



The European Union's IPA Civil Society Facility (CFS) Programme 2012-2013

ПРИРАЧНИК

ЗА МОНИТОРИНГ НА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО



Проектот е финансиран од
Европската Унија



Проектот е имплементиран од
Центар за Економски Анализи и Форум ЦСИД

ПРИРАЧНИК
ЗА МОНИТОРИНГ НА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ
НА ЛОКАЛНО НИВО

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)
ФОРУМ - ЦСИД

Д-р Борче Треновски
М-р Никола Левков
Ана Јаневска Делева

Проект: Коалиција за Буџетски Мониторинг
ИПА 2014/338-852

Веб страници:
www.kbm.mk
www.cea.org.mk
www.forum-csrd.org.mk



Проектот е финансиран од Европската Унија

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Скопје, 2014

Издавач Центар за Економски Анализи-ЦЕА
За издавачот Марјан Николов
Наслов Прирачник за мониторинг на буџетска
транспарентност на локално ниво

Автори Д-р Борче Треновски
М-р Никола Левков
Ана Јаневска Делева
Илустрација Јордан Ѓорчев
Тираж 100

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

336.146:352(497.7)(035)

ТРЕНОВСКИ, Борче

Прирачник за мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво / [автори Борче Треновски, Никола Левков, Ана Јаневска Делева].

- Скопје : Центар за економски анализи - ЦЕА, 2014. - 84 стр. :
табели ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 83-84

ISBN 978-608-4731-03-0

1. Левков, Никола [автор] 2. Јаневска Делева, Ана [автор]

а) Локална самоуправа - Буџет - Транспарентност - Мониторинг -
Македонија - Прирачници

COBISS.MK-ID 96619530

СОДРЖИНА

Вовед.....	5
Основни поими.....	7
1. ЗОШТО Е ВАЖНА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО.....	10
2. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА МОНИТОРИНГ НА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО	15
2.1. Структура на методологијата за мониторинг.....	22
2.1.1. Достапноста и структура (адекватност) на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес.....	23
2.1.2. Соработка со градските/општинските власти - информации за соработка, документи и членови на советот на општината.....	35
2.1.3. Перцепцијата на членовите на Советот (примерок од власт и опозиција) на општината во однос на буџетскиот процес (донесување, имплементирање и мониторинг)	43
2.1.4. Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес.....	50
2.1.5. Перцепцијата на граѓаните, граѓанските асоцијации и медиумите...	57
3. ИЗВЕШТАИ ЗА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЕЛС.....	66
4. ЈАВНО ПРЕЗЕНТИРАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ И ОДНОСИ СО ЈАВНОСТ	80

Вовед

Процесот на фискална децентрализација кој се спроведува последниве десетина години не беше проследен со развивање на капацитетите на граѓанските организации за мониторинг на транспарентноста на буџетите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Недостатокот од искуства и познавања од оваа област се одрази и во недостаток од активности кои би вклучиле учество во креирањето и контролата на реализирањето на буџетите на ЕЛС во Република Македонија.

Голем дел од вината за ова, сепак, е и кај другата страна. Министерство за локална самоуправа во една неодамнешна публикација констатира дека недостаток на децентрализацијата во Република Македонија е непостоењето на утврдени процедури за воведување на т.н. „партиципативно буџетирање“ на локално ниво, со што би се обезбедило поголемо (непосредно) учество на граѓаните за давање на предлози и „преговарање“ околу распределбата на јавните средства, како и за информирање околу трошењето на јавните пари на локално ниво.

И покрај ваквата ситуација, во последно време почнаа да се раѓаат иницијативи кои се обидуваат да ги вклучат граѓаните и граѓанските организации во процесите на предлагање на буџетските ставки, со што овие практики добиваат можност за т.н. присвојување од страна на заинтересираните страни и барања за нивно поголемо вклучување во овие важни процеси. Тоа, пак, повратно треба да влијае на зголемување на транспарентноста на буџетските процеси во општините и воопшто поголема транспарентност на владеењето во локалните самоуправи.

Нашите истражувања покажуваат дека граѓаните имаат недоволни познавања за буџетските процеси, а особено за процедурите низ кои се донесува и реализира буџетот. Затоа една од главните цели на активностите кои ќе ги подготвуваме во соработка со претставници на граѓанските организации од сите плански региони во Република Македонија е зголемување на транспарентноста на буџетските процеси во локалните самоуправи со вклучување на претставници на граѓанското општество во процесите на одлучување, како и со охрабрување на граѓаните да ги контролираат трошењата на јавните финансии.

За да го постигнеме ова потребно е да се обучат граѓански активисти кои сакаат да учествуваат во процесите поврзани со општинските буџети. А една од задачите на обучените монитори вклучени во Коалицијата за буџетски мониторинг (КБМ) ќе биде навремено реагирање на секоја информација или сомневање дека постои злоупотреба на општинските финансии. Сакаме со активностите на КБМ да влијаеме да се воспостават потранспарентни практики на локалните власти во однос на процесот на креирање и трошење на буџетите. Но, исто така сакаме да постигнеме и уште еден многу важен резултат – создавање нова клима во која граѓаните ќе можат да преземат активна улога во локалното буџетирање, со посочување на своите приоритети за време на процесот на креирање на локалните буџети, како и зголемена заинтересираност да се надгледува како се трошат парите на граѓаните.

Како логичен чекор за исполнување на овие цели и задачи е создавањето прирачник за мониторирање на буџетските процеси. Овој прирачник кој е пред Вас треба да им послужи на локалните активисти и организации во нивното мониторирање на буџетските процеси, како и можност да се консултираат и релевантни меѓународни примери за следење на буџетската транспарентност. При изготвувањето на овој прирачник консултирани се законските одредби поврзани со буџетите, локалната самоуправа, финансирањето на локалната самоуправа и пристапот до информации од јавен карактер, како и други прирачници поврзани со децентрализацијата и транспарентноста на локалната самоуправа. Прв тест за неговата вредност ќе биде планираниот едногодишен мониторинг на сите единици на локалната самоуправа од страна на Коалицијата за буџетски мониторинг, со финансиска поддршка од Европската Унија како дел од програмата IPA Civil Society Facility (CSF) 2012-2013.

Слаѓан Пенев

Извршен директор

Форум – Центар за стратешки истражувања и документација, Скопје

Весна Гарванлиева Андонова

Проект Координатор

Коалиција за буџетски мониторинг

Центар за Економски Анализи, Скопје

Основни поими

Буџет на Р. Македонија е годишен план на приходи и други приливи и одобрени средства кој ги вклучува Централниот буџет и Буџетите на фондовите.

Централен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт и ги вклучува основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

Расходи се сите плаќања (одливи) од буџетите за одобрени намени, освен отплатата на главнината на заемите.

Приходи се даноци и други задолжителни плаќања утврдени со закон, приливи кои произлегуваат од сопственост на средства (камата, дивиденда, закупнина и слично), надоместоци за дадени добра или услуги, подароци, донации, субвенции и трансфери.

Други приливи се приливи од заеми, продажба на капитални средства, издадени државни хартии од вредност и друго.

Буџетски дефицит е негативна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи.

Буџетски суфицит е позитивна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи.

Буџетски корисници се корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт, фондовите, корисниците на Буџетите на општините и корисниците основани со закон на кои им е доверено вршење на јавни овластувања.

Фондови на Буџетот се: Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Р. Македонија, Фондот за здравствено осигурување на Р. Македонија, Фондот за магистрални и регионални патишта и Агенцијата за вработување на Р. Македонија.

Буџетска класификација е хиерархиски приказ на шифрите наменети за класифицирање на функциите, организационите единици, активностите и економските трансакции на единствен и конзистентен начин.

Буџетски класификации:

- ✓ **организациона класификација** која претставува структура на шифри за класифицирање на буџетските корисници и нивните структурно одредени единици во хиерархиската организациона структура на државата,

-
- ✓ **економска класификација** која претставува структура на шифри за класифицирање на планирани и реализирани приходи и приливи, одобрени средства со буџетот, права за трошење, преземени обврски и реализирани расходи и одливи,
 - ✓ **функционална класификација** која претставува класификација на функциите на централната власт и општините согласно со прифатената меѓународна класификација пропишана од страна на Обединетите Нации,
 - ✓ **програмска класификација** која претставува структура на шифри за класифицирање на програмите и потпрограмите утврдени со буџетот.

Општ дел на буџетот е делот на буџетот кој ги содржи вкупните приходи и другите приливи и вкупните расходи и другите одливи на буџетот за фискалната година, како и глобални проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за наредните две години и други податоци.

Посебен дел на буџетот е делот на буџетот кој содржи план на одобрените средства на буџетските корисници и фондовите по програми, потпрограми и ставки за фискалната година.

Развоен дел на буџетот е делот на буџетот кој ги содржи плановите на програмите за развој на буџетските корисници.

Буџет на општините е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

Основен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници;

Буџет на самофинансирачки активности е годишен план на приходите од активностите на буџетските корисници, односно единките корисници кои се дополнителни на основните активности дефинирани со закон и на одобрените средства.

Донации се неповратни средства добиени од влади на други држави или меѓународни организации, како и од домашни или странски правни или физички лица кои се користат за тековни или капитални расходи, согласно со условите и намените договорени со донаторот.

Буџет на донации е годишен план на приходите од донации и одобрените средства кои се користат строго наменски и согласно со договор склучен со донаторот.

Дотации се трансфери од Буџетот на Република Македонија до буџетот на општината.

Буџет на дотации е годишен план на приходите од дотации и одобрените средства кои се користат за финансирање на надлежностите на општината, за

финансирање конкретна намена, надлежност, програми и инвестициони проекти.

Буџет на заеми е годишен план на приливи од заеми и одобрените средства кои се користат за финансирање на надлежност, програми и проекти.

1. ЗОШТО Е ВАЖНА БУЏЕТСКАТА¹ ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО

Информациите и знаењата за трошењето на јавните финансии во Република Македонија се незадоволителни, а активностите за контрола на овие трошења се повремени и недоволно развиени, поради што властите имаат можност да ги трошат парите на граѓаните арбитрарно, повремено симулирајќи транспарентност и отчетност .

Често во Македонија буџетот на општините се изгласува без учество на опозициските претставници. Голем дел од општините не ги покануваат граѓаните да предлагаат идеи поврзани со буџетските расходи и не се многу ажурни во претставувањето на буџетските активности на своите веб страни. Најчесто буџетските податоци може да се најдат во Службените гласници, но и тие најчесто се објавуваат на официјалните веб страни со редовно доцнење.

Ниското ниво на транспарентност на буџетските процеси во локалната самоуправа и недоволно развиена свесност за граѓанска контрола врз трошењето на јавните пари ја прави очигледна потребата од нови и ефективни средства за поголемо учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки во ЕЛС.

За таквата состојба последниве години во своите официјални документи алармира и институцијата која е една од најодговорните за развојот на локалната самоуправа во Република Македонија – Министерството за локална самоуправа.

Во Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014, донесена од Министерството за локална самоуправа, се нагласува потребата од охрабрување на граѓанското учество во одлучувањето за прашањата во локалната власт и градење партнерства помеѓу локалната самоуправа и граѓанското општество, како и останатите релевантни организации и тела. Се поддржува и се поттикнува развојот на институционални механизми за охрабрување на граѓанското учество во процесите на одлучување на локално

¹ Во текстот на некои места како синоним за буџетска транспарентност ќе биде користен и терминот фискална транспарентност, имајќи предвид дека буџетот е најрепрезентативен фискален акт.

