# ИЗВЕШТАЈ ЗА ОТВОРЕНОСТА НА ОПШТИНСКИТЕ БУЏЕТСКИ ПРОЦЕСИ ЗА 2021 ГОДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

**5**

**Општини имаат задоволително ниво на отвореност на буџетскиот процес во 2021 година**

## РЕЗИМЕ


Овој извештај ја покажува состојбата на отвореноста на општинските буџетски процеси во Република Северна Македонија мерени преку Индексот за отворени општини (ИОО) за 2021 година. ИОО е сеопфатен индикатор за оценување на општинскиот буџетски процес за една фискална година низ три димензии: 1) транспарентност, 2) вклученост и праведност и 3) отчетност. Резултатите покажуваат дека најголемиот број на општини имаат минимална отвореност на буџетскиот процес. Минималната отвореност е далеку од задоволителното ниво што треба да го постигне секоја општина. При разгледување на димензиите се доаѓа до заклучок дека најголем фактор за слабата отвореност на општините е недоволната вклученост и праведност кон граѓаните во буџетскиот процес. Разлики во нивоата на отвореност се појавуваат и кога општините ќе се поделат според населеното место на урбани и рурални, според географската локација и според димензијата низ која се разгледува отвореноста. Сето ова посочува дека е потребно унапредување на отвореноста на буџетските процеси во сите аспекти.

ЗМАИ

Емпириските истражувања покажуваат дека не постои цврста врска помеѓу ефикасноста на локалната самоуправа при алокација на ресурсите и производството на јавни услуги. Се претпоставува дека овој резултат се должи на корупцијата и манипулирањето на јавните политики со цел одредени приватни бизниси да остварат поголем профит. Емпириските истражување посочуваат дека за да се реши проблемот на слабата врска помеѓу ефикасноста на локалната самоуправа и производството на јавните услуги неопходно е да се зголеми отвореноста на буџетскиот процес кон граѓаните.

Еден едноставен механизам за стимулирање на промени кон зголемување на отвореноста на буџетите на општините и обезбедување истата да остане на високо ниво е преку мерење на **Индексот на отворени општини (ИОО)**. ИОО е сеопфатен индикатор за оценување на општинскиот буџетски процес за една фискална година на скала од 0 до 100. Оценката на практиките при спроведување на општинскиот буџет се базира на три димензии:

### Транспарентност

го мери степенот до кој буџетскиот процес, од подготовка, преку донесување, до спроведување, е познат на јавноста.

### Отчетност

го вреднува објавувањето на резултатите од работата на локалните власти и на целиот буџетски процес до граѓаните.

### Вклученост и правичност

вклученоста ги опишува начините преку кои граѓаните, и посебно маргинализираните групи, се вклучуваат во буџетскиот процес. Поточно, дали им е дозволено на овие групи да го искажат своето мислење за локалниот буџет и дали нивниот глас е слушнат. Правичноста истражува каква е репрезентацијата на маргинализираните групи во различните фази од буџетскиот процес.

## 1. ВОВЕД

Секоја димензија претставува засебен индекс кој го мери индивидуалниот придонес на соодветната димензија на скала од 0 до 100 во вкупниот индекс на отвореност на општината. Вредноста на ООИ за одредена општина претставува едноставен просек од вредноста регистрирана во трите димензии. Ова имплицира дека секоја димензија е подеднакво релевантна во процесот на општинскиот буџет.

Вредноста на ООИ за секоја општина во Република Северна Македонија (МКД) се пресметува со користење на податоците собрани од **Анкетата за отворени општини (АОО)**. АОО е детална анкета за **процесот на општинскиот буџет за фискалната 2021 година**. Прашањата го оценуваат и она што се случува во практиката и тоа што се бара со закон. Така, одговорите нудат оценка за транспарентноста, правичноста и отчетноста на една општина со тоа што не се гледаат само официјалните принципи во земјата, туку и следејќи ја општоприфатената добра практика за управување со јавните финансии. Структурата на АОО за 2020 година е дадена во Прилог 1.

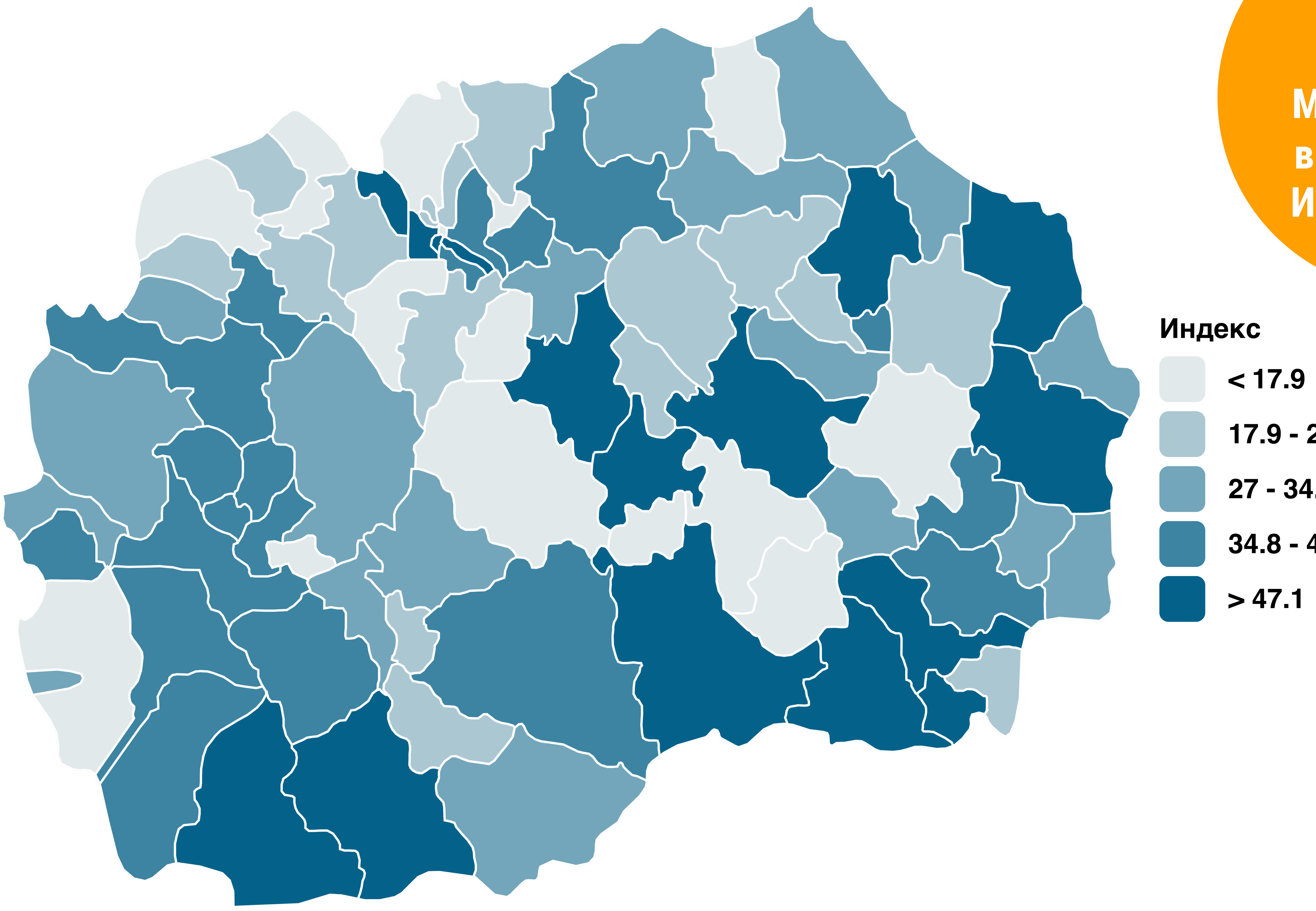
Целта на овој извештај е да ја прикаже состојбата на отвореноста на општините во Република Северна Македонија преку **ИОО за 2021 година**. Резултатите покажуваат дека **просечната вредност на ИОО за 2021 година е 32,4**. Од друга страна, поставените стандарди за отвореност покажуваат дека општината мора да има **индекс од барем 61 за да има задоволително ниво на отвореност**. Вкупно пет општини (Карпош, Центар, Гевгелија, Битола и Валандово) имаат задоволително ниво на отвореност. Вкупно 16 општини имаат доволна отвореност на буџетскиот процес (вредност на ИОО меѓу 41 и 60). Најголем број од општините по бројност се општините со минимална отвореност (вкупно 41) на буџетскиот процес (вредност на ИОО меѓу 21 и 40). Сето ова посочува кон **минимална отвореност на општинските буџети во 2021 кон граѓаните.**

