



Основна оценка на климатски финансии во Северна Македонија

***Анализа на процесите на управувањето со јавните финансии во
контекст на буџетскиот циклус***

Април, 2026



**Ко-финансирано од
Европска Унија**

Овој документ е изработен со финансиска помош од Европската Унија. Содржината е единствена одговорност на корисникот и под никакви околности не може да се смета дека го одразува ставот на Европската Унија

Грант договор

“Проект: Зајакнување на интегритетот во климатското финансирање: Транспарентно и отчетно климатско финансирање за спречување на корупцијата”

Договор бр.
2025/488-600

Генерални информации

Број на грант:	2025/488-600
Спроведувач на проектот/Корисник:	Центар за економски анализи – ЦЕА Скопје
Вид на проект:	Грант „ЕУ за владеење на правото“ (ИПА 2021) / Grant EU for Rule of Law (IPA 2021))
Програма	EuropeAid/183031/DD/ACT/MK
Наслов:	Проект: Зајакнување на интегритетот во климатското финансирање: Транспарентно и отчетно климатско финансирање за спречување на корупцијата
Краток наслов:	Климатски финансии
Датум на почеток на проектот:	3/12/2025
Датум на завршување на проектот:	02/06/2028
Линк:	(доколку е применливо)

Овој документ е изработен со финансиска помош од Европската Унија. Содржината е единствена одговорност на корисникот и под никакви околности не може да се смета дека го одразува ставот на Европската Унија

Репродукцијата е дозволена за некомерцијални цели под услов да се наведе изворот.

Импресум

Наслов:	Основна оценка на климатски финансии во Северна Македонија: Анализа на процесите на управувањето со јавните финансии во контекст на буџетскиот циклус
За издавачот:	Марјан Николов
Издавач:	Центар за економски анализи – Скопје Бул. Јане Сандански 63/3 1000 Скопје
Уредник:	Марјан Николов
Автори:	Марјан Николов Весна Гарванлиева Андонова Ана Марија Петровска Марина Јандревска Игор Митевски
Година и место на издавање	Скопје, 2026

Оваа публикација е бесплатно достапна на: <https://cea.org.mk/osnovna-oczenka-na-klimatski-finansii-vo-severna-makedonija-analiza-na-procesite-na-upravuvaneto-so-javnite-finansii/>

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.073.52:551.583(083.94)

ОСНОВНА оценка на климатски финансии во Северна Македонија
[Електронски извор] : анализа на процесите на управувањето со јавните
финансии во контекст на буџетскиот циклус / [автори Марјан Николов ...
]. - Скопје : Центар за економски анализи, 2026

Начин на пристапување (URL):

<https://cea.org.mk/osnovna-oczenka-na-klimatski-finansii-vo-severna-makedonija-analiza-na-procesite-na-upravuvaneto-so-javnite-finansii/>.

- Текст во PDF формат, содржи 55 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 27.04.2026. - Фусноти кон текстот. - Други автори: Весна Гарванлиева Андонова, Ана Марија Петровска, Марина Јандревска, Игор Митевски. - Библиографија: стр. 55. - Публикацијата е во рамки на проектот: Зајакнување на интегритетот во финансирањето на климатските промени: Транспарентно и одговорно финансирање на климатските промени за спречување на корупција

ISBN 978-608-4731-76-4

1. Николов, Марјан [автор] 2. Гарванлиева Андонова, Весна [автор] 3. Петровска, Ана Марија [автор] 4. Јандревска, Марина [автор] 5. Митевски, Игор [автор]

а) Локална самоуправа -- Финансирање -- Климатски промени -- Анализи -- Проекти

COBISS.MK-ID 68712709

Кратка содржина

Извршно резиме.....	5
1. Позадина.....	7
2. Пристап, методологија и опфат.....	11
3. Мапирање на засегнати страни и институционална анализа.....	13
4. Анализа на одговорите од прашалникот за општините за предизвиците при финансирање поврзано со климатските промени.....	29
5. Анализа на климатско-одговорни јавни финансии (координација, структури и системи за следење).....	38
6. Оценка на ризици од корупција и интегритет.....	44
7. Проценка со користење на меѓународни рамки и стандарди.....	48
Заклучоци.....	52
Користена литература и референци.....	55

Цел и опсег

Целта на овој документ е да ја оцени и мапира тековната состојба со климатските финансии на централно и локално ниво во РСМ, во контекст на управување со јавните финансии и политиките за локални климатски акции и нивната изложеност на потенцијални ризици од неправилности и корупција. Основната анализа и конкретните извештаи за мапирањето претставуваат врзани документи со основната анализа.

Во извештаите за мапирање, посебно внимание им се посветува на осум пилот единици на локалната самоуправа (ЕЛС), каде што се спроведе длабинска анализа за овие ЕЛС. Понатаму ќе се спроведе и мониторинг во текот на спроведувањето на проектот. Анализата ќе биде заснована на релевантни меѓународни стандарди, вклучително и повикување на рамката за климатски промени согласно методологијата на PEFA (Јавни расходи и финансиска одговорност), со акцент на транспарентноста и управувањето со ризици како најрелевантни фактори за спречување на корупцијата.

Извршно резиме

Имајќи предвид дека општинските власти преземаат сè поголема улога во управувањето со „климатските финансии“¹, квалитетот на системите за управување со јавните финансии (УЈФ) станува одлучувачки фактор за постигнување ефикасна, правична и ослободена од корупција климатска акција. Зајакнувањето на локалното УЈФ, зголемувањето на транспарентноста и проактивното справување со корупциските ризици се од суштинско значење не само за заштита на јавните финансии, туку и за градење доверба, привлекување инвестиции и обезбедување дека климатското финансирање ќе донесе конкретни и трајни придобивки за општините

Клучни наоди на локално ниво

- **Системски недоволно видливи локални акции** - иако ЕЛС се задолжени за критични сектори како што се урбано планирање, заштита на животната средина, комунални услуги, итн., нивниот придонес во климатската акција е финансиски слабо видлив. Во отсуство на насоки од централната власт, општините не користат климатско означување во локалните буџети, што оневозможува да се види колку навистина се алоцира и троши за адресирање на климатските промени т.е. за „зелени“ цели на локално ниво.
- **Недоволна вертикалната координација** - општините се само формално вклучени во националниот систем за известување за климатските промени, што укажува дека локалните напори и успеси не се вбројуваат во националните цели, а локалните потреби не се земаат во предвид при креирање на буџетот.
- **Фискална ранливост и непредвидливост** - општините се зависни од финансирањето од централниот буџет, бидејќи најголем дел од капиталните инвестиции поврзани со животната средина зависат од трансфери од централната власт, кои често можат да бидат предмет на дискрециони одлуки, кои најчесто се краткорочни и непредвидливи. Дополнително, донаторските средства се извор кој ја намалува фискалната предвидливост бидејќи не се тековни.

Потенцијални корупциски ризици кај општините

- **Ад-хок планирање** - во недостаток на јасни „правилници“ (подзаконски акти), изборот на еколошки проекти на локално ниво го прави подложен на политички влијанија или фаворизирање.
- **Јавни набавки** - општинските служби често немаат технички капацитет да дефинираат „зелени стандарди“, па завршуваат со набавка на најевтината набавка која може да биде неодржлива т.е., еколошки несоодветна.
- **Слаба внатрешна контрола** - локалната ревизија е се уште фокусирана на формата (усогласеност), а не на суштината и на постигнување на резултати

¹ Под климатски финансии подразбираме финансирање на политики кои адресираат ефекти и влијанија од климатските промени,

(дали проектот навистина ја намалил климатската ранливост на заедницата).

Препораки за зајакнување на локалниот интегритет

Подготовка и примена на алатки:

- *Локален систем за буџетско означување* - општините треба да воведат климатско означување во своите софтвери за буџетирање за да може да го следат секој денар вложен во климатска адаптација.
- *Правилници за наменско трошење* - усвојување на критериуми на ниво на Совет на општина за тоа кои проекти се сметаат за климатски приоритети, со цел да се ограничи дискреционото одлучување.

Подобрување на транспарентноста и отчетноста пред граѓаните:

- *Климатски буџетски портали* - објавување на транспарентни податоци за тоа како се трошат парите за заштита од поплави, енергетска ефикасност и зеленило итн.
- *Партиципативно климатско буџетирање* - директно вклучување на заедницата во изборот на климатски проекти за да се осигура дека инвестициите одговараат на реалните локални потреби.

1. Позадина

Предвидените задачи според Описот на проектната задача (ToR) за основната анализа се фокусира на спроведување на студија за оценка на постојната состојба на финансирање на активности поврзани со справување со климатските промени - климатските финансии – како на централно така и на локално ниво. Оваа оценка има за цел да ги идентификува силните и слабите страни, особено во областите во рамките на управувањето со јавните финансии (УЈФ) за климатските промени кои се (или потенцијално можат да бидат) подложни на неправилности и/или корупција. Ова вклучува прибирање на податоци за јавните финансии, начинот на трошење и познавањата на засегнатите страни во однос на климатските финансии.

Основната анализа дава преглед на управувањето со јавните финансии на централно и локално ниво, со фокус на локалните климатски акции и потенцијално поврзаните корупциските ризици, истовремено нудејќи подлабока анализа од наодите во избраните ЕЛС². Исто така оценката ќе се потпира на релевантни меѓународни стандарди и новата *PEFA Climate*³ рамка за проценка на климатски одговорно управување со јавните финансии, со специфичен фокус на столбот што се однесува на транспарентноста и управувањето со ризици, кој е најтесно поврзан со спречувањето на корупцијата.

Во извештајот ќе дадеме осврт на интеракцијата помеѓу главните актери во доменот на климатското финансирање и спречувањето на корупцијата, а тоа се: централната власт, локалните власти, граѓаните, експертската заедница. Овие актери треба да бидат добро поврзани и координирани за ефикасно управување со јавните финансии кое овозможува спречување на корупцијата во климатското финансирање. Во тој контекст подетално го објаснуваме опкружувањето во спречувањето на корупцијата преку актерите и УЈФ.

- **Централната власт** има клучна улога во воспоставувањето на овозможувачка средина за ефективни, транспарентни и одговорни климатски финансии. Тие се одговорни за утврдување на националните климатски стратегии, политики и инвестициски приоритети, за мобилизирање на домашни и надворешни климатски финансии, како и за дефинирање на регулаторните, фидуцијарните⁴ и буџетските рамки преку кои се регулира користењето на овие средства.
- **Локалните власти** се непосредни носители на климатските акции, со оглед на тоа што во нивна надлежност се голем дел од политиките, инвестициите и услугите кои директно влијаат врз ублажувањето (*mitigation*) и адаптацијата (*adaptation*) кон климатските промени. Почнувајќи од урбаното планирање и управувањето со отпад па се до обезбедување на ефикасни водни услуги, енергетската ефикасност и развојот на локалната инфраструктура, општините и комуналните претпријатија играат централна

² Низ текстот, ЕЛС и општини ќе се користат наизменично како синоними освен ако не е поинаку наведено.

³ PEFA Climate Framework for Assessing Climate-Responsive PFM

⁴ Фидуцијарна должност се однесува на правна и етичка обврска и одговорност на оној кој управува со јавните средства постапува законито и ефективно во име на другата страна – граѓаните.

улога во преточувањето на националните климатски обврски во конкретни акции на терен.

Како резултат на тоа, климатските финансии - кои произлегуваат од националните буџети, меѓународните донатори, развојните банки и климатските фондови - се канализираат кон локалните власти. Овој растечки прилив на ресурси ги става системите за управување со јавните финансии за локалните власти под засилен надзор.

- **Ефективната координација помеѓу централната и локалната власт** е од суштинско значење од перспектива на ефективни и ефикасни политики. Хармонизираните/усогласени буџетски класификации, стандардизираните системи за известување и конзистентните рамки за мониторинг и евалуација овозможуваат следење на расходите поврзани со климатските промени на сите нивоа на власт и ја подобруваат транспарентноста во користењето на донаторските и јавните средства.

Јасните насоки, поддршката за градење капацитети и надзорот заснован на ризик од страна на централната власт можат да го зајакнат системот на јавни финансии на локално ниво, истовремено обезбедувајќи усогласеност со националните климатски цели и барањата на донаторите.

Од друга страна, повратните информации од локалните власти се од витално значење за да се осигура дека националните политики за климатско финансирање одговараат на реалноста при имплементацијата. Вертикалната координација ја зголемува одговорноста, го намалува дуплирањето и „протекувањето“ на средства и поддржува *кохерентна архитектура на климатските финансии*.

- **Ефективното управување со јавните финансии** е од суштинско значење за да се осигура дека климатските финансии се алоцираат, управуваат и трошат на транспарентен, ефикасен и одговорен начин.

На локално ниво, кога планирањето на буџетот, извршувањето на буџетот, јавните набавки, водењето на сметководство, известувањето и ревизијата функционираат добро, тие помагаат во усогласувањето на климатските инвестиции со приоритетите на политиките, ги следат расходите, ги мерат резултатите и обезбедуваат вредност за вложените пари (value-for-money), со што ја истиснуваат веројатноста за коруптивни шеми.

Спротивно на тоа, слабостите во локалните финансии можат да ја поткопаат ефективноста на климатското финансирање и да го зголемат ризикот од корупција и злоупотреба на средствата.

- **Климатското финансирање** често воведува дополнителна комплексност во локалните финансии. Проектите поврзани со климата (ублажување и адаптација) може да се финансираат преку повеќе извори, да вклучуваат аранжмани за ко-финансирање или да подлежат на специфични барања на донаторите и специфични стандарди за известување.

Локалните власти, исто така, може да се соочат со ограничувања на капацитетите во разбирањето на инструментите за климатско финансирање, интегрирањето на климатските аспекти во буџетските процеси и следењето на расходите поврзани со климата. Овие предизвици можат да создадат празнини во надзорот и контролата, правејќи ги климатските финансии особено ранливи на корупциски ризици.

- **Корупцијата кај локалните климатски финансии** може да има различни форми, како и општо за јавните финансии така и во изборот на проекти за цели на тесни интереси. Дополнително, ризиците вклучуваат и несоодветно известување на расходите или ненаменско трошење на средствата предвидени за климатски цели. Ваквите практики не само што ја поткопуваат ефективноста на климатските инвестиции, туку и ја еродираат јавната доверба, што може да го обесхрабрат идното финансирање од национални и меѓународни извори. Корупцијата може и да ги деформира климатските приоритети, фаворизирајќи инвестиции кои се лошо дизајнирани, еколошки неодржливи или социјално неправедни.
- Затоа, **зајакнувањето на управувањето со јавните финансии** на локално ниво е критична компонента на климатското управување и спречувањето на корупцијата. Ова вклучува интегрирање на климатските цели во буџетското планирање и системите за класификација, подобрување на транспарентноста на приходите и расходите поврзани со климатските промени и обезбедување на транспарентни процеси за јавни набавки и управување со договорите. Следењето на буџетот, јасното финансиско известување, редовните внатрешни и надворешни ревизии и ефективниот надзор од страна на советите на ЕЛС, Државниот Завод за Ревизија (ДЗР) и антикорупциските тела се од суштинско значење за откривање и справување со неправилностите.
- **Транспарентноста и партиципативноста** се особено важни во управувањето со климатските финансии на локално ниво. Јавниот пристап до информации за климатските буџети, финансираните проекти и напредокот во имплементацијата им овозможува на граѓаните, граѓанските организации и медиумите да го следат начинот на кој се користат ресурсите. Партиципативното планирање и буџетските процеси можат да помогнат да се осигура дека климатските инвестиции ги одразуваат локалните потреби и приоритети, додека истовремено го намалуваат просторот за дискреционо одлучување што може да овозможи корупција.
- Меѓународните рамки и алатките за проценка, како што е PEFA Climate Framework, сè повеќе ја препознаваат важноста на **климатско одговорното УЈФ**. PEFA Climate рамката обезбедува насоки за оценка на тоа колку добро УЈФ ги поддржуваат климатските цели, со посебно внимание на транспарентноста, управувањето со ризици и отчетноста. Примената на ваквите рамки на локално ниво може да помогне во идентификувањето на системските слабости, корупциските ризици и недостатоците во капацитетите, како и да ги информира насочените реформи и напорите за градење капацитети.