ниво и зајакнување на капацитетите на локалните самоуправи за соработка со граѓанското општество, заедничкото спроведување на проекти, како и консултации со одредени целни групи во однос на локалните политики. Транспарентноста и отчетноста се истакнати како важни елементи и се поттикнува развој на нови вештини, средства и практики во рамки на локалната самоуправа и поширокото граѓанско општество со цел да се овозможи континуирано информирање на граѓаните.

Една од специфичните цели на овие планови е партиципативно владеење на локално ниво, а активностите кои се поттикнуваат за оваа цел се воспоставување на инструменти за поттикнување на соработката меѓу ЕЛС и граѓанскиот сектор, воспоставување на соодветни административни структури на локално ниво за водење на консултативните процеси, зајакнување на капацитетите на ЕЛС за поттикнување на граѓанското учество во процесите на консултација и воспоставување на процедури за финансирање на проекти во соработка со граѓанскиот сектор.

И во последниот извештај за спроведувањето на процесот на децентрализацијата и развојот на локалната самоуправа (објавен во декември 2013 година) Министерството за локална самоуправа признава дека е незадоволително нивото на користење на механизмите за непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење, како и на користење на мерката „локален референдум“ за непосредно одлучување околу прашања од надлежност на општината (во периодот од 2002 година до денес локален референдум е распишан само трипати). Исто така се тврди дека е незадоволителна врската на советите со двете консултативни тела кои се должни да ги формираат - Комисиите за односи меѓу заедниците (формирани во сите општини кои имаат должност да го сторат тоа) и Советот на потрошувачи (формиран само во половина од општините). Меѓу останатите недостатоци кои се истакнуваат во однос на досегашниот тек на децентрализација и реформа на локалната самоуправа се и малиот број на општини кои формирале комисии за еднакви можности на локално ниво, како и неможноста за поттикнување на локалниот економски развој воден од заедницата, заради тоа што сè уште не е широко прифатено и формирањето на локални акциони групи базирани на искуствата од ЛИДЕР (LEADER) пристапот.

Конечно, во оваа анализа експлицитно се тврди дека недостаток на децентрализацијата во Република Македонија е непостоењето на утврдени процедури за воведување на т.н. „партиципативно буџетирање“ на локално

ниво, со што би се обезбедило поголемо (непосредно) учество на граѓаните за давање на предлози и „преговарање“ околу распределбата на јавните средства, како и за информирање околу трошењето на јавните пари на локално ниво.

Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, донесен пред десет години се вовеле нов систем на финансирање на општините кој се потпира на принципите за градење на локална финансиска автономија, што значи дека постои комбинација на сопствени извори што се собираат од територијата на општините, постојат средства што се добиваат од централно ниво, а општините имаат право и да се задолжуваат за да ги реализираат своите покрупни проекти.

Анализите на спроведувањето на децентрализацијата покажуваат дека најголем дел од општините солидно ги чувствуваат придобивките на новиот систем на финансирање. Подобен е степенот на наплата на локалните даноци од страна на општините, подобрена е методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот, обезбедени се поволни кредити за финансирање на капитални проекти во општините, во делот на водоснабдувањето и одведувањето на отпадните води, енергетската ефикасност (улично осветлување, изолација на општински објекти и сл.), локалната патна инфраструктура (модернизација и реконструкција на улици и патишта), комуналните услуги (набавка на возила за јавните комунални претпријатија), како и други општински услуги и надлежности, создадени се полиберални и потранспарентни услови за задолжување, со што е зголемен интересот за пристап до пазарот на капитал, особено за финансирање на инвестиционите проекти итн.

За разлика од руралните општини, каде е евидентен недостигот на соодветни стручни кадри, кај „побогатите“ општини евидентна е превработеноста, а позитивната економска ситуација не резултираше со доволен развој на транспарентни практики во однос на буџетските процеси². Ретки се примерите кога општините ги покануваат граѓаните да учествуваат во подготвителната фаза на донесувањето на буџетот, некои добри практики за вклучување на граѓаните во процесот на одлучување за некои буџетски приоритети, спонзорирани од странски донатори, како што е програмата Форуми во заедницата, најчесто траат само додека трае странската донација, а поимот граѓански буџет е речиси непознат за општинските власти.

² Види детално: http://www.mls.gov.mk/content/?id=184#_U5_lrfmSxqU

Отворањето на вратите за граѓаните во буџетскиот процес е битен чекор за демократизирање на владеењето во локалните самоуправи. Буџетската транспарентност го олеснува пристапот на граѓаните до информациите за приходите и расходите на властите на централно и локално ниво, а бидејќи буџетите се главните документи во кои се наведени приоритетите на властите во однос на политиките, полесниот пристап на граѓаните до нив е предуслов за јавното учество во распределбата на јавните средства.

Со овозможувањето граѓаните да преземат активна улога во буџетските процеси, преку истакнувањето на своите потреби и приоритети во текот на процесот на предложување на буџетот, ќе се зголеми интересот на граѓаните да надгледуваат во подолг рок не само како нивните (јавните) пари се трошат, туку и како нивните идеи се остваруваат.

Во македонската политичка пракса се наметна тезата дека отчетна власт е онаа која ќе ги објави (ќе се пофали со) проектите кои ги реализирала. А ако отвориме некои од оние скапи и дебели книги со наслов „Отчет“ ќе видиме многу фотографии со пресечени ленти, но ниту една сума за потрошени средства за тие проекти.

Транспарентен, лесно достапен и лесно разбирлив буџет е одлика на отчетна власт. Таквата транспарентност го олеснува надгледувањето на трошењето на јавните финансии и ја обесхрабрува злоупотребата на овие средства од страна на властите. А доколку граѓаните имаат доверба во трошењето на јавните финансии, ќе бидат и помотивирани да ги плаќаат даноците и таксите, што повторно позитивно ќе се одрази и на буџетот на локалната самоуправа.

Огледало на секоја економска програма и листа на приоритети и насока во која се движи една држава, преставува Буџетот. Планирањето и спроведувањето на Буџетот на една држава преставува планирање и спроведување на нејзините планови и приоритети за идниот едногодишен период, кои ќе имаат влијание во годината во која е донесен, меѓутоа ќе бидат исто така многу важни и за бројни активности кои ќе се реализираат во иднина. Планот за реализација, т.е. зделката која е склучена на политичкиот пазар, односно планот за обезбедување на средствата и нивно трошење, е рефлектиран во Буџетот кој е предложен. Секогаш кога граѓаните купуваат производи и услуги, дел од своите пари даваат за Буџетот. Работниците, секогаш кога земаат плата, одделуваат дел за Буџетот. Според тоа, граѓаните го полнат Буџетот и имаат право да знаат како се алоцираат нивните пари – дали се градат патишта, болници, школи, споменици итн. Според тоа

рационалното и домаќинското трошење на средствата во Буџетот обезбедува подобар живот за сите граѓани, па поради тоа граѓаните треба да знаат колку даваат за Буџетот, за што се трошат парите и што добиваат од трошењето на Буџетот.

Процесот на децентрализација кој сè уште се спроведува во нашата држава доведе голем дел од јавните добра да бидат обезбедувани од единиците на локална самоуправа (ЕЛС), а исто така и нивните ингеренции во собирање на приходите за нивно реализирање се сè поголеми. Според тоа, со цел јавните добра во локалните единици да се реализираат што поефикасно треба да се исполнети два услови: граѓаните треба добро да ги познаваат локалните буџети (плановите за трошење и обезбедување јавни добра на локално ниво) и истите активно да учествуваат во буџетскиот процес. Ова од една страна е директно поврзано со транспарентноста и достапноста на информации за локалните буџетски приходи и расходи (документи), додека од друга индиректно би влијаело на отчетноста на локалните власти за нивните активности и постапки. Меѓутоа овој процес не е така едноставен имајќи ги предвид ограниченото знаење на граѓаните за буџетскиот процес, како и многу често недостапноста на определени информации/документи кои го засегаат истиот. Од тие причини нашата проектна активност е насочена кон: - мониторирање и утврдување на фискалната транспарентност на локално ниво; - презентирање на резултатите за зголемување на познавањата кај граѓаните и поттикнување јавна дебата; и зголемување на отчетноста на локалните власти.

Сумирано и директно причините за потребата од мониторирање/зголемување на фискалната транспарентност на локално ниво можат да се издвојат од една студија на Open Budget Initiative (OBI) - **Зошто е важна транспарентноста на локално ниво** (Kroth, 2012, OBI):

1. Ги мониторира практиките на локалната власт, кои се посебно значајни за алокација на ресурсите и обезбедување на услуги
2. Ги открива празнините во јавниот финансиски менаџмент на локално ниво и има потенцијал за намалување на корупцијата и грешките во управувањето
3. Ги следи финансиските текови од изворот до местото на нивно користење, дава одговор на ex-post прашања за извршувањето, имплементирањето и набавката
4. Ја зголемува отчетноста пред јавноста за прашања од јавен интерес (училишта, инфраструктура итн.)
5. Ја стимулира и зголемува граѓанската активност и јавната дебата
6. Мониторинг и помош при контрола на локалното задолжување

7. Овозможува споредба на национално ниво и ја поттикнува конкуренцијата на меѓу-локално ниво.

2. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА МОНИТОРИНГ НА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО

Додека за мерење и мониторинг на транспарентноста на национално ниво постојат бројни студии и истражувања, многу ретки или скоро да не постојат истражувања и дефинирани методологии за утврдување на транспарентноста на локално ниво. Најголем број од студиите кои се занимаваат со мерење на транспарентноста на национално ниво, истото го спроведуваат преку пополнување на прашалници кои најчесто се базирани на прирачници од методологиите развиени од IMF, OECD и OBI.

Оттука основите на фискалната/буџетската транспарентност на национално ниво се поставени во:

- International Monetary Fund's (IMF) "Code of Good Practices for Fiscal Transparency" (2007)
- Organization for Economic Cooperation and Development's (OECD) "Best Practices for Budget Transparency" (2002).
- Open Budget Index
- Не постои меѓународен водич за фискална транспарентност на локално ниво

Меѓутоа специфична е ситуацијата кога е потребно да се користи меѓународно утврдена методологија за мерење на транспарентност на локално ниво, а уште посспецифична е ситуацијата кога треба транспарентноста на локално ниво да се следи/мониторира во определен временски период³ (како што е случајот во нашиот проект).

Имајќи предвид дека не постои меѓународен водич кој може да понуди методологија за спроведување на мониторинг/истражување кои се однесуваат на транспарентноста на локално ниво, нашите организации се исправени пред голем предизвик – на што да биде фундирана методологијата која треба се користи во мониторирањето. Едно од ретките релевантни истражувања кое ја обработува оваа проблематика преставуваат студијата која ги анализира методологиите користени во десетте пилот проекти на

³ На национално ниво такво мониторирање прави OBI, меѓутоа истото доминантно се сведува на следење на временските точки на објавување на буџетските документи во буџетскиот процес.

IBP's Partnership Initiative, кои воедно претставуваат прв чекор кон развивање на прирачник и методологија за мерење на буџетската транспарентност на локално ниво (види Kroth, IBP, 2012).

