Бриф за политики бр. 1
Мај, 2026

Зајакнување на интегритетот кај локалните климатски финансии: Унапредување на транспарентноста и отчетноста на буџетски циклус кај општините

Зајакнувањето на интегритетот во управувањето со климатските финансии претставува предуслов за постигнување на ефективни и одржливи климатски резултати. Само преку интегриран пристап кој ги поврзува финансиската дисциплина, транспарентноста и отчетноста со климатските цели, може да се обезбеди ефикасно користење на јавните средства, зголемена доверба на граѓаните и подобра позиционираност за привлекувањето на меѓународна поддршка.

Извршно резиме

Локалната самоуправа во Северна Македонија има сѐ поважна улога во климатските политики, но постојните слабости во системот за управување со јавните финансии значително го ограничуваат ефективното и отчетно користење на средствата. Нашата анализа покажа дека ризиците од неправилности и корупција не се изолирани инциденти, туку се резултат на системски вградени слабости низ целиот буџетски циклус – од планирање до ревизија.

Буџетски циклус - Во фазата на планирање, политичките влијанија и нејасните критериуми за селекција отвораат простор за проекти кои не соодветствуваат на реалните климатски потреби. При извршувањето, комплексноста на набавките и слабата контрола врз договорите создаваат услови за фаворизирање и судир на интереси. Дополнително, нетранспарентното известување и слабите ревизорски механизми го отежнуваат навременото откривање на неправилности, со што се поткопува довербата на јавноста.

Стандардна дијагностика според меѓународни стандарди - Проценката базирана на рамката PEFA Climate укажува дека климатското буџетирање во општините е во рана фаза. Иако постојат формални рамки, нивната ограничена практична примена открива јаз помеѓу законската поставеност и реалното функционирање.

Транспарентност и учество на јавноста - Иако буџетите формално се објавуваат, климатските расходи се тешко препознатливи поради нивната фрагментираност и отсуството на систем за буџетско означување. Учеството на граѓаните најчесто е задоцнето и формално, што резултира со слаб придонес кон суштинските стратешки приоритети во моментот кога одлуките веќе се донесени.

Можности за подобрување - И покрај предизвиците, постои солидна основа за реформи. Постоечката програмска структура, локалните стратегии и законската рамка овозможуваат ефикасно унапредување.

Контекст: Глобалните цели пред локалните предизвици

Локалната самоуправа во Северна Македонија има сè поголема улога и во планирањето и во спроведувањето на климатските политики. Сепак постојните системи за управување со јавните финансии (УЈФ) го ограничуваат ефективното, транспарентното и одговорното користење на климатските средства.

Овој бриф има за цел да ги сумира клучните наоди од длабинската анализа на проценка на ризици од корупција, да направи дијагностика со користење на меѓународни стандарди („PEFA Climate"), и да предложи конкретни и применливи мерки насочени кон зајакнување на интегритетот и ефективноста на климатските финансии.

За да го разбереме системскиот одговор, го подготвивме визуелниот приказ кој покажува дека реформите не се посебни активности, туку се интегрирани подобрувања во секоја фаза од буџетскиот циклус. Овој приказ илустрира како секоја фаза од буџетскиот циклус треба да биде зајакната со меѓусебно поврзани реформи - од рано планирање на стратегии до функционална ревизија на успешноста. Посебно место имаат „Климатското буџетско означување" и „Зелените јавни набавки" како столбови за транспарентност и ефективност.

Клучни наоди

- ***Системски јаз помеѓу регулативата и праксата***

Анализа покажува дека локалната самоуправа во Северна Македонија, иако формално ја прифаќа улогата во климатските политики, се соочува со **структурни и меѓусебно поврзани ризици од корупција** во сите фази од буџетски циклус. И тоа:

- во фазата на **планирање**, недостатокот на транспарентни и јасни критериуми за селекција на климатски проекти остава простор за политички влијанија и ризик од практики познати како „greenwashing". Приоритизација на иницијативи често не се базира на реални климатски потреби, туку на краткорочни интереси.
- ова се прелева и во фазата на **извршување**, каде што комплексноста на јавните набавки, во комбинација со ограничената контрола на договорите и отсуството на задолжителни „зелени" критериуми, создава услови за потенцијални ризици од фаворизирање, судир на интереси и финансиски злоупотреби. Постоечкиот систем не нуди доволен механизам за да се спречи пренамената на климатските средства кон други, помалку приоритетни цели.
- во **известувањето**, преку ограничената транспарентност т.е., можност за неоткривање на неефикасност и
- во **ревизијата** поради ограничените капацитети и координација т.е., нецелосна одговорност.

Оттука, еден од заклучоците е дека овие ризици не се појавуваат како изолирани акти на поединци, туку се структурни и поврзани односно вградени во самиот систем на УЈФ.