Оттука, во фокусот на овој документ се: централната власт, локалната власт, управувањето со јавните финансии и спречувањето на корупцијата. Опфатот на нашиот истражувачки фокус во оваа базна анализа го стилизираме во следниот Графикон 1.

Графикон 1 Опфат на анализата



2. Пристап, методологија и опфат

За основната оценка во овој документ применуваме комбиниран методолошки пристап (mixed-methods) и пристап заснован на анализа на централно и локално ниво, со цел да се анализира начинот на кој климатското финансирање се планира, распределува, управува и надгледува на централно и локално ниво, со посебен фокус на ризиците од корупција и механизмите за интегритет кај ЕЛС.

Методологијата се темели на анализа на управувањето со јавните финансии (УЈФ), климатски-одговорно буџетирање и проценка на антикорупциски ризици, обезбедувајќи усогласеност меѓу климатските цели, фискалните стандарди и барањата за добро управување.

Опфатот е на целокупниот циклус на климатско финансирање - од формулирање на политики и мобилизација на ресурси, до извршување на буџетот, јавни набавки, известување и надзор - со анализа на улогите, одговорностите и интеракциите на административните и надзорните институции на ниво на ЕЛС.

За таа цел ќе се спроведат следните активности:

- Мапирање на засегнати страни и институционална анализа - изработка на „landscape“ извештај
- Анализа на климатски одговорно управување со јавните финансии (Climate-Responsive PFM)
- Проценка на корупциски ризици и интегритет
- Проценка преку примена на меѓународни рамки и стандарди
- Сумарна анализа

Мапирање на засегнати страни и институционална анализа – Извештај за состојбите, ќе се спроведе мапирање на засегнатите страни за да се идентификуваат релевантните чинители вклучени во финансирањето на активностите поврзани со климатските промени и спречувањето на корупцијата, како на централно, така и на локално ниво. Ова ги вклучува ресорните министерства, телата за климатска координација, единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), ДЗР, антикорупциските агенции, органите за јавни набавки како и граѓанските организации и донаторите. Почетна точка е анализа на централниот буџет на Северна Македонија.

Анализа на управувањето со јавните финансии поврзани со климатските промени - Проценката ќе анализира како финансирањето на справување со климатските промени и адаптација е интегрирано во постоечките системи за УЈФ на централно и локално ниво. Ова вклучува преглед на: формулација и класификација на буџетот – за да се утврди дали расходите поврзани со климатските промени се јасно идентификувани и следени; Механизмите за меѓувладини фискални трансфери и аранжманите за наменско финансирање за климата во ЕЛС; Извршувањето на буџетот, управувањето со готовина и процесите на набавки поврзани со климатски проекти;

Финансиското известување, ревизија и аранжмани за надзор - Анализата во овој дел ќе ја процени конзистентноста на практиките за УЈФ помеѓу различните

нивоа на власт и нивната усогласеност со националните климатски цели како и од барањата на донаторите.

Проценка на корупциски ризици и интегритет – во овој дел ќе се спроведе проценка на корупциските ризици во процесите на финансирање на справување со климатските промени. Фокус е ставен на високоризичните области како што се изборот на проекти, набавките, управувањето со договорите и финансиското известување. Се фокусираме на системските (надворешни), внатрешни (процедурални) и индивидуални фактори на ризик, вклучувајќи го дискреционото одлучување, слабите контроли, ограничената транспарентност и недостигот на капацитети. Ќе бидат разгледани мерките за интегритет и антикорупција вградени во системите за УЈФ, вклучително и внатрешните контроли, ревизорските функции, правилата за судир на интереси, механизмите за санкции и заштитата на укажувачите. Исто така, ќе се оцени и ефикасноста на надзорните институции на централно и локално ниво, со посебно внимание на капацитетот за спроведување на законите и координацијата.

Проценка со користење на меѓународни рамки и стандарди - Проценката ќе се потпира на релевантни меѓународни алатки и стандарди, како што се PEFA рамката за клима и рамките на донаторите за проценка на ризик. Посебен акцент ќе биде ставен на столбовите поврзани со транспарентноста, управувањето со ризици и одговорноста, бидејќи тие се најдиректно поврзани со спречувањето на корупцијата во финансирањето на активности поврзани со климатските промени.

Сумарна анализа - Наодите ќе бидат синтетизирани за да се истакнат системските силни страни, слабости и ранливоста на корупција во пресекот помеѓу климатските финансии, УЈФ и доброто управување. Оттука конечниот извештај ќе обезбеди:

- дијагностика на корупциските ризици низ целиот циклус на финансирање на справување со климатските промени и адаптација;
- проценка на ефикасноста на координацијата помеѓу централната и локалната власт;
- спроведливи и приоритетни препораки за реформи во УЈФ, мерки за интегритет и градење капацитети;
- практични пристапни точки за поддршка од донатори и техничка помош.

Техники за собирање на податоци - Техниките комбинираат алатки за прибирање квалитативни и квантитативни податоци, вклучувајќи:

- Деск-анализа (преглед на документација) на буџетите и ревизорските извештаи.
- Дискусии со локалните самоуправи, граѓанското општество и претставниците на заедницата.
- Анализа на податоците за буџетот, програмите и расходите поврзани со финансирањето на климатските активности.
- Студии на случај на избрани проекти финансирани за климата на локално ниво.

Овој пристап на триангулација ќе ја зајакне веродостојноста и кредибилитетот на наодите преку споредување на информациите добиени од различни извори.

3. Мапирање на засегнати страни и институционална анализа

Главните чинители во финансирањето на климатските активности се централната власт, локалната власт и донаторите. Буџетот на Република Северна Македонија е основниот инструмент за јавни финансии во кој се рефлектираат политиките и во кој се претставени целите на државата како и распределбата на средствата за централната власт, заедно со меѓувладините трансфери и надворешните и домашните донации⁵.

Буџетската класификација во Северна Македонија ги препознава следните класификации:

- економска класификација
- функционална класификација
- административна класификација
- програмска класификација

Централна власт - Анализа на буџетот 2025

Буџетот на Република Северна Македонија за 2025⁶ година идентификува вкупно 100 буџетски корисници на централниот буџет. Планираните приходи и расходи се детално прикажани во табелата во продолжение.

Економска класификација - Во структурата на приходите, најголем дел отпаѓа на даночните приходи (56%), по што следат приливите од домашно и странско задолжување (26%), трансферите и донациите (10%) и неданочните приходи (6%).

На страната на расходите, 23% се наменети за отплата на главнина по задолжувања, 15% за трансфери до фондовите, 13% за капитални расходи, додека 12% се издвоени за плати и надоместоци. Трансферите кон единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) и другите субвенции учествуваат со по 9% поединечно.

Буџетските корисници кои директно можат да се поврзат со климатско финансирање преку издвојувањата за животната средина (поради недостаток на посебна буџетска класификација за климатски акции, заштитата на животната средина се користи како примарен индикатор за поврзаност) се:

- *Министерство за животна средина и просторно планирање* – МЖСПП (Раздел 12101) - е примарен орган надлежен за климатска акција, МЖСПП е надлежен за координација на политиките за заштита на воздухот, водите, почвата и биолошката разновидност, со силен фокус на усогласување со ЕУ-законодавството.
Во буџетот за 2025 година, клучните наведени приоритети вклучуваат енергетска транзиција, инвестиции во енергетска ефикасност и зелен развој, справување со аерозагадувањето и управување со отпадните води. Важна новина во овој буџетски циклус (за 2025г.) е вклучувањето на Државниот

⁵ Види Буџет на РСМ за 2025 година, овде <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>

⁶ МФ, Буџет на РСМ 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>

инспекторат за животна средина (ДИЖС) како посебна потпрограма во рамките на овој раздел - согласно новата реорганизација на државната управа.

- *Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини – МЕРМС (Раздел 10101) - е нов чинител во енергетската трансформација, ова министерство е надлежно за стратешко планирање и развој на енергетскиот сектор, со посебен фокус на енергетската безбедност и ефикасност. Неговите функции директно придонесуваат кон климатските цели преку промоција на обновливи извори на енергија и рационално користење на ресурсите. Покрај енергетиката, МЕРМС управува со политиките за рударство и геолошки истражувања, инсистирајќи на одржливо искористување на минералните сировини. Приоритетите за 2025 година се насочени кон унапредување на енергетската политика и долгорочно планирање на развојот на електроенергетскиот систем на државата.*

Како што е и очекувано, клучната улога во овој сектор му припаѓа на буџетскиот корисник (12101) **МЖСПП**. Во описот и функцијата е наведено дека тоа е „...*државен орган надлежен за координација и спроведување на политиките од областа на животната средина, климатските промени, планирање на просторот, обезбедување услови за одржлив развој, управување со отпадот, заштита на воздухот, управување со водите и водните ресурси, како и заштита на природата (флората и фауната), со истовремено следење на состојбата на животната средина...*“.

Табела 1. Биланс на приходи и расходи централен буџет за 2025 година

БУЏЕТ - Биланс на приходи и Биланс на расходи - Централен Буџет по ставки	за 2025г.	
	мл. денари	Структура (%)
ПРИХОДИ		
Даночни приходи	200,338	56%
Неданочни приходи	22,942	6%
Капитални приходи	3,500	1%
Трансфери и донации	36,203	10%
Домашно задолжување	56,497	16%
Задолжување во странство	40,025	11%
Приходи од отплата на заеми	500	0%
Вкупни приходи	360,005	100%
РАСХОДИ		
Плати и надоместоци	46,881	13%
Резерви и недефинирани т-ци	200	0%
Стоки и услуги	25,706	7%
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	55,670	15%
Тековни трансфери до ЕЛС	33,239	9%
Каматни плаќања	20,845	6%
Субвенции и трансфери	33,436	9%
Социјални бенефиции	14,509	4%
Капитални расходи	47,021	13%
Отплата на главнина	82,567	23%
Вкупни расходи	360,005	100%

Извор: МФ, Буџет на РСМ 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>

Буџетските приоритети и цели на МЖСПП за 2025 година се фокусирани на: управување и заштита на водите, воспоставување контрола врз загадувањето, мониторинг на квалитетот на медиумите во животната средина, како и интегрирање на еколошките и климатските политики во другите секторски политики. Дополнително, се истакнуваат унапредувањето на енергетската транзиција, инвестициите во енергетска ефикасност и зелен развој, намалувањето на аерозагадувањето, третманот на отпадните води и воспоставувањето ефикасен систем за управување со отпадот.

За 2025 година, планирано е овие буџетски корисници да учествуваат со **1,8% во вкупната расходна страна**, односно со **1,2% во вкупните консолидирани приходи** на Буџетот на РСМ (Табела 2), при што најголемиот дел од овие алокации се реализира преку буџетскиот раздел на МЖСПП.

Овој релативно низок фискален простор од 1,8% во вкупните расход укажува на јаз помеѓу националните стратешки приоритети за климатска акција и реалната финансиска алокација во Буџетот. Ваквиот сооднос сигнализира дека климатските активности сè уште не се доволно интегрирани (анг. *mainstreamed*⁷) во главните буџетски текови, туку се во голема мера концентрирани во еден ресор (МЖСПП), што го ограничува исто така и меѓу-секторскиот одговор на климатските предизвици.

Табела 2. Удел во Буџет 2025 на буџетски корисници МЕРМС и МЖСПП

Буџет 2025		мил. денари	во вк. буџет	мил. денари	во вк. буџет
	Буџетски корисник	Расходи	%	Приходи	%
10101	МЕРМС	621	0.2%	140	0.0%
12101	МЖСПП	5,696	1.6%	4,115	1.1%
	Вкупно	6,318	1.8%	4,255	1.2%

Извор: МФ, Буџет на РСМ 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>

Покрај директната надлежност на МЖСПП, индиректна, но значајна поврзаност со справувањето со климатските промени и заштитата на животната средина имаат и други министерства и буџетски корисници (агенции и инспекторати). Во рамките на нивните основни функции, тука особено се истакнуваат:

- *Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство* – МЗШВ (Раздел 14001): Ги дефинира политиките и спроведува мерки за одржливо економско искористување на природните ресурси во областите на земјоделството, шумарството и водостопанството, што вклучува и надлежност врз одржливо управување со шумскиот фонд (како клучен апсорбер на CO₂), адаптација на земјоделството кон климатските промени и управување со системите за наводнување.
- *Министерство за транспорт* – МТ (Раздел 13004): Орган надлежен за регулирање на урбанизмот, градежништвото, сообраќајот и врските. Неговата мисија е фокусирана на развој на политики за обезбедување достапен, сигурен и одржлив транспортен систем, како и изградба на квалитетна инфраструктура преку доследен надзор над спроведувањето на

⁷ Mainstreaming – интегрирање е клучен термин во PEFA Climate, и означува дека климата не треба да биде само работа на МЖСПП туку и на транспорт, земјоделство и економија.

законите од својата надлежност, оттука тоа вклучува и одговорност за развојот на „зелена“ инфраструктура, унапредување на енергетски ефикасен транспорт и намалување на емисиите на гасови во сообраќајот.

Програмска класификација

Преку програмската класификација на буџетот се овозможува попрецизна идентификација на поврзаноста на буџетските средства со климатските акции, односно со активностите наменети за заштита на животната средина и справување со климатските промени.

Со анализа на клучни зборови во рамките на **владините програми**, се идентификува Програмата С (вклучувајќи ја и потпрограмата С1) со назив „Унапредување на животната средина“. Описот на оваа програма е сеопфатен и опфаќа широк спектар на проекти:

„...Оваа програма опфаќа реализација на проекти од областа на заштитата и унапредувањето на животната средина, одржливиот развој, унапредувањето на квалитетот на почвата, водата и воздухот, заштитата на биолошката разновидност, валоризацијата и повторната валоризација на природните вредности, заштитата на озонската обвивка, како и проекти од областа на енергетиката, енергетската ефикасност и обновливите извори на енергија и сл.“

Табела 3. Владини програми на Буџет на Република Северна Македонија, за 2025г

	Владини програми на Буџет на Република Северна Македонија	2025	%
A	ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	39,263,317	58%
B	МЕРКИ ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА СИРОМАШТИЈАТА	2,330,328	3%
B	УНАПРЕДУВАЊЕ НА ОДБРАНАТА И БЕЗБЕДНОСТА	6,623,607	10%
Г	ЈАКНЕЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО	1,450	0%
Д	ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ	11,065,666	16%
К	РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	162,842	0%
М	ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЕУ	4,625,992	7%
Н	ИНФОРМАЦИСКИ И КОМУНИКАЦИСКИ ТЕХНОЛОГИИ	1,965,424	3%
О	РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ	348,060	1%
П	МЕРКИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО COVID-19 КРИЗАТА И ДРУГИ АНТИКРИЗНИ МЕРКИ	0	0%
С	УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА	677,550	1%
Т	ИНВЕСТИЦИИ ВО ОБРАЗОВАНИЕТО	1,067,348	2%
	ВКУПНО	68,131,584	100%

Извор: МФ, Буџет на РСМ 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>

Според класификацијата на владините програми, програмата (С) Унапредување на животната средина, има удел од 1% во вкупниот буџет на сите владини програми. Оваа програма се состои од една истоимена потпрограма (С1) и целосно се реализира преку буџетскиот корисник МЖСПП, која учествува со 12% во вкупниот буџет на министерството.

