

Бриф за јавни политики за фискална транспарентност:

Фискалната транспарентност кај 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 не во интерес на граѓаните.

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 капитал¹.

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.²

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 2020-2021 година во споредба со другите фискални години 2014-2015, 2016-2017, 2017-2018 и 2019-2020.

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

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 2021,
 3. Усвоен Буџет за 2021,
 4. Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2020 (прв, втор, трет и четврт квартал),
 5. Завршна сметка на ЕЛС за 2020,
 6. Годишен извештај за извршување на буџетот за 2020,
 7. Граѓански буџет за било која година и
 8. Извештај од државна ревизија на ЕЛС (ДЗР) за некоја од последните 5 години (2015-2020).
- Достапноста на документите за периодот 2020-2021 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).
 - нема одговор, не постои документ, не е достапен (0 индексен поен).

Од 2021 година, доколку во периодот 2015-2020, ДЗР нема извршено ревизија на општините а истите постапиле кон БПИЈК и одговориле дека ДЗР нема извршено ревизија им се доделува 1 индексен поен. Поради ваквото прилагодување на методологија, индексите со претходната година се целосно споредливи.

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

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

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.

Колку општините во РСМ се транспарентни?

Фискалната транспарентност на општините во РСМ генерално е подобрена во фискалната 2020-2021 година во однос на изминатите фискални години (2014-2015, 2016-2017, 2017-2018, 2019-2020). Според индексот на достапност на буџетските документи, во фискалната 2020-2021 година, единиците на локална самоуправа Берово и Велес ги имаат максималните бодови на буџетска транспарентност, што не беше случај во претходната фискална година кога Прилеп и Град Скопје ги имаа максималните поени.

Топ 14 општини	Индекс и поени 2019/20	Индекс и поени 2020/21	Промена
Велес	15	16	↑ 1,0
Берово	14	16	↑ 2,0
Прилеп	16	14	↓ -2,0
Град Скопје	16	14	↓ -2,0
Аеродром	13	14	↑ 1,0
Битола	14	13	↓ -1,0
Демир Хисар	11	13	↑ 2,0
Илинден	14	13	↓ -1,0
Делчево	13	13	→ 0,0
Зрновци	13	13	→ 0,0
Кочани	13	13	→ 0,0
Богданци	13	13	→ 0,0
Кратово	12	13	↑ 1,0
Чашка	12	13	↑ 1,0

Општините Берово и Демир Хисар кои се бројат во топ 14 најтранспарентни општини за фискалната 2020/21 година забележуваат зголемување на индексот на буџетска

транспарентност за 2 индексни поени. Од друга страна, Град Скопје и Прилеп кои важеа за најтранспарентни општини во фискалната 2019/20 година и ги имаа максималните поени сега нивниот индекс на буџетска транспарентност е намален за 2 индексни поени но сепак се бројат во топ 14 најтранспарентни општини за 2020/21 година.

Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност за фискалната 2020-2021 година има општина Чучер Сандево чијшто индекс е намален за 9 индексни поени во споредба со претходната година. Од друга страна, општините Ново Село и Теарце забележуваат највисок пораст на индексот на буџетска транспарентност за 7 индексни поени во фискалната 2020-2021 година. Генерално, буџетската транспарентност значително е подобрена кај руралните општини.

И оваа година, покрај Статутот на општините, Завршната сметка и Усвоениот буџет се најдостапни буџетски документи кај општините, на нивните веб страници.

Најдостапни буџетски документи кај општините на веб страните	
Документ	Број на општини
Статут	64
Усвоен буџет за 2021	61
Завршна сметка за 2020 година	46

Подобрувањето 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 тука, најголемо подобрување во однос на достапноста на документите има кај Годишниот извештај за работењето на општината и тоа Годишниот извештај за 2020 е достапен кај 59 општини наспроти Годишниот извештај за 2019 кој беше

достапен кај 50 општини. Предлог буџетот за 2021 и Годишниот извештај за 2020 година најчесто е достапен на Службен гласник на веб страниците на општините или преку Барање за пристап до информации за јавен карактер.

Од аспект на планските региони, додека подобрување на буџетската транспарентност за фискалната 2019-2020 година на регионално ниво имаше во сите региони освен во Југоисточниот регион, во фискалната 2020-2021 година, подобрување има кај Југоисточен, Североисточен, Полошки и Источен регион. Просечниот индекс на буџетска транспарентност во Југоисточен регион бележи најголемо подобрување во споредба со минатата година и тоа истиот е зголемен за 2 индексни поени.

Од друга страна, општините од Источниот регион и оваа година се најтранспарентни на регионално ниво споредено со другите региони.

Регион	2019-2020	2020-2021	Промена
Пелагониски регион	10,0	9,7	↓ -0,3
Скопски регион	8,7	8,6	↓ -0,1
Југоисточен регион	8,1	10,1	↑ 2,0
Североисточен регион	8,3	8,5	↑ 0,2
Полошки регион	7,8	8,3	↑ 0,5
Вардарски регион	9,1	9,0	↓ -0,1
Источен регион	10,3	11,5	↑ 1,2
Југозападен регион	8,8	8,4	↓ -0,4

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. 60 од 81 ЕЛС доставиле одговор од кои 15 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.

Општините Демир Хисар, Могила, Петровец, Василево, Радовиш, Липково и Штип во рок од 4 дена по електронската достава на Барањето за пристап до информации од јавен карактер имаат испратено одговор.

