

**БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ-
НА ЛОКАЛНО НИВО**



EUROPEAN COMMISSION

IPA CIVIL SOCIETY FACILITY (CSF) Programme
2012-2013

CSF: Support to Country Thematic partnerships & networks for Civil Society Organisations (CSOs)

Budget line: BGUE-B2013-22.020701-C1-ELARG DELMKD

Reference: EuropeAid/134-588/L/ACT/MK

Д-р Борче Треновски

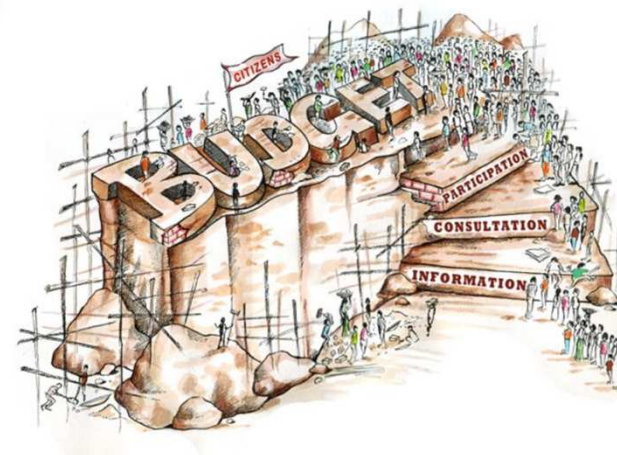
Како ја дефинираме фискалната транспарентност?

ММФ (2008) го користи терминот фискална транспарентност и го дефинира како: „**да се биде отворен кон јавноста за минатите, сегашните и идните фискални активности на државата, како и за структурата и функциите на државата кои ги детерминираат фискалните политики и исходи**“.

ОЕЦД ја дефинира фискалната транспарентност како **целосно јавно претставување на сите релевантни фискални информации, навремено и систематски (OECD, 2002)**.

ИБП (International Budget Partnership, 2008) ја дефинира буџетската транспарентност како **можност луѓето во една земја да пристапат до информации за тоа колку јавни расходи се направени по определени позиции и колку/како се собрани јавните приходи**.

Според Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) и бројни други студии, фискалната транспарентност и отчетност за јавните финансии е еден од предусловите за подобра макроекономска и фискална стабилност, подобар кредитен рејтинг, подобра фискална дисциплина (понижок јавен долг и дефицит), намалени нивоа на корупција и детерминанта за повисоки стапки на економски раст (IMF factsheet, 2014).

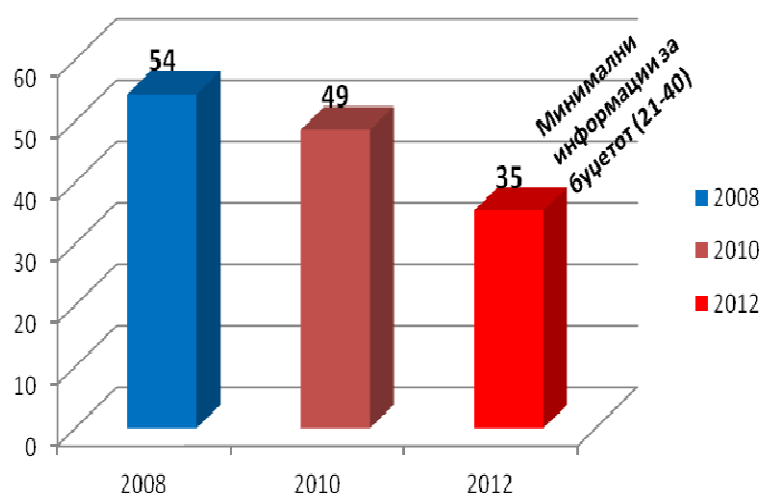


Зошто фискалната транспарентност?

- главен елемент на доброто владино управување, значаен елемент за квалитетот на институциите кое понатаму води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст (Knack and Keefer 1995; Williamson, 2000; Acemoglu, Johnson and Robinson, 2002; Kaufman and Kraay, 2002).
- Исклучително значајни за демократијата (даночните обврзници, граѓаните и општеството во целина) – транспарентноста и дисеминацијата на информации е критична за учеството на различните социјални групи во донесувањето на одлуки/буџетскиот процес (Bellver and Kaufmann, 2005).
- Зголементата транспарентност ја намалува (отежнува) корупцијата (Blumkin and Gradstein, 2002; Lindstedt and Naurin, 2010; Peisakhin and Pinto, 2010 и др.) со тоа обезбедувајќи подобро управување и окружување за економски раст, ефикасност и развој (Mauro, 1995; Olson, Sarna, and Swamy, 2000; Meón and Wells, 2005).
- Од економски аспект ја зголемува ефикасноста во алокација на ресурсите преку намалувањето на principal-agent проблемите (Holmström, 1979) , го обесхрабрува rent-seeking (Baumol, 1990; Murphy, Shleifer, and Vishny, 1991) и го подобрува функционирањето на пазарите (Stiglitz, 2000).