Дополнително, се појавуваат разлики во нивоата на отвореност кога општините ќе се поделат според населеното место на урбани и рурални, според географската локација и според димензијата низ која се разгледува отвореноста. Имено, **општините со седишта во урбана населба покажуваат повисока отвореност**, наспроти оние на кои седиштето се наоѓа во рурална средина. При разгледување на разликите помеѓу регионите може да се забележи дека во повеќето региони Источниот, Југоисточниот, Југозападниот, Полошкиот Североисточниот и Пелагонискиот регион најзастапени се општини со минимално ниво и доволно ниво на отвореност на општинскиот буџет, додека во **Вардарскиот најзастапени се општините со недоволна отвореност**. За крај доколку се разгледуваат разликите помеѓу оценките по димензии се доаѓа до заклучок дека **просечната оценка за димензијата транспарентност е 39**, **за димензијата вклученост и праведност е 18 и за димензијата отчетност 40.** Оттука, очигледно е дека еден сигурен фактор за слабата отвореност на општините е слабото ниво на вклученост и праведност. Во секој случај, резултатите насочуваат дека е потребно унапредување на отвореноста на буџетските процеси во сите димензии.

Структурата на извештајот е следна. Во **Поглавје 2** е анализирана општата состојба на отвореноста на општинските буџети за 2021 година. **Поглавје 3, 4 и 5** се надоврзуваат со детални анализи за состојбата на, соодветно, транспарентноста, вклученоста и отвореноста и отчетноста при буџетскиот процес на општините. Во **Поглавје 6** се сумирани заклучоците од извештајот и дадени се препораки кон општините за подобрување на нивната отвореност.

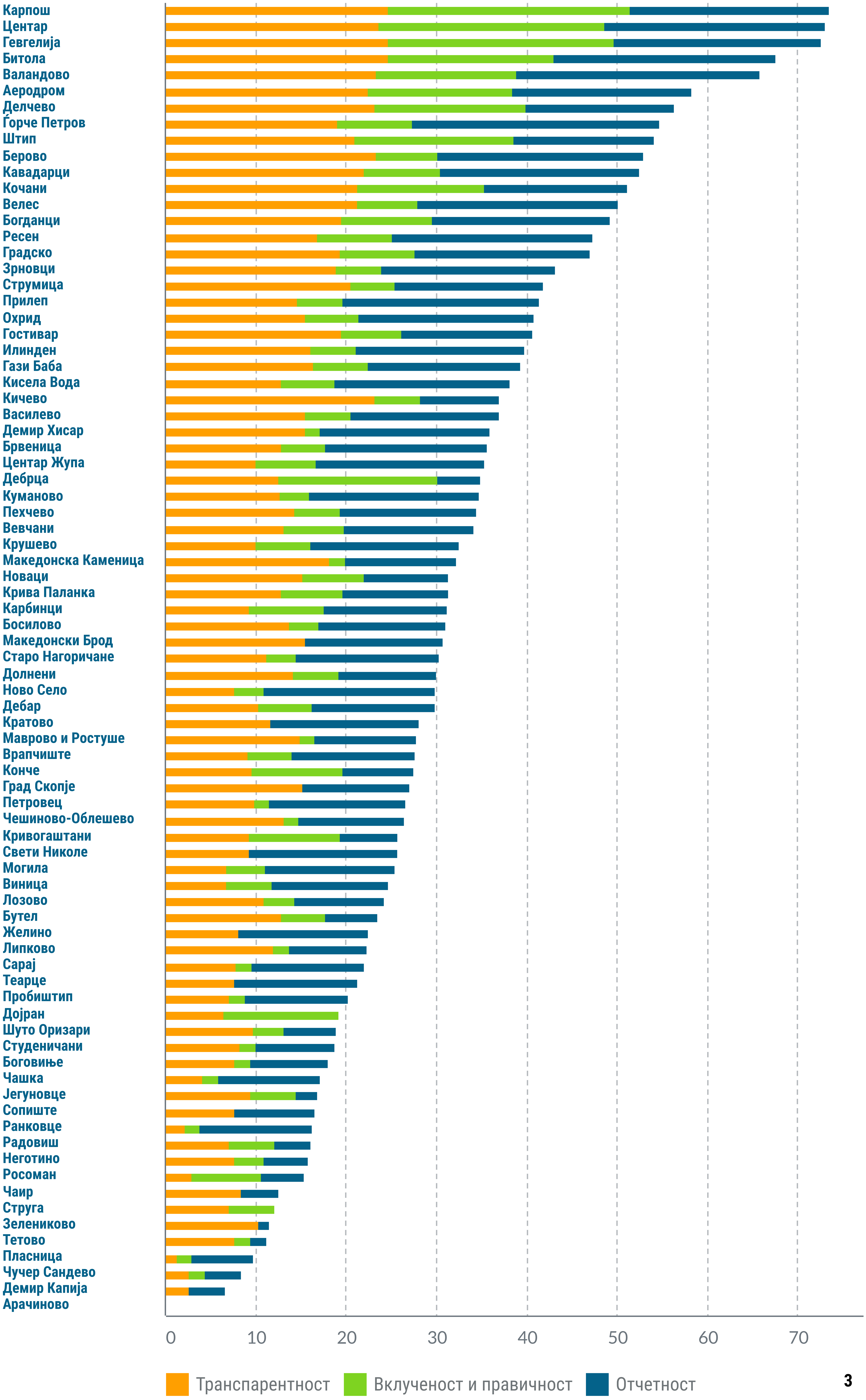
## 2. Состојбата на отвореноста на општинските буџетски процеси во МКД

