноста е на ЦЕА.

во поширокиот амбиент на политичка економија и како такви може да се користат за рано предупредување до градоначалниците и централната власт.

Овој индекс има вредност од 0 до 100, каде што колку поголема вредност има индексот толку повеќе постојат индикации за присуство висок степен на клиентелизам кај општините.

Понатаму, даваме повеќе детали за индикаторите.

Индикатор 1. Трошење по специфични избрани ставки

- 401120 - Основни плати државни службеници
- 401130 - Основни плати други вработени
- 420 - Патни и дневни расходи (Патувања во земјата и странство: хранарина-дневница, патни расходи, сместување, споредни расходи).
- 425 - Договорни услуги ((4251- Изнајмување на простор и опрема (канцеларија, магацин, опрема, моторни возила), 4259-Други договорни услуги (преведувачи, копирање, печатење, научно истражување, консултантски услуги и др.))
- 427 - Привремени вработувања
- 483110 - Купување на канцелариски мебел (не е вклучен училишниот мебел)
- 483190 - Купување на друг мебел (не е вклучен училишниот мебел)
- 486110 - Моторни возила (не се вклучени камиони, пловни објекти, воздухоплови).

Избраните ставки од расходната страна на буџетите на општините се земени како специфични, кои иако не претставуваат голем процент од вкупниот буџет на општината, честопати се користат за популистички цели или предизвикувале интерес кај јавноста во минатото.

Индикатор 2. Индекс на фискална транспарентност

Транспарентноста и отвореноста на општините е клучна во разбирањето на граѓаните за трошењето на јавните средства. Недостатокот или половичните информации за трошењето на јавните средства од страна на единиците на локална самоуправа во Северна Македонија е “кочница” за постоење на отчетност во едно демократско општество. Ниската свест од потребата за поголема транспарентност на трошењето на јавните средства придонесува до неефикасна алокација на средствата што не е во интерес на граѓаните и задоволување на нивните потреби. ЦЕА веќе неколку години ја мери транспарентноста на општините преку методологија која е меѓународно прифатена (International Budget Partnership), кој го мери ОВІ индексот, а е прилагодена на локално ниво.⁹

Индикатор 3. Индекс на партиципативно буџетирање

Отвореноста на општините за вклучување на граѓаните во креирање локални политики го отсликува демократското општество на локално ниво, преку која се додава дополнителна вредност и перцепција дека општините го ценат мислењето на граѓаните. Процесот на партиципативно буџетирање кој претпоставува директно учество на граѓаните во донесувањето

⁹ <https://cea.org.mk/fiskalna-transparentnost-na-opshtinite-vo-severna-makedonija/>

одлуки ја минимизира моќта на нечесните политичари и ги прекинува воспоставените односи патрон-клиент (клиентелизам). Со воспоставување механизми на надгледување на резултатите, како и со јавните расправи за буџетот, се зголемува транспарентноста и отчетноста на локалната власт и градоначалникот. Сето ова евентуално треба да води кон намалување на корупцијата. ЦЕА од 2019 спроведува мониторинг на партиципативно буџетирање на општините.

Индикатор 4. Доспеани неплатени обврски

Голем дел од општините во текот на годините акумулирале големи долгови. Тие долгови на општините ја принудиле централната Власт да реагира со десетици милиони евра – пари на даночните обврзници за покривање на општинските долгови. На крајот од 2018- та година, согласно член 5 од Законот за финансиска поддршка на единиците за локална самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски, на општините им се распределила финансиски средства во висина од 51% од износите на пријавени обврски. Иако обврските беа делумно санирани, дел од општините и натаму продолжува со кумулирање на нови обврски.

Индекс за рано предупредување за популизам и клиентелизам кај планските региони и ЕЛС во 2022 година

Според трошењата на општините на специфични ставки, доспеаните неплатени обврски, степенот на транспарентност и учеството на граѓаните во креирањето на буџетот, општините во кои се покажаа индиции за присуство највисок степен на клиентелизам и популизам во **2022** година се **Чаир, Тетово, Долнени, Врапчиште, Гостивар, Сарај, Кривогаштани, Петровец, Студеничани и Сопиште**, додека во **2020** година покрај општина Сарај, индиции за евентуален висок популизам постои и кај општините **Теарце, Брвеница, Демир Капија, Неготино, Лозово, Струга, Студеничани, Сарај, Врапчиште, Ранковце**.

Според спроведеното мерење, тоа се општини кои покажале висок степен на трошење на специфичните избрани расходи, општини кои имаат доспеани а неплатени обврски, и ниско до средно ниво на буџетска транспарентност и вклученост на граѓаните во буџетскиот процес.