Најобемна програма на МЖСПП е Програмата 2 – Заштита на животната средина, која опфаќа дури **72%** од буџетот на ова министерство. Во нејзиниот фокус се

клучните сектори како управувањето со водите, воздухот, отпадот и заштитата на природата.

Во однос на изворите на финансирање, буџетот на МЖСПП е карактеристичен по својата структура: помалку од половина (**46%**) се обезбедуваат од **основниот буџет**, додека остатокот доаѓа од надворешни извори - **донации (28%)** и **заеми (26%)**. Најголемиот дел од овие средства (заеми и донации) е наменет за потпрограмата за **третман на отпадни води**.

Табела 4. Буџет на МЖСПП за 2025 година

	Министерство за МЖСПП	Основен буџет	Само-финансирачки	Заеми	Донации	Вкупно расходи ('000 мкд)	% Вкупен
1	Администрација	83,812	0	0	0	83,812	1%
2	Заштита на ж.с.	1,123,920	4,700	1,351,000	1,600,000	4,079,620	72%
	23 Управување и заштита на води	475,814	0	0	0	475,814	8%
	24 Квалитет на воздух	30,626	4,700	0	0	35,326	1%
	25 Третман на отпадни води	422,320	0	1,230,000	1,600,000	3,252,320	57%
	26 Управување со отпад	140,300	0	121,000	0	261,300	5%
	28 Заштита на природата	41,060	0	0	0	41,060	1%
	2Б Дојранско езеро	13,800	0	0	0	13,800	0%
3	Просторни планови	38,792	0	0	0	38,792	1%
5	Државен инспекторат за ж.с.	37,682	0	0	0	37,682	1%
A	Децентрализација	778,962	0	0	0	778,962	14%
C	Унапредување на животната средина	545,500	0	125,000	7,050	677,550	12%
	ВКУПНО	2,608,668	4,700	1,476,000	1,607,050	5,696,418	100%
	% вкупно	46%	0%	26%	28%	100%	

Извор: МФ, Буџет на РСМ 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>

Уште една релевантна владина програма во која се третираат климатските прашања е широката Програма М - Интеграција во ЕУ. Во неа се претставени активностите поврзани со користењето на средствата од ИПА фондовите, кои вклучуваат значајни инфраструктурни проекти во секторите транспорт, образование и рурален развој.

Во делот на животната средина, оваа програма опфаќа инвестиции за пречистителни станици и системи за управување со отпад, а експлицитно се наведува и проектот за „Спроведување на приоритетната акција во секторот за климатски промени“. Сепак, иако оваа програма и нејзините потпрограми се спроведуваат од страна на голем број буџетски корисници, значајно е да се истакне дека МЖСПП не е меѓу нив.

Функционална класификација

Според функционалната класификација на расходите (COFOG⁸), функцијата 05 - Заштита на животната средина, учествува со 1,3% во вкупниот буџет. Во рамките на оваа функција, распределбата на средствата е поделена на три клучни поткатегории со следнава структура:

- намалување на загадувањето: 51%

⁸ Класификацијата на функциите на државната управа (COFOG) е класификација дефинирана од Одделот за статистика на Обединетите нации: 05 - Заштита на животната средина; 05.1 - Управување со отпад; 05.2 - Управување со отпадни води; 05.3 - Намалување на загадувањето; 05.4 - Заштита на биолошката разновидност и пределите; 05.5 - Истражување и развој во областа на заштитата на животната средина; 05.6 - Заштита на животната средина неklasificirana на друго место.

- заштита на животната средина (општо): 45%
- управување со отпадоци: 5%

Оваа распределба укажува на примарниот фокус на државата кон директни мерки за сузбивање на загадувањето, кои зафаќаат повеќе од половина од предвидените средства во овој сектор.

Табела 5. Класификација Буџетски расходи по функции на Буџетот на Република Северна Македонија, за 2025 година

	Буџетски расходи по функции на Буџетот на Република Северна Македонија	за година (илјади МКД)	2025
701	ОПШТИ ЈАВНИ СЛУЖБИ	28,693,224	5.9%
702	ОДБРАНА	18,770,114	3.9%
703	ЈАВЕН РЕД И МИР	23,593,895	4.9%
704	ЕКОНОМСКИ РАБОТИ	147,011,832	30.5%
705	ЗАШТИТА НА ЖИВОТНА СРЕДИНА	6,456,644	1.3%
706	ЖИВЕАЛИШТА И РАЗВОЈ НА ЗАЕДНИЦАТА	3,299,871	0.7%
707	ЗДРАВСТВО	57,684,935	11.9%
708	РЕКРЕАЦИЈА, КУЛТУРА И РЕЛИГИЈА	6,389,237	1.3%
709	ОБРАЗОВАНИЕ	45,150,117	9.4%
710	СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	145,706,103	30.2%
	Вкупно	482,755,972	100%

Извор: МФ, Буџет на РСМ 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>

Развојни програми - Во развојниот дел на буџетот за периодот од три години, не се идентификувани дополнителни програми или потпрограми кои специфично се однесуваат на заштитата на животната средина и справувањето со климатските промени, надвор од оние кои се веќе опфатени во претходно наведените класификации и владини програми.

Сумарна анализа

Врз основа на прегледот на буџетските податоци кои се однесуваат на финансирањето на климатската акција и животната средина, може да се заклучи:

- **Постојните буџетски класификации во буџетот на РСМ не обезбедуваат доволна видливост на финансирањето кое е посветено на климатските акции.** Податоците се дисперзирани помеѓу различни програми, потпрограми и институции, што го отежнува прецизното следење на средствата без примена на соодветно означување (т.н. climate tagging).
 - Ова состојба создава ризик од „невидливост“ на климатските финансии и отежнувачка контрола врз ефикасноста на трошењето, и следствено на мерење на исходите и ефектите на буџетските средства за климатска акција.
- Иако во описот на приоритетите на Владата и МЖСПП високо се рангираат „зелениот развој“ и „енергетската транзиција“, функционалната класификација покажува дека за заштита на животната средина се издвојуваат скромни 1,3% од вкупниот буџет.

- Овој мал процент е во колизија со прокламираните стратешки цели за справување со климатските промени што создава јаз помеѓу приоритетите и реалните средства.
- **МЖСПП е зависно од надворешно финансирање.** Од структурата на приходите на МЖСПП се гледа дека повеќе од половина од буџетот (54%) зависи од заеми и донации.
 - Ова укажува на критичен недостиг на сопствени (буџетски) средства за капитални еколошки проекти. Ваквата зависност го прави секторот ранлив и сугерира дека без меѓународна помош, државата нема капацитет самостојно да ги реализира клучните инфраструктурни проекти (како пречистителни станици).
- **Фрагментиран пристап на климатска акција од државата.** Идентификувани се е некои клучни активности, како што е „Спроведувањето на приоритетната акција за климатски промени“ во рамките на Програмата М (ИПА), а кои се реализираат надвор од очекуваното матичното министерство (МЖСПП), што може да индицира и фрагментиран пристап каде што институцијата надлежна за клима нема директен надзор над најзначајните европски фондови наменети за таа област.
- **Отсуството на нови специфични климатски програми во среднорочниот развоен дел на буџетот укажува на недостиг на нови стратешки иницијативи туку повеќе претставува одржување на тековните процеси отколку поамбициозен климатски одговор од државата.**

Предизвици во УЈФ за климатските финансии кај централната власт

Стратешка и правна рамка

Долгото оддолжување на процесот на носењето на Законот за климатска акција⁹ т.е., правната и институционална рамка не обезбедува ефикасен систем на управување со климатските промени. Оттука, без јасна структура недостаток на координација и комуникација на институциите кои се засегнати се рефлектира во недостаток на систем на мониторинг и известување и одговор со соодветни мерки и политики за климатски промени.

Низок државен приоритет за климатска акција. Немањето на Национален план за адаптација на климатските промени, немањето на информации за емисиите на стакленички гасови во последните пет години (не се одржува и ажурира Националниот инвентар на стакленички гасови, од 2019 година) укажува на низок државен приоритет за климатска акција.

⁹ Процесот на носење на законот е започнат во 2022 година со поставувањето на ЕНЕР види тука, https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=77486

Постои **Долгорочна стратегија за климатска акција за периодот 2020-2050 година**¹⁰, со која РСМ се обврза да ги намали нето емисиите на стакленички гасови за 72% до 2050 година во однос на 1990 година.

Но, не е утврдена цел за „нето нула“ емисии, со што **не** се исполнети обврските од Европскиот зелен договор. Според Ревидираниот национален утврден придонес (NDC)¹¹, државата се обврзала до 2030 година да ги намали нето емисиите на стакленички гасови за 82% во однос на 1990 година. Меѓутоа, според официјалните податоци од Инвентарот на стакленички гасови, во 2019 година вкупните емисии на стакленички гасови се намалени за 9,2% во споредба со 1990 година. Немање на воспоставени механизми за мониторинг од страна на МЖСПП и не известувањето од надлежните министерства оневозможуваат проценка на релевантноста и ефектите од мерките.

Државата не располага со релевантни податоци за финансиските средства наменети за климатски промени. Во однос на финансирањето на климатските промени, Долгорочната стратегија за климатска акција, предвидува капитални инвестиции од 35 милијарди евра и трошоци во енергетскиот сектор од 121 милијарда евра за периодот 2020-2050 година. Меѓутоа, во Буџетот на државата не е воспоставен систем за климатско означување на проектите. Исто така, не се изготвени двогодишни извештаи (BUR) за периодот 2020-2024 година, со кои државата има меѓународна обврска да известува за искористените средства (ДЗР 2025), а последниот BUR¹² е од 2020 година.

1. Буџетско Планирање

- **Отсуство на климатско буџетско означување (Climate Budget Tagging)** - клучен системски недостаток во фазата на планирање на буџетот е непостоењето на методологија за климатско означување. Без воспоставен систем на „climate tagging“, се оневозможува идентификацијата и класификацијата на климатските расходи согласно стратешките приоритети. Ова го отежнува следењето на средствата и низ другите фази на буџетскиот циклус и оневозможува системска верификација, како и известување за степенот на реализација во споредба со планираните цели.
- **Фрагментираност на климатските активности** - како што беше евидентирано во анализата на буџетските класификации, активностите се дисперзирани низ различни програми (Програма С, Програма М, Програма 2). Оваа расцепканост го оневозможува прецизното проектирање на вкупниот „зелен буџет“, особено кај средствата кои се алоцирани за реализација преку други буџетски корисници надвор од примарниот буџетски корисник.
- **Јаз помеѓу стратешкото и буџетското планирање** - постои неконзистентност помеѓу стратешките приоритети за зелен развој и реалната фискална алокација (1,3% по функционална класификација). Наместо планирање водено од климатските цели, буџетскиот процес сè уште доминантно се базира на историско планирање (инкрементализам).

¹⁰<https://klimatskipromeni.mk/data/rest/file/download/a26a583d8fbfa707b954490e4548e52c86f9d399725395717bfc4e7dcf94b2cf.pdf>

¹¹<https://klimatskipromeni.mk/article/29>

¹²<https://klimatskipromeni.mk/data/rest/file/download/b3f4703158b86b22308097a380a178d934bd611c13b7bd23f988b3fa2b8d5eab.pdf>

Ова резултира со наследени буџетски линии кои не соодветствуваат на современите климатски потреби и создаваат јаз помеѓу националните стратегии и буџетската реалност.

- **Слаба хоризонтална меѓуинституционална координација и надзор** - бидејќи МЖСПП нема (можност) за интегрален увид во климатските компоненти на програмите кои се под надлежност на други тела/органи (како Програмата М за ЕУ интеграција), процесот на планирање останува фрагментиран. Недостатокот на централизиран надзор и координација во фазата на планирање генерира ризици кои се прелеваат и во останатите фази на управувањето со јавните финансии.
- **Намалена фискална предвидливост на среднорочната рамка** - Високиот степен на удел од надворешни извори на финансирање (донации и заеми) ја намалува предвидливоста на буџетот. Оваа зависност од екстерните фондови ја прави среднорочната буџетска рамка (СБР) ранлива, со што може да се доведе во прашање и долгорочната одржливост на клучните подолгорочни климатски проекти и континуитетот на веќе започнатите инвестиции.

2. Усвојување на буџет

- **Слаба застапеност на климатските приоритети** - еколошката функција и климатската акција се скромно застапени во парламентарните дискусии за Буџетот. Во процесот на усвојување, фокусот вообичаено е насочен кон поголемите буџетски категории како социјалните трансфери, платите во јавната администрација и сервисирањето на јавниот долг. Климатските финансии често се маргинализирани поради нивниот мал процентуален удел во вкупните расходи, што резултира со отсуство на суштинска дебата за долгорочните еколошки импликации на фискалните политики.
- **Ограничен пристап до климатски анализи (информативен дефицит)** - поради немање на систем за буџетско означување, и пратениците немаат структурирани информации како што може да биде „извештај за климатските влијанија“ (анг. *Climate Impact Statement*). Овој информативен јаз е ризик кој го ограничува капацитетот за носење на целосно информирани одлуки во однос на „зелената“ компонента на предложениот буџет во парламентот. Влијание врз недостатокот на дискусија има и релативно нискиот удел на буџетот поврзан со климата како и останатите структурни карактеристики.

3. Извршување

- **Институционална зависност од екстерни извори** - високиот процент на учество на заеми и донации (54%) во буџетот на МЖСПП ја условува реализацијата на проектите со административните процедури и динамиката на меѓународните партнери. Ова наметнува предизвици за целосна автономна контрола над темпото на извршување на капиталните инвестиции поврзани со остварувањето на приоритетите односно што го прави и извршувањето високо зависно од надворешни извори.

- **Капацитет на апсорпција и процедурални пречки** - реализацијата на програмите, со особен акцент на ИПА фондовите, се соочува со забавена динамика поради сложеноста на процедурите за спроведување и недоволната подготвеност на националните механизми за нивна имплементација. Ова резултира со евидентен јаз помеѓу планираните и реализираните средства, што е најизразено кај капиталните инфраструктурни проекти (пречистителни станици и системи за управување со отпад). Иако овие средства се формално планирани, системските недостатоци налагаат нивна распределба преку буџетски ребаланси со цел да се спречи нивно губење.

Ваквата практика на реалокација/пренамена на средствата како што се и средствата наменети за општинска инфраструктура укажува на висок фидуцијарен ризик и ја нагласува несигурноста во исполнувањето на должноста за наменско и ефективно користење на климатските финансии, бидејќи средствата првично алоцирани за стратешки зелени инвестиции се пренасочуваат за покривање на други потреби, со што се редуцира и можноста на локален одговор на климатските предизвици¹³.

- **Институционална фрагментација** - спроведувањето на климатските активности е распределено помеѓу повеќе секторски институции без воспоставен формален функционален механизам за централизирана координација. Оваа фрагментираност создава значителни административни бариери и го отежнува следењето на реалните ефекти на терен. Од антикорупциски аспект, ваквата поставеност генерира ризик од преклопување на надлежностите или институционален вакуум, каде што недостатокот на транспарентен надзор овозможува неефикасно трошење на средствата.

Бидејќи климатската акција е хоризонтална област, отсуството на кохерентна меѓуинституционална рамка ја слабеет и отчетноста и го зголемува просторот за дискрециони одлуки при реализација на проектите надвор од матичното министерство.

- **Рана фаза во примената на „зелени“ јавни набавки¹⁴** - законската рамка овозможува интеграција на еколошки критериуми, меѓутоа нивната примена е се' уште во почетна фаза. Постои јаз помеѓу националните климатски стратегии и процесите на набавка, каде што критериумот „најниска цена“ е сè уште доминантен, споредено со принципот на „вредност за парите“ кој вклучува и влијание врз животната средина.