**73**
**Максимална вредност на ИОО во 2021**




**18 општини**
имаат **недоволна** отвореност на буџетите во 2021 година.

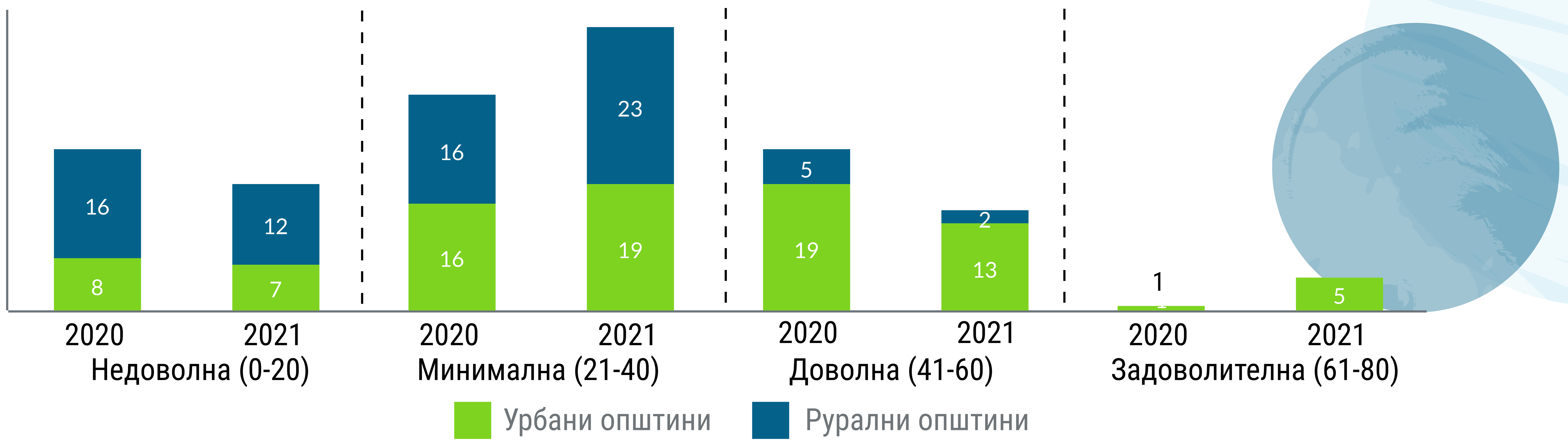
**15 општини**
имаат **доволна** отвореност на буџетите во 2021 година.


Карпош
Центар
Гевгелија
Битола
Валандово
Аеродром
Делчево
Ѓорче Петров
Штип
Берово
Кавадарци
Кочани
Велес
Богданци
Ресен
Градско
Зрновци
Струмица
Прилеп
Охрид
Гостивар
Илинден
Гази Баба
Кисела Вода
Кичево
Василево
Демир Хисар
Брвеница
Центар Жупа
Дебрца
Куманово
Пехчево
Вевчани
Крушево
Македонска Каменица
Новаци
Крива Паланка
Карбинци
Босилово
Македонски Брод
Старо Нагоричане
Долнени
Ново Село
Дебар
Кратово
Маврово и Ростуше
Врапчиште
Конче
Град Скопје
Петровец
Чешиново-Облешево
Кривогаштани
Свети Николе
Могила
Виница
Лозово
Бутел
Желино
Липково
Сарај
Теарце
Пробиштип
Дојран
Шуто Оризари
Студеничани
Боговиње
Чашка
Јегуновце
Сопиште
Ранковце
Радовиш
Неготино
Росоман
Чаир
Струга
Зелениково
Тетово
Пласница
Чучер Сандево
Демир Капија
Арачиново
0
10
20
30
40
50
60
70
Транспарентност
Вклученост и правичност
Отчетност

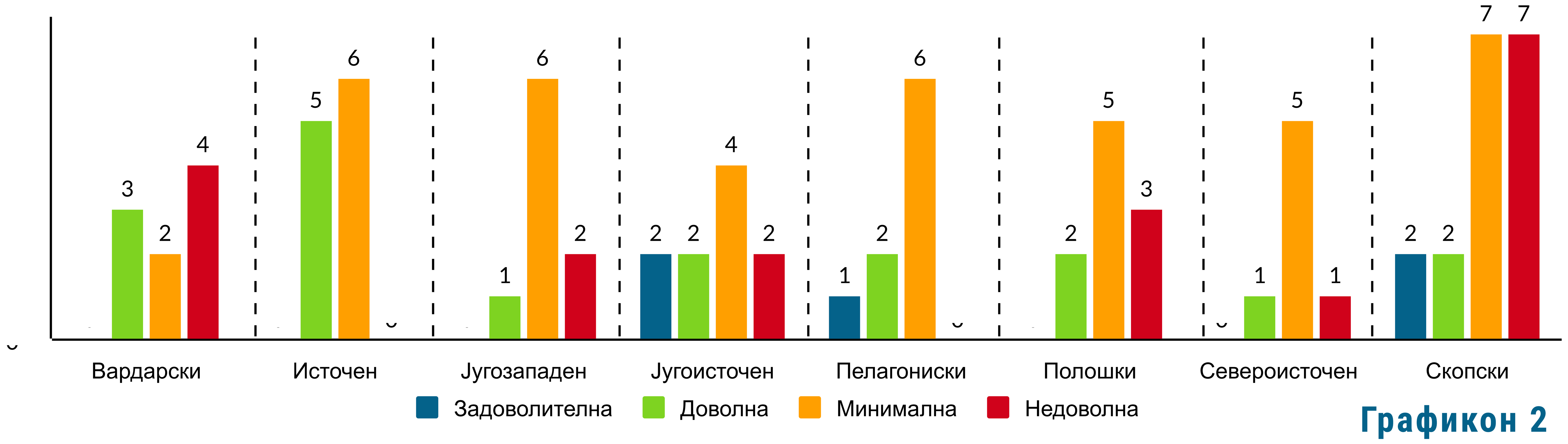
Резултатите од Анкетата за отворени општини во 2021 година покажуваат дека просечната оценка за отвореност на општинските буџетски процеси е **32**. Од друга страна, поставените стандарди за отвореност покажуваат дека општината мора да има индекс од барем **61** за да има задоволително ниво на отвореност. Мапата за географската распределба на ИОО за 2021 година е даден на Графикон 1. Од графиконот, очигледно е дека повеќето општини во Северна Македонија не го достигнуваат задоволителното ниво за споделување на своите буџети со јавноста.

Највисока вредност на ИОО за 2021 година има Карпош (73.46), додека најниска вредност има Арачиново (0).
За подетално да се разграничат општините, тие се класифицирани во 5 категории: општини со сеопфатна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 81 и 100), задоволителна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 61 и 80), доволна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 41 и 60), минимална отвореност на буџетскиот процес ((ИОО меѓу 21 и 40) и недоволна отвореност на буџетскиот процес (ИОО меѓу 0 и 20). Графикон 2 ја дава распределбата на отвореноста на општинските буџетски процеси по различните категории. Во првата, категорија каде припаѓаат општини кои имаат сеопфатна отвореност на своите буџетски процеси, **нема ниту една** општина, додека во втората група каде се општините со задоволителна отвореност има **пет** – (Карпош, Центар, Гевгелија, Битола и Валандово). Во третата категорија, општини со доволна отвореност на буџетските процеси, има **16** општини, од кои 14 се урбани[1]. Четвртата категорија каде се оние со минимална отвореност на општинските буџетски процеси е најзастапена. Во неа има **41** општини,од кои 23 се рурални. Во последната категорија се општини кои својот буџет во 2021 година не го отвориле доволно кон граѓаните. Тука спаѓаат **19** општини, и мнозинството припаѓа на руралните општини (12 рурални и 7 урбани општини).

