

ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Прирачник за општинската администрација

ПРОЕКТ НА УСАИД ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА
РЕСУРСИТЕ

Ден на поднесување: 03.10.2022

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

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

Поднесено од: Кардно Емерџинг Маркетс УСА, лтд.

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

Обучувач: ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ

Обука: ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

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:	DT Global International Development USA, Ltd (поранешно Cardno Emerging Markets USA, Ltd.)
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 прирачник е овозможен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината на овој прирачник не ги изразува ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Прирачник за општинската администрација

Подготвено од:

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ – ЦЕА

Октомври, 2022

Предговор

Почитувани читатели,

Пред Вас се наоѓа прирачникот **Транспарентност во јавните финансии: фискална, буџетска и даночна транспарентност** кој служи за обука за општинската администрација за транспарентност во јавните финансии кај единиците на локална самоуправа (ЕЛС) – општините во Република Северна Македонија (РСМ) наменет особено за службените лица кои се одговорни за посредување со информации од јавен карактер¹, се со цел унапредување на локалната транспарентност.

Цел на прирачникот - Целта на прирачникот не е исцрпна презентација на основните теоретски и практични аспекти на темата и подтемите кои се обработуваат, туку има за цел да побуди интерес кај учесниците на обуката за натамошна надградба во транспарентноста, отвореноста, довербата, јавната одговорност и примена на стекнатите знаења и вештини во нивната секојдневна работа и во работата на општинската администрација која ги произведува информациите.

Фискалната транспарентност и отчетност е фундаментална карактеристика на парламентарната демократија и системот на отчетност. Од системот на јавни финансии, на било кое ниво, се очекува да има воспоставено транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетскиот процес, и ќе воспостават процедури и правила на однесување, со цел намалување на можноста од дискреционо водење на фискалните политики.

Фискалната транспарентност носи бројни придобивки за граѓаните и за општеството како што се отвореноста, довербата во државната управа како и јавната одговорност на властите. Сè повеќе, негувањето на фискалната транспарентност се смета за *витална во промовирањето на интегритетот во јавното управување, зајакнувањето на антикорупциските политики и не помалку важно, унапредувањето на довербата кон власта.*

Буџетската транспарентност како потесен концепт на фискалната транспарентност, и се фокусира на буџетските извештаи и документи во рамки на буџетскиот циклус. „Отворањето“ на буџетскиот циклус и буџетскиот процес кон граѓаните е битен чекор за демократизирање на управувањето во локалните самоуправи. Буџетската транспарентност го олеснува пристапот на граѓаните до информациите за јавните приходи и јавните расходи. Транспарентноста го олеснува следењето на трошењето на јавните финансии и ја обесхрабрува злоупотребата на буџетските средства. И доколку граѓаните имаат доверба во трошењето на јавните финансии, ќе бидат и мотивирани доброволно, навремено и целосно да ги плаќаат даноците и другите локални давачки, што пак ќе се одрази поволно и на буџетот на локалната самоуправа и на локалните услуги².

Даночната транспарентност исто така како потесен концепт на фискалната транспарентност на глобално ниво, опфаќа отвореност на даночните податоци „...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,

¹ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, (Службен весник на РСМ 101/2019); „Секој имател на информации за посредување определува едно или повеќе службени лица при остварувањето на правото на слободен пристап до информации“ – член 8

² Види повеќе овде: <https://cea.org.mk/proekt-za-danochna-odgovornost-kon-graganska-odgovornost-i-odgovorni-danotsi/>.

управата, законодавците, оние што ги избрале, оние што плаќаат даноци и сите други чинители на даночниот систем.”³

Оттука, **Центарот за економски анализи (ЦЕА)**⁴, како партнер во спроведувањето на Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите⁵, 2021-2026 година, има за цел да допринесе кон остварување на целите на проектот за да помогне на институциите на Северна Македонија да ги соберат и самостојно да управуваат со ресурсите потребни за финансирање на услугите што ги бараат граѓаните.

Корисници - Овој прирачник е наменет за широк спектар на заинтересирани страни за темата на фискална транспарентност, но пред сè е наменет за вработените во општинските администрација со посебен акцент на лицата кои се одговорни за посредување со информации од јавен карактер.

Карактеристики на прирачникот - Овој прирачник, иако не ги исцрпува темите детално, сепак ќе ги води корисниците во процесот на разбирање, примена, унапредување и одржување на транспарентноста во јавните финансии на локално ниво. Прирачникот е дополнет со:

- PowerPoint презентации за секој модул
- Прашања за само-евалуација на стекнато знаење
- Вежби за утврдување и проверка на стекнатите знаења

Прирачникот е поделен во 5 модули

- **МОДУЛ 1** Добро владино управување
- **МОДУЛ 2** Фискална транспарентност
- **МОДУЛ 3** Буџетска транспарентност
- **МОДУЛ 4** Даночна транспарентност
- **МОДУЛ 5** Практична примена и добри практики

Во *првиот* модул се дава општ приказ на принципите на *Доброто владино управување* како амбиент за транспарентност, целите, и добрите практики. *Вториот* модул дава преглед на значењето на фискалната транспарентност како еден од принципите на доброто управување. Во *третиот* модул е прикажан концептот на буџетската транспарентност како потесен концепт на фискалната транспарентност, нејзиното значење, придобивки, цели и насоки за унапредување. Во *четвртиот* модул е прикажан концептот на даночна транспарентност, кој се фокусира на отвореноста на даночните податоци како и за нејзиното значење, придобивки и насоки за унапредување. Во *петиот* модул е прикажана практичната примена и добрите практики на транспарентност, методолошкиот аспект на мерењата и рангирањето како и пристапот кој го користи ЦЕА. На крајот од текстот на секој модул дадени се практични вежби како и прашања за само-оценка на стекнатото знаење.

Во иднина се надеваме на подобро издание на овој труд, за што очекуваме повратни информации и од Вас драги читатели. Ви посакуваме среќа и успешна обука.

Со почит,

ЦЕА Тим

³ Види повеќе овде: <https://cea.org.mk/proekt-za-danochna-odgovornost-kon-graganska-odgovornost-i-odgovorni-danotsi/>.

⁴ Види повеќе овде: <https://cea.org.mk/proekt-za-zajaknuvane-na-kapatsitetite-za-iskoristuvane-na-resursite/>.

⁵ Види повеќе овде: <https://www.facebook.com/SRMANorthMacedonia>

Содржина

Предговор.....	4
ПРЕГЛЕД НА ОБУКАТА	7
Модул 1: ДОБРО ВЛАДИНО УПРАВУВАЊЕ	9
1.1. Концепт на управување	9
1.2. Добро управување	10
1.3. Отвореност и транспарентност и издржан финансиски менаџмент	12
1.4. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ.....	15
Модул 2: ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ.....	16
2.1. Концепт на фискална транспарентност.....	16
2.2. Зошто е важна фискалната транспарентност?.....	17
2.3. Вклученост на граѓаните во креирањето на локални политики	20
2.4. Отчетност на општините	21
2.5. Користи од унапредена фискална транспарентност.....	22
2.6. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ.....	24
Модул 3: БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ.....	25
3.1. Концепт на буџетска транспарентност.....	25
3.2. Зошто е важна буџетската транспарентноста на локално ниво?.....	27
3.3. Законска регулатива во РСМ во која е опфатена фискалната транспарентност	29
3.4. Основни буџетски документи од чија достапност влијае врз степенот на буџетската транспарентност кај општините	32
3.5. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ.....	34
Модул 4: ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ.....	36
4.1. Концепт на даночна транспарентност	36
4.2. Степен на даночна транспарентност на локално ниво.....	38
4.3. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ.....	41
Модул 5: ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА И ДОБРИ ПРАКСИ.....	42
5.1. Мерење на Индексот на буџетска транспарентност	42
5.2. Мерење на Степенот на даночна транспарентност.....	45
5.3. Пристап до информации од јавен карактер	46
5.4. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ.....	48

ПРЕГЛЕД НА ОБУКАТА

ГЛАВНА ЦЕЛ: Учесниците да се здобијат со познавања за транспарентноста во јавните финансии како принцип во доброто управување на локално ниво, како концепт и примена, а дава и можност за разбирање на терминологијата за фискална, буџетска и даночна транспарентност. Целата на стекнатите знаења е да се применат во пракса и да се одржи нивната примена во редовната работа на општините во насока на поголема отвореност и вклученост на сите засегнати страни со цел поголема отчетност и доверба.

ВРЕМЕНСКА РАМКА НА ОБУКАТА: Еден работен ден со цел да се покрие целиот материјал.

МЕТОДИ НА ОБУКАТА: Предавачи од ЦЕА. PowerPoint презентации, примери и вежби.

НАСТАВНИ ЕДИНИЦИ И ПРАКТИКУМ: Овој прирачник е организиран во 5 наставни единици. На следнава табела е илустрирана (проценета) динамиката за усвојување на наставните единици.

Наставна единица 1	Наставна единица 2	Наставна единица 3	Наставна единица 4	Наставна единица 5
35 минути: <ul style="list-style-type: none">• 20 мин. презентација• 10 мин. вежби и практични примери• 5 мин. само-евалуација	45 минути: <ul style="list-style-type: none">• 25 мин. презентација• 10 мин. вежби и практични примери• 5 мин. само-евалуација	45 минути: <ul style="list-style-type: none">• 25 мин. презентација• 10 мин. вежби и практични примери• 5 мин. само-евалуација	45 минути: <ul style="list-style-type: none">• 25 мин. презентација• 10 мин. вежби и практични примери• 5 мин. само-евалуација	45 минути: <ul style="list-style-type: none">• 15 мин. презентација• 25 мин. вежби и практични примери• 5 мин. само-евалуација

По усвојување на секоја наставна единица се спроведува практикумот со дадените вежби. За сите единици и во натамошниот текст ќе може да ги најдете кои се целите, соодветни содржини, а во прилог и студии на случај, вежби и практични примери.

ПРОГРАМА НА ОБУКАТА

- **МОДУЛ 1 Добро владино управување**
 - Концепт на добро управување (владеење)
 - Добро управување според различни меѓународни организации
 - Добро управување според Совет на Европа за локалната самоуправа
 - Отвореност и транспарентност, и здрав финансиски менаџмент
- **МОДУЛ 2 Фискална транспарентност**
 - Концепт на фискална транспарентност и важност на фискалната транспарентност
 - Вклученост на граѓаните во креирање на локални политики и отчетност
 - Како општината може да има корист од унапредена фискална, буџетска и даночна транспарентност?
- **МОДУЛ 3 Буџетска транспарентност**
 - Концепт на буџетска транспарентност и важност на транспарентноста на локално ниво
 - Шест принципи за буџетска транспарентност на локално ниво според Меѓународното владино партнерство-ИБП
 - Законска регулатива во РСМ која се однесува на транспарентноста

-
- Основа на степенот на буџетската транспарентност на локално ниво и буџетски документи
 - **МОДУЛ 4 Даночна транспарентност**
 - Концепт на даночна транспарентност и даночна транспарентност на локално ниво
 - Достапност, навременост и содржина на документите за даночна транспарентност
 - Вклученост на граѓаните во процесот на одлучување за локалните даноци
 - **МОДУЛ 5 Практична примена и добри практики**
 - Методолошки пристап за мерење на Индексот на буџетска транспарентност
 - Методолошки пристап за мерење на Степенот на даночна транспарентност
 - Пристап до информации од јавен карактер
 - Недоразбирања и ограничувања
 - Индекс на буџетска транспарентност за 2021/22
 - Степен на даночна транспарентност за 2021/22

ПРЕТХОДНА ПОДГОТОВКА НА ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА: општинската администрација треба да има основни познавање од буџетскиот процес на РСМ и основно познавање на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁶, како и Законот за буџети⁷ на РСМ, Законот за финансирање на ЕЛС⁸, Законот за локална самоуправа⁹, Законот за користење на податоците од јавниот сектор¹⁰ и Законот за заштита на личните податоци¹¹.

