ЗМАИ
Здружение за истражување и анализи

www.zmai.mk



ИЗВЕШТАЈ ЗА ОТВОРЕНОСТА НА ОПШТИНСКИТЕ БУЏЕТСКИ ПРОЦЕСИ ЗА 2024 ГОДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Мерена преку Индексот за отворени општини (ИОО) кој е сеопфатен индикатор за оценување на општинскиот буџетски процес за една фискална година низ три димензии: 1) транспарентност, 2) вклученост и правичност и 3) отчетност. Од оваа година се мери и четврта димензија - антикорупција.

Финансирано од Европска Унија

ЕУ со ТЕБЕ

Оваа активност се спроведува во рамки на проектот „Зајакнување на локалните антикорупциски мерки преку инклузивно и транспарентно буџетирање“ кој го спроведува Здружение за истражување и анализи ЗМАИ. Проектот е дел од програмата за мали грантови на СЕЛДИ која се спроведува во рамки на проектот „Граѓанско општество за добро владеење и антикорупција во Југоисточна Европа: Градење на капацитети за застапување врз база на докази, влијание врз политики и граѓански ангажман (СЕЛДИ.нет)“, финансиран од Европската Унија. Оваа содржина е единствена одговорност на ЗМАИ и не нужно ги одразува ставовите на Евопската Унија и СЕЛДИ.

SELDI.net
Southeast European Leadership for Development and Integrity

Резиме



Пет години по ред ЗМАИ од блиску ги следи состојбите со локалните буџетски процеси. Преку континуирано мерење на Индексот за отвореност на општините добиваме јасна слика за тоа како општините ги споделуваат буџетските информации со граѓаните, како известуваат за начинот на трошење на парите на граѓаните, како и на кој начин и во која мера граѓаните и маргинализираните групи се вклучени во општинските буџетски процеси, а од оваа година го мериме степенот на корупција низ 24 индикатори. Целта на Индексот не е само да ги рангира и оценува општините, туку тој претставува алатка и методологија со која од година во година општините ќе може да се подобруваат во исполнување на законските одредби и системски да можат да ги применуваат позитивните практики на доброто управување со јавните средства.