## Распределба на отвореноста на општинските буџети според ИОО за 2020 и 2021 година (Графикон 1)




Разлики во распределбата на нивото на отвореност на буџетите може да се види и во регионите од државата (Графикон 3). Имено, во Источен, Југоисточен, Југозападен, Полошки, Североисточен и Пелагониски регион најзастапени се општини со минимално ниво на отвореност на општинскиот буџет, додека во Вардарскиот најзастапени се општините со недоволна отвореност. Единствено во Скопскиот регион се еднакво застапени општините со минимална и недоволна отвореност.

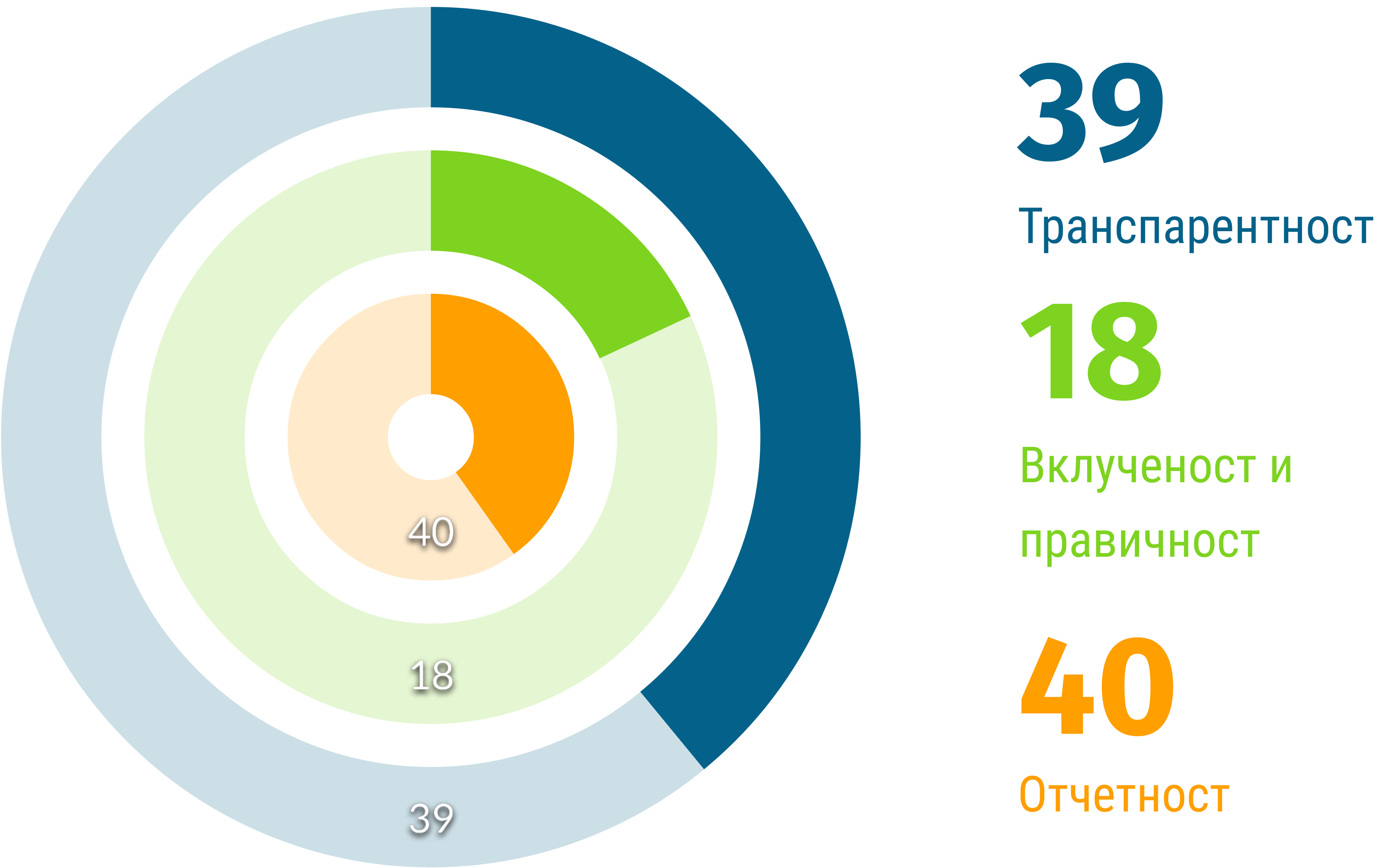



**Графикон 2**

[1] Класификацијата на општините на рурални и урбани е изведена од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна македонија според локацијата на седиштето на општината. Доколку седиштето е во град, општината се смета за урбана, додека доколку е во село општината се смета за рурална.

Доколку се разгледуваат разликите помеѓу оценките по димензии се доаѓа до заклучок дека **просечната оценка за димензијата транспарентност е 39, за димензијата вклученост и праведност е 18 и за димензијата отчетност е 40.** Овие статистики посочуваат дека критичен фактор во откриените разлики помеѓу различните општини претставуваат оценетите нивоа на транспарентност, вклученост, праведност и отчетност при буџетскиот процес. Во наредните глави е детално анализирана структурата на општинските буџети низ призмата на транспарентност, вклученост, праведност и отчетност.