Пилот проектите кои ја мерат буџетската транспарентност на локално ниво се спроведени во Аргентина, Боливија, Бразил, Хрватска, Еквадор, Индија, Индонезија, Мали, Монголија, Перу. Најблиска од овие земји ни е Хрватска, па истата во еден сегмент може да ни послужи во утврдување на рамките на нашата методологија и подоцна споредување на резултатите (Institut javnih finansija, IBP, 2010). IBP's Partnership Initiative во овие пилот проекти на реализаторите им дал слобода во дефинирање на методологии кои најдобро би ја измериле фискалната транспарентност на локално ниво. Меѓутоа сепак воочливи се значајни **недостатоци во истражувањата и методологиите во спроведените анализи за фискалната транспарентност на локално ниво:**

- Пилот проектите на ОВР се првите чекори за креирање некој водич за локална фискална транспарентност;
- Истражувањата доминантно ја содржат методологијата на ОВІ –која иако е наменета за национално ниво, со промена на неколку зборови ја приспособуваат за локално ниво;
- Круцијални делови, како извршувањето на буџетите и обезбедувањето на услуги се многу малку застапени;
- Во повеќето анкети/анализи одговорите се земани здраво за готово без да се провери релевантноста и точноста на изворот;
- Во голем дел од истражувањата се измешани објективни и субјективни елементи, што треба да се има предвид при толкување на резултатите.

Според тоа во нашата намера да дизајнираме методологија со која ќе може да се мониторира фискалната транспарентност на локално ниво ќе мораме да се соочиме со сериозни предизвици/проблеми:

- **Главен предизвик** - Да креираме контролни точки според кои ќе можеме да направиме мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво, имајќи предвид дека не постои меѓународен водич за фискална транспарентност на локално ниво;
- **Не постои методологија за мониторинг на локалната транспарентност во определен период** (во нашиот случај 1 год.)⁴ -

⁴ На национално ниво такво мониторирање прави ОВІ, меѓутоа истото доминантно се сведува на следење на временските точки на објавување на буџетските документи во буџетскиот процес.

методологиите ја мерат фискалната транспарентност во определена временска точка/момент⁵;

- **Комбинација од методологии** со цел да создадеме кохерентен пакет кој ќе може да се користи за мониторирање;
- **Треба да се обезбеди солидна основа (податоци/информации)** за креирање на 4-те квартални извештаи и 7 - те месечни извештаи

При дизајнирање на методологијата која ќе биде користена за мониторирање на локалната фискална транспарентност ние користиме како основа:

- ✓ најпрво анализа на релевантната литература во областа на мерењето и мониторирањето на националната и локалната фискална транспарентност (меѓу кои доминантно IMF Code of Good Practices for Fiscal Transparency, OECD Best Practices for Budget Transparency, Open Budget Initiative прашалникот, искуствата од пилот проектите спроведени од ИВР, посебно случајот на Хрватска итн.);
- ✓ буџетските закони и регулативи кои ја даваат генералната рамка за мониторинг (*основите за мониторинг на буџетската транспарентност во законската регулатива во кратки црти се преставени во Рамка 1*).
- ✓ При дизајнирање на методологијата исто така ги имаме предвид целите на проектот, како и капацитетите на организациите кои ќе го вршат мониторингот.

Треба да се напомене дека ова е прв обид за мониторирање на буџетската транспарентност на локално ниво на целата територија на државата и еден од ретките во регионот. Ова треба да се има предвид при оценувањето на методологијата и недостатоците/пропустите кои можат да се појават при нејзиното креирање. Се надеваме дека овој наш обид ќе претставува добра основа во иднина да се превземаат уште посериозни и пообемни истражувања во оваа сфера.

Рамка 1

***ОСНОВИ ЗА МОНИТОРИРАЊЕ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ
НА ЛОКАЛНО НИВО ВО МАКЕДОНСКАТА ЛЕГИСЛАТИВА
(селектирани делови од законите)***

ЗАКОН ЗА БУЏЕТИТЕ

⁵ Иако фискалната транспарентност не може да се смени преку ноќ.

ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12)

Што треба да содржи буџетскиот циркулар за општините (Член 21):

- информациите за тековните и проценетите макроекономски индикатори во Република Македонија,
- информацијата за процена на приходите во буџетската година и за наредните две години кои се распределуваат меѓу Буџетот на Република Македонија и општините,
- стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, - посебните параметри кои ќе се користат за распределување на одобриениот удел од приходите од ДДВ на општините и
- информациите за одлуките на Владата на Република Македонија за наменските дотации, блок дотациите и другите дотации за општините утврдени со закон како и проценки за овие дотации за наредните две години.

(Член 21б) Градоначалникот на општината подготвува Предлог план на програми за развој усогласен со насоките од Циркуларот и истиот го доставува на одобрување до Советот на општината најдоцна до 20 октомври во тековната година.

Советот на општината го одобрува Предлогот на планот на програмите за развој најдоцна до 15 ноември во тековната година.

УПРАВУВАЊЕ СО БУЏЕТИТЕ

Флексибилност на буџетите - Буџетските корисници, во тековната фискална година можат да вршат прераспределба во рамки на одобрените буџети. Прераспределбата за буџетските корисници од централната власт и за фондовите ја одобрува Министерството за финансии, а за општините ја одобрува Советот на општината.

Намалување или зголемување на одобрените средства - Буџетските корисници од централната власт и фондовите, барањата за намалување ги доставуваат до Министерството за финансии, а за општините, градоначалникот доставува барање за намалување до советот на општината.

Измени и дополнувања на буџетите - Доколку во текот на извршувањето на буџетот Министерството за финансии, односно градоначалникот на општината, оцени дека се неопходни позначајни прераспределби на одобрените средства со буџетот или дека реализацијата отстапува од планот, предлага на Владата односно Советот на општината изменување и дополнување на буџетот.

Министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата на Република Македонија ја доставува завршната сметка на Буџетот на Република Македонија. Кон завршната сметка се доставува и извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет, заедно со коментарите на Министерството за финансии, како и завршните сметки на буџетите на општините.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ

Извештаите за извршувањето на Буџетот на Република Македонија се објавуваат на веб страницата на Министерството за финансии на месечна основа.

Министерот за финансии најдоцна до 31 јули во фискалната година доставува до Владата извештај за извршувањето на Буџетот за првите шест месеци.

Кон извештајот за извршувањето на буџетот се приложува ажуриран извештај за макроекономските индикатори и проектираните приходи, преземени обврски и расходи за буџетската година.

Извештајот за извршувањето на буџетот се објавува на веб страницата на Министерството за финансии.

Извештајот за извршувањето на буџетот на општините се подготвува согласно со закон.

Буџетот на Република Македонија и завршната сметка на Буџетот на Република Македонија се објавуваат во "Службен весник на Република Македонија".

Буџетот на општината и завршната сметка на буџетот на општината се објавуваат во службено гласило на општината.

ЗАКОН ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

"Сл. весник на Р Македонија" бр.5 од 29.01.2002 год.

Граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно и преку претставници во органите на општината.

Информирање на јавноста (член 8)

Органите на општината, комисиите на советот и јавните служби основани од општината се должни, без надоместок да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината, на начин утврден со статутот. Општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под

услови уредени со статутот.

-затоа мора да се проучи статутот на општината....

НЕПОСРЕДНО УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО ВО ОПШТИНИТЕ

Облици на учество на граѓаните (Член 25)

Граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните, референдум, на начин и постапка утврдени со закон.

Трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет.

Граѓанска иницијатива (Член 26)

Граѓаните имаат право да му предложат на советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност.

Граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања.

За предлогот од ставот (1) на овој член, советот е должен да расправа ако го поддржат најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.

Расправата од ставот (3) на овој член, советот е должен да ја одржи најдоцна во рок од 90 дена по доставената иницијатива и да ги информира граѓаните за својата одлука.

Референдум

Јавни трибини, анкети и предлози

Претставки и предлози

Јавност во работата на советот(Член 42)

- Советот работи на седници.
- Седниците на советот се јавни.
- За исклучување на присуството на јавноста на седницата се одлучува ако за тоа постојат оправдани причини утврдени со статутот, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот.
- На расправата за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови, присуството на јавноста не може да се исклучи.

ЗАКОН ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА

САМОУПРАВА

(ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ ВО МФ)

(Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 47/11)

БУЏЕТ НА ОПШТИНАТА

Буџетот на општината се состои од општ, од посебен дел и развоен дел
Општиот дел содржи:

- консолидиран биланс на приходи и расходи;
- функционална класификација на расходите;
- биланс на тековно-оперативни приходи и расходи;
биланс на капитални приходи и расходи.

Посебниот дел на буџетот се прикажани расходите според класификацијата на расходите што ја пропишува министерот за финансии, групирани според корисници и програми. Содржи и образложение на буџетот

Буџетски процес - сумирано (Член 27)

- Министерот за финансии најдоцна до 30 септември во тековната година изготвува буџетски циркулар за наредната година.
- Со буџетскиот циркулар општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изготвување на општинскиот буџет, дотациите за општината што ќе се трансферираат од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на фондовите, како и од приходите од други извори.
- Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулираат со буџетски календар донесен од Советот на општината.
- Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до 31 декември во тековната година, по сметки, по потпрограми и по ставки.

Периодични финансиски извештаи (примери на увид)

- Општинските буџетски корисници во рок од 15 дена по истекот на месецот за кој се однесува до градоначалникот доставуваат месечни извештаи со образложение за извршувањето на нивните финансиски планови.
- Градоначалникот доставува до Министерството за финансии и до Советот на општината квартални извештаи со образложение за извршување на буџетот во рок од еден месец по завршување на кварталот.
Министерот за финансии ја пропишува формата и содржината на извештаите.

Донесување на годишна сметка

- *По истекот на фискалната година, Советот на општината донесува годишна сметка на буџетот на општината. Таа ги содржи сите елементи што ги содржи буџетот на општината искажани како планирани и остварени приходи и расходи за сите општински буџетски корисници.*
- *Градоначалникот ја доставува годишната сметка за донесување до Советот на општината, најдоцна до 28 февруари во наредната година.*
- *Советот ја донесува годишната сметка најдоцна до 15 март во тековната година, за претходната година и ја доставува до Министерството за финансии најдоцна до 31 март во тековната година.*

По донесувањето на годишната сметка градоначалникот за нејзината содржина ја информира јавноста.

2.1. Структура на методологијата за мониторинг

Структурирањето на методологијата треба да опфаќа повеќе сегменти кои ја засегаат фискалната транспарентност на локално ниво. Значи покрај основите во законската регулатива (која исто така може да биде предмет на дебати и анализи, колку е насочена кон зголемување на буџетската транспарентност на национално и локално ниво) исто така треба да се земат предвид и другите активност, информации, документи кои не се опфатени во истата, а се неопходни за транспарентно следење и учество во буџетскиот процес. Имајќи предвид дека ова е прво истражување од овој вид во државата, посебно интересно е да опфатиме што повеќе сегменти, и од тие причини во нашата анализа ќе биде вклучено и мерењето на перцепциите на определени групи (граѓаните и граѓанските асоцијации, советниците во општината, вработените во локалните единици кои непосредно учествуваат во буџетскиот процес и други групи кои истиот непосредно ги засега). Ова би требало да ја дополни сликата за буџетската транспарентност во ЕЛС и да овозможи креирање на препораки кои од една страна ќе ја зголемат транспарентноста и отчетноста на локално ниво, а од друга ќе влијаат на што порационално искористување на ресурсите во ЕЛС.

