

БРИФ ЗА ПОЛИТИКИ бр. 2
Септември, 2026

Зајакнување на интегритетот кај локалното климатско финансирање: доброто управување на буџетски циклус кај општините

Ефективното и одржливо климатско финансирање на локално ниво не зависи само од висината на достапните средства, туку пред сè од квалитетот на управувањето со нив низ целиот буџетски циклус. Овој документ покажува дека три независни извори на докази - институционалната анализа, перцепцијата на граѓаните и искуството на бизнис-секторот - наведуваат кон ист заклучок: климатските средства на локално ниво немаат соодветно буџетско означување, недоволно се застапени во известувањето кон општинските совети и се изложени на ризик од корупција и неправилности, поради недоволна транспарентност и отчетност во секоја фаза на буџетскиот циклус - од планирање до надзор.

Целта на овој бриф е да понуди конкретни препораки засновани на докази за четирите клучни чинители - централната власт, локалните самоуправи, граѓаните и бизнис-секторот - преку кои постоечкиот потенцијал (високата свесност и подготвеност за учество кај граѓаните и бизнисите) ќе премине во подобрен надзор, поголемо учество и подобрена институционална доверба.

Клучни пораки

- Ризикот од корупција и нерегуларности кај локалното финансирање на активности и инвестиции поврзани со унапредување на животната средина и справување со климатските промени е концентриран во фазата на буџетско извршување - јавни набавки и управување со договори - но потекнува од слабости кои се идентификувани во сите четири фази на буџетскиот циклус.
- Институционалните наоди¹, перцепциите на граѓаните и искуствата на бизнис-секторот се три независни извори кои се во значајна мера усогласени: недостаток на соодветно климатско означување на буџетот, недостаток на квалитетно наративно известување наменето за општинските совети и граѓаните, и пристапот до јавните набавки е ограничен за повеќето локални бизниси.
- Свесноста и познавањето на граѓаните за концептот на климатските финансии и подготвеноста на бизнисите за зелени инвестиции се релативно високи и не зависат директно од квалитетот на локалното управување - но претставуваат значаен потенцијал кој моменталната институционална рамка не го претвора доволно успешно во учество, надзор или доверба.
- Разликите меѓу општините се значителни: композитниот индекс на управување варира од 46 до 19 поени (0–100), што укажува дека решенијата постојат и се остварливи, но не се разменуваат меѓу единиците на локална самоуправа по принципот на примена на пример на добра пракса.
- Потребни се паралелни, координирани интервенции кај централната власт (стандарди, надзор, транспарентност на трансферите), локалните самоуправи (спроведување, партиципативни механизми), граѓаните (канали за пријавување и учество) и бизнис-секторот (отворени и предвидливи набавки).

¹ Види повеќе во [Основна оценка: Климатски финансии во Северна Македонија: Анализа на процесите на управувањето со јавните финансии во контекст на буџетскиот циклус](#)

Основа за заклучоците

Овој документ се базира на вкрстување на наодите од повеќе извори – документи кои се изработени во рамки на проектот: (1) [Основната оценка](#) на интегритетот и ризиците од корупција во климатското финансирање (Активност 1.1), во која ја применува методологија за проценка на ризици од корупција; (2) [Мапирањето](#) на институционалните капацитети и практики во девет општини според рамката PEFA Climate (CRPFM индикатори) (Активност 1.2); (3) [Анкетата на граѓани](#) со наративна анализа на перцепциите за транспарентност, отчетност, учество и ризик од корупција; (4) [Композитните индекси](#) изведени од анкетата на граѓани (свесност, транспарентност, отчетност, учество, ризик од корупција, доверба); и (5) [Анкетата и композитни индекси](#) на локалните бизниси. Комбинацијата на институционални, граѓански и деловни податоци овозможува препораките кои се дадени подолу, да се засноваат на усогласени докази од повеќе извори.

Доброто управување во буџетскиот циклус

Ризиците и слабостите во климатското финансирање на локално ниво не се случајни или изолирани - тие се јавуваат систематски во четирите последователни фази на буџетскиот циклус, при што слабост во една фаза ги зголемува ризиците во следната фаза. Дијаграмот подолу ги прикажува четирите фази со нивното ниво на институционален ризик, врз основа на комбинација од *PEFA Climate* индикаторите и наодите од Основната оценка.

Слика 1. Ризик по фаза од буџетскиот циклус за климатско финансирање на локално ниво.