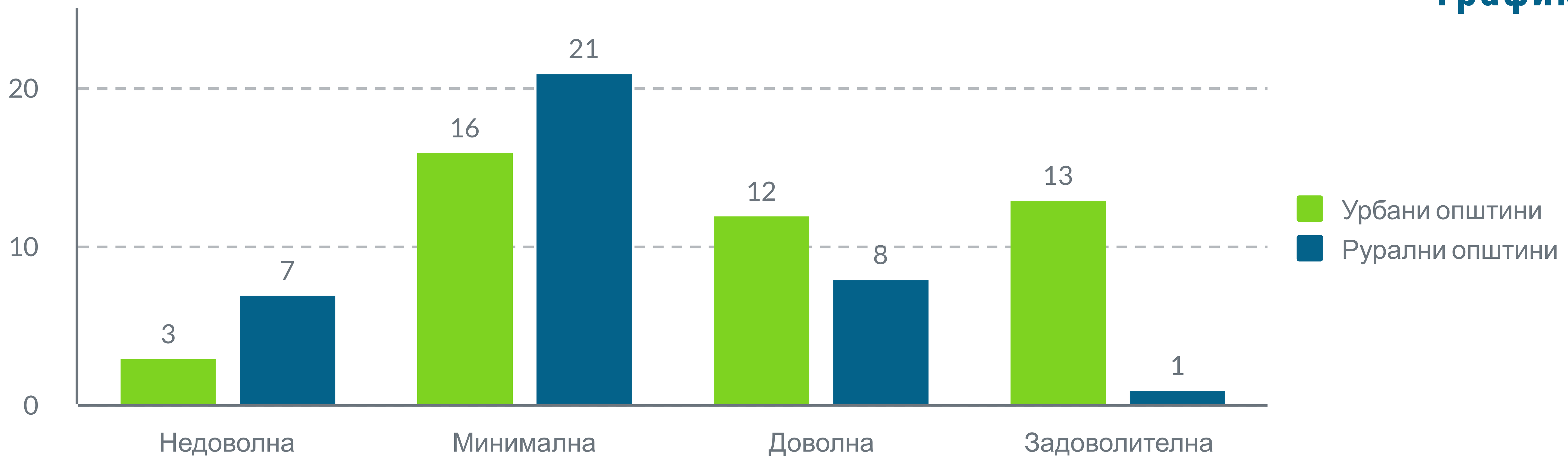
**Графикон 3**




# 3. Транспарентност на општинските буџети во Северна Македонија

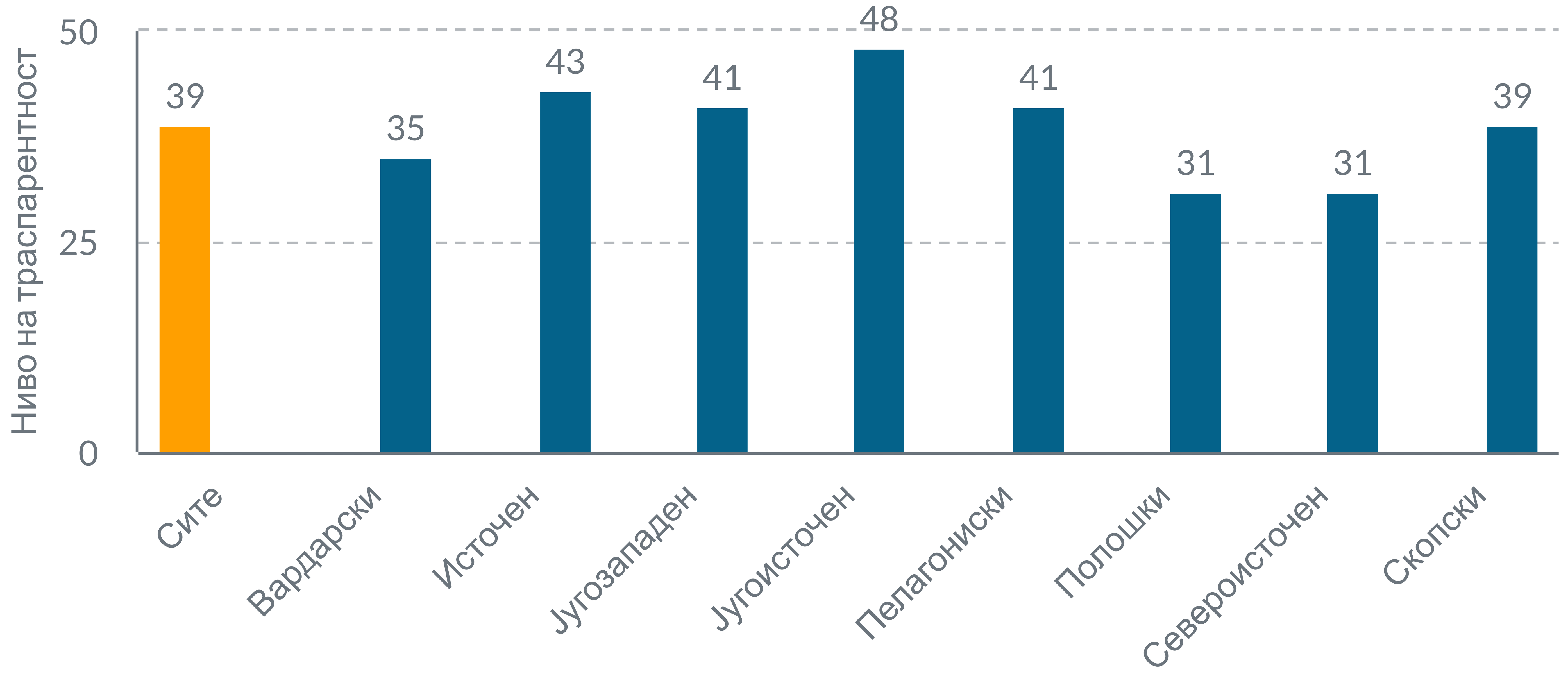
На Графикон 4 е прикажана распределбата на транспарентноста на општинските буџетски процеси по истите категории како што беше поделено и нивото на отвореност на општините. Од графиконот се забележува дека распределбата на општините по категориите на транспарентност следи слични трендови со распределбата на општините по категории на индекс на отвореност, со тоа што транспарентноста е во просек на повисоко ниво помеѓу општините. Имено, како што беше кажано и во претходната глава, просечната оценка за димензијата транспарентност е 39. Сепак, не постои општина која има сеопфатна транспарентност на буџетскиот процес. Меѓутоа, сега се појавуваат повеќе општини кои имаат задоволителна транспарентност на буџетскиот процес. Вкупно има **14 општини со задоволителна транспарентност на буџетскиот процес**. Од нив 13 се урбани, а 1 рурална. Категоријата **општини со доволна транспарентност на буџетските процеси брои 20 општини**, од кои 12 се урбани. Повторно, четвртата категорија каде се оние со минимална транспарентност на општинските буџетски процеси е најзастапена. **Минимална транспарентност имаат 37 општини**. Меѓу нив се 16 урбани и 21 рурални општини. За крај, има **10 општини со недоволна транспарентност на буџетскиот процес**. Од нив 7 се рурални.

**Графикон 4**



Доколку се разгледуваат регионалните разлики, може да се забележи дека **ниеден регион во државата нема просечна оценка на транспарентност поголема од 50** (Графикон 5)[2]. Највисока просечна оценка на транспарентност има Југоисточниот регион (48). Дополнително уште 4 региони имаат просечна оценка што го надминува просекот на државно ниво. Најниска транспарентност на буџетскиот процес има во Полошкиот и Североисточниот регион каде просечната оценка е 31, и за двата региони.

**Графикон 5**




**На што се должи ниската транспарентност на буџетскиот процес на општините во МКД?**

*На што се должи ниската транспарентност на буџетскиот процес на општините во РСМ?*

*Доколку се разгледаат подетално одговорите на прашањата може да се забележи дека огромен број од општините немаат споделено важни документи со јавноста. Конкретно од Табела 1, може да се заклучи дека 47% од општините немаат Предлог план на програми за развој за фискалната 2021 година, иако тој е баран во Буџетскиот календар. Овој резултат може да се должи на фактот дека* ***повеќе од една третина од општините немаат донесено Буџетски календар за 2021 година****, иако тој пак е законски баран. Доколку општините немаат Буџетски календар, мала е шансата да донесат Предлог план на програми за развој. Исто така,* ***9% од општините го немаат донесено Буџетот во законски предвидениот рок****, а дури* ***85% не го издаваат буџетот во отворен формат****. Огромен број на* ***општините немаат онлајн верзија на ребалансот на буџетот и Граѓанскиот буџет (90%), ниту користат социјални мрежи за информирање за буџетот****.*