⁶ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл. Весник на РСМ 101/2019) и Упатство за спроведување на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл. Весник на РСМ 60/2020)

⁷ Закон за буџетите (Сл. Весник на РМ 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, ...151/2021)

⁸ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Сл. Весник на РМ 61/2004) и последователните измени и дополнувања (Сл. Весник на РМ 61/2004; 67/2007; 47/2011; ... 173/2022)

⁹ Закон за локална самоуправа (Сл. Весник на РСМ 5/2002)

¹⁰ Закон за користење на податоците од јавниот сектор (Сл. Весник на РМ 27/2014)

¹¹ Закон за заштита на личните податоци (Сл. Весник на РМ 42/2020, 294/2021)

Модул 1: ДОБРО ВЛАДИНО УПРАВУВАЊЕ

Цел на модулот:

- Да се разбере доброто управување како контекст за фискална транспарентност и отчетност

По обуката за овој модул слушателот ќе има разбирање за принципите за добро управување и ќе може да одговори на следните прашања:

- 1) Кои се основите на концептот за управување?
- 2) Кои се дванаесетте принципи на добро управување на Совет на Европа?
- 3) Како Советот на Европа ги промовира и поддржува локалните власти во доброто управување ?
- 4) Зошто транспарентноста и отвореноста во финансиското управување е еден од клучните принципи на добро управување?

1.1. Концепт на управување

Концептот на (governance) „владеење“ или „управување“¹² не е нов концепт и едноставно кажано „управувањето“ ги означува **процесот на одлучување** и **процесот со кој одлуките се спроведуваат**. Управувањето може да се користи во повеќе контексти: корпоративно управување, меѓународно управување, националното (владино) управување и управување кај локалната власт.

Бидејќи управување е процес на одлучување и процес со кој донесените одлуките се спроведуваат, при анализа на управувањето се фокусираме на формалните и неформалните чинители кои се вклучени во одлучувањето и спроведувањето на донесените одлуки како и на формалните и неформални структури кои се поставени за да се дојде до дадена одлука и да се имплементира таа одлука. Владата и локалната самоуправа е еден од актерите во управувањето, но во зависност од нивото на власт има и други чинители кои се вклучени во процесот на управување варираат како што се влијателни индивидуи или групи, здруженија, финансиски институции, истражувачки институции, религиозни лидери, политички партии, медиуми, стопанственици, донатори и слично, односно сите кои имаат некаква улога во носењето на одлуките или пак влијаат врз носењето на одлуките.

¹² Термините управување и владеење, кај нас се користат како истоветни термини особено кога станува збор за принципите за добро управување во контекст на јавниот сектор)

1.2. Добро управување

➤ Добро владино управување според ООН

Не постои универзално прифатена дефиниција за добро управување, ниту глобално договорен механизам кој одлучува дали управувањето е „добро“ или „лошо“. Но, најчесто цитирана во дефинирањето на доброто управување е Организацијата на Обединетите Нации (ООН). Според ООН^{13, 14}, доброто владеење има осум главни карактеристики и според оваа дефиниција, доброто владино управување е онаа управување кое е:

- **партиципативно** (вистинска партиципативна демократија),
- ориентирано кон **консензус**, (широк консензус во општеството за тоа што е во најдобар интерес на заедницата).
- **отчетно**, (постои одговорност пред јавноста и пред сите чинители што се засегнати од одлуките и постапките)
- **транспарентно**, (одлуките се носат и извршуваат на начин што ги следи правилата и прописите со слободни, достапни, доволни и разбирливи информации)
- **респонзивно**, (институциите и процесите им служат на сите засегнати страни)
- **ефективно** и **ефикасно**, (процесите и институциите произведуваат резултати кои ги исполнуваат потребите на општеството при најдобро искористени расположливи ресурси)
- **правично** и **инклузивно** (благосостојба преку овозможување сите членови да чувствуваат дека се вклучени, имаат можности за подобрување или одржување на нивната благосостојба) и
- го следи **владеењето на правото** (фер правна рамка која е спроведена непристрасно).

Понатаму, доброто управување се стреми да обезбеди минимална корупција, ставовите на малцинствата се земаат предвид и гласовите на најранливите во општеството се слушаат во процесот на одлучувањето. Процесот на добро управување исто така одговара како на сегашните така и на идните потреби на општеството.

➤ Добро управување според Советот на Европа

Други организации како на пример Светската банка¹⁵ и другите мултилатерални развојни банки гледаат на доброто владеење од економска перспектива и преку објективот на управувањето со јавниот сектор, нагласувајќи ја транспарентноста и отчетноста, регулаторните реформи и вештините и лидерството во јавниот сектор.

Организациите пак кои се изградени на политичка соработка, како што се Организацијата на Обединетите Нации, Европската комисија, се фокусираат на демократското владеење, владеењето на правото и човековите права. Постои значителен степен на консензус дека

¹³ Види повеќе: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf

¹⁴ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What is good governance?". Available from <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

¹⁵ Светска Банка, го поддржува подготвувањето на Worldwide Governance Indicators (WGI)/ Проектот за Индикатори на владино управување на светот

доброто владеење се однесува на политичките и институционалните процеси и резултати кои се сметаат за неопходни за постигнување на целите на развојот.

Советот на Европа, особено се занимава со доброто управување на локално ниво. Уште во 2008 година, Советот на Европа ја усвоил Стратегијата за иновации и добро владеење на локално ниво, вклучувајќи ги и 12-те принципи за добро демократско владеење, кои претходни биле договорени на министерската конференција во 2007 година во Валенсија, Шпанија.

Дванаесетте принципи на добро демократско владеење ги опфаќаат основните вредности што ја дефинираат заедничката визија за демократско управување во Европа. Користењето на 12-те принципи како референтна точка може да им помогне на јавните власти на кое било ниво да измерат и да го подобрат квалитетот на управувањето и да ја подобрат испораката на услуги за граѓаните.

➤ **12-те принципи на добро владеење (управување) според Советот на Европа се:**

- 1. Учество, застапеност и фер спроведување на избори**
- 2. Респонзивност**
- 3. Ефикасност и ефективност**
- 4. Отвореност и транспарентност**
- 5. Владеење на правото**
- 6. Етичко однесување**
- 7. Компетентност и капацитет**
- 8. Иновации и отвореност кон промени**
- 9. Одржливост и долгорочна ориентација**
- 10. Издржан финансиски менаџмент**
- 11. Човекови права, културна различност и општествена кохезија**
- 12. Отчетност**

Види повеќе информации на страница на Советот на Европа за добро управување:

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>)

Советот на Европа има развиено низа алатки за унапредување и промоција на доброто управување на локалната власт, како и процесот на сертифицирање на ЕЛС за имплементација на ELoGE (The European Label of Governance Excellence/Европска ознака за извонредност во управувањето).

Види повеќе информации на: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/eloge>

12 принципи на добро владеење (управување) според Советот на Европа

 <p>Principle 1 Fair Conduct of Elections, Representation and Participation</p>	 <p>Principle 5 Rule of Law</p>	 <p>Principle 9 Sustainability and Long- term Orientation</p>
 <p>Principle 2 Responsiveness</p>	 <p>Principle 6 Ethical conduct</p>	 <p>Principle 10 Sound Financial Management</p>
 <p>Principle 3 Efficiency and Effectiveness</p>	 <p>Principle 7 Competence and Capacity</p>	 <p>Principle 11 Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion</p>
 <p>Principle 4 Openness and Transparency</p>	 <p>Principle 8 Innovation and Openness to Change</p>	 <p>Principle 12 Accountability</p>

Извор: преземено од <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

1.3. Отвореност и транспарентност и издржан финансиски менаџмент

Принципите, начелата или постулатите во секој од пристапите за добро управување ги вклучуваат транспарентноста и добро управуван и издржан финансиски систем како основни елементи.

Од еден систем на јавни финансии се очекува да има воспоставено транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетски процес. Добро поставени процедури и правила ја редуцираат можноста од дискреционо водење на фискални 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 композиција на буџетот, проблеми со одржливост на долгот и сето тоа може да води до неизвесност за економските актери од очекувањата за идните потези на владата на било кое ниво.

Извадок од Декларацијата на Валенција:¹⁶

➤ Принцип 10 – Издржано финансиско управување

а. Надоместоците не ги надминуваат трошоците за обезбедување на услугите и не ја намалуваат прекумерно побарувачката, особено за важни јавни услуги.

б. Прудентност (внимателност) се практикува во финансиското управување, вклучително и во склучувањето договори и користење на заеми, во проценка на ресурсите, приходите и резервите и во користењето на исклучителни приходи.

в. Се подготвуваат повеќегодишни буџетски планови, во консултација со јавноста.

г. Ризиците правилно се проценети и управувани, вклучително со објавување на консолидирани сметки и на јавно-приватни партнерства со реално споделување на ризикот.

д. Локалната власт учествува во договори за меѓу-општинска солидарност, правично споделување на товарот и придобивките и намалувањето на ризиците (системи за воедначување, меѓу-општинска соработка, споделување на ризиците...).

¹⁶ Council of Europe. (2007). Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15-16 October 2007)

Од овој модул научивте дека:

- *Доброто управување е широк концепт, кој ги опфаќа процесите, правилата и однесувањето на општествените чинители, како се управува со ресурсите и како се практикува моќта во едно општество.*
- *Доброто владино управување (според ООН) има осум главни карактеристики: партиципативно, ориентирано кон консензус, отчетно, транспарентно, респонзивно, ефективно и ефикасно, правично и го следи владеењето на правото.*
- *Дванаесетте принципи на добро демократско владеење, на Советот на Европа, ги опфаќаат основните вредности што ја дефинираат заедничката визија за демократско владеење во Европа. Тие се: учество, застапеност и фер спроведување на избори; респонзивност; ефикасност и ефективност; отвореност и транспарентност; владеење на правото; етичко однесување; компетентност и капацитет; иновации и отвореност кон промени; одржливост и долгорочна ориентација; издржан финансиски менаџмент; човекови права, културна различност и општествена кохезија и отчетност.*
- *Транспарентноста, отчетноста и вклученоста (на чинителите) се важен елемент на доброто финансиското управување на било кое ниво на власт. Истовремено, од еден систем на јавни финансии се очекува да има воспоставено транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетски процес вклучително и процесите на одлучување и спроведување.*

1.4. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ

1.	<p><i>Кои два процеси се опфатени во дефинирањето концептот за управување?</i></p> <p>1) _____</p> <p>2) _____</p>
2.	<p><i>Наведете четири од дванаесетте принципи на добро управување на Совет на Европа?</i></p> <p>1. _____</p> <p>2. _____</p> <p>3. _____</p> <p>4. _____</p>
3.	<p><i>Зошто транспарентноста и отвореноста во финансиското управување е еден од клучните принципи на добро управување?</i></p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>

Модул 2: ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Цел на модулот:

- Да се разбере потребата и придобивките од фискалната транспарентност во јавните финансии - главен елемент на доброто владино управување кое води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст.