Методологијата за мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво ќе биде структурирана во неколку нивоа:

- **Достапноста на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес;**
- **Структурата и адекватноста на буџетските документи**
- **Соработка со градските/општинските власти, информации за соработка, документи и членови на советот на општината**
- **Перцепцијата на членовите на Советот (примерок од власт и опозиција) на општината во однос на буџетскиот процес (донесување, имплементирање и мониторинг)**
- **Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес**
- **Перцепцијата на граѓаните, граѓанските асоцијации и медиумите**

За секое од наведените нивоа е креиран прашалник кој најдиректно и наједноставно треба да ги отслика состојбите во секоја од наведените области. Исто така ќе биде посочено на кој начин податоците ќе се собираат и обработуваат со цел да добиеме месечни/квартални извештаи кои ја отсликуваат реалната ситуација. Имајќи предвид дека организациите кои ќе ги собираат и обработуваат информациите (иако ќе поминат обука со цел зголемување на нивните капацитети во оваа област), делуваат во различни сфери и не секогаш се експерти во областа на јавните финансии, ќе се обидеме обемот на прашањата, нивната структура и ниво на сложеност да бидат што поедноставни и достапни за разбирање, анализа и презентирање.

Бидејќи нашиот мониторинг ќе се одвива во подолг временски период треба да имаме предвид дека како што тече буџетскиот процес така во определени и различни периоди ќе имаме различни информации и документи за анализирање.

2.1.1. Достапноста и структура (адекватност) на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес

Кои документи ќе бидат предмет на анализа:

- Предлог буџет за 2015 година
- Донесениот буџет за 2014 и 2015 година
- Кварталните извештаи (третиот квартален за 2014 и поднесените за 2015 година)
- Годишниот извештај за 2013 и за 2014 година

-
- Извештајот од надворешната ревизија (доколку е реализирана ревизија)
 - Статутот на општината

Како да се обезбедат потребните документи/информации –

- Веб страните на општините (приоритет)
- Преку контакт со општински службеници (втора опција)
- Официјално барање за пристап до информации (трета опција)

Фреквенција на пополнување на прашалникот:

Месечно. Некои прашања се одговараат во зависност од временската рамка во која треба да биде објавен определен буџетски документ (согласно законските одредби – кои беа сумирани и во Рамка 1).

Со објавување на определен документ се пополнува прашањето за истиот, така што на крајот од мониторингот ќе добиеме релевантни одговори за секое од подолу наведените прашања.

ПРАШАЛНИК 1 - Достапност и адекватност на структура на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес

П-1 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен предлог буџетот на ЕЛС?

- а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС, или добиен е на барање**
- б) НЕ/Не е познато**

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-2 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен донесениот буџет на ЕЛС?

- а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС, или добиен е на барање**
- б) НЕ/Не е познато**

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-3 Дали за потребите на истражувањето беа јавно достапни Кварталните извештаи, Годишниот извештај од спроведувањето на буџетот на ЕЛС?

-
- а) Да, беа достапни на интернет страната на ЕЛС, или добиени на барање
Кварталните (или други периодични извештаи) и Годишниот извештај
б) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС, или добиен на барање
само Годишниот извештај
в) НЕ/Не е познато

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

**П-4 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен
Извештајот од надворешната ревизија на ЕЛС?**

- а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС (или друго гласило),
или добиен е на барање
б) НЕ/Не е познато

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

**П-5 Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен Статутот
на ЕЛС?**

- а) Да, беше достапен на интернет страната на ЕЛС (или друго гласило),
или добиен е на барање
б) НЕ/Не е познато

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-6 Колку денови поминале од усвојувањето на предлог буџетот до негово објавување во службено гласило (на официјалната веб страна или друг медиум)?

а) Број на денови:

б) НЕ/Не е познато

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-7 Содржат ли предложениот и усвоениот (донесениот) буџет податоци за расходите по функционална класификација?

а) Расходите детално се прикажани по функционална класификација

б) Делумно прикажани по функционална класификација

в) Не содржат

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-8 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за расходите според корисниците на средствата?

- а) Расходите детално се прикажани по корисници
- б) Делумно прикажани
- в) Не содржат податоци

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-9 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за расходите според програмите кои треба да се реализираат?

- а) Расходите детално се прикажани по програмска класификација
- б) Делумно прикажани (постојат определени недостатоци во прикажувањето)
- в) Не содржат податоци

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-10 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за состојбата на долгот?

-
- а) Постојат податоци за состојбата на долгот
 - б) Делумно прикажани (постојат само податоци за задолжувањето или отплатата на главница, камата)
 - в) Не содржат податоци

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-11 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет образложение на макроекономските податоци и другите важни економски индикатори за креирањето на буџетот?

- а) Постојат макроекономски податоци и детално е елаборирана нивната поврзаност со буџетот и ЕЛС
- б) Делумно прикажани (постојат само макроекономски податоци, меѓутоа недостига нивна анализа во насока на приходите/расходите на ЕЛС)
- в) Не содржат податоци

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-12 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет образложение на различните расходи/приходи кои се дел од буџетот (образложение на буџетот)?

- а) Постојат образложенија за различните приходи/расходи

-
- б) Делумно прикажани (постојат само образложенија за одделни приходи или одделни расходи)**
в) Не содржат податоци

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-13 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет образложение на поединечните програми кои се дел од буџетот (образложение на буџетот)?

- а) Постојат детални образложенија за различните програми**
б) Постојат образложенија, меѓутоа не се доволно детални
в) Не содржат податоци

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-14 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за расходите по разни класификации (функционална, програмска и економска) за претходната година (Т-1)?

- а) Постојат детални податоци по различните класификации за претходната година/години**
б) Постојат делумни или оскудни податоци за претходната година
в) Не содржат податоци/документ не достапен

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

**П-15 Содржат ли предложениот и усвоениот буџет податоци за
расходите/приходите по разни класификации за следната година
(Т+1)/(Т+2)?**

- а) Постојат детални податоци за следната година/години
- б) Постојат делумни или оскудни податоци за следната година/години
- в) Не содржат податоци/документ не достапен

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

**П-16 Дали општинската власт објавува Граѓански буџет – публикација за
општинскиот буџет наменета за нестручната јавност?**

- а) Објавува таков документ кој ги содржи сите потребни податоци
- б) Се објавува таква публикација, меѓутоа нејзината содржина не
дава доволно информации или истите не се доволно јасни за
нестручната јавност
- в) Нема таква публикација

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-17 Дали Годишниот извештај на ЕЛС ги содржи сите елементи кои ги содржи буџетот, прикажани како планирани и остварени приходи/расходи за сите буџетски корисници?

- а) Да содржи детални податоци за планирани и остварени приходи/расходи**
- б) Податоците не се доволно детални и не може јасно да се согледа остарувањето/ефикасноста на буџетот**
- в) Не постојат податоци/документот не е достапен**

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-18 Дали Градоначалникот ја достави Годишната сметка до Советот на општината до 28 февруари во тековната за претходната година?

- а) Да**
- б) Не/Зошто**

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-19 Дали Советот на општината ја донесе Годишната сметка за претходната година до 15 март во тековната година и дали до 31 март беше доставена до Министерството за финансии?

- а) Да
- б) Не/Зошто

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-20 Дали Градоначалникот навремено (во рок од еден месец по завршувањето на кварталот) доставува квартални извештаи до Советот и Министерството за финансии?

- а) Да
- б) Не/Зошто

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-21 Дали Министерот за финансии најдоцна до 30 Септември во тековната година имаше изготвено Буџетски циркулар за наредната година?

- а) Да
- б) Не

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-22 Дали постоеја некои непочитувања на роковите пропишани во буџетскиот календар и Статутот на општината?

а) Не

б) Да – Кои:

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

2.1.2.Соработка со градските/општинските власти - информации за соработка, документи и членови на советот на општината

Како да се обезбедат потребните документи/информации

- Веб страните на општините
- Личен контакт и вклучување во процесите
- Истражување на организацијата

Фреквенција на пополнување на прашалникот:

Месечно – податоците се следат континуирано и се вклучуваат во месечните извештаи.

Во текот на три месеци организацијата која мониторира треба да присуствува на минимум еден состанок на Советот на општината и да достави минимум едно барање за информација (поврзана со буџетскиот процес) во секоја од општините кои се во нејзина надлежност (во месечните извештаи се наведува во кои општини е спроведено истражувањето во тој месец и одговорите на тие прашања за секоја општина се презентираат/доставуваат посебно, на квартално ниво се презентираат сумирани резултати за сите општини во надлежност на организацијата).

Вклучени се и неколку прашања чии што одговори во доминантен дел би останале непроменети за време на периодот на мониторингот (прашање бр.5, 8, 9, 10 итн.). Меѓутоа доколку има промена таа се вклучува во извештаите.

ПРАШАЛНИК 2 - Соработка со градските/општинските власти - информации за соработка, документи и членови на советот на општината

П-1 Дали градските/општинските власти (вклучени во буџетскиот процес) генерално се отворени за соработка?

- а) Да
- б) Не/Зошто:

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-2 Колку време беше потребно од поднесувањето на определено барање (преку е-маил, телефон или писмено) до добивање одговор по истото?

- а) Број на денови/ е-маил/телефонски јавувања (во забелешка специфицирај за кое)
- б) Не добивме одговор

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-3 За кои документи имаше потреба да се достави барање за доставување на информации/податоци и кои беа нивните најчести одговори?

- а) Наведи информации:

<p>б) Наведи најчести одговори:</p> <p>Одговор: Извор: Забелешка: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>П-4 Дали на веб страната на ЕЛС може да се најде листа од членовите на Советот и нивната политичка припадност? И дали има контакт информација за советниците (телефон или мејл)?</p> <p>а) Постои листа од членовите на Советот, нивната политичка припадност и контакт информација б) Постои листа од членовите на Советот и нивната политичка припадност в) Постои само листа од членовите на Советот г) Не постои таква листа</p> <p>Одговор: Извор: Забелешка: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>П-5 Дали на веб страната на ЕЛС може да се најдат контакти од службениците од финансиското одделение (одделението за буџет, непосредно вклучено во буџетскиот процес)</p> <p>а) Контактите се јавно достапни б) Не постојат јавно достапни информации</p> <p>Одговор: Извор:</p>

Забелешка: _____

П-6 Дали дневниот ред по кој планира да работи советот на претстојната седница се достапни до јавноста (на веб страната пред сè)?

- а) Да
- б) Не/Зошто

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-7 Дали дискусиите од состаноците на Советот се достапни до јавноста (на веб страната пред се)?

- а) Да
- б) Не/Зошто?

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-8 Дали во статутот на ЕЛС постојат определени делови кои налагаат материјалите за претстојната седница и дневниот ред за истата да се

објавуваат во јавноста?

- а) Да
- б) Не

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-9 Дали во Статутот на ЕЛС постојат делови кои поблиску ја дефинираат транспарентноста и отчетноста на градските власти, поврзана со буџетскиот процес?

- а) Кои се тие:

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-10 Дали граѓаните имаат право да присуствуваат на седниците на градскиот/општинскиот Совет?

- а) Да
- б) Не

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-11 При обидот за присуство на седница на Советот на ЕЛС кои забелешки/коментари беа добиени од присутните советници/градска власт итн.