Транспарентност

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

Отчетност

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

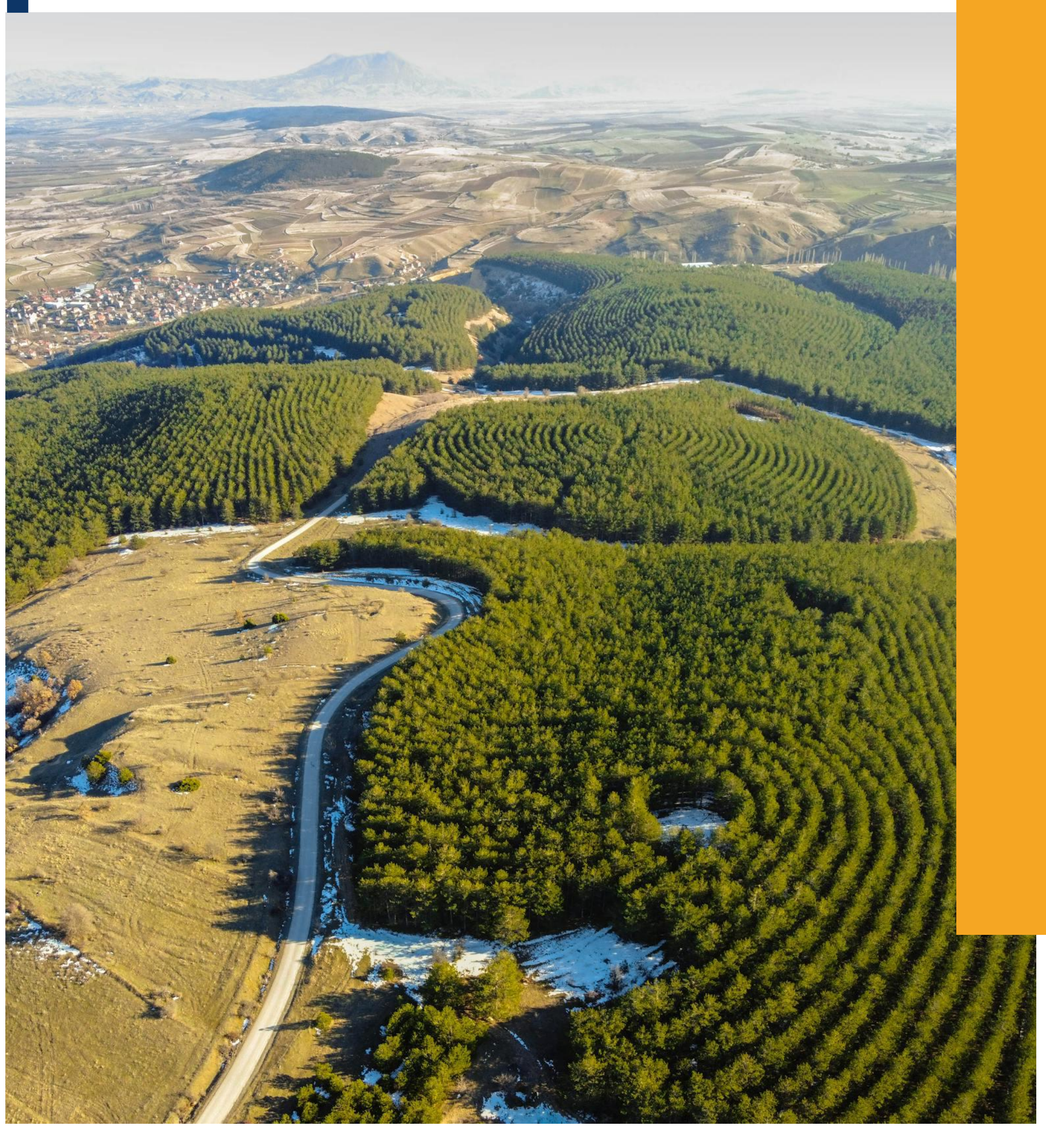
Вклученост и правичност

ги опишува начините на кои граѓаните се вклучуваат во буџетскиот процес. Посебно е важно дали на граѓаните им е овозможено да го искажат своето мислење за локалниот буџет и дали нивниот глас е земен предвид при планирањето.

Антикорупција

го мери нивото на антикорупциски мерки или постапки кои општината ги има преземено во областа на извршување на буџетот, јавните набавки и внатрешната контрола. Колку поголема вредност на индексот, толку помал степен на корупција.

Вовед



> **Покрај растот на вкупниот индекс за 0,3 поени (37,7), оваа година нема општина со сеопфатна отвореност на буџетските процеси.**
>
> **Виктор Митевски**
> Извршен директор на ЗМАИ

Извештајот за Индексот на отвореност на општините за 2024 год. ја прикажува актуелната состојба на транспарентноста, правичноста и вклученоста, отчетноста и степенот на корупција во буџетските процеси на општините во Македонија. Индексот претставува објективна алатка за проценка на нивото на отвореност на локалната власт, врз основа на четирите клучни димензии, кои се анализирани преку податоци собрани со Анкетата за отворени општини (АОО) за фискалната 2024 година. Анкетата покрива вкупно 68 прашања. Овој извештај има за цел да ги идентификува силните и слабите страни на општините во однос на отвореноста на нивните буџетски процеси и преку препораки да им помогне во зајакнување на нивната транспарентност, вклученост и отчетност во иднина.

Резултатите од анкетата ја отсликуваат практичната примена на законските обврски, но и степенот до кој општините ги следат добрите практики во управувањето со јавните финансии. Вредностите за секоја димензија се измерени на скала од 0 до 100, а конечниот индекс претставува просек од оценките во сите четири* димензии. Ваквиот пристап овозможува сеопфатна проценка на општините, при што се зема предвид подеднаквата важност на транспарентноста, вклученоста и правичноста, отчетноста и степенот на корупција во процесот на управување со јавните средства.

