

Бриф за јавни политики за фискална транспарентност:

## Фискалната транспарентност на општините во Северна Македонија

### Проблем:

- Недостатокот или половичните информации за трошењето на јавните средства од страна на единиците на локална самоуправа во Македонија е “кочница” за постоење на отчетност во едно демократско општество. Ниската свест од потребата за поголема транспарентност на трошењето на јавните средства допринесува до неефикасна алокација на средствата што пак е во интерес на граѓаните и задоволување на нивните потреби.

### Носечка порака:

- 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 неуспесите од повеќе или помалку дискреционо водење на фискални политики и тоа: временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност, пристрасност кон расходната 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.

## Концепт на фискална 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 раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални ризици по фискалните резултати што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните-даночни обврзници, а и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал<sup>1</sup>.

Одлуките за националниот Буџет - какви даноци да се наплаќаат, какви услуги да се обезбедат и колкав долг да се преземе - се рефлексија за тоа колку е рамноправно општеството и каква е благосостојбата на граѓаните, вклучително и дали тие кои се во најнеповолна позиција ќе имаат реални можности за поквалитетен живот. Клучно е владите да ја информираат и вклучат јавноста при носење на овие витални одлуки кои влијаат врз нивните животи.<sup>2</sup>

На светско ниво, Индексот на отворено буџетирање (ОБИ) ја следи фискалната транспарентност на државите. Иако РСМ ја зголеми достапноста на буџетските информации преку: Јавно објавување на Граѓанскиот буџет и Навремено јавно објавување на Пред-буџетската изјава, сепак 2019 година државата има 41/100 поени за транспарентност и е под глобалниот просек. Во споредба со земјите од Западен Балкан (7), РСМ се наоѓа на петтото место.

Фискалната транспарентност на локално ниво е исто толку важна колку и на национално ниво. Од овој аспект РСМ бележи

подобрување на индексот на достапност на буџетските документи во 2019-2020 година во споредба со другите фискални години 2014-2015, 2016-2017, 2017-2018.

Во ера на дигитализација и отвореност како и можностите кои ни ги нуди современата технологија, достапноста на документите вклучувајќи ги и буџетските информации потребно е да биде лесна и навремена, со цел исполнување на правото на граѓаните за добивање на релевантните информации. Па така еден од најрелевантните показатели за фискалната транспарентност на општините е достапноста на буџетските документи на нивните официјални интернет веб страници како платформи кои стојат на располагање.

### Методолошки аспект

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 2020,
3. Усвоен Буџет за 2020,
4. Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2019 (прв, втор, трет и четврт квартал),
5. Завршна сметка на ЕЛС за 2019,
6. Годишен извештај за извршување на буџетот за 2019,
7. Граѓански буџет за било која година и
8. Извештај од државна ревизија на ЕЛС (ДЗР) за некоја од последните 5 години (2014-2019).

Достапноста на документите за периодот 2019-2020 година беше следена преку:

- интернет-веб страниците на општините (2 индексни поени);
- Службен Гласник на веб страницата на општината (1 индексен поен);
- преку Барање за пристап на информации од јавен карактер (1 индексен поен).

<sup>1</sup> Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

<sup>2</sup> <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/CEA-open-budget-survey-macedonia-2019-MK.pdf>

## Колку општините во РСМ се транспарентни?

Фискалната транспарентност на општините во РСМ генерално е подобрена во фискалната 2019-2020 година во однос на изминатите фискални години (2014-2015, 2016-2017, 2017-2018). Според индексот на достапност на буџетските документи, во фискалната 2019-2020 година, единиците на локална самоуправа Прилеп и Град Скопје ги имаат максималните бодови на буџетска транспарентност. Тие се првите две единици на локална самоуправа кои се целосно транспарентни во поглед на фискалната транспарентност во периодот од 2014 – 2020 година.

Топ 12 најтранспарентни ЕЛС во РСМ	Индексни поени
Град Скопје	16
Прилеп	16
Велес	15
Битола	14
Берово	14
Аеродром	13
Илинден	13
Центар	13
Кавадарци	13
Делчево	13
Зрновци	13
Кочани	13

И оваа година, Завршната сметка и Усвоениот буџет се најдостапни буџетски документи кај општините, на нивните веб страници. Подобривањето на достапноста на буџетските документи може да се види и од бројот на документи кои сè почесто се достапни преку веб страниците на општините, а помалку преку Барање за информации од јавен карактер.