По обуката за овој модул слушателот ќе има разбирање за принципите за фискална транспарентност и ќе може да одговори на следните прашања:

- 1) Што е фискална транспарентност?
- 2) Која е потребата од фискална транспарентност на локално ниво?
- 3) Зошто е важно граѓанското учество на локално ниво?
- 4) Дали општините се отчетни кон своите граѓани?

2.1. Концепт на фискална транспарентност

„Фискалната транспарентност подразбира обезбедување на сеопфатни, јасни, веродостојни, навремени и релевантни информации за мината, сегашна и за идната состојба на јавните финансии што е од клучно значење за ефективно фискално управување и одговорност.

Достапноста на ваквите информации го унапредува квалитетот на процесот на носење на одлуки. Фискалната транспарентност, исто така, помага во утврдување на можните ризици врз фискалниот сектор. Истовремено, најголема корист од фискалната транспарентност имаат граѓаните на кои се обезбедуваат потребните информации со кои можат да ја повикаат Владата и локалните самоуправи на одговорност. Исто така, од фискалната транспарентност корист имаат и локалните самоуправи и Владата на кои им се олеснува пристапот до меѓународниот пазар на капитал“ (IMF).

- **Фискалната транспарентност** е клучен елемент за ефективно управување со јавните финансии, управување со фискалните ризици, рационално донесување на финансиски одлуки, зголемување на отчетноста на креаторите на политиките и подобро креирање на фискалната политика.
- **Фискалната транспарентност** обезбедува локалните власти да бидат отворени пред јавноста за структурата и функциите на државата/општината, фискалните позиции, потенцијалните ризици, бенефитите наспроти трошоците од финансиските потези и проекции.

- **Фискалната транспарентност** овозможува повисоко ниво на дебата помеѓу креаторите на политиките и јавноста за дизајнирањето и резултатите од фискалните политики и им обезбедува информации на законодавците, пазарите и граѓаните кои им се потребни за следење на отчетноста за фискалните активности.
- **Меѓународниот монетарен фонд** (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 резултати“. 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.¹⁷
- **Организацијата за економска соработка и развој** (ОЕЦД) ја дефинира фискалната транспарентност како: „целосно јавно претставување на сите релевантни фискални информации, навремено и систематски“ (ОECD, 2002).
- **Меѓународно буџетско партнерство** (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.

2.2. Зошто е важна фискалната транспарентност?

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 **рост**. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални **ризичи** 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 капитал¹⁸.

Во последната декада, а 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.

Во меѓувреме, низ целиот свет се развиваат голем број иницијативи за транспарентност кои вклучуваат повеќе од само обелоденување информации па вклучуваат и мерење на ефикасноста и ефективноста на надзорот и директното 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 низа земји.

¹⁷ Види повеќе на: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

¹⁸ Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

Фискалната транспарентност се потпира на три меѓусебно поврзани столбови:

- 1) Транспарентност,
- 2) Учество и
- 3) Надзор.

Буџетската транспарентност ја сметаме за потесен концепт на фискалната транспарентност, фокусирајќи се на буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот циклус. Сепак, строга поделба помеѓу фискалната и буџетската транспарентност нема бидејќи истите се испреплетени, а често се користат и како синоними.

International Budget Partnership (Меѓународното партнерство за буџети-ИБП) илустрира дека повеќето од 120 земји кои се предмет на редовното истражување, од резултатите од последното истражување, успеале да го задржат нивото на буџетска транспарентност и надзор како и во претходниот 2019 циклус на мерење. ИБП ја мери фискалната транспарентност од 2010 година.

Северна Македонија пак, 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 и тоа од 41 поени во 2019 година на 36 индексни поени во 2021 година. Овој пад најмногу се должи на ненавременото објавување на Фискалната стратегија (предбуџетска изјава) и на не-подготвувањето на Полугодишен извештај согласно меѓународните стандарди.

➤ **Клучни наоди од ИБП за 2021 година:**

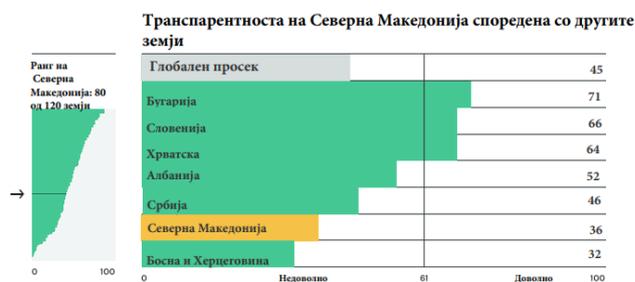
- **31% од земјите во светот обезбедуваат доволно детални информации за да се разбере како нивниот буџет се справува со сиромаштијата. РСМ не обезбедува доволно информации како буџетот се справува со сиромаштијата во земјата.**
- **14% од владите во светот ги прикажуваат своите расходи по родова / полова структура. Владата на РСМ досега не ги прикажала расходите по родова/полова структура.**
- **Само осум земји во светот имаат формални канали за вклучување на недоволно опслужените заедници во буџетските процеси. РСМ нема формални канали за вклучување на недоволно опслужените заедници во буџетските процеси.**



Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија, по години¹⁹

➤ **Буџетска транспарентност во Северна Македонија споредена со земјите во регионот**

Учество на јавноста во Северна Македонија споредена со земјите во регионот



Извор: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/north-macedonia>

➤ **Надзор на Буџетот**

ИБП исто така ја испитува улогата која законодавството и врховните институции за ревизија (ДЗР) ја имаат во буџетскиот процес и степенот до кој тие обезбедуваат надзор; секоја земја се оценува на скала од 0 до 100 врз основа на 18 еднакво пондерирани индикатори. Покрај тоа, истражувањето собира дополнителни информации за независни фискални институции. Законодавната власт и врховната ревизорска институција во Северна Македонија, заедно, обезбедуваат ограничен надзор за време на буџетскиот процес, со средна оцена на надзорот -54 (од 100). Разгледувано индивидуално, обемот на надзорот на секоја институција е прикажан во графиконот



¹⁹ Види повеќе на: <http://www.ipp-ics.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>

➤ **Буџетска транспарентност кај општините во РСМ**

ЦЕА ја мери буџетската транспарентност како дел од фискалната транспарентност кај општините во РСМ од 2015 година наваму. Низ годините буџетската транспарентност бележи подобрување во континуитет и во фискалната 2021/22 година просечниот индекс на општините на ниво на државата изнесува 10,25 од 16 индексни поени. (Повеќе за буџетската транспарентност на ЕЛС во РСМ во Модул 3 и Модул 5).



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

2.3. Вклученост на граѓаните во креирањето на локални политики

Граѓаните играат клучна улога во застапување и во помагањето на јавните институции да станат потранспарентни, отчетни и ефективни, притоа придонесувајќи во креирање на иновативни решенија особено за сложени предизвици за развој. Постојат се повеќе докази кои потврдуваат дека граѓанскиот ангажман (не само вклученост) може да им помогне на локалните власти да постигнат подобри развојни резултати преку подобрени јавни услуги, управување со јавните финансии, владиното управувањето, и во социјалната вклученост.

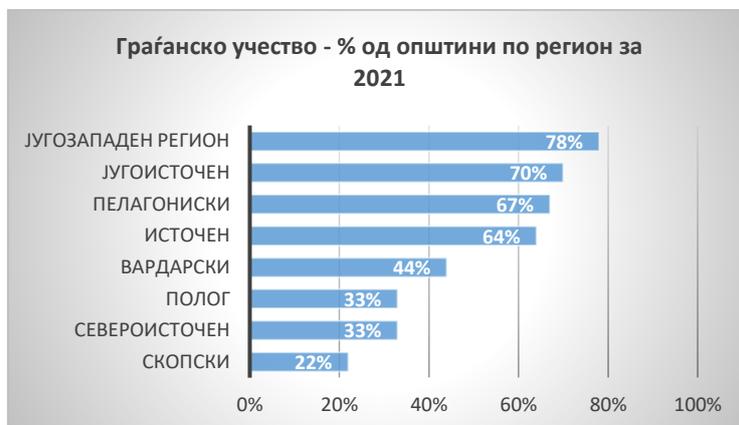
Уставот на РСМ кој ги гарантира основните човекови права и слободи истовремено ги одредува областите т.е. општинските надлежности во чие решавање граѓаните учествуваат непосредно и преку претставници.²⁰ Законот за локална самоуправа²¹ во членовите 25, 29 и 30 ги наведува основните облици на учество на граѓаните (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум, претставки, предлози, јавни трибини и анкети) додека во член 42 укажува на јавноста во работата на Советот.

Граѓанско учество претставува вклучување на граѓаните, жители на една заедница, во процесот на донесување одлуки кои директно или индиректно влијаат на нивниот живот во заедницата. Притоа се користат механизми за согледување на мислењата и потребите на граѓаните кои се прилагодуваат според потребата. Праксата во РСМ покажува дека алатките за учество на граѓаните во РСМ најчесто се иницирани и развиени со донаторска поддршка. Меѓутоа, ваквите процеси не се одржливи по завршувањето на проектот (активноста или поддршката) од страна на донаторите додека истите не се институционализираат односно додека не станат составен и континуиран дел од процедурите и процесите на управување во локалната самоуправа. Од

²⁰ Види повеќе на: <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>

²¹ Закон за локална самоуправа, „Службен весник“ бр. 5, 29 јануари 2002

практиката кај ЕЛС во РСМ најчесто општините (во минатото) организирале буџетски или тематски форуми со поддршка од донатори.



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

Во рамки на последното мерење на ЦЕА на буџетската транспарентност²² кај ЕЛС во РСМ, има прашање за мислењето (само перцепција) на ЕЛС за степенот на вклученоста на граѓаните во носење на одлуки и до кој степен тие сметаат дека предлозите на граѓаните навистина се спроведуваат. Од одговорите на дел од ЕЛС се гледа дека повеќето од ЕЛС сметаат дека активно се вклучуваат граѓаните во креирањето на буџетот, и тоа најчесто преку граѓански собири и буџетски форуми како и преку анкети и директни средби на граѓаните. Сепак оценката за тоа до кој степен се земаат предвид предлозите и потребите на граѓаните за вклучување во буџетот е 3,5 (на скала од 1 до 5).