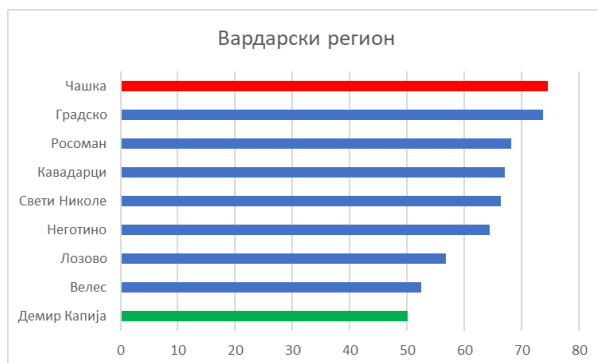
Како општини кои прикажале најмал сомнеж за нерационално трошење на јавните ресурси и најголема отвореност кон граѓаните во 2022 се издвојуваат општините **Центар Жупа, Валандово, Аеродром, Центар, Демир Хисар, Штип, Куманово, Ново Село, Јегуновце и Берово**. Додека пак во 2020 година, општините кои имаат покажале најголема рационалност се: **Центар Жупа, Берово, Велес, Вевчани, Богданци, Зрновци, Прилеп, Карбинци, Битола, Кочани**.

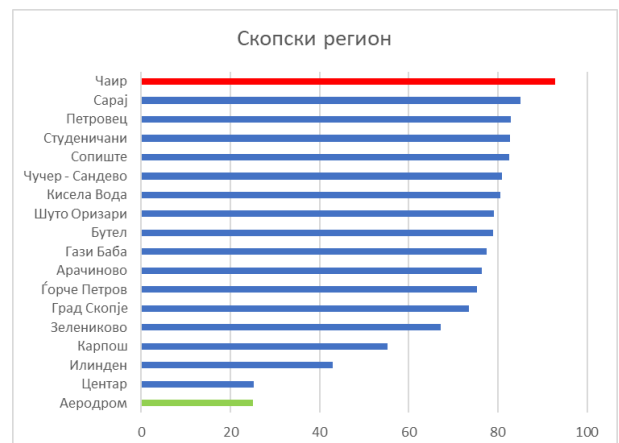
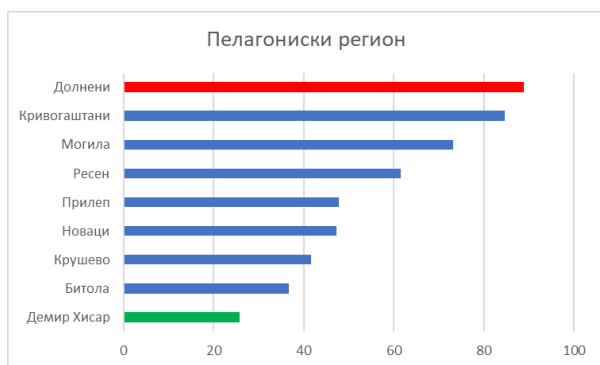
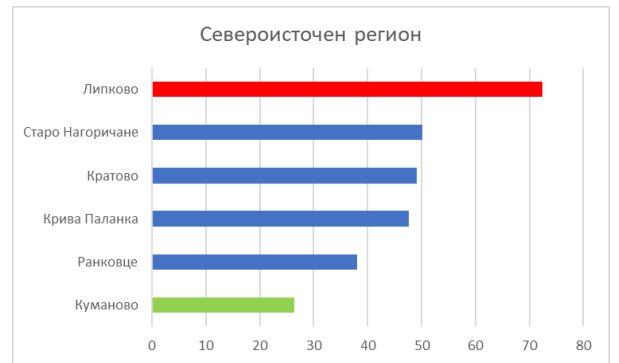
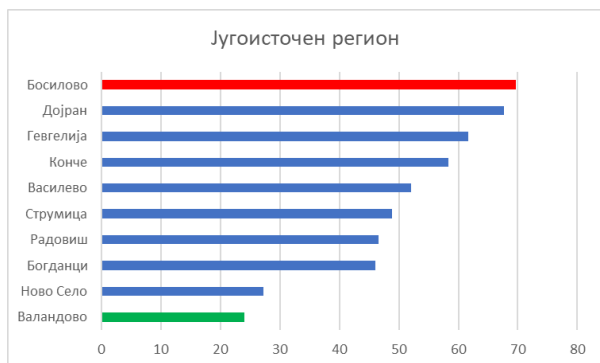
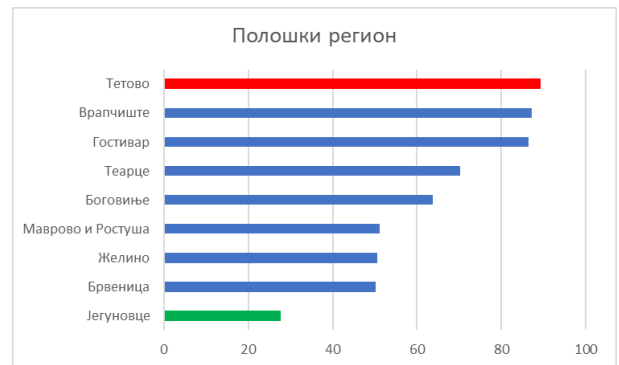
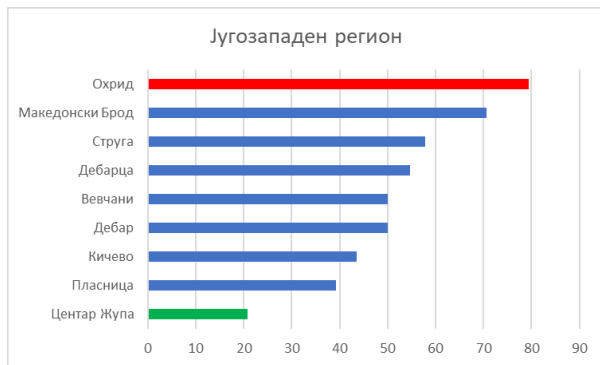
Оттука, може да констатираме дека општините Центар Жупа и Берово, се општини кои се издвојуваат од останатите и кај нив е прикажана најголема рационалност.