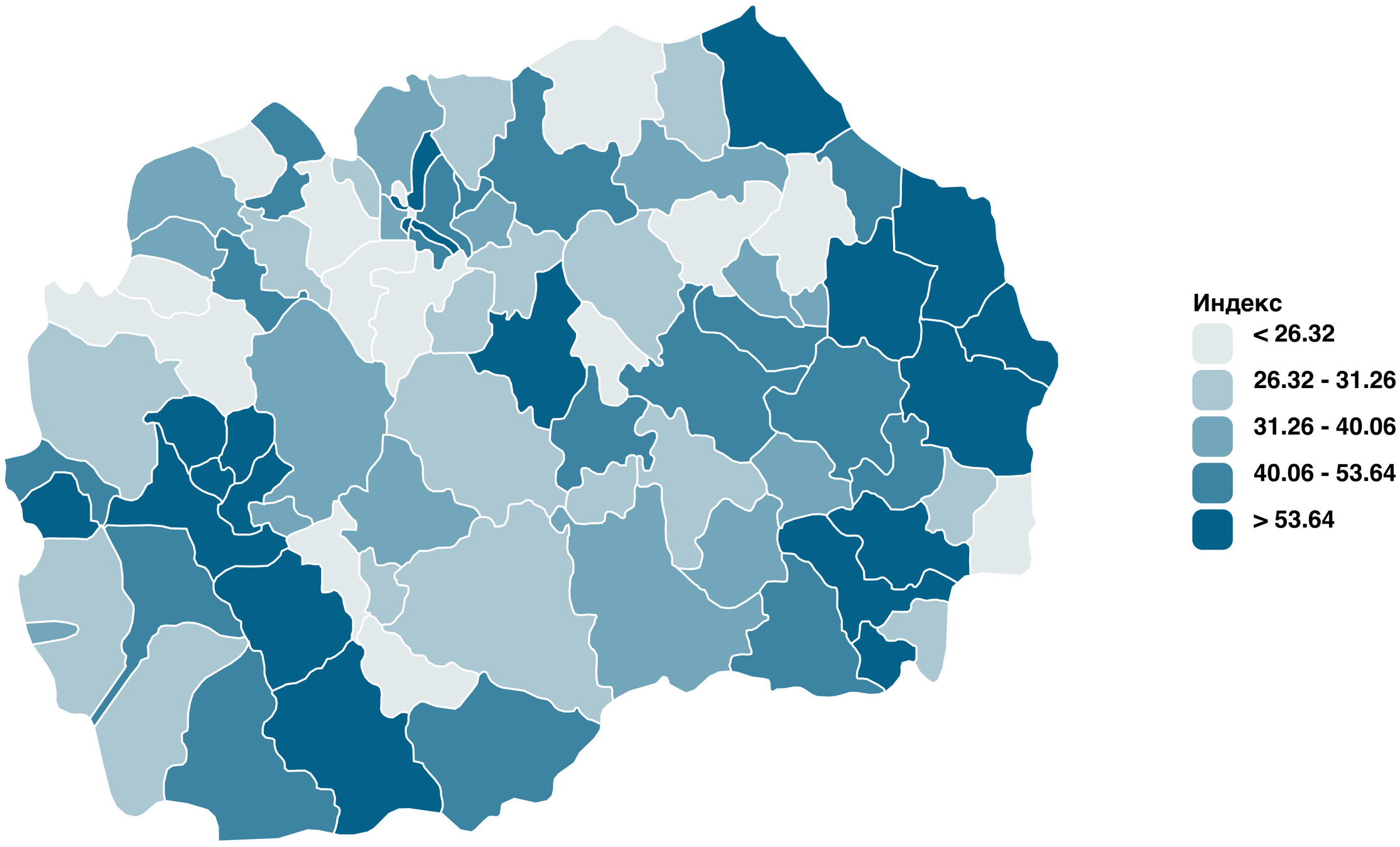
Извештајот ја анализира состојбата во 81 ЕЛС во земјата, при што просечната вредност на индексот за 2024 година изнесува 37,7 (минимална вкупна отвореност на буџетските процеси), што укажува на незначителен простор за подобрување на отворе-носта на општините во споредба со претходното мерење. Иако во 2023 година имавме општина со сеопфатна отвореност, оваа година ниту една од општините не го надмина највисокиот праг. Најголемиот дел од општините покажуваат минимална отвореност (39) на буџетските процеси, потоа следат општини со доволна отвореност (23), 11 општини со недоволна и 8 до задоволителна отвореност. Овие постигнувања ни укажуваат на потребата од континуирани напори за подобрување на буџетските процеси во сите локални самоуправи.

Според анализата на димензиите, се покажува дека во континуитет „вклученоста и правичноста“ имаат најниска просечна оценка (20,4), што го истакнува овој аспект како еден од главните предизвици за постигнување поголема отвореност.

* за фискалната 2024 год. вкупниот индекс ги опфаќа постоечките три димензии, без антикорупција

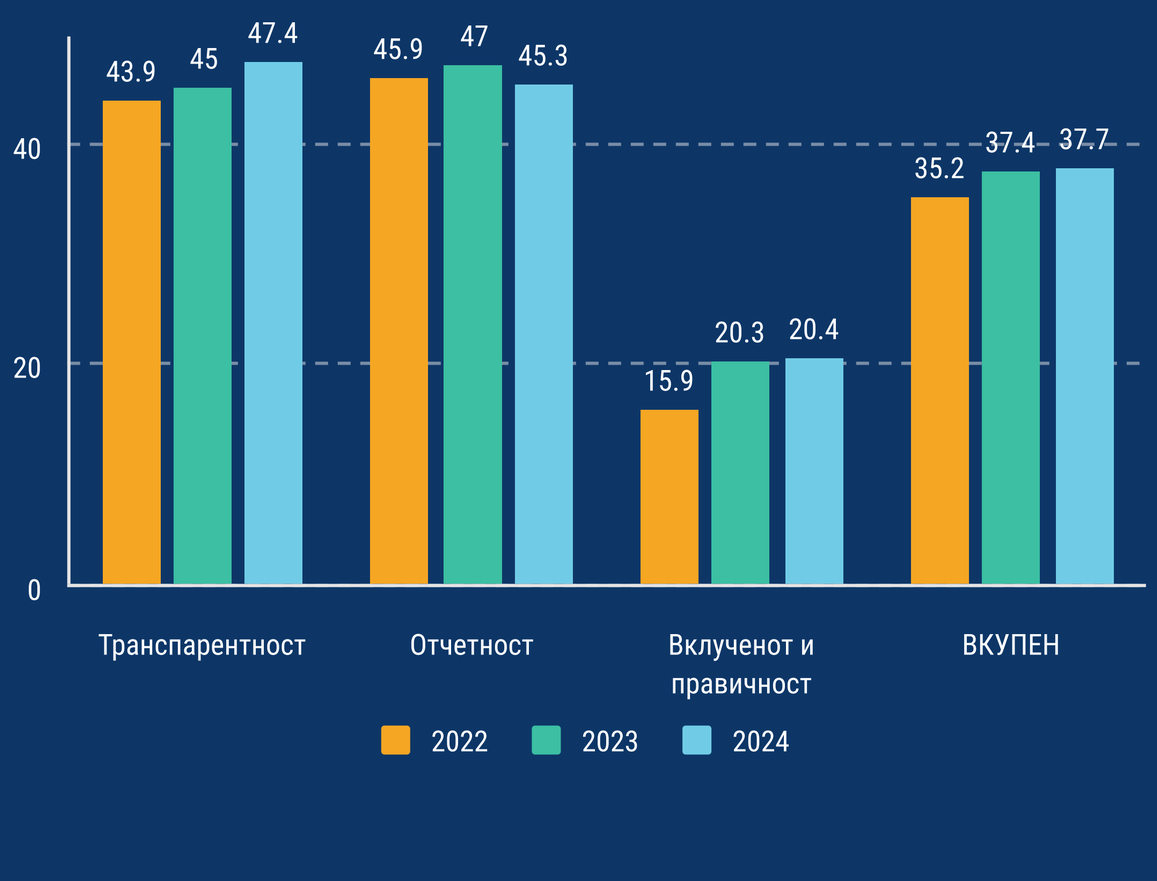
Состојбата на отвореноста на општинските буџетски процеси во Северна Македонија