Наодите од ревизијата и надзорот треба да го информираат следниот буџетски циклус

Фаза 1 - Подготовка и планирање на буџетот

ИНСТИТУЦИОНАЛЕН НАОД

Мапирањето покажа дека ниту една од 9-те општини нема воспоставено систем на означување на климатски релевантни расходи во буџетот - индикаторот CRPFM-2 е оценет со Д кај сите општини. Значи дека не постои систематски начин ниту централната власт, ниту граѓаните да утврдат колку навистина се троши на климатски мерки, што го прави процесите на секое идно известување и ревизија структурно слаби уште на почетокот на процесот на буџетирање.

ПЕРЦЕПЦИЈА НА ГРАЃАНИ

Само 16,2 поени од 100 кај индексот на учество - покажува дека граѓаните речиси воопшто не се вклучени во планирањето на локалните буџети поврзани со животна средина и клима, додека јавните расправи, ако постојат, не допираат до пошироката јавност.

ИСКУСТВО НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ

Свесноста и познавањата на концептот кај локалните бизнисите се релативно високи, но нивното знаење не се претвора во активно учество во планирањето - бизнисите не се консултирани при дефинирање на приоритетите за зелени инвестиции на општините.

Ризик од корупција / нерегуларности

Основната оценка идентификува потенцијален ризик во оваа фаза: политички мотивирано насочување средства кон „видливи“, а не кон најефективни климатски проекти, како и селективно прикажување на податоците за климатските влијанија (greenwashing) при оправдување и известување по буџетските ставки. Отсуството на соодветно означување овозможува овие ризици да останат непроверливи.

Импликација врз јавните политики

Централната власт треба да пропише единствена методологија за климатско означување на буџетот, задолжителна за сите општини, поврзана со системот на известување кон Министерството за финансии.

Фаза 2 - Извршување: јавни набавки и договори

ИНСТИТУЦИОНАЛЕН НАОД

Ова е фазата со најконцентрирани ризични фактори според анализата во основната оценка, а истовремено и најслабо институционално покриена (CRPFM-5 и CRPFM-8, поврзани со управување со јавни инвестиции и набавки, кои се оценети претежно со Д низ општините).

ПЕРЦЕПЦИЈА НА ГРАЃАНИ

28% од граѓаните го посочуваат токму изборот на изведувачи/добавувачи во јавните набавки како област со најголем ризик од корупција - скоро двојно повеќе од кој било друг одговор во анкетата. Ова покажува граѓански консензус за тоа која точка во процесот е најранлива според нивната перцепција.

ИСКУСТВО НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ

Податоците од бизнис-анкетата го потврдуваат истиот наод - од 146 испитани фирми, 80,1% никогаш не учествувале во општинска зелена/климатска набавка. Од 19-те фирми што учествувале и не добиле договор, само 31,6% велат дека немало ризик, а 42,1% конкретно го лоцираат ризикот токму во фазата на извршување преку надминување на планираните трошоци, зголемени вредности на фактури, задоцнета испорака. Спротивно на нив, 10-те редовни добитници на договори го оценуваат истиот процес без ризици— што претставува показател на ограничена конкуренција.

Ризик од корупција / нерегуларности

Основната оценка идентификува потенцијални точки на ранливост во оваа фаза: влијанија/ризик од провизии при распределбата на договорите, договори со надминати пазарни цени и ризик од дискреционо оценување на изведувачите преку недоволно транспарентни критериуми. Ова е фазата каде институционалните, граѓанските и деловните сознанија се совпаѓаат.

Импликација врз јавните политики

Ова е приоритетната област за интервенција во целиот циклус: отворени, дигитализирани и следливи постапки за набавки поврзани со климата и животната средина, со јавно достапни критериуми и резултати, се предуслов пред да се инвестира во кој било друг сегмент од циклусот.

Фаза 3 - Известување и внатрешна контрола

ИНСТИТУЦИОНАЛЕН НАОД

CRPFM-4, кој го мери квалитетот на наративното известување кон општинските совети, е оценет со Д/Д+ кај сите општини — што укажува дека општинските совети во пракса не добиваат елаборирано содржинско објаснување за климатските расходи, туку во најголема мера добиваат синтетизирани формални финансиски извештаи.

ПЕРЦЕПЦИЈА НА ГРАЃАНИ

Индексот на транспарентност и индексот на отчетност/надзор се меѓу најниските од шесте граѓански индекси, што се совпаѓа со институционалните наоди за недостаток од соодветно наративно известување - граѓаните немаат можност за целосен увид, бидејќи информациите не се достапни во доволно разбирлива и прилагодена форма.