Доколку се разгледува просечниот индекс по региони, ќе забележиме дека најголем степен на предупредување за популистичка и клиентелистичка политика во 2022 се води во Скопскиот регион, додека најнизок степен има во Североисточен регион. Во 2020 година, има целосна промена во просечниот индекс на регионално ниво, па така, најмногу индиции за висок степен на популизам има во Полошкиот регион, додека најмали повторно во Источниот регион.



Деталниот приказ на Индексот од 2022 година, по општини во самите региони е прикажан на следните графיקони:





Индекс на рано предупредување за популизам и клиентелизам кај ЕЛС во 2020-2022 година

Влошување на индексот на рано предупредување за популизам и клиентелизам, односно зголемување на индексот на популизам и клиентелизам се забележува кај општините:

- Кисела Вода
- Зрновци
- Тетово
- Шуто Оризари
- Долнени

Подобрување на индексот на рано предупредување за популизам и клиентелизам, односно намалување на индексот на популизам и клиентелизам се забележува кај општините:

- Јегуновце
- Ранковце
- Штип
- Кичево
- Демир Капија



Индекс за рано предупредување за популизам и клиентелизам кај ЕЛС по одделни индикатори

- **Индикатор 1. Трошење по специфични избрани ставки**

Според индикаторот 1, односно трошењето на општините по специфични ставки, најмногу трошења по тие основи во 2022 година направиле општините Пласница, Сарај и Вевчани додека најмалку трошења направиле Брвеница, Гази Баба, Ресен и Врапчиште. Во 2020 пак, најмногу трошења по специфичните ставки како процент од вкупните трошоци, направиле Вевчани, Арачиново, Чучер Сандево и Пласница, додека најмалку по тие ставки трошеле општините Куманово, Гостивар, Карпош и Град Скопје.

- **Индикатор 2. Индекс на фискална транспарентност**

Фискалната транспарентност на општините во РСМ генерално е подобрена во фискалната 2020-2021 година во однос на изминатите фискални години (2014-2015, 2016-2017, 2017-2018, 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022). Според индексот на достапност на буџетските документи, во фискалната 2022-2023 година, единиците на локална самоуправа Аеродром, Центар, Радовиш, Берово, Делчево, Кочани, Кичево и Центар Жупа ги имаат максималните бодови на буџетска транспарентност, што не беше случај во претходната фискална година кога Берово и Велес ги имаа максималните поени. Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за

фискалната 2022-2023 година има општина Ѓорче Петров чијшто индекс е намален за 7 индексни поени во споредба со претходната година.

- **Индикатор 3. Индекс на партиципативно буџетирање**

Отвореноста на општините за вклучување на граѓаните во креирање локални политики е тесно поврзана со транспарентноста, која додава дополнителна вредност и перцепција дека општините го слушаат гласот на граѓаните. Во фискалната 2022-2023 година 51% од општините спровеле форум наспроти 49% во фискалната 2021-2022 на кој биле вклучени граѓаните. Општините најчесто спроведуваат форуми за дефинирање на приоритети во буџетите за следната година, односно спроведуваат буџетски форуми за граѓаните. Од друга страна, мал е бројот на општините кои имаат пракса покрај буџетските форуми да спроведуваат и форуми за локален економски развој (ЛЕР) на кои граѓаните имаат можност да ги искажат идеите и ставовите поврзани со економијата на локално ниво. Најголем број од општините кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните се од Југоисточен регион (70%) но исто така и од Источниот регион (64%) и Пелагонискиот регион (67%).

- **Индикатор 4. Доспеани неплатени обврски**

Според последниот но не помалку важен индикатор, доспеани а неплатени обврски, во 2022, општини кои имаат највисок процент на доспеани неплатени обврски од вкупниот буџет се Охрид, Тетово, Желино, Врапчиште и Липково, додека општини без неподмирени обврски или со најмало учество од вкупниот буџет во 2022 се Валандово, Дојран, Центар Жупа, Кратово, Куманово, Пласница, Росоман, Вевчани и Зелениково.