Резултатите покажуваат дека бројот на општини со Недоволна отвореност на локалните буџетски процеси во континуитет се намалува. Од друга страна, бројот на општини со Доволна отвореност постојано расте. Мапата на македонските општини ја покажува распространетоста на нивоата на отвореност според вкупно постигнатата вредност на Индексот за 2024 година.



Движење на вредноста на индексот по димензии и вкупно во последните три години

Транспарентноста и вклученоста и правичноста забележуваат континуиран раст, а отчетноста е променлива



Постигната највисока и најниска оценка за степенот на отвореност

Вкупно, највисока оценка за 2024 година има



77,4

Општина Крива Паланка која има постигнато задоволителна отвореност,

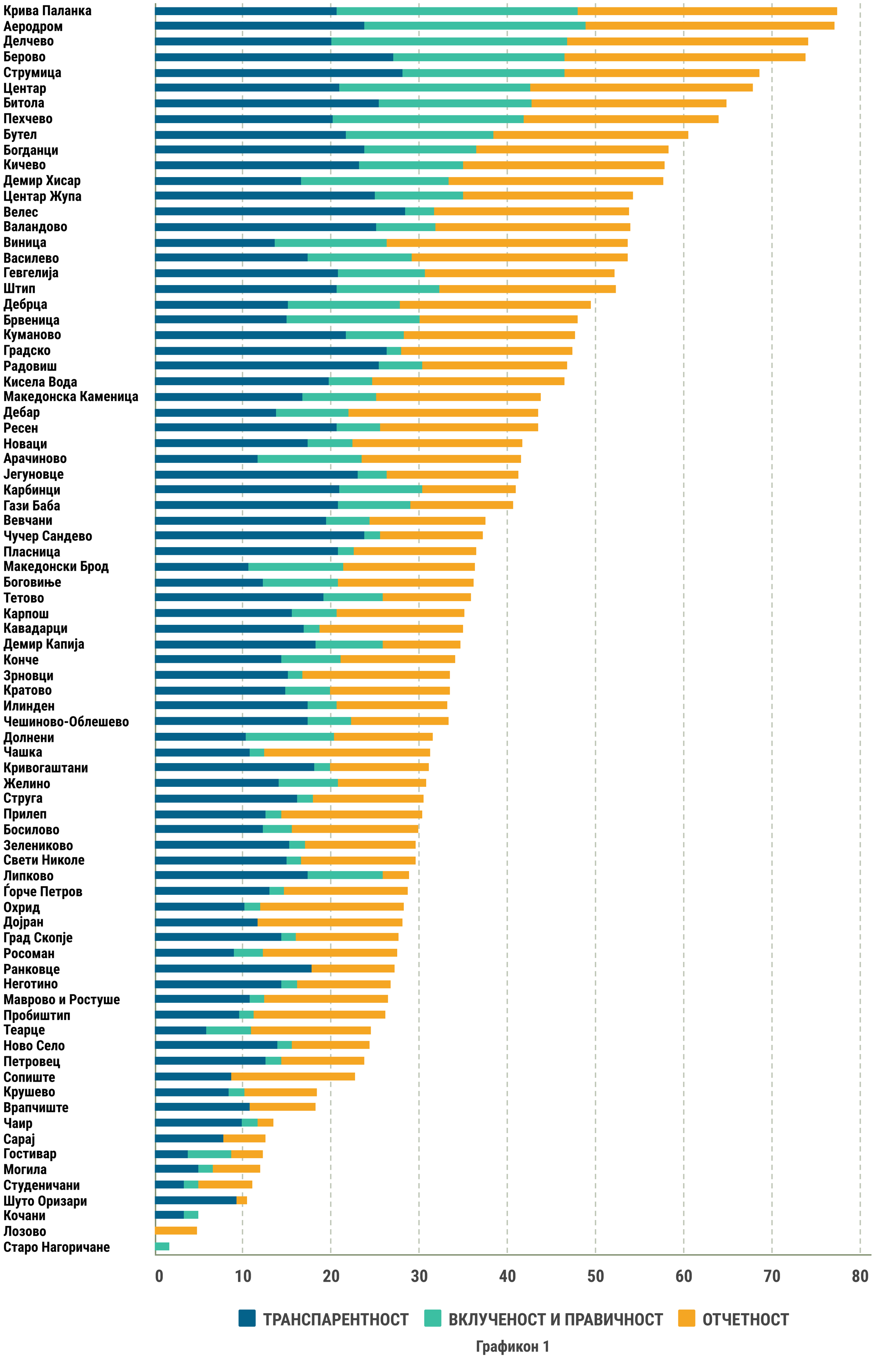
а најниска вредност на Индексот за 2024 година има