**Преглед на карактеристики на транспарентноста на општинскиот буџетски процес за 2021 г.** (Табела 1)

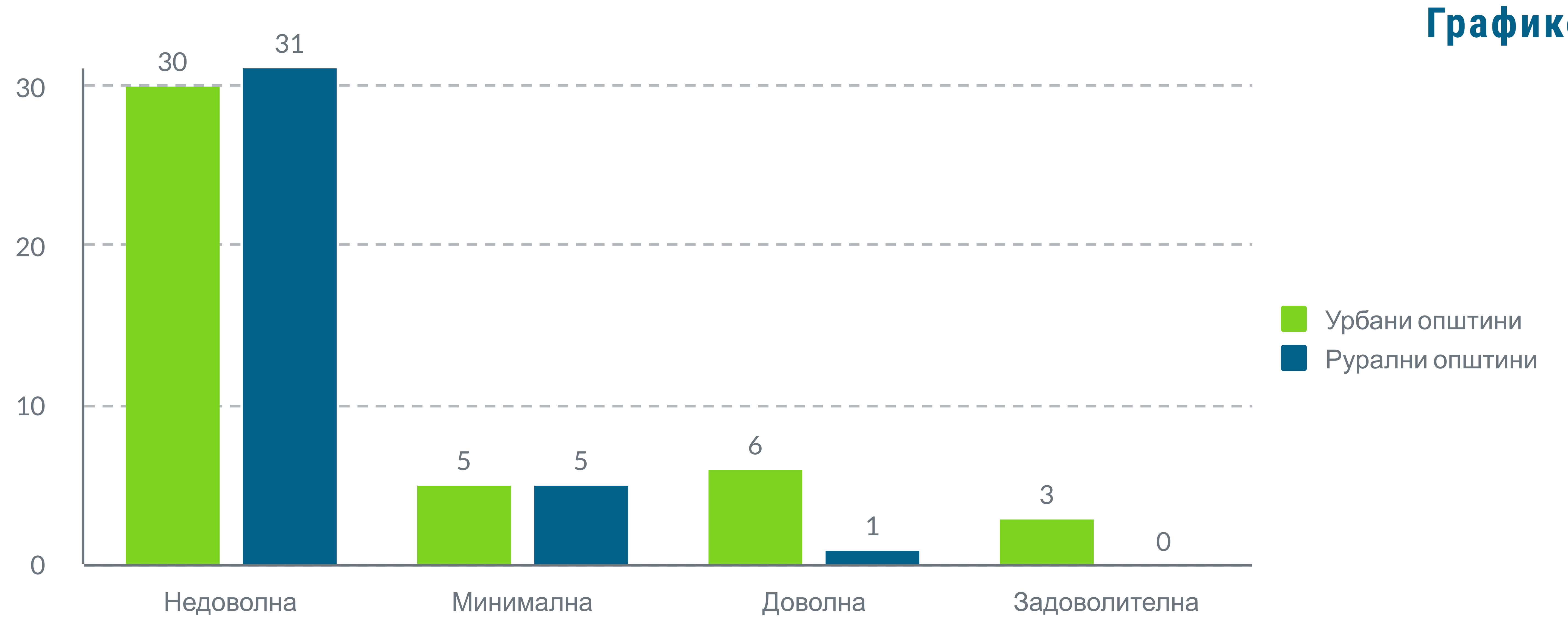
| Карактеристика на транспарентноста на буџетскиот процес | Процент на општините со карактеристиката |
|---|---|
| Нема буџетски календар за 2021 | 36% |
| Нема предлог-план на програми за развој за фискалната 2021 година | 47% |
| Нема онлајн верзија на предлог-буџетот за 2021 година | 80% |
| Буџет за 2021 година донесен надвор од законскиот рок | 9% |
| Недостапност на буџетот за 2021 година во отворен формат | 85% |
| Нема онлајн верзија за ребаланс на буџетот за 2021 година | 47% |
| Нема онлајн верзија на граѓанскиот буџет за 2021 година | 90% |
| Нема користено социјални мрежи за информирање за буџетот | 75% |

[2] Просекот е пресметан од оценката за транспарентност на општините кои се наоѓаат во регионот.

# 4. Вклученост и правичност на општинските буџети во Северна Македонија

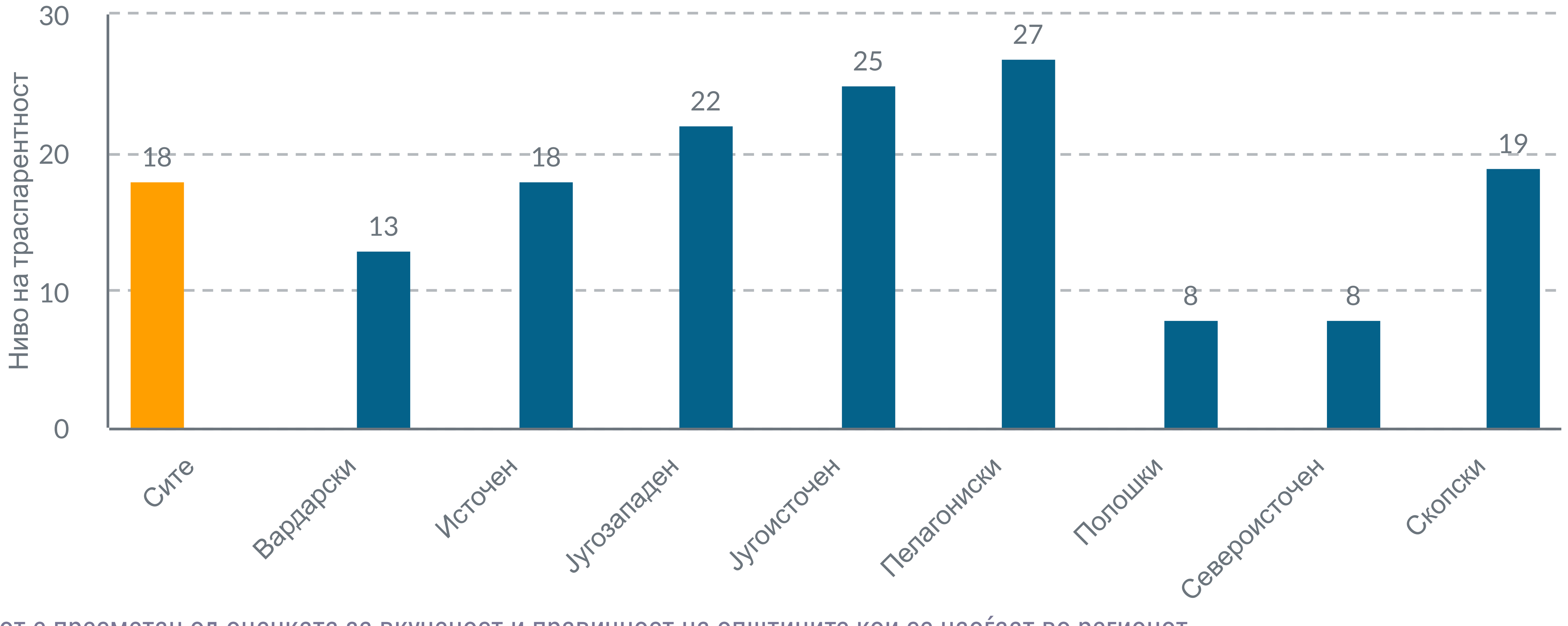
На Графикон 6 е прикажана распределбата на општинските буџетски процеси по основ на димензијата вклученост и праведност. Притоа, согласно овие податоци може да се забележи дека по основ на оваа димензија, поголем дел од општините се распределени во пониските категории во споредба со дистрибуцијата во целосниот индекс и транспарентноста. Имено дури, **71 општини (88% од сите општини) се оценети дека имаат недоволна или минимална вклученост и праведност** во нивните буџетски процеси. Гледано по основ на населено место, урбаните општини се малку подобро рангирани. Имено, **11% од урбаните (5) општини се оценети со минимална, додека 68% од нив дека имаат недоволна вклученост и праведност.** Од друга страна, **дури 84% (31) од руралните општини имаат недоволна вклученост и праведност на буџетските процеси, а само 16% (5) имаат минимална**. Слична дистрибуција се забележува и кај повисоките нивоа. Притоа, ниедна општина нема сеопфатна вклученост и праведност, додека **од 10-те општини кои имаат доволна или задоволителна вклученост и праведност, дури 90% (9 општини) се урбани**.