Отсуството на јасни и стандардизирани „зелени“ технички спецификации остава простор за можно дискреционо одлучување, и фаворизирање преку *greenwashing* во тендерските постапки, каде што без соодветни механизми за проверка, средствата наменети за климатски цели може да се потрошат за други намени под превезот на „зелени инвестиции“. Секако ова значи и

¹³ Со одлуката за распределба на средства од буџетот за 2025 (СВ на РСМ 246/2025, 9/12/2025) од потпрограмите АА – инфраструктурни проекти за општините (ставка 488), од МЖСПП распределени се 570 милиони денари од С1, во други потпрограми

¹⁴ Green Public Procurement - GPP

предизвици за постоењето на капацитети особено на локално ниво во форма на недостаток од доволно познавања.

4. Ревизија и надзор

- **Фокус на надворешната ревизија на усогласеност** - тековната ревизорска пракса примарно се фокусира на легалитетот и правилното користење на средствата (ревизија на усогласеност). Постои простор за понатамошен развој на ревизиите на успешност (performance audits) кои подлабоко би ги анализирале ефектите и ефикасноста на расходите во однос на климатските цели. Ревизорските извештаи во изминатиот период укажуваат на системски потреби за подобрување на мониторингот и евалуацијата. Се забележува дека без јасно дефинирани индикатори за климатско влијание во буџетските програми, ревизорите се соочуваат со тешкотии при прецизното идентификување на резултатите од секоја поединечна буџетска ставка.
- **Недостиг на систем за мониторинг како пречка за ревизијата** - како еден од предизвиците идентификувани од ДЗР¹⁵ е отсуството на воспоставен систем за мониторинг и известување од страна на институциите вклучени во климатските акции. Без ваков систем, надворешната ревизија не може да изврши верификација на реализацијата на мерките утврдени со Акциските планови. Ова создава висок ризик за „невидливост“ на ефектите од потрошените јавни ресурси, каде ревизорите можат да ја потврдат само финансиската трансакција, но не и придонесот кон климатската отпорност. Во отсуство на јасно дефинирана долгорочна цел и мерливи индикатори (benchmarks), ревизорите немаат законска и стратешка основа врз која би ја мереле успешноста (Performance Audit) на државните политики.

ДЗР укажува и на фактот како погоре веќе е наведено, МЖСПП не е единствената надлежна институција за спроведување на климатските стратегии, но нотира дека недостасуваат докази за меѓуинституционална координација. За ревизорскиот процес, ова значи потешкотии во лоцирањето на одговорноста при евентуални неуспеси во реализацијата на проектите, што ја слабее контролата врз јавните пари. Оттука се препорачува итно донесување на Законот за климатска акција и воспоставување на систем на известување, за ревизија не остане фокусирана само на формално-правната усогласеност, туку и на успешност во контекст на зелената транзиција.

- **Замаглена транспарентност во известувањето** - поради широката дефиниција на одредени буџетски програми, верификацијата на специфичните климатски придонеси останува сложен процес, што претставува ризик за прецизно известување пред јавноста и донаторите. Широкиот опис на програмите (на пр. Програма С опфаќа сè, од озон до енергетика), ревизорите имаат потешкотии да го изолираат и оценат специфичниот климатски импакт на секоја ставка што претставува ризик за верификација, и претставува предизвик и за локалните финансии.

¹⁵ https://dzt.mk/sites/default/files/2025-08/RU_Klimatski_promeni_2024.pdf

Локална власт (ЕЛС) - Анализа на буџетите за 2024

Економска класификација – во структурата на приходите на сите единици на локална самоуправа кумулативно, најголем дел отпаѓа на трансферите и донациите (67%), даночните приходи (27%), по што следат неданочните приходи и капиталните приходи со по 3%. На страната на расходите, 55% се наменети за плати и надоместоци, 19% за стоки и услуги, 17% се капитални расходи и 7% трансфери и субвенции.

Во рамки на групата, постојат големи варијации во структурата и на приходите и расходите на општините во РСМ која е различна од просекот на кумулативно ниво. Уделот на трансферите во приходите укажува на силната зависност на општините од централните политики и трансферите за финансирање на надлежностите и политиките.

Политиките за климатската акција остануваат фрагментирани и централизирани, исклучувајќи го локалниот елемент. Кај политиките кои се однесуваат на заштитата и унапредувањето на животната средина преку која се води и политиката за справување со климатските промени во РСМ постои недостатокот на соработка и координација на повеќестепено владино управување. Оваа состојба е потврдена и од ДЗР каде е нотирано дека институционалната рамка не овозможува инклузивност на локалната самоуправа како и вакуумот за поставување на интегриран систем за мониторинг го илустрира системскиот отпор кон меѓувладината координација.

Табела 6. Биланс на приходи и расходи буџети на ЕЛС за 2024 година

БУЏЕТ - Биланс на приходи и Биланс на расходи - ЕЛС	за година	2024
ПРИХОДИ	мкд	%
Даночни приходи	13,243,876,830	27%
Неданочни приходи	1,488,935,667	3%
Капитални приходи	1,489,844,454	3%
Трансфери и донации	32,805,176,943	67%
Домашно задолжување	45,452,177	0%
Задолжување во странство	623,040	0%
Продажба на хартии од вредност	0	0%
Вкупни приходи	49,073,909,111	100%
РАСХОДИ		
Плати и надоместоци	27,321,273,453	55%
Резерви и недефинирани т-ци	36,359,913	0%
Стоки и услуги	9,552,575,737	19%
Каматни плаќања	98,251,138	0%
Субвенции и трансфери	3,594,443,546	7%
Социјални бенефиции	74,250,629	0%
Капитални расходи	8,253,711,761	17%
Отплата на главнина	549,500,207	1%
Вкупни расходи	49,480,366,315	100%

Извор: МФ, Трезор, завршни сметки на буџети на општините, за 2024 година

Програмска класификација – дава преглед на расходите по однапред дефинирани програми и според насоките во годишниот буџетски циркулар¹⁶ и ги следат надлежностите на ЕЛС. Програмската класификација на буџетите на

¹⁶ <https://finance.gov.mk/mk-MK/oblasti/fiskalna-decentralizacija>

општините не дава особен преглед по приходи освен на наменските трансфери за надлежностите за социјална заштита, образование, култура и противпожарна заштита. Оттука програмската класификација на приходи од програмата Р изнесува нула. Програмската класификација на расходите по висина и структура е прикажана подолу.

Табела 7. Расходи по буџетски програми на ЕЛС¹⁷ на Република Северна Македонија, за 2024 година¹⁸

БУЏЕТ - Биланс на приходи и Биланс на расходи - ЕЛС	за година	2024
Програми / Надлежности	денари	%
А-Совет на општината	870,195,208	2%
Д-Градоначалник	362,366,787	1%
Е-Општинска администрација	6,569,262,525	13%
Ф-Урбанистичко планирање	1,267,876,406	3%
Г-Локален економски развој	721,833,930	1%
Ј-Комунални активности	8,898,968,499	18%
К-Култура	976,300,167	2%
Л-Спорт и рекреација	737,545,401	1%
М-Развојни програми	93,841,798	0%
Н-Образование	23,539,133,374	48%
Р-Заштита на животната средина и природата	140,293,280	0.3%
Т-Унапредување на здравствената грижа	31,115,910	0%
У-Социјална заштита и заштита на децата	4,394,892,412	9%
НЈ-Противпожарна заштита	860,908,608	2%
ЛЈ-Заштита и спасување	8,146,963	0%
ДЗ-Родова еднаквост	7,620,752	0%
Вкупни расходи	49,480,301,951	100%

Извор: МФ, Трезор, завршни сметки на буџети на општините, за 2024 година

Според програмската класификација на расходите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), најголем удел од речиси половина од вкупните буџети кумулативно има програмата за образование (основно и средно) со 48%, која се финансира преку блок дотации од централната власт. Слично се финансираат и програмата за социјална заштита (9%) и противпожарната заштита (2%). Значителна по обем е програмата Ј – Комунални активности (18%), каде се содржани расходите и трансферите за комуналните услуги кои најчесто ги спроведуваат општинските јавни комунални претпријатија. Тука влегуваат и комуналните услуги за јавна чистота, како и снабдување и одведување на води, одржување на локални патишта, одржување на паркови и зеленило.

Она што е од особен интерес за оваа анализа, во отсуство на климатско означување, е програмата Р – Заштита на животната средина, со вкупен удел од 0,3% од вкупниот буџет на општините во РСМ, што во апсолутна вредност во 2024 година изнесувало 140 милиони денари.

Според основните насоки за подготовка на буџетите на ЕЛС, програма Р се состои од тековни расходи и капитални расходи.

¹⁷ <https://finance.gov.mk/mk-MK/zakoni-i-propisi/budzet-i-finansiranje-na-els>

¹⁸ <https://arhiva.finance.gov.mk/%D0%B1%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D1%86%D0%B8%D1%80%D0%BA%D1%83%D0%BB%D0%B0%D1%80/>

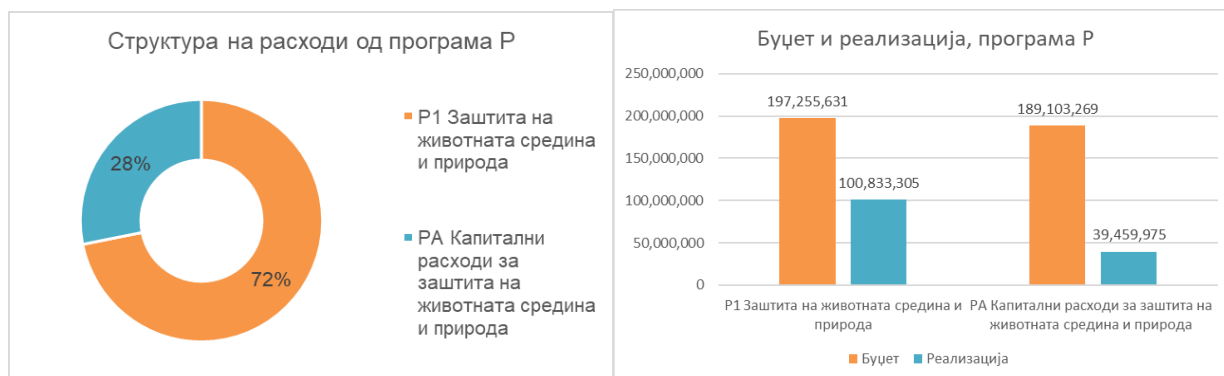
- P1 - Заштита на животната средина и природа – во која ЕЛС ги планираат *тековно-оперативните расходи* со мерки и активности поврзани со унапредување и заштита на животната средина и природа (Следење на квалитетот на воздух, вода и почва; Акции за чистење и санација на загадени подрачја; Едукација и кампањи за подигнување на еколошката свест и Поддршка на еко-проекти и локални иницијативи.
- PA - Капитални расходи за заштита на животната средина и природа – во која се планираат *капитални расходи* за унапредување и заштита на животната средина и природа (изградба и опремување на станици за мерење на квалитет на воздух, вода и почва; Инвестиции во системи за рециклажа, компостирање, селекција; Заштита и уредување на заштитени природни подрачја и паркови и Изградба на зелени зони и засадување на дрвја)

Структура и реализација на расходите во Програмата за заштита на животната средина (2024 година)

Анализата на збирните податоци за сите единици на локалната самоуправа (ЕЛС) за 2024 година укажува на јаз помеѓу планираните и реализираните средства. Во структурата на вкупните **реализирани расходи**, доминираат тековно-оперативните трошоци со **72%**, додека за капитални инвестиции се издвоени **28%**.

Оваа состојба е покажува варијација на реализацијата на буџетските средства споредено со фазата на планирање. Во буџетите на ЕЛС биле планирани речиси тројно повеќе средства, со проектирана рамномерна структура меѓу тековните и капиталните расходи. Сепак, на крајот од фискалната година, реализирани се **36% од вкупно планираниот буџет** на програмата. Притоа, степенот на реализација кај тековните расходи изнесува **51%**, додека кај капиталните расходи е низок – само **21%**. (Графикон 2).

Графикон 2 Структура на расходи од програма за заштита на животната средина



Извор: МФ, Трезор, завршни сметки на буџети на општините, за 2024 година

Во поглед на економската класификација на направените расходи од програмата P, една третина отпаѓа на категоријата **стоки и услуги**, а додека најголемиот дел (**39%**) се **трансфери и субвенции**.

Дополнително трансферите речиси во целост се евидентирани во поткатегијата на расходи „Други трансфери“. Оваа категорија, поради својата широка

дефиниција, остава најголем простор за дискреционо одлучување при трошењето на средствата.

Капиталните расходи, од своја страна, се составени од капитални трансфери кон јавните претпријатија, трошоци за изградба и реконструкција на објекти и набавка на опрема. (Табела 8)

Табела 8. Расходи по структура на буџетска програма Р на ЕЛС, за 2024г

Структура на расходи Програма за заштита на животна средина 2024г.	МКД	% од Вк. Р
Стоки и услуги	46,773,854	33%
Субвенции и трансфери	54,059,451	39%
Вкупно Р1 - тековно оперативни расходи	100,833,305	72%
Купување на друга опрема	6,813,921	5%
Изградба на пречистителни станици и колектори	3,531,315	3%
Реконструкција на други објекти	5,719,131	4%
Изградба на други објекти	7,986,982	6%
Пошумување	1,632,434	1%
Реконструкција на капацитети за водоснабдување	3,612,066	3%
Подготвување проекти вклучувајќи дизајн на други објекти	646,020	0.5%
Купување на медицинска опрема	17,173	0.0%
Капитални субвенции за други јавни нефинансиски претпријатија	9,500,000	7%
Надзор над изградбата	933	0.0%
Реконструкција на деловни објекти	0	0.0%
Вкупно РА - капитални расходи	39,459,975	28%
ВКУПНО Расходи Програма Р	140,293,280	100%

Извор: МФ, Трезор, завршни сметки на буџети на општините, за 2024 година

Анализата на расходите во Програмата за заштита на животната средина за сите единици на локалната самоуправа (ЕЛС), открива јаз помеѓу стратешкото планирање и реалната имплементација. Иако заштитата на животната средина бара долгорочни капитални вложувања, реализираните расходи се доминантно насочени кон одржување на тековните активности, ова укажува на повеќе слабости и ризици во системот на УЈФ, како што се:

- *неусогласеност на буџетското планирање и реализацијата на буџетот*
- *диспропорција во трошењето на тековно-оперативните со капиталните расходи во програмата и нерамнотежа во структурата на расходите*
- *восок степен на дискрециони трансфери со удел од повеќе од една третина, што во пракса, може да укажува на прелевање на „еколошките“ средства за покривање на други тековни општински потреби*
- *капитална компонента не е доволно силна и во својата структура содржи и трансфери кон јавните претпријатија*

Сепак, како што беше наведено за централниот буџет, така и за локалните буџети недостасува соодветно **буџетско климатско означување (climate tagging)** за активности поврзани со: 1) ублажување и 2) адаптација кон климатските промени, како и на 3) комбинирани активности (cross-cutting или меѓу-секторски). Поради ова, нема целосен преглед за да се направи реална оценка на финансирањето на

климатските аспекти на локално ниво. Ова значително ги зголемува ризиците од несоодветно следење, како и ризикот средствата наменети за климата да бидат пренаменети во области кои не биле планирани, што отвора простор за неправилности и корупција преку дискрециони одлуки.