1,7

Општина Старо Нагоричане со недоволна отвореност на буџетките процеси.

Индекс на отворени општини 2024 година



Графикон 1

Распоред на нивоата **според димензиите**

Трите димензии имаат различна динамика во споредба со ИОО за 2023 година

Најголемиот процентуален раст се забележува кај Транспарентноста. Односно, оваа димензија пораснала за 5,3% или 2,4 индексни поени во 2024 година во споредба со 2023 година.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ
2,4 поени раст

ВКЛУЧЕНОСТ И ПРАВИЧНОСТ
0,1 поен раст

ОТЧЕТНОСТ
1,7 поени пад

Половина од општини имаат зголемување на вкупната вредност на Индексот, а половина пад

Општина Аеродром има најголем скок од 36,6 индексни поени

Општина Кочани има најголем пад од 47,7 индексни поени

39 општини забележуваат раст на вредноста на вкупниот Индекс

42 општини забележуваат намалување на вредноста на вкупниот Индекс

Транспарентноста и отчетноста, во просек се на доволно ниво, а вклученоста и правичноста се на недоволно ниво

Мнозинството општини (64%) имаат недоволна вклученост и правичност. Истовремено, повеќе од половина (63%) од општините имаат доволна или минимална отчетност, додека 38% од општините имаат доволна транспарентност.