**Графикон 6**




Гледано по региони, може да се забележи дека **во просек сите региони од државата се оценети дека имаат недоволна вклученост и правичност, односно оценка не поголема од 20** (Графикон 7) [3]. Интересен е податокот дека **највисока просечна оценка на вклученост и правичност помеѓу регионите имаат општините од Источниот Регион (19),** проследените со општините од Пелагонискиот Регион (18). Од друга страна, сите други региони, освен Југоисточниот (16) имаат просечна оценка која е под просекот на државно ниво. **Најниска вклученост и правичност на буџетскиот процес врз основа на оваа димензија има во Југозападниот Регион, каде просечната оценка е 14.**

**Графикон 7**






[3] Просекот е пресметан од оценката за вкученост и правичност на општините кои се наоѓаат во регионот.

**На што се должи ниската вклученост и правичност на буџетскиот процес на општините во МКД?**

*Имајќи ја во предвид целокупната ниска оценка по основ на оваа димензија, тешко е да се одреди на што се должи оваа ниска оценка, односно потребно е подобрување во однос на сите прашања. Така, како целокупен заклучок е дека општините во нашата земја генерално имаат мала интеракција со нивните жители и нивното вклучување во буџетските процеси. Сепак, доколку е потребно да ги одвоиме "најболните точки" по основ на оваа димензија би ги одделиле следните 5-те прашања прикажани на Табела 2. Имено, согласно табелата подолу може да се види дека* ***само пет општини ја објавиле листа на добиени предлози од страна на граѓаните за буџетот за 2021 година на својата веб страна****, додека останатите 76 општини (94%) немаат ваков вид на објава. Ваквиот податок е уште попоразителен во однос на* ***објавата на иницијативите и проектите кои биле инкорпорирани во буџетот за 2021 година****. Имено, само* ***пет општини имаат објавено ваков документ****, додека 76 од нив или 94% од општините немаат ваков вид на објава. Понатаму,* ***мал е процентот (само 17%) на општините кои спровеле мерењето на јавното мислење*** *во однос на предлог проектите за буџетот за 2021 година. Голем број на општините* ***немаат пропишани процедури за вклучување на граѓаните во процесот на буџетско планирање (90% од општините)****, а само* ***9 од нив (11%) имаат родово одговорни*** *индикатори во буџетските програми за 2021 година.*

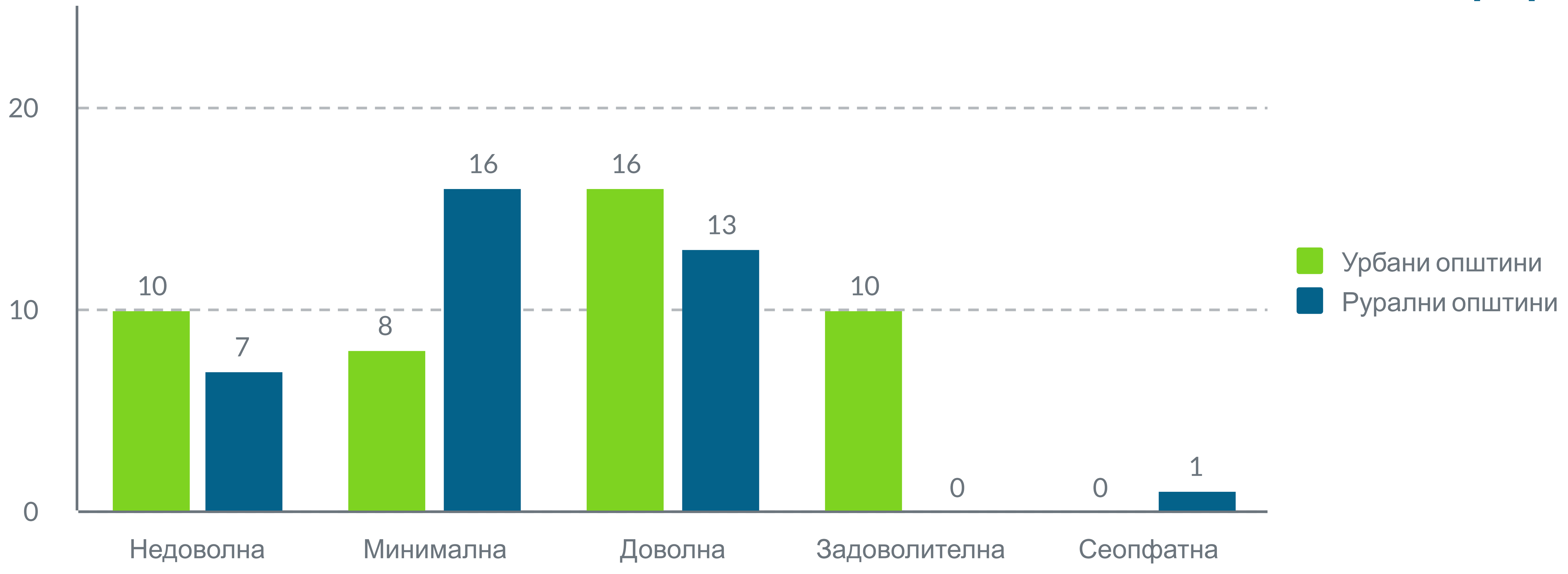
**Преглед на карактеристики на вклученоста и правичноста на општинскиот буџетски процес за 2021г.** (Табела 2)

| **Карактеристика на вклученост и правичност на буџетскиот процес** | **Процент на општините со карактеристиката** |
|---|---|
| Нема објавена листа на добиени предлози од страна на граѓаните за буџетот за 2021 година | 94% |
| Нема објава на проекти и иницијативи кои биле инкорпорирани во буџетот за 2021 година | 94% |
| Нема објава за спроведување на испитување на јавното мислење (анкета) за конкретни предлози (проекти) за предлог буџетот за 2021 г. | 83% |
| Немаат процедури за вклучување на граѓаните во процесот на планирање на буџетот | 90% |
| Немаат родово одговорни индикатори во буџетските програми за 2021 година | 89% |