Од аспект на планските региони, подобрување на буџетската транспарентност на регионално ниво има во сите региони освен во Југоисточниот регион каде има уназадување на просечниот регионален индекс на буџетска транспарентност, што укажува дека општините од овој регион помалку се отворени кон граѓаните. Општините од Источниот регион, се најтранспарентни на регионално ниво споредено со другите региони.

Регион	2014-2015	2016-2017	2017-2018	2019-2020
Пелагониски регион	6,9	7,3	8,6	9,3
Скопски регион	5,5	5,9	7,8	8,4
Југоисточен регион	5,0	6,8	8,4	7,7
Североисточен регион	4,4	6,8	6,2	7,3
Полошки регион	4,4	5,4	6,1	7,3
Вардарски регион	6,2	5,2	7,1	8,9
Источен регион	6,3	6,8	8,5	10,0
Југозападен регион	5,6	6,4	6,4	8,2

## Колку општините го почитуваат Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер?

Кога станува збор за постапување по основ на Барање за информации од јавен карактер, општините се релативно слабо респонзивни. Оваа година, општините се помалку респонзивни во однос на претходните години. 64 од 81 ЕЛС доставиле одговор од кои 19 од нив го пробиле законскиот рок од 20 дена за достава на одговор.

Имено, иако најголем број од општините одговориле сепак, тие се должни да постапат по основ на примено Барање за информации од јавен карактер. Праксата со општините за доставување на одговор не завршува со испраќање на едно Барање. Неколку дена пред истекот на законскиот рок, Барањето повторно им се испраќа и непосредно пред истекот на рокот, тие телефонски се контактираат. Оттука, свесноста на општините за нивната респонзивност е сведена на префрлање на должноста за постапување од едно кон друго лице, што се должи на низок менаџмент и комуникација во самите општини, што сето тоа доведува кон перцепција на неотворена и неодговорна општина.

### **Вклучување на граѓаните во креирање локални политики**

Отвореноста на општините за вклучување на граѓаните во креирање локални политики е тесно поврзана со транспарентноста, која додава дополнителна вредност и перцепција дека општините го слушаат гласот на граѓаните. Во фискалната 2019-2020 година само 35% од општините спровеле форум на кој биле вклучени граѓаните. Општините најчесто спроведуваат форуми за дефинирање на приоритети во буџетите за следната година, односно спроведуваат буџетски форуми за граѓаните. Од друга страна, мал е бројот на општините кои имаат пракса покрај буџетските форуми да спроведуваат и форуми за локален економски развој (ЛЕР) на кои граѓаните имаат можност да ги искажат идеите и ставовите поврзани со економијата на локално ниво. Најголем број од општините кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните се од Пелагонискиот регион (67%) и Источниот регион (50%).

Како добри примери за вклучување на граѓаните во форуми за локален економски

развој се општините Битола, Илинден и Ново Село.

### **Отчетност на општините**

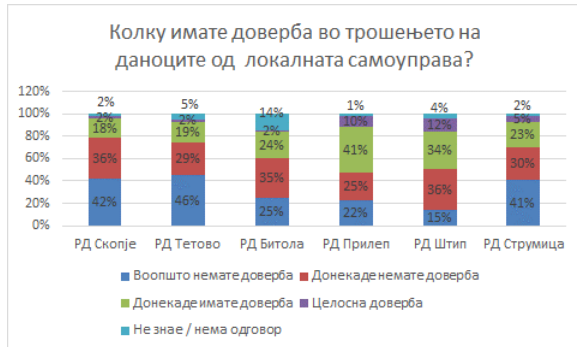
Во 2020 година само 38% од општините дале отчет кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините во 2019 година. Ова укажува на ниска свест на општините за нивната отчетност за сработеното во минатиот период. Честопати, општините се повикуваат дека годишниот извештај за работењето на општината е доволен доказ за да им се даде отчет на граѓаните. Годишните извештаи се обемни и содржат голем број на информации и граѓаните не го сметаат за ефикасен канал на информирање. Околу 38% од општините издале отчет со спроведени проекти и финансиски информации за истите кон граѓаните, најчесто преку издавање на Документ – Отчет во цврста и/или електронска копија. Помалите општини водат пракса на давање отчет преку собирање на граѓаните и презентирање на проектите или информирање преку локалните медиуми што е исто така добар канал за комуницирање со јавноста.