Каде е Македонија низ годините?

Индекс на буџетска отвореност (ОВИ)



Главни препораки за Македонија

- треба да почне да објавува/креира Граѓански буџет и Пред – буџетска изјава/соопштение;
- треба да се зголеми опфатот и информациите (значајни информации недостигаат) кои ги обезбедуваат полугодишните и годишните извештаи;
- иако ревизорскиот извештај за буџет е достапен до јавноста, постојат ограничени информации за успешното имплементирање на забелешките кои истиот ги посочува
- неопходно е креирање на механизми и можности за вклучување на јавноста во дискусиите за буџетот и буџетскиот процес

Основите на фискалната 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](#)

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 намалаување на корупцијата и грешките во управувањето**
- 3. Ги следи финансиските текови од изворот до местото на нивно користење, дава одговор на ех-post прашања за извршувањето, имплементирањето и набавката**

- 4. Ја зголемува отчетноста пред јавноста за прашања од јавен интерес (школи, инфраструктура итн.)**
- 5. Ја стимулира и зголемува цивилната 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.**

Шесте принципи за зголемување на транспарентноста на локално ниво - (IBP-Lakin, 2011):

1. Локалните власти треба да обезбедат **целосно транспарентни и сеопфатни информации на јавноста** во сите фази на буџетскиот процес
2. Локалните власти треба да бидат **контролирани (ревизија) интерно и екстерно**, а исто така ревизорските извештаи треба да бидат достапни до јавноста
3. Каде што локалните власти имаа дискреција во користењето на фондовите, треба да се даде **можност на локалниот совет и граѓаните да дадат свој импут** во повеќе фази на буџетскиот процес.

4. Донесениот буџет на централно и локално ниво треба да содржи детални информации (квантитативни и квалитативни) за трансферите од другите нивоа на власт, вклучувајќи ја нивната големина, правилата/принципите по кои се добиени и потрошени.
5. Дистрибуцијата на средствата помеѓу суб-националните единици треба да го има принципот на еднаквост и треба да биде водена од побарувачката за услуги . Буџетот треба да содржи наративни и квантитативни информации за потребата/поб.за услуги во однос на тоа како се дистрибуирани средствата.
6. Каде што фондовите се децентрализирани, предлог буџетот и другите буџетски документи кои се јавно достапни треба да содржат наративни информации за одговорностите на секое ниво на власт

**НЕ ПОСТОИ МЕЃУНАРОДЕН ВОДИЧ КОЈ МОЖЕ ДА ПОНУДИ
МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЕМПИРИСКИ СТУДИИ
КОИ СЕ ОДНЕСУВАА НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА НА ЛОКАЛНО НИВО**

**МЕТОДОЛОГИИТЕ ПРЕЗЕНТИРАНИ ВО ДЕСЕТТЕ ПИЛОТ ПРОЕКТИ
ИВР ПРЕСТАВУВААТ ПРВ ЧЕКОТ КОН РАЗВИВАЊЕ НА ТАКОВ
ВОДИЧ** *(од нашиот регион единствена анализа/методологија за
фискалната транспарентност е случајот на Хрватска)*

Недостатоци кои се јавуваат во истражувањата и методологиите во спроведените анализи за фискалната транспарентност на локално ниво:

- Пилот проектите на ОВР се првите чекори за креираше некој водич за локална фискална транспарентност
- Истражувањата доминантноја 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

Научени лекции од досега спроведените анализи за буџетската транспарентност на локално ниво (Kroth,2012):

- Буџетските информации во голем дел од случаите не се достапни до јавноста**
- Буџетските документи многу често се нејасни и во неразбирлива форма за јавноста**
- Постојат значајни неусогласености во легислативата помеѓу централната и локалната власт**
- Собирањето на податоци во оваа област е доста проблематично**

ЗОШТО Е ОД ИСКЛУЧИТЕЛНА ВАЖНОСТ НАШИОТ ПРОЕКТ:

- Не постои меѓународен водич и методологија за анализа на транспарентноста на локално ниво
- Р. Македонија ќе биде една од првите земји во регионот (со исклучок на Хрватска) која ќе работи на ваква анализа
- Анализата е базирана на повеќе месечно следење на транспарентноста на локално ниво и ќе ја покрива целата територија на Р. М.
- Се обидеме да отстраниме некои од недостатоците кои се сретнуваат кај методологиите кои до сега се користени
- Креирање на Водич за оваа проблематика, со цел општините (граѓанскиот сектор) сами да ја утврдуваат и подобруваат транспарентноста на локално ниво
- Организации организирани и оспособени за мониторирање на фискалната транспарентност на локално ниво
- Резултатите од проектот ќе бидат јавно достапни



ОСНОВИ ЗА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО ВО МАКЕДОНСКАТА ЛЕГИСЛАТИВА – “каде лежи зајакот”

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

“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”.