- ***Ниско ниво на развиеност на климатско буџетирање - PEFA Climate***

Дијагностичката оценка укажува дека системот за климатско буџетирање е во рана фаза на развој, што се потврдува преку доминантните оценки **D и D+** според меѓународната рамка PEFA Climate. Овој јаз помеѓу нормативната поставеност бидејќи формални рамки и стратегии постојат – **оценки C** но, со ограничена практична примена.

Институционална основа постои но, недостасува функционална интеграција за практична примена.

- ***Ограничена транспарентност и учество***

Транспарентноста и отчетноста, кои треба да служат како заштитни механизми, се на основно ниво. Иако буџетските документи формално се објавуваат, **климатските расходи остануваат тешко препознатливи** поради нивната фрагментација и отсуството на систем за буџетско означување *(climate budget tagging*). Дополнително, ограничените капацитети на ревизијата на локално ниво, кои главно се ограничени на формална усогласеност, наспроти ревизија на успешност, оневозможуваат вистинска контрола и одговорност. Ограничената видливост на трошењата оневозможува јавноста да ги идентификува неефикасностите и да интервенира навреме. Учеството на јавноста како столб на отчетноста, се појавува доцна во процесот на буџетирање кога можностите за суштинско влијание врз стратешките климатски приоритети се веќе затворени и е најчесто фокусиран на краткорочни прашања.

Оттука, транспарентноста е во поголема мера декларативна отколку суштинска.

Детектирани клучни слабости во системот	***Детектирани силни страни на системот***
• *Недостаток на буџетско означување* • *Ограничени административни и технички капацитети* • *Слаба координација (централно–локално)* • *Ниска реализација на буџети и честа пренамена на средства* • *Недоволен надзор и отчетност*	• *Надградба над постоечката програмска буџетска структура* • *Постоечки локални стратегии (ЛЕАП, ЛЕР, и др.)* • *Законска рамка за зелени критериуми во набавки* • *Функционален систем за надворешна ревизија* • *Искуство со донаторски проекти*

Основа за реформи преку надградба на постоечките силни страни

И покрај длабоките предизвици, постои солидна основа за реформи која овозможува постепено унапредување без потреба од целосна потреба од системска реформа. Постоечката програмска буџетска структура нуди формат кој лесно може да се прилагоди, а локалните стратешки документи, како што се ЛЕАП и ЛЕР, се веќе воспоставени кај повеќето општини. Постои функционален систем за надворешна ревизија и значајно искуство со донаторски проекти. Покрај тоа, законската рамка за интеграција на еколошки „зелени" критериуми е постои, што значи дека теренот е подготвен за системска примена. Реформите можат ефикасно да се надградат на овие елементи.

Оттука заклучокот е дека постоечките елементи овозможуваат реформи без целосна потреба од системска реформа.

Приоритетни препораки за трансформативни и применливи мерки

За да се зајакне интегритетот и да се овозможи одржлив развој, промените е потребно да се фокусираат на воведување функционални механизми, наместо единствено на формални процедури. Клучните приоритети оттука е неопходно да се фокусираат на:

- ***Воведување на климатско буџетско означување* (*Climate Tagging*):** преку интеграција во постојниот програмски буџет, што ќе овозможи јасна идентификација на климатските расходи и квартално следење и известување.

- ***Стандардизација на управувањето со климатски финансии*:** преку подготовка и донесување унифицирани општински акти кои ќе содржат критериуми и методологии за проценка на проекти, како и унифицирано известување.

- ***Реформа на јавните набавки*:** преку воведување на задолжителни „зелени" критериуми во набавките, со автоматизирани контроли и обврзувачки изјави за судир на интереси.

- **Зајакнување на надзорот и ревизијата:** преку развој на методологија за ревизија на климатските финансии, спроведување на ревизии на успешност (не

само на усогласеност), градење на ревизорските капацитети на локално ниво, и активна вклученост на граѓанските организации.

- **Структурирано и рано учество на јавноста и транспарентност:** преку воведување на суштинско партиципативно буџетирање, водење на тематски климатски консултации, отворени податоци како и градење на капацитетите за климатско буџетирање и антикорупциски механизми.

Ефективни климатски финансии преку соработка и интегритет

Зајакнувањето на интегритетот во управувањето со климатските финансии не е техничко прашање, туку прашање на интегритет, доверба и развој. Ефективното управување на национално ниво е клучно за интегритетот и одржливиот развој на целата земја. Без силни системи за транспарентност, отчетност и контрола, постои висок ризик средствата да бидат неефикасно искористени или пренаменети, што го нарушува кредибилитетот на политиките.

Во овој процес, централната власт, локалната самоуправа и граѓанското општество мора да дејствуваат синхронизирано.

Додека ***централната власт*** е должна да обезбеди јасна правна и регулативна рамка и силни контролни механизми, ***локалната самоуправа*** треба да посвети внимание на зајакнување на капацитетите, транспарентно планирање и отчетност. Само преку координација и проактивно управување, јавните средства можат да придонесат за реални климатски резултати и зголемена доверба на граѓаните***. Граѓанските организации*** имаат важна улога како надзор и партнери во процесот. Вклучувањето на граѓаните уште во раните фази овозможува приоритетите на заедницата да се преточат во реални акции, а ризиците од злоупотреба да се минимизираат.