општини имаат
доволна транспарентност

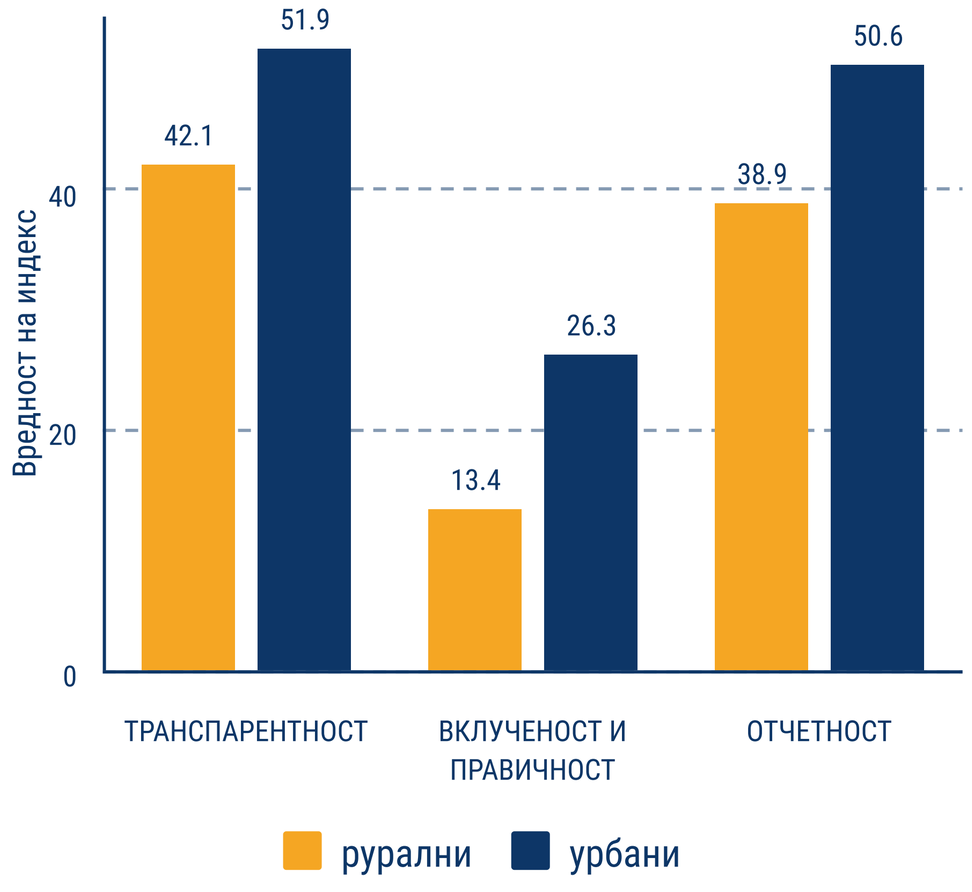


општини имаат
недоволна вклученост и правичност



општини имаат
доволна отчетност

Руралните општини, во просек имаат пониски постигнувања во сите димензии во споредба со урбаните општини



Транспарентност на општинските буџети во Северна Македонија

01

Буџетски календар

Повеќе од една четвртина од општините немаат донесено буџетски календар, а од оние кои ги имаат донесено, 78% го донеле календарот надвор од предвидениот рок.

02

Предлог-план на програми за развој за фискалната година

Близу половина од општините, односно 48% го немаат донесено предлог-планот за програми за развој, а мнозинството општини кои го имаат донесено, тој е надвор од законскиот рок.

03

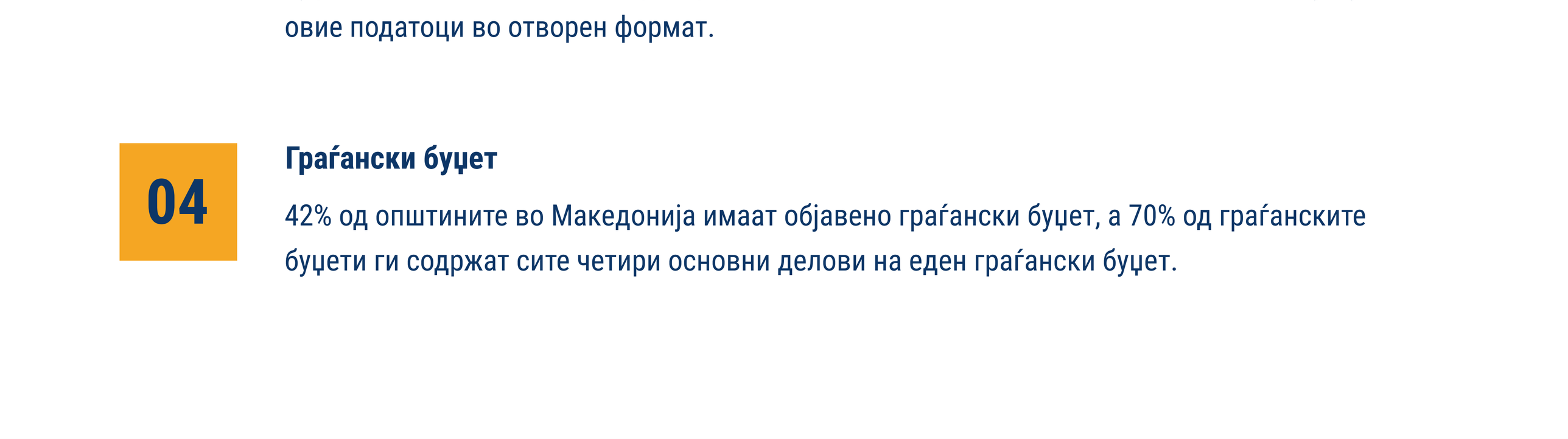
Отворен формат на буџетските документи

Иако во изминатиот период општините добиваа техничка поддршка за трансформирање на буџетските податоци во отворен формат, сепак 90% од општините воопшто не ги објавуваат овие податоци во отворен формат.

04

Граѓански буџет

42% од општините во Македонија имаат објавено граѓански буџет, а 70% од граѓанските буџети ги содржат сите четири основни делови на еден граѓански буџет.



Вклученост и правичност на општинските буџети во Северна Македонија

Оваа димензија во континуитет е најниско оценета. Оттука, може да констатираме дека општините во нашата земја генерално имаат ниско ниво на интеракција со нивните граѓани, а нивното вклучување во буџетските процеси е на незавидно ниво.



На што се должи ниската вклученост и правичност?



Предлози од граѓаните до општината за време на буџетскиот процес

77 општини немаат објавено листа на предлози од граѓаните за време на буџетскиот процес, а четирите кои имаат објавено листи кои не се потполни или не даваат целосна слика за тоа како биле вклопени тие идеи во Буџетот за 2024 година.



Анкети за испитување на јавното мислење за време на буџетскиот процес

11 општини спровеле некаква форма на испитување на јавното мислење за добивање на предлози од страна на граѓаните за буџетски иницијативи. Додека, остануваат само пет општини кои имаат пропишани процедури за вклучување на граѓаните.