- а) Забелешки/Коментари:
- б) Не беше дозволено присуство на седницата

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-12 Дали Градоначалникот/Советот организира некои активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес?

- а) Не организира
- б) Организира – Какви:

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-13 Дали Извршната власт кон крајот на претходната (или кон крајот на оваа година) организира јавна расправа (или друг тип на

комуникација) по предлог буџетот на општината?

а) Не организира

б) Организира:

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-14 Дали Извршната власт организира јавна расправа по Годишниот извештај/сметка на општината?

а) Не организира

б) Организира:

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-15 Дали во периодот (месечна основа) има некоја граѓанска иницијатива со која би се јавила потреба од измена на тековниот буџет (граѓанска иницијатива, референдум, јавни трибини, претставки, предлози итн.)?

а) НЕ

б) ДА – Наведи кои:

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

П-16 Дали во периодот се случиле некои активности/промени во општината, јавните гласила/медиуми или во јавните дебати кои се непосредно поврзани со буџетскиот процес (случувањата се следат континуирано)?

Одговор:

Извор:

Забелешка: _____

2.1.3. Перцепцијата на членовите на Советот (примерок од власт и опозиција) на општината во однос на буџетскиот процес (донесување, имплементирање и мониторинг)

Како да се пополни прашалникот:

- Е-маил контакт со советниците
- Личен контакт

Фреквенција на пополнување на прашалникот: квартално

Во текот на еден квартал организацијата треба да добие најмалку еден пополнет прашалник од секоја од општините кои се во нејзина надлежност (во месечните извештаи се наведува во кои општини е спроведено анкетаирањето во тој месец, на квартално ниво се презентираат сумирани резултати).

За пополнување на прашалникот треба да се има примерок од најмалку еден советник претставник од владејачката коалиција или еден претставник од опозицијата.

Секој квартал членовите од општинскиот Совет кои се дел од истражувањето (го пополниле прашалникот) се менуваат, со цел да се опфатат поголем број мислења од претставници во Совет (4 квартали x 1 претставник = 4 претставници од секоја општина)

ПРАШАЛНИК 3 - Перцепцијата на членовите на Советот на општината во однос на буџетскиот процес (донесување, имплементирање и мониторинг)

Заокружи

Пол: а) маж б) жена

Старост: под 20 год од 20-30 год. од 30-40 год од 40 – 55 год од 55 до 60 год над 60 год

Колку време сте советник: 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.

Колку време се занимавате со финансиски/буџетски прашања: прв пат се сретнувам со вакви прашања 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.

Дали сте член на: Партија на власт Опозиција Независен

П-1 Дали користите некои од буџетските документи и колку често?

- а) да, често (кои?)
- б) да, ретко
- в) не

Забелешка: _____

П-2 Дали добро ги разбирате буџетските/финансиските документи кои ги користите?

- а) да, добро ги разбирам
- б) делумно ги разбирам
- в) не ги разбирам

Забелешка: _____

П-3 Кои се главни причини за неразбирање на буџетските документи?

- а) професионалниот стил со кој се напишани
- б) недоволно време
- в) често менување на терминологија
- г) неразбирливи класификации/закони
- д) структурата на документите
- ѓ) ги разбираам потполно

Забелешка: _____

П-4 Кој, според вас, е најважен документ во буџетскиот процес (ставете им ранг од 1 до 7)? Зошто?

- а) Буџетски циркулар
- б) Предлог буџет
- в) Донесен буџет
- г) Периодични извештаи
- д) Годишен извештај
- ѓ) Извештај од ревизор
- е) Друго

Забелешка: _____

П-5 Која, според вас, е најважна институција во буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 7)?

- а) Градоначалник
- б) Советот на општината
- в) Министерството за финансии
- г) локални организирани групи (бизнисмени, лобисти)
- д) граѓански сектор
- ѓ) медиуми (телевизија, радио, весници итн.)
- е) друго

Забелешка: _____

П-6 Кој, според вас, е најважен учесник кој придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 8)?

- а) локални телевизиски станици
- б) локални радио станици
- в) локални весници
- г) граѓански сектор
- д) веб портали
- ѓ) граѓаните
- е) градските власти
- ж) друго

Забелешка: _____

**П-7 Дали имавте доволно време за дискусија и разгледување на предлог
буџетот и приоритетите за тековната (или следната) година пред неговото
донесување?**

- а) Да
- б) Не (Зошто?)

Забелешка: _____

**П-8 Дали до сега сте влијаеле на внесување определени промени и
забелешки во буџетот на вашата општина?**

- а) Да
- б) Не (Зошто?)

Забелешка: _____

**П-9 Што, според вас, може значајно да влијае на зголемување на
транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес?**

Наведете: _____

П-10 Што би можело значајно да влијае на зголемувањето на Вашето учество и влијание во буџетскиот процес?

Наведете: _____

П-11 Комуницирате ли Вие со граѓаните и како (поврзано со приоритетите и структурата на буџетите)?

- а) Да, често
- б) Понекогаш
- в) Не комуницирам

Забелешка: _____

П-12 Дали имате добра соработка со извршната власт (градоначалникот) или одделението за финансии, поврзана со размената на документи, информации и податоци за буџетскиот процес?

- а) Да
- б) Делумно (зошто?)
- в) Не (Зошто?)

Забелешка: _____

П-13 За кои буџетски ставки дискутиравте на последниот состанок на Советот?

Наведете: _____

П-14 Околу кој дел од буџетскиот процес и буџетски ставки постои најголема спротивставеност во Советот?

Наведете: _____

2.1.4. Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес

Како да се обезбедат потребните документи/информации:

- Е-маил контакт
- Личен контакт

За пополнување на прашалникот треба да се има примерок од најмалку еден претставник од администрацијата вклучена непосредно во буџетскиот процес од секоја општина во надлежност на организацијата.

Фреквенција на пополнување на прашалникот: квартално

Во текот на еден квартал организацијата треба да добие пополнети прашалници од секоја од општините кои се во нејзина надлежност (во месечните извештаи се наведува во кои општини е спроведено истражувањето во тој месец, на квартално ниво се презентираат сумирани резултати).

Секој квартал вработените (администрацијата која може да биде од пошироката област на буџетската проблематика – претставници на извршната власт, буџетското одделение, одделението за информирање на јавноста) кои се дел од истражувањето (го пополниле прашалникот) се менуваат, со цел да се опфатат поголем број мислења (4 квартали x 1 претставник = 4 претставници од секоја општина)

ПРАШАЛНИК 4 - Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес

Заокружи

Пол: а) маж б) жена

Старост: под 20 год од 20-30 год. од 30-40 год од 40 – 55 год од 55 до 60 год над 60 год

Колку време сте вработен: 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.

Колку време се занимавате со финансиски/буџетски прашања?: прв пат се сретнувам со вакви прашања 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.

П-1 Дали користите некои од буџетските документи и колку често?

- а) да, често (кои?)
- б) да, ретко
- в) не

Забелешка: _____

П-2 Дали добро ги разбирате буџетските/финансиските документи кои ги користите?

- а) да, добро ги разбирам
- б) делумно ги разбирам
- в) не ги разбирам

Забелешка: _____

П-3 Кои се главни причини за неразбирање на буџетските документи?

- а) професионалниот стил со кој се напишани
- б) недоволно време
- в) често менување на терминологија
- г) неразбирливи класификации/закони
- д) структурата на документите
- ѓ) ги разбираам потполно

Забелешка: _____

П-4 Кој, според вас, е најважен документ во буџетскиот процес (ставете им ранг од 1 до 7). Зошто?

- а) Буџетски циркулар
- б) Предлог буџет
- в) Донесен буџет
- г) Периодични извештаи
- д) Годишен извештај
- ѓ) Извештај од ревизор
- е) Друго

Забелешка: _____

П-5 Која, според вас, е најважна институција во буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 7)?

- а) Градоначалник
- б) Советот на општината
- в) Министерството за финансии
- г) локални организирани групи (бизнисмени, лобисти)
- д) граѓански сектор
- ѓ) медиуми (телевизија, радио, весници итн.)
- е) друго

Забелешка: _____

П-6 Кој, според вас, е најважен учесник кој придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 8) ?

- а) локални телевизиски станици
- б) локални радио станици
- в) локални весници
- г) граѓански сектор
- д) веб портали
- ѓ) граѓаните
- е) градските власти
- ж) друго

Забелешка: _____

П-7 Дали имате доволно време за разгледување и подготвување на буџетските документи (пред сè предлог буџетот и донесениот буџет) ?

<p>а) Да б) Не (Зошто?)</p> <p>Забелешка: _____ _____ _____ _____</p>
<p>П-8 Што, според вас, може значајно да влијае на зголемување на транспарентноста и учеството на граѓаните во буџетскиот процес?</p> <p>Наведете: _____ _____ _____ _____</p>
<p>П-9 Комуницирате ли Вие со граѓаните и како?</p> <p>а) Да, често б) Понекогаш в) Не комуницирам</p> <p>Забелешка: _____ _____ _____ _____</p>
<p>П-10 Дали сте добиле барање од граѓанин/организација за доставување информации поврзани со буџетот?</p> <p>а) Да, често (во врска со што?) б) Понекогаш в) Не сум добил до сега</p>

Забелешка: _____

П-11 Дали постоела или во моментот постои некоја ситуација во која буџетскиот процес бил нарушен (прекршени рокови, законска регулатива итн.)?

- а) Да (појаснете какви биле тие ситуации)
- в) Немало таква ситуација

Забелешка: _____

П-12 Кои се причините за најчести промени/поместувања во буџетскиот процес (од измена на определени ставки, продолжување на рокови, барања за измени во буџетот итн.)?

- а) Немало таков случај
- б) Наведете ги причините:

П-13 Што мислите, која е најважната причина за заинтересираноста/незаинтересираноста на граѓаните за Вашата работа?

Наведете: _____

П-14 Каква е Вашата соработка со Министерството за финансии?

а) Добра

б) Постојат определени несогласувања во однос на:

в) Соработката може да се подобри во однос на:

Забелешка: _____

2.1.5. Перцепцијата на граѓаните, граѓанските асоцијации и медиумите

Како да се обезбедат потребните документи/информации:

- **Е-маил контакт**
- **Личен контакт**

За пополнување на прашалникот треба да се има примерок од најмалку два претставници од граѓанските асоцијации од секоја општина.

Фреквенција на пополнување на прашалникот: квартално.

Во текот на три месеци организацијата треба да добие пополнети прашалници од секоја од општините кои се во нејзина надлежност (во месечните извештаи се наведува во кои општини е спроведено истражувањето во тој месец, на квартално ниво се презентираат сумирани резултати).

Секои три месеци претставниците од граѓанскиот сектор и медиумите кои се дел од истражувањето (го пополниле прашалникот) се менуваат, со цел да се опфатат поголем број мислења (4 квартали x 2 претставници = 8 претставници од секоја општина; меѓу кои два претставника да бидат од медиумите во секој општина во која има медиум).

Посебен дел од прашалникот се однесува само на медиумите.

ПРАШАЛНИК 5 - Перцепцијата на граѓаните и граѓанските асоцијации

Заокружи

Пол: а) маж б) жена

Старост: под 20 год од 20-30 год. од 30-40 год од 40 – 55 год од 55 до 60 год над 60 год

Колку време се занимавате со финансиски/буџетски прашања на локалната самоуправа: прв пат се сретнувам со вакви прашања 1-5 год. 5-10 год. над 10 год.