ИСКУСТВО НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ

Индексот на транспарентност според бизнисите (пресметан само за 68-те бизниси со доволно изложеност-искуство) е повисок од граѓанскиот, но сепак недоволен со оглед на тоа што бизнисите кои директно склучуваат договори треба да имаат целосен увид во условите на извршување.

Ризик од корупција / нерегуларности

Основната оценка укажува на можен ризик од преклопување или двојно финансирање поради фрагментирано или ограничено известување - кога ист климатски проект или ставка се спроведува преку повеќе независни програми без вкрстена проверка, го отежнува следењето и верификацијата.

Импликација врз јавните политики

Задолжително стандардизирано наративно известување за климатски расходи до советите, со јавно објавување, треба да премине во обврска, наспроти добра пракса по избор.

Фаза 4 - Надворешна ревизија и надзор

ИНСТИТУЦИОНАЛЕН НАОД

Надзорните институции (ДКСК и ДЗР) имаат воспоставена системска улога, при што главен предизвик останува воспоставувањето на повратна врска помеѓу ревизорските/надзорните извештаи и процесот на подготовка на следните локални буџети.

ПЕРЦЕПЦИЈА НА ГРАЃАНИ

Резултатите укажуваат на ограничен информациски опфат, каде една четвртина од граѓаните се доволно запознаени со улогата на ДКСК и ДЗР за да искажат доверба во нивната надзорна функција.

ИСКУСТВО НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ

Деловните субјекти покажале умерено позитивна доверба што претставува добра основа за понатамошно унапредување на транспарентноста во јавните набавки и градење на поголема сигурност кај економските оператори и конкуренцијата.

Ризик од корупција / нерегуларности

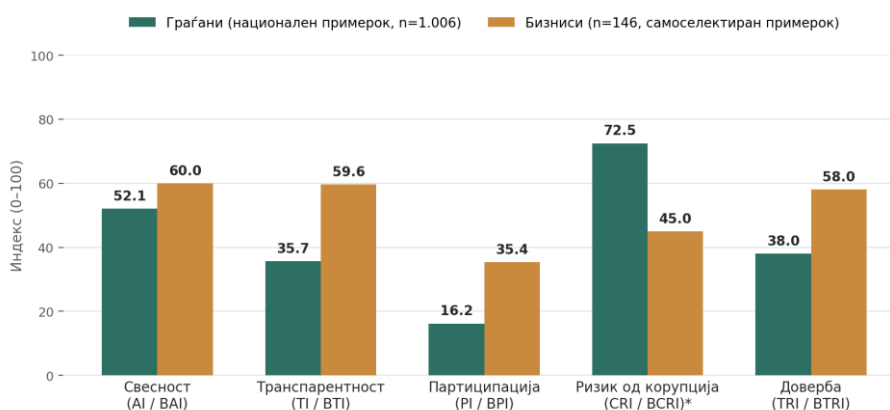
Основната оценка укажува на потенцијален ризик од административен формализам - односно ставање фокус на формално-правната уредност на документацијата наместо на евалуација на реалниот ефект и постигнатите климатски резултати. Ова може да создаде ситуација каде проектите се соодветно документираны, но нивната суштинска ефикасност останува недоволно проценета.

Импликација врз јавните политики

Препораките од ревизорските извештаи и постапките на ДКСК е потребно системски да се интегрираат како повратна информација во следниот циклус на планирање на буџетско планирање. Преку јавно достапен увид во овие процеси, се овозможува да се затвори процесот на управување и континуирано унапредување на политиките.