Со кои предизвици/ограничувања се соочивме:

- Главен предизвик - **Да креираме контролни точки** според кои ќе можеме да направиме мониторинг на буџетската транспарентност на локално ниво

-**Не постои методологија за мониторинг** на локалната транспарентност во определен период - методологиите ја мерат фискалната транспарентност во определена временска точка

- **Немаше критична маса на организации** кои систематизирано и методолошки ќе можат да ја анализираат и утврдуваат фискалната транспарентност

- **Организирањето и менторирањето на Коалицијата** за буџетски мониторинг (мрежата од граѓански организации)

-**Усогласувањето на разликите во податоците/информациите** добиени од различните организации кои се дел од мрежата, **анализата на огромната база** на податоци кои беше собрана и селекцијата на најважните сегменти.



Користена методологија – клучни точки/аспекти за локалната транспарентност

- Законските рамки и легислативата која ја регулира оваа проблематика
- Достапноста на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес; Структурата на истите документи
- Соработка со градските власти, информации за соработка, документи и членови на советот на општината
- Видувањата(перцепцијата) на членовите на Советот (примерок од позиција 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 и граѓанските асоцијации и медиумите

Процес на имплементирање

Прашалник	Податоците/документите беа обезбедени	Динамика
Достапноста и структурата (адекватноста) на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес	веб страните на општините (приоритет), преку контакт со општински службеници (втора опција) и со официјално барање за пристап до информации (трета опција)	месечно зависност од временската рамка во која беа објавувани определените буџетски документи
Соработката со општинските власти	веб страните на општините, преку личен контакт и вклучување во процесите и преку истражување на организацијата	следени континуирано и извештаите/прашалниците беа доставувани на месечна основа
Перцепцијата на членовите на Советот (примерок од власт и опозиција)	е-пошта со советниците и личен контакт	квартално
Перцепцијата на вработените во општината кои се директно вклучени во буџетскиот процес	е-пошта и личен контакт	квартално
Перцепцијата на граѓаните, граѓанските асоцијации и медиумите	е-пошта и личен контакт	квартално

Законските рамки и легислативата која ја регулира оваа проблематика

- Дали законските прописи кои се пропишани се почитуваат во целост.
 - во кои домени не се почитуваат?
 - Законот за буџети
 - Законот за финансирање на ЕЛС
 - Законот за локална Самоуправа
 - Буџетскиот циркулар
 - Статутот на општината (и другите документи)
 - Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер итн.
- Беа дефинирани контролни позиции кои што согласно легалните рамки беа мониторирани во определениот период во однос на: временските рамки на нивно објавување, јавната достапност, структурата и класификациите итн.

Достапноста на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес.

Дали буџетските документи се достапни до јавноста (пред се на веб страните на општината, како и на барање, и кои се достапни):

- ✓ Статут на општината
- ✓ Предлог буџет
- ✓ Донесен буџет
- ✓ Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС
- ✓ Завршна сметка на ЕЛС
- ✓ Годишен извештај за извршување на буџетот
- ✓ Граѓански буџет
- ✓ Извештај од надворешна ревизија на ЕЛС (за претходни години)

Структура на документите кои се однесуваат на локалниот буџет и буџетски процес.

- ✓ Содржат ли буџетските документи информации за расходите според економската, функционалната и програмската класификација
- ✓ Дали постојат информации за приходите и нивната структура
- ✓ Дали документите содржат информации за состојбата на долгот и каматата која се плаќа за истиот
- ✓ Дали постои опис на макроекономските показатели врз кои се креиран предлог и донесениот буџет
- ✓ Дали постојат образложенија за определените расходни ставки или програми
- ✓ Дали постојат информации за приходите/расходите и други податоци за претходните или следните години Б+1, Б-1 итн.



ДАЛИ ОПШТИНАТА ОБЈАВУВА ГРАЃАНСКИ БУЏЕТ НАМЕНЕТ ЗА НЕСТРУЧНАТА ЈАВНОСТ?