Ризици - последици кои произлегуваат од недостаток на систем за следење се создава „сива зона“ која овозможува појава на ризици и ризик фактори:

➤ **Ризици од неправилности и корупција**

- **пренамена на буџетски средства** - средствата наменети за климатско ублажување или климатска адаптација (на пр. заштита од поплави) да се користат за тековни комунални потреби или покривање на долгови на претпријатијата, без отчетност. Дополнително средства кои се наменети за климатска адаптација исто така би можеле да бидат апсорбирани – преточени во средствата на други програми како што се во комуналните услуги, што повторно доведува до несоодветен распоред/евиденција на поткршените буџетските средства како и потценување на истите.
- **„зелено перење“ (greenwashing) во буџетот** – кога проекти кои се стандардни комунални активности може да се прикажуваат како „климатски“ и како такво да се оправда трошењето, без реално влијание врз животната средина и справување со климатските промени.
- **дискреционо одлучување** – во услови на недостаток на јасни правилници и критериуми, извршната власт како и раководните лица кои носат одлуки имаат моќ сами да одлучуваат кој проект може да се категоризира како „еколошки“, што пак отвора простор и за појава на фаворизирање и на одредени компании во процесите на јавни набавки како и за финансирањето кон трети лица преку донации и субвенции.
- **двојно финансирање** – се зголемува ризикот за еден ист проект или активност да се прикаже како „климатски“ пред различни донатори или во различни програми поради недостаток на јасна евиденција.

➤ **Фактори кои ги овозможуваат ризиците**

- **процедурални фактори** - недостаток на „climate tagging“ во системот на финансиска евиденција го оневозможува автоматскиот надзор и ревизијата на расходите.
- **институционални фактори** – недостаток или слаби капацитети на општинската администрација во секторите за финансии да разликуваат општи комунални трошоци од климатски инвестиции.
- **транспарентност** - јавноста и граѓаните нема увид во тоа колку точно се троши за клима, со што се елиминира и можноста за граѓанскиот надзор и отчетност (social accountability).
- **индивидуални фактори** – се отвора можност за вработените да вршат влијание врз изборот на изведувачи под изговор за „итни климатски интервенции“.

4. Анализа на одговорите од прашалникот за општините за предизвиците при финансирање поврзано со климатските промени

Проценката на процесите на управување со јавни финансии поврзани со климатските и еколошките политики укажува на постоење на значајни системски ризици кои можат да влијаат врз транспарентноста, отчетноста и интегритетот на финансирањето. Доколку овие ризици не се адресираат навремено, постои можност за неефикасна распределба на средствата и создавање услови за потенцијални коруптивни практики.

Проценката беше спроведена преку структуриран прашалник насочен кон општините, со цел да се разберат предизвиците во четирите клучни фази на буџетскиот циклус: планирање, усвојување, извршување и надзор. Спроведувањето на прашалникот беше насочено кон сите 80 единици на локална самоуправа, вклучително и Градот Скопје, со таргетирање на службеници од секторите за финансии и животна средина. Во периодот од 09.02.2026 до 18.02.2026 година и беа добиени 42 валидни одговори, што претставува релевантен примерок за анализа на институционалните практики, капацитети и ризици во управувањето со климатското финансирање.

Фаза - Стратешко и буџетско планирање

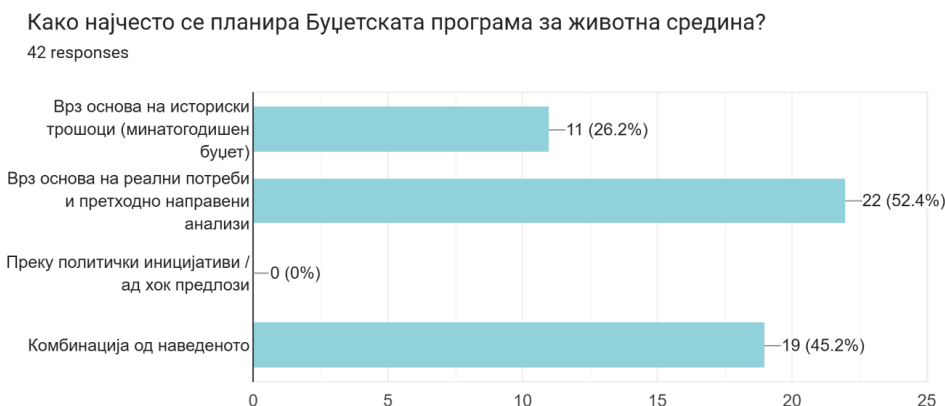
Општините најчесто располагаат со стратешки документи кои прашањата на животната средина и климата ги покриваат преку секторски планови (отпад, енергетика, локални еколошки акциони планови), додека посебните климатски стратегии се ретко застапени. Ова укажува дека климатските интервенции најчесто се интегрираат во пошироки програми, и не се планираат како посебна и системски дефинирана политика со јасни цели и индикатори.

Според одговорите, најчесто присутни се оперативни/секторски документи (програма за постапување со отпад, ЛЕАП, енергетска ефикасност), додека климатските стратегии се ретки.

- ЛЕАП: 26 општини (61.9%)
- План/програма за постапување со отпад: 24 (57.1%)
- Програма за енергетска ефикасност: 18 (42.9%)
- Локален економски развој со интегрирани елементи за Животна средина: 15 (35.7%)
- Стратегија за климатски промени: 2 (4.8%)
- Други документи (air quality планови, катастри на загадувачи, интегрирани локални планови, специфични локални програми итн.): 7 (16.7%)
- Нема никаков документ: 1 (2.4%)

Во однос на планирањето на буџетските средства за животна средина, според исказите на општините, доминантен е пристапот базиран на реални потреби и претходни анализи. Сепак, како клучни предизвици се истакнуваат ограничените финансиски ресурси и квалитетот на документацијата и анализите.

Графикон 3 Како се планира Буџетската програма за животна средина



Како главен предизвик во планирањето на средствата наменети за животна средина е наведен лимитираниот износ на буџетот, но исто така и квалитетот на проектна/техничка документација, податоци, анализи .

Најчести предизвици во планирањето на буџетот се:

- Недоволни средства/ограничен буџет: 22/37 (59.5%)
- Слаба проектна/техничка документација, недостиг на податоци/анализи: 8/37 (21.6%)
- Слаба јавна свест/учество, низок интерес на јавност/НВО: 5/37 (13.5%)
- Недостаток кадар/човечки ресурси: 4/37 (10.8%)
- Приоритизација (конкуренција со други итни потреби): 4/37 (10.8%)
- Надлежности/координација централно–локално: 2/37 (5.4%)

Ризици за интегритет и корупција - Недостатокот на специјализирани климатски стратегии и индикатори ја намалува транспарентноста на процесот на приоритизација. Одлуките за финансирање можат да се базираат на дискреција, наместо на објективни критериуми и анализи. Слабата документација и ограничените аналитички капацитети создаваат ризик за финансирање на проекти без доволна техничка и економска оправданост. Овие слабости ја намалуваат отчетноста и следливоста на одлуките, што може да влијае врз ефикасноста на климатското финансирање.

Фаза - Усвојување и одобрување на буџет

Формално, две третини од општините имаат специјализирани комисии за животна средина, но кај над една третина такви комисии недостасуваат, што може да резултира со помалку експертска/фокусирана дебата и “разводнување” на климатските прашања во други комисии. Во овие случаи, прашањата поврзани со животната средина најчесто се разгледуваат во комисии за урбанизам и комунални работи (46.7%) или во комисии за финансии и буџет (13.3%). Ова може да резултира со понизок фокус и ризик од разводнување на климатските прашања во пошироки теми.

Ако се анализира институционалната динамика при усвојување на Програмата за животна средина, односно степенот до кој Советот има активна улога во разгледување, измена и подобрување на програмата резултатите покажуваат значајна варијација во практиките.

- Половина од општините (50%) наведуваат дека програмата била усвоена без никакви измени.
- Дополнително, 23.8% од општините наведуваат дека програмата била усвоена без суштинска дискусија.
- Релативно мал дел од општините (14.3%) наведуваат дека програмата била изменета преку амандмани, што укажува на постоење активна политичка и институционална интервенција во дел од случаите.
- Уште помал дел (4.8%) наведуваат дека програмата била вратена на дополнување или доработка, што претставува најсилен индикатор за суштински надзор и барање за подобрување на квалитетот.

Значајно е тоа што 31% од испитаниците наведуваат дека не се сигурни дали имало измени или интервенции. Овој удел укажува на ограничена институционална меморија, недоволна интерна комуникација или отсуство на систематско документирање на процесот на усвојување.

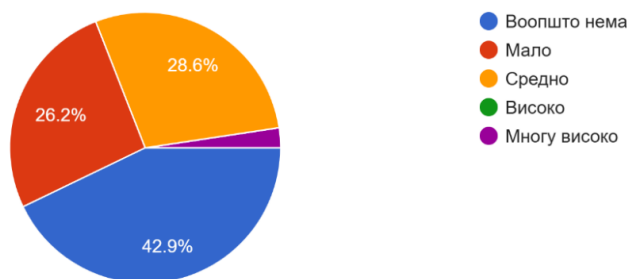
Дополнително, мал број општини (4.8%) наведуваат дека програмата воопшто не се изработува, што укажува на институционален јаз во дел од системот.

Во однос на политичкото влијание врз распределбата на средствата за животна средина, мнозинството укажуваат на отсуство на значајно влијание, но 28.6% забележуваат средно влијание, што не е занемарлив индикатор.

Графикон 4 Политичко/индивидуално влијание врз распределбата на средствата

Колку (до кој степен) е присутно политичкото или индивидуалното влијание врз распределбата на средствата наменети за животната средина?

42 responses



Ризици за интегритет и корупција - Усвојувањето на програмите без суштинска дискусија може да укаже на формален процес со ограничена институционална контрола. Недостатокот на специјализирани комисији ја намалува експертизата во одлучувањето. Несигурноста за тоа дали програмите се менувани укажува на слабости во документацијата и

транспарентноста. Овие фактори можат да создадат услови за одлуки базирани на дискреција, наместо на објективни критериуми.

Фаза - Извршување на буџет

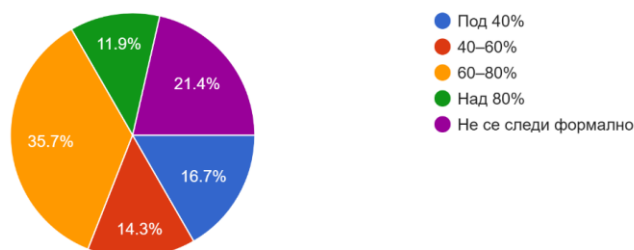
Степенот на реализација претставува клучен индикатор за функционалноста на климатското финансирање, бидејќи покажува дали буџетските приоритети се претвораат во конкретни резултати. Резултатите покажуваат умерено ниво на реализација, но со значајни варијации меѓу општините.

- Најголем дел од општините (35.7%) наведуваат дека реализацијата се движи помеѓу 60–80%, што укажува на релативно стабилна, но не целосна имплементација на програмите.
- Само мал дел од општините (11.9%) имаат реализација над 80%, што претставува индикатор за повисок институционален капацитет, подобро планирање и посилна проектна подготвеност.
- Од друга страна, значителен дел од општините имаат пониска реализација: 14.3% се движат помеѓу 40–60%, додека 16.7% имаат реализација под 40%.

Значен наод е дека 21.4% од општините наведуваат дека степенот на реализација не се следи формално. Овој резултат претставува системски ризик, бидејќи отсуството на формално следење значи дека општините немаат јасни механизми за мерење на резултатите, идентификација на отстапувања и подобрување на идното планирање (Графикон бр....)

Графикон 5 Просечен степен на реализација на Програмата за животна средина во последните 3 години

Колкав е просечниот степен на реализација на Програмата за животна средина во последните 3 години?
42 responses



Пренамената на вредноста на средства претставува важен индикатор за предвидливоста на климатското финансирање и за институционалната посветеност кон овие политики. Резултатите покажуваат дека пренамената на средства е присутна, но најчесто не е доминантна практика.

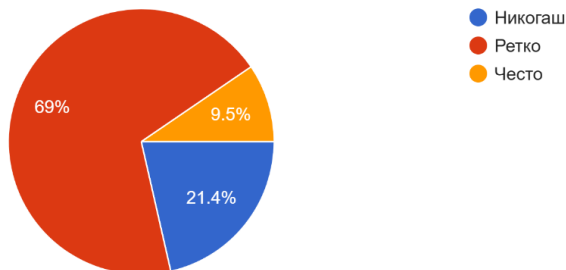
- Најголем дел од општините (69%) наведуваат дека пренамената се случува ретко.

- Дополнително, 21.4% од општините наведуваат дека средства никогаш не се пренаменуваат. Сепак, 9.5% од општините наведуваат дека пренамената се случува често.

Графикон 6 Пренамена на средства при ребаланс на буџетот

Дали во општината има пракса средствата од Програмата за животна средина да се пренаменуваат во други програми при ребаланс на буџетот?

42 responses



Дополнително, резултатите покажуваат дека најсилните пречки кои го попречуваат ефективното извршување на климатските и еколошките проекти (активности) се поврзани со институционалните капацитети и финансиската структура на проектите. Најчесто идентификувани фактори се: недостаток на човечки капацитети (64.3%), недостиг на ко-финансирање (64.3%). Овие два фактори се подеднакво изразени и претставуваат клучни ограничувања за ефективна имплементација.

Ризици за интегритет и корупција - Отсуството на формално следење на реализацијата ја намалува контролата врз резултатите и можноста за навремена корекција на отстапувањата. Пренамената на средства без јасни критериуми може да ја ослаби предвидливоста на финансирањето и да создаде простор за дискрециони одлуки. Недостатокот на капацитети и ко-финансирање може да влијае врз квалитетот на имплементацијата и да доведе до неефикасно користење на ресурсите.

Фаза - Надзор, отчетност и контрола

При анализата на улогата на Советот во фазата на надзор, односно степенот до кој реализацијата на програмата е предмет на институционална дискусија и политичка контрола, резултатите покажуваат дека кај 52.4% од општините реализацијата редовно се разгледува и се води суштинска дискусија. Ова укажува на постоење на практики на активен институционален надзор во значителен дел од општините.

Сепак, кај 31% од општините разгледувањето на реализацијата е формално и се одвива без суштинска дискусија. Овој податок укажува на ограничена длабочина на надзорните процеси, каде што разгледувањето на извештаите не резултира со значајна дебата, анализа на отстапувањата или утврдување на корективни мерки. Мал дел од општините наведуваат дека реализацијата воопшто не се разгледува

или дека практиката е нејасна, што претставува индикатор за слабости во институционалниот надзор и отчетност.

Графикон 7 Дискусија на реализацијата на Програмата за животна средина на седници на Советот

Дали реализацијата на Програмата за животна средина се разгледува и дискутира на седниците на Советот?

42 responses



Практиката на известување, односно степенот до кој општините системски ги документираат резултатите, отстапувањата и научените лекции од имплементацијата, покажува дека 47.6% од општините подготвуваат детален наративен извештај кој вклучува и квантитативни и квалитативни информации. Ова е позитивен индикатор за развиени практики на документација и отчетност. Сепак, значаен дел од општините подготвуваат само делумни извештаи или воопшто не подготвуваат извештаи (31.0%), што укажува на нерамномерност во квалитетот на известувањето и ограничена достапност на информации за оценка на резултатите.(Графикон бр.8).

Графикон 8 Подготовка на наративен извештај за програмата за животна средина

Дали редовно се подготвува наративен извештај на Програмата за животна средина со објаснување на резултатите и отстапувањата?