... за централната власт: ефективното управување со климатските финансии на национално ниво е клучно прашање на интегритет, доверба и одржлив развој на целата држава. Без јасни и доследно спроведени механизми за транспарентност, отчетност и контрола, постои висок ризик средствата наменети за климатски активности да бидат неефикасно искористени, да се пренаменуваат или да создаваат перцепција на неправедност со што се нарушува и кредибилитетот на политиките. Зајакнувањето на институционалните капацитети, системите за надзор и механизмите за одговорност не само што го намалува ризикот од злоупотреба, туку истовремено ја зголемува веројатноста климатските инвестиции да постигнат видливи и одржливи резултати, да придонесат за доверба на граѓаните и да овозможат привлекување на дополнителни финансиски ресурси.

...за локалната самоуправа: ефективното управување со климатските финансии на локално ниво е клучно за обезбедување видливи резултати и за доверба меѓу граѓаните и институциите. Локалната власт е најблиску до граѓаните и има важна улога во примената на националните закони и политики. За да се обезбеди климатските инвестиции да се ефикасни, праведни и одговорни, локалните власти треба да посветат внимание на зајакнување на капацитетите и транспарентното планирање, отчетноста и контролните механизми. Исто така, тие треба да сигнализираат до централната власт кога постојат тешкотии во спроведувањето на мерките или кога е потребна дополнителна поддршка, особено во руралните и помалите општини кои немаат доволни ресурси за ублажување на ефектите од климатските промени. Само преку

координација со централната власт и проактивно управување на локално ниво, јавните средства можат да придонесат за реални климатски резултати и зголемена доверба на граѓаните.

... за граѓанските организации и јавноста: ефективното управување со климатските финансии е од суштинско значење за обезбедување праведни, одржливи и видливи резултати за заедницата. Граѓанските организации и јавноста имаат важна улога како надзор и партнери во процесот на планирање и спроведување на климатските проекти. Преку активно учество, следење и конструктивни препораки, тие можат да помогнат да се обезбеди транспарентност, отчетност и правилна распределба на средствата. Вклучувањето на граѓаните уште во раните фази на буџетирање и одлучување овозможува да приоритетите на заедницата се преточуваат во реални акции, а ризиците од злоупотреба да се минимизираат. Само заеднички, преку дијалог, надзор и партнерство со локалната и централната власт, јавните средства можат да создадат конкретни климатски резултати кои ќе ја зајакнат довербата на граѓаните во институциите и да се придонесе за отпорни, одржливи и инклузивни заедници. Без доволна транспарентност, отчетност и јавен надзор, постои ризик средствата наменети за климатски активности да не се користат ефикасно или да не одговараат на реалните потреби на заедницата.

Северна Македонија има солидна основа за развој на климатско одговорно управување со јавните финансии на локално ниво. Сепак, потребен е јасен премин од формални процедури кон функционални системи. Ова може да се постигне преку интегриран пристап кој ги поврзува: финансиската дисциплина, климатските цели и антикорупциските механизми.

Сето ова придонесува кон подобри климатски резултати, поголема ефикасност на јавните трошења и зголемена доверба на граѓаните кон политиките на централната и локалната власт.

ЗА ОВОЈ БРИФ

Овој документ за политики е изготвен во рамки на проектот **Зајакнување на интегритетот во финансирањето на климатските промени** (2025/488-600), финансиран од ЕУ програма за владеење на правото (IPA 2021), а спроведуван од **Центар за економски анализи – ЦЕА**.

Проектот има за цел да придонесе кон зајакнување на интегритетот, транспарентноста и отчетноста на финансирањето поврзано со климатските промени на локално ниво во Северна Македонија, со што би се придонело кон намалување на ризиците од неправилности и подобрена распределбата на локалните ресурси.

Овој бриф за политики и препораките се базираат на документот: *Основна оценка: Климатски финансии во Северна Македонија: Анализа на процесите на управувањето со јавните финансии (УЈФ) во контекст на буџетскиот циклус од аспект на вклученост на прашањата поврзани со климатските промени,* подготвен од ЦЕА.

Извор на илустрации: Графичките прикази се изработени со поддршка на технологија за вештачка интелигенција.

Контакт

Центар за Економски Анализи - ЦЕА
info@cea.org.mk
ceaorgmk@gmail.com
www.cea.org.mk

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

Клучни референци

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

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

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.

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

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://dzr.mk/sites/default/files/2025-08/RU_Klimatski_promeni_2024.pdf

Министерство за животна средина на просторно планирање, база на национални политики за климатски промени, достапни на: https://klimatskipromeni.mk/article/29

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

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

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/