П-1 Дали користите некои од буџетските документи на локалната самоуправа и колку често?

- а) да, често (кои?)
- б) да, ретко
- в) не

Забелешка: _____

П-2 Дали добро ги разбирате буџетските/финансиските документи на локалната самоуправа кои ги користите?

- а) да, добро ги разбирам
- б) делумно ги разбирам
- в) не ги разбирам (зошто?)

Забелешка: _____

П-3 Кои се главните причини за разбирање/неразбирање на буџетските документи на локалната самоуправа?

- а) професионалниот стил на кои се напишани
- б) недоволно време
- в) често менување на терминологија
- г) неразбирливи класификации/закони
- д) структурата на документите
- ѓ) ги разбираам потполно

Забелешка: _____

П-4 Кој, според вас, е најважен документ во буџетскиот процес на локалната самоуправа (ставете им ранг од 1 до 7). Зошто?

- а) Буџетски циркулар
- б) Предлог буџет
- в) Донесен буџет
- г) Периодични извештаи
- д) Годишен извештај
- ѓ) Извештај од ревизор
- е) Друго

Забелешка: _____

П-5 Која, според вас, е најважна институција во буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 7). Зошто?

- а) Градоначалник
- б) Советот на општината
- в) Министерството за финансии
- г) локални организирани групи (бизнисмени, лобисти)
- д) граѓански сектор
- ѓ) медиуми (телевизија, радио, весници итн.)
- е) Друго

Забелешка: _____

П-6 Кој, според вас, е најважен учесник кој придонесува за транспарентноста на буџетскиот процес (ставете ранг од 1 до 9)?

- а) локални телевизиски станици
- б) локални радио станици
- в) локални весници
- г) граѓански сектор
- д) веб портали
- ѓ) граѓаните
- е) градските власти
- ж) Министерството за финансии
- з) друго

Забелешка: _____

П-7 Дали ги познавате вашите легални права за барање на информации од локалните власти и учествување во локалната власт (меѓу кое и во буџетскиот процес)?

- а) Да
- б) Делумно
- в) Не

Забелешка: _____

П- 8 Дали досега некој ве известил за вашите права како граѓани да барате отчетност (информации и податоци) од локалните власти за определени прашања поврзани со локалниот буџет (и за начините на кои можете да го направите тоа)?

- а) Да
- в) Не

Забелешка: _____

П-9 Дали општината превзема некои активности за да ви ги презентира и поедностави информациите за буџетскиот процес/трошењето на средствата (какви активности)?

- а) Да превзема континуирани активности (Кои?)
- б) Многу ретко превзема такви активности
- б) Не -Зошто според Вас не превзема такви активности:

Забелешка: _____

П-10 Дали до сега сте имале можност да влијаете на внесување определени промени и забелешки во буџетот на вашата општина?

- а) Да
- б) Не (Зошто?)

Забелешка: _____

П-11 Што, според вас, може значајно да влијае на зголемување на транспарентноста на буџетскиот процес?

- а) Наведи:

Забелешка: _____

П-12 Што би можело значајно да влијае на зголемувањето на Вашето учество и влијание во буџетскиот процес?

<p>а) Наведи:</p> <p>Забелешка: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>П-13 Дали промените во имплементирањето на буџетот се прават транспарентно и дали истите транспарентно се презентираат пред граѓаните?</p> <p>а) Да (на кој начин?) б) Многу ретко в) Не</p> <p>Забелешка: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>П-14 Дали имате добра соработка со извршната власт (градоначалникот) или одделението за финансии поврзана со размената на документи, информации и податоци за буџетскиот процес. Дали до сега сте барале некоја информација?</p> <p>а) Да (која?) в) Не (Зошто?)</p> <p>Доколку сте барале информација, која бил одговорот општината (надлежните):</p> <p>Забелешка: _____</p> <p>_____</p>

П-15 Што би направиле вие (што правите) за буџетскиот процес да биде потранспарентен?

а) Наведи:

Забелешка: _____

П- 16 Дали, според Вас, постојат причини зошто општините не отвораат дискусија за буџетот со граѓаните пред неговото донесување, во фазата на имплементирање и потоа?

а) Не постојат причини

в) Постојат причини – Кои се тие:

Забелешка: _____

П- 17 Дали на било кој начин сте почувствувале притисок од локалните власти затоа што сте отвориле јавна дебата или сте известувале за некоја буџетска промена или импликации врз определени сфери од буџетот?

а) Не

в) Да (Наведете ги тие случаи)

Забелешка: _____

П- 18 Дали се чувствувате слободни јавно да дискутирате (за медиумите – да пренесете во јавноста) прашања/проблеми поврзани со локалниот буџет и буџетски процес?

а) Не постојат причини

в) Постојат причини – Кои се тие:

Забелешка: _____

3. ИЗВЕШТАИ ЗА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЕЛС

УПАТСТВО за пополнување на прашалниците и извештаите за мониторирање на буџетската транспарентност

Секој монитор треба на месечна база да ги пополнува прашалниците кои се дадени како урнек во претходниот дел.

Првиот прашалник содржи прашања кои не можат во целост да се одговорат во првите месеци од мониторирањето, па истите ќе бидат оставени неодговорени во извештаите кои се доставуваат на почетокот. Причина преставува тоа што буџетските документи предмет на обработка и пополнување на прашањата се објавуваат во текот на целата година, согласно буџетскиот календар.

На пример, првото прашање „Дали за потребите на истражувањето беше јавно достапен предлог буџетот на ЕЛС?“, се однесува на предлог буџетот за 2015 година, кој ќе биде достапен во ноември или најверојатно во декември 2014 година, што значи дека одговор на ова прашање може да има во декемврискиот месечен извештај и/или во јануарскиот квартален извештај.

Исто така, на шестото прашање „Колку денови поминале од усвојувањето на предлог буџетот до негово објавување во службено гласило (на официјалната веб страна или друг медиум)?“ одговорот ќе се однесува на предлог-буџетот за 2015 година.

Додека, пак, седмото прашање „Содржат ли предложениот и усвоениот (донесениот) буџет податоци за расходите по функционална класификација?“ може да се одговори уште во првиот месец на мониторирањето во однос на усвоениот буџет за 2014 година, а од декември одговорот ќе се однесува и во однос на предложениот буџет за 2015.

Истото упатство се однесува и на прашањата број 8,9,10,11,12,13,14 и 15.

На прашањето број 21: „Дали Министерот за финансии најдоцна до 30 Септември во тековната година имаше изготвено Буџетски циркулар за наредната година?“, нема да се одговори во првиот месечен извештај во согласност со планот од договорот.

Прашањето број 22: „Дали постоеја некои непочитувања на роковите пропишани во буџетскиот календар и Статутот на општината?“ се одговара и за Статутот доколку постои во него таква одредба.

На крајот од периодот за мониторирање, мониторите треба целосно да го имаат пополнето првиот прашалник.

Во **вториот прашалник** се содржат некои прашања кои се однесуваат на процеси/настани кои се случиле пред да почне мониторирањето. На пример, за прашањето 12: „Дали Градоначалникот/Советот организира некои активности со цел да се вклучат граѓаните во буџетскиот процес“мониторите треба да побараат информација од претставниците на Градоначалникот или Советот, но може да побараат таква информација и од претставници на граѓанскиот сектор во соодветната општина.

Слично, и во следните две прашања (П-13 и П-14) се бара информација за настан кој би требало да се случи пред да почне мониторирањето (одржување јавна расправа за предлог буџетот и потоа за годишниот извештај). Мониторите треба таа информација да ја побараат од претставници на локалната власт, но може за таа информација да се обратат до претставници од граѓанскиот сектор или оние лица кои евентуално се посочени во одговорот на властите дека присуствувале на тие настани.

Доколку за дел од прашањата се добијат определени информации од други извори, или одговорите се засновани на сопствено истражување (на организацијата), истите се внесуваат во прашалникот, меѓутоа задолжително се внесува и изворот/начинот на кој истото е констатирано. Посебно важно кај овој прашалник е секаде каде што постои потреба определен одговор да се образложи или да се даде забелешка, истото да се направи со цел да се согледа целовитоста и причинско/последичните врски во одговорите.

Третиот, четвртиот и петтиот прашалник ја мерат перцепцијата на определени таргетирани групи. Затоа од посебна важност преставува добрата експликација на определени прашања (од страна на мониторите) на претставниците од таргетираните групи, со цел добивање соодветен одговор. Каде што постои простор од исклучителна важност е да се поттикне и давањето на објаснување на одговорите на прашањата од страна на претставниците на определените групи. Тоа ќе помогне во објаснување и аргументирање на перцепцијата на лицата кои го пополнуваат прашалникот. Фреквенцијата и бројот на претставници од определените групи кои треба да се анкетаат беа посочени во делот каде беа преставени прашалниците.

Важно: Што треба да пополнат мониторите во планираниот период

За секој од петте прашалници се пополнува/доставува:

- **Пополнет извештај –прв месечен/месечен/квартален** (во формата кој ќе биде прикажана подолу)
- **Пополнета табела во ексел** со цел да се има детална и прегледна евиденција за пополнувањето на секој од прашалниците – по месеци, општини и збирно (во форма која е прикажана подолу)
- **Оригиналните примероци од пополнетите прашалници** за секоја општина

Најпрвин ќе биде преставена табелата која треба да се пополнува во ексел формат, а потоа ќе бидат преставени извештаите (месечни/квартални).

Во **ексел табелата** се внесуваат одговорите онака како што се во прашалникот – вклучително и забелешката, доколку ја има во одговорот. Одговорите се внесуваат (хоризонтално) по месеци и по општини и (вертикално) за секое прашање.

Секој квартал/квартален извештај ќе биде внесен во табелата со сумирање на одговорите – односно конкретно посочување колкав број од одговорите се под а), колкав под б), колкав под в), итн. Се пишува буквата пред одговорот, како и целиот текст од одговорот. Се сумираат и забелешките од секој одговор, посебно оние кои се повторуваат. Последниот квартален извештај преставува сумирање од сè претходно: сумирани одговори од сите општини по прашања и забелешките по истите (на начин кој беше образложен). Исто така отворена е можноста мониторингите во табелата да стават свои заклучоци, образложенија и мислења по одделни прашања/општини во месечните, а посебно во кварталните и збирниот извештај. Ова детално следење на мониторингот ќе ни овозможи детален увид во целиот процес, собирање на драгоцен информации на едно место кои ќе се вградат во понатамошното истражување и ќе овозможи мониторингите побрзо и полесно да ги комплетираат наративните извештаи.

Табелата во ексел формат ќе биде доставена во посебен документ до мониторингите, а генерален преглед од истата е преставен во продолжение.

Табела (во ексел треба да се пополнува за секој прашалник):

Прашалник Бр.	Месечни извештаи (пример)			Квартален извештај	
	Септември 2014	Ноември 2014	Декември 2014 ...		
				прв кварталЈули 2015

П-1	Општина 1, Општина 2, Општина 3	Општина 1, Општина 2, Општина 3	Општина 1, Општина 2, Општина 3	...збирни одговори и Забелешки	Општина 1, 2, 3
П-2					
П-3					
...					
П-22					

Во продолжение ќе бидат преставени извештаите – месечни/квартални кои исто така треба да ги пополнуваат мониторините и кои преставуваат сублимирана форма на главните активности извршени во секој период. Пополнети извештаи, пополнета ексел табела и доставени пополнети прашалници преставуваат комплетирана обврска/мониторинг во определен период (месец/квартал).

