

Извештај за следењето на
достапноста на буџетските
документи кај општините во
Р.Македонија

Скопје, 2017

**Проект: “Степен на транспарентност на буџетскиот процес кај општините
во Р.Македонија”**

Овој проект е поддржан од Фондацијата за интернет и општество Метаморфозис во рамки на проектот Отчетност преку граѓански ангажман со поддршка на Британска Амбасада Скопје. Мислењата изнесени во ова истражување не секогаш ги одразуваат ставовите на Британска Амбасада.

Вовед

Клучните принципи на доброто владеење: транспарентноста и отчетноста на трошењето на јавните средства се појдовна основа за јавноста да се запознае на кој начин се собираат, распределуваат и трошат нејзините пари. Како предуслов за здраво демократско општество покрај транспарентноста и отчетноста, партиципативноста во донесувањето на одлуки е од особено значење кое ја зголемува довербата на граѓаните дека власта ефикасно ги менаџира нивните средства. Дополнително, буџетската транспарентност која го објаснува процесот во кој се засегнати власта и граѓаните од друга страна го подобрува интегритетот кој се однесува на професионалност и отчетност во извршувањето на надлежностите утврдени со закон како и квалитетот во нивно испорачување за потребите и приоритетите на граѓаните.

Преку процесот на обелоденување, поедноставување и споделување на буџетските документи и информациски ресурси со граѓаните кои подоцна се вклучуваат во предложување, дискутирање и анализирање на приоритетите во една заедница ја зголемува нивната вклученост која носи взаемни користи.

Центарот за економски анализи со своето долгогодишно искуство во делот на фискална транспарентност на централно и локално ниво, преку проектот Степен на транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Р.Македонија кој претставуваа надополнување на активностите за проектот Отчетност преку граѓански ангажман во имплементација на Метаморфозис Фондација за интернет и општество поддржан од Британска амбасада, се обидува да допринесе кон подобрување и зајакнување на врската помеѓу граѓаните и власта преку зголемување на свесноста кај двете страни за взаемните користи од поголемата вклученост на граѓаните во изработка на буџетските документи како и нивно информирање за можностите и правата кои им следуваат.

ЦЕА континуирано го следи Индексот на Отворен Буџет или ОБИ (Open Budget Index) кој мери колку централната власт овозможува пристап до буџетски информации и можности за учество во буџетскиот процес на централно ниво кој користи меѓународно признати критериуми за да даде оценка за транспарентноста на секоја земја засебно во светот на скала до 100 поени.¹ Следењето и мерењето на буџетската транспарентност на локално ниво за 2015 година, ЦЕА ја спроведе во соработка со 11 ГО преку Коалиција за буџетски мониторинг (КБМ).² Исто така, ЦЕА има спроведено анализа за Фискална децентрализација за подобар регионален развој на граѓанското општество каде го има утврдено учеството на финансирање на ГО од страна на ЕЛС и нивната отвореност за вклучување на граѓанскиот сектор во креирање на локални политики.³

¹ <http://cea.org.mk/documents/OBI%20IZVESTAJ%20Makedonija%20prevod.pdf>

² <http://kbm.mk/>

³ http://cea.org.mk/wp-content/uploads/2017/02/Fiskalna-Decentralizacija_WEB.pdf
<http://cea.org.mk/wp-content/uploads/2017/04/CEA-analiza-od-Prashalnikot-FINAL.pdf>

Методологија

Првиот чекор кон транспарентноста е овозможување на достапноста на информациите до граѓаните. Во ера на дигитализација и отвореност и можностите кои ни ги нуди современата технологија, достапноста на документите вклучувајќи ги и буџетските информации потребно е да бидат лесно и навремено достапни со цел исполнување на правото граѓаните да ги добиваат релевантните информации.

Па така еден од најрелевантните показатели за буџетската транспарентност на општините е достапноста на буџетските документи на нивните официјални интернет веб страници како платформи кои стојат на располагање.

Со цел зголемување на степенот на транспарентност на буџетскиот процес и отчетноста при трошењето на јавните средства кај ЕЛС, како и унапредување на транспарентноста на буџетските документи на локално ниво и нивна навременост, се вршеше следење на достапноста на истите за периодот 2016-2017 година.

Кај основните буџетски документи за ЕЛС и документите поврзани со буџетскиот процес, следена е достапноста на буџетски документи и документи кои се поврзани со транспарентноста за процесот на донесување на буџетот во ЕЛС согласно законската регулатива и буџетскиот календар за нивно објавување:

1. Статут на општината,
2. Предлог Буџет за 2017,
3. Усвоен Буџет за 2017,
4. Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2016 (прв, втор и трет квартал),
5. Завршна сметка на ЕЛС за 2015,
6. Годишен извештај за извршување на буџетот за 2015,
7. Граѓански буџет⁴ за било која година и
8. Извештај од надворешна ревизија на ЕЛС (ДЗР) за некоја од последните 5 години.