42 responses



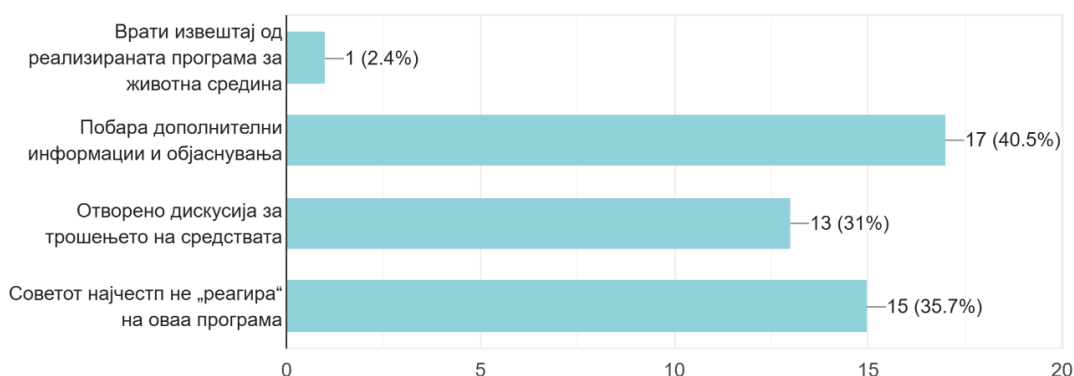
Кога се анализира активната надзорна улога на Советот, односно дали извештаите се користат како основа за дополнителни информации, дискусија или

корективни мерки, резултатите покажуваат дека во дел од општините Советот побарал дополнителни информации или отворил дискусија. Ова укажува на постоење на практики на активен надзор и институционална заинтересираност за подобрување на процесите. Сепак, значителен дел од општините наведуваат дека Советот најчесто не реагира на програмата, што може да значи ограничена повратна врска меѓу надзорните органи и оперативната имплементација на програмите. (Графикон бр.)

Графикон 9 Реакции на Советот во изминатите неколку години

Дали во изминатите неколку години се има случено Советот да:

42 responses



Во однос на внатрешната ревизија, која претставува клучен механизам за идентификација на ризици, неправилности и подобрување на управувањето со средства, резултатите покажуваат дека повеќе од половина од општините немаат спроведено внатрешна ревизија на климатските и еколошките проекти. Дополнително, значителен дел од општините немаат ниту функционална единица за ревизија. Само мал број општини имаат повремена или редовна ревизија, што укажува на недоволна институционализација на механизмите за внатрешна контрола и управување со ризици (Графикон бр.)

Графикон 10 Опфат на внатрешна ревизија со климатски/еколошки проекти

Дали климатските и еколошките проекти (животна средина) биле предмет на внатрешна ревизија во последните 3 години?

42 responses

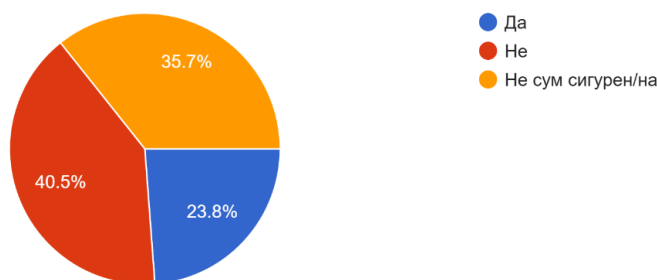


Надворешната ревизија, која претставува дополнителен механизам за обезбедување транспарентност и отчетност, исто така недостасува во значителен дел од општините. Само во дел од општините надворешната ревизија ја опфатила и програмата за животна средина и климатските проекти, додека значителен дел или немаат надворешна ревизија или не се сигурни дали таква ревизија била спроведена. Овој податок укажува на ограничена надворешна проверка на процесите и резултатите, што може да влијае врз транспарентноста и довербата во управувањето со средствата.

Графикон 11 Опфат на надворешна ревизија со климатски/еколошки проекти

Дали климатските и еколошките проекти биле предмет на надворешна ревизија (ДЗР или друг овластен орган) во последните 5 години?

42 responses



Ризици за интегритет и корупција: Формалното разгледување на извештаите без суштинска дискусија ја намалува ефективностa на институционалниот надзор и може да доведе до ограничена контрола врз имплементацијата на програмите за климатски промени. Недостатокот на систематско и детално известување ја намалува транспарентноста и ја ограничува можноста за реална проценка на резултатите и за идентификување на евентуални отстапувања од планот.

Ограничената реакција на Советот по разгледувањето на извештаите ја намалува отчетноста на администрацијата и создава простор за дискрециони одлуки без соодветна проверка. Дополнително, отсуството на редовна внатрешна и надворешна ревизија, особено кај климатските и еколошките проекти, го зголемува ризикот од неидентификувани неправилности, неефикасно трошење на буџетските средства и недоволна независна контрола.

Кога се анализира транспарентноста на климатското финансирање, односно степенот до кој информациите за реализацијата на програмите се јавно достапни на граѓаните, институциите и другите засегнати страни, резултатите покажуваат значајни разлики меѓу општините. Само 26.2% од општините наведуваат дека извештаите се објавуваат редовно и навремено, што претставува позитивна практика на отвореност и јавна отчетност. Дополнително, 23.8% наведуваат дека извештаите се објавуваат делумно или со задоцнување, што укажува на варијации во динамиката на објавување и достапноста на информациите.

Значителен дел од општините (28.6%) наведуваат дека извештаите се достапни само на барање, што значи дека информациите не се проактивно објавени, туку се обезбедуваат по индивидуални барања. Ова може да ја намали транспарентноста и да го отежне пристапот на граѓаните и заинтересираните страни до информации. Дополнително, голем дел од општините (21.4%) наведуваат дека извештаите воопшто не се објавуваат, што претставува најсериозен предизвик во однос на јавната отчетност и достапноста на податоците.

Графикон 12 Објавување и достапност на извештаи за реализација

Дали извештаите за реализацијата на Програмата за животна средина се јавно објавени и достапни на веб-страницата на општината или преку отворени податоци?

42 responses



Овие наоди укажуваат дека, иако постојат позитивни практики на известување и надзор во дел од општините, севкупниот систем на отчетност и транспарентност не е униформен. Разликите во практиките на објавување, недоволната ревизија и ограничената дискусија за резултатите можат да влијаат врз ефикасноста на надзорот и довербата во процесите на управување со климатското и еколошкото финансирање.

5. Анализа на климатско-одговорни јавни финансии (координација, структури и системи за следење)

Оваа секција дава сумирана оценка за тоа како климатските финансии се интегрирани во постоечките системи за управување со јавните финансии (УЈФ) на централно и локално ниво. Анализата го преиспитува степенот на конзистентност на УЈФ практиките помеѓу различните нивоа на власт и нивната усогласеност со националните климатски цели.

○ Системски јаз во стратешката и правната рамка

Во Буџетот на Република Северна Македонија, вклучително и буџетите на локалите самоуправи, сè уште не е воспоставено **климатско означување (climate tagging)** на проектите. Основниот предизвик лежи во недостатокот на законска основа за вакво означување, што директно индицира дека државата нема воспоставено функционален систем за следење на климатските финансии ниту во централниот, ниту во локалните буџети.

Континуираното одлагање на донесувањето на **Законот за климатска акција** креира правен и институционален вакуум кој оневозможува воспоставување ефикасен систем за управување. Овој недостаток, надополнет со незаокружената стратешка рамка за ублажување и адаптација, укажува на структурни слабости во политиките преку кои државата треба да ги постигне меѓународно преземените обврски. Без воспоставено климатско буџетирање и механизам за мониторинг, планирањето на средствата за имплементација на мерките останува ад-хок и недоволно аргументирано.

○ Ограничувања кај постоечката буџетска класификација

- Постојната буџетска класификација на приходите и расходите не овозможува јасна и прецизна слика за тоа кој дел од јавните пари е директно насочен кон справување со климатските промени. Како резултат на тоа тешко е да се утврди точниот износ на сопствени средства кои државата (на сите нивоа на власт) ги вложува како кофинансирање во клучните сектори (вода, енергија, инфраструктура, земјоделство). Дополнително меѓусекторскиот придонес е недоволно видлив, бидејќи климатските финансии не се издвоени како посебна категорија, придонесот на приватниот, граѓанскиот и академскиот сектор во јавните инвестиции останува невидлив за системот на УЈФ.
- Истовремено, системот на класификација на приходи и расходи формално овозможува идентификација единствено преку програмите поврзани со животната средина со програмската класификација. На локално ниво, општините ги користат стандардните буџетски класификации, но климатските расходи се интегрирани во повеќе програми (комунални дејности, животна средина, урбанизам, енергетска ефикасност, управување со отпад, локален економски развој), без посебно означување како „климатски“. Постои јасен јаз во поврзувањето на наменските приходи (еколошки такси, казни) со нивното директно трошење за климатски цели.
- Ова ја отежнува можноста за прецизно следење и агрегирање на климатските расходи и ја намалува транспарентноста во однос на обемот на

реалното климатско финансирање. Програмите и буџетите се разгледуваат и усвојуваат од Советите на единиците на локалната самоуправа, и во значителен дел од општините програмите се усвојуваат без позначителни измени или се со ограничена дискусија, што укажува дека формалната партиципативност не секогаш се базира на активна и аналитичка расправа за климатските приоритети.

- Иако постои тренд на креирање посебни програми за енергетска ефикасност и заштита на животната средина, нивната структура често е премногу општа. Програмското буџетирање во поврзаните климатските цели ретко се придружени со мерливи индикатори за успешност (KPIs), што го прави планирањето повеќе административно отколку стратешко.
- Наместо интегриран пристап, планирањето е фрагментирано помеѓу различни буџетски програми, што доведува до преклопување на активности или празнини во финансирањето на клучни климатски приоритети.

○ *Предизвици во вертикалната координација (Централна и Локална власт)*

Анализата на интеракцијата помеѓу двете нивоа на власт ги идентификува неколку критични точки. И тоа:

- **Недоволна институционална вклученост на ЕЛС** - иако општините се на „првата линија“ на адаптацијата, тие не се формално вклучени во националниот систем за следење и известување. Политичкото планирање останува изразено „од горе на долу“ (**top-down**), игнорирајќи ги специфичните локални капацитети и ранливости.
- **Фискална централизација** - МЖСПП се уште не направило доволно напори за воспоставување интегриран систем за мониторинг кој би ги вклучил сите институции. Ова заедно со високата фискална централизација кај „зелените“ инвестиции (каде средствата често се пренаменуваат - Програмата АА), го поткопува локалното климатско планирање.
- **Лимитирани локални капацитети за апсорпција** - Општините се соочуваат со недостиг на техничка поддршка за подготовка на пообемни и покомплексни проекти. Слабата меѓу-владина координација често води до нереализирани капитални проекти и последователно повлекување на средствата при ребаланси, што претставува директна закана за реализација на националните климатски цели.

○ *Механизми за меѓувладини фискални трансфери и наменско финансирање*

- Општините се силно зависни од трансфери за реализација на климатските обврски. Сепак, механизмите за трансфер (како Програмата АА за инфраструктура) често се подложни на дискрециони одлуки на централната власт.
- Општините во РСМ добиваат средства за активности поврзани со клима и животна средина преку програми како: Програми на Министерството за животна средина и просторно планирање – финансирање проекти за управување со отпад, заштита на воздухот, енергетска ефикасност и адаптација; Програми за рамномерен регионален развој преку Бирото за рамномерен регионален развој преку Министерство за локална самоуправа (за регионални и инфраструктурни проекти кои имаат и еколошка

- компонента). Финансирањето преку овие програми е претежно проектно и базирано на јавни повици, без стабилен и предвидлив механизам за климатски трансфери, што ја намалува можноста за долгорочно планирање на инвестициите.
- Донаторски и ко-финансирани програми администрирани од ресорните министерства.
 - Сопствени општински буџети кои се најчесто ограничени и недоволни за поголеми капитални еколошки инвестиции.
 - Надворешната ревизија нотира дека МЖСПП не ја спровело препораката за воспоставување на систем за известување кој би ги вклучил локалните власти. Ова ја поткопува транспарентноста на меѓувладините текови и ја отежнува контролата врз наменското трошење на донаторските грантови.
- *Извршување на буџетот, управување со парични средства и јавни набавки*
- Повеќе од половината на буџетот на МЖСПП доаѓа од заеми и донации, па извршувањето зависи од екстерни процедури, што често води до бавна реализација на капиталните проекти.
 - Постои востановена пракса на пренамена на средствата од поврзани проекти од животната средина за ЕЛС за други намени, што укажува на слабости во системот на управување со готовината кој не ги штити „зелените“ алокации на средства.
- *Јавни набавки и технички предизвици*
- Процесите на јавни набавки за климатски и еколошки проекти формално се спроведуваат согласно законската регулатива и принципите на транспарентност и конкуренција, но практичната примена е ограничена од структурни и капацитетни бариери.
 - Набавките во областа сè уште доминантно се водат според критериумот „најниска цена“, што е во спротивност со принципите на ЕУ за животен циклус на трошоците (Life-Cycle Costing).
 - Општините имаат потешкотии при подготовка на техничка документација и дефинирање на спецификации за „зелени“ набавки, особено кога проектите подразбираат комплексни технички решенија, како системи за управување со отпад, енергетски ефикасни објекти или специјализирана заштитна инфраструктура.
 - Недоволната експертиза и ограничениот број вработени водат до слабости во формулирањето на технички критериуми, што може да резултира со набавка на некавалитетни решенија или со отежнато следење на квалитетот на изведените работи. Ова ја намалува вредноста за вложените средства и го зголемува ризикот од неефикасни или неодржливи инвестиции.
 - Дополнителен предизвик е ограничената пост-договорна контрола и евалуација. Иако договорите содржат гаранциски механизми, недостасуваат стандарди за мониторинг на изведените работи, систематски индикатори за мерење на перформансите и процедури за оценка на долгорочните резултати. Ова ја намалува способноста за оценка на ефектите од реализираните проекти и за учење од искуството при планирањето на идните инвестиции.

○ *Управување со готовински текови*

- Управувањето со готовинските текови претставува значаен ризик за фискалната стабилност на општините, особено во контекст на климатските и еколошките вложувања.
- Климатските проекти – како оние за отпад, водоснабдување, третман на отпадни води, енергетска ефикасност и адаптација на инфраструктурата – бараат значителни капитални средства и долгорочна финансиска предвидливост.
- Сепак, општините често склучуваат договори без целосна анализа на расположливите средства, постојните обврски и потенцијалните идни долгови. Ова води до акумулација на неплатени обврски, доцнење на плаќањата и ограничена способност да се обезбеди финансирање на тековните проектни фази.
- Нерамномерниот прилив на средства и непредвидливоста на трансферите од централната власт дополнително го продлабочуваат јазот помеѓу краткорочната ликвидност и долгорочните финансиски обврски. Ваквите фискални ограничувања негативно влијаат врз темпото и квалитетот на реализацијата на климатските проекти, што ја намалува нивната ефективност и долгорочна одржливост.
- Анализата покажува дека постојниот систем обезбедува основна оперативна рамка, но не е целосно адаптиран за комплексните барања на климатските инвестиции. Најзначајните слабости се идентификуваат во следните области:
 - отсуство на климатско буџетско означување и интегрирано следење на трошоците;
 - ограничени аналитички механизми за проценка на ефективноста на јавните расходи;
 - технички и капацитетни предизвици во „зелените“ јавни набавки;
 - недоволна пост-договорна евалуација и индикатори за перформанси;
 - непредвидливост на финансиските трансфери и фискална нестабилно

○ *Финансиско известување, ревизија и надзор*

Овој дел ја анализира нормативната рамка, институционалните капацитети и практичните предизвици поврзани со финансиското известување, ревизијата и надзорот на климатските инвестиции во единиците на локална самоуправа во РСМ. Иако формално постојат механизми за годишно известување и финансиска контрола, тие не се целосно прилагодени за систематско и структурирано следење на климатските расходи, ниту овозможуваат сеопфатна проценка на нивната ефективност и долгорочни резултати.

○ *Финансиско известување за еколошките расходи*

- Финансиското известување и надзорот над климатските и еколошките расходи се спроведуваат во рамките на општите правила за буџетско и сметководствено известување, без воспоставен посебен систем за детално, стандардизирано и тематски насочено следење на климатските инвестиции. Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната

самоуправа¹⁹, општините имаат обврска да доставуваат квартални и годишни извештаи до советот на општината и до Министерството за финансии, при што овие законски обврски ги опфаќаат и проектите во областа на животната средина. Сепак, климатските расходи не се третираат како посебна буџетска категорија, ниту се предмет на специфична регулаторна рамка која би овозможила нивно издвоено и систематско следење.