ПРВ МЕСЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МОНИТОРИРАЊЕ НА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Автори: _____

Организација/Организации: _____

Регион: _____

Датум: _____

Во периодот од _____ до _____ мониторинзите присуствуваа на седници на советите на општините: _____, одржани на _____.

Во истиот период поднесоа барање за пристап до информации во општините: _____ (во прилог копија од барањето).

До денот на поднесување на овој извештај, одговор на барањето ___ добиено. (Во просторот за пополнување да се стави дали е или не е добиен одговорот. Доколку е добиен, во прилог да се достави одговорот.)

1) Општина _____:

Во периодот од _____ до _____ објавени се следниве документи поврзани со _____ буџетскиот _____ процес:

Истите _____ достапни на веб страната. (Во празниот простор да се стави дали се или не се достапни на веб страната. Доколку не се достапни, во просторот за забелешка подолу да се објасни дали тој документ е добиен од страна на мониторингот и како е добиен)

Забелешка: _____

Во периодот од _____ до _____ направени се анкети со следните советници од Општината _____:

1. _____ (политичка партија _____)
2. _____ (политичка партија _____)

Направени се анкети со следните членови на општинската администрација

1. _____
2. _____

Направени се анкети со следните членови на граѓанскиот сектор:

1. _____
2. _____

Во прилог се доставуваат копии од сите одговорени прашалници.

Според јавно достапните документи објавени од Општина _____, на нејзината официјална веб страна достапни се следните документи поврзани со буџетските процеси:

Според статутот на Општина _____, буџетските процеси се спомнуваат во следните делови:

На официјалната веб страна на Општина _____ службените гласници _____ објавуваат. (Во празниот простор да се впише дали службените гласници се или не се објавуваат. Доколку се објавуваат се продолжува во следниот пасус со следните информации поврзани со службениот гласник.)

Последниот службен гласник (број __) кој се наоѓаше на веб страната на 20 јули 2014 година е објавен на ден _____. Еден месец подоцна, на 20 август 2014 година, на веб страната беше последниот службен гласник (број __) објавен на ден _____.

На официјалната веб страна на Општина _____ кварталните буџетски извештаи _____ објавуваат. (Во празниот простор се впишува дали кварталните извештаи се или не се објавуваат. Доколку се објавуваат, треба да се додаде реченица дали тие се објавуваат во посебна категорија поврзана со буџет или

финансии или во рамки на службените гласници. Потоа се продолжува во следниот пасус со следните информации поврзани со буџетските извештаи.) Последниот квартален буџетски извештај кој се наоѓаше на веб страната на 20 јули 2014 година е објавен на ден _____. Еден месец подоцна, на 20 август 2014 година, на веб страната беше последниот квартален буџетски извештај објавен на ден _____.

На официјалната веб страна на Општина _____, _____ постои посебна локација на која може да се најдат посебни информации поврзани со финансиите или буџетите на општината. (Во празниот простор да се впише доколку не постои посебна локација. Доколку постои, тогаш се брише линијата за празниот простор. Во тој случај се продолжува во следниот пасус со следните информации поврзани со локацијата.)

Оваа локација има назив _____, а во неа се наоѓаат следните документи:

2) Општина _____:

Во периодот од _____ до _____ објавени се следниве документи поврзани со буџетскиот процес: _____

Истите _____ достапни на веб страната. (Во празниот простор да се стави дали се или не се достапни на веб страната. Доколку не се достапни, во просторот за забелешка подолу да се објасни дали тој документ е добиен од страна на мониторот и како е добиен)

Забелешка: _____

Во периодот од _____ до _____ направени се анкети со следните советници од Општината _____:

1. _____ (политичка партија _____)
2. _____ (политичка партија _____)

Направени се анкети со следните членови на општинската администрација

1. _____
2. _____

Направени се анкети со следните членови на граѓанскиот сектор:

1. _____
2. _____

Во прилог се доставуваат копии од сите одговорени прашалници.

Според јавно достапните документи објавени од Општина _____, на нејзината официјална веб страна достапни се следните документи поврзани со буџетските процеси:

Според статутот на Општина _____, буџетските процеси се спомнуваат во следните делови:

На официјалната веб страна на Општина _____ службените гласници _____ објавуваат. (Во празниот простор да се впише дали службените гласници се или не се објавуваат. Доколку се објавуваат се продолжува во следниот пасус со следните информации поврзани со службениот гласник.)

Последниот службен гласник (број __) кој се наоѓаше на веб страната на 20 јули 2014 година е објавен на ден _____. Еден месец подоцна, на 20 август 2014 година, на веб страната беше последниот службен гласник (број __) објавен на ден _____.

На официјалната веб страна на Општина _____ кварталните буџетски извештаи _____ објавуваат. (Во празниот простор се впишува дали кварталните извештаи се или не се објавуваат. Доколку се објавуваат, треба да се додаде реченица дали тие се објавуваат во посебна категорија поврзана со буџет или финансии или во рамки на службените гласници. Потоа се продолжува во следниот пасус со следните информации поврзани со буџетските извештаи.)

Последниот квартален буџетски извештај кој се наоѓаше на веб страната на 20 јули 2014 година е објавен на ден _____. Еден месец подоцна, на 20 август 2014 година, на веб страната беше последниот квартален буџетски извештај објавен на ден _____.

На официјалната веб страна на Општина _____, _____ постои посебна локација на која може да се најдат посебни информации поврзани со финансиите или буџетите на општината. (Во празниот простор да се впише доколку не постои посебна локација. Доколку постои, тогаш се брише линијата за празниот простор. Во тој случај се продолжува во следниот пасус со следните информации поврзани со локацијата.)

Оваа локација има назив _____, а во неа се наоѓаат следните документи:

МЕСЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МОНИТОРИРАЊЕ НА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Автори: _____

Организација/Организации: _____

Регион: _____

Датум: _____

Во периодот од _____ до _____ мониторинзите присуствуваа на седници на советите на општините: _____, одржани на _____.

Во истиот период поднесоа барање за пристап до информации во општините: _____ (во прилог копија од барањето).

До денот на поднесување на овој извештај, одговор на барањето ___ добиено. (Во просторот за пополнување да се стави дали е или не е добиен одговорот. Доколку е добиен, во прилог да се достави одговорот.)

1) Општина _____:

Во периодот од _____ до _____ објавени се следниве документи поврзани со буџетскиот процес: _____

Истите _____ достапни на веб страната. (Во празниот простор да се стави дали се или не се достапни на веб страната. Доколку не се достапни, во просторот за забелешка подолу да се објасни дали тој документ е добиен од страна на мониторингот и како е добиен)

Забелешка: _____

Во периодот од _____ до _____ направени се анкети со следните советници од Општината _____:

1. _____ (политичка партија _____)
2. _____ (политичка партија _____)

Направени се анкети со следните членови на општинската администрација

1. _____
2. _____

Направени се анкети со следните членови на граѓанскиот сектор:

1. _____
2. _____

Во прилог се доставуваат копии од сите одговорени прашалници.

2) Општина _____:

Во периодот од _____ до _____ објавени се следниве документи поврзани со буџетскиот процес: _____

Истите _____ достапни на веб страната. (Во празниот простор да се стави дали се или не се достапни на веб страната. Доколку не се достапни, во просторот за забелешка подолу да се објасни дали тој документ е добиен од страна на мониторот и како е добиен)

Забелешка: _____

Во периодот од _____ до _____ направени се анкети со следните советници од Општината _____:

1. _____ (политичка партија _____)
2. _____ (политичка партија _____)

Направени се анкети со следните членови на општинската администрација

1. _____
2. _____

Направени се анкети со следните членови на граѓанскиот сектор:

1. _____
2. _____

Во прилог се доставуваат копии од сите одговорени прашалници.

КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МОНИТОРИРАЊЕ НА БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Автори: _____

Организација/Организации: _____

Регион: _____

Датум: _____

Во периодот од _____ до _____ мониторинзите присуствуваа на седници на советите на општините: _____, одржани на _____.

Во истиот период поднесоа барања за пристап до информации во општините: _____ (во прилог копии од барањата кои не се претходно доставени со месечните извештаи.)

До денот на поднесување на овој извештај, одговор на барањата се добиени од општините _____, а не се добиени од општините _____. (Доколку се добиени од сите општини, вториот дел од реченицата се брише. Во прилог се доставуваат копии од одговорите кои не се претходно доставени со месечните извештаи.)

1) Општина _____:

Во периодот од _____ до _____ објавени се следниве документи поврзани со буџетскиот процес: _____

Истите _____ достапни на веб страната. (Во празниот простор да се стави дали се или не се достапни на веб страната. Доколку не се достапни, во просторот за забелешка подолу да се објасни дали тој документ е добиен од страна на мониторингот и како е добиен)

Забелешка: _____

Во периодот од _____ до _____ направени се анкети со следните советници од Општината _____:

1. _____ (политичка партија _____)
2. _____ (политичка партија _____)

Направени се анкети со следните членови на општинската администрација

1. _____
2. _____

Направени се анкети со следните членови на граѓанскиот сектор:

1. _____
2. _____

Во прилог се доставуваат копии од сите одговорени прашалници кои не се претходно доставени со месечните извештаи.

Во последниот квартален извештај за извршување на буџетот на Општина _____ прикажана е следната состојба:

Планирани:

Реализирани:

Вкупни приходи

Вкупни расходи

Вкупни тековно оперативни приходи

Вкупни тековно оперативни расходи

Вкупни капитални приходи

Вкупни капитални расходи

713 Даноци на имот

717 Даноци на специфични услуги

733 Продажба на земјиште и нематеријални вложувања

741 Трансфери од други нивоа на власт

754 Домашно задолжување

401 Основни плати

420 Патни и дневни расходи

425 Договорни услуги

426210 Расходи за репрезентација

427 Привремени вработувања

452 Каматни плаќања кон домашни кредитори

461 Субвенции за јавни претпријатија

463 Трансфери до невладини организации

480 Купување на опрема и машини

486 Купување на возила

2) Општина _____:

...

Врз основа на тримесечниот мониторинг на сите единици на локалната самоуправа во _____ регион, можеме да ги истакнеме следните најдобри практики во однос на транспарентноста на буџетските процеси:

1. _____
2. _____
3. _____

Како лоши примери ги издвојуваме:

1. _____
2. _____
3. _____

Од тука ги изведуваме следните препораки до општинските власти и административци:

1. _____
2. _____
3. _____

4. ЈАВНО ПРЕЗЕНТИРАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ И ОДНОСИ СО ЈАВНОСТ

По завршувањето на првиот квартален извештај мониторингите ќе бидат поканети да ги презентираат своите искуства на јавните презентации кои ќе бидат организирани од страна на Коалицијата за буџетски мониторинг. Планирани се 20 јавни презентации во поголемите општини во државата, со цел да ги информираме граѓаните, граѓанскиот сектор, медиумите, претставниците на единиците на локалната самоуправа за активностите на коалицијата, за целите, за потребата од граѓанско вклучување во одлучувањето за буџетите на локалната самоуправа, како и да ги потсетиме претставниците на локалните власти и граѓаните за правата и обврските кои произлегуваат од законите за локалната самоуправа и за финансирање на локалната самоуправа. Еднаш неделно во текот на пет месеци ваква презентација ќе се случи во некоја од општините кои имаат над 20.000 жители, а како најава на презентацијата ќе се испрати и соопштение до медиумите во кое дел од содржината ќе биде и извадок од кварталниот извештај на мониторингите од соодветниот регион во кој ќе се одржи овој настан.