Како добри примери за давање отчет кон граѓаните, се општините од Источен (64% од општините), Пелагониски (56% од општините) и Вардарски регион (56% од општините).

### **Граѓаните немаат многу доверба во локалните власти за трошењето на јавните пари**

Иако најголем дел од граѓаните себеси се сметаат за даночно одговорни лица кои редовно си ги исполнуваат даночните обврски кон државата, сепак тие имаат мала доверба во локалните власти за трошењето на јавните пари.

Како што утврдивме и во студите за детерминантите на даночниот морал во РСМ и профилот на даночните обврзници<sup>3</sup> изработени од ЦЕА, граѓаните на РСМ имаат ниска доверба во локалните власти и ниско задоволство од квалитетот на нивната работа.



Граѓаните – даночни обврзници од регионалните дирекции на управата за јавни приходи Скопје, Тетово и Струмица имаат најмалку доверба во локалните власти за трошењето на даноците од страна на локалните самоуправи.

Ниската доверба на граѓаните се должи на незадоволството од квалитетот на јавни услуги кои ги добиваат и на нивото на корупција за кое сметаат дека е зголемено во споредба со пред 5 години или дека воопшто не е променето.

Оттука, повеќето граѓани (42%) од РД Тетово сметаат дека денес има повеќе корупција во локалните самоуправи под оваа дирекција во споредба со пред 5 години, за разлика од граѓаните од РД Прилеп кои сметаат дека нивото на корупција е останато исто (41%) но и најголем дел од граѓаните кои сметаат дека нивото на корупција кај локалните власти е намалено се токму од РД Прилеп (31%).

<sup>3</sup> <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/1.-Brief-Tax-morale-insituttional-determinants-MK-VGA-03072020.pdf>.



Во просек даночните обврзници на возраст од 18 до 24 години сметаат дека доколку плаќаат повисоки даноци, релативно веројатно е дека би добиле поквалитетни услуги, за разлика од другите возрастни категории кои не очекуваат дека со плаќањето повисоки даноци би добиле поквалитетни услуги, што соодветствува и со перцепцијата за тоа дали даночниот системот е фер и за нивото на корупција.<sup>4</sup>

Граѓаните на возраст до 40тина години веруваат дека повисоки даноци не би ја подобриле ситуацијата ниту пак веруваат дека тие може нешто да променат и дека приходите од евентуално повисоките даноци ќе завршат во неефикасен јавен систем низ системот на корупција и на централната и локалната власт.

## Предизвици за решавање

**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;

**Целосно и детално објавување на буџетските документи и извештаите** за извршување на буџетот, со информации и податоци кои

<sup>4</sup> <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/0.-Tax-payer-profile-socio-demo-economic-analysis-FINAL-CIP-08062020.pdf>

овозможуваат споредба со минати, како и планирани буџети за следен период;

**Подготовка и пракса на редовно објавување на Граѓански буџет** како публикација која ќе ги информира граѓаните за планот на буџетски приходи и расходи за тековната година како и реализацијата на буџетот на едноставен и разбирлив начин за сите граѓани;

**Консултации и континуирано надградување на капацитетите на вработените** во општините за 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. Тоа ќе го намали и притисокот за добивање на барања по законот за пристап до јавни информации;

**Зголемен јавен притисок за воспоставување на механизми за информирање и 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.

---

© CEA 2020. Овој документ за јавни политики е издаден од ЦЕА | Бул. Јане Сандански 63/3, Скопје, Северна Македонија | Тел: +389 2 2444 766 | info@cea.org.mk | website: www.cea.org.mk | Документите за јавни политики од ЦЕА служат за информирање, едукација и поттикнување дебати за специфични прашања за развојни и јавни политики. Читателите може да го користат овој материјал за лична употреба со соодветно референцирање и цитирање на ЦЕА.