Достапноста на документите за периодот 2016-2017 година беше разгледувана од аспект на достапност на основните буџетски документи на

- интернет-веб страниците на општините,
- Службен Гласник на веб страницата на општината и
- преку Барање за пристап на информации од јавен карактер.

Со цел утврдување на индексот на достапност на буџетските документи кај ЕЛС во Македонија, бодувањето се спроведуваше на следниот начин:

Слика 1. Приказ на бодување

⁴ Публикација која на едноставен, разбирлив начин го претставува трошењето на ЕЛС и буџетот, а која е наменета за нестручната јавност.



Извор:

Пресметка на авторот

Доколку секој од буџетските документи кои се предмет на следење се бодуваат со 2 поени, можни максимални индексни поени се 16.

Слика 1. Приказ на максимално бодување



Извор:

Пресметка на авторот

Дополнително, ќе се направи споредба на индексните поени за степенот на транспарентност со наодите произлезени од следење на достапноста на буџетските документи за 2014-2015 година во насока дали постои подобрување или уназадување на буџетската транспарентност кај ЕЛС во Македонија.

Недоразбирања и органичувања во креираната методологија

- *Оние општини кои немаат веб страници или не им се ажурирани и немаат доставено документи согласно Барањето за пристап на информации од јавен карактер имаат 0 индексни поени.*
- *Усвоен буџет не е исто со предлог буџет*
Достапноста на предлог буџетот не е евидентирана доколку се напомене дека усвоениот буџет е ист со предлог буџетот.
- *Граѓански буџет не е исто што и граѓански форум на кој партиципираат граѓаните*
Достапноста на граѓански буџет не е евидентирана доколку се достават информации кои докажуваат за одржување на граѓански форум.
- *Достапноста на прв, втор и трет квартал за извршување на буџетот за 2016 година не е евидентирана доколку се достави кумулативен квартален извештај.*
- *Не ја следиме достапноста на Извештајот од надворешна ревизија (ДЗР) на страната на ДЗР туку на општините.*

Резултати од спроведеното истражување за степенот на транспарентност кај општините во Р.Македонија

Недостатокот од информации за трошењето на јавните средства од страна на единиците на локална самоуправа во Македонија е “кочница” за постоење на здраво демократско општество. Ниската свест од потребата за поголема транспарентност на трошењето на јавните средства допринесува до неефикасна алокација на средствата кои се во интерес на граѓаните и задоволување на нивните потреби.

Па така, за да го утврдиме степенот на транспарентност преку следење на основните буџетски документи кај ЕЛС и воедно да ги идентификуваме предизвиците со кои се соочуваат граѓаните и ЕЛС, во прилог следуваат наодите и резултатите од истражувањето.

1. Просечниот индекс на достапност на буџетските документи по регион е подоброен во однос на претходниот период на мониторинг 2014-2015 кај сите региони освен во Вардарскиот регион што претставува добар показател за зголемување на свеста на општините за потребата од редовно информирање на граѓаните за буџетските документи и можноста за полесен пристап со редовно и навремено обавување на документите на интернет веб страниците на општините. Па така, иако просечниот индекс по регион е подобрен сепак степенот на транспарентност сеуште е на завидно ниво. Пелагонискиот (7,3) и Североисточен плански регион (6,9) имаат највисоки просечни индекси во однос на останатите 6 региони во Македонија. Доколку индексните поени од 0 до 8 ги сметаме за незадоволитено ниво на степен на буџетска транспарентност и од 8 до 16 за

задоволитено ниво, тогаш ниту еден регион не покажува задоволително ниво на транспарентност.

Слика 3. Просечен индекс на достапност на основните буџетски документи по региони



Извор: Пресметка на авторот

- Предлог буџетот, општините ретко го објавуваат на своите веб страници.

Предлог буџетот иако рангиран како најважен од страна на советниците како и граѓаните, не е доволно видлив и достапен за граѓаните и за останатите чинители. Достапноста до што поголем број граѓани пред усвојувањето на Буџетот за следната година, и поголема информираност на граѓаните за овозможување на нивно учество во давањето на предлози е од огромна важност. Кај 9 општини во Македонија, Предлог буџетот за 2017 година е достапен на веб страната на општината, кај 22 општини истиот е достапен преку БПИЈК или на СГ на општината, додека кај 50 општини – нема информација/нема одговор/не постои.