Извор: https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/0.-D5Y2_USAID-SRMA-Fiscal-Transparency-Analysis-FIN_CROP26082022-compress.pdf

2.4. Отчетност на општините

Отчетноста на институциите на централно и локално ниво се смета за еден од клучните елементи во функционирањето и развојот на модерното демократско општество. Отчетноста подразбира дека институциите ќе даваат извештај за својата работа и постигнувања пред граѓаните. Документи за отчетност (на централно ниво) се однесува на: 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 - (Интернационалните кодекси и насоки на ММФ). Додека на локално ниво се однесува на подготовка и достапност

²² Целиот извештај достапен на: https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/0.-D5Y2_USAID-SRMA-Fiscal-Transparency-Analysis-FIN_CROP26082022-compress.pdf

документите за спроведување на годишни активности, реализација на капитални планови, и извори на финансирање.

42% од општините издале документ “Отчет” кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините во 2021 година наспроти 47% во претходната година, што бележи намалување.

Добри примери за отчетност кон граѓаните за 2021 година

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

2.5. Користи од унапредена фискална транспарентност

Граѓаните очекуваат квалитетен живот, па поради тоа граѓаните треба да бидат информирани за што се трошат парите и што добиваат од трошењето на Буџетот на нивната општина. Користа од транспарентност не е значајна само за граѓаните туку има за цел да допринесе кон обострано задоволство и на граѓаните и на општините.

Општината може да има корист од поголема транспарентност преку:

- 1) Поголема **партиципација (учество)** во буџетскиот процес.
- 2) **Релаксација** на дебатата при донесување на буџетот во советите на општините.
- 3) **Градење на консензус** помеѓу политичките актери за приоритетни правци на развој на општината.
- 4) **Поддршка за реформи** од локалната администрација, јавност, бизниси и граѓански сектор.
- 5) **Иновативни пристапи** за поефикасен и поефективен буџетски процес.
- 6) **Поповолно рангирање на општините** од кредит рејтинг агенциите во иднина

Од овој модул научивте дека:

- *Фискалната транспарентност и отчетност на јавните финансии е еден од предусловите за подобра макроекономска и фискална стабилност, подобар кредитен рејтинг, подобра фискална дисциплина (понизок јавен долг и дефицит), намалени нивоа на корупција и детерминанта за повисоки стапки на економски раст.*
- *Клучно е владите да ја информираат и вклучат јавноста при носење на вакви витални одлуки кои влијаат врз нивниот живот.*
- *Според ИБП, фискалната транспарентност се потпира на три меѓусебно поврзани столбови: 1) Транспарентност, 2) Учество и 3) Надзор.*
- *ЕЛС треба да овозможат опкружување и можности за своите граѓани за силен ангажман како и давање отчет за претходниот ангажман, консултации, соработка, зајакнување.*

2.6. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ

1.	<p>Кои се трите столбови за фискална транспарентност според Меѓународното буџетско партнерство (ИБП)?</p> <p>a) Граѓанско учество, транспарентност, надзор b) Транспарентност, отчетност, надзор c) Отчетност, надзор, граѓанско учество d) Граѓанско учество, отчетност, транспарентност</p>									
2.	<p>Каква е состојбата на Северна Македонија според ОБИ индексот за буџетска транспарентност (2021 споредено со 2019)?</p> <p>a) Северна Македонија ја подобрила буџетската транспарентност во 2021 година b) Северна Македонија бележи пад во буџетската транспарентност во 2021 година c) Северна Македонија не бележи промена на ОБИ индексот во 2021 година</p>									
3.	<p>Кои од следните искази се точни?</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%; padding: 5px;">1. Северна Македонија е дел од групата земји (31%) кои обезбедуваат доволно детални информации за да се разбере како нивниот буџет се справува со сиромаштијата.</td> <td style="width: 20%; text-align: center; padding: 5px;">Точно</td> <td style="width: 20%; text-align: center; padding: 5px;">Неточно</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">2. Владата на Северна Македонија е дел од владите (14%) кои ги прикажуваат своите расходи по родова/полова структура.</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">Точно</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">Неточно</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">3. Северна Македонија е дел од осумте земји во светот кои имаат формални канали за вклучување на недоволно опслужените заедници во буџетските процеси.</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">Точно</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">Неточно</td> </tr> </table>	1. Северна Македонија е дел од групата земји (31%) кои обезбедуваат доволно детални информации за да се разбере како нивниот буџет се справува со сиромаштијата.	Точно	Неточно	2. Владата на Северна Македонија е дел од владите (14%) кои ги прикажуваат своите расходи по родова/полова структура.	Точно	Неточно	3. Северна Македонија е дел од осумте земји во светот кои имаат формални канали за вклучување на недоволно опслужените заедници во буџетските процеси.	Точно	Неточно
1. Северна Македонија е дел од групата земји (31%) кои обезбедуваат доволно детални информации за да се разбере како нивниот буџет се справува со сиромаштијата.	Точно	Неточно								
2. Владата на Северна Македонија е дел од владите (14%) кои ги прикажуваат своите расходи по родова/полова структура.	Точно	Неточно								
3. Северна Македонија е дел од осумте земји во светот кои имаат формални канали за вклучување на недоволно опслужените заедници во буџетските процеси.	Точно	Неточно								
4.	<p>Зошто е важна фискалната транспарентност?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>									

Модул 3: БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Цел на модулот:

- Да се разбере потребата и придобивките од достапноста на информациите за локалните буџетски приходи и расходи (документи) и отчетноста на локалните власти за нивните активности и постапки.

По обуката за овој модул слушателот ќе има разбирање за принципите за буџетска транспарентност и ќе може да одговори на следните прашања:

- 1) Кои се основите за концептот на буџетска транспарентност?
- 2) Од каде произлегува потребата од буџетска транспарентност на локално ниво?
- 3) Кои се шесте принципи за транспарентност на локално ниво, според ИБП?
- 4) Кои се законските обврски за буџетска транспарентност во РСМ?
- 5) Достапноста на кои клучни буџетски документи се основа за мерење на буџетска транспарентност кај општините во РСМ, според методологијата на ЦЕА?

3.1. Концепт на буџетска транспарентност

Буџетската транспарентност или отвореноста на буџетите се однесува на степенот до кој податоците за буџетот (приходите, расходите и другите финансиски активности) се слободно и јавно достапни, до кои различните засегнати страни (вклучително академијата, истражувачите, медиумите и граѓаните) можат слободно да пристапат, да ги разберат и да ги анализираат, и истовремено постојат соодветни механизми за реакција и обезбедување на повратна информација со цел да се влијае врз формулирањето на политиките и на идните алокации на ресурсите.

Дефинирањето на буџетската транспарентност е сложен процес, меѓутоа поголем предизвик преставува нејзиното мерење. Различни организации, институции и истражувачи користат различни начини и методи за мерење на нивото на транспарентност - најчесто преку прашалници или анкети. Во продолжение ќе претставуваме краток преглед на најрелевантните меѓународно прифатени методологии и пристапи на кои е фундиран доминантен дел и на нашето истражување:

-
- **Кодекс на добри практики за фискалната транспарентност**²³, на ММФ – Кодексот е најпрво објавен во 1998 година, а подоцна неколку пати надграден заедно со Прирачникот и Водичот за фискална транспарентност на ММФ²⁴, кои заедно ги претставуваат глобалните стандарди за фискална транспарентност. Низ годините овој документ обезбедува рамка за оценување на фискалната транспарентност на голем број на земји како дел од Извештаите за следење на имплементацијата на стандардите и кодексите на ММФ.
 - **Најдобри практики за буџетска транспарентност**²⁵, на ОЕЦД – се дизајнирани како референтни практики коишто владите треба да ги користат со цел подигање на нивото на транспарентност во нивните земји. Најдобрите практики за буџетска транспарентност на ОЕЦД се поделени во три дела: првиот ги презентира *главните буџетски извештаи* и нивната структура; вториот се однесува на *22 специфичните информации* (финансиски и нефинансиски) кои треба да бидат содржани во овие документи/извештаи; и третиот ги сумира *најдобрите практики* за обезбедување на квалитетот и интегритетот на овие извештаи.
 - **Водич и Прашалник за отворен буџет** на ИБП²⁶ – овој прашалник се проведува редовно кај повеќе од 100 земји од целиот свет и анализира три аспекти од тоа како владите управуваат со јавните финансии. Прашалникот на ИБП не е анкета на јавното мислење или мерка на перцепции туку, се заснова на ригорозна објективна методологија која е предмет на независна рецензија. Преку овој прашалник се мерат трите столба: 1) ја мери буџетската **транспарентност** преку Индекс за отворен буџет (Open Budget Index); за тоа дали сеопфатните буџетски информации од централната власт се достапни за јавноста во корисна временска рамка? 2) **партиципативност** во буџетскиот процес; за тоа дали има формални и значајни можности за јавноста да ги вклучи во националниот буџетски процес? и 3) **надзор**, за поставеноста и ефикасноста на супервизорските институции, за тоа дали институциите за надзор – законодавниот дом, националната ревизорска институција, независните фискални институции – се воспоставени и функционираат правилно?.

Буџетската транспарентност ја сметаме за потесен концепт на фискалната транспарентност, фокусирајќи се на достапноста 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.

Со цел што поефикасна реализација на јавните ресурси во локалните единици потребно е да се исполнети два услови:

- 1) **Граѓаните треба да се запознаени со локалните буџети** (плановите за трошење и за обезбедување јавни добра и услуги на локално ниво) и
- 2) **Граѓаните треба активно да учествуваат во буџетскиот процес.**

²³ Види повеќе на: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

²⁴ Види повеќе на: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

²⁵ Види повеќе на: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20Complete%20with%20cover%20page.pdf>

²⁶ Види повеќе на: <https://www2.internationalbudget.org/>

3.2. Зошто е важна буџетската транспарентност на локално ниво?

Буџетската транспарентност на локално ниво е исто толку важна колку и на национално ниво. Транспарентноста кај општините во РСМ бележи тренд на постојано подобрување. Во време на дигитализација и отвореност како можности кои ни ги нуди современата технологија, достапноста на документите вклучувајќи ги и буџетските информации, буџетската транспарентност е неопходно 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 со широк опсег кои стојат на располагање, се една компонента и канал на отвореност и транспарентност на локалните власти.

Поголема буџетската транспарентност на локално ниво овозможува:

- **Следење на практиките на локалната власт**, кои се посебно значајни за алокација на ресурсите и обезбедување на услугите,
- **Откривање на недостатоците** во управувањето со јавните финансии на локално ниво и придонесува во намалувањето на корупцијата и детектирање на грешките во управувањето,
- **Следење на финансиските текови од изворот до корисникот**, дава одговор на *ex-post* прашања за извршувањето, имплементирањето и јавните набавки,
- **Зголемување на отчетноста** пред граѓаните за прашања од јавен интерес (училишта, инфраструктура, итн.),
- Стимулирање и **зголемување на граѓанската активност** и јавната дебата,
- Мониторинг и **помош во контролата на локалното задолжување**,
- **Споредување на национално ниво** и ја поттикнува **конкуренцијата** на меѓу-општинско ниво.