Споредба на перцепции и искуства на граѓаните и локалните бизниси

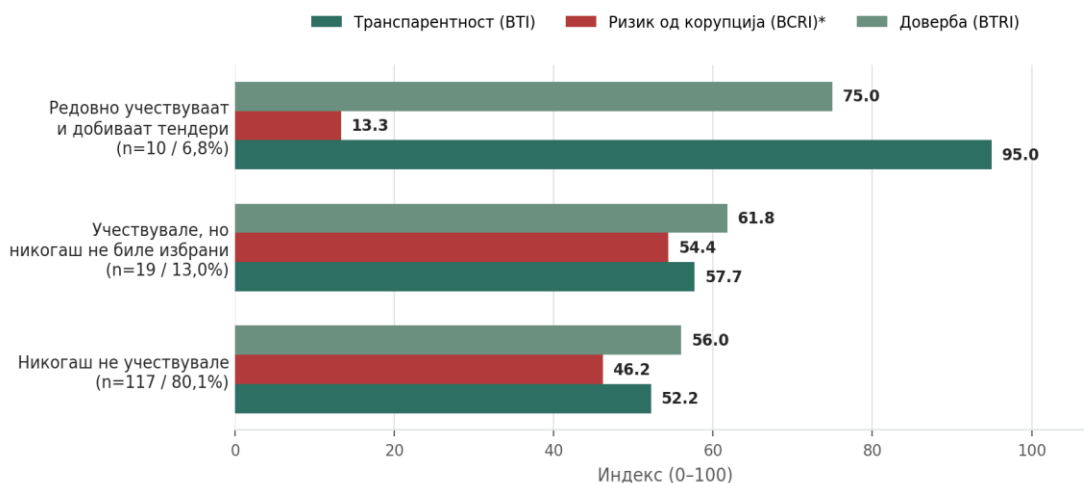
Композитните индекси од двете анкети покажуваат сличности: свесноста и познавањето на темата е релативно висока и кај граѓаните и кај бизнисите, но учеството и отчетноста заостануваат значително, а перцепиранот ризик од корупција и неправилности останува висок и кај двете групи



* Кај индексот на ризик од корупција повисока вредност значи ПОЛОШ резултат — спротивна насока од другите четири индекси.

Слика 2. Споредба на композитните индекси - граѓани наспроти бизниси (0-100).

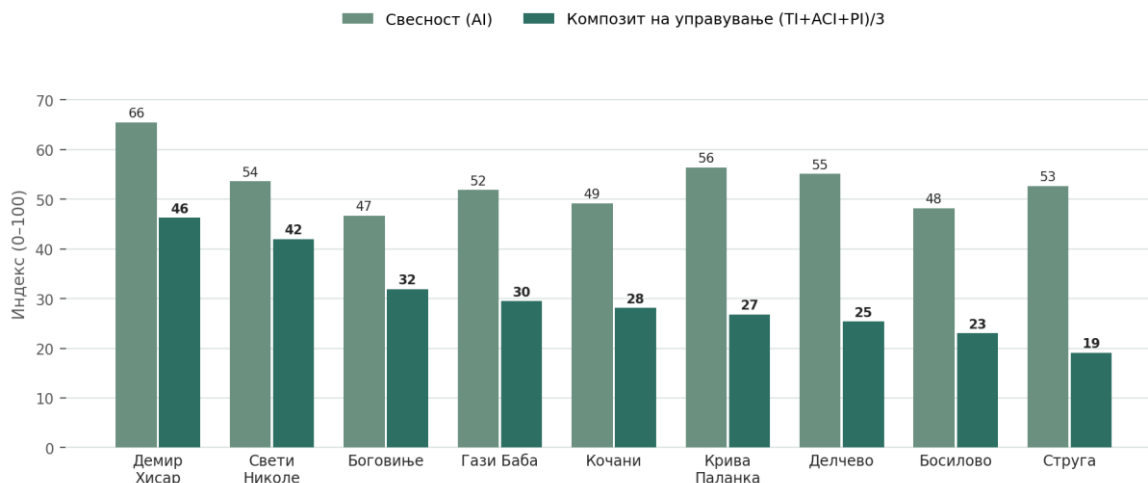
Нееднаковиот пристап е видлив преку поделбата на бизнисите според нивното искуство со јавните набавки: оние локални бизниси кои редовно добиваат договори го оценуваат процесот речиси без недостатоци, додека бизнисите без успех во постапките го гледаат ризикот токму во фазата на извршување на договорите.



Слика 3. Индекси на транспарентност, ризик и доверба кај бизнисите, според искуство со набавки.

Разлики меѓу општините

Диверзификацијата меѓу деветте општини укажува на неколку типа профили: општини со висока усогласеност меѓу свесноста и управувањето, општини со висока свесност но послаби институции, општини со ниска свесност но релативно поволна перцепција, и општини слаби во повеќе индекси истовремено. Овој опсег покажува дека решенијата се остварливи во локален контекст и не бараат да се чека национална реформа - но исто така покажува дека без насочена поддршка, „послабите“ општини нема да можат автоматски да го стигнат просекот.



Слика 4. Свесност наспроти композитен индекс на управување, по општина (опаѓачки).

Вертикални аспекти на управувањето

Транспарентност - Транспарентноста има најсилна поврзаност со степенот на довербата и кај граѓаните и кај бизнисите, и претставува влезна точка за подобрување на управувањето. Унапредувањето и со скромни чекори кон поголема отвореност на податоците и информациите можат да донесат несразмерно голем ефект врз унапредување на довербата.