- Иако општините формално ги исполнуваат законските обврски за финансиско известување, практиката покажува значителни предизвици во однос на деталноста, аналитичката структура и квалитетот на податоците. Извештаите поврзани со програмите за животна средина често содржат општи информации за реализацијата на средствата, без детална спецификација по поединечен проект, локација, временска динамика или извор на финансирање. Дополнително, недостасува унифицирана методологија за климатско известување и буџетско означување, што би овозможило појасно разграничување на расходите за ублажување и адаптација за поефикасно следење на нивната реализација.
- Финансиското известување е дополнително усложнето поради повеќе структурни фактори, вклучително и отсуството на климатско означување во буџетскиот софтвер, распрснатоста на климатските инвестиции во повеќе програмски, недостигот на методологија за мерење на климатските резултати и варијабилниот квалитет на локалните извештаи. Емпириските наоди укажуваат дека системот обезбедува формална институционална рамка, но не и конзистентна и стандардизирана практика.
- Повеќе од половина од општините подготвуваат детален наративен извештај за Програмата за животна средина со вклучени квантитативни и квалитативни податоци, но значителен дел или не подготвуваат ваков извештај или обезбедуваат само делумни и фрагментирани информации, што укажува на нерамномерност во квалитетот на известувањето и отсуство на унифициран стандард за анализа на резултатите, постигнувањата и евентуалните отстапувања.

○ *Внатрешна наспроти надворешна ревизија*

- Анализата на податоците укажува на структурни слабости и кај внатрешниот и кај надворешниот надзор на климатските и еколошките проекти на локално ниво, при што природата и интензитетот на овие слабости се разликуваат.
- Кај внатрешната ревизија, доминира институционален недостаток, бидејќи значителен број општини немаат функционална единица за внатрешна ревизија, а таму каде што таква единица формално постои, климатските проекти ретко се третираат како посебна ревизорска категорија или приоритетна област на контрола. Редовна годишна ревизија на климатските и еколошките проекти претставува исклучок, додека повремениот ревизија е ограничено застапена и најчесто не е резултат на систематско планирање врз основа на проценка на ризик. Ова укажува на слаб вграден механизам за континуиран интересен надзор, управување со ризици и контрола на перформанси во областа на климатските инвестиции.
- Кај надворешната ревизија, институционалната рамка формално е воспоставена и функционира преку Државниот завод за ревизија и други

¹⁹ <https://finance.gov.mk/mk-MK/zakoni-i-propisi/budzet-i-finansiranje-na-els>

овластени органи, но тематската покриеност на климатските инвестиции на локално ниво останува ограничена. Само дел од општините потврдиле дека климатските или еколошките проекти биле предмет на ревизија во последните пет години, додека значителен број изјавиле дека таква ревизија не била спроведена или немаат јасна информација за нејзиното постоење. Високиот процент на одговори „не сум сигурен/на“ дополнително укажува на ниско ниво на интерна информираност и недоволна институционална комуникација во однос на ревизорските активности и наодите. Ревизиите најчесто се фокусираат на финансиска усогласеност и законитост на трошењето, додека анализа на климатските инвестиции од аспект на перформанси, резултати и ефекти е ограничено застапена.

- Како споредба може да се заклучи дека внатрешниот надзор е институционално слаб или целосно отсутствува во значителен број случаи, додека надворешниот надзор е формално присутен, но тематски недоволно насочен кон климатските политики и нивната ефективност. Димензиите на влијание на климатските расходи останува системски недоволно оценета и во двата механизми на надзор.
 - Оваа состојба создава двоен јаз во системот на отчетност, кој се состои од отсуство на континуирана и ризично-базирана интерна контрола, како и од ограничена стратемиска и резултатска надворешна евалуација. Како последица на тоа, климатските инвестиции остануваат со намалена видливост во ревизорските процеси и без доволна институционална гаранција за нивната ефикасност, ефективност и долгорочна одржливост во рамките на локалните јавни финансии.
- *Системски предизвици во планирањето и имплементацијата на финансиските средства за животна средина*
1. *Фискална несигурност и „ад-хок“ буџетирање.* Општините се соочуваат со законски ограничувања во буџетското планирање кои не секогаш ги одразуваат реалните потреби за капитални еколошки инвестиции. Недостигот од предвидлив и наменски климатски буџет ги прави зависни од трансфери кои можат да се намалат при ребаланси на буџетот, што влијае на континуитетот на проектите.
 2. *Институционален капацитет и технички јаз.* Недоволниот број стручен кадар и ограничената експертиза за подготовка на техничка документација ја отежнуваат апликацијата за програмите на централната власт и донаторските фондови. Овој дефицит е особено изразен во помалите рурални општини и придонесува за регионална нерамномерност во спроведувањето на климатските мерки.
 3. *Нетранспарентност и координативен дефицит.* Процесите на распределба на средствата често немаат доволно јасни критериуми, а повратната информација за одбиените апликации е ограничена. Дополнително, преклопувањето на надлежностите меѓу централното и локалното ниво создава предизвици во дефинирањето на одговорностите за поголеми еколошки проекти.

6. Оценка на ризици од корупција и интегритет

Спроведена е проценка на ризикот од корупција за процесите на финансирање на климатските активности, со фокус на областите со висок ризик како што се: **избор на проекти, јавни набавки, управување со договори и финансиско известување**. Проценката ги идентификува структурните, процедуралните и бихевиоралните фактори на ризик, вклучувајќи го дискреционото одлучување, слабите контроли, ограничената транспарентност и ограничување на капацитетите. Беа оценети мерките за интегритет и антикорупција вградени во системот за управување со јавните финансии, вклучувајќи ги внатрешните контроли, ревизорските функции, правилата за конфликт на интереси, механизмите за санкционирање и заштитата на свиркачите. Исто така, беше оценета ефикасноста на институциите за надзор на централно и локално ниво, со посебно внимание на капацитетот за спроведување и координацијата.

Анализата на факторите на ризик е процес чија цел е подобро разбирање на околностите кои можат да придонесат за појава на коруптивни практики. Наместо да се фокусира на поединечни причини, овој пристап ги испитува сложените односи помеѓу различните фактори - ситуации, ставови и процеси - кои можат да овозможат или олеснат појава на корупција.

Овие фактори сами по себе не предизвикуваат корупција, ниту пак нивното присуство гарантира дека таа ќе се случи. Наместо тоа, тие претставуваат **услови кои ја зголемуваат веројатноста за неправилности**, особено кога ќе се поклопат во даден институционален контекст. Нашата проценка се заснова на „Водичот за антикорупциска проценка на ризикот“ на ООН (UNGP, 2013)²⁰. Оттука, ценката ќе ги следи факторите на ризик и можните корупциски шеми во рамките на четирите фази на буџетскиот циклус:

1. Подготовка на буџетот
2. Извршување на буџетот
3. Буџетско известување и внатрешна ревизија
4. Буџетска контрола и надворешна ревизија

Врз основа на горенаведената анализа, можеме да ги идентификуваме веројатните корупциски шеми во рамките на следните фактори на ризик:

- **Надворешни/системски фактори:** Фактори надвор од контрола на институцијата или секторот, за кои тие треба или би можеле да бидат свесни.
- **Внатрешни фактори:** Фактори под контрола на институцијата или секторот кои се резултат на нивните акции или неактивност (правила за добро управување, одлучување, оперативни насоки и внатрешни регулативи).
- **Индивидуални фактори:** Фактори кои би можеле да мотивираат поединечен јавен функционер да изврши коруптивно или неетичко дејство.

²⁰ Guide for Anti-Corruption risk Assessment of the UNGP (2013) See more here: https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FAnti-Corruption%2FRiskAssessmentGuide.pdf.

- **Фактори на работниот процес:** Фактори кои произлегуваат од работните процедури и процеси во една институција.

Нашите проценки за овој основен извештај се претставени во следната Табела 9. Анализата на буџетскиот циклус за климатско финансирање во општините укажува дека ризиците од корупција се системски и можат да се појават во сите фази на финансиското управување – од планирањето, преку извршувањето, до ревизијата и надзорот. Најчестите форми на потенцијално коруптивно однесување се поврзани со институционални слабости, недоволна транспарентност и ограничени механизми за одговорност. Овие слабости ја намалуваат ефикасноста на климатските политики и го поткопуваат интегритетот на управувањето со јавните средства.

Раните фази на буџетското планирање се особено чувствителни на политички и административни влијанија, што може да доведе до селекција на проекти врз основа на краткорочни или политички мотиви, наместо на објективни климатски приоритети. Во фазата на извршување, комплексните јавни набавки и недоволната контрола на договорите создаваат простор за фаворизирање, судир на интереси и финансиски злоупотреби. Понатаму, ограничената транспарентност во известувањето и слабите ревизорски механизми ја намалуваат можноста за навремено откривање и корекција на неправилности, што ја еродира довербата на јавноста во институциите.

Од перспектива на климатско-одговорно управување, интеграцијата на климатски индикатори и принципи на интегритет во системите за управување со јавните финансии претставува клучен услов за постигнување на одржливи резултати. Системското следење на резултатите, дигитализацијата на процесите, јавната транспарентност и независниот надзор можат значително да го намалат ризикот од злоупотреби и да ја зајакнат одговорноста на институциите. Дополнително, развојот на организациска култура заснована на етички стандарди и континуирана обука на административните службеници е неопходен за долгорочно унапредување на интегритетот на системот.

Заклучно, успешното управување со климатските финансии бара интегриран пристап кој ги поврзува финансиската дисциплина, транспарентноста и одговорноста со климатските цели. Само преку зајакнување на институционалните капацитети и механизми за надзор може да се обезбеди дека јавните ресурси ќе придонесат за реални климатски резултати и зголемена доверба на граѓаните во процесите на локално управување.

Табела 9. Фактори на ризик и превентивни мерки

Фаза на буџетскиот циклус	Фактор на ризик	Можни корупциски шеми	Превентивни мерки
1. Фаза на подготовка и планирање на буџетот	<p>Надворешни/Системски: Политички притисок врз приоритетите/Стратешка неусогласеност на приоритетите Недостатокот на координација помеѓу централна и локална власт</p> <p>Внатрешни: Нејасни критериуми за избор на проекти.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Манипулација со податоци за климатски влијанија за фаворизирање на тесни интереси (Greenwashing во планирањето). - Планирање на „еколошки“ проекти кои се всушност инфраструктурни активности наменети за посакувани на фирми. 	<p>Објективни критериуми за рангирање на проекти и рано вклучување на јавноста..</p> <p>Институционализирање на партиципативно буџетирање – вклучување на ГО во фазата на планирање кое ќе служи како „филтер“ за проектите</p> <ul style="list-style-type: none"> - Стандардизирани методологии за проценка на климатско влијание.
2. Фаза на извршување на буџетот	<p>Внатрешен/Институционален: Слаба контрола врз извршувањето на програмата „Р“</p> <p>Работен процес: Судир на интереси во јавните набавки и отсуство на задолжителни зелени стандарди.</p> <p>Индивидуални: Конфликт на интереси кај комисиите за евалуација.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ограничување на конкуренцијата преку специфични технички спецификации за „зелена“ опрема; - Пренамена на наменски средства особено во изборни години - Фаворизирање однапред познати понудувачи, провизии (kickbacks); договори со зголемени цени. 	<ul style="list-style-type: none"> - Воведување на задолжителни критериуми за Зелени јавни набавки - Воспоставување на климатско означување на буџетите на централно и локално ниво - Автоматизирани е-набавки и строги изјави за судир на интереси, ротација на позиции
3. Фаза на известување и внатрешна контрола	<p>Внатрешни: Несоодветна документација и слаби механизми за следење на реалните ефекти - контроли на трошењето.</p> <p>Ограничен капацитет на внатрешната ревизија и ограничена транспарентност на резултати од внатрешната ревизија</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Прикривање на оперативни загуби преку „климатски“ проекти; - Ризик од двојно финансирање на исти активности од различни извори поради фрагментираното 	<p>-Редовни внатрешни контроли и дигитално следење на трансакциите во реално време.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Внатрешни ревизии на успешност за финансирањето на активности поврзани со климатски акции

Фаза на буџетскиот циклус	Фактор на ризик	Можни корупциски шеми	Превентивни мерки
	<p>Работен процес: Несоодветна документација за реализирани активности.</p> <p>Недостаток на транспарентност и отчетност во известувањето за ефектите од потрошените средства</p>	<p>известување).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Пренасочување на климатските средства за тековни оперативни трошоци 	
4. Фаза буџетска контрола и надворешна ревизија	<p>Системски: Ограничена независност на надзорните тела.</p> <p>Слаба координација меѓу институциите.</p> <p>Недостаток на методологија за ревизија на климатските финансии на локално ниво</p> <p>Индивидуални: Притисоци со заплашување или поткуп</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Избегнување на одговорност за неправилности без „јасна трага“ помеѓу изворот на средствата и крајната климатска цел. - Формализам во ревизијата кога се проверува регуларноста но не и ефект поради недостаток на систем за следење (непотполни ревизорски извештаи; одложување на објавување на наоди; селективно постапување по препораки; формално спроведување на санкции 	<p>Методологија за ревизија на климатски финансии на локално ниво</p> <p>Зајакнување на капацитетите и вклучување на граѓанскиот сектор во надзорот.</p>

7. Проценка со користење на меѓународни рамки и стандарди

Нашата проценка се потпира и на релевантни меѓународни алатки и стандарди, како што се **PEFA Climate Framework** (Рамка за јавни расходи и финансиска отчетност во областа на климата). Посебен акцент ќе биде ставен на столбовите поврзани со **транспарентноста, управувањето со ризици и отчетноста**, бидејќи тие се најдиректно поврзани со превенцијата на корупцијата во климатските финансии.

PEFA Climate Рамка за климатски одговорни финансии

Климатски одговорното УЈФ, како што е опфатено во PEFA Climate, се однесува на интеграцијата на аспектите за адаптација и ублажување на климатските промени во политиките, системите и практиките за финансиско управување. Климатски одговорното УЈФ, вклучува стратешка алокација, следење и управување со финансиските ресурси за поддршка на напорите за ублажување и адаптација кон климатските промени. Опфатот на УЈФ е во согласност со ставовите на ММФ (Gonguet et al., (2021)). Овој пристап има поширок фокус од „зеленото буџетирање“ на ОЕЦД, бидејќи ги зема предвид и останатите функции на управувањето со јавните финансии кои излегуваат надвор од рамките на самиот буџет²¹.

Оваа рамка ги оценува следните клучни аспекти низ буџетскиот циклус:

- **Буџетска класификација:** Дали постои систем (на пр. "climate tagging") за точно следење на тоа каде одат климатските пари?
- **Проценка на инвестиции:** Дали одлуките за големи капитални проекти вклучуваат анализа на климатските ризици и ризиците од корупција?
- **Управување со средства:** Како се управува со инфраструктурата изградена со климатски фондови за да се спречи неовластено присвојување.
- **Надворешен надзор:** Улогата на државната ревизија во проверката на тоа дали средствата биле искористени за наменетата климатска акција.

Оваа рамка за оценка на индикаторите за климатски промени (PEFA Climate), иако изворно дизајнирана за национално ниво, е методолошки адаптирана за потребите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) во Република Северна Македонија, соодветно на постојниот модел на децентрализација.