Маргинализирани групи и родови индикатори

Девет општини имале посебни консултации со маргинализирани групи. Истовремено, забележуваме пораст на општините кои имаат буџетска програма за поддршка на маргинализирани групи (42%).

94% од единиците на локална самоуправа немаат родово одговорни индикатори во буџетските програми за фискалната 2024 година

Отчетност на општинските буџети во Северна Македонија

Иако отчетноста имаше највиса оценка во претходните мерења, сепак оваа година забележува пад и има просечната оценка од 45,3 индексни поени. Тоа укажува дека постои сериозен простор за подобрување во рамки на оваа димензија.



Завршна сметка во отворен формат

завршната сметка како основен документ за оваа димензија е објавена од страна на 63 општини за разлика од претходното мерење кога беа 74. За разлика од лани, кога имавме петнаесет општини, оваа година повторно само две општини ги објавиле Завршните сметки во отворен формат.



Јавни трибини за презентација на Завршната сметка

Шест локални самоуправи организирале јавни трибини или презентации на Завршната сметка за фискалната 2024 година. Давање отчет за сработеното и начинот на кој се потрошени јавните пари е еден од столбовите на локалната демократија. Затоа, многу е важно општините проактивно да ги информираат граѓаните за остварените резултати и трошењето на јавните средства.



Спроведени јавни набавки и склучени договори

Покрај законската обврска за објавување на сите јавни набавки и склучени договори, мерењето покажува дека 24 општини воопшто ги немаат објавено податоците поврзани со јавните набавки. Истовремено, 23 општини ги немаат објавено годишните планови за јавни набавки на нивните веб страни.



Реализација на програми за маргинализирани лица и родови проекти

Според податоците од Завршните сметки, 61 општина ги немаат целосно спроведено програмите кои се предвидени за поддршка на маргинализирани групи. Додека, поголем број на општини, 69 не ги објавиле проектите кои ги спровеле во 2023 година, а се насочени кон надминување на родовите разлики во општината.

Резултати од мерењето на димензијата за антикорупција

Димензијата „Антикорупција“ ја мери отпорноста на општините на коруптивни практики врз основа на клучните обврски кои се поврзани со буџетски-от процес, а произлегуваат од Законот за спречување на корупција, Законот за јавни набавки и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Индексот ги синтетизира јавната достапност на основните правила и канали за пријавување, начинот на постапување по пријави, дисциплината и конкуренцијата во набавките и функционалноста на внатрешната контрола и управувањето со ризик. Колку е поголем индексот, толку е посилна превенцијата и пониска е изложеноста на ризик од корупција.

МИНИМАЛНА
46 општини

ДОВОЛНА
31 општина

ЗАДОВОЛИТЕЛНА
4 општини

Резултатите покажуваат дека стандардната девијација на постигнатите резултати во оваа димензија изнесува 9,5, односно општините најчесто се движат во интервал од 32 - 51, со исклучок на неколку екстремни вредности.

Струмица има највисока вредност на оваа димензија со 67,5 индексни поени

Шуто Оризари има најмала вредност на антикорупција од 23,8 поени

Не постои статистички значајна разлика помеѓу постигнувањата на општините според тоа дали се рурални или урбани

Регионалната слика е нерамномерна. Источниот регион има највисок просек (47,4) и најголем број општини со „Доволна“ вредност на димензијата. Пелагонискиот (45,8) и Југозападниот (43,8) се над националниот просек, додека Скопскиот е најслаб со 37,6 и со доминација на „Минимално“ ниво (15 од 18 општини). Останатите региони имаат мешана структура и немаат одредени сигнали за униформност на резултатите.



Ниво на антикорупција во општинските буџети во Северна Македонија



Антикорупциската инфраструктура во повеќето општини е формално и јавно недоразвиена. Клучните документи и канали за пријавување ретко се објавени, регистрите и извештаите речиси воопшто не се достапни, а ризиците во јавните набавки, како постапки со една понуда и чести поништувања поради отсуство на понуди се присутни во значаен број случаи.

На што се должи релативно ниското постигнато ниво на антикорупција?



Нормативната поставеност и отчетноста за антикорупциските мерки најчесто не се јавно видливи

Помалку од една третина од општините објавуваат етички кодекс за избрани и именувани лица, правилник за судир на интереси или стратегија за управување со корупциски ризици. Јавно достапни годишни извештаи за спроведување на антикорупциски политики објавуваат занемарлив број општини, а речиси никој не објавува регистар на подароци, гостопримства и погодности.



Механизмите за укажувачи се недоволно функционални и слабо промовирани

Иако околу една третина општини имаат некаква процедура за прием на пријави од укажувачи, помалку од една четвртина имаат јасно истакнат посебен линк за заштитено пријавување, а малку општини јавно информираат дали и како постапуваат по пријави за корупција. Ова укажува на слаб институционален капацитет и ограничен пристап на граѓаните до безбедни канали за пријавување.