ДАЛИ НА НЕКОЈ ДРУГ НАЧИН ЈА ИНФОРМИРА НЕСТРУЧНАТА ЈАВНОСТ ЗА БУЏЕТОТ И БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС?

Соработка со градските власти, информации за соработка, документи и членови на советот на општината

- ✓ Дали градските власти (оние вклучени во буџетскиот процес) се отворени за соработка
- ✓ Дали може на веб страната на општината да се најде листа со одговорни службеници од финасиското одделение
- ✓ Дали може на веб страната на општината да се најде листа на советниците и нивната политичка припадност
- ✓ Колку време е потребно барана информација поврзана со буџетот/буџетскиот процес да ви достави одговорното лице
- ✓ Колку време поминува од усвојувањето на буџетот и другите документи до нивно презентирање во јавноста



- ✓ Дали дневниот ред по кој ќе работи советот на општината достапен пред секоја седница
- ✓ Дали граѓаните имаат право да присуствуваат на состаноците на советот (секој месец да се направи тест).
- ✓ Какви забелешки/коментари добиваат за нивното присуство или активност?
- ✓ Дали советот или општината организира некои активности со цел да ги вклучи граѓаните во буџетскиот процес.
- ✓ Посебно дали истиот го дискутира со граѓаните, пред неговото донесување
- ✓ Дали има некоја иницијатива граѓаните да бараат или интервенираат во однос на буџетот и буџетскиот процес

....



Видувањата(перцепцијата) на членовите на Советот на општината во однос на буџетскиот процес

- ✓ Дали користите некој од буџетските документи и колку често?
- ✓ Дали добро ги разбирате буџетските документи и дали мислите дека истите се разбирливи и за граѓаните
- ✓ Кои се главните причини за нивно разбирање/неразбирање
- ✓ Дали имате доволно време за анализирање на предлог буџетите и другите промени поврзани со буџетот/буџетскиот процес
- ✓ Дали имате влијание во менувањето на определени ставки во буџетите и дали сте имале таква прилика
- ✓ Која е најважната институција/функција која има доминантно влијание во буџетскиот процес
- ✓ Дали комуницирате со граѓаните околу буџетскиот процес и како
- ✓ За кои буџетски ставки се дискутираше на последниот Совет - исход

.....



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

- ✓ Дали постоел или во моментот постои некоја ситуација во која буџетскиот процес бил нарушен
- ✓ Кои се причините за најчести поместувања во буџетскиот процес
- ✓ Дали сте добиле барање од граѓанин/организација за доставување информации поврзани со буџетот
- ✓ Кој според вас има најважна улога во надворешниот мониторинг на извршувањет на буџетот во општината
- ✓ Што според вас може да се направи за буџетскиот процес да биде потранспарентен
- ✓ Дали вие комуницирате со граѓаните и како
- ✓ Која е најважната причина за заинтересираност/незаинтересираност на граѓаните за вашата работа
- ✓ Комунијацијата со министерството за финансиии...



Перцепцијата на граѓаните и граѓанските асоцијации и медиумите

- ✓ Кој според вас е најважниот буџетски документ
- ✓ Дали добро ги разбирате буџетските документи
- ✓ Кои се причините за нивното тешко разбирање
- ✓ Дали општината превзема некои активности за да ви ги презентира и поедностави информациите за буџетскиот процес (какви активности)
- ✓ Дали можете да влијаете на измена на определени ставки во буџетот на општината – зошто да/не, дали сте имале прилика
- ✓ Што би можело да помогне и дали нешто помогнало за ваше учество во буџетскиот процес
- ✓ Кој според вас има најголемо влијание во дефинирање на буџетите
- ✓ Што би направиле вие (и што правите) за буџетскиот процес да биде потранспарентен
- ✓ Дали сте имале комуникација со општинската власт



Што е нашиот аутпут (што направивме ...)

- Дизајнирана методологија, која е обид во земјава и еден од првите во регионот за следење на буџетската транспарентност на локално ниво
- Значајно влијаеме на зголемување на буџетската транспарентност на локално ниво
- Зголемување на свесноста и заинтересираноста на граѓаните за буџетот и буџетскиот процес во нивните општини
- Обучени и поставени 9 чувари (организации) на буџетската транспарентност на локално ниво
- ОВАА АНАЛИЗА која ќе обезбеди солидна основа за јавна дискусија, за креирање на извештаи и брифови за политиките поврзани со буџетската транспарентност во општините во Македонија
- Добиени сознанија се клучните точки каде што во иднина треба да бидат насочени напорите на ЕЛС и граѓанскиот сектор....



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): <http://www.ijf.hr/hr/istrazivanja/dovr-353-ena-istrazivanja/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/>

Благодарам за вниманието