„Отворањето“ на буџетскиот процес кон граѓаните е битен чекор за демократизација 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. **Транспарентен, навремен, лесно достапен и 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.

➤ **Шест принципи за зголемување на транспарентноста на локално ниво, изведени од истражувањето на ИБП:**

1. **Локалните власти треба да обезбедат целосно транспарентни (отворени) и сеопфатни информации** на јавноста, за буџетираниите и реализираниите 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 составни делови согласно законските прописи).
3. Каде што локалните власти имаа дискреција во користењето на фондовите, и трансферите од повисоко ниво на власт, или пак за сопствените приходи, треба да се даде **можност на локалниот совет и граѓаните да дадат свој придонес** во повеќе фази на буџетскиот циклус.
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 локалните единици треба да се основа на 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 средствата 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.

3.3. Законска регулатива во РСМ во која е опфатена фискалната транспарентност

➤ **Закон за буџети**²⁷

Според Член 3 Буџетски принципи и цели: 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.

Главни промени со новиот Закон за буџети, Службен весник на РСМ бр. 203 од 19.09.2022²⁸:

- a) среднорочното проектирање и буџетирање,
- b) интегриран информатички систем за финансиско управување (ИФМИС),
- c) воведување на Фискален совет и фискални правила и принципи.

Клучни промени за фискалната транспарентност кај општините:

- a) Објавување месечен извештај за извршување на буџетот на општината (во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето) на веб страницата на општината.
- b) Завршната сметка на буџетот на општината се објавува во службено гласило на општината, додека финансискиот извештај за извршување на буџетот се објавува на веб страницата на општината најдоцна во рок од еден месец од нивното усвојување.
- c) Градоначалникот на општината го доставува предлог-буџетот до Советот за донесување најдоцна до 15 ноември во тековната година. Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до 25 декември во тековната година и се објавува на веб-страницата на општината.

➤ **Закон за финансирање на ЕЛС**²⁹

Последни измени согласно Законот за финансирање на ЕЛС, усвоен на седницата на Собранието на РСМ на ден 27.07.2022³⁰ кои се однесуваат на фискалната/буџетската транспарентност:

- a) До започнувањето на примената на одредбите од ставот (1), член 14 во 2023 година **сопствените приходи** на основниот буџет на општината може **да се планираат со пораст од најмногу 20%** од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција.
- b) **Во рок од пет дена од денот на усвојувањето на месечните/периодични извештаи**, 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.

²⁷ Закон за буџети, Службен весник на РСМ бр. 203 од 19.09.2022

²⁸ Службен весник на РСМ, бр.64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16,151,21, 203/22

²⁹ Службен весник на Република Македонија, бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, 244/19, 53/21, 77/21, 150/21

³⁰ Ibid.

-
- с) 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 10%** од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција.
- д) Градоначалникот на општината ги известува Советот на општината и Министерството за финансии најдоцна во рок од три дена од денот на добивањето на известувањето за настанувањето на **финансиската нестабилност** и во рок од 15 дена од денот на настанувањето на финансиската нестабилност до Советот на општината доставува Предлог - План на мерки за надминување на финансиската нестабилност
- е) Градоначалникот на општината **го објавува усвоениот План на мерки за надминување на финансиската нестабилност на веб-страницата на општината.**“

➤ **Буџетски календар**

Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа³¹, (член 27, ставовите 4 и 5) ЕЛС изготвува и Советот донесува **буџетски календар** во кој се утврдуваат роковите за планирање на Буџетот на општината за наредната фискална година.

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
- процедурите и роковите во кои градоначалникот го доставува Предлог – Буџетот на општината до Советот на општината

³¹ Ibid.

Пример: Буџетски календар на ЕЛС Кочани за 2022

БУЏЕТСКИ КАЛЕНДАР ЗА 2022 ГОДИНА

МОЖЕН ДАТУМ	БУЏЕТСКИ АКТИВНОСТИ	ОДГОВОРНОСТ
Февруари/март април	Советот на општината го донесува буџетскиот календар Министерот за финансии доставува до Владата на РСМ Фискална стратегија за наредните три години	
септември	Министерот за финансии подготвува буџетски циркулар во кој се содржани главните насоки за изготвување на Предлог-буџетите за наредната година и висината на дотациите од Буџетот на РСМ, кој им го доставува на општините .	Закон за буџетите Закон за финансирање на ЕЛС
октомври	Градоначалникот и раководители на сектори се состануваат , за да ги одредат приоритетите и одредбите на буџетот за наредната година .	Градоначалник Раководители на сектори
октомври октомври	Буџетските информации со формуларите за буџетските побарувања со упатствата се доставуваат до секторите и буџетските корисници заедно со писмото на Градоначалникот за зацртаните одредби.	Сектор за финансиски прашања
октомври октомври	Проценката на трошоците за наредната буџетска година се враќаат на Секторот за финансирање и буџет од останатите Сектори и буџетските корисници.	Раководители на сектори Буџетски корисници
октомври/ноември	а. Се собираат буџетските барања б. Барањата се анализираат и усогласуваат	Сектор за финансиски

	в .Се изготвува билансот на приходи г. Се изготвува билансот на расходи х. Сеподготвува планот на програмите за развој	прашања
ноември	Се донесува План на програми за развој	Совет на општината
декември	Нацрт-буџетот(работен материјал) се води јавна расправа од Советот на Општината,НВО,Здруженија на граѓани,Месни заедници и заинтересирани граѓани	Совет на општината Јавна расправа
декември	Се доставува конечен Предлог-буџет од страна на Градоначалникот.	Градоначалник
декември	Се води расправа во телата на Советот на Општината	Комисија за финансирање и буџет
декември	1.Седница на Советот на Општината за донесување на Буџетот за наредната буџетска година. 2. Одлука за извршување на буџетот 3. Доколку Советот не го усвои Предлог -буџетот донесува одлука за времено финансирање согласно Законот за финансирање на ЕЛС	Совет на општината
1-јануари	Започнува новата буџетска година- Извршување на донесениот буџет.	

Извор: Општина Кочани: <https://bit.ly/3z9XSx9>

➤ **Кодекс за транспарентност на локално ниво**³²

Кодексот за транспарентност на локално ниво 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,

³² Кодекс за транспарентност на локално ниво, достапен на:
<https://mls.gov.mk/images/files/kodeks%20za%20transparentnost%20na%20lokalno%20nivo%20konecen%20tekst%20za%20MLS.pdf>

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. Целта е преку примена на овие стандарди да се обезбеди воедначен пристап до информациите во сите општини на предвидлив начин, со исполнување минимум стандарди и на техничко ниво.

Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, веб-страницата на општината е основната алатка за информирање на јавноста на којашто треба да бидат објавени сите информации од јавен карактер. Притоа треба да се води сметка за обезбедување веб-пристапност на најлесен и најбрз начин, видливост на категориите на информации на главното мени, со пристап до сите категории на информации до втор клик.

3.4. Основни буџетски документи од чија достапност влијае степенот на буџетската транспарентност кај општините

ЦЕА ја следи буџетската транспарентност на локално ниво преку: **слободна, навремена, целосна достапност на 8-те основни буџетски документи и нивната содржина:**

Предлог буџет, Усвоен буџет, Квартални извештаи за извршување на буџетот, Завршна сметка на буџетот, Годишен извештај за буџетот, Граѓански извештај, Ревизорски извештај (ДЗР), Статут на општината.

- **Достапност на основни буџетски документи кај ЕЛС во РСМ за 2021/2022 година:**
- **Предлог буџет:** ЕЛС сè уште **ретко** го објавуваат на своите официјални веб страници. Предлог буџетот за фискалната 2022 година бил достапен кај **37 ЕЛС** од кои пак кај 22 ЕЛС во посебен дел на веб страниците.
- **Усвоениот Буџет** за 2022 година во периодот на следење беше достапен и/или добиен на барање, кај **77 ЕЛС** (95% од ЕЛС во РСМ) од кои кај 70 ЕЛС во посебен дел на веб страниците.
- **Кварталните извештаи за извршување на буџетот на општината** поретко се објавуваат на веб страниците на општините, споредено со другите буџетски документи, меѓутоа сепак со значителен пораст на нивната достапност во оваа година. Кварталните извештаи биле достапни кај **72 ЕЛС** од кои кај 52 ЕЛС во посебен дел на веб страниците.
- **Завршна сметка** на буџетот на општината (во согласност со законската регулатива), е најчесто редовно достапен буџетски документ на веб страниците на општините, заедно со Усвоениот буџет и Статутот на општините. Завршната сметка за 2021, била достапна кај **74 ЕЛС** од кои кај 56 ЕЛС во посебен дел на веб страниците.
- **Годишниот извештај** најчесто се објавува **делумно** односно само со објавување на Заклучок за усвојување на Годишниот извештај, или пак истиот се добива преку БПИЈК. Годишните извештаи за 2021 година се достапни кај **54 ЕЛС** (за 66% од ЕЛС), и тоа кај 29 ЕЛС во посебен дел на веб страниците.
- **Граѓански 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. Иако има подобрување и поголема свест за подготовка на овој документ кој не е законска обврска, сепак **23 општини** подготвиле

граѓански буџет кој се однесува на усвоениот буџет за идната година, а поретко и за завршната сметка.

- **Надворешната ревизија кај ЕЛС** (ДЗР) – ревизорските извештаи 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 достапни кај **34 ЕЛС** од кои кај 20 ЕЛС на веб страниците.
- **Статутот на општините** е достапен кај **78 ЕЛС** од кои јавно достапен на посебен дел на веб страниците кај 73 ЕЛС.