# 5. Отчетност на општинските буџети во Северна Македонија

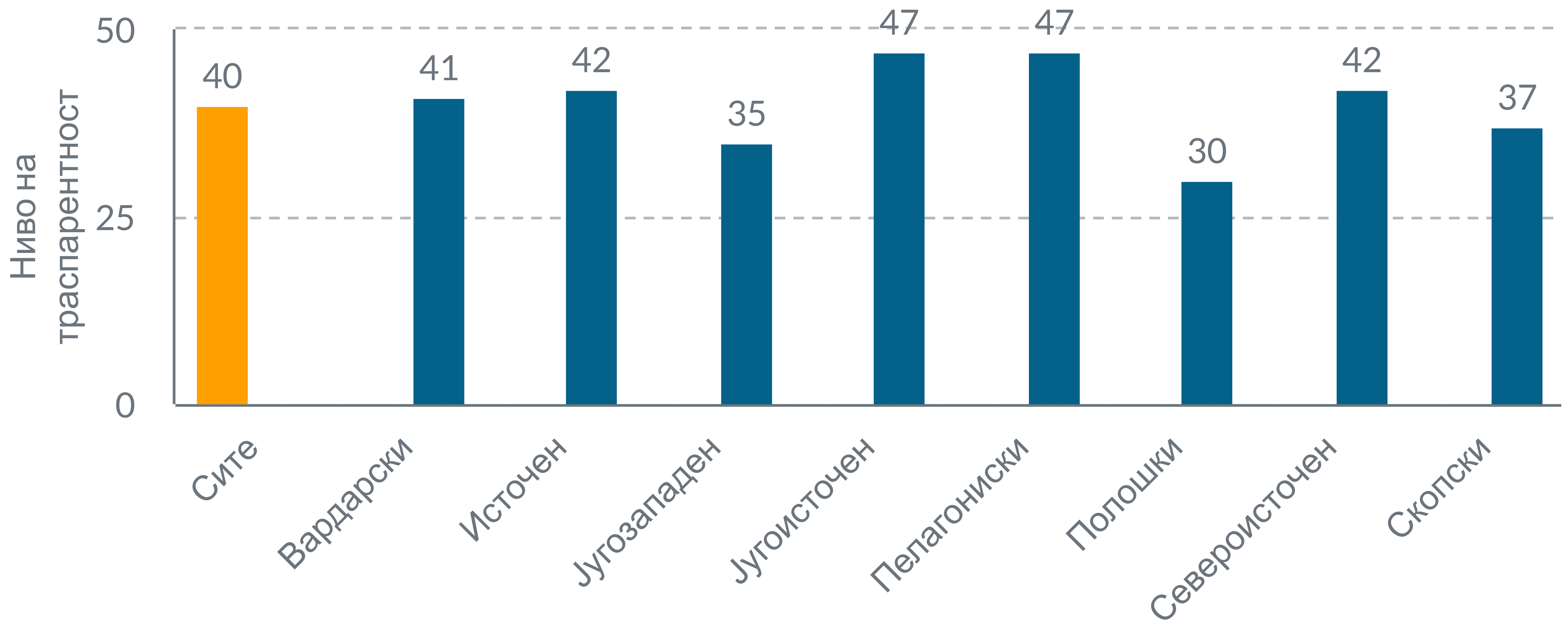
На Графикон 8 е прикажана распределбата на општинските буџетски процеси по основ на димензијата отчетност Притоа, генералниот заклучок е дека, иако општините имаат минимално повисока просечна оценка (40) по оваа димензија, во однос на транспарентноста (39), а и распределбата по основ на категориите е поповолна. **Имено, најголем дел од општините (29), или 36% од нив се оценети дека имаат доволна отчетност на општинските буџети.** Дополнително, самата распределба во оваа категорија е релативно порамномерно распоредена во однос населеното место. Имено, од овие 36 општини со доволна отчетност 55% (16 општини) се урбани додека 39% (13 општини) се рурални. Слична е распределбата и кај пониските категории во однос на населеното место, **каде што 24 општини (30% од сите општини) се оценети дека имаат минимална или недоволна отчетност**. Имено, распределбата урбани/рурални по основ на овие две пониски категории кумулативно е 33% наспроти 67%, соодветно. Од друга страна, кај повисоките категориите овој процент е значително повисок кај урбаните општини. **Само една рурална општина (Ѓорче Петров) е оценета со сеопфатна отчетност, а 10 урбани општини имаат задоволителна отчетност.**

## Графикон 8




Гледано по региони, слично како и во однос на транспарентноста може да се забележи дека **во просек пет региони од државата се движат на долната граница на доволна отчетност, односно оценка пониска од 50** (Графикон 9)[4]. **Највисока просечна оцена по оваа димензија имаат општините од Пелагонискиот и Југоисточниот Регион**, со просечна оценка по регион од 47. Дополнително дури три региони (Источен, Вардарски и Североисточен) имаат повисока просечна оценка од просек на државно ниво. **Интересен е податокот дека општините од Полошкиот регион имаат во просек најниска оценка (30)**, додека тие од Скопскиот и Југозападниот регион имаат пониска просечна оценка од оцената на државно ниво.

## Графикон 9




### На што се должи ниската отчетност на буџетскиот процес на општините во МКД?

*Гледано, по прашања минималната просечна оценка на отчетност главно се должи на пет аспекти (прашања) прикажани и на Табела 3. Притоа, општините на државно ниво во однос на овие три прашања се далеку под просечната оцена на оваа димензија и следствено придонесуваат значително кон пониска оценка во однос на целата димензија. Како илустрација, во просек само 9 општини ги исполнуваат барањата во целосно или во одредена мера по основ на овие 5 прашања, додека просечно дури 65 од општините ги исполнуваат целосно или делумно барањата на останатите 9 прашања. Гледано грануларно најслабиот аспект се однесува на дисеминацијата на реализацијата на буџетот од страната на општината. Имено, само* ***три општини имаат организирано јавна трибина на која ја има претставено завршната сметка за 2021 година****. Многу е низок процентот и на општини кои финансирале програми за маргинализираните групи и надминување на родовите разлики.* ***Имено, само 10 од општините (12%) имаат спроведено проекти за надминување на родовите разлики, а исто така 10 општини (12%) имаат реализирано програми за финансирање на маргинализираните групи.*** *Многу мал број на општини (3 или 4%), ги имаат објавено завршните сметки во отворен формат, додека само* ***18 или 22% од нив го имаат објавено последниот ревизорски извештај*** *на буџетот на општината.*



[4] Просекот е пресметан од оценката за отчетност на општините кои се наоѓаат во регионот.

**Преглед на карактеристики на отчетност на општинскиот буџетски процес за 2021г.** (Табела 3)

| **Карактеристика на отчетност на буџетскиот процес** | **Процент на општините со карактеристиката** |
| --- | --- |
| Завршната сметка на буџетот на општината за 2021 година не е достапна во отворен формат | 96% |
| На веб страницата на општината не е објавен последниот ревизорски извештај на буџетот на општината | 78% |
| Општината нема организирано јавна трибина на која ја претставила завршната сметка за 2021 година | 96% |
| Општината не ги реализирала програмите за финансирање на маргинализираните групи | 88% |
| Општината не ги објавила проектите кои ги спровела во 2021 година за надминување на родовите разлики | 88% |

## 5. Заклучоци и препораки