Имено, сè уште има општини кај кои одговорните лица за посредување со барања за пристап до информации не се јавно достапни и тоа кај шест општини од кои две се урбани општини (Гази Баба и Демир Капија) и четири рурални општини (Долнени, Лозово, Конче и Зелениково).

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 2020-2021 година 51% од општините спровеле форум наспроти 35% во фискалната 2019-2020 на кој биле вклучени граѓаните. Општините најчесто спроведуваат форуми за дефинирање на приоритети во буџетите за следната година, односно спроведуваат буџетски форуми за граѓаните. Од друга страна, мал е бројот на општините кои имаат пракса покрај буџетските форуми да спроведуваат и форуми за локален економски развој (ЛЕР) на кои граѓаните имаат можност да ги искажат идеите и ставовите поврзани со економијата на локално ниво. Најголем број од општините кои спроведуваат форуми за вклучување на граѓаните се од Југоисточен регион (80%) но исто така и од Скопскиот регион (56%) и Пелагонискиот регион (56%).

Во 2020 година, поради спречување на ширењето на Ковид-19, 39% од општините кои ги имаат вклучено граѓаните во креирањето на локалните политики примениле алтернативно граѓанско учество преку јавна анкета, онлајн форум или писмени предлози.

Како добри примери за вклучување на граѓаните во форуми за локални иницијативи за развој на општината во 2020 година се: Карпош, Василево, Ново Село, Крива Паланка, Куманово и Вевчани.

Отчетност на општините

Во 2021 година 47% од општините дале отчет кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините во 2020 година наспроти 38% во претходната година. Иако

има зголемување на бројот на општините кои даваат отчет кон своите граѓани, сепак постои ниска свест кај 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. Поради кризата предизвикана од Ковид-19 и промената во начинот на живеење, оваа година седум општини издале отчет преку видео или објава на фан страните на градоначалниците на социјалните мрежи. Останатите општини издаваат отчет со спроведени проекти и финансиски информации најчесто преку издавање на Документ – Отчет во електронска копија а се помалку во печатена верзија. 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.

Имено, како добри примери за давање отчет кон граѓаните се сметаат општините чијшто отчет содржи детални информации за висината на трошокот и изворот на финансиски средства.

Добри примери за давање отчет кон граѓаните за 2020 година	
Аеродром	Ѓорче Петров
Берово	Град Скопје
Битола	Дебрца
Богданци	Илинден
Боговиње	Кавадарци
Велес	Крива Паланка
Виница	Новаци
Гевгелија	Центар Жупа

Меѓутоа, без разлика на опфатот на информации во отчетот, во 2020 година најголем број од општините од Североисточен (67%) и Југоисточен регион (60%) имаат дадено отчет кон своите граѓани.

Колку граѓаните имаат интерес да присуствуваат на седниците на општините?

Според Член 42 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник на РМ бр. 02/05), седниците на советот се јавни и секој граѓанин има можност да присуствува. Во 2020 година, кај 30% од општините, седниците на Советот се отворени но со претходна најава/пријава, додека кај останатите општините, граѓаните може да присуствуваат на седниците без претходна најава. Поради обезбедување на просторни услови и можност за ефикасна организација на процесот на одржување на седниците, општините бараат за присуство на седниците граѓаните претходно да се најават преку надлежните служби. Кај 28% од општините чиишто седници се отворени за граѓаните со претходна најава/пријава, граѓаните редовно присуствуваат на седниците наспроти 19% од општините чиишто седници се отворени без претходна најава. Од друга страна, кај општините чиишто седници се отворени без претходна најава за граѓаните, 30% од општините се изјасниле дека досега немало интерес од страна на граѓаните да присуствуваат.

Мал број на општини организираат јавни расправи по основ на Завршна сметка и сметаат дека седницата на која се изгласува Завршната сметка е форма на која граѓаните може да присуствуваат но не и да искажуваат ставови и мислења. 7 општини организираат јавна расправа за Завршните сметки а само кај една општина има присуство на граѓани. Па, оттука се поставува прашањето на што се должи незаинтересираноста на граѓаните?

Општина	Присуство на граѓани
Битола	Не
Гевгелија	Не
Гостивар	Не
Градско	Не
Кавадарци	Не
Вевчани	Не
Охрид	Да

Како канали за информирање на граѓаните за одржување на седници и јавни расправи, општините користат неколку канали но најчесто ја користат својата веб страна (51 општина) и социјалните мрежи особено Facebook (21 општина). Социјалните мрежи стануваат се повеќе популарни поради обемот и опфатот на публиката. Оттука, покрај тоа што општините се активни на своите фан страни на Facebook, истите користат и засебни фан страни на градоначалниците.



Предизвици за решавање

Воспоставување на механизми и процедури за редовно организирање на јавни дебати и форуми и процес на консултации пред донесување на буџетот како и воспоставување на механизми за информирање и партиципирање на граѓаните во буџетскиот процес;

Целосно и детално објавување на буџетските документи и извештаите за извршување на буџетот, со информации и податоци кои овозможуваат споредба со минати, како и планирани буџети за следен период;

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

Консултации и континуирано надградување на капацитетите на вработените во општините за разбирање и подготвувањето и презентирањето на буџетските документи и информации;

Одржување на функционални веб 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.

Организирање на јавни расправи и воспоставување на механизми за мотивирање на граѓаните да присуствуваат на јавните расправи и на седниците со цел одржување на долгорочна врска со граѓаните и поголем кредибилитет.

© 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.