Од овој модул научивте дека:

- *Буџетската транспарентност или отвореноста на буџетите се однесува на степенот до кој податоците за буџетот се слободно и јавно достапни, а до кои различните засегнати страни можат слободно да пристапат, да ги разберат и да ги анализираат.*
- *Главните реформи во новиот Закон за буџетите се: среднорочното проектирање и буџетирање, интегриран информатички систем за финансиско управување (ИФМИС) и воведување на Фискален совет и фискални правила и принципи.*
- *Степенот на буџетската транспарентност на локално ниво се заснова на степенот на достапност на 8-те основни буџетски документи: Предлог буџет, Усвоен буџет, Квартални извештаи, Завршна сметка, Годишен извештај, Граѓански буџет, ревизорски извештај (ДЗР) и Статут на општината.*

3.5. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ

1.	<p>Зошто е важна транспарентноста на локално ниво според ОБП?</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ги следи/мониторира практиките на локалната власт, кои се посебно значајни за алокација на ресурсите и обезбедување на услуги, b) Ги открива недостатоците во управувањето со јавните финансии на локално ниво и придонесува во намалувањето на корупцијата и детектирање на грешките во управувањето, c) Ги зголемува сопствените приходи на општината, d) Го подобрува имиџот на општината, e) Ги следи финансиските текови од изворот до корисникот, дава одговор на ex-post прашања за извршувањето, имплементирањето и јавните набавки, f) Ја зголемува отчетноста пред граѓаните за прашања од јавен интерес (училишта, инфраструктура итн.), g) Ја стимулира и зголемува граѓанската активност и јавната дебата, h) Допринесува до реализација на поголем број инфраструктурни проекти, i) Овозможува споредба на национално ниво и ја поттикнува конкуренцијата на меѓу-локално ниво, j) Овозможува поволна средина за задолжување.
2.	<p>Кои се шесте принципи по кои треба да се водиме при зголемување на транспарентноста на локално ниво, изведени од истражувањето на ИБП?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
3.1.	<p>Кои се клучните промени предвидени во новиот Закон за буџети, усвоен во септември 2022 (се однесува на буџетот на РСМ)? (повеќе одговори се можни)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) среднорочното проектирање и буџетирање, b) интегриран информатички систем за финансиско управување (ИФМИС), c) воведување на Фискален совет и фискални правила и принципи d) даночни промени e) дефинирање на буџетскиот дефицит на ниво до 3% од бруто-домашниот производ, додека јавниот долг на ниво од 60%
3.2 .	<p>Кои од следните изјави се точни:</p> <p>Општините се обврзуваат на:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 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

	<ul style="list-style-type: none"> b) Објавување месечен/тримесечен извештај за извршување на буџетот на општината (во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето) во Службен гласник c) Финансискиот извештај за извршување на буџетот се објавува во службениот весник/службено гласило на општината), d) Финансискиот извештај за извршување на буџетот се објавува на веб страницата на општината e) Годишниот извештај за извршување на буџетот се објавува на веб-страницата на општината најдоцна во рок од еден месец од негово усвојување f) Годишниот извештај за извршување на буџетот се објавува на веб-страницата на општината најдоцна во рок од 15 дена од негово усвојување
4.	<p>Според последните измени на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа (Службен весник на РСМ, бр. 203/22 од 19.09.2022), Градоначалникот на општината: (повеќе одговори се можни)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Градоначалникот на општината е должен да ја извести јавноста за содржината на месечните/периодични извештаи со објавување на извештаите на веб страницата на општината b) Градоначалникот на општината не е должен да ја извести јавноста за содржината на месечните/периодични извештаи со објавување на извештаите на веб страницата на општината c) Градоначалникот на општината е должен да ја извести јавноста за причините за неусвојување на месечните/периодични извештаи d) Градоначалникот на општината не е должен да ја извести јавноста за причините за неусвојување на месечните/периодични извештаи

Модул 4: ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Цел на модулот:

- Да се разбере потребата и придобивките од отвореност на даночните податоци и информации.

По слушање на овој модул слушателот ќе има информации за принципите за даночна транспарентност и ќе може да одговори на следните прашања:

1. Кои се основите за концептот на даночна транспарентност?
2. Кои се десетте принципи за постигнување на целите според меѓународната Рамка на даночна транспарентност?
3. Која е основата за мерење на степенот на даночна транспарентност кај општините во РСМ?
4. Добри практики кај општините во РСМ за даночна транспарентност.

4.1. 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: „даночната транспарентност постои за да се стави крај на банкарските тајни и на даночното затајување преку глобална даночна соработка“ и вклучува прифатени стандарди за отвореност и размена на информации и податоци за даночни цели³³.

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

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) властите да објавуваат јасни, мерливи цели на даночниот систем;

³³ Види повеќе на: повеќе на <https://www.oecd.org/tax/transparency/>

- 3) целите да бидат поддржани со детални буџетски проекции за идните даночни приходи, заедно со објаснувања за проекциите и импликациите;
- 4) властите да спроведат процес на консултација при значајни предлози за промени на даночната политика со широк опфат на засегнати страни;
- 5) Сите последователни даночни промени треба да се спроведат со законско одобрение;
- 6) властите 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;
- 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) властите 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.

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 на одлуки околу даночната политика и администрација.³⁴ 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 принципи треба да бидат дизајнирани преку инклузивен процес со повеќе засегнати страни. Новиот 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, преку обезбедување на јасни насоки за практики и реформи на ниво на земја.³⁵

Во Стратегијата за реформа на даночниот систем на РСМ (2021-2025)³⁶ како главна цел на стратегијата се наведува: „да се обезбеди праведен, ефикасен, транспарентен и современ даночен систем кој ќе се темели на современи дигитални технологии и иновации во оданочувањето, во функција на постигнување на забрзан, инклузивен и одржлив економски раст.“ И третиот од петте приоритети е токму зголемена даночна транспарентност: „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.“

³⁴ Ibid.

³⁵ Види повеќе на: <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/06/dc1.pdf>

³⁶ Види повеќе на: https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf

4.2. Степен на даночна транспарентност на локално ниво

Степенот на даночна транспарентност на локално ниво опфаќа следење на достапноста и на содржината на низа документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со локалниот даночен систем како и учеството на граѓаните во носењето на одлуки, а меѓу другото допринесуваат и кон поттикнување на даночните обврзници да ги исполнат своите даночни обврски навремено и целосно.

Во зависност од постоењето на стратешки документи за даноците и управувањето 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 поработат на поголемо ниво на даночна транспарентност.

Според ЦЕА, мерењето на степенот на даночна транспарентност кај општините се потпира на 3 столба:

- 1) Даночна стратегија и управување со ризици,*
- 2) Даночни информации и достапност до јавноста за зголемување на свеста за даночна одговорност и*
- 3) Вклученост на граѓаните во процесот на одлучување за трошење на приходите прибрани од локалните даноци.*

1) Даночна стратегија 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.

Даночна стратегија може да биде составен дел од Стратегијата за управување со ризици каде што ги **третира даночните ризици како што се:** ненавремена наплата на даночните приходи, недоволен човечки административен капацитет, неправеден даночен систем и сл. Тоа е составен и суштински дел од праксата за доброто управување. Општините во РСМ не го сметаат за приоритет подготвувањето или ажурирањето на Стратегијата за управување на ризици..

2) Даночни информации и достапност до јавноста за зголемување на свеста за даночна одговорност

Во процесот на администрирање на приходите од особено значење е одделението (сектор) за администрирање на даночни приходи, кое во зависност од капацитетите и големината на општините кај ЕЛС во РСМ постојат: одделение за администрирање на приходи за

евидентирање и контрола на даночните приходи, одделение за утврдување и наплата на данок на имот, одделение за даноци и комунални такси итн.

Дел од наодите и заклучоците од следење на даночната транспарентност на ЕЛС во 2021/2022

- Кај најголем дел од веб страниците на општините, лесно може да се најдат контакт информации од службените лица од одделенијата и секторите за даноци и финансиски прашања.
- Во последниот период на следење (2021/2022) , 24 општини објавиле информација 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).
- Информирањето на граѓаните за локалните даноци, односно постоењето на палета на информации вклучително и за тоа кои даноци ги администрира општината, стапката на данокот/ците, обврските на даночните обврзници и слично не е редовна пракса.

3) Вклученост на граѓаните во процесот на одлучување за локалните даноци – Наоди и заклучоци

Вклученоста на граѓаните и 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.

- Мал број на општини организираат јавни расправи за Завршна сметка и според добиените одговори, седниците за Завршната сметка на буџетот на општината се отворени за граѓаните. Седниците на Советот се отворени за присуство меѓутоа не се отворени за дискусија.
- Кај претставниците на ЕЛС постои перцепција за ниска заинтересираност на граѓаните за присуство на јавните расправи која произлегува од релативно нискиот степен на прифаќање на нивните предлози.

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

Од овој модул научивте дека:

- *„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, властите на било кое ниво, законодавците, оние што ги избрале, оние што плаќаат даноци и сите други чинители во даночниот систем.“*
- *Според ЦЕА, мерењето на степенот на даночна транспарентност кај општините се потпира на достапноста, навременоста, релевантноста на информациите и податоците за даноците во: 1) Даночна стратегија и стратегијата за управување со ризици; 2) Даночните информации и достапност до јавноста за зголемување на знаењето за даноците како и свеста за даночна одговорност и 3) Вклученоста на граѓаните во процесот на одлучување за трошењето на локалните даноци.*

4.3. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ

1.	<p><i>Наведете четири од десетте принципи од меѓународната Рамка за даночна транспарентност</i></p> <p>1. _____</p> <p>2. _____</p> <p>3. _____</p> <p>4. _____</p>
2.	<p><i>Кои се трите клучни документи и видови на информации врз кои се заснова мерењето на степенот на даночна транспарентност според ЦЕА? (повеќе одговори се можни)</i></p> <p>a) Даночна стратегија и управување со ризици</p> <p>b) Даночни информации и достапност до јавноста за зголемување на свеста за даночна одговорност</p> <p>c) Праведен даночен систем</p> <p>d) Надзор на даночниот систем и процеси</p> <p>e) Вклученост на граѓаните во процесот на одлучување за локалните даноци</p>

Модул 5: ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА И ДОБРИ ПРАКСИ

Цел на модулот:

- **Да се стекне знаење за методолошкиот пристап на мерење на транспарентност и да се применат добрите практики за буџетска и даночна транспарентност на локално ниво.**

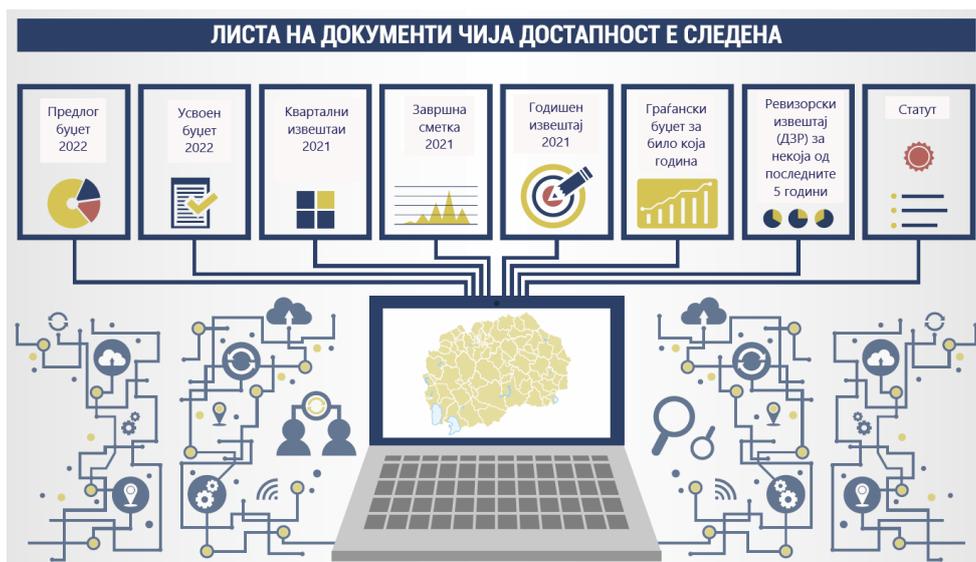
По обуката за овој модул слушателот ќе има разбирање за принципите за добро управување, а посебно на фискална транспарентност и ќе може да добие сознание за тоа:

- 1) Како се мери Индексот на буџетска транспарентност**
- 2) Како се мери Степенот на даночна транспарентност**
- 3) Практика на Законот за пристап до информации од јавен карактер**
- 4) Клучни наоди и добри практики кај општините во РСМ за транспарентност во јавните финансии**

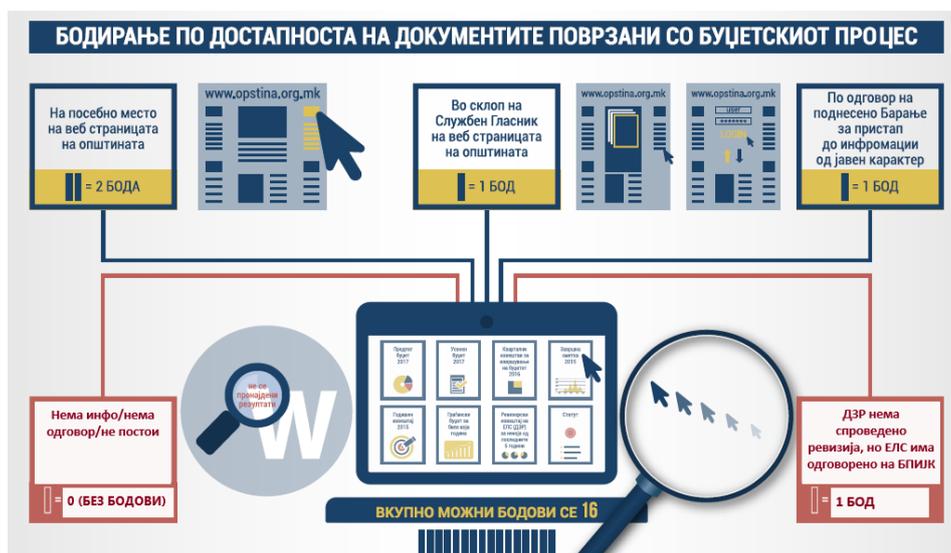
5.1. Мерење на Индексот на буџетска транспарентност

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.

Методологијата за следење на буџетската транспарентност се врши преку 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. 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 односно достапност на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетскиот процес, структура и адекватност на буџетските документи, споделување на заклучоците и информирање и иницирање на поголема транспарентност.



Извор: Индекс на буџетска транспарентност 2021/2022³⁷



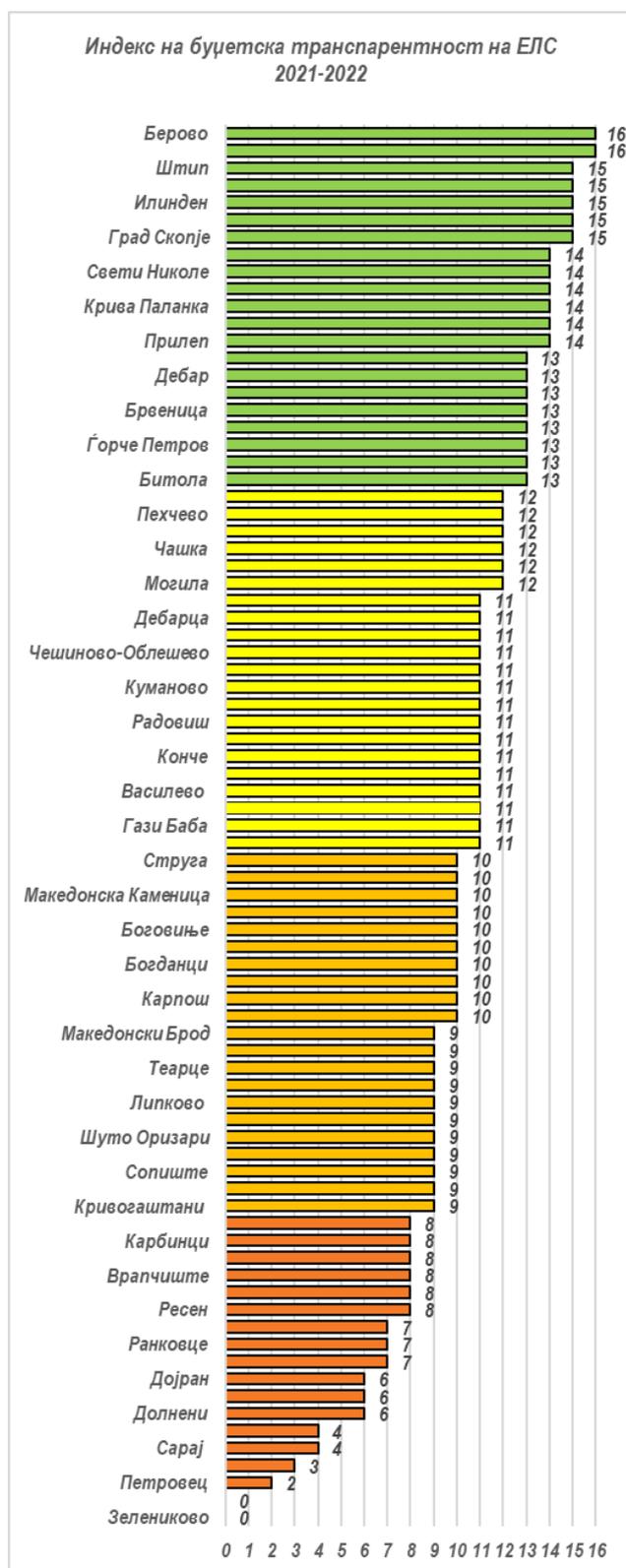
Извор: Индекс на буџетска транспарентност 2021/2022³⁸

**Корекција на методологијата: од 2021 година, доколку во периодот 2015-2020, ДЗР нема вршено ревизија на општините а истите постапиле и одговориле на БПИЈ дека ДЗР не вршел ревизија, се додава 1 индексен поен. Поради ваквото прилагодување на методологијата, индексите со претходната година се целосно споредливи.*

³⁷ Види повеќе на: https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/0.-D5Y2_USAID-SRMA- Fiscal-Transparency-Analysis-FIN_CROP26082022-compress.pdf

³⁸ *ibid*

Индекс на буџетска транспарентност кај општините во РСМ за 2021/22



Најчесто поставувани прашања од ЕЛС за методологијата

• Усвоен буџет не е исто што и предлог буџет

Достапноста на предлог буџетот не е евидентирана доколку се напомене дека усвоениот буџет е ист со предлог буџетот. Според разбирањето на ЕЛС особено при контакт со лицата одговорни за посредување со информации од јавен карактер постои разбирање дека доколку не постојат промени помеѓу предложениот предлог буџет до советот и усвоениот буџет од советот, се задоволува потребата за објавување на само усвоениот буџет. Меѓутоа, двата буџетски документи се засебни документи кои имаат различна цел и намена и потребно е да се јавно достапни во различни временски периоди.

• Граѓански буџет не е исто што и граѓански форум

Достапноста на граѓански буџет не е евидентирана доколку се достават информации кои докажуваат за одржување на граѓански форум. Граѓанскиот буџет претставува документ кој на едноставен начин го доближува буџетот до граѓаните, интерактивно ги информира за тоа како се крои буџетот, на кој начин се полни и како се трошат распределените средства. Од друга страна, граѓанскиот форум претставува механизам за вклучување на граѓаните во креирањето на локални политики.

• Достапноста на прв, втор, трет и четврт квартал за извршување на буџетот за 2021 година не е евидентирана доколку се достави кумулативен квартален извештај.

Кварталните извештаи имаат за цел да дадат преглед на извршувањето на буџетот за секој од кварталите кој се објавува по завршување на секој квартал, додека кумулативниот квартален извештај се подготвува на крајот на почетокот на идната година.

- Не ја следиме достапноста на Извештајот од надворешна ревизија (ДЗР) на страната на ДЗР туку на општините.

Извештајот од надворешна ревизија од страна на ДЗР редовно се објавуваат на веб страната на ДЗР меѓутоа, пожелно е општините истите да ги објавуваат и на своите веб страни со цел полесен, побрз пристап до информациите на едно место од страна на јавноста.

5.2. Мерење на Степенот на даночна транспарентност

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.

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.

Според ЦЕА, мерењето на степенот на даночна транспарентност кај општините се потпира на 3 столба:

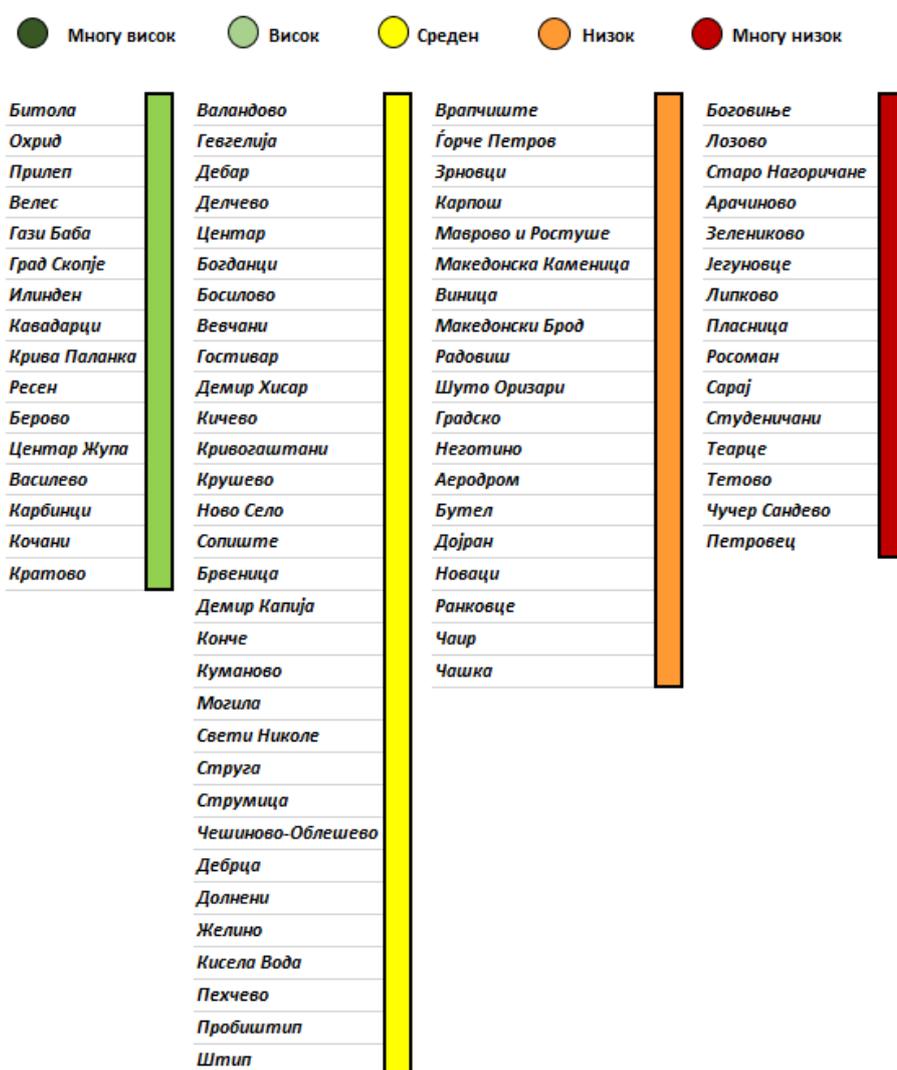
- 1) Подготвена и достапна Даночна стратегија и стратегија за управување со ризици:**
Документи и содржина: Стратегија за управување со ризици која ги опфаќа аспектите на локалните даноците (локалните приходи)
- 2) Даночни информации** и нивна достапност за широката јавност:
Информации: Објави од информативен карактер за даночниот систем (цели, даночен обврски, даночна основа, стапка), Објави со контакт информации за даночната служба/лице, Објави за информирање за издавање на даночни решенија (данок на имот)
- 3) Вклученост на граѓаните во процесот на одлучување за локалните даноци:**
Информации: Присуство на граѓаните на седниците на општинскиот Совет, Јавни расправи и присуство на граѓани и вклученост во носење на одлуки