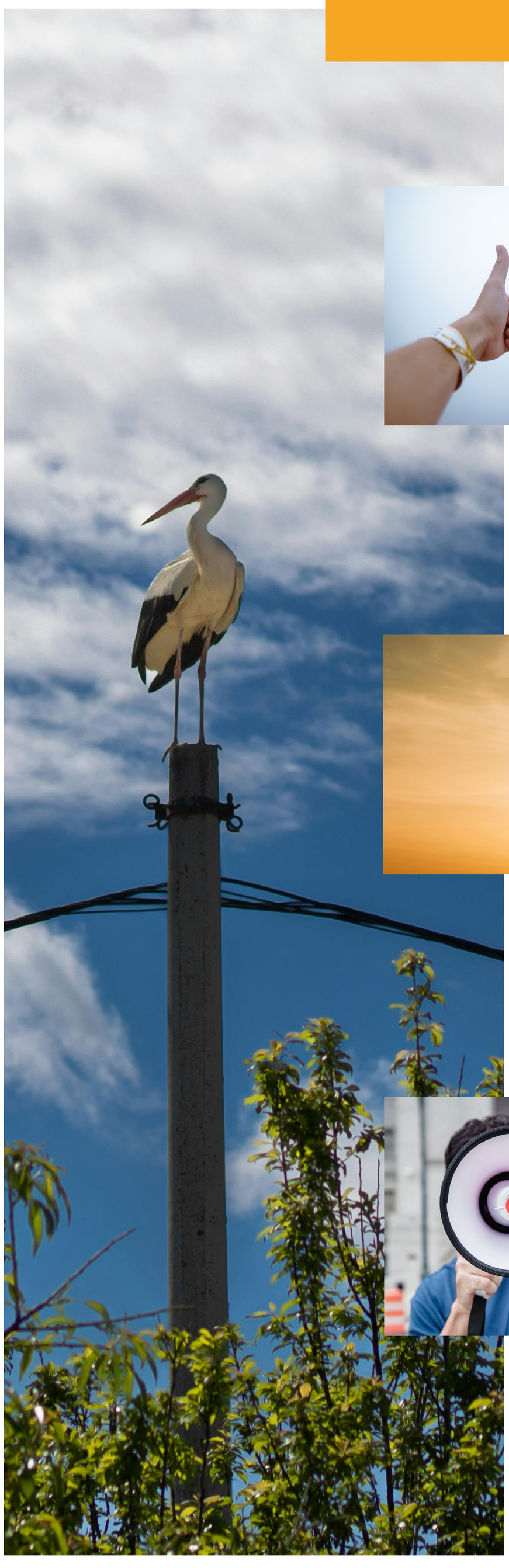


Воспоставените практики во јавните набавки создаваат репутациски и оперативни ризици

Во значаен дел, постапките се реализираат со една понуда, годишните планови се менуваат често во текот на годината, а поништувањата најчесто се должат на тоа што нема понуди или нема прифатливи понуди што делумно зборува и за капацитетот на пазарот, но и на квалитетот на тендерските документации.

Иако просечната оценка на антикорупциската димензија е на средно ниво, сепак постои огромен простор за подобрување, особено во делот на јавните набавки и менаџерската отчетност

Заклучоци и Препораки



Позитивно

Индексот за отворени општини бележи континуитет и благо подобрување (вкупно 37,7), при што најголем напредок оваа година е во транспарентноста (+2,4 поени), а се зголемува и практиката на објавување граѓански буџети (42%) и редовна достапност на завршни сметки кај поголем дел од општините (63); урбаните општини, во просек, постигнуваат повисоки резултати по сите димензии, а воведувањето на димензијата „Антикорупција“ создава силна основа за системско следење на ризиците и превенцијата.

Предизвик

Вклученоста и правичноста остануваат најслабата алка во индексот (20,4) петта година по ред, отчетноста опаѓа (45,3) за прв пат, а отворените формати на објавување податоци речиси и да не се користат (90% не објавуваат), со значајни празнини во објавувањето на податоци за набавки (24 општини без објавени исходи од набавки; 23 без планови) и нерамномерно спроведување на програми за маргинализирани групи. Истовремено, половина од општините бележат пад на вкупниот резултат во однос на лани.

Препораки

Да се воспостави единствен „минимален стандард на добро управување“ применлив за сите општини. Задолжително и навремено јавно објавување на буџетски календар, планови/извештаи и завршна сметка во отворен формат; функционални и видливо означени канали за учество (анкети, јавни расправи, листи на граѓански предлози со одговори) и отчет (кратки извештаи за исходи, без лични податоци); системско управување со ризици во јавните набавки (стабилни планови, претпазарни консултации, намалување на постапки со една понуда и причините за поништување); и таргетирана менторска и техничка поддршка за општините со најниски резултати за да се затвори јазот.

ЗМАИ

Здружение за истражување и анализи

Следете нè на:

contact@zmai.mk

www.facebook.com/ZdruzenieZMAI

www.linkedin.com/zmai

www.instagram.com/zdruzenie_zmai