Учество на граѓани и бизниси - учеството и кај граѓанскиот и деловниот индекс на учество се меѓу најниско оценетите димензии. Учеството не расте автоматски со свесноста и познавањето на темата, туку бара конкретни, наменски канали и директни механизми за учество.

Интегритет и ризик од корупција - Индексот на оценет ризик од корупција кај граѓаните е највисок од сите шест граѓански индекси, што значи дека перцепцијата за ризик е систематски посилна од перцепцијата за добро управување. Ова бара корупцијата да се третира директно и отворено во секоја идна политика, а не како спореден проблем.

Координација централно–локално ниво - Разликите меѓу општините виден низ композитниот индекс на управување покажуваат дека добри практики веќе постојат кај дел од единиците на локална самоуправа, но не постои механизам преку кој централната власт систематски може да ги идентификува, документира и пренесе кон послабите општини.

Препораки за јавните политики

Препораките подолу се насочени кон политиката за климатско финансирање и доброто управување со јавни средства по клучни засегнати страни:

Централна власт

- Пропишување на единствена, задолжителна методологија за климатско означување на буџетски ставки за сите општини, усогласена со систем на известување кон Министерството за финансии и Министерството за животна средина и просторно планирање.
- Воведување на законска обврска за стандардизирано, јавно достапно наративно известување за климатски расходи кон општинските совети и понатаму за граѓаните.
- Формализирање на механизам преку кој наодите на ДЗР и постапките на ДКСК за општините стануваат задолжителен влезен податок во наредниот буџетски циклус, со јавна повратна врска.
- Развивање и објавување на годишен компаративен преглед на општините според индикаторите за климатско управување (базиран на пример на *PEFA Climate* или нејзин еквивалент), со цел да се пренесат добрите практики од најдобрите кон послабите општини.
- Условување на дел од трансферите/грантовите за климатски поврзани проекти со минимални стандарди за транспарентност на набавки и известување.

Локална самоуправа

- Дигитализирање и јавна објава на критериумите, постапката и резултатите од набавките поврзани со климата - приоритетна мерка со оглед на тоа што 80% од бизнисите никогаш не учествувале во постапка, а 28% од граѓаните токму тука го гледаат најголемиот ризик.
- Воведување на редовни, најавени јавни расправи специфично за климатскиот дел од буџетот, наместо генерички буџетски расправи во кои климатските ставки се губат.
- Објавување на наративни извештаи за климатски расходи до советот најмалку двапати годишно, во разбирлив, нетехнички т.е. граѓански формат достапен и за граѓаните и за бизнисите.
- Воспоставување на едноставен, заштитен канал за пријавување сомнителни постапки во јавните набавки со јасна повратна врска до пријавителот.
- Применување на пракси од општините со повисок композитен индекс на управување, преку размена на искуства, наспроти градење на процесот одделно од секоја општина.

Граѓани

- Барање и користење за нови канали за наративно известување и објавени резултати од јавните набавки за да се бара конкретна отчетност по секој климатски проект, наместо општа критика.
- Учество во јавните расправи посветени на климатскиот дел од буџетот, сегашното учество е ниско не поради недостиг на интерес, туку поради недостиг на канали и механизми.
- Пријавување на сомнителни постапки преку официјалните механизми на ДКСК и локалните канали, со што се создава документиран траг што ги поддржува ревизиите.
- Учество во консултации организирани од граѓански организации за да се обезбеди перцепциите од анкетите да влијаат на идните политики.

Бизнис-секторот

- Барање преку деловни здруженија и комори за воведување на стандардизирани, објавени критериуми за набавки поврзани со климата пред поднесување понуди
- Пријавување на нерегуларностите во извршувањето на договори (надминување трошоци, задоцнета испорака) преку официјални канали.
- Искористување на високата подготвеност за зелени инвестиции преку проактивно барање информации и учество во консултации за идни климатски набавки.
- Поврзување на деловните здруженија за колективно застапување за поголема транспарентност на набавките - индивидуалните фирми, особено оние без претходно искуство имаат ограничено влијание доколку дејствуваат самостојно.

ЗА ОВОЈ БРИФ



Овој документ за политики е изготвен во рамки на проектот Зајакнување на интегритетот кај локалните климатски финансии: Унапредување на транспарентноста и отчетноста на буџетски циклус кај општините (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 [Извештаите](#) коишто го анализираат управувањето со климатските финансии во девет општини, преку перцепциите на граѓаните и искуствата на бизнис-, подготвени 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