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

Многу висок степен на даночна транспарентност	Висок степен на даночна транспарентност	Среден степен на даночна транспарентност	Низок степен на даночна транспарентност	Многу низок степен на даночна транспарентност
80-100 %	60-79 %	40-59 %	20-39 %	0-19 %

Степен на даночна транспарентност кај општините во РСМ за 2021/22

Интензитет на даночна транспарентност кај ЕЛС за 2021-2022



5.3. Пристап до информации од јавен карактер

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

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

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

Од овој модул научивте дека:

- **Методолошкиот пристап за следење и оценка на Индексот на буџетска транспарентност кај општините се заснова на прибирање секундарни информации и податоци како и примарни податоци и информации преку користење на БПИЈК.**
- **Индексот на буџетска транспарентност кај општините ја следи достапноста на документите кои се однесуваат на општинскиот буџет и буџетскиот процес како и нивната структура и адекватност.**
- **Мерењето на степенот на даночна транспарентност кај општините се потпира на достапноста на информациите и податоци за локалните даноци и финансирањето на ЕЛС преку: Даночна стратегија и управување со ризици, Даночни информации и достапност до јавноста за зголемување на свеста за даночна одговорност и Вклученост на граѓаните во процесот на одлучување за локалните даноци.**

5.4. ПРАШАЊА ЗА САМО-ОЦЕНКА НА СТЕКНАТО ЗНАЕЊЕ

1.	<p>Како се оценува достапноста и отвореноста на буџетските документи и информации за Индексот на буџетска транспарентност? (во полето наведете: 0, 1, или 2 за индексните поени).</p>	
	Посебно место на интернет-вeб страниците на општините	
	Службен Гласник на веб страницата на општината	
	Одговор на Барање за пристап на информации од јавен карактер	
	Без одговор/не постои документ/не е достапен	
	ДЗР нема извршено ревизија во последните 5 години, но општината има позитивно одговорено на БПИК	
2.	<p>Кои од следните буџетски документи се предмет на анализа за Индексот на буџетска транспарентност? (Можни се повеќе одговори)</p>	
	a) Статут на општината	
	b) Предлог Буџет	
	c) Усвоен Буџет	
	d) Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС (прв, втор, трет и четврт квартал),	
	e) Завршна сметка на ЕЛС	
	f) Годишен извештај од остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер	
	g) Годишен извештај за извршување на буџетот	
	h) Граѓански буџет	
	i) Годишен план за јавни набавки	
	j) Месечни финансиски извештаи	
	k) Стратегија за управување со ризици	
	l) Службен гласник на општината	
	m) Извештај од интерна ревизија на општината	
n) Извештај од државна ревизија на општината (ДЗР)		
3.	<p>Кои од следните документи/информации се предмет на анализа за Степенот на даночна транспарентност? (Повеќе одговори се можни)</p>	
	a) Стратегија за управување со ризици со фокус на опфат на даноците (локалните приходи)	
	b) Годишен план за јавни набавки	
	c) Годишен извештај за работата на општината со преглед и/или анализа на посебните локални даноци на ЕЛС	
	d) Објави од информативен карактер за даночните обврзници кои се однесуваат на локалниот даночен систем како и различните даноци (цели, даночен обврски, даночна основа, стапка и сл.)	

	<ul style="list-style-type: none">e) Листа на даночни обврзници во општинатаf) Листа на даночни обврзници со заостанат долг во општинатаg) Објави со контакт информации за даночната служба/лицеh) Објави со контакт информации за сите одделенија/сектори во општинатаi) Објави за информирање на даночните обврзници за подготовка/издавање на даночни решенија (данок на имот) или други информации поврзани со локалните даноциj) Извештај од државна ревизија на општината (ДЗР)k) Отвореност на Седниците на Советот и присуство на граѓанитеl) Организирање Јавна расправа по основ на Завршна сметка и присуство на граѓаните
--	--

ЦЕА тим на обучувачи

Марјан Николов е регионален експерт за Урбана ревизија и јавни финансии со повеќе од 20 години домашно и меѓународно искуство. Има докторирано економија на Економскиот факултет во Љубљана на тема мерење на децентрализацијата и ефикасноста на испораката на јавните услуги во етнички фрагментирани општини. Тој е претседател на ЦЕА и беше локален експерт на Програмата за урбано партнерство на Светска банка и им помага на општините во Северна Македонија да развијат алатки за само-оцена на јавните финансии и за урбана ревизија. Беше краткорочен оценувач на Светска банка за евалуација на спроведените 12 проекти за задолжување на МСИП на општинско ниво во Македонија. Марјан работел за USAID, IMF UNDP, DFID, WFD, NDI и владите на Македонија, Албанија, Јордан, Тунис, Ирак, Сирија, Узбекистан, Косово, Бангладеш, Свазиленд на теми поврзани со фискалната децентрализација, управувањето со јавните финансии и фискалната транспарентност и во истражувањето и во препораките за политиките, како и во креирање на закони.

Ана Марија Петровска е дипломиран економист и магистранд по управување со информациона системи. Таа е дел од ЦЕА низа години и работи како истражувач и економист повеќе од седум години. Ана Марија има работено на низа меѓународни и национални проекти и истражувања на теми поврзани со фискалната децентрализација, управувањето со јавните финансии и фискалната транспарентност. Нејзиниот придонес се гледа во способноста да се анализираат економски показатели, квантитативни и квалитативни податоци, како и истражувања на политиките во доброто управување и децентрализацијата. Таа подготвува и модерира фокус-групи и обуки од областа на фискалната децентрализација, јавни финансии и фискална транспарентност, застапување и социоекономски теми. Воедно, има изработено трудови што се однесуваат како на фискалната децентрализација за подобар регионален развој на граѓанското општество, фискалната транспарентност на општините во Република Северна Македонија, така и за социоекономската и макроекономската политика во Република Северна Македонија.

Весна Гарванлиева Андонова, е магистер во областа на деловна администрација и е докторанд по Економски науки. Таа работи како постар економист во ЦЕА повеќе години. Весна има професионално искуство во управување со проектни како и советодавни услуги за приватниот и јавниот сектор насочени кон економски развој, повеќе од петнаесет години. Таа работела на низа проекти и задачи поддржувани од ЕК, УСАИД, СБ, и др. Таа има посебен интерес за квантитативно и квалитативно истражување и анализа на политики во областите на добро управување во јавните финансии, развојот на човечкиот капитал, локалното финансирање, регионален развој, и др.

Листа на извори и користени материјали

- Council of Europe, *12 Principles of Good Governance*. Достапно на: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
- Council of Europe, *European Label of Governance Excellence (ELoGE)* Достапно на: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/elope>
- Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT). *Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency*. Достапно на: <https://fiscaltransparency.net/making-tax-work/>
- Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT). *Promoting more open and accountable tax systems*. Достапно на: <https://fiscaltransparency.net/promoting-more-open-and-accountable-tax-systems/>
- Governance and development (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Достапно на: <https://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>
- International Budget Partnership (IBP), *Open Budget Survey 2019*, Достапно на: https://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf
- International Budget Partnership (IBP), *Open Budget Survey 2021*, Достапно на: <http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>
- International Budget Partnership (IBP), *Open Budget Survey 2021, North Macedonia*, Достапно на: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/north-macedonia>
- International Budget Partnership (IBP), *Open Budget Survey 2021*, Достапно на: <https://www2.internationalbudget.org/>
- International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Policies. Fiscal Transparency*. Достапно на: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>
- International Monetary Fund (IMF), *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*, Достапно на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>
- International Monetary Fund (IMF), *Manual on Fiscal Transparency, 2007 Revised Edition* Достапно на: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>
- International Monetary Fund (IMF), Достапно на: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
- OECD, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* Достапно на: <https://www.oecd.org/tax/transparency/>
- OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency* Достапно на: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>
- Paolo de Renzio (IBP) and Juan Pablo Guerrero (GIFT), *Promoting more open and accountable tax systems. The role of international principles and standards*, Достапно на: <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/06/dc1.pdf>
- United Nations (UN), *Governance and development, Thematic Think Piece*. Достапно на: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What is good governance?". Достапно на: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- USAID Project: *Strengthening Resource Mobilization Activity North Macedonia, Facebook page* <https://www.facebook.com/SRMANorthMacedonia>
- Worldwide Governance Indicators (WGI) project. Достапно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Влада на РСМ, Министерство за Финансии, Стратегија за реформа на даночниот систем 2021-2025. Достапно на: <https://finance.gov.mk/wp->

content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf

Закон за буџети, (Сл. Весник на РСМ бр. 203 од 19.09.2022)

Закон за локална самоуправа, (Сл. Весник на РМ бр. 5/2002)

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл. Весник на РСМ 101/2019)

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Сл. Весник на РМ 61/2004) и измени и дополнувања (Сл. Весник на РМ 61/2004; 67/2007; 47/2011; ... 173/2022)

Законот за буџетите, (Сл. Весник на РМ 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, ...151/2021, 203/22)

Упатство за спроведување на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл. Весник на РСМ 60/2020)

Центар за економски анализи (ЦЕА), Достапно на: <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

Центар за економски анализи (ЦЕА), Достапно на: <https://cea.org.mk/proekt-za-danochna-odgovornost-kon-graganska-odgovornost-i-odgovorni-danotsi/>.

Центар за економски анализи (ЦЕА), Достапно на: <https://cea.org.mk/proekt-za-zajaknuvane-na-kapacitetite-za-iskoristuvane-na-resursite/>.

Центар за економски анализи (ЦЕА), ОБИ, Истражување Отворени Буџети 2019: Северна Македонија. Достапно на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/CEA-open-budget-survey-macedonia-2019-MK.pdf>

Центар за економски анализи (ЦЕА), УСАИД, ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ: Буџетска и даночна транспарентност. Достапно на: https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/0-D5Y2_USAID-SRMA-Fiscal-Transparency-Analysis-FIN_CROP26082022-compress.pdf