- Усвоениот буџет за 2017 година, втор најдостапен документи после Завршната сметка за 2015 година.

Кај 26 општини, усвоениот буџет е објавен на веб страната додека достапен преку БПИЈК или СГ е кај 37 општини. Постојат општини кои немаат веб страници, страници без буџетски информации, неажурирани (застарени) информации, само на албански јазик или имаат повремени прекини во функционирањето на странците. На овој начин се отежнува следењето и достапноста на документите на навремен и ефикасен начин. Постои делумна достапност на документот (делови, заклучоци) која не може да се смета како целосен достапен документ.

- Кварталните извештаи за извршување на буџетот не доволно видливи

Општините поретко ги објавуваат кварталните извештаи за извршување на буџетот на веб страниците. Овие документи најчесто се достапни преку БПИЈК или се објавени на СГ на општината.

Општини кои се издвојуваат по добрите примери за редовно објавување на кварталните извештаи за извршување на буџетот на своите веб страни се: Битола, Демир Хисар, Илинден, Босилово, Куманово, и Зрновци. Во споредба со претходната години, постигнати се подобрувања во однос на достапноста на кварталните извештаи, но сепак потребно е унапредување.

5. Општините подготвуваат Завршна сметка и Годишен извештај (во согласност со законската регулатива).

Завршната сметка е најдостапен буџетски документ кој е достапен преку БПИЈК или СГ кај 46% од општините, додека пак 43% од општините го објавуваат на својата веб страна.

6. Годишниот извештај се објавува најчесто делумно /извадоци без наративни објаснувања. Овие документи се добиваат најчесто на барање, што го отежнува значително пристапот на граѓаните до овие информации, навремено и целосно.
7. Општините немаат пракса да подготвуваат публикација која на едноставен, разбирлив начин го претставува буџетот или, а која е наменета за не стручната /широката јавност - Граѓански буџет.
8. Општини кои се издвојуваат по добрите примери за редовно објавување на буџетските документи се следните: Битола, Демир Хисар, Град Скопје, Гевгелија, Куманово, Кочани, Охрид, Ѓорче Петров, Илинден и Зрновци.

Препораки за унапредување на буџетската транспарентност кај општините

- **Воспоставување на механизми и процедури за редовно организирање на јавни дебати и процес на консултации** пред донесување на буџетот како и воспоставување на механизми за информирање и партиципирање на граѓаните во буџетскиот процес;
- **Редовни консултации пред донесување на предлог буџетите и мерење на потребите и приоритетите** на граѓаните пред да се достави нацрт Буџетот до Советот;
- **Целосно и детално** објавување на буџетските документи и извештаите за извршување на буџетот, со информации и податоци кои овозможуваат споредба со минати, како и планирани буџети за следен период;
- Подготовка и пракса на редовно објавување **на Граѓански буџет** како публикација која ќе ги информира граѓаните за планот на буџетски приходи и расходи за *тековната година како и реализацијата на буџетот на едноставен и разбирлив начин за сите граѓани*;

➤ **Унапредување на знаењата на**

членовите на Советот на општината во делот на јавни финансии, буџетски документи, буџетирање и слично, пред преземање на функциите со цел на носење на информирани и ефикасни одлуки;

- Консултации и континуирано надградување **на капацитетите на вработените во општините** за подготвувањето и **презентирањето** на буџетските документи и информации;
- Одржување на **функционални веб страни** кои ќе бидат платформи за активна комуникација и информирање на граѓаните; добро организирани и редовно ажурирани веб страници на кои се објавуваат буџетските документи но и контакт информации, извештаи кои веќе се подготвуваат, **податоци** кои можат да служат за анализи;
- Целосно објавување на **одлуките на Советот на општината**, како и објавување на целосните документи со кои се известува кон Советот, Министерството за финансии и останатите чинители;
- Отворена комуникација со граѓаните со цел доближување на буџетскиот процес до јавноста;
- **Едукација/информирање на граѓаните** за нивните права и форми на партиципативност за унапредување на културата каде обичните граѓани можат да ги преиспитуваат одлуките на оние со поголема моќ, вклучувајќи ги и буџетските одлуки; Преземање на мерки за зголемување на **свесноста, интересот и активноста на граѓаните** за нивните права и форми на партиципативност;
- Зголемен **јавен притисок за воспоставување на механизми за информирање и партиципирање на граѓаните** во буџетскиот процес, за да се овозможи континуирано учество на граѓаните во мониторинг на трошењето, реализацијата, како и во подолгорочно планирање на следните буџетски средства.