Прикажаните оценки не претставуваат резултат од ригорозно емпириско истражување на секоја општина поединечно, туку се засноваат на консолидирана експертска проценка на генералната состојба во земјата. Овој приказ има за цел да ја рефлектира доминантната практика кај општините, при што ознаката „НП.“ (неприменливо) се користи во случаи каде индикаторот не е релевантен за локалниот контекст.²²

²¹ <https://www.pefa.org/resources/supplementary-framework-assessing-climate-responsive-public-financial-management>

²² <https://www.pefa.org/resources/supplementary-framework-assessing-climate-responsive-public-financial-management>

Табела 10. PEFA Climate индикатори

Indicator	Индикатор	1	2	3	4	
1 Budget alignment with climate change strategies	Усогласеност на буџетот со стратегиите за климатски промени (локално)	C				C
2 Tracking climate-related expenditure	Следење на расходи поврзани со климата (локално)	D				D
3 Climate-responsive budget circular	Буџетски циркулар кој одговара/сензитивен на климатските промени	D				D
4 Legislative scrutiny	Собраниски/Законодавен надзор	C	D			D+
5 Climate-responsive public investment management	Управување со јавни инвестиции сензитивни на климатските промени	C	C	C	D	D+
6 Climate-responsive non-financial asset management	Управување со нефинансиски средства кои одговараат на климатските промени (локално)	D				D
7 Climate-related liabilities	Обврски поврзани со климата (локално)	D	НП			D
8 Climate-responsive public procurement	Јавни набавки одговорни/прилагодени на климатските промени	D	НП	D	НП	D
9 Climate-responsive tax administration	Даночна администрација прилагодена/одговорна на климатските промени	НП	НП			НП
10 Compliance of climate-related expenditure	Усогласеност на расходите поврзани со климата	НП	НП			НП
11 Climate-responsive fiscal decentralization	Фискална децентрализација одговорна на климатските промени (локално)	НП	D	D		D
12 Climate-related performance information	Информации за успешноста во однос на климата	D	D			D
13 Climate-related evaluation	Евалуација поврзана со климата (локално)	НП	C			C
14 Expenditure outturn for climate actions	Извршување на расходите за климатски акции (локално)	C	D			D+

Оценката преку примена на рамката кај општините во ЕЛС укажува на ниво на зачеток на климатското финансирање. Оценките се генерални на ниво што е вообичаено за просечна македонска општина. Во пракса, постојат разлики помеѓу помалите од поголемите општините.

- Најголема фреквенција на пониски оценки (D и D+) е повеќе индикатор за системски предизвици односно недостаток на поставен систем кој е во насока на поставување на основите на климатските финансии на национално ниво. Најголемиот дел од индикаторите се оценети со D, што во PEFA методологијата обично означува дека процесот или не постои, или е во почетна фаза без сеуште формализирана структура. Така на пример за индикаторот:
 - o Следење на расходи (Индикатор 2): Оценката D потврдува дека општините сè уште нема воспоставено систем за „climate tagging“ (буџетско означување на климатските трошоци), како што

- недостасува и на централно ниво примарно поради нерегулираност во основната регулатива
- Јавни набавки (Индикатор 8): Оценката D укажува на тоа дека „зелените набавки“ сè уште се исклучок, а не правило во општинското работење и се во зачеток.
 - Даночна администрација (Индикатор 9), ознаката Н.П. е следствено бидејќи локалните даноци во РСМ се законски ограничени и општините немаат овластување да воведуваат сопствени специфични „еколошки даноци“ надвор од националната рамка²³.
- Онаму каде се појавуваат оценки С, тоа вообичаено се должи на законски обврски кои општините ги исполнуваат во поголем обем формално односно:
- Усогласеност со стратегии (Индикатор 1): Оценката С произлегува од поради тоа што повеќето општини веќе имаат усвоено Локални еколошки акциони планови (ЛЕАП), иако нивната имплементација во буџетот е сè уште слаба.
 - Законодавен надзор (Индикатор 4): Оценката D+ сугерира дека општинските совети имаат формална улога во усвојувањето на извештаите, но суштинската дебата за климатските влијанија сè уште недостасува.

Транспарентност и партиципативно учество во управувањето со климатските политики

Транспарентност на климатските расходи

Иако општините формално ги исполнуваат обврските за објавување буџетски документи и годишни извештаи, практичната транспарентност на климатските расходи останува ограничена. Повеќе од 80% од општините тврдат дека нивните буџети се јавно достапни, но подетална анализа покажува значителен јаз помеѓу декларативната и суштинската видливост на климатските трошоци. Климатските инвестиции се фрагментирани низ различни буџетски програми што ја отежнува нивната идентификација и следење од страна на граѓаните и надзорните тела.

Предизвик претставува и отсуството на унифициран систем за следење на климатските расходи, како што е климатско буџетско означување (climate budget tagging), без кој јавноста не може лесно да процени колку средства се насочени кон климатска отпорност и какви резултати се постигнуваат. Меѓународните практики покажуваат дека воведувањето на климатски означување во буџетите

²³ Согласно принципот на фискална легалност (член 33 од Уставот и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа), општините не можат самостојно да воведуваат нови даноци без основа во националното законодавство. Сепак, постојат можности за механизми за локално финансирање на климатски активности и тоа преку: (1) самопридонес, согласно чл. 7 од Законот за финансирање на ЕЛС со кој овозможува воведување на наменски локален давачки преку Советот но преку спроведен референдум за специфични проекти од јавен интерес; (2) преку Законот за комунални дејности и посебните закони со воведување на диференцијална стапка на постоечка услуга или услуга која се поврзува со климатската акција, од Советот и воведување на (3) идни климатски давачки, кои се очекува да бидат прецизирани со предлог Законот за климатска акција, кој може да предвиди механизми за јаглеродно оданочување или специфични еколошки надоместоци со кои би управувале општините, во насока на усогласување со ЕУ регулативата.

значително ја подобрува транспарентноста и отчетноста, бидејќи овозможува прецизна класификација на расходите и нивно поврзување со климатските цели^{24, 25}. Според *Open Budget Survey 2023*²⁶, која ја мери јавната транспарентност на буџетот, РСМ бележи умерено низок резултат во областа на учество и надзор, што укажува на ограничен пристап на јавноста до клучни информации за трошењето на јавните средства.

Учество на граѓаните

Партиципативното учество на граѓаните во креирањето и следењето на климатските политики е суштински елемент на доброто управување, но практиката покажува дека тоа често има реактивен карактер. Јавните расправи најчесто се организираат во доцните фази на буџетскиот циклус, кога можноста за суштински промени е ограничена. Како резултат, граѓаните се вклучуваат повеќе во дискусии за тековни комунални проблеми, отколку во стратешки прашања поврзани со климатската отпорност и долгорочните инвестиции.

Овој јаз помеѓу граѓанските приоритети и стратешките климатски цели укажува на потребата од поинклузивни и структурирани механизми за учество. Меѓународните искуства демонстрираат дека тематски работилници, постојани консултативни тела и дигитални платформи за граѓанско учество значително ја зголемуваат ангажираноста на јавноста и придонесуваат кон поинформирано донесување одлуки. Ваквите механизми овозможуваат граѓаните да дадат придонес уште во раните фази на планирањето, кога влијанието врз буџетските приоритети е најголемо.

Примери од глобалната практика, вклучувајќи иницијативи во рамките на C40 Cities²⁷, покажуваат дека интегрирањето на климатските цели во локалните буџетски процеси и обезбедувањето редовна комуникација со јавноста ја зголемува транспарентноста и довербата во институциите. Овие искуства укажуваат дека учеството не треба да биде еднократен процес, туку континуиран дијалог меѓу граѓаните и локалните власти.

²⁴ <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/1a086761-7d47-599a-a837-55b5c1fed627>

²⁵ <https://www.undp.org/publications/knowing-what-you-spend-guidance-note-governments-track-climate-change-finance-their-budgets>

²⁶ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/north-macedonia>

²⁷ Види повеќе: <https://www.c40.org/>

Заклучоци

Главниот заклучок од основната оценка е дека квалитетот на системите за управување со јавните финансии на локално ниво е одлучувачки фактор за постигнување ефикасна, правична и ослободена од корупција климатска акција.

Иако локалните самоуправи имаат сè поголема улога во управувањето со климатските финансии, постојните слабости во нивните УЈФ системи можат да ја поткопаат ефективноста на инвестициите и да го зголемат ризикот од злоупотреба на средствата.

Зајакнувањето на локалното УЈФ, зголемувањето на транспарентноста и проактивното справување со корупциските ризици се од суштинско значење не само за заштита на јавните пари, туку и за градење доверба и привлекување идни инвестиции.

Силни страни:

Постоењето на основа и други predispozicii кои обезбедуваат **силни страни** исто така се идентификувани:

- постои основна буџетска рамка и повеќето општини имаат програма за животна средина и енергетска ефикасност во буџетот, што овозможува основа за надградба за планирање на климатски активности.
- планирањето на буџетот се прави врз потреби, според исказите на дел од општините се користат анализи и реални потреби како основа за буџетирање, што е позитивен пристап кон приоритизација.
- во голем број случаи програмите се разгледуваат во Советот, што овозможува демократски надзор и можност за амандмани.
- постојат стратемиски документи кај дел од општините како што се локалните еколошки акциони планови (LEAP), стратегии за локален економски развој со интегрирани елементи за животна средина кои даваат насока за климатски проекти.
- законска основа за социјални и еколошки критериуми - актуелниот Закон за јавни набавки нуди правна можност за интеграција на еколошки стандарди, што претставува подготвена база за идна транзиција кон задолжителни „зелени“ набавки на локално ниво.
- воспоставена методолошка рамка за надворешна ревизија - спроведената ревизијата на успешноста покажува капацитет на врховната ревизорска институција за препознавање и дијагностицирање на климатските ризици, поставувајќи стандард за надзор над локалните УЈФ системи и насоки за локални тематски ревизии.
- зголемена локална свест за потребата од надворешно финансирање - општините покажуваат искуство во работењето со меѓународни донатори и развојни банки, што укажува на постоење на јадра на локално ниво кои ги применуваат специфичните барања за известување и стандарди.
- надградба врз програмското буџетирање - иако сè уште нема климатско означување, постоечката структура на програмски буџет е добра основа за воведување на климатско означување, на потпрограмите и програмите (како

Програмата Р), што значи дека техничката надградба за климатско означување нема да бара целосна промена на софтверот, туку само додавање на нови индикатори.

Слаби страни:

- ограничени буџетски средства и лимитиран фискален простор – климатските и еколошките проекти често се мали поради ограничени буџети и краткорочни приоритети.
- недостасува буџетско означување – поради што ретко се идентификуваат и следат климатските расходи, што ја отежнува процената на ефективноста.
- слаба проектна документација и капацитети – многу општини немаат доволно техничка експертиза за подготовка на проекти и аплицирање за донаторски средства.
- ниска реализација и пренамени на средства – дел од програмите имаат средна или ниска реализација, а средствата се пренаменуваат кон други програми.
- нема системска транспарентност – извештаите често се делумни или не се јавно достапни, што го ограничува граѓанскиот надзор.
- недоволна координација меѓу различните нивоа на власт – климатските проекти често зависат од централниот буџет или донатори, без стабилен локален механизам.

Практични предлози

- *Стандардизација преку правилници за трошења* преку изработка и усвојување на Правилници за трошење на средствата алоцирани за климатски финансии, каде ќе се дефинираат критериумите за прифатливост на „климатски“ трошоци, процедури за техничка евалуација на проектите (за спречување на *greenwashing*), унифицирање на методите за известување за постигнатите ефекти (со аутпут индикатори).
 - Изработка на општински правилник за управување со климатски финансии, кој ќе вклучува: критериуми за подобност, проценка на климатското влијание анализа на трошоци во, обврски за известување и мониторинг
 - Развивање на едноставен образец за следење на климатските расходи, интегриран во кварталните извештаи за извршување.
 - Развивање и усвојување на посебни локални климатски стратегии со јасни цели, индикатори и методологија за приоритизација.
- *Интегрирање на климатските цели во буџетското планирање* преку системи за климатско означување (climate tagging) за да се обезбеди јасна трага, преку унапредување на системите за класификација на приходите, расходите.
 - Воспоставување формални механизми и ИКТ-алатки за следење на реализацијата на климатските расходи со редовни квартални извештаи
- *Институционализација и јакнење на комисиите* на совет за животна средина, со задолжителна расправа за програмите.
- *Проактивна транспарентност* преку целосно и навремено објавување на планови, извештаи и податоци во обработлив формат.

- *Зголемен надзор* преку зајакнување на внатрешните и надворешните ревизии, улогата на советите како и вклучување на граѓанското општество во следењето на климатските буџети.
- *Примена на меѓународни стандарди* како PEFA Climate на локално ниво помагаат во идентификување на системските слабости и насочување на реформите за градење капацитети.

Користена литература и референци

1. Министерство за финансии, Буџет на Република Северна Македонија за 2025 година, достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>
2. Министерство за финансии, Буџетски циркулар, достапно тука: <https://arhiva.finance.gov.mk/%D0%B1%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D1%86%D0%B8%D1%80%D0%BA%D1%83%D0%BB%D0%B0%D1%80/>
3. Министерство за животна средина на просторно планирање, Нацрт предлог Закон за климатска акција, од 2022, достапно на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=77486
4. Министерство за животна средина на просторно планирање, Долгорочна стратегија за климатска акција со акциски план, достапно на: <https://klimatskipromeni.mk/data/rest/file/download/a26a583d8fbfa707b954490e4548e52c86f9d399725395717bfc4e7dcf94b2cf.pdf>
5. Министерство за животна средина на просторно планирање, база на национални политики за климатски промени, достапни на: <https://klimatskipromeni.mk/article/29>
6. Министерство за животна средина на просторно планирање, 2020, Трет двогодишен извештај за климатски промени, достапен на: <https://klimatskipromeni.mk/data/rest/file/download/b3f4703158b86b22308097a380a178d934bd611c13b7bd23f988b3fa2b8d5eab.pdf>
7. Одлуката за распределба на средства од Буџетот за 2025 година, Сл. Весник на РСМ 246/2025
8. Државен завод за ревизија, 2025, Конечен извештај за извршената ревизија на успешност на тема Подготвеноста на РСМ за справување со климатските промени, достапна на: https://dzt.mk/sites/default/files/2025-08/RU_Klimatski_promeni_2024.pdf
9. Министерство за финансии на Северна Македонија, Фискална децентрализација: <https://finance.gov.mk/mk-MK/oblasti/fiskalna-decentralizacija>
10. Министерство за финансии, база на законски и подзаконски акти, Буџет и финансирање на ЕЛС, <https://finance.gov.mk/mk-MK/zakoni-i-propisi/budzet-i-finansiranje-na-els>
11. World Bank. 2021. Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience, достапно на: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/1a086761-7d47-599a-a837-55b5c1fed627>
12. United Nations Development Programme, 2019, Knowing What You Spend: A Guidance Note for Governments to Track Climate Change Finance in Their Budgets, достапно на: <https://www.undp.org/publications/knowing-what-you-spend-guidance-note-governments-track-climate-change-finance-their-budgets>
13. United Nations, Statistics Division, Classification of the Functions of Government, <https://unstats.un.org/unsd/classifications/cofog/revision>
14. International Budget Partnership, Open Budget Survey 2023, Country Results North Macedonia: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/north-macedonia>
15. PEFA Secretariat, 2024, Supplementary Framework for Assessing Climate Responsive Public Financial Management, <https://www.pefa.org/resources/supplementary-framework-assessing-climate-responsive-public-financial-management>
16. United Nations, 2013, Guide for Anti-Corruption risk Assessment of the UNGP, достапно тука: https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FAnti-Corruption%2FRiskAssessmentGuide.pdf
17. Центар за економски анализи – ЦЕА, 2025 Фискална транспарентност кај општините, серија извештаи, достапно тука: <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>
18. Nikolov, M., Petrovska, A., & Mitevski, I. 2025. Challenges and opportunities for a just green transition in North Macedonia. Europa XXI, 49, 1. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2025.49.1>