На јавната презентација се очекува претставување на првичните резултати од мониторингот на локалната организација која ќе биде одговорна за мониторингот во регионот. Мониторите ќе треба да бидат подготвени јавно да ги презентираат своите искуства и да се соочат со прашањата на засегнатите страни или заинтересираните граѓани.

Бидејќи е можно на некои од презентерите ова да им биде прв јавен настап, препорачуваме претходно да го напишат говорот, односно презентацијата која ќе ја одржат. Исто така да се информираат која е претпоставената публика која ќе ги слуша и да се консултираат со останатите говорници, односно презентери за содржината на нивниот настап.

На почетокот на говорот треба да се воспостави контактот со публиката преку лично претставување, претставување на организацијата од која потекнува презентерот и кратка изјава за главната цел на презентацијата. Потоа се продолжува со развој на темата преку примери, факти и анегдоти. Истакнување на главните поенти (по можност со power point презентација) е од голема вредност. Тоа дава чувство на структура и контролирана употреба на времето. Главната поента на презентацијата треба да се нагласи повеќе пати, по можност илустрирана со анегдота, бидејќи таквото „разблажување“ ѝ

помага на публиката подобро да ја апсорбира тукушто направената поента. Крајот на говорот треба да содржи краток и концизен заклучок.

Во говорот користете повеќе лични обраќања – „ние“ и „вие“ овозможува полесна комуникација меѓу слушателот и презентерот. Избегнувајте жаргон, особено оној кој содржи кратенки, странски зборови и празни фрази („на крајот на денот“, „по дефолт“, „бај д веј“). Користете активни глаголи („Јас мислам“, наместо „По мое длабоко убедување“), избегнувајте модификатори („дефинитивно“, „значи“, „навистина“, „апсолутно“), користете директни цитати (идентификувајте го авторот на цитатот, ако е објавен во некој весник, именувајте го авторот на текстот), поставете колку што е можно повеќе прашања, бидејќи најефикасно така ја одржувате концентрацијата на публиката, правете споредби и контрасти.

Невербалната комуникација кажува многу. Насмевката е едно од најдобрите комуникациски средства, стојте исправено, гледајте ја публиката во очи, но не повеќе од три секунди во едни исти очи. Бидете ентузијастични додека настапувате, покажете енергија и голем интерес за темата за која дискутирате. Доколку има двајца или повеќе говорници, презентацијата нека не ви трае повеќе од 15 минути.

Во периодот кога ќе почнат со мониторингот пожелно е организациите кои ќе ја мониторираат буџетската транспарентност да ги известат сите локални самоуправи кои ќе ги мониторираат за почетокот на своите активности со писмо. Покрај основните информации за коалицијата и за главниот донатор на проектот, во него треба да ја истакнат својата намера за добра соработка со претставниците на општинските власти и административци, како и барањето за отвореност од страна на претставниците на ЕЛС и достапност на материјалите за сите аспекти кои се однесуваат на буџетските процеси во ЕЛС. Пред да биде испратено ова писмо, задолжително е организациите да го испратат на претходно одобрување до ЦЕА и Форум ЦСИД.

Истовремено, мониторинзите треба да стапат во контакт со што е можно повеќе локални медиуми за да ги информираат за почетокот на своите активности. Се препорачува директен контакт со новинари кои се задолжени во своите редакции да покриваат настани поврзани со локалната самоуправа или со економија, а доколку таков контакт не се воспостави, пожелно е праќање соопштение за јавност до адресата на редакцијата. Пред да биде испратено ова соопштение, задолжително е организациите да го испратат на претходно одобрување до ЦЕА и Форум ЦСИД.

Личниот однос со претставниците на медиумите мора да се негува и постојано да им се нудат информации, анализи и документи кои можат да предизвикаат интерес кај јавноста. Треба постојано да се има предвид дека мониторинг на буџетските процеси се спроведува во сите општини во Македонија, дека ќе има можност да се споредуваат лошите примери или добрите практики не само во рамките на еден регион, туку во рамките на сите 80 единици на локалната самоуправа и дека во извештаите кои ќе бидат достапни преку веб страната на Коалицијата за буџетски мониторинг можат да се направат интересни компарации кои би биле доволно атрактивни за медиумите.

Проценката да се одговори на покана за настап на медиумите е оставена на секој активист посебно, но препорачливо е таква да не се одбие. Можноста да се објави колумна или да се даде интервју е извонредна шанса за комуникација со граѓаните кои не ги познавате и кои можеби никогаш не би се заинтересирале на друг начин за вашата кауза. Во секое интервју (а особено во електронските медиуми) гостинот треба да каже нешто со што ќе ја информира или ќе ја забавува публиката. Во таквите медиуми секоја секунда е битна, па затоа се препорачува концизност во исказот, одговорот да не трае повеќе од 30 секунди, а гласот мора да биде сигурен. Понекогаш новинарот може да биде и недобронамерен, обидувајќи се да го „разоткрие“ гостинот. Кратките и директни одговори искажани без двоумење секогаш помагаат гостинот да проектира слика на сила и кредибилитет.

Покрај односот со традиционалните медиуми, за поквалитетни односи со јавноста се препорачува поактивна употреба на социјалните медиуми за пласирање на соопштенијата и резултатите поврзани со активностите на мониторингот. Коалицијата за буџетски мониторинг има веб страна, профил на Фејсбук и Твитер, преку кои ќе може да се промовираат сите активности, извештаи, соопштенија, препораки. Промовирајќи ги овие официјални локации, преку поканите до пријателите да ги „лајкнат“ или „заследат“ овие профили и преку постирање содржини од нив на вашите лични или организациски профили, помагаат не само за поголема видливост на активностите, туку и за градење посилен кредибилитет на коалицијата.

Пред да почне официјалниот мониторинг секоја организација треба да ги процени можностите за најефикасно делување во однос на сите заинтересирани страни. Може да избере „потивок“ пристап со кој ќе биде речиси незабележана од јавноста и ќе се ограничи на полуофицијални средби со главните чинители од кои треба да ги добива информациите и со кои ќе ги споделува своите информации и дискретно ќе ги брифира традиционалните

медиуми, додека на своите профили на социјалните мрежи поретко ќе споделува информации битни за мониторингот. Многу поделотворен пристап за мониторингот е оној во кој ќе се наметне редовна пракса на средба со административци, присуство не само на седниците на Советот на општината во кои директно се одлучува за буџетски прашања, туку и на комисиите за буџет и финансии на локалните самоуправи, како и редовна средба со опозициските советници и постојано градење сојузништва со главните чинители во буџетските процеси и граѓанскиот сектор.

Постои, секако, и многу подинамичен пристап во односот со јавноста и чинителите во мониторингот, при што се користи кампањски пристап, јавна критика, отворена соработка со опозицијата, па дури и организирање јавни протести против политиките на властите во локалната самоуправа, но за нејзината делотворност постојат екстремно поларизирани ставови. За таков пристап потребни се многу ресурси – експертиза, пари, луѓе, време, кредибилитет..., но и храброст и упорност да се издржат ризиците, особено оние поврзани со туѓите интереси кои ќе бидат загрозени од акциите.

Во секој случај, мобилизацијата на заедницата за прашањата во врска со мониторингот на буџетските процеси и употребата на јавните финансии е корисна и препорачлива, и тоа е секогаш посакуван исход на граѓанските иницијативи.

ПИСМО

(кое се доставува со прашалниците)

Почитувани,

Центарот за економски анализи (ЦЕА) и Форум – ЦСИД спроведуваат проект/истражување финансиран од ЕУ, прв од овој вид во државата, со кое се прави обид за мониторирање на буџетската транспарентност на локално ниво во Р. Македонија. Детално за овој проект можете да прочитате на нашите веб страни <http://forum-csrd.org.mk/> и <http://www.cea.org.mk/>.

Прашалникот кој треба да го пополните е анонимен и одговорите во истиот ќе бидат користени само за потребите на овој проект.

Доколку имате потреба за дополнителни информации и појаснувања во врска со проектот, Ве молиме да се обратите на

_____.

Искрено благодариме за Вашата соработка и учество во проектот кој е од исклучителна важност за транспарентноста, отчетноста и ефикасноста на ЕЛС во Р. Македонија.

Со почит,

Центар за економски анализи (ЦЕА)

Форум – ЦСИД

Локална организација _____

Извори (релевантна литература)

- “Фискална стратегија на Република Македонија 2014-2016”, Министерство за финансии на Р. Македонија, Септември, 2013
- Николов, Богоевска (2014) “Добро управување преку поголема фискална транспарентност”, Центар за економски анализи
- Николов, Треновски, Ристески (2013) Граѓански буџет на Р. Македонија, Центар за економски анализи. Достапно: <http://cea.org.mk/>
- International Monetary Fund’s (IMF) “Code of Good Practices for Fiscal Transparency” (2007)
- Organization for Economic Cooperation and Development’s (OECD) “Best Practices for Budget Transparency” (2002).
- ЗАКОН ЗА БУЏЕТИТЕ ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12)
- ЗАКОН ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА “Сл. весник на Р Македонија” бр.5 од 29.01.2002 год.
- ЗАКОН ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА (ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ ВО МФ)(Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 47/11)
- Буџетскиот Циркулар –како основа за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа
- Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер
- Веб портал за буџетот на р. Македонија – “Колку не чини Македонија”. Достапен: <http://www.mkbudget.org/>
- Буџет на Р. Македонија: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>
- Буџетски документи: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>
- Буџетски закони: <http://www.finance.gov.mk/node/186>
- Мерење на фискалната транспарентност на локално ниво (случајот на Хрватска), Institut javnih finansija, 2010: <http://www.ijf.hr/hr/istrazivanje/dovr-353-ena-istrazivanje/540/2006-2010/indeks-otvorenosti-proracuna-33-hrvatska-grada/168/>
- Open Budget Indeks (методологија, извештаи, документи): <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
- Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014, Министерство за локална самоуправа, Ноември 2011, <http://e-demokratija.mk/documents/10157/26930/Програма+за+спроведување+на+процесот+на+децентрализација+2011-2014>

-
- Извештај за реализацијата на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011 – 2014, за 2012 година, Министерство за локална самоуправа, Декември 2013
<http://www.mls.gov.mk/data/file/Dokumenti/Documents/01%20-%20Integralen%20Izvestaj%20za%20Decentralizacija%202012%20%28MK%29.pdf>
 - Вртески, Илијева-Ацевска, Христов (2012), Прирачник за децентрализација за претставници на граѓански организации за мониторинг на процесот на спроведување на децентрализацијата во Република Македонија, Фондација Отворено Општество – Македонија
 - Истражување на транспарентноста и отчетноста на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, Форум ЦСИД, 2011
 - Локална одговорна и транспарентна самоуправа, Извештај од истражувањето, Асоцијација за демократски иницијативи (АДИ), 2012
 - Wilcox, Cameron, (2006), “Public Relations, Strategies and Tactics”, Pearson